UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

ELISA VANZELLA DE LUCENA

O Banco Mundial e as políticas públicas para a educação básica no Brasil: reflexões sobre o papel do Estado e o direito à educação

Ribeirão Preto

2016

ELISA VANZELLA DE LUCENA

O BANCO MUNDIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO ESTADO E O DIREITO À EDUCAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências. Versão Original.

Área de concentração Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientadora: Prof. Drª Ana Carla Bliacheriene.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

RIBEIRÃO PRETO

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da
FDRP/USP, com os dados fornecidos
pela autora

Lucena, Elisa Vanzella de
L935b O Banco Mundial e as políticas públicas para a educação básica no Brasil: reflexões sobre o papel do Estado e o direito à educação / Elisa Vanzella de Lucena; orientadora Ana Carla Bliacheriene. -- Ribeirão Preto, 2016.
161 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2016.

1. DIREITO À EDUCAÇÃO. 2. POLÍTICAS PÚBLICAS. 3. POLÍTICA EDUCACIONAL. 4. GLOBALIZAÇÃO. 5. BANCO MUNDIAL. I. Bliacheriene, Ana Carla, orient. II. Título

LUCENA, Elisa Vanzella de. *O Banco Mundial e as políticas públicas para a educação básica no Brasil:* reflexões sobre o papel do Estado e o Direito à educação. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.: _____ Instituição: _____

Julgamento _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.:. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Dedicatória

Aos meus avós Lila, Euridice e José Lucena, com amor e gratidão, por forjarem em nossa família o amor aos estudos.

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas foram fundamentais para a realização deste trabalho. Agradeço, primeiramente, à minha orientadora, Prof. Drª. Ana Carla Bliacheriene, não apenas pela oportunidade e orientação nessa pesquisa de mestrado, mas pelo trabalho e companhia na minha caminhada de estudo do direito à educação desde o terceiro ano da faculdade, período em que suas perguntas, sugestões e conselhos me guiaram e estimularam. Agradeço também aos Professores Cynthia Carneiro e Jair Cardoso pelas imensuráveis contribuições na Banca de Qualificação. Aos Professores Newton Bryan e Paulo Eduardo Alves da Silva agradeço pela recepção em suas disciplinas e pelos ricos debates que lá se sucederam.

Apesar de dizerem que a pesquisa é uma atividade solitária, tive ao meu lado durante esses dois anos de mestrado pessoas queridas e às quais devo muito pela conclusão dessa pesquisa. Às queridas Camila Fiatikoski, Mariana Martins Ferreira e Paulinne Yoshie Ishikawa, obrigada pela amizade e companheirismo desde o primeiro ano da faculdade, bem como pela leitura atenciosa desse trabalho (e de tantos outros). Às queridas Carolina Aguiar, Júlia Navarro e Larissa Nicolososi, a amizade de vocês foi um grande presente desse mestrado, exemplos de mulheres e de pesquisadoras, realizar essa pesquisa sem vocês teria sido impossível. Ao Tar, agradeço pela companhia e carinho nessa etapa final de pesquisa. Ao meu irmão Raul, obrigada por ser essa pessoa tão importante e especial em minha vida. Aos amigos da Terra de Ismael, agradeço pelo apoio, compreensão e motivação. Às queridas do Instituto ConversAções, a quem agradeço no nome das Professoras Drª. Marisa Japur e Drª. Cristina Ruffino, obrigada por esse novo olhar, apreciativo e construtivo, que a mediação trouxe e passou a permear todos os aspectos da minha vida, inclusive essa pesquisa.

Aos meus pais, Lila e Samuel, meu agradecimento e amor não cabe em palavras. Obrigada pelo apoio incondicional ao longo de minha vida e, em especial, dessa jornada de pesquisa. Vocês são meus exemplos de alunos, pesquisadores, professores e pessoas dedicadas e comprometidas com uma educação de qualidade e uma sociedade mais justa.

RESUMO

Essa pesquisa investiga a relação entre o Banco Mundial e a educação básica brasileira, em um contexto de mundialização, focando-se nas diretrizes legais das políticas públicas de educação básica e no papel do Estado quanto a estas. Para tanto, analisa os relatórios anuais, declarações oficiais do Banco Mundial, bem como os projetos na área da educação básica vigentes no Brasil, inferindo a partir desses as diretrizes do Banco Mundial para as políticas públicas de educação básica no Brasil as quais são depreendidas das propostas e documentos do Banco Mundial para a área nos últimos 15 anos. Realiza, então, análise comparativa de tais diretrizes com o arranjo legal básico das políticas públicas de educação básica.

Palavras-chave: Direito à Educação, Políticas Públicas, Banco Mundial, Educação Básica, Globalização.

ABSTRACT

This research investigates the relationship between the World Bank and the Brazilian basic education, in a context of globalization, focusing on the legal guidelines of public policies on basic education and the State's role. It analyzes World Bank's annual reports, official statements, as well as its projects in the area of basic education in force in Brazil, inferring from these the World Bank's guidelines for public policy of basic education in Brazil flowing from those proposals and World Bank documents to the area in the last 15 years. Then it performs comparative analysis of these guidelines with the basic legal arrangement of public policies for basic education.

Keywords: Right to Education, Public Policy, World Bank, Basic Education, Globalization.

LISTA DE ABREVIAÇÕES

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AID – Associação Internacional de Desenvolvimento

AMGI – Agência Multilateral de Garantias de Investimentos

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

CAQ – Custo Aluno-Qualidade

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CFI – Corporação Financeira Internacional

CICDI – Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos

ECD – Early Childhood Development

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

EPI – Educação da Primeira Infância

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

Fundeb – Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização do Magistério

GBM – Grupo Banco Mundial

IBM – Instituto do Banco Mundial

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

JK – Juscelino Kubitschek

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não Governamental

PIB – Produto Interno Bruto

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SABER – Systems Approach for Better Education Results

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

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

ONG – Organização Não Governamental

UNICEF – Fundo Internacional das Nações Unidas de Emergência para as Crianças

ONU – Organização das Nações Unidas

USAID – Agência para o Desenvolvimento Internacional, do Departamento de Estado Norte-Americano

YSP – Youth Saving Program

LISTA DE GRÁFICOS

Figura 1 - Projetos em educação no Brasil entre 2000 e 2015 79
Figura 2 - Número de Projetos Banco Mundial x Número de Projetos - Brasil em educação: 2000 – 2016 81
Figura 3 - Montante do compromisso x Montante do Compromisso em Educação no Brasil: 2000-2015 82
Figura 4 - Setores atendidos pelo PROACRE 88
Figura 5 - Temas abarcados pelo PROACRE 88
Figura 6- Setores atendidos pelo Projeto Manaus 91
Figura 7 - Temas abarcados pelo Projeto Manaus 92
Figura 8 - Setores atendidos pelo SWAP para o Rio Grande do Sul 94
Figura 9 - Temas abarcados pelo SWAp para o Rio Grande do Sul 95
Figura 10 - Setores atendidos pelo Projeto Educação no Recife 98
Figura 11 - Temas abarcados pelo Projeto Educação no Recife 98
Figura 12- Setores atendidos pelo SWAp Paraná 102
Figura 13 - Temas abarcados pelo SWAp Paraná 102
Figura 14- Setores atendidos pelo Projeto Assistência Técnica para o Rio de Janeiro 106
Figura 15 - Temas abarcados pelo Projeto Assistência Técnica para o Rio de Janeiro 106
Figura 16- Setores atendidos pelo Projeto Rio Grande do Norte 110
Figura 17 - Temas abarcados pelo Projeto Rio Grande do Norte 110
Figura 18 - Setores atendidos pelo Projeto Piauí 113
Figura 19 - Temas abarcados pelo Projeto Piauí 114
Figura 20 - Modalidades de empréstimos utilizadas pelos projetos vigentes 117
Figura 21 - Distribuição dos projetos nas regiões brasileiras 118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de projetos e Valores das parcerias entre o Banco Mundial e o Brasil, por ano, entre 2000 e 2016 69
Tabela 2 - Comparação anual de número de projetos e montante investido em projetos educacionais em comparação com números totais entre 2000 e 2016 80
Tabela 3 - Componentes e Subcomponentes do PROACRE 87
Tabela 4 - Categorias e Mecanismos do PROACRE na educação 89
Tabela 5 - Categorias e Indicadores de Avaliação do PROACRE na educação 90
Tabela 6 - Componentes e Subcomponentes do Projeto Manaus 91
Tabela 7 - Categorias e Mecanismos do Projeto Manaus na educação 92
Tabela 8 - Categorias e Indicadores de resultado do Projeto Manaus na educação 93
Tabela 9 - Componentes e subcomponentes do SWAp para o Rio Grande do Sul 94
Tabela 10 - Categorias e mecanismos do SWAp para o Rio Grande do Sul na educação 96
Tabela 11 - Categorias e Indicadores de avaliação para educação no SWAp para o Rio Grande do Sul 96
Tabela 12 - Componentes e subcomponentes do Projeto Educação no Recife 97
Tabela 13 - Categorias e Mecanismos no Projeto Educação no Recife 99
Tabela 14- Categorias e Indicadores de Resultado no Projeto Educação no Recife 100
Tabela 15 - Componentes e Subcomponentes do SWAp para o Paraná 101
Tabela 16- Categorias e Mecanismos em educação do SWAp Paraná 103
Tabela 17 - Categorias e Indicadores para avaliação em educação do SWAp Paraná 103
Tabela 18 - Componentes e subcomponentes do Projeto de Assistência técnica para o Rio de Janeiro 105
Tabela 19- Categorias e Mecanismos em educação no Projeto Assistência técnica ao Rio de Janeiro 107
Tabela 20 - Categorias e Indicadores para avaliação em educação no Projeto Assistência técnica ao Rio de Janeiro 107
Tabela 21 - Componentes e Subcomponentes do Projeto Rio Grande do Norte 109
Tabela 22 - Categorias e Mecanismos em educação no Projeto Rio Grande do Norte 111

Tabela 23 - Categorias e Indicadores para avaliação em educação no Projeto Rio Grande do Norte 111
Tabela 24 - Componentes e Subcomponentes do Projeto Piauí 113
Tabela 25 - Categorias e Mecanismos do Projeto Piauí em educação 114
Tabela 26 - Categorias e Indicadores de Avaliação do Projeto Piauí em educação 115
Tabela 27 - Tempo de duração dos projetos 116
Tabela 28 - Custos e instrumentos de empréstimo dos projetos vigentes: parte I 116
Tabela 29 - Custos e instrumentos de empréstimo dos projetos vigentes: parte II 116
Tabela 30 - Objetivo principal, elemento educacional e abrangência dos projetos vigentes: parte I 119
Tabela 31 - Objetivo principal, elemento educacional e abrangência dos projetos vigentes: parte II 119
Tabela 32 - PNE: Metas para o IDEB 148

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 21

CAPÍTULO 1: O processo de mundialização e a educação 27

1.1 Globalização e Mundialização: definições e consequências 27

1.2 O Estado diante da mundialização 36

1.3 Educação diante da mundialização 52

CAPÍTULO 2: Projeto do Banco Mundial para a educação brasileira: uma perspectiva dos projetos vigentes no país 59

2.1 O Banco Mundial 59

2.1.1 O que é o Banco Mundial 59

2.1.2 Breve História do Banco Mundial 61

2.2 O Banco Mundial no Brasil 67

2.3 O Banco Mundial e as políticas gerais para educação 70

2.4 O Banco Mundial e as políticas de educação no Brasil 78

2.5 Os projetos em educação básica vigentes no Brasil 84

2.5.1 Projeto PROACRE: Acre Social and Economic Inclusion and Sustainable Development Project 86

2.5.2 BR Manaus Service Delivery and Fiscal Management Development Policy Loan 90

2.5.3 SWAp (Abordagem Setorial Ampla) de Fortalecimento do Investimento Público do Rio Grande do Sul 93

2.5.4 SWAp (Abordagem Setorial Ampla) para o Projeto de Educação e Gestão Pública de Recife 97

2.5.5 SWAp (Abordagem Setorial Ampla) para o Projeto de Desenvolvimento Multissetorial do Paraná 100

2.5.6 Rio de Janeiro Stengthening Public Sector Management Technical Assistance Project 104

2.5.7 Rio Grande do Norte: Desenvolvimento Regional e Governança 108

2.5.8 Projeto Piauí: Pillars of Grouth and Social Inclusion Project 112

2.5.9 Panorama geral dos projetos analisados 115

CAPÍTULO 3: As diretrizes legais brasileiras para as políticas públicas de educação básica: uma comparação com as diretrizes do Banco Mundial 123

3.1 Arranjo básico do direito à educação 123

3.2 Metas para a educação: o Plano Nacional de Educação e o Banco Mundial 135

CONCLUSÃO 153

BIBLIOGRAFIA 157

INTRODUÇÃO

Essa pesquisa se propõe a investigar as possíveis relações entre o Banco Mundial e a educação básica brasileira, em um contexto de mundialização, dando especial enfoque às diretrizes legais das políticas públicas de educação básica e ao papel do Estado quanto às mesmas.

É discurso presente em quase todas as pesquisas sobre Banco Mundial e Educação que este organismo multilateral vem impondo políticas homogêneas nessa área nas mais diversas localidades. Para Coraggio (2000, p. 76), "as declarações do próprio Banco Mundial, a simultaneidade com que vêm sendo empreendidas as reformas educativas nos distintos países e a homogeneidade discursiva que as envolve" são fatores que parecem corroborar essa tese, mas há simultaneamente sinais de que na formulação e adoção de políticas há outros atores – locais - que atuam e são corresponsáveis pelo resultado alcançado. Sem levá-los em consideração não há como entender a adoção de diferentes prioridades e medidas em países parceiros do Banco Mundial.

Adotamos nesse trabalho o entendimento de que o Banco Mundial é um dos atores na formulação das políticas educacionais. Apesar de certamente não ser o único ator, é importante entendermos as ideias oriundas dessa instituição e especialmente aquelas que estão sendo oferecidas ao nosso país como opção para suas políticas para, assim, alcançarmos uma visão mais integral das políticas públicas de educação básica.

Como eixo organizador dessa pesquisa, formulamos as seguintes questões: Quais são as diretrizes para as políticas públicas de educação básica do Banco Mundial para o Brasil que se depreendem das propostas e documentos do Banco Mundial para a área nos últimos 15 anos? Esse conteúdo é compatível com o arcabouço legal nacional das políticas públicas de educação básica? É incompatível? É mais restritivo? É mais abrangente?

Ainda sobre o conteúdo dessas políticas, questionamos: Quais são os papéis do Estado (brasileiro) nas políticas públicas de educação básica, segundo esses mesmos documentos? Regulador? Gestor? Implementador? Financiador? Coautor? Esses papéis são compatíveis com os deveres constitucionais relacionados à educação básica?

Buscamos, sobretudo, entender as diretrizes do Banco Mundial para as políticas de educação básica regular, especialmente as dirigidas ao Brasil, e compará-las com as diretrizes

legais do nosso próprio ordenamento jurídico, procurando vislumbrar possíveis compatibilidades ou incompatibilidades entre elas.

Seria, contudo, impossível iniciar essas reflexões sem antes contextualizarmos o cenário em que tais interações ocorreram e ocorrem. Assim, desenvolvemos estudo sobre os processos de globalização e mundialização e suas consequências para os Estados nacionais e o campo da educação. Em seguida, estudamos como a educação se insere no campo de atuação do Banco Mundial, a história desse organismo na área e, em particular, suas relações com o Brasil.

Passamos à análise das diretrizes do Banco Mundial para a educação a partir de documentos oficiais, como seus relatórios anuais e a Declaração de Incheon, inferindo desses as principais diretrizes da instituição para as políticas educacionais. Descrevemos, então, os projetos do Banco Mundial vigentes no Brasil com elementos de educação básica.

Para responder as perguntas que guiam esta pesquisa, passamos ao estudo do arranjo básico do direito à educação básica, contemplando as finalidades gerais, princípios, deveres estatais e estrutura do financiamento desse direito, comparando-o com as diretrizes do Banco Mundial inferidas no capítulo anterior. Por fim, analisamos as metas do PNE, comparando suas estratégias com os mecanismos propostos nos projetos vigentes no Brasil.

Quanto aos recortes feitos ao problema de pesquisa, justificamos a eleição do Banco Mundial, como organismo internacional a ser analisado em sua interface com as políticas brasileiras, pelo protagonismo que tal órgão vem assumindo na área desde a década de 1990. Nesse sentido, interessante o marco trazido por Ximenes (2014):

> Coerente com as profundas mudanças geopolíticas em curso à época, Jomtien também é expressão de um novo conceito político para a área da educação, marcado fundamentalmente pela presença do Banco Mundial como ator de grande relevância no fomento à implementação de planos nacionais e, principalmente, na reformulação de conceitos no âmbito da Educação para Todos.[1]

A influência do Banco Mundial nas políticas públicas educacionais brasileiras é tema explorado por vários estudiosos da área de Educação (TOMMASI, L. D.; WARDE, M. J.; HADDAD, S, 1996). Notamos, porém, que a maioria desses estudos refere-se a documentos da década de 1990 e a políticas educacionais implantadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o que se justifica pela reforma do Estado ocorrida nessa época e as mudanças nas políticas educacionais marcadas pela LDB de 1996. Entendemos, contudo, ser importante realizar estudo quanto aos documentos e às políticas mais recentes mantidas ou

[1] O Programa Educação para Todos que também é conhecido como *Education for all*

implantadas pelos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Por esse mesmo motivo, este trabalho dará ênfase aos documentos do Banco Mundial emitidos a partir dos anos 2000.

Por fim, selecionamos como objeto de pesquisa documentos e leis relacionadas a políticas de educação básica, o que se justifica pelo fato de grande parte dos estudos pátrios acerca da relação banco mundial e educação ter como objeto de estudo o ensino superior e o fato de que o próprio Banco, em seus relatórios e, também, em grande projetos como o global *Education for all* (ou Educação para Todos) enfatizarem a importância da educação primária (mais especificamente, conhecida no Brasil como educação fundamental I) na superação da pobreza e coloca como meta dos países signatários a universalização dessa etapa do ensino.

Nossa hipótese é que as diretrizes do Banco Mundial direcionam as reformas educacionais para atender imperativos financeiros, de acordo com a classificação de Carnoy (2002), o que poderia culminar em políticas educacionais e mesmo uma "prática" do direito à educação mais restrita e, por isso, incompatível com o arcabouço legal brasileiro que sustenta as políticas públicas de educação.

Nesse sentido, também levantamos a hipótese de que a ideologia presente nesses documentos implicaria em uma diminuição da atuação direta do Estado e em um aumento da descentralização de sua atuação no que é pertinente aos serviços educacionais, o que não necessariamente é adequado à realidade brasileira.

Podemos dizer que nosso objetivo é construir um panorama atual das diretrizes do Banco Mundial para as políticas de educação básica, no Brasil em específico, e compará-lo com o quadro normativo nacional que está na base do direito à educação. Para concretização desse objetivo, a pesquisa proposta apresenta natureza empírica, de caráter qualitativo, em formato de análise documental.

Propomos então a análise qualitativa dos projetos do Banco Mundial voltados para a educação básica ainda vigentes no Brasil e dos relatórios do organismo nos últimos 15 anos, bem como dos principais pilares jurídicos nacionais das políticas públicas para educação básica.

Esta análise tem caráter empírico qualitativo porque, a partir dos dados indiretos colhidos sobre a atuação do Banco Mundial em projetos voltados para a educação básica no Brasil, bem como sobre seus objetivos gerais e suas diretrizes para a educação, pudemos avançar na direção de uma compreensão crítica dos sentidos e significados que o organismo estudado constrói e compartilha sobre o assunto em questão.

Quanto à abordagem teórico-metodológica utilizada nessa pesquisa, entendemos que o interesse e a atuação do Banco Mundial em políticas de educação se enquadram em um fenômeno maior relacionado à mundialização e à economia do conhecimento (CARNOY, 2002) e que essa compreensão tem consequências metodológicas.

Martin Carnoy e Diana Rhoten (2002) argumentam que "relacionar mudanças econômicas e sociais a mudanças no modo como as sociedades transmitem conhecimento é uma abordagem relativamente nova no estudo da educação". Iniciando-se nos anos 60 e 70, estudos históricos desafiaram a antiga visão de educação comparativa que se focava nas origens filosóficas e culturais dos sistemas nacionais de educação ao situar a reforma educacional em transformações econômicas e sociais.

Carnoy & Rhoten (2002) escrevem sobre os pesquisadores de políticas educacionais:

> Alguns deles foram além, utilizam abordagens baseadas na economia política, teoria de sistemas mundiais, e teorias do neocolonialismo e subdesenvolvimento para mostrar que imperativos econômicos em uma escala mundial eram uma força maior na modelagem da educação mundial.

Nessa nova abordagem de pesquisa, os autores mencionados reconhecem como a globalização fornece tanto um novo desafio empírico como um contexto teórico para estudos comparativos da educação, afirmando:

> A globalização é uma força reorganizadora da economia mundial, e os principais recursos para esta economia são o aumento do conhecimento e da informação. Se o conhecimento e a informação, normalmente transmitidos e moldados pelas instituições nacionais e locais, são essenciais para o desenvolvimento da economia global, e a economia global, por sua vez, molda a natureza das oportunidades e instituições educacionais, como devemos desenhar os vetores da nossa análise?

Assim, a globalização como importante fator das políticas educacionais traz desafios para o desenho das pesquisas nessa área. Buscamos em Ball (2006) embasamento para construirmos nosso próprio desenho de pesquisa. Segundo ele, "a pesquisa em política educacional dispõe de várias posições, estilos e preocupações que estão posicionadas diferentemente em relação aos processos e métodos da reforma[2] e em relação às tradições e práticas das ciências humanas" (p. 19).

Ball (2006, p. 21) define a formulação de políticas como um "processo que ocorre em arenas de luta por sentido" e propõe a "abordagem da trajetória", a qual busca captar as formas pelas quais as políticas evoluem, se modificam e decaem ao longo do tempo e do espaço, assim como as suas incoerências. Com base em pesquisas sobre políticas educacionais

[2] Esta reforma refere-se à grande reforma da educação britânica de 1988. A partir de estudos a esse respeito. Ball propõe uma metodologia para análise de políticas de reforma na educação.

entre os anos de 1980 a 2000, ele ainda faz alguns alertas aos quais procuramos nos atentar nessa pesquisa:

a) As pesquisas orientadas para as políticas não devem ignorar o fato de que existem várias políticas simultaneamente em curso e que há recíproca interferência entre elas.
b) As pesquisas sobre política educacionais não devem isolar-se do campo mais amplo de política social e econômica. Para tanto, deve-se: "localizar a educação dentro de projetos e ideologias mais gerais da política social contemporânea" e buscar conhecimento de conceitos e teorias desenvolvidas e aplicadas nesses outros campos tendo o cuidado de manter a coerência teórica e metodológica do trabalho.
c) A teoria deve ser utilizada, na perspectiva de Ball, para "relevar e subverter o que é mais invisível e insidioso em práticas prevalentes" (p. 25). Nesse sentido, o pesquisador deve estar consciente que "o desenvolvimento epistemológico nas ciências humanas (...) funciona politicamente e é intimamente imbricado no gerenciamento prático dos problemas sociais e políticos".

A principal contribuição do Banco Mundial na área da educação está em seu trabalho de assessoria. Podemos entender, assim, que a atuação desse organismo se dá muitas vezes através da oferta de ideias, as quais direcionam políticas nacionais estratégicas (CORAGGIO, 2000).

Não há, contudo, uma sistematização do conhecimento a respeito da real relação entre o Banco Mundial, e os diversos atores que o compõem como seus pesquisadores, consultores, agentes e negociadores, bem como seus variados objetivos, e os diferentes países, com suas instâncias governamentais e setores da sociedade civil. Porém, concordamos com Corraggio (2000, p. 76) que: "o simples fato de admitirmos a necessidade desse conhecimento implica a disposição de romper com os clichês usuais que atribuem a um supostamente monolítico Banco Mundial a responsabilidade exclusiva pelas políticas nacionais de educação".

Afim de respondermos essas questões, organizamos esse trabalho em três capítulos. O primeiro busca contextualizar a atuação de organismos como o Banco Mundial nas políticas públicas nacionais de educação, trazendo o conceito de mundialização, diferenciando-o de conceitos correlatos e refletindo sobre suas consequências quanto ao papel do Estado e à educação.

O segundo capítulo traz uma breve apresentação do Banco Mundial, seu histórico, sua atuação no campo educacional, bem como suas relações com o Brasil nessa área. Por fim, introduz as metas e diretrizes globais para a área e apresenta análise qualitativa sistemática dos projetos atualmente vigentes no país com elementos de educação básica.

O terceiro capítulo apresenta as diretrizes legais brasileiras para as políticas públicas voltadas à educação básica regular, comparando-as com as diretrizes do Banco Mundial para a área. Selecionamos, como objeto de análise, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (LDB) e o novo Plano Nacional de Educação (PNE), por sua importância inegável na definição do conteúdo geral do direito à educação e por, como recomenda Ball (2006), representarem importantes marcos temporais em meio a reformas sociais.

CAPÍTULO 1: O processo de mundialização e a educação

A existência de organismos multilaterais, como o Banco Mundial, e sua crescente atuação em esferas antes dominadas por instituições nacionais fazem parte de um movimento maior – a mundialização. Neste capítulo, pretendemos realizar um breve estudo sobre este fenômeno, conceituando-o, diferenciando-o de fenômenos correlatos e discutindo suas possíveis consequências no que diz respeito ao Estado e à concretização do acesso à educação básica.

1.1 Globalização e Mundialização: definições e consequências

Na revisão da literatura sobre o tema, observamos uma grande variedade de conceitos e definições relacionadas aos processos de globalização e mundialização e o frequente uso desses termos como correlatos. Contudo, neste trabalho, compreendemos que estes não sejam conceitos sinônimos, embora intensamente relacionados.

A seguir, apontaremos brevemente as principais e mais frequentes definições para mundialização e globalização, indicando, ao final da seção, a que será adotada ao longo desse trabalho.

Entre os autores (STIGLITZ, 2002; FERREIRA, 2008; JOSE, 2009) que entendem globalização e mundialização como sinônimos, há aqueles que os compreendem com sentido neutro, sem ideologia, o qual, apesar de sua origem eminentemente econômica, poderia ser redirecionado para interesses que não aqueles das elites dominantes. Esses estudiosos, via de regra, vislumbram a possibilidade de se desenvolver uma forma de agenda e liderança mundial pautada na solidariedade, fraternidade e interesses comuns a todos os povos – como a paz e a preservação do meio-ambiente. Em uma segunda corrente, existem aqueles que consideram o fenômeno fruto e, simultaneamente, elemento essencial do capitalismo e, por isso, necessariamente dependente da sistemática e dos interesses desse.

Entre (CARNOY, 2002; OLEA e FLORES; OSORIO, 2014; PEREIRA e SANTOS, 2008) os que vislumbram a globalização e a mundialização como fenômenos distintos, a globalização é apresentada como processo histórico de expansão da economia que ocorre

desde as primeiras navegações, enquanto a mundialização é abordada como processo vinculado à reprodução do capital. Alguns autores como Osorio (2014) entendem a mundialização como a atual etapa de expansão e reprodução do capital, outros, como Pereira e Santos (2008) afirmam ser esse fenômeno um novo modelo econômico decorrente, mas diferente do capitalismo.

Antes de passar à análise dos diversos conceitos de globalização e mundialização e de suas consequências gerais, é preciso distingui-los de outros dois processos correlatos: a internacionalização e a regionalização. Ambos os fenômenos são respostas à mundialização e à globalização, em uma tentativa dos Estados-nacionais melhor se adequarem a esta realidade (RANIERI, 2013).

Servilha (2014, p. 8) define a internacionalização como "um esforço sistemático do Estado e outras instituições (como de ensino ou famílias) em responder aos requerimentos e desafios da globalização nos mais diferentes âmbitos". Assim, enquanto a globalização e a mundialização estão fortemente vinculados ao desenvolvimento histórico do Ocidente e ao processo de reprodução e expansão do capital e constroem-se em redes, formando uma teia entre diversas áreas, instituições e personagens, a internacionalização é uma resposta local organizada do Estado a essa nova realidade. Mas essa resposta acaba também por integrar e se alimentar da teia da globalização.

Já a regionalização, consistente na formação de blocos regionais ou sub-regionais de Estados, imbuídos de poder decisório, com fins de integração econômica, é, segundo Ranieri (2013, p. 182), "estratégia política, jurídica e econômica desenvolvida para proteção dos interesses nacionais face à globalização". Se a internacionalização é a resposta organizada do Estado-nacional diante da globalização, a regionalização é a resposta organizada de um conjunto de Estados-nacionais, que buscam proteger seus interesses econômicos nacionais e comuns nessa nova e complexa realidade.

No que se refere à globalização, de forma genérica, a literatura majoritária a apresenta como processo de aumento de grande magnitude de diversos fluxos internacionais, impulsionado pelo desenvolvimento de novas tecnologias nos setores de transporte e informação, em especial a partir das décadas de 1980-1990, o que vem resultando em uma integração crescente de Estados e sociedades em sistemas e redes de interação mundiais.

Estas redes, ou teias, estendem-se às dimensões: econômica, política, ecológica, militar, social, cultural e linguística, tornando a cooperação internacional e a coordenação de políticas públicas nacionais requisitos indispensáveis para lidar com as consequências desse processo. Para tanto, contam com o auxílio de infraestruturas físicas (ex: transportes),

normativas (ex: tratados de imigração) e simbólicas (ex: adoção do inglês como língua franca) que estabelecem uma interligação global relativamente duradoura (SERVILHA, 2014).

Mas, como mencionado anteriormente, globalização é um termo contestado e sua extensão a diversas esferas (econômica, cultural, ecológica, tecnológica) pode também ser entendida como processos globalizadores paralelos e distintos que se desenvolvem diferentemente e afetam os países de variados modos (PEREIRA e SANTOS, 2008).

Pereira e Santos (2008), Stiglitz (2002), Olea e Flores (2000) e Carnoy (2002) posicionam-se no sentido de a globalização ser em si neutra, podendo, contudo, revestir-se de diversos projetos ideologicamente enviesados. Esses autores afirmam que o "projeto neoliberal de globalização" – resultado do Consenso de Washington[3] e promovido por agências mundiais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – tem predominado nos fóruns de políticas mundiais como único conceito e modelo de globalização à custa de conceitos e modelos alternativos.

Olea e Flores (2000) afirmam, inclusive, que globalização é um nome genérico utilizado pelas ideologias dominantes para se referir ao processo de mundialização capitalista, não sendo, contudo, na opinião dos autores, o único modelo possível. Os estudiosos mexicanos afirmam que o processo de globalização incorpora valores culturais e expressa relações humanas peculiares, não se limitando ao aspecto econômico e que não necessariamente significa apenas relações de submissão, exploração e dependência. Por isso, acreditam ser possível se pensar em uma globalização democrática, baseada em princípios comunitários de solidariedade.

Este conceito neoliberal universaliza as políticas e obscurece as diferenças entre países e regiões. Ele também nega a capacidade das tradições, instituições, valores e culturais locais de mediarem, negociarem, reinterpretarem e transmutarem o modelo dominante de globalização e a forma emergente do capitalismo do conhecimento no qual ele se baseia. Muitos economistas, inclusive alguns oriundos de correntes mais tradicionais, têm argumentado contrariamente a esse modelo homogêneo e monolítico de globalização (PEREIRA e SANTOS, 2008).

---

[3] O Consenso de Washington é como ficou conhecido o pacote que sistematizou dez reformas políticas de cunho neoliberal, aprovadas em 1989 por representantes do Tesouro Americano, Banco Mundial, FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento, USAID (agência para o desenvolvimento internacional, do Departamento de Estado Norte-americano), congressistas e acadêmicos norte-americanos. As reformas baseavam-se na liberalização da economia da economia mundial e na reorientação do Estado como provedor de um marco normativo que garantisse a segurança e a lucratividade do setor privado. Este pacote ganhou o status de paradigma político transnacional.

Na concepção de Stiglitz (2002), a globalização é fruto da drástica redução de custos de transporte e de comunicações e da derrubada de barreiras impostas artificialmente aos fluxos de produtos, serviços, capital, conhecimento e (em menor escala) de pessoas e define-se pela maior integração dos países e dos povos do mundo. Também para ele, a globalização não é em si mesma boa ou ruim. Ela tem o potencial de realizar enorme bem, mas em determinadas situações representa um grande desastre. Nesse sentido, Carnoy (2002) acrescenta que a globalização não pode ser confundida com a ideologia que a ela atualmente se associa.

Ferreira (2008, p. 21) afirma que a globalização é "processo de transformações na ordem econômica mundial com repercussões sensíveis diretamente nas ordens jurídica, cultural e política dos Estados e da Sociedade, logo, um processo de cognição e compreensão de natureza transdisciplinar". Esse movimento caracterizar-se-ia não apenas pela interconexão das relações, mas pela magnitude dessas relações interligadas e, principalmente, pela necessidade de sua existência para manutenção da realidade como conhecida.

Para esse mesmo autor, a globalização, em sua fase contemporânea, é um fenômeno derivado do capitalismo, o que explicaria a emergência de atores diretamente interessados nesse sistema, como por exemplo, as empresas transnacionais e organismos financeiros internacionais.

A partir deste conceito, apontam-se como características desse processo: a desregulação estatal; a integração dos mercados; e a descentralização das atividades produtivas de acordo com os interesses de conglomerados internacionais (RANIERI, 2013).

Na abordagem adotada por Pereira e Santos (2008), a desregulamentação do capital não é mera característica, mas peça chave para o início de uma série de dinâmicas transformadoras do processo produtivo, desde o fim do século XX, as quais culminaram no fenômeno atual de globalização.

Baseadas em Boaventura de Sousa Santos, estas autoras afirmam que esse é um processo com estágios de desenvolvimento distintos e interface com variadas dimensões, como econômica, social, política, religiosa, jurídica e cultural. No atual estágio, assiste-se a uma combinação entre universalismo e particularismo da qual decorrem muitos conflitos (PEREIRA e SANTOS, 2008).

A presente etapa do desenvolvimento situa-se como Pós-Consenso de Washington, caracterizando-se por uma nova configuração do capital: o capital transnacional, comandado por blocos, entre os quais se destacam o americano, japonês, europeu e, mais recentemente, o chinês. São também notas peculiares dessa etapa a emergência dos mercados financeiros

globais, dos blocos comerciais e dos conglomerados multinacionais como importantes elementos na estrutura institucional. Como consequência tem-se uma (re)organização do capital, o que muitas vezes significa uma maior regulação pautada pelo receituário neoliberal nos países periféricos e semiperiféricos.

É interessante também anotar o comentário de Carnoy (2002) acerca da economia globalizada. Segundo este autor, ela não se caracteriza apenas pelas interações ao redor do globo, mas sim pelo fato de suas atividades estratégicas fundamentais – como a inovação, os capitais, e a gestão da empresa – funcionarem em escala planetária e em tempo real.

Nesse sentido, Ranieri (2013, p. 183) afirma que o mercado global "opera mediante fracionamento das suas atividades e processos entre diversos Estados, conforme a conveniência econômica das empresas multinacionais envolvidas". São grandes exemplos desse tipo de produção descentralizada os serviços de atendimento ao consumidor (*call-centers*), normalmente realizados em países diferentes da sede da empresa, e a indústria automobilística, cujas peças e componentes são fabricados em diferentes países, escolhidos em razão de isenções fiscais e fragilidade de leis trabalhistas e ambientais, e, posteriormente, reunidos, de forma a auferir o maior lucro possível.

Carnoy (2002) explica que, para além da economia e da produção industrial, todas as relações, inclusive as familiares e entre amigos, reorganizam-se progressivamente em torno de uma visão redimensionada do tempo e do espaço. E a troca constante de informações e valores culturais, através dos modernos meios de comunicação, promove uma constante "ressignificação" do universo individual e coletivo. Surge, assim, a ideia do mundo como uma "aldeia global", em que se concretiza uma globalidade de padrões e valores socioculturais, baseada em uma cultura de massas, que, muitas vezes, conflita e extermina as culturas locais.

Stiglitz (2002) aborda a globalização como uma força contraditória. Com base nas experiências do Leste Asiático, ele aponta uma série de mudanças positivas que poderiam ser atribuídas a esse fenômeno. Entre elas, destacam-se: o crescimento econômico de alguns países impulsionado pela abertura ao comércio internacional, aumento da expectativa de vida média, melhoria do padrão de vida médio, redução da sensação de isolamento de alguns países, compartilhamento do conhecimento, introdução de novas tecnologias, acesso a novos mercados, criação de novos setores, aumento da ajuda externa a países em desenvolvimento e articulações de protestos por causas globais, inclusive a antiglobalização.

Os defensores da globalização neste "modelo neoliberal" a associam à aceitação do capitalismo como modelo econômico triunfante e a consideram sinônimo de progresso. Entretanto, são muitos os quadros negativos relacionados a esse fenômeno, entre eles Stiglitz

(2002) pontua: o aumento da desigualdade socioeconômica; aumento da miséria em certas áreas do globo com a África; problemas para o meio-ambiente e a falta de estabilidade em muitas regiões do planeta.

Nesse mesmo sentido, Jose (2009) descreve a globalização com base em 6 paradoxos: a) compartilhamento e multiplicação de desenvolvimento x destruição das potencialidades de desenvolvimento de certos países; b) produção e divulgação de conhecimentos científicos e tecnológicos x má utilização desses conhecimentos, resultando em baixos padrões de qualidade de vida em certas regiões do globo; d) aumento da riqueza x aumento da desigualdade; e) pluralismo e diversidade x massificação cultural; f) difusão da democracia x imposição militar de potências como os Estados Unidos.

Assim, observa-se que são muitos os efeitos negativos e positivos relacionados entre si atribuídos à globalização. Para Stiglitz (2002), uma das explicações para esse quadro paradoxal seria a atuação de instituições econômicas internacionais (como, FMI, Banco Mundial e OMC), as quais, além de muitas vezes servirem aos interesses dos países mais industrializados (ou de setores desses países), guiam-se por uma mentalidade restrita a uma visão parcial acerca da economia e da sociedade.

Na concepção do ex-vice-presidente do Banco Mundial, muitas vezes, a oposição à globalização é, na verdade, um movimento contrário a um conjunto particular de doutrinas imposto por instituições financeiras internacionais, como, por exemplo, o Consenso de Washington, e ao fato de certos países ou populações acreditarem estar sendo privados de fazer as próprias escolhas, muitas vezes tendo que aceitar condições e situações que países como os Estados Unidos rejeitaram (STIGLITZ, 2002).

Por outro lado, segundo o mesmo autor, a globalização também culmina no crescente reconhecimento dos impactos globais de certas áreas e ações e da íntima conexão entre elas. Essas questões demandam ação coletiva global e sistemas de governança global. Essa percepção atrela-se à criação de instituições globais para tratar desses temas e hoje sua existência é uma das características do fenômeno.

Por fim, Stiglitz (2002) afirma que se houvesse, no âmbito da globalização, “um governo mundial”, esse seria capaz de direcionar as forças desse fenômeno para o bem global. Em sua opinião, ao invés disso, tem-se um sistema de governança global, no qual instituições financeiras, como o Banco Mundial, o FMI e a Organização Mundial do Comércio (OMC) e os restritos setores por eles representados monopolizam a tomada de decisões, excluindo dessas, muitas vezes, aqueles que por elas serão mais afetados.

No que se refere à mundialização, Osorio (2014, p. 143-144) explica que a formação "do capitalismo como sistema mundial constitui um processo, no qual é possível distinguir diversas etapas. A mundialização refere-se a uma etapa particular dentro desse processo"[4]. Nesta perspectiva, não se considera a mundialização como inerente ao capitalismo desde suas origens, nem como fenômeno inédito do final do século XX.

Também não se deve confundir mundialização com o imperialismo, já que, apesar de serem referentes a processos intimamente relacionados, remetem a fenômenos distintos. De acordo com Osorio (2014), a confusão entre esses dois conceitos é comum por se encontram ambos no mesmo nível de análise (marxista): o sistema mundial capitalista[5] e, além disso, se potencializam e se condicionam mutuamente.

A noção de imperialismo relaciona-se com um período específico no processo de acumulação e reprodução do capital, em que o capital monopolista e, mais especificamente, o capital financeiro são predominantes. Dessa predominância, derivam-se outros elementos como a exportação de capitais e a "repartição" do globo. Outro elemento importante para a construção desse conceito é a atuação dos Estados centrais (ou imperialistas), através de sua força política, na imposição sobre a economia-mundo de estruturas de preço e de troca que favoreçam os interesses de suas elites.

É também importante mencionar que para o surgimento do imperialismo há requisito imprescindível – a existência de uma economia mundial. O estudioso mexicano a conceitua como um sistema de relações de produção e troca que abarcam a totalidade do mundo.

A mundialização, por sua vez, "é uma etapa particular dentro do processo de constituição do sistema mundial e da necessidade do capital se apropriar extensiva e intensivamente do espaço nas diferentes fases do ciclo do capital"[6]. A apropriação extensiva diz respeito ao ingresso e à dominação de áreas do globo que ainda não se integraram ao sistema mundial, enquanto a apropriação intensiva refere-se a novos e mais profundos tipos de dominação em regiões já inseridas no sistema (OSORIO, 2014, p. 146).

---

[4] Tradução livre feita pela autora. No original: "la conformación del capitalismo como sistema mundial constituye um processo em el cual es possible distinguir diversas etapas. La mundialización refiere a uma etapa particular dentro de esse processo".

[5] Segundo Osorio (2014), da obra marxista destacam-se os seguintes níveis de análise: modo de produção capitalista, sistema mundial, padrão de reprodução de capital, formação socioeconômica e conjuntura. No nível de análise "sistema mundial", encontram-se as seguintes categorias: imperialismo, mundialização, centro-periferia (ou economias imperialistas e economias dependentes), ciclos e divisão internacional do trabalho.

[6] Tradução livre feita pela autora. No original: "etapa particular dentro del proceso de constitución del sistema muldialy de la necesidad del capital de apropriarse extensiva e intensivamente del espacio em las diferentes fases del ciclo del capital".

Com base em Immanuel Wallerstein, Osorio (2014) cita três momentos do processo expansivo do sistema mundial capitalista: a) de 1450 a 1650, houve início do sistema mundial que incluía boa parte da Europa e parcelas da América; b) de 1750 a 1850, ocorreu a grande expansão, em que se incorporaram ao sistema o Império Russo Otomano, a Ásia Meridional, partes da África ocidental e o restante da América; c) de 1850 a 1900, configurou-se mais uma grande expansão, na qual se incluíram a Ásia oriental, outras regiões da África e a Oceania e, pela primeira vez, um sistema histórico (no caso, o capitalismo) geograficamente abarcou o globo inteiro.

A mundialização configurou um quarto momento expansionista, que se construiu baseado na comunhão de elementos históricos, econômicos, tecnológicos, políticos e sociais.

O final de um ciclo expansivo capitalista, concomitante com o final da 2ª Guerra Mundial, e o início de uma queda na taxa de lucro (a partir da década de 1960 e que perdura até os dias correntes) criaram um cenário de crise na economia mundial. Na tentativa de superá-lo, o capitalismo acelerou e intensificou suas tendências de operar em termos mundiais (OSORIO, 2014).

Compuseram também o quadro que permitiu a emergência da mundialização: os avanços nas áreas de comunicação e transporte, impulsionados pelas revoluções tecnológicas que visavam o lucro das empresas e também aquelas que buscavam resultados bélicos, a desarticulação das organizações políticas das forças trabalhadoras e sindicais, o colapso do socialismo e abertura do mercado chinês (OSORIO, 2014).

Nesse movimento, Osorio (2014) aponta que entre as principais tendências da reprodução do capital no final do século XX estão vários dos mecanismos indicados apontados por Marx como ferramentas de combate à queda da taxa de lucro. Pode-se citar: intensificação do comércio exterior, aumento da exploração da mão-de-obra, revoluções tecnológicas, guerra, flexibilização da legislação laboral, aumento do desemprego, fortalecimento do capital financeiro e fusões entre conglomerados.

Esse mesmo autor explica que se fala em processo de mundialização capitalista, porque são os movimentos, contradições e limites próprios ao capital que dão cunho próprio a este processo. Ressalta, porém, que o modo de produção capitalista requer um mercado tridimensional integrado (mercados, capital e trabalho) e, em sua expansão atual, o mercado mundial é ainda meramente bidimensional (mercados e capital), sendo que o mercado de trabalho permanece compartimentado.

A mundialização desencadeia outros processos. Assim, é preciso explicar que todas as fases do ciclo do capital se redimensionam, de maneira inédita, a uma escala mundial, vez que

a reprodução do capital converte a economia mundial em seu ponto de referência. Nesse contexto, desenvolve-se uma dinâmica de grande mobilidade do mercado financeiro. E, por fim, há uma tendência de também as crises do capitalismo se tornarem mundiais (OSORIO, 2014).

Contudo, isso não significa uma "desterritorialização" da acumulação do capital, pelo contrário, este movimento impulsiona a formação de economias imperialistas, entendidas como núcleos privilegiados de acumulação, e economia dependentes, aquelas em que predomina a "desacumulação". Assim, "a mundialização atua como um processo que potencializa a vocação imperialista do capitalismo"[7], aumentando a desigualdade entre as economias centrais e as dependentes, fomentando as lutas de classes, bem como aquelas internas aos blocos imperialistas (OSORIO, 2014, p. 149).

Para os fins desse trabalho, compreende-se que o termo mundialização refere-se a uma etapa de expansão e concretização do sistema mundial capitalista e que, como Olea e Flores (2000) explicam, a globalidade contemporânea é o resultado natural de um longo processo histórico, especialmente do capitalismo e das espetaculares transformações tecnológicas dos últimos séculos.

Não se pode negar que os processos de globalização e mundialização fazem parte de uma realidade de mundo que testemunha novas formas de domínio e exploração entre classes à revelia das necessidades sociais mais gerais, mas existem também avanços e consequências positivas para a humanidade. Como afirmam Olea e Flores (2000), "a atual globalização é uma etapa do desenvolvimento do capitalismo, mas ao mesmo tempo é uma etapa da evolução da humanidade".

Dessa forma, ainda que a globalização seja fruto de mais uma etapa no desenvolvimento do capitalismo como sistema mundial, ela tem significado e consequências que extrapolam essa esfera, alcançando formas de viver, pensar, produzir e consumir na sociedade contemporânea. Assim, entende-se que a globalização é primordialmente uma nova visão de mundo (OLEA e FLORES, 2000).

---

[7] Tradução livre feita pela autora. No original: "La mundialización actúa así como um proceso que potencia la vocación imperialista del capitalismo".

1.2 O Estado diante da mundialização

Nessa nova realidade mundial, em que coexistem múltiplos atores nacionais e internacionais e os fluxos internacionais de capitais, serviços, pessoas e informações aumentam exponencialmente, surgem inúmeros questionamentos quanto ao impacto dessas transformações no Estado.

Elas enfraqueceriam seu poder como principal centro de decisões? A atuação das instituições multinacionais e transnacionais compromete as soberanias nacionais? Seriam os Estados-nacionais obstáculos ao desenvolvimento econômico no cenário da mundialização? Ou seriam eles instituições essenciais à mundialização e ao capitalismo?

Carnoy (2002) propõe uma reflexão sobre as transformações que a mundialização promovem na área da educação e como isso impacta a atuação do Estado, sumariza os principais argumentos das duas principais correntes que tentam responder se o poder do Estado se enfraqueceria no contexto da mundialização.

Entre os argumentos no sentido de ocorrência de enfraquecimento do poder estatal, destacam-se aqueles que relacionam o estabelecimento de uma concorrência a nível global e a consequente necessidade de os Estados-nacionais tornarem suas economias atrativas para o grande capital financeiro em circulação pelo mundo com o desvirtuamento da essência e finalidade do Estado-nação.

Isso porque, para atender a essas novas demandas, o Estado reformula seu orçamento, sua política monetária e, por vezes, sua política econômica por completo de forma a privilegiar a competitividade globalizada e os beneficiários de juros das aplicações financeiras em detrimento de uma economia nacional estabilizada e dos interesses da população economicamente ativa média do país. Assim, ao invés de protetores da identidade nacional ou de um projeto nacional, os Estados seriam obrigados a restringir-se ao papel de promotores do crescimento econômico.

Ainda sobre os argumentos que relacionam a mundialização à deterioração do poder do Estado, Carnoy (2002) explica que a ideologia neoliberal, alinhada a esse processo globalizador, pressiona os Estados a descentralizarem seu poder, o que diminui sua capacidade de harmonizar os interesses das várias instituições e identidades representadas em seu âmago, limitando sua responsabilidade ao desenvolvimento econômico. Essa restrição na capacidade do Estado-nação em administrar conflitos étnicos e sociais somada às crescentes

disparidades econômicas, ocasionadas pelas políticas de integração ao mercado global, culmina em uma crise de legitimidade da instituição estatal.

Segundo esse mesmo estudioso, há correntes que, acreditando na perda do poder do Estado, preconizam o surgimento de um Estado virtual, adaptado à mundialização. Esse seria um espaço de produção que promoveria investimentos, internos e externos, focando-se, contudo, nos recursos humanos, na concepção, na pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e nas atividades financeiras. O Estado virtual seria, portanto, "uma entidade negociadora que utiliza suas competências diplomáticas e comerciais para amortizar melhor a formação dos recursos internos" (CARNOY, 2002, p. 31).

Por outro lado, existe uma série de argumentos que constroem a tese de que a mundialização não enfraquece o poder do Estado. Entre eles, o principal é que este continua a influenciar o espaço territorial e temporal que constitui o palco habitual dos principais atores econômicos e no qual deve ser investido o capital.

Ademais, para maximizar seu lucro e proteger seu rendimento, empresas multinacionais e capitais mundializados necessitam de "um aparelho de Estado eficaz e de uma sociedade civil desenvolvida que ofereçam a um mercado em expansão, condições políticas estáveis e um investimento público regular em capital humano" (CARNOY, 2002, p. 32). Este apontamento, na verdade, pode incluir-se em argumento maior, que será explorado em momento posterior, no sentido de que o capital depende da estrutura estatal para reproduzir-se.

Nesse sentido, Carnoy (2002), Stiglitz (2002) e Osorio (2014) apontam que as experiências de desenvolvimento econômico com melhores resultados nas últimas décadas se deram em países caracterizados pela intervenção e regulação estatal. Argumentam que a coesão social e a identidade nacional são fatores importantes na estabilidade social e econômica, o que, por sua vez, interessa à indústria e ao capital financeiro. Pode-se dizer, assim, que a adoção de uma política econômica e social coerentes por um Estado bem estruturado e eficaz atrai capital e mão-de-obra qualificada.

É preciso, contudo, atentar-se para a dificuldade em distinguir certos aspectos estruturais da mundialização (como, por exemplo, crescimento dos fluxos financeiros mundiais, desenvolvimento do comércio internacional, proliferação das multinacionais) da posição ideológica estimulada pelos grupos financeiros que ganham importância nesse processo e suas consequências.

A ideologia vinculada ao atual processo de globalização, o neoliberalismo, apresenta um "pacote de medidas" que tem como propósito a recuperação da taxa de retorno do capital.

Entre essas medidas estão: a diminuição dos níveis de emprego, o corte dos gastos sociais, as políticas de austeridade e, consequentemente, a diminuição de salários. O que se inicia como uma negação ao modelo do Estado de bem-estar social e das medidas keynesianas de combate à crise do capital converte-se, com a influência de instituições financeiras internacionais, em um ataque à presença estatal na economia, de modo geral (OLEA e FLORES, 2000).

Assim, as políticas de desmantelamento dos setores públicos da economia e de abstenção estatal, bem como as demandas pela desregulação dos mercados financeiros, que supervalorizam o capital financeiro e especulativo em relação ao produtivo, são características da ideologia neoliberal e não do processo de mundialização em si.

Segundo Osorio (2014), sob a influência deste conjunto ideológico, predomina atualmente a tese de que os Estados-nacionais são o grande obstáculo à mundialização econômica, por permitirem a subsistência de condições internas diferentes em cada país, o que dificultaria a homogeneização mundial.

Contudo, em sua obra (2014) este autor defende tese contrária, afirmando que tanto o antigo como o novo capitalismo necessitam do Estado para se reproduzir e expandir e, portanto, seria ele elemento essencial para a emersão e concretização da mundialização.

Isso porque certas funções, essenciais ao capitalismo, só podem ser exercidas pelo Estado. Entre elas destacam-se: a preservação da ordem e da paz social dentro das fronteiras estabelecidas; a submissão do trabalho às condições demandadas pelo capital; servir como plataforma para tarefas expansionistas; a formulação e aplicação de políticas protecionistas; a criação de demandas para novos e antigos mercados. Dessa forma, o Estado opera como instância de força de capitais nacionais, que operam mundialmente, para alcançar objetivos de investimentos e/ou apropriação de matérias primas e abertura de mercados em plano mundial.

Nesse trabalho, compartilhamos do argumento de Osorio (2014) e para melhor explorá-lo, apresentaremos brevemente sua compreensão sobre a instituição estatal e seu funcionamento.

Em sua linha de raciocínio, o Estado é apresentado como entidade complexa e propõe sua análise a partir de elementos simples e essenciais, aos quais serão incorporados novos elementos. Assim, ele apresenta um leque de compreensões sobre o Estado, a saber: como domínio de classes, como condensação das relações de poder, como comunidade e como coerção, ou detentor da violência concentrada.

A principal tese do livro de Osorio é que o Estado-nacional tem papel peculiar e essencial na sociedade moderna capitalista, e que essa posição se mantém apesar das transformações trazidas pela mundialização e pela globalização. Nesse sentido, ele enumera

quatro peculiaridades que sintetizam o porquê da imprescindibilidade do Estado na sociedade moderna capitalista:

a) É a única instituição capaz de apresentar interesses sociais restritos como interesses comuns a sociedade;
b) Sintetiza costumes e valores compartilhados, traçando metas e trajetórias comuns aos membros da sociedade;
c) É o centro do poder político, sendo o núcleo de articulação das redes e relações de poder;
d) Desempenha papel fundamental na reprodução material, social, política e ideológica.

Na construção de seu pensamento sobre esta instituição, Osorio (2014) afirma que há o Estado visível e o Estado invisível, sendo que este último compreende Estado como relação social e daria significado e orientação ao primeiro. Assim, o específico e essencial ao Estado é o poder e domínio de classes.

O Estado invisível é a condensação material das relações sociais de domínio e exploração (ou enquanto coisificação dessas relações) e esta faceta do Estado se apresenta, em sua forma visível, como "um conjunto de "coisas": o aparato do Estado, uma organização hierarquizada de instituições, regras, leis e pessoal". Tal aparato constitui o que se chama de Estado visível, o qual se encontra articulado e unificado por interesses e projetos das classes detentoras do poder político (OSORIO, 2014, p. 38).

Nessa esteira de pensamento, o Estado, enquanto aparato, refere-se a funções administrativas e técnicas, que aparentam, muitas vezes, serem tarefas neutras, mas que estão impregnadas pelo poder estatal, o qual visa à reprodução da sociedade com a orientação de interesses sociais específicos.

No que se refere à rede de relações de poder que constituem o aspecto invisível do Estado, não se pode deixar de comentar o impacto de organismos que representam nichos do capital internacional, entre os quais destacamos o Banco Mundial, objeto deste trabalho. Ao mesmo tempo em que os interesses de tal organismo está representado nesse aspecto invisível, é interessante notar, como se explorará com mais aprofundamento no segundo capítulo dessa dissertação, que ele precisa dos Estados nacionais para reproduzir a ideologia a ele vinculada.

Nesse sentido, é interessante a análise do estudioso mexicano quanto à relação entre o Estado e o processo de dominação e exploração capitalista:

> "O Estado capitalista é resultado e ao mesmo tempo reprodutor da ruptura-integração do político e do econômico. A dominação e a exploração não são idênticas, mas não estão desligadas. Ao contrário, estão estreitamente interligadas

> porque o capital é simultaneamente exploração e dominação, e o Estado é o ponto central dessa conexão" (OSORIO, 2014, p. 29)

Para ele, as relações de poder político definem as outras formas de poder (familiar, étnica, de gênero). E esse poder tem a capacidade de se produzir e reproduzir em todos os âmbitos da sociedade, muito embora tenha seu principal núcleo de articulação no Estado. Esta centralidade do poder político no capitalismo, a qual repousa e se exerce através do Estado, por sua vez, o diferencia de sua manifestação em formas sociais anteriores.

A própria formação do Estado capitalista leva a uma concentração do poder político na instância estatal, o que se expressa inclusive através do monopólio da violência. Contudo, tal concentração não nega a presença de redes de poder e domínio, bem como de redes de resistência, devendo lembrar-se que, a despeito do poder político, as classes dominantes contam com outras instâncias de domínio, como: igrejas, escolas e meios de comunicação, os quais moldam e reproduzem costumes e valores que sustentam as posições e projetos de tais classes.

Retoma-se, assim, a definição clássica do Estado-nação como aquele que se forma com o exercício do poder político centralizado sobre uma população em território definido, enfatizando que não há necessariamente identidade linguística, religiosa, cultural ou étnica, pelo contrário, a formação desse tipo estatal pressupõe, em geral, o predomínio de alguma "nacionalidade" sobre outra.

A partir dessa dominação, e da visão dos dominadores, desenvolve-se um imaginário de homogeneidade, calcado em alguma ideologia nacionalista. Tal imaginário constrói-se e se sobrepõe a uma base real de heterogeneidade e propicia uma identidade comum e consciência coletiva que favorecem a coesão interna.

Esta unidade do Estado-nação foi essencial para o desenvolvimento do capitalismo, pois além de resolver problemas políticos e ideológicos, auxiliou em dilemas econômicos, estabelecendo moedas únicas, favorecendo as trocas mercantis. Observa-se, desse modo, que desde sua origem, há uma dinâmica de contradição que permeia todos os movimentos do capital. Ele apresenta uma vocação expansionista que demanda um sistema mundial para funcionar, mas só se constituiu e é capaz de se perfazer a partir do estabelecimento de uma nova fronteira espacial que o impulsiona e, ao mesmo tempo, limita sua vocação universal: o Estado-nação (OSORIO, 2014).

Se o Estado, em seu conjunto, é a condensação de relações de poder político, existe, em seu interior, uma hierarquização entre suas diversas instituições de acordo com sua importância política naquele momento histórico específico. Assim, essa hierarquização pode

modificar-se, permitindo que a condensação de poder político se movimente no interior do aparato estatal, modificando, inclusive, a forma do Estado (como ocorreu nas ditaduras latinas dos anos 70). Para o estudioso mexicano, essa flexibilidade do aparato estatal atende à necessidade das classes dominantes se adaptarem diante das demandas oriundas da luta de classes.

Ainda na linha de raciocínio desenvolvida por Osorio (2014), aos tradicionais órgãos do Poder, da clássica divisão tripartite do Poder Estatal (Executivo, Legislativo e Judiciário), agrega-se uma série de "agências" (*dependências*) que crescem ou diminuem em diversos momentos históricos, atendendo a inúmeros fatores: necessidades da reprodução do capital, acordos políticos, alianças entre as diversas classes, etc.

O Estado, na sociedade capitalista, é a única instituição que permite a representação de interesses de grupos sociais específicos como interesses de toda a sociedade. Assim, alcançar o poder estatal é a tarefa fundamental de qualquer classe social, em termos políticos.

Existem três ordem de funções exercidas pelo Estado: econômicas, político-ideológico-repressivas e sociais. O que torna possível ao aparato do Estado realizar os interesses das classes dominantes? Entre as diversas correntes que respondem a essa pergunta, Osorio (2014, p. 44) destaca os instrumentalistas e os estruturalistas. Enquanto os primeiros defendem que isso ocorre devido à presença de indivíduos das classes dominantes em posições chave do aparato estatal, os segundos afirmam que os interesses das classes dominantes estão resguardados pela organização estatal em si.

Na perspectiva construída pelo mencionado autor, o Estado capitalista condensa relações sociais, cria e modifica as correlações de força a favor daqueles que dominam economicamente a sociedade. Assim, muito mais do que refletir a luta de classes, o que implicaria uma posição neutra, o Estado desenvolve um papel ativo nessa luta, favorecendo a integração e a organização das classes dominantes e provocando a dispersão e a desarticulação das classes dominadas. E nisso consiste uma das funções políticas básicas do Estado e um dos motivos pelo qual um processo de mundialização, entendido como etapa de concretização do sistema mundial capitalista, não pode prescindir dessa instituição.

Em certa medida, o Estado burguês expressa as conquistas dos dominados, mas o faz de forma limitada, desvirtuada e filtrada pela ação estatal. Por esse motivo, Osorio defende que o Estado capitalista não é o melhor, ou o mais fundamental, lugar para que as classes dominadas acumulem forças, indicando para tanto a sociedade civil. Essa ressalva, porém, não muda a posição de centralidade do Estado como espaço de disputa de forças, valores,

ideologias, direitos, vez que ele é a única instituição capaz de transformar, pelo menos aparentemente, interesses setoriais em interesses “comuns à sociedade”.

Na medida em que entende que a política não é mero reflexo da economia, Osorio (2014, p. 61) questiona como os setores favorecidos pelas tendências de reprodução do capital convertem esta posição em privilégios e posições hegemônicas no campo estatal. Para tanto, é necessária uma estratégia política com um projeto político-ideológico que permita estabelecer alianças no seio das classes dominantes e com parcelas das classes dominadas. Há, contudo, uma permanente tensão de rearticulação no interior do bloco no poder.

O capital caracteriza-se por sua heterogeneidade e, por isso, sua reprodução demanda funções sociais que não podem ser atendidas por capitalistas individualmente. O Estado, por sua vez, cumpre funções econômicas que se relacionam, intimamente com esta reprodução, a qual requer, contudo, fatores políticos e ideológicos para se perfazer. Alguns adeptos da escola derivacionista defendem que dessa condição emerge a autonomia estatal, vez que o “Estado funcionaria como cérebro central do capital, capaz de visualizar um horizonte” mais amplo para sua reprodução. Critica-se, porém, que se defina a autonomia estatal a partir unicamente de relações intercapitalistas, excluindo a relação entre classes (OSORIO, 2014, p. 76).

A partir da localização histórica da reprodução do capital, é possível identificar seus diversos padrões e observar que cada um deles exige diferentes formas de intervenção estatal e políticas econômicas de natureza distinta. Diferentes formas de articulação entre o Estado e a sociedade civil, variações nas formas de representação política, mudanças nas classes e setores que participam da cena política, além de transformações nas alianças, pactos e características da classe reinante e da classe política são todos movimentos políticos profundos que refletem as formas e discursos assumidos pelo Estado.

Na história recente, a intervenção estatal é tão relevante que mesmo o discurso neoliberal que exige a diminuição dos Estados, a privatização de setores da economia outrora públicos e a desregulação do fluxo de capitais não prescinde da instituição estatal para servir aos interesses do capital financeiro.

Essa situação paradoxal pode ser observada na prática quando, em 2008, a crise dos “papéis podres” nos Estados Unidos alcançou níveis globais e suas graves consequências, que repercutiram pelos anos seguintes, só puderam ser contidas com a intervenção individual ou em conjunto dos Estados-nacionais na economia. Exemplificando ainda mais a teoria até o momento exposta, relembra-se que no pacote de socorro feito pelos Estados quantia

multimilionária dos cofres públicos foi utilizada para salvar bancos e outras instituições financeiras que causaram, em grande parte, a crise que se tentava controlar.

Essas prescrições neoliberais são muitas vezes dirigidas energeticamente pelos Estados centrais, diretamente ou, mais frequentemente, através de instituições financeiras transnacionais, aos Estados periféricos. Entretanto, é curioso notar que comumente essas não são seguidas pelos próprios países prescritores, os quais continuam com muitas políticas protecionistas. Ou seja, não só são características da ideologia neoliberal, mas de uma ideologia neoliberal pensada especificamente para determinados países.

Na esteira do raciocínio apresentada, é possível entender que, através da propagação dessa ideologia, exalta-se o valor do privado e degrada-se o valor do público, impulsionando o uso do Estado como uma "correia de transmissão" dos interesses eminentemente financeiros, nacionais e internacionais. Insistimos que, apesar dessa ideologia pregar que o Estado é um obstáculo ao bom desenvolvimento da economia, necessita desse aparato para concretizar seus próprios interesses.

As multinacionais e conglomerados que se fundam no capital procuram estender seu poder a partir da ideia de uma ordem econômica mundial e estimulam um "consenso ideológico mundial" que atenda a seus interesses, o que, muitas vezes, implica em uma diminuição do poder estatal no campo econômico. Assim, na verdade, não é a lógica econômica da mundialização que determina o enfraquecimento ou o declínio do Estado, como agente econômico ou centro de decisões, mas a ordem ideológica mundial que vem sendo veiculada por estes agentes que propagam a ideia de que o Estado e sua intervenção são antagonistas da economia mundializada, muito embora ele seja essencial para a concretização dessa.

Nesse sentido, Olea e Flores (2000) afirmam que a bandeira da "democracia liberal" tem sido o principal condutor político e ideológico da globalização, entendida como o processo de mundialização capitalista imbuído das ideologias dominantes, mas que a formação e proliferação de conglomerados econômicos tem mudado profundamente a situação política nacional e internacional e, somada à influência do capital financeiro, tem pressionado os limites do Estado-nacional.

Esta ação financeira internacional dá-se através de uma combinação dinâmica da atuação de importantes grupos de poder nacionais – que executam os interesses das correntes dominantes da ordem mundial por compartilharem, pelo menos parcialmente, seus interesses, – e da existência de uma nova ordem mundial, que promove transformações estruturais no Estado e direciona sua política econômica (OLEA e FLORES, 2000).

Sobre a influência de uma nova ordem mundial no campo das políticas econômicas nacionais, é impossível não mencionar a obra de Joseph Stiglitz (2002), na qual, com base em suas experiências no Banco Mundial, o autor analisa o impacto das políticas de organismos como o Banco Mundial e o FMI, pautadas em um discurso globalizador e neoliberal, em diversos países do mundo.

Ele aponta que a partir da década de 1980, o FMI e o Banco Mundial tornaram-se instrumentos de convencimento e pressão para que países pobres adotassem a ideologia de livre mercado. Nessa época, as atividades das duas instituições tornaram-se mais entrelaçadas. O Banco Mundial fornecia empréstimos de reajuste estrutural (dinheiro destinado à realização de projetos), mas tal só era feito após a aprovação e sob as condições do FMI. Esses requisitos impostos pelas instituições financeiras transnacionais, em contrapartida pelas ajudas externas, são chamados de condições, ou, eventualmente, condicionalidades.

Tais condicionalidades eram verdadeiros planos de liberalização da economia e, mais especificamente, do mercado de capitais, pautados no Consenso de Washington, o qual envolvia FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos da América e estipulava diretrizes para as políticas destinadas aos países em desenvolvimento. Essas diretrizes foram desenhadas para resolver a crise orçamentária e inflacionária que viviam muitos países da América Latina e pautavam-se em três pilares: austeridade fiscal, privatização e liberalização de mercado. Apesar de terem sido pensadas para responder à situação da América Latina na década de 1980, logo passaram a ser aplicadas nos mais diversos países em desenvolvimento que recorriam ao auxílio dos mencionados órgãos.

Contudo, segundo Stiglitz (2002), algumas das políticas do Consenso de Washington não eram adequadas para a realidade econômica dos países nos quais se tentava implementá-las. Como exemplo, explica que os países industrialmente avançados passaram por uma liberalização gradual do comércio, mas as políticas do Consenso de Washington impunham a países em estágios iniciais de industrialização uma liberalização rápida ou imediata, o que culminava, quase impreterivelmente, com o declínio da indústria nacional.

Outra situação ilustrativa da disparidade entre as táticas pensadas pelas instituições financeiras e a realidade das nações para as quais elas se destinavam era a imposição aos países em desenvolvimento de uma rápida liberação do mercado de capital, o que promovia fluxo de dinheiro volátil para dentro e fora do país em uma intensidade e velocidade que seu sistema financeiro e bancário em formação não conseguiam lidar. Historicamente, essa tática não fazia sentido, vez que os países europeus ocidentais proibiram o livre fluxo de capital até 1970, e só o liberaram após terem estruturado suas instituições.

O cenário que se consolidou após tais intervenções era desanimador, vez que além de as crises econômicas e sociais terem se intensificado e tornado mais frequentes, constatou-se que algumas delas eram fruto das políticas baseadas no Consenso de Washington, especialmente aquelas que promoveram a liberalização (prematura) do mercado de capitais, contribuindo para a instabilidade global.

Explica Stiglitz (2002) que essas políticas não eram a única possibilidade econômica que as instituições financeiras poderiam oferecer aos países em desenvolvimento que recorriam ao seu auxílio, mas o vínculo de tais órgãos com os membros do G-7 (nações com as economias mais fortes do globo) e o interesse desses nas políticas baseadas no Consenso não deixavam espaço para um debate democrático sobre estratégias alternativas.

Esse vínculo reflete o controle dessas instituições pelos interesses comerciais e financeiros dos países industrializados mais ricos do mundo, o que repercute, por óbvio, em suas políticas e culmina no seguinte quadro: as atividades do FMI e do Banco Mundial são majoritariamente realizadas em países periféricos, mas são pensadas e conduzidas por nações centrais.

A representação dos Estados nessas instituições reflete sua cooptação por interesses, muitas vezes, minoritários. No FMI, por exemplo, os representantes estatais são os ministros de finanças e os presidentes de bancos centrais, sendo que cada um deles está intimamente ligado a grupos internos específicos em seu país de origem e, dessa forma, podem não representar os interesses do país ou de sua população como um todo, mas apenas de nichos poderosos dessa sociedade (STIGLITZ, 2002).

Stiglitz (2002) relata que havia um amplo monitoramento do FMI sobre os índices dos países, e esses deveriam alcançar alvos rígidos. Em alguns casos, os contratos de ajuda externa estipulavam, inclusive, leis que o parlamento do país cliente teria que promulgar para poder atender às exigências ou aos “alvos” do FMI – e até que data deveria fazê-lo.

Esses alvos são conhecidos também como “condições” ou “condicionalidade”, já mencionadas. Em sua origem, deveriam ser condições que aumentassem a probabilidade dos empréstimos serem pagos. Já o termo “condicionalidade” refere-se a condições que se consolidam em verdadeiras políticas econômicas, de modo que o empréstimo transforma-se em ferramenta política. Para exemplificar as ingerências que podem ocorrer no campo político através de condicionalidades, Stiglitz (2002) descreve uma série de empréstimos feitos à Coréia do Sul, os quais tinham como uma de suas condições a mudança nos estatutos do Banco Central desse país, a fim de torná-lo mais independente do processo político.

Contudo, na prática, muitas vezes são observados efeitos políticos adversos de tais políticas e as condições, em certos casos, diminuem a probabilidade de pagamento, vez que deterioram o quadro econômico daquele país. Stiglitz (2002) explora as razões para o fracasso da condicionalidade. De acordo como ele, havia casos em que se impunham condições inadequadas para o país e sua realidade. Em outras situações, era o modo como era imposta que a tornava politicamente ou economicamente insustentável.

Essa situação paradoxal gera muitas críticas e questionamentos a respeito das diretrizes do Consenso e das práticas das instituições financeiras transnacionais, bem como da legitimidade da atuação estatal que aceita essas políticas. É denúncia recorrente que o dinheiro emprestado pelo FMI não auxiliava realmente o país-cliente, mas sim os credores do setor privado das "potências coloniais". Além disso, Stiglitz afirma que as decisões acerca dos empréstimos eram políticas, e que, via de regra, as opiniões políticas influenciam as recomendações do FMI mais do que a situação econômica em tela.

E não apenas os países dependentes de auxílio financeiro de organismos como o FMI e Banco Mundial são submetidos a esse tipo de política vinculada à ideologia de livre mercado, mas também aqueles que buscavam "o selo de aprovação" destas instituições para, assim, ter acesso aos mercados internacionais de capitais. Este selo é "concedido ou não" através de consultas anuais – denominadas "Artigo 4" – que deveriam demonstrar se o país está atendendo as condições do FMI, mas que, na verdade, são a classificação da economia do país segundo este órgão (STIGLITZ, 2002).

Assim, além de muitas vezes terem efeitos econômicos e sociais adversos, as condicionalidades são acusadas de corromperem a soberania e os processos democráticos nacionais. Não só as condicionalidades, mas também o impacto da atuação dos organismos internacionais, em geral, e a força da ordem econômica mundializada compõem um quadro que estimula os questionamentos quanto à perda da soberania estatal.

Nesse sentido, é muito difundida a tese de que o processo de mundialização levado ao extremo indicaria o fim do Estado-nação e o surgimento do Estado do "ultraimperialismo", caracterizado pela emergência de instituições, processos e instâncias que excedem o âmbito nacional e, mais importante, impossibilitam o Estado-nação de definir suas próprias políticas.

Osorio (2014), cujo entendimento adotamos para os fins dessa pesquisa, discorda dessa tese. Em sua perspectiva, muitas nações "formalmente soberanas", nunca operaram verdadeiramente de forma soberana, tamanho era, e é, o jugo das forças econômicas que as dominava. Isso se explica em parte pelo fato de o capitalismo ter em sua base de seu

funcionamento hierarquias e desigualdade entre os Estados, a qual se acentuou com a mundialização, o que repercute no campo da soberania.

Predomina a tese de que a mundialização tem deslocado aspetos essenciais, principalmente no que se refere à soberania, da entidade estatal, dada a emergência de novos atores no plano internacional que debilitariam funções econômicas e políticas do Estado. A questão principal que se coloca é: a "centralidade do Estado em matéria de poder político diante do surgimento de novos centros de decisão" mantém-se?

Para melhor responder a essa pergunta, Osorio (2014) expõe três situações relacionadas a esse quadro:

a) A existência de uma extensa e poderosa rede de movimentos de capital financeiro e especulativo internacional que sobrepujariam a capacidade de controle dos Estados Nacionais.
b) A presença de alguns – poucos – mega conglomerados multinacionais que deteriam o poder de tomar decisões fundamentais sobre o curso da economia internacional.
c) A enorme ingerência de organismos financeiros internacionais, especialmente FMI e Banco Mundial, no âmbito estatal. O autor explica o mecanismo de pressão desses organismos para que os Estados sigam suas políticas: se não o fizerem sofrem sérias consequências na tomada de empréstimos e nas qualificações para receber investimentos internacionais.

Todas essas situações, já exploradas anteriormente nesta seção, supõem, implicitamente, que o capital financeiro internacional, os conglomerados multinacionais e os organismos mencionados têm interesses diversos dos nacionais. Porém, é preciso entender que para ter sustentação política interna tais projetos precisam do apoio de parcela da população com acesso ao poder estatal. Esse raciocínio reforça o argumento de Olea e Flores (2000) de que a atuação desse capital se dá através de uma dinâmica combinação entre a pressão da ordem econômica mundial e de parcelas internas do capital que compartilham desses interesses.

Segundo Osorio (2014, p.161), para discutir a questão da soberania é preciso abordar a divisão dos países em centros e periferias na geografia mundial. Justifica essa abordagem, afirmando que o mundo atual não comporta uma divisão do desenvolvimento em fronteiras nacionais, mas, sim, em "limites fluídos infra e supranacionais". Essa divisão faz referência não apenas a uma diferença de grau entre os diversos países, mas a uma diferença em sua natureza e constituição.

Osorio (2014) argumenta que a diferenciação limitada a graus baseia-se em uma visão única de desenvolvimento (própria dos anos 50 e 60), a qual prega que todos podem chegar ao patamar máximo de desenvolvimento (desde que sigam corretamente os ajustes necessários).

Embasado na teoria da dependência em uma abordagem relacional, Osorio (2014) afirma que existe entre centros e periferias não apenas uma diferença na magnitude de certos processos, mas também uma diferença de qualidade, de natureza dos capitalismos: centros e periferias apresentam capitalismos que se reproduzem de maneiras diferentes (o primeiro voltado a seu mercado interno, o qual inclui seus trabalhadores assalariados, e o segundo voltado ao mercado externo), o que gera formas sociais e políticas diferentes, e o desenvolvimento de soberanias desiguais.

A partir da perspectiva do Estado como condensação das relações de poder político, em que determinados grupos humanos, de forma consensual ou coercitiva, impõem seus interesses ao restante da sociedade. E, entendendo o Estado-nacional como aquele cuja formação ocorreu em processo simultâneo ao surgimento do capitalismo e que apresenta os seguintes elementos centrais: fronteiras territoriais, dentro das quais exerça poder político, e controle dos meios de violência, através de exércitos e da polícia. Osorio (2014, p. 165) define, por fim, a soberania plena como a "capacidade estatal de decidir com autonomia, no interior e até no exterior, sem condicionamentos estabelecidos por outros Estados ou entidades".

Osorio (2014) defende que o Estado-nação pode existir independentemente dos graus de soberania que estejam presentes, pois sua razão central é realizar as tarefas do poder político em territórios delimitados. Com objetivo de demonstrar que essas variações de soberania estatal sempre existiram nas nações, afirma que, perpassando as economias de enclave (entendidas como economias tão dependentes que podem ser consideradas inseridas na economia de outro país) ou de controle estatal, ou, ainda, economias de exportação, os Estados da região sempre vivenciaram uma condição soberana bastante limitada.

Explica que nas economias de enclave:

> o Estado funciona como instância negociadora e arrecadadora de impostos frente às empresas estrangeiras que controlam a exploração de matérias primas e alimentos, e como agente de polícia que vela pela paz interior, a fim de disciplinar a força de trabalho, especialmente aquele vinculada às atividades dos núcleos exportadores[8] (2014, 167).

[8] Tradução livre feita pela autora. No original: "el Estado funciono como instancia negociadora y recaudadora de impuestos frente a las empresas extranjeras que controlaban la explotación de matérias primas y alimentos, y

Nesses casos, a capacidade de decisão estatal está fortemente limitada pelos consórcios estrangeiros e por seus Estados sedes. Como exemplo, pode-se citar a atuação da empresa *United Fruit Company*, em países da América Central, que decidia, entre tantas coisas, que frutas deveriam ser plantadas, em que época do ano, qual seria a forma de exploração.

Esta situação diminuiu, embora não tenha sido completamente interrompida, pela emersão das economias de controle estatal, já que a propriedade por capitais locais dos principais setores de exportação permitiu a esses grupos e ao Estado "manter margens de soberania superiores aos casos anteriores, embora ainda limitada"[9] (OSORIO, 2014, p. 167).

Atualmente, predomina, nos países latino-americanos, a economia de exportação, na qual há também forte dependência do capital estrangeiro. Em síntese, a história da região ao longo do século XX não apresenta muitas mudanças, persistindo intervenções econômicas acompanhadas por um componente de intervenção política, aberta ou encoberta, estimulada por Estados e multinacionais a fim de que os governo regionais não afetem seus interesses (OSORIO, 2014).

Nessa esteira de raciocínio, percebe-se que as soberanias limitadas são características constitutivas dos Estados latino-americanos, e que, apesar da mundialização levar à redefinição da repartição desigual do exercício da soberania, mantém-se o padrão estrutural inerente ao capitalismo: maiores graus de soberania para o centro e menores para as regiões periféricas.

Por que então a possível perda de soberania estatal parece ser um tema tão novo e relacionado à mundialização? Segundo Osorio, e outros importantes estudiosos como Peters (2003) e Carnoy (2002), um aspecto significativo desse processo é o surgimento de circuitos financeiros em que a capacidade de controle estatal parece encontrar-se limitada pela lógica que rege os movimentos dos capitais ou pelas decisões dos novos grandes conglomerados. Ao constatar essa realidade e tendo em mente o modelo europeu ocidental de Estado-nação, muitas vozes afirmam que os Estados deixaram de ser os mais importantes núcleos de decisões e com isso sua soberania é fortemente afetada.

Porém, como ensina Osorio (2014), a condição de periferia não é apenas uma questão externa, havendo grupos nas nações periférica que constroem e se beneficiam com as alianças com o capital transnacional, financeiro e industrial. Assim, constrói-se uma situação muito

---

como gendarme que velaba por la paz interio, a fin de disciplinar la fuerza de trabajo que laboraba particularmente em las actividades ligadas a los núcleos exportadores".

[9] Tradução livre feita pela autora. No original: "mantener márgenes de soberania superiores a los casos anteriores, pero también acotados".

paradoxal em que setores (muito restritos) da elite enriquecem, enquanto o país empobrece. A empreitada para se retirar as fronteiras do capital financeiro faz parte desse panorama.

Para a compreensão desse quadro é preciso desconstruir a suposição de que o capital financeiro não responde a interesses estatais, haja vista que a maior parte dos recursos movimentados no mencionado circuito financeiro responde majoritariamente a posições embasadas em nações desenvolvidas. De modo que, apesar da multiplicação das fusões e alianças entre empresas, permanecem matrizes com uma base territorial específica. Assim, "a transnacionalização não rompe o vínculo entre o poder que tais empresas desenvolvem e seus Estados-nacionais", dando ensejo a um aumento da importância do poder estatal, concentrado de modo heterogêneo, no sistema mundial capitalista (OSORIO, 2014, p. 174)

E, para além desse vínculo, reiteramos que:

> para os grandes capitais do mundo central e para os setores da sociedade que dominam os Estados dependentes, é de vital importância (...) fortalecer a capacidade política estatal (no centro e na periferia), impulsionando, inclusive, uma renovação do interesse dos setores empresariais em tomarem a direção estatal diretamente em suas mãos (OSORIO, 2014, p. 174)[10].

Para Osorio (2014), os grupos hegemônicos desejam o fortalecimento do Estado tanto no centro como na periferia, mas por razões e de formas diferentes. No mundo central, busca-se o fortalecimento do Estado-nação para ditar e impor as pautas da reorganização do sistema-mundo, utilizando os organismos financeiros internacionais para orientar a mundialização na direção desejada por eles. Já na periferia, o reforço do Estado com soberania restrita busca maior eficiência em termos administrativos e políticos para manter disciplinada a população assalariada e reestruturar as economias de acordo com os interesses hegemônicos locais e internacionais.

Esse movimento, característico da etapa atual da mundialização, expressa, segundo Osorio (2014), uma "neooligarquização dos Estados" e, assim, os grandes atores políticos da atualidade não seriam o capital financeiro "desterritorializado", as corporações multinacionais ou os organismos financeiros internacionais *per se*, mas os Estados "neooligárquicos", nos quais os interesses daqueles se refletem.

Osorio (2014) propõe que a análise da atuação do FMI e do Banco Mundial siga a mesma linha de raciocínio. Esclarece que apesar de essas entidades serem apresentadas, na maioria das vezes, como independentes de interesses estatais, a observação da origem dos

[10] Tradução livre feita pela autora. No original: para los grandes capitales del mundo central y para los sectores socieales que dominan en los Estados dependientes, es de vital importacia no debilitar sino, por el contrario, fortalecer la capacidade política estatal (em el centro y la periferia), propiciando incluso um renovado interés de sectores empresariales por tomar diretamente em sus manos la dirección estatal.

recursos para suas operações (via de regra, EUA, Japão e União Europeia) auxilia no reconhecimento das posições que orientam estes organismos na definição de políticas de reajustes e de controle, sobretudo sobre o mundo periférico.

Quanto às novidades no exercício da soberania trazidas pela atual etapa de mundialização, a densa rede de relações de poder econômico e político que se espalha por todo o globo, impulsionada pelos avanços nos setores de comunicação e transportes, é fator que influencia e catalisa o exercício heterogêneo da soberania, afetando não apenas o mundo periférico, mas também o central. E, talvez por isso esteja recebendo mais atenção da sociedade e da comunidade acadêmica.

De acordo com o estudioso mexicano, esta rede apresenta densidades diversas e pontos de apoio fundamentais em Estados no coração do sistema mundial capitalista. A ela é dada uma função mediadora na ingerência dos Estados hegemônicos sobre os Estados das regiões semiperiféricas e periféricas. Assim, uma das principais novidades da mundialização é que a ingerência, antes direta (Estado-Estado), atualmente acontece mediada por tal rede, que envolve o capital financeiro, as corporações mundiais e os organismos transnacionais.

Esta rede, cujas dimensões são econômica, político-militar e ideológica, estende-se de maneira horizontal, através de filiais de multinacionais, políticas mundiais controladas por organismos financeiros internacionais, e meios de comunicação em massa, e também de maneira vertical, principalmente no campo político.

Dessa linha de pensamento extrai-se que, se no plano econômico, a mundialização renovou e ampliou a capacidades do capital em operar extensiva e intensivamente ao redor do globo, no plano político, atualizou o exercício desigual da soberania e renovou a posição do Estado-nação como ator fundamental. Dessa forma, ela reproduziu, mais uma vez, a contradição que perpassa o capital entre os campos econômico e político. Nas palavras de Osorio (2014, p. 177-178):

> A expansão econômica do capital, que busca apagar as fronteiras, se vê limitada no terreno político pela presença do Estado-nação, que fixa fronteiras. (...) Ao mesmo tempo, a mundialização capitalista só pôde alcançar os níveis atuais, e poderá seguir avançando, apoiada no Estado-nação, no qual poderá redefinir-se.

Por fim, concluímos essa seção, sem negar a presença dos novos atores ou das novas redes e sua influência na tomada de decisões, mas reafirmando que esses respondem e dependem de uma lógica de poder político altamente centralizado, que tem seu ponto nodal nos Estados-nacionais, por sua especial posição na reprodução do capital e na transformação do status de interesses setoriais em interesses comuns à sociedade.

Entendemos que o Estado, como hierarquização máxima na condensação das relações de poder, é o principal cenário de disputas para a manutenção ou transformação dos interesses, valores, direitos e políticas que serão assumidos pela sociedade. Neste trabalho, buscamos entender, entre outras questões, como uma das instituições integrantes da rede de poder da ordem econômica global – o Banco Mundial – relaciona-se com o Estado brasileiro no âmbito das políticas de educação básica.

1.3 Educação diante da mundialização

A mundialização é um fenômeno baseado em informação e inovação e que simultaneamente depende do saber e se constitui como um agente de sua transformação, sendo uma de suas principais consequências a constante redefinição de conceitos chaves da cultura planetária. Assim, desde sua própria constituição, a mundialização é um processo intrinsecamente vinculado ao saber e, consequentemente, à educação (CARNOY, 2002).

O processo de mundialização somado às novas tecnologias culminou em uma revolução em várias esferas, como: na organização do trabalho, na produção de bens e serviços, nas relações internacionais e nas culturas locais, movimentando uma verdadeira "indústria da informação".

Essa indústria foca-se na produção de bens e serviços cognitivos, seu processo de trabalho é construído em torno da flexibilidade e ela demanda trabalhadores polivalentes, com maior nível de instrução, o que, por sua vez, leva as nações a investirem mais na educação de sua população de forma a tentar se inserir nesse nicho do mercado e atrair capital de financiamento globalizado para seus territórios.

A reestruturação do processo produtivo em torno do conhecimento é tão impactante que "compromete a validade das categorias econômicas chaves e indica a necessidade de estabelecimento de uma outra economia" – a economia do conhecimento. Essa é uma forma de capitalismo que busca redefinir suas principais categorias – trabalho, valor e capital – e, assim, continuar sua expansão (GORZ, 2005, p. 9).

Gorz, (2005), propõe uma análise das consequências de tais redefinições na economia e na sociedade. Por entendermos tal compreensão imprescindível para a análise do impacto da

mundialização no campo da educação, trazemos sinteticamente os principais pontos desse trabalho relacionados ao papel do trabalhador e do saber no processo produtivo.

Na economia do conhecimento, ou da inteligência como prefere Gorz (2005), valoriza-se cada vez mais o “capital humano”, um capital imaterial também conhecido como “capital cognitivo” ou “capital inteligência”. Esse novo foco do capitalismo transforma outras categorias econômicas. Por exemplo, o trabalho abstrato simples é substituído pelo trabalho complexo como fonte de valor e o trabalho material, mensurável em unidades de produtos por unidades de tempo, é sucedido por um trabalho imaterial, cuja mensuração depende de outros fatores como a “motivação” do trabalhador, o julgamento do chefe e dos clientes, o nível da ciência e o progresso da tecnologia e, principalmente, a inteligência, a imaginação e o saber.

Gorz (2005) destaca que há uma diferença fundamental entre o conhecimento e os saberes e a inteligência. Enquanto o primeiro refere-se a conteúdos formalizados, objetivados, o saber é composto por experiências e práticas vivenciais e a inteligência abarca enorme gama de capacidades, desde o discernimento à aptidão de assimilar novos conhecimentos e associa-los com saberes.

Nesse sentido, ressalta que a organização do trabalho demanda saberes diferentes dos tradicionalmente exigidos pelos modos de produção fordista e taylorista. Ao passo em que os trabalhadores de manufaturas ou de indústrias tayloristas foram despojados de seus saberes e hábitos para, só assim, serem submetidos a uma divisão parcelada do trabalho, os trabalhadores pós-fordistas são valiosos justamente por suas experiências e vivências fora do ambiente de trabalho, as quais lhe dão habilidades cooperativas, integrativas, comunicativas, entre outras. Espera-se que o trabalhador não apenas siga ordens, mas que seja proativo e tenha capacidade de aprender rapidamente, resolver problemas e integrar-se ao trabalho e ao processo produtivo com um todo.

Segundo Gorz (2005, p. 19), “o trabalhador não se apresenta mais apenas como o possuidor de sua força de trabalho hetero-produzida (ou seja, de capacidades predeterminadas inculcadas pelo empregador), mas como um produto que continua, ele mesmo, a se produzir”. Essa autoprodução, contudo, não é individual, mas se baseia na cultura e nos saberes comuns, transmitidos pelos pais, educadores, sistemas de ensino e meios de comunicação, os quais são subjetivados pelos indivíduos.

Também caracteriza a economia do conhecimento o fato de que os trabalhadores passam a ser encarados como “colaboradores” da empresa, fazendo parte do seu capital. São suas habilidades, seus saberes que constituem a matéria-prima dos seus serviços inovadores.

Também se espera deles que “se produzam” e se entreguem ao fluxo contínuo de informações que constituem o processo produtivo e de gerência.

A mundialização cria uma demanda que incide sobre essas habilidades e saberes e pela mão-de-obra que os apresente. Reforça-se, desse modo, o campo da educação e da cultura como seara de disputa em que diversos grupos, inclusive aqueles ligados ao grande capital, buscam influenciar a formação da nova força de trabalho. A novidade é que agora essa disputa se dá em termos mundiais.

Nesse contexto, observa-se a progressiva internacionalização da formação e das pesquisas científicas e tecnológicas produzidas em países centrais. Por fim, a educação, que, tradicionalmente está ligada a objetivos intrinsecamente nacionais, tem tido suas políticas “nacionais” bastante internacionalizadas a fim de atender as expectativas do mercado globalizado (CARNOY, 2002).

Carnoy (2002) explica que os efeitos da mundialização afetam a educação de várias formas e classifica as reformas educacionais influenciadas por esse fenômeno em três tipos: baseadas em competitividade, baseadas em imperativos financeiros e baseadas em equidade. Dada a importância e a completude de tal classificação, a utilizaremos no próximo capítulo para a análise das propostas do Banco Mundial para a educação básica brasileira. Para melhor desenvolver esse assunto, apresentaremos os conceitos e explicações sobre essas reformas.

As reformas baseadas em competividade são uma resposta às novas demandas do mercado quanto à qualificação da mão de obra e procuram aumentar a produtividade dessa em determinado país ou região através de novas formas de organizar o ensino escolar e a competência profissional.

De acordo com Carnoy (2002), na prática, a “qualidade” buscada por essas propostas é percebida em razão do sucesso do aluno, mas também quanto à adequação do ensino às necessidades do mercado mundializado. Enfim, as reformas fundadas na competitividade centram-se na produtividade da mão-de-obra e dos estabelecimentos escolares.

Os exemplos desse tipo de proposta podem ser enquadrados em quatro categorias: descentralização, difusão de padrões educacionais, gestão racionalizada dos recursos e melhoria da seleção e do treinamento dos professores.

A descentralização consiste em dar ao município e, em alguns casos, às escolas maior autonomia de decisão. O propósito de tal concessão é aumentar o controle das comunidades locais sobre os programas, métodos de ensino, de forma a incrementar o senso de responsabilidade dos gestores locais e dos próprios professores, levando-os a buscar melhores resultados. Os defensores dessa proposta pressupunham que a combinação de flexibilidade e

controle permitiria uma melhor harmonização dos métodos pedagógicos com a comunidade atendida e responsabilização no que diz respeito aos resultados escolares, melhorando a qualidade da educação.

Quanto à difusão de padrões educacionais, Carnoy (2002) explica que elas buscam, através de uma centralização de diretrizes, reestruturação das escolas e avaliação padronizada de resultados, elevar os padrões educativos, entendidos como o nível de aprendizagem que, através de determinado ensino, os alunos poderão atingir.

A gestão racionalizada de recursos visa, em última instância, alcançar uma alta taxa de sucesso com recursos e efetivos praticamente iguais aos de estabelecimentos com baixo desempenho. Para tanto, buscam desenvolver projetos de inovação pedagógica e métodos de ensino considerados eficazes. Entre as propostas dessa categoria encontra-se a sugestão de que os países "em desenvolvimento" deveriam focar seu ensino público para o ensino fundamental já que "a taxa social de rentabilidade" dos recursos investidos nesse nível é superior à dos investidos no ensino médio e superior.

Por fim, o aprimoramento da seleção e formação dos professores funda-se na convicção de que o papel dos educadores é fundamental para a melhoria da qualidade da educação. Essas propostas abarcam mudanças na forma de seleção, na remuneração, nas condições de trabalho e na forma como a sociedade encara tais profissionais.

As reformas baseadas em imperativos financeiros se dão em contextos de ajustes estruturais nos quais os Estados buscam se tornar mais atrativos para o capital estrangeiro. Essas reformas buscam reduzir e otimizar os gastos públicos em educação e seus grandes divulgadores são instituições como o FMI, Banco Mundial e outros bancos regionais. Entre estas estratégias estão a transferência do financiamento público da educação superior para os níveis iniciais do ensino (educação básica), a privatização dos ensinos médio e superior, e a redução do custo por aluno em todos os níveis educacionais.

Quanto ao deslocamento de verbas públicas do nível superior para o nível inferior da educação, além da justificativa da taxa de rentabilidade social, já apresentada, são apresentados outros argumentos como o de que os custos do ensino fundamental seriam mais baixos e de que boa parte dos gastos das universidades públicas não seriam diretamente relacionados com o ensino e a pesquisa.

Na mesma esteira de raciocínio, estão as propostas de privatização do ensino médio e superior. Os defensores dessas afirmam que muitos países não poderão financiar a expansão desses níveis de ensino e propõem duas alternativas: a criação de um número maior de escolas secundárias e universidades privadas reconhecidas pelo Estado e a limitação da ajuda pública

dada a todos os estabelecimentos escolares, o que implicaria no pagamento de maiores mensalidades e no aumento das contribuições, pecuniárias ou não, da comunidade às escolas.

Já a redução do custo, por aluno, em todos os níveis de ensino, é uma das propostas centrais e mais difundidas dessa espécie de reforma. O principal mecanismo para tanto é o aumento do número de alunos por turma, o que diminuiria a demanda por professores.

As reformas baseadas em equidade, por sua vez, objetivam aumentar a igualdade das oportunidades econômicas, via incremento no acesso a uma educação de qualidade, e se concentram em apoiar programas extraescolares para grupos sociais menos privilegiados. Dessa forma, pretende-se reforçar a capacidade da educação como instrumento de mobilidade social. Como exemplos desse tipo de reforma podem ser citadas aquelas voltadas a jovens e adultos que não tiveram acesso à educação básica na idade considerada adequada, dirigidas a grupos vulneráveis – como mulheres e a população rural – e a alunos "de risco", com necessidades especiais no âmbito do sistema educacional ou economicamente hipossuficientes.

Deve-se entender que os Estados não adotam todas essas reformas em um pacote único, cada Estado adota uma ou algumas das propostas, combinando-as de diversos modos. Carnoy (2002) explica que todas essas reformas não se dão de forma isolada e que seu desenvolvimento depende da situação particular de cada país e do momento econômico mundial. A multiplicidade de fatores envolvidos na implementação dessas reformas, a lógica peculiar a cada uma delas e, por vezes, a contradição entre seus discursos podem levar a resultados muito distantes daqueles apregoados por seus defensores.

Segundo este mesmo autor, a abordagem das reformas da educação adotadas por cada país dependerá de três fatores principais: sua situação financeira objetiva, sua interpretação da conjuntura e sua posição ideológica sobre o papel do setor público na educação.

Cabe relembrar a forte influência do capital financeiro na política econômica dos países periféricos e, com isso, muitas vezes, as reformas que buscam atender de forma mais imediata a esses interesses, como aquelas baseadas em imperativos financeiros, podem ter prioridade ou mesmo sobrepujar ou anular outras reformas que visem alcançar outros objetivos.

Na perspectiva de Olea e Flores (2000), o capitalismo globalizado e neoliberal, através de suas teorias e políticas, tenta dar à educação e à cultura um tratamento mercantil que as iguale a meros produtos. Como consequência desse tratamento, se vive um acelerado processo de desmantelamento das soberanias nacionais em matéria de política educativa.

Eles discorrem sobre o caso mexicano, que diante do Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, Canadá e México, teve a maior parte de suas instituições sociais, inclusive as educativas, tratadas como bens de serviço que devem submeter-se às pressões da competição nacional e internacional – através de licitações que muitas vezes igualam as corporações transnacionais e as empresas nacionais – e às regras de mercado.

Este mesmo tratado, voltado à aproximação das economias, demandaria certa harmonização educacional, a qual se daria através da progressiva privatização dos serviços educacionais, assim como de atividades anexas. É interessante anotar que estas tendências privatizadoras não se restringem à "propriedade" dos sistemas educativos, mas dizem respeito às formas de financiamento, à definição de objetivos, conteúdos, formas de operação e mecanismos de avaliação das atividades educacionais (OLEA e FLORES, 2000).

Esta demanda por harmonização, como já explicado por Carnoy (2002), deriva de uma necessidade do mercado e também se concretiza através de provas padronizadas em níveis nacionais e internacionais, as quais por sua vez acabam culminando em reformas curriculares.

Segundo Olea e Flores (2000), no caso Mexicano, este tratamento dos serviços educacionais como mercadorias rompe com as tradições nacionais e representa um perigo aos programas educacionais construídos ao longo do tempo. Explicam que a tendência é que as políticas educacionais sejam cada vez mais definidas por corporações transnacionais.

Na análise desenvolvida por esses estudiosos, esses movimentos fizeram com que os critérios para um desenvolvimento nacional democrático e equilibrado, como previsto na Constituição Mexicana de 1917, fossem sobrepujados pelos critérios de eficiência e competitividade de mercado, impondo-se, dessa forma, o interesse particular no impulso a um tipo de educação orientado, em seus conteúdos e formas, a se adequar aos desejos e necessidades de corporações privadas. (OLEA e FLORES, 2000).

Esse mesmo tipo de análise e crítica são também encontrados em obras de educadores brasileiros. Nesse sentido, é muito interessante o trabalho de Figueiredo (2008) o qual aponta a incorporação dos termos eficiência e eficaz, entre outros correlatos, na legislação educacional brasileira desde a década de 1990 e associa esse fato com a influência de organismos ligados à mundialização.

Por fim, algumas consequências dessas tendências do mundo globalizado na seara da educação são: a) a crescente importância do conhecimento, ou na perspectiva de Gorz (2005) – do saber, como meio de alcançar maior produtividade, b) o declínio das formas tradicionais de trabalho e sua substituição por um trabalho complexo em que o conhecimento e as habilidades do trabalhador agregam valor ao produto, c) concentração dos esforços estatais

em ampliar, intensificar e elevar a educação das diversas camadas da sociedade como forma de sobreviver economicamente no mundo globalizado.

Assim, entendendo a educação e o Estado como campos de disputa entre os muitos projetos e interesses que coexistem em uma sociedade cada vez mais complexa, propomos, no próximo capítulo, uma análise dos conceitos e propostas que o Banco Mundial apresenta para as políticas de educação básica no Brasil.

CAPÍTULO 2: Projeto do Banco Mundial para a educação brasileira: uma perspectiva dos projetos vigentes no país

Este capítulo propõe uma análise qualitativa dos projetos do Banco Mundial com objetivos relacionados às políticas públicas de educação vigentes no Brasil. O intuito de tal análise é delimitar quais os projetos e estratégias propostos pelo organismo multilateral para a educação básica brasileira para, no terceiro capítulo, compará-los com as prioridades estabelecidas pela própria legislação nacional.

Além da análise dos projetos em si, faremos uma breve contextualização sobre a história e estrutura do Banco Mundial, sem, contudo, nos fixarmos nas teorias e críticas a esse respeito, e abordaremos seus principais objetivos e estratégias globais para a educação básica.

2.1 O Banco Mundial

2.1.1 O que é o Banco Mundial

A escolha das políticas do Banco Mundial como objeto de pesquisa relaciona-se com seu papel singular no mundo globalizado, no qual ele surge como ator político, intelectual e financeiro. Essa diversidade de papéis deve-se à sua múltipla atuação como emprestador, formulador de políticas, ator social, produtor e veiculador de ideias acerca do desenvolvimento no contexto capitalista (PEREIRA, 2009).

Em seu próprio *site*, o Grupo Banco Mundial (GBM) apresenta-se como uma fonte essencial de assistência técnica e financeira a países em desenvolvimento ao redor do mundo. O GBM se coloca não apenas como um banco, mas como espécie de cooperativa[11], composta por seus 189 países membros, que constituiria parceiro único para o desenvolvimento e a redução da pobreza.

[11] Dada a desigualdade dos pesos dos votos de cada país membro, muitas críticas são formuladas à concepção do GBM como cooperativa. Por não se tratar do objeto desta pesquisa, não nos adentraremos na temática da organização e representatividade do Banco Mundial, para aprofundamento no tema indicamos a obra de Pereira (2009).

A origem do grupo remonta à criação, em 1944, do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – cuja missão relacionava-se à reconstrução dos países após a II Guerra Mundial, este organismo se desenvolveu e atualmente é um grupo composto por cinco instituições de desenvolvimento associadas, denominado Grupo Banco Mundial.

Com sede em Washington, D.C., o GBM tem mais de dez mil funcionários alocados em 120 escritórios espalhados pelo globo. Dele são integrantes cinco organizações com mandatos, gravitação política, estruturas administrativas e instâncias de decisão diferentes. Segundo o próprio GBM, são elas: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (CFI), Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), e Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI). Pereira (2009) também cita o Instituto do Banco Mundial (IBM) e o Painel de Inspeção como organismos integrantes do Grupo Banco Mundial.

O BIRD é a maior organização do Grupo Banco Mundial, bem como a mais antiga e mais importante. Surgiu em 1944, junto ao FMI, como fruto das articulações em torno da conferência de Bretton Woods. No relatório anual de 2015, esta instituição apresenta-se como "uma cooperativa global de desenvolvimento", cujos principais objetivos são erradicar a pobreza extrema até 2030 e impulsionar a prosperidade compartilhada de maneira sustentável. (BANCO MUNDIAL, 2015, p. 54).

O BIRD se propõe a conceder empréstimos e garantias, bem como produtos de gestão de riscos e perícia em disciplinas relacionadas ao desenvolvimento, a governos de países de renda média e a países de renda baixa, desde que solventes. Segundo Pereira (2009, p. 8), "os critérios de elegibilidade variaram ao longo do tempo, mas, do ponto de vista formal, basearam-se no tamanho da economia, na renda per capita e na solvência ante os credores internacionais".

Já a AID oferece empréstimos sem juros ou créditos, ou com juros abaixo do valor de mercado, bem como subsídios a países de renda baixa, principalmente aqueles insolventes que não teriam acesso ao crédito internacional de outra forma. Ela apresenta-se como:

> a maior fonte multilateral de financiamento concessional e o principal instrumento para alcançar os objetivos do Grupo Banco Mundial de erradicar a pobreza extrema e impulsionar a prosperidade compartilhada de forma sustentável nos países mais pobres do mundo (BANCO MUNDIAL, 2015, p. 55).

A CFI foi criada em 1956, como uma organização complementar ao BIRD, com objetivo de incentivar o investimento do setor privado em países em desenvolvimento. Para

tanto, oferece empréstimos, capital e serviços de consultoria. Segundo Pereira (2009), embora seja independente em termos legais, técnicos e financeiros, sua política de empréstimos é coerente à agenda macropolítica do Banco Mundial.

O CICDI, criado em 1966, presta serviços de conciliação e arbitragem em casos de litígios jurídicos, envolvendo disputas sobre investimentos, entre investidores estrangeiros e Estados nacionais contratantes, esferas subnacionais de governo ou organismos públicos.

Já a AMGI foi criada em 1988 com objetivo de garantir a segurança dos investimentos estrangeiros ante riscos políticos, para tanto, oferece seguros que abarcam ampla gama de situações como expropriação/desapropriação de bens, restrições à repatriação de lucros, conflitos civis e guerras. A agência também assessora a definição, implementação e manutenção de políticas governamentais que atraiam o investimento estrangeiro direto.

O IBM foi criado em 1955 e funciona atualmente na sede do GBM em Washington, D.C.. Tinha como objetivo original a formação e o treinamento de quadros políticos e técnicos locais para que atuassem na elaboração e/ou execução de política econômica doméstica, projetos, bem como programas direcionados ao desenvolvimento. A partir dos anos 1990, houve certa massificação de suas iniciativas. Além de funcionários públicos e autoridades do governo, o Instituto passou a atender integrantes de organização não governamentais (ONGs), jornalistas, acadêmicos em geral, professores de ensino médio (PEREIRA, 2009).

Por fim, o Painel de Inspeção foi criado em 1993 com a missão de ser um foro independente de investigação de denúncias de pessoas ou organizações afetadas ou que poderiam ser afetadas de forma negativa por projetos financiados pelo Banco Mundial. A atuação do Painel é exclusivamente quanto ao cumprimento pelo Banco Mundial de suas próprias regras e procedimentos.

No que tange ao objeto dessa pesquisa, é o BIRD, o organismo responsável pelos projetos de educação básica no Brasil, vez que nosso país, classificado como de renda média e solvente, é elegível para empréstimos desse órgão e não da AID. Dessa forma, selecionamos para o estudo os documentos gerais para o setor da educação emitidos pelo GBM, bem como os projetos financiados pelo BIRD.

2.1.2 Breve História do Banco Mundial

Atualmente, o Grupo Banco Mundial apresenta como seus dois principais objetivos, a serem alcançados até 2030: a) o fim da pobreza extrema, diminuindo a porcentagem de pessoas que vivem com menos de US$ 1,90 por dia a não mais do que 3% da população mundial; b) a promoção da prosperidade compartilhada, promovendo o crescimento da renda

dos 40% mais pobres de cada país. Porém, esses objetivos são bastante diferentes daqueles para os quais o organismo foi criado. A seguir, estudaremos brevemente as principais fases do Banco Mundial, buscando compreender como o combate à pobreza e, mais especificamente, o apoio à educação básica tornaram-se metas desta instituição.

O Banco Mundial é fruto das negociações da Conferência de Bretton Woods. Criado como Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), simultaneamente ao surgimento do FMI, e com a missão primordial de fornecer garantias e empréstimos para a reconstrução dos países-membros afetados pela segunda II Guerra Mundial. O BIRD deveria garantir títulos estrangeiros e, quando necessário, emprestar diretamente para os Estados. Seu objetivo fundamental não era efetuar empréstimos, mas encorajar o capital privado ao investimento produtivo (PEREIRA, 2014).

O início das operações da instituição deu-se já no contexto da Guerra Fria. Segundo Pereira (2014), o Banco Mundial, assim como outras instituições financeiras multilaterais criadas em Bretton Woods, foi instrumentalizado para atender as demandas da política externa norte-americana. Nesse panorama, o organismo desempenhou papel menor na reconstrução da Europa e a partir do final dos anos 1950 viu seu enfoque de atuação começar a mudar, privilegiando, cada vez mais, empréstimos para o desenvolvimento do “Terceiro Mundo”.

Nesse período, o BIRD concedia duas espécies de empréstimos: para programas e para projetos. O primeiro tipo de empréstimo, que concentrava o maior volume financeiro, voltava-se a financiar importações e/ou aliviar desequilíbrios no balanço de pagamentos e tinha como beneficiários países considerados solventes e politicamente estratégicos para os Estados Unidos da América, como nações da Europa Ocidental e o Japão. O segundo tipo de empréstimo destinava-se ao financiamento de projetos produtivos e seus beneficiários eram países de renda média, considerados menos solventes (PEREIRA, 2014).

Os empréstimos do BIRD tinham objetivo de gerar lucro e a estratégia eleita para tanto foi o financiamento de projetos de infraestrutura, chamados de projetos produtivos. Porém, os países mais pobres não eram habilitados a receber nem mesmo estes financiamentos por serem avaliados como insolventes, o que gerava certa tensão na crescente disputa geopolítica da Guerra Fria. Em 1960, a partir de uma proposta do Tesouro norte-americano, a criação da Associação internacional de desenvolvimento (AID), vinculada ao BIRD, buscou aliviar a pressão para que este organismo emprestasse a países pobres, oferecendo a estes empréstimos em condições altamente facilitadas (PEREIRA, 2014).

Assim, a década de 1960 foi marcada pela diversificação setorial e ampliação da atuação do Banco Mundial para países mais pobres. Manteve-se, contudo, uma “concepção de

desenvolvimento como função direta do investimento físico", em que os países de "terceiro mundo" eram estimulados a adquirir mais ajuda econômica e empréstimos externos, o que acabou aumentando a dívida externa desses (PEREIRA, 2014, p. 540).

Pereira (2014, p. 541) explica que as estratégias do Banco Mundial baseavam-se em duas premissas intelectuais. A primeira era que "a distribuição de renda se concentrava nos estágios iniciais do ciclo econômico e se desconcentrava nos estágios finais" e a segunda pressupunha a existência de conflitos (*trade-offs*) entre eficiência e distribuição. A combinação dessas premissas acabou dando origem a crenças econômicas que são refletidas em jargões populares como *é preciso fazer o bolo crescer para depois reparti-lo.*

Porém, com a intensificação da guerra fria, o desenvolvimento passou a ser também uma questão política e deixou de ser mero equivalente de aumento da capacidade produtiva para sintonizar-se, pelo menos parcialmente, com a necessidade de redução de desigualdades. Assim, entre 1963 e 1968, além do grande aumento no volume de empréstimos, podemos observar o aumento dos investimentos em agricultura e o início das operações na educação e no desenvolvimento urbano.

Entre 1968 e 1981, deu-se no Banco Mundial a gestão McNamara, a qual elegeu como diretriz a conexão entre segurança e desenvolvimento e apregoou que o "atraso econômico e as contradições da modernização capitalista abriam as portas para ideologias radicais" (PEREIRA, 2014, p. 542). Em sua abordagem, o crescimento econômico e a redução da pobreza e da desigualdade deveriam ser distinguidos conceitualmente e abordados de modo separado e direto. Assim, o "assalto à pobreza" passou a ser a principal missão institucional do Banco Mundial.

Dessa forma, a carteira de empréstimos do Banco Mundial dobrou, com ampliação da participação do setor agropecuário e, em menor medida, de setores sociais, como educação, saneamento básico, nutrição, habitação urbana e planejamento familiar. As operações na África e na América Latina foram as que mais cresceram nesse período.

Nessa época também se observou a consolidação do Banco Mundial como ator intelectual, produtor e disseminador de ideias. Nas palavras de Pereira (2014, p. 547):

> O engajamento crescente do banco na produção, compilação e disseminação de indicadores econômicos e referências metodológicas contribuiu para afirmar e amalgamar ideias e práticas a respeito da pobreza como fenômeno mensurável e quantificável. Ao mesmo tempo, o banco se articulou com outras agências multilaterais e instituições nacionais de pesquisa e planejamento, difundindo a sua *expertise* e, assim, definindo gradativamente os termos legítimos do debate internacional sobre o tema.

Durante os anos 1976 e 1979, o Banco Mundial se inseriu no debate sobre "necessidades básicas", lançado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Apesar de

essa discussão não ter se traduzido substancialmente em projetos, resultou dela a consagração da saúde e educação primárias não só como áreas financiáveis, mas como áreas prioritárias. A partir de então, o Banco passou a relacionar ambas as áreas ao combate à pobreza e à reconfiguração das políticas sociais (PEREIRA, 2014).

A partir de 1979, o conceito de capital humano começa a centralizar a agenda educacional do Banco Mundial, esboçando-se um novo modelo de política social, centrado na formação de tal capital e na prestação de serviços sociais mínimos pelo Estado.

Nesse mesmo período, uma série de mudanças na economia mundial culminou em uma guinada na atuação do Banco Mundial no sentido de "firmar o "ajustamento estrutural" como meio necessário para a adaptação dos países endividados às novas condições da economia política internacional" (PEREIRA, 2014, p. 550).

O ajustamento estrutural referia-se a uma nova modalidade de empréstimo, criada em 1979, voltada para políticas e cuja autorização dependia de acordo prévio dos mutuários com o FMI para a realização de reformas na política macroeconômica e programas de estabilização da moeda, de forma a ajustar as economias domésticas à nova economia internacional e manter o pagamento da dívida externa (PEREIRA, 2014).

Na esfera das políticas sociais desenvolvidas pelo Banco Mundial nesse período, a meta central era a redução do déficit público e as estratégias, para tanto, eram, entre outras: a) o corte de gastos com pessoal e custeio da máquina administrativa; b) redução do custo *per capita* dos programas, com intuito de ampliar o grau de cobertura; c) reorientação da política social para saúde e educação primárias, por meio da focalização do gasto na população em condições de "pobreza absoluta" (PEREIRA, 2014).

Pereira (2014, p. 551) aponta que no auge da crise da dívida externa, priorizaram-se os programas de ajustamento de curto prazo em detrimento a políticas de médio e longo prazo. Simultaneamente, "a pesquisa do banco foi redirecionada para os defeitos do Estado e a eficiência dos mercados".

A partir de 1985, somou-se às medidas do ajuste estrutural a reforma do gasto público através da descentralização e da privatização de empresas públicas. Ao alto custo dessas reformas no âmbito social, o Banco Mundial respondeu com a criação de programas paliativos de compensação social para a população mais vulnerável aos efeitos do ajuste.

Segundo Pereira (2014), na transição para a década de 1990, com o fim da Guerra Fria e a aprovação do Consenso de Washington[12], o Banco Mundial apresentou quatro diretrizes

[12] Como mencionado no primeiro capítulo, o Consenso de Washington é como ficou conhecido o pacote que sistematizou dez reformas políticas de cunho neoliberal, aprovadas em 1989 por representantes do Tesouro

que orientariam estrategicamente sua atuação financeira, política e intelectual nos anos vindouros.

A primeira das orientações dizia respeito a um modelo de política social centrado no alívio da pobreza em sintonia com o ajuste macroeconômico: a questão da desigualdade, como abordada pela gestão McNamara, não foi retomada neste momento, em seu lugar se propôs a combinação de programas focalizados na área social e o investimento no crescimento econômico (PEREIRA, 2014).

A segunda orientação centrava-se na redefinição do papel do Estado na economia. Ao invés de condenar toda e qualquer intervenção estatal na economia, o Banco Mundial passou a prescrever que o Estado deveria apoiar, fortalecer e complementar o mercado em regime de livre concorrência. Assim, mercado e Estado deveriam complementar-se, cabendo a este garantir a ordem pública, fornecer infraestrutura, proteger o meio ambiente, manter a estabilidade macroeconômica e investir em "capital humano" (educação primária e saúde básica) (PEREIRA, 2014).

A terceira orientação agregou o meio ambiente ao programa político dominante. Essa diretriz veio como uma tentativa de melhorar a imagem pública do Banco, já que muitos de seus projetos de infraestrutura estavam associados a tragédias sociais e ambientais. Surge aí o ideal de compatibilizar "desenvolvimento sustentável" e crescimento econômico, através do investimento em tecnologia (PEREIRA, 2014).

Por fim, a quarta orientação, a qual pode também ser vista como elemento de conexão entre as outras coordenadas, consiste na ideia de governança, entendida como a "maneira pela qual o poder é exercido na administração de recursos sociais e econômicos de um país para o desenvolvimento" (BANCO MUNDIAL, 1992, p.1). Nesse sentido, o Banco Mundial enfatizou a importância da engenharia institucional e da qualidade da gestão pública na execução do ajuste estrutural e na criação de um ambiente propício ao capital. Grande ênfase foi dada à articulação entre Estado e sociedade civil, e, mais especificamente, às ONGs.

De acordo com Pereira (2014, p. 556), "a governança passou a ser o *slogan* geral que aglutinava as políticas, as técnicas e os saberes necessários para impulsionar e dirigir a mudança social dentro dos Estados sem o exercício de controle político direto". Nesse sentido, consideramos relevante mencionar que os projetos analisados nesse capítulo trazem

---

Americano, Banco Mundial, FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento, USAID, congressistas e acadêmicos norte-americanos. As reformas baseavam-se na liberalização da economia da economia mundial e na reorientação do Estado como provedor de um marco normativo que garantisse a segurança e a lucratividade do setor privado. Este pacote ganhou o status de paradigma político transnacional.

fortes componentes dessas quatro coordenadas, conforme será possível observar mais detalhadamente em seção específica.

Após a crise do México de 1994, o Banco Mundial passou a defender uma nova etapa do ajuste estrutural, dirigida à reforma do Estado e das instituições. Os documentos produzidos nesse período demonstrariam para Pereira (2015, p. 475) a aceitação pelo Banco Mundial da "importância do papel do Estado para a economia de mercado", o que foi ainda mais enfatizado com a crise financeira asiática. Essa aceitação, contudo, não levou a um rompimento com o programa neoliberal.

Após 1998, setores do Banco Mundial entenderam que o Consenso de Washington havia chegado ao fim e proclamaram a necessidade de um novo consenso – "pós Consenso de Washington", que adotasse um conceito mais amplo e inclusivo de desenvolvimento. Nesse sentido, o Banco Mundial apoiou-se em dois grandes pilares: (a) a implementação urgente pelos governos de mecanismos que aliviassem os efeitos sociais negativos do ajuste estrutural, garantindo sua sustentabilidade política; (b) a necessidade de um novo paradigma internacional de desenvolvimento que envolvesse não apenas a pauta trazida pelas primeiras reformas do ajuste, mas também certo escopo institucional e social que assegurasse longevidade às mudanças realizadas (PEREIRA, 2015).

Nos anos 2000, o Banco Mundial manteve seu receituário de combate à pobreza através do aumento de oportunidades, fortalecimento da autonomia e empoderamento dos mais pobres, além da melhora da rede de segurança. Entre as medidas para tanto, destacam-se o investimento em capacidades humanas, como saúde e educação básicas, e a oferta de serviços públicos por meio de ONGs e empresas. Aos temas já desenvolvidos pelo organismo, como reforma do Estado, flexibilização da legislação trabalhista, governança e aliviamento focalizado da pobreza, somaram-se proteção ao meio ambiente, sua atuação na reconstrução de países devastados pela guerra e a utilização do "combate à pobreza como mecanismo de reciclagem do neoliberalismo" (PEREIRA, 2015, p. 487).

A crise de 2008 deu impulso ao Banco Mundial, levando-o a alcançar o máximo patamar histórico de sua carteira de empréstimos em 2009-2010. Segundo Pereira (2015), o teor das mudanças vinculadas a esses novos empréstimos de ajuste evidenciou a manutenção do programa político neoliberal que caracteriza o banco desde o Consenso de Washington ainda que sob o discurso de combate à pobreza e à desigualdade.

2.2 O Banco Mundial no Brasil

Na história do Banco Mundial, o Brasil consta como o quarto país com o maior número de projetos desenvolvidos com a instituição, contabilizando 520 de 17 mil projetos, e o terceiro no que se refere ao montante emprestado, em primeiro e segundo lugar estão a Índia e a China respectivamente (BANCO MUNDIAL[13]).

Até 2013, o Banco Mundial e o Brasil desenvolveram 520 projetos em parceria, dos quais 2 estão em processo de tramitação, 60 estão ainda ativos, 430 foram encerrados e 28 foram abandonados. Esses projetos totalizaram um montante de empréstimos de cerca de 63,5 bilhões de dólares. Interessante notar que do início da atuação do organismo no Brasil, em 1949, até 1994 este montante era de 22 bilhões de dólares (BANCO MUNDIAL[14]).

Apesar desses números, de acordo com Maria Clara Couto Soares (2000), desde o primeiro empréstimo em 1949 até os dias atuais, a relação entre o governo brasileiro e o Banco Mundial tem sido acidentada.

Entre 1949 e 1954, os projetos financiados pelo organismo multilateral no país movimentaram 194 milhões de dólares, totalizando 14% dos empréstimos aprovados pelo Banco nesse período. Entre 1955 e 1964, nenhum empréstimo ao Brasil foi aprovado pelo órgão como resultado de discordâncias quanto à política econômica e/ou à direção política assumida pelo país. Entre essas discordâncias, podemos citar: a política nacionalista de Vargas que se somou a grandes desequilíbrios no balanço de pagamentos; o rompimento do governo JK com o FMI e a linha política de João Goulart (SOARES, 2000).

Com a instalação do regime militar, o dinamismo da economia brasileira e o aumento da liquidez internacional, as relações do Banco Mundial com o Brasil foram se reestabelecendo e se ampliando, ao ponto de, na década de 1970, nosso país ser o maior tomador de empréstimos do BIRD, braço do organismo multilateral (SOARES, 2000).

Nos anos 1980, durante as negociações para adoção pelo país das políticas de ajuste, as relações entre o Banco Mundial e o Brasil novamente tornaram-se difíceis e instáveis. Nas palavras de Soares (2000):

> No início da década, o Brasil assinou o primeiro acordo de estabilização com o FMI e se enquadrou nas exigências do Banco Mundial adotando uma política recessiva voltada para o ajustamento às necessidades de pagamento da dívida externa. Na

[13] Estas informações basearam-se nos gráficos oferecidos pelo próprio Banco Mundial em seu site http://www.worldbank.org/projects/search?lang=pt&&searchTerm=&countrycode_exact=BR

[14] Estas informações basearam-se nos gráficos oferecidos pelo próprio Banco Mundial em seu site http://www.worldbank.org/projects/search?lang=pt&&searchTerm=&countrycode_exact=BR

> segunda metade da década, entretanto, foram implementados diversos programa heterodoxos na estabilização, que muitas vezes contrariaram as orientações desses organismos multilaterais. No final da década, inclusive, o governo brasileiro decretou moratória parcial da dívida externa, o que motivou reação imediata do Banco Mundial e do FMI.

Soares (2000) indica que, a partir de 1989, a participação do Brasil nos empréstimos do BIRD inicia uma acentuada queda, chegando a representar apenas 4,9% do total emprestado no período de 1989-1994. Segundo essa estudiosa isso se deve a uma série de fatores, entre eles: divergências de política econômica; a opção do Banco em atuar prioritariamente fora da América Latina; e os variados problemas com as entidades executoras brasileiras no que tange ao gerenciamento dos projetos.

Contudo, a partir de meados da década de 1990, as negociações entre Brasil e Banco Mundial aumentaram substancialmente, resultando na aprovação de diversos projetos em setores variados e junto a todos os entes da Federação. Machado (2007) aponta em sua pesquisa que o volume de projetos financiados entre 1993 e 2006 foi o maior desde o início da atuação do Banco Mundial no país. E, entre 2009 e 2014, é possível observar nova onda de aumento no volume emprestado pelo Banco Mundial ao Brasil, seguida por forte queda em 2015 e 2016.

O número de projetos iniciados anualmente e valores emprestados ao Brasil entre 2000 e 2016 podem ser observados na Tabela 1.

Tabela 1 - Número de projetos e Valores das parcerias entre o Banco Mundial e o Brasil, por ano, entre 2000 e 2016

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Número de Projetos	6	12	13	12	5	15	19	10
Valores (US$ mi)	1231,47	1856,65	1579,19	1268,4	1267,25	1790,65	1695,64	280,52

Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial[15]

Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Número de Projetos	13	21	25	15	17	11	9	8	8	219
Valores (US$ mi)	1940,39	3619,09	3775,76	2587,85	3266,77	3076,20	2023,40	595,12	799,93	32.654,26

Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial[16]

Segundo o próprio organismo, em março de 2016, havia 38 projetos ativos em solo brasileiro financiados pelo BIRD, totalizando um compromisso total de US$ 7,6 bilhões. Também permaneciam ativos outros seis projetos ambientais globais e de financiamento de carbono, bem como projetos executados pelos próprios recipientes, totalizando US$ 89,5 milhões em doações.

As atividades da instituição no Brasil entre 2012 e 2015 guiaram-se por um documento, fruto de negociação entre o país, o BIRD e o CFI, chamado Estratégia de Parceria de País para a República Federativa do Brasil - Exercícios Fiscais 2012 a 2015, publicado em 21 de setembro de 2011. Este preconiza que as prioridades da parceria Brasil-Grupo Banco Mundial concentram-se nos problemas de desenvolvimento de segunda geração, cujas soluções demandam melhoria das estruturas políticas nacionais bem como novas formas de implementação de programas com governos subnacionais e em nível de empresa (BANCO MUNDIAL, 2011a).

Como meta geral busca-se "taxas mais altas de crescimento inclusivo e sustentável". Para tanto foram estabelecidos quatro objetivos estratégicos:

- Aumentar a eficiência de investimentos públicos e provados: impulsionando, dessa forma, a capacidade de crescimento com a geração de empregos e renda;

[15] Estas informações basearam-se nos gráficos oferecidos pelo próprio Banco Mundial em seu site http://www.worldbank.org/projects/search?lang=pt&&searchTerm=&countrycode_exact=BR

[16] Estas informações basearam-se nos gráficos oferecidos pelo próprio Banco Mundial em seu site http://www.worldbank.org/projects/search?lang=pt&&searchTerm=&countrycode_exact=BR

- Expandir, através de canais públicos e privados, e melhorar a qualidade da prestação de serviços públicos para famílias de baixa renda: o fortalecimento da proteção social e o investimento em educação de qualidade, saúde e habitação são eleitos como os melhores instrumentos para promover o desenvolvimento social e econômico do Brasil vez que estimulam a expansão de oportunidade e aumentam a equidade;
- Promover o desenvolvimento econômico regional por meio de políticas, investimentos em infraestrutura estratégica e apoio do setor privado em áreas "de fronteiras";
- Melhorar a gestão sustentável de recursos naturais e aumentar a resiliência aos choques climáticos de forma harmônica com o desenvolvimento econômico local e contribuindo com o atendimento da crescente demanda mundial de alimentos.

Este documento ainda determina que os projetos devem se desenvolver preferencialmente nas regiões mais pobres do Brasil, com ênfase especial no Nordeste. Outro foco da parceria, que deve permear todos os projetos, são as questões de gênero (BANCO MUNDIAL, 2011a).

Em 2016, o Banco Mundial iniciou, no Brasil, a elaboração do seu novo ciclo de planejamento estratégico que deverá nortear os investimentos e ações para os próximos quatro anos no país, mas este documento ainda não estava disponível à época da redação deste trabalho.

2.3 O Banco Mundial e as políticas gerais para educação

A página do Banco Mundial dedicada à educação[17] a classifica como "um poderoso motor do desenvolvimento e um dos mais fortes instrumentos para a redução da pobreza e melhoria da saúde, igualdade de gênero, paz e estabilidade"[18]. A instituição ressalta que prover a todas as crianças educação de qualidade, que as ensinem habilidade para o trabalho, é essencial para atingir o objetivo de acabar com a pobreza extrema até 2030.

Segundo Soares (2000), a crescente ênfase dada pelo Banco Mundial à educação entre as políticas sociais justifica-se não apenas pelo entendimento de ser essa poderoso

[17] http://www.worldbank.org/en/topic/education/overview#1

[18] Tradução livre feita pela autora. No original: "education is a powerful driver of development and is one of the strongest instruments for reducing poverty and improving health, gender equality, peace and stability" Disponível em: < http://www.worldbank.org/en/topic/education/overview#1>

instrumento de redução da pobreza, mas, principalmente, por ela ser entendida como fator essencial na composição do “capital humano”, necessário ao novo modelo econômico inerente à economia do conhecimento, ou ainda, ao capitalismo do conhecimento.

De fato, nos relatórios anuais do Banco Mundial do período 2000-2015, percebe-se a constante remissão à ligação da educação com o capital humano. Em todos eles, a educação é apontada expressamente como caminho de combate à pobreza, vez que o crescimento econômico depende do investimento em capital humano e que, portanto, o fornecimento de acesso universal à educação e à saúde de qualidade seria um componente essencial do desenvolvimento econômico.

Em 2010, por exemplo, o relatório anual traz a preocupação com os impactos da crise econômica na educação e apresenta uma nova estratégia para melhoria da qualidade do ensino, com enfoque no treinamento de professores, gestão baseada em escolas, participação da comunidade, atenção às populações vulneráveis, educação profissional e capacitação em aptidões exigidas pelo mercado de trabalho (BANCO MUNDIAL, 2010).

O relatório anual de 2014 afirma que “melhorar a aprendizagem para todos é a maior prioridade para o Banco Mundial em matéria de educação” e, em seu relatório anual de 2015, ressalta a meta de erradicação da pobreza extrema até 2015 e apresenta como estratégia para tanto promover um crescimento sólido sustentável e inclusivo, investindo em pessoas – especialmente em saúde e educação -, e construindo redes de segurança sócia e proteções contra desastres naturais e pandemias (BANCO MUNDIAL, 2014; 2015)

A educação de qualidade é, assim, reiteradamente apresentada como um dos principais instrumentos de combate à pobreza e, por isso, uma das prioridades do Banco Mundial:

> a educação é um dos meios mais seguros para erradicar a pobreza extrema (...) O investimento total do Banco Mundial em educação é hoje superior a US$ 14 bilhões. O Banco Mundial também proporciona pesquisa de vanguarda e avaliações de impactos para orientar a formulação de políticas (BANCO MUNDIAL, 2015).

Em termos de investimento, em 2015, dos seis bilhões de dólares investidos em projetos na América Latina, um bilhão de dólares dirigia-se a projetos em educação, vez que essa é considerada pelo Banco Mundial uma das necessidades prementes da região (BANCO MUNDIAL, 2015).

Nesse sentido, o Banco Mundial se diz comprometido a apoiar os países que requeiram assistência técnica ou financeira para alcançar a Meta de Desenvolvimento Sustentável 4, a qual consiste em assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos até 2030. Para auxiliar os países a implementarem essa meta, o Banco Mundial ajudou na construção e é signatário

do *Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action: towards inclusive and equitable education and lifelong learning for all*[19].

Outro importante documento de diretrizes para a área é o *Education Sector Strategy 2020 – Learning for All*, o qual enfatiza que o conhecimento e as habilidades que os jovens ganham através do aprendizado os ajudam a sair da pobreza e a se desenvolver. Esta estratégia baseia-se em um tripé: investir cedo, investir com esperteza e investir para todos.

O "investir cedo" consiste em focar os esforços nas crianças e nos jovens e é justificado com base no argumento de que habilidades essenciais adquiridas cedo auxiliam no aprendizado ao longo da vida. O "investir com esperteza" diz respeito à escolha de políticas, projetos e técnicas que comprovadamente melhoram o aprendizado. Por fim, o "investir para todos" abarca o esforço de fazer políticas que se dirijam a todas as crianças e jovens.

Esta estratégia significa, segundo o próprio Banco Mundial, ir além do financiamento dos subsídios necessários ao funcionamento dos sistemas educacionais, para de fato fortalecer esses sistemas a entregarem resultados. Isso se reflete no aumento da demanda por financiamentos baseados em resultados, que são considerados pela instituição um promissor conjunto de ferramentas para auxiliar no melhor alinhamento entre incentivos e os resultados desejados através de financiamentos dependentes da obtenção de resultados pré-acordados.

Esse tipo de financiamento é uma das grandes tendências do Banco Mundial para os próximos anos, tendo ele se comprometido, no Fórum Mundial de Educação na Coreia em 2015, a dobrar seu apoio à educação através desse instrumento a um montante de 5 bilhões de dólares até 2020. Todos os projetos analisados nesse capítulo têm elementos de gestão baseada em resultados, muito embora nenhum deles tenha adotado essa espécie de financiamento.

Como áreas da educação prioritárias para o desenvolvimento dos países e, portanto, apoiadas pelo Banco Mundial, são elencadas:

- Desenvolvimento da primeira infância[20] de forma a permitir um aprendizado ao longo da vida e aumentar a produtividade futura;

---

[19] Este documento foi traduzido para o português e lançado no Brasil pela UNESCO como *Educação 2030 Declaração de Incheon e Marco de Ação da Educação: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos.* Ele será melhor analisado no terceiro capítulo deste trabalho.

[20] Atualmente, uma das maiores frentes de atuação do Banco Mundial é chamada *Early Childhood Development* (ECD), a qual abarca variadas áreas como educação, saúde e nutrição.

- Assegurar que as crianças que estão na escola estejam de fato aprendendo habilidades essenciais ao seu desenvolvimento escolar e à sua vida no mercado de trabalho;
- Investir na conexão entre o desenvolvimento de habilidades, a educação superior e o mercado de trabalho;
- Cuidar das questões sistêmicas em todos os níveis de ensino para aumentar a eficiência e a transparência;
- Aumentar financiamentos baseados em resultados criativos em resposta às demandas do país;
- Sistemas educacionais que provejam aos estudantes de todos os níveis com as habilidades necessárias para promover produtividade e crescimento.

A principal contribuição do Banco Mundial na área da educação está em seu trabalho de assessoria. Podemos entender, assim, que a atuação desse organismo se dá muitas vezes através da oferta de ideias, as quais direcionam políticas nacionais estratégicas (CORAGGIO, 2000).

Não podemos deixar de destacar um dos maiores projetos atuais do Banco Mundial na área da educação: uma abordagem sistemática para melhores resultados em educação, chamada SABER (Systems Approach for Better Education Results), que consiste em uma plataforma mundial que já produziu 159 relatórios nacionais os quais ajudam a avaliar as políticas educacionais e identificar as ações prioritárias. Nesse projeto, o Banco Mundial também conduz rigorosas avaliações de impacto para gerar fortes evidências sobre o que funciona em educação sob diferentes condições.

Em um nível global, o Banco Mundial disponibiliza mais de 2.500 indicadores educacionais em acesso à educação formal, resultados de aprendizado, despesas, entre outros. A própria instituição destaca em seu *site*[21] os principais vetores que comporiam um sistema educacional de qualidade. A seguir, indicaremos brevemente esses componentes com as qualificações indicadas pelo Banco Mundial: autonomia e *accountability*[22] escolar; financiamento escolar; sistemas de informação de gestão escolar; desenvolvimento da primeira infância; resiliência educacional; parceria com o setor privado; equidade e inclusão; tecnologias da comunicação e informação; saúde e alimentação escolar; avaliação estudantil; magistério.

---

[21] http://saber.worldbank.org/index.cfm

[22] *Accountability* é entendida como a responsabilização dos gestores e outros atores envolvidos no processo educacional, bem como seu dever de prestar contas.

Autonomia e *accountability* escolar são consideradas componentes-chave de um sistema que assegura a qualidade na educação. A transferência de responsabilidades de gestão para o núcleo da escola promoveria a responsabilização local, ajudaria a refletir as prioridades locais, valores e necessidades, e daria aos professores a oportunidade de estabelecer um compromisso pessoal com os alunos e seus pais. Estes elementos estão interligados a avaliações dos professores e da aprendizagem na escola, com o uso dessas informações e com o papel dos conselhos escolares.

A avaliação dessa categoria se dá baseada em cinco metas consideradas essenciais para uma efetiva gestão baseada na escola: autonomia no planejamento e na gestão orçamentária; autonomia na gestão de pessoal; um conselho escolar com forte papel em governança; avaliações regulares da escola e dos estudantes; responsividade.

O financiamento é apresentado como componente vital de qualquer sistema educacional, tornando possível construir escolas, contratar e treinar professores, equipar adequadamente salas de aula. O Banco Mundial elegeu seis metas para as políticas de financiamento educacional: (i) assegurar condições básicas para aprendizado; (ii) monitorar condições de aprendizado e resultados; (iii) supervisionar a entrega do serviço; (iv) apresentar um orçamento transparente e informativo; (v) prover mais recursos para estudantes que precisem destes; (vi) realizar uma gestão eficiente dos recursos.

A informação é também considerada um fator chave para a eficiência das políticas públicas educacionais. O sistema de informação de gestão escolar deve fornecer de forma organizada dados de qualidade em um ambiente bem estruturado que facilite o uso da informação produzida no planejamento e discussão de políticas. O Banco Mundial indica quatro áreas fundamentais para o desenvolvimento de um bom sistema de informação: (i) ambiente favorável; (ii) solidez do sistema; (iii) qualidade dos dados; (iv) utilização para tomada de decisões.

O desenvolvimento da primeira infância (ECD) baseia-se na ideia de que os primeiros anos da infância são uma janela de oportunidade para abordar a desigualdade, pois os benefícios de se apoiar o desenvolvimento de crianças pequenas alcançam áreas como desenvolvimento saudável, maior capacidade de aprendizagem e aumento da produtividade. Assim, essas políticas são vistas como um dos melhores investimentos que os países podem fazer para combater a desigualdade, quebrar o ciclo da pobreza e melhorar seus resultados a médio e longo prazo. O Banco Mundial aponta três metas para essas políticas: (i) criar um ambiente favorável; (ii) implementar essa política de forma abrangente; (iii) monitorar e assegurar qualidade.

A abordagem de resiliência educacional volta-se ao fortalecimento da resiliência na educação em situações conflituosos e violentas. A resiliência educacional refere-se à habilidade de estudantes, instituições educacionais e comunidades alcançarem resultados positivos apesar das adversidades e a abordagem proposta pelo Banco Mundial busca ajudar os países a diminuírem os riscos, protegerem os recursos educacionais existentes e criarem novos. Para tanto, são estabelecidas quatro metas para essas políticas: (i) administrar e minimizar a adversidade na educação; (ii) usar e proteger engajamentos positivos e ativos nas comunidades educacionais; (iii) nutrir apoio às escolas e comunidades; (iv) alinhar os sistemas educacionais aos instrumentos de resiliência.

Segundo o Banco Mundial, o setor privado tem exercido um papel de crescente importância na expansão do sistema escolar a todas as crianças. A parceria com o setor privado depende de como as leis nacionais e políticas para o setor abordam as questões de acesso, qualidade e equidade na promoção do ensino por entidades não estatais. Na perspectiva do organismo multilateral, o coração da parceria com o setor privado é a *accountability*. Para garantir essa, ele sugere quatro metas para as políticas do setor: (i) encorajar inovações pelos prestadores particulares; (ii) manter escolas responsabilizáveis; (iii) empoderar pais, estudantes e comunidades; e (iv) promover a diversidade de atores.

Equidade e inclusão são consideradas essenciais para os objetivos do Banco Mundial de erradicar a pobreza extrema e construir prosperidade compartilhada. As metas para as políticas nessa área são: (i) estabelecer um ambiente favorável e providenciar recursos adequados para que o sistema de educação seja equânime e inclusivo; (ii) assegurar que todas as crianças, especialmente às pertencentes a grupos vulneráveis, estejam na escola e prontas para aprender.

Na perspectiva oferecida pelo organismo multilateral, a globalização e a revolução da informação tornaram um imperativo a utilização efetiva de tecnologia na educação. Assim, os Estados devem pensar qual melhor forma de inseri-las em suas políticas educacionais. Nesse sentido, foram identificados sete temas chave para essas políticas: (i) visão e planejamento; (ii) infraestrutura de tecnologia da informação e da comunicação; (iii) professores; (iv) habilidades e competências; (v) aprendizagem de recursos; (vi) monitoramento, avaliação, pesquisa e inovação; (vii) equidade, inclusão e segurança.

A saúde e alimentação escolar são entendidas pelo Banco Mundial como pré-requisitos ao aprendizado adequado. As metas essenciais para a efetividade dessas políticas são: (i) estabelecer políticas escolares vinculadas à saúde; (ii) assegurar ambientes escolares seguros e solidários; (iii) oferta de serviços alocados nas escolas de saúde e nutrição; (iv)

educação de saúde baseada em habilidades; (v) capacidade financeira; (vi) capacidade institucional e coordenação; (vii) atuação das comunidades.

Com o objetivo de promover sistemas de avaliação fortes e que contribuam para melhorar a qualidade de educação e dos níveis de aprendizado, o Banco Mundial indica três tipos de atividade de avaliação: avaliação de salas de aula; exames; avaliações de sistema conduzidas em larga escala. Todas essas avaliações devem ser forte nas seguintes áreas: (i) contexto favorável; (ii) alinhamento de sistemas; (iii) avaliação de qualidade.

Por fim, os professores não são considerados apenas uma fonte de informação e de conhecimento, mas aqueles responsáveis por equipar os estudantes de ferramentas que os ajudem a desenvolver as habilidades necessárias para se engajar de forma saudável e produtiva na sociedade e na economia. O Banco Mundial identificou oito metas para as políticas vinculadas ao magistério. São elas: (i) estabelecer claramente as expectativas quanto aos professores; (ii) atrair os melhores para a carreira do magistério; (iii) preparar os professores com treinamentos e experiências úteis; (iv) sintonizar as habilidades dos professores com as necessidades dos alunos; (v) professores líderes com princípios fortes; (vi) monitorar o ensino e o aprendizado; (vii) apoiar os professores a melhorar sua instrução; (viii) motivar os professores a atingir resultados.

Quanto aos planos do Banco Mundial para o setor educacional nos próximos anos, a Declaração de Incheon é o documento que estabelece uma nova visão para o setor nos próximos 15 anos, fruto do Fórum Mundial de Educação 2015, organizado pela UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, UNFPA, PNUD, ONU Mulheres e ACNUR e realizado em Incheon, Coreia do Sul, entre 19 e 22 de maio de 2015. Deste fórum participaram 1.600 pessoas de 160 países, incluindo 120 ministros, chefes e membros de delegações, líderes de agências e funcionários de organizações multilaterais e bilaterais, além de representantes da sociedade civil, do magistério, da juventude e do setor privado (UNESCO, 2016).

Esta declaração se baseia na análise dos progressos realizados desde 2000 rumo aos objetivos do movimento Educação para Todos, das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos desafios na área educacional. Em seu preâmbulo, ela aponta o movimento global Educação para Todos, iniciado em Jomtiem, em 1990 e reiterado em Dakar, em 2000, como o mais importante compromisso com a educação nas últimas décadas, mas constata que, apesar dos inúmeros tratados de direitos humanos, internacionais e regionais, a respeito do direito à educação, o mundo está longe de alcançar de fato a educação para todos (UNESCO, 2016). A partir de tais constatações, reafirma o papel transformador da educação e sua importância como catalisador do desenvolvimento e busca uma agenda de educação única e

renovada “que seja holística, ousada e ambiciosa e não deixe ninguém para trás” (UNESCO, 2016, p. iii).

A Declaração de Incheon também ressalta o caráter de direito humano fundamental da educação, bem como sua essencialidade para a efetivação de outros direitos e para a erradicação da pobreza. Nesse sentido:

> Reafirmamos que a educação é um bem público, um direito humano fundamental e a base que garante a efetivação de outros direitos. Ela é essencial para a paz, a tolerância, a realização humana e o desenvolvimento sustentável. Reconhecemos a educação como elemento-chave para atingirmos o pleno emprego e a erradicação da pobreza. Concentraremos nossos esforços no acesso, na equidade e na inclusão, bem como na qualidade e nos resultados da aprendizagem, no contexto de uma abordagem de educação ao longo da vida (UNESCO, 2016, p. iii).

Os signatários da declaração comprometem-se a seis metas amplas e diferentes, abrangendo acesso, equidade, inclusão, igualdade de gênero, qualidade, oportunidades de educação ao longo da vida, e educação para resiliência (UNESCO, 2016). São elas:

- Garantir o fornecimento de educação primária e secundária gratuita, equitativa, de qualidade e com financiamento público por 12 anos, dos quais no mínimo nove anos serão de educação obrigatória;
- Enfrentar todas as formas de exclusão e marginalização, bem como disparidades e desigualdades no acesso, na participação e nos resultados de aprendizagem. Nesse sentido, propõe a concentração de esforços nos mais desfavorecidos, especialmente aqueles com deficiências;
- Apoiar políticas, planejamentos e ambientes de aprendizagem sensíveis ao gênero; incorporar questões de gênero na formação de professores e no currículo; eliminar das escolas a discriminação e a violência de gênero;
- Reforçar insumos e processos, com enfoque na avaliação de resultados de aprendizagem e de mecanismos para medir o progresso como forma de melhorar a qualidade da educação;
- Promover, com qualidade, oportunidades de educação ao longo da vida para todos, em todos os contextos e em todos os níveis de educação, incluindo acesso equitativo e mais amplo à educação e à formação técnica profissional de qualidade, bem como ao ensino superior e à pesquisa;
- Desenvolver sistemas educacionais mais inclusivos, com melhor capacidade de resposta e mais resilientes para atender às necessidades de crianças, jovens e adultos em áreas afetadas por conflitos, desastres naturais e pandemias.

2.4 O Banco Mundial e as políticas de educação no Brasil

Ao redor do mundo, desde o início das atividades do Banco Mundial foram desenvolvidos 2.003 projetos envolvendo setores da educação, estando 326 deles atualmente ativos. Interessante notarmos que, em termos quantitativos, o Brasil é o segundo país no desenvolvimento desses projetos, totalizando 64, estando atrás apenas da Indonésia, em que 81 projetos foram desenvolvidos. E é o primeiro país em termos de montante emprestado para desenvolvimento de projetos com componentes educacionais, totalizando 14.354,77 bilhões de dólares.

Segundo os relatórios do Banco Mundial, este iniciou sua atuação na seara educacional nos anos 1960. No Brasil, ela é datada na década de 1970, mas ganhou vulto na década de 1990, não só pelo volume de empréstimos, mas também pelo papel estratégico na determinação das diretrizes de desenvolvimento do país (TOMMASI, WARDE, HADDAD, 2000).

Quantitativamente, entre os anos 1987-1990 os projetos em educação constituíam somente 2% do total dos empréstimos no país, já nos anos 1991-1994 chegaram ao patamar de 29% do total (SOARES, 2000). O aumento dos investimentos em educação tem como marco a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, promovida pelo Banco Mundial em parceria com o PNUD, a UNESCO e a UNICEF em Jomtiem em 1990 (TOMMASI, 2000).

Na década de 1990, os empréstimos para a educação no Brasil priorizaram, seguindo orientações gerais do Banco Mundial, a educação primária, e o principal objetivo da instituição nessa seara era melhorar a qualidade e a eficiência do ensino. As ferramentas indicadas para tanto eram: a melhoria da capacidade de aprendizagem do aluno; redução das taxas de repetência; aumento das despesas por aluno (TOMMASI, 2000).

Diagnóstico realizado pelo organismo, na década de 1990, aponta que os principais fatores para a baixa qualidade e a ineficiência da educação pública no Brasil são: a falta de livros didáticos e outros materiais pedagógicos; prática pedagógica inadequada; baixa capacidade de gestão; gastos inadequados ou ineficientes; baixos salários para professores; baixa *accountability* dos atores do sistema educacional (TOMMASI, 2000).

Como resposta a esse diagnóstico, todos os projetos desenvolvidos no setor durante a década de 1990 trazem os seguintes elementos: a) oferecimento de livros didáticos e outros materiais de ensino; b) melhoria das habilidades dos professores em técnicas de sala de aula;

c) elevação da capacidade de gerenciamento; d) financiamento de infraestrutura (TOMMASI, 2000).

Dos 219 projetos desenvolvidos no Brasil entre 2000 e 2015, 37 deles continham componentes de educação, o que não significa que eles fossem inteiramente voltados às políticas públicas de educação. Pelo contrário, a tendência que se observa é que a educação seja atendida em projetos multissetoriais.

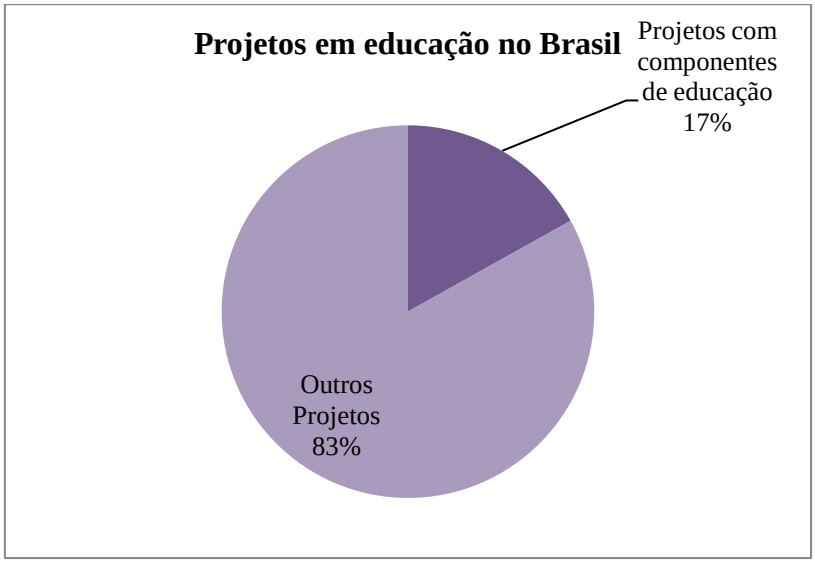


Figura 1 - Projetos em educação no Brasil entre 2000 e 2015

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial[23]

Em uma comparação ano a ano desse período, é possível observar que o número de projetos com componentes em educação aprovados anualmente manteve-se em média 1/ano entre 2000 e 2007, não acompanhando eventuais quedas ou aumentos no total de projetos aprovados. Entre 2008 e 2016, a média anual de aprovação de projetos com componentes educacionais foi de 3, com destaque para os anos de 2012 e 2013 que aprovaram, respectivamente, 5 e 7 projetos.

[23] Estas informações basearam-se nos gráficos oferecidos pelo próprio Banco Mundial em seu site http://www.worldbank.org/projects/search?lang=pt&&searchTerm=&countrycode_exact=BR

Tabela 2 - Comparação anual de número de projetos e montante investido em projetos educacionais em comparação com números totais entre 2000 e 2016

Ano	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Projetos (nº)	6	12	13	12	5	15	19	10
Valores (US$ mi)	1231,47	1856,65	1579,19	1268,4	1267,25	1790,65	1695,64	280,52
Projetos em educação	-	2	1	2	1	1	2	0
Valores (US$ mi)	-	159,6	160	565,05	30	31,5	150,25	0

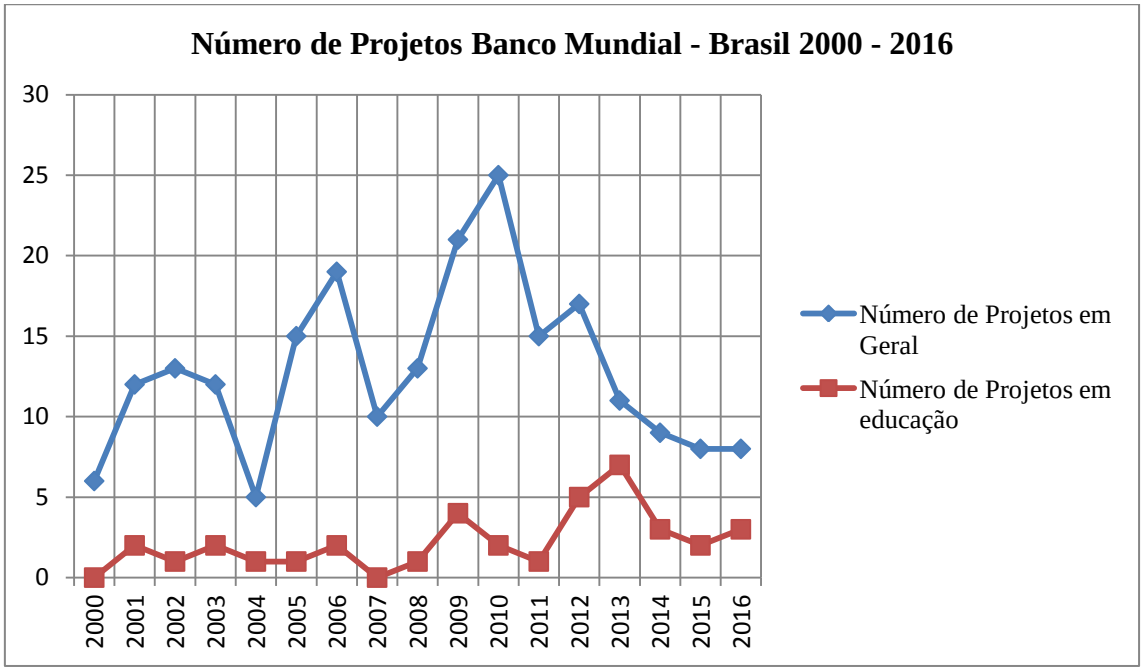
Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Projetos (nº)	13	21	25	15	17	11	9	8	8	219
Valores (US$ mi)	1940,39	3619,09	3775,76	2587,85	3266,77	3076,20	2023,40	595,12	799,93	32.654,26
Projetos em Educação	1	4	2	1	5	7	3	2	3	37
Valores (US$ mi)	976	644	946	1045	2160	2176,2	648	550	470	10.711,60

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial[24]

A evolução do número de projetos com componentes de educação, aprovados no período 2000-2016, em comparação com o número total de projetos aprovados para o país pode ser observada na Figura 2, a seguir.

[24] Estas informações basearam-se nos gráficos oferecidos pelo próprio Banco Mundial em seu site http://www.worldbank.org/projects/search?lang=pt&&searchTerm=&countrycode_exact=BR

Figura 2 - Número de Projetos Banco Mundial x Número de Projetos - Brasil em educação: 2000 – 2016

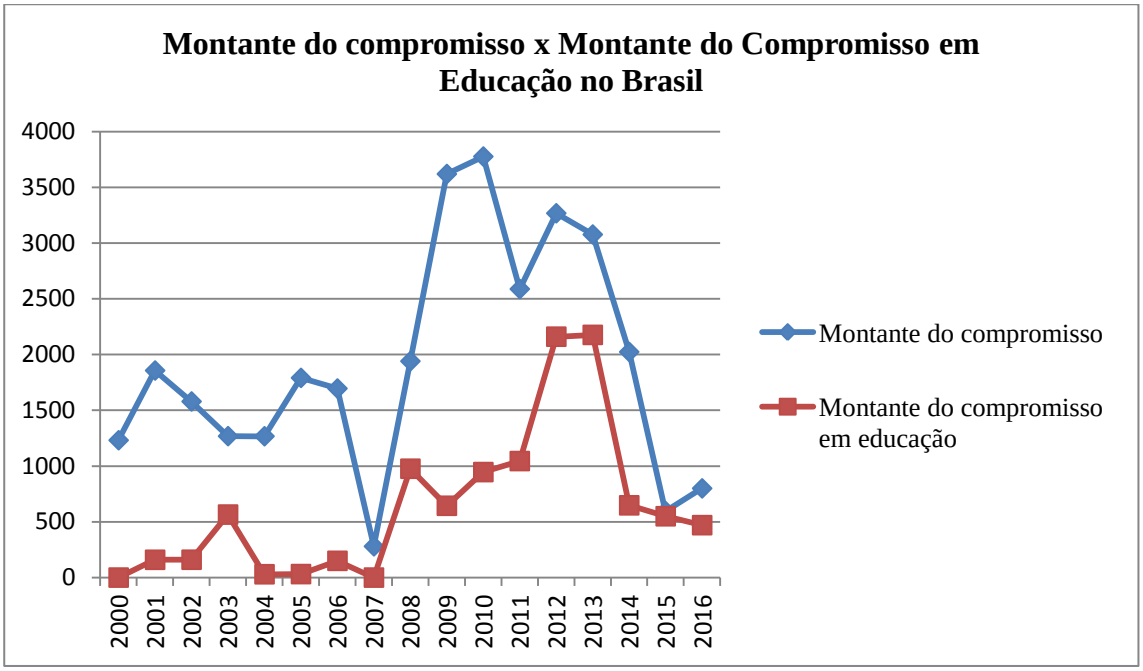


Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial[25]

Quanto ao montante investido nesse período, os projetos com componentes educacionais totalizaram mais de dez bilhões de dólares, pouco menos de um terço do total emprestado pelo Banco durante esse mesmo intervalo de tempo. Ressaltamos que como se tratam de projetos multissetoriais, não é a integralidade do montante destinado aos projetos com componentes em educação que se aplica especificamente nessa área.

[25] Estas informações basearam-se nos gráficos oferecidos pelo próprio Banco Mundial em seu site http://www.worldbank.org/projects/search?lang=pt&&searchTerm=&countrycode_exact=BR

Figura 3 - Montante do compromisso x Montante do Compromisso em Educação no Brasil: 2000-2015



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial

Quanto ao momento atual das políticas do Banco Mundial para a educação brasileira, o documento de estratégia de parceria entre o Banco Mundial e o Brasil para os anos fiscais de 2012 a 2015 aponta a educação como componente do objetivo – melhora da prestação de serviços públicos para famílias de baixa renda. O documento justifica que para erradicar a pobreza extrema é preciso não só garantir acesso a níveis mínimos de renda e serviços básicos, mas focar na melhoria do capital humano, da capacidade de geração de renda e das condições de vida das populações de baixa renda (BANCO MUNDIAL, 2011a).

Sobre sua própria atuação, o Banco afirma que essa será catalítica no apoio da formulação de políticas nacionais e da implementação dessas por entes subnacionais:

> Como em outras áreas de participação, dado o tamanho limitado dos recursos do Banco Mundial em comparação ao próprio orçamento do Governo do Brasil, seu papel nessa área estratégica será principalmente catalítico. O foco será, por um lado, no fornecimento de contribuições seletivas de conhecimento intensivo para a formulação de políticas nacionais. Por outro lado, o Banco Mundial apoiará a implementação dessas políticas por parceiros subnacionais selecionados, geralmente no contexto de projetos de multissetores (BANCO MUNDIAL, 2011a).

O componente educacional é apresentado com o título “Maior qualidade de educação, especialmente para os pobres”, daí observa-se o caráter focalizado da proposta do Banco Mundial para a educação brasileira. Após afirmar que o Brasil realizou grandes avanços no acesso à educação básica, estabelece como metas a elevação dos padrões de aprendizado dos alunos, ampliação do sistema vocacional e técnico, aumento da participação dos pobres no ensino superior. Entre esses objetivos, destacam prioridades preventivas como a expansão da

educação da primeira infância e intervenções corretivas como programas acelerados de aprendizagem (BANCO MUNDIAL, 2011a).

O Banco Mundial propõe-se a auxiliar o país a atingir essas metas por meio dos seguintes mecanismos:

- Continuar a expandir o financiamento da IFC para instituições do setor privados de ensino superior focadas em estudantes de baixa renda e renda média, por meio de financiamento direto de faculdades ou do patrocínio de fornecedores de empréstimos para estudantes;
- Formar parcerias com o Ministério da Educação (MEC) para fortalecer políticas brasileiras voltadas para o Early Childhood Development (ECD), focadas nas principais funções normativas e de supervisão (ex: diretrizes curriculares, qualidade dos professores e padrões de instalações);
- Apoiar os grandes municípios selecionados na elaboração, implementação e avaliação de impactos de programas ECD pilotos direcionados às famílias de baixa renda;
- Criar parceria com o MEC e Governos subnacionais selecionados, respectivamente, por meio de análises, consultorias e apoio à implementação, no combate aos principais problemas da qualidade da educação, ainda não totalmente abordados pelas políticas atuais. São citadas como as principais questões a serem abordadas: a melhoria da qualidade do professor, taxas de repetição, distorções idade-ano, qualidade do ensino-médio;
- Produzir trabalho analítico focado na geração de opções para a melhoria da qualidade e eficiência do sistema educacional vocacional e técnico.

Em comparação com os objetivos prioritários da década de 1990, percebemos a manutenção do foco na qualidade da educação com mudança na etapa de ensino enfatizada: se antes se priorizava o ensino primário, atualmente priorizam-se as etapas iniciais da educação e o ensino médio, principalmente aquele mais voltado ao atendimento imediato do mercado, o ensino médio técnico.

Após esse panorama histórico da relação entre Banco Mundial e Brasil no campo da educação básica, passaremos, na próxima seção, a tratar dos projetos com elementos de educação básica atualmente em vigor em nosso país.

2.5 Os projetos em educação básica vigentes no Brasil

Para a análise empírica proposta por esta pesquisa, foram selecionados documentos de diferentes tipos: relatórios, *papers* e projetos. À medida que a pesquisa aprofundava-se, percebemos que os projetos seriam os instrumentos mais adequados para compreender as propostas do Banco Mundial para educação básica brasileira. Optamos, assim, por analisar os projetos vigentes no país no momento da pesquisa (2015-2016).

Para localizar esses projetos, realizamos uma busca na seção *projetos e operações* na base de dados do próprio banco com as palavras-chave "Brazil" e "education", obtendo, dessa forma, 165 resultados. Observamos que grande parte deles não se relacionava à temática educacional ou não era realizado no Brasil. Para melhor triagem, utilizamos os filtros oferecidos pelo próprio *site*[26]: (i) tipo de financiamento; (ii) situação; (iii) país; (iv) região; (v) setor e (vi) tema.

O filtro "tipo de financiamento" oferecia duas opções: a) IBRD e b) *other*, entre as quais selecionamos a primeira. O filtro "situação" oferecia as opções a) encerrado, b) ativo e c) desistência, e, de acordo com a metodologia proposta nesse trabalho, selecionamos a opção "ativo". No filtro "país", selecionamos "Brasil", e na região optamos por "América Latina e Caribe".

O filtro "setor" oferecia 63 opções, entre as quais sete relacionavam-se à educação, a saber: setor geral da educação; ensino fundamental; ensino superior; ensino médio; administração pública – educação; ensino pré-escolar; alfabetização de adultos/educação não formal. As categorias ensino superior e alfabetização de adultos, foram descartadas por saírem do escopo dessa pesquisa que se foca na educação básica regular.

O filtro "tema" oferecia 61 opções, entre as quais duas relacionavam-se à educação, a saber: "educação para todos" e "educação para economia do conhecimento", ambas foram selecionadas.

Após todos esses filtros, restaram 11 resultados a serem analisados. Desses, os resultados Projeto PROACRE e *Additional Finance to Acre Social and Economic Inclusion and Sustainable Development Project* referiam-se ao mesmo projeto e foram analisados de forma única. O mesmo aconteceu com os resultados: *Rio de Janeiro Strenghtening Public*

[26] http://www.worldbank.org/projects/search?lang=pt&searchTerm=education%20Brazil

Sector Management Technical Assistance Project e *Brazil – Rio de Janeiro Renovating and Strengthening Public Management.*

O Projeto Ceara PforR, que, na verdade, é o terceiro projeto de uma sequência do Banco Mundial para o Estado do Ceará, foi excluído de análises mais profundas por voltar-se apenas para educação técnica e para estímulos cognitivos não escolares para crianças menores de cinco anos. Apesar disso, achamos interessante mencionar que a educação básica já foi alvo de parcerias entre o Banco Mundial e o Estado mencionado, mas que atualmente o foco de atenção foi alterado por considerarem que este Estado não mais necessita de auxílio do Banco no que se refere à educação básica. Nesse sentido, o documento do projeto justificou:

> Vários outros objetivos do Programa Governamental foram considerados para inclusão, mas foram excluídos por não serem propensos a gerar retornos econômicos e sociais similares, porque o Governo seria capaz de alcançá-los sem a assistência do Banco, ou por serem inelegíveis para receber apoio sob o instrumento Pfor R. Estes incluem vários temas apoiados sob os dois SWAPs: saúde, que o governo escolheu excluir da atual operação; educação básica, para o qual o Estado não requer mais assistência (BANCO MUNDIAL, 2013a, p. 9)

Assim, restaram oito projetos para análise mais profunda. Cada um desses projetos oferece uma série de documentos a ele atrelados, como folha de informações sobre o projeto, projeto aprovado pelo banco, contrato de empréstimo, contrato de salvaguarda, e relatórios de progresso. Após leitura vertical desses documentos, optamos por analisar mais profundamente os documentos “projeto aprovado pelo banco” e “relatórios de progresso”, vez que apenas estes continham informações condizentes com o objetivo dessa pesquisa.

Em uma segunda leitura, focamos apenas na parte de “dados do projeto” do primeiro documento em que constavam informações como nome do projeto, tomador do empréstimo, agência implementadora, data do projeto, data do empréstimo, data de encerramento, custos, valor do empréstimo, modo do financiamento, contraprestação financeira do Estado, setores e temas[27]. Estes dados foram organizados em tabelas para facilitar a extração de informações.

Posteriormente, realizamos leitura focada no conteúdo dos documentos selecionados. Apesar dos projetos não seguirem um modelo único, buscamos identificar neles elementos que fossem denominados “objetivos do projeto”, a partir dos quais criamos as categorias “qualidade”, “acesso” e “gestão”. Para melhor organização e análise dos projetos, associamos a essas categorias, categorias de “mecanismos” e “indicadores de avaliação”. Também descrevemos os “componentes” e “subcomponentes” de cada projeto, localizando nesses as políticas educacionais.

---

[27] Apesar de termos utilizados como filtros os itens setores e temas, percebemos que a maioria dos projetos abrange mais de um setor/tema, trazendo no projeto a informação de qual porcentagem do projeto destina-se a cada um deles. Consideramos essa informação relevante para nossa pesquisa e a incluímos na tabela de informações gerais.

2.5.1 Projeto PROACRE: Acre Social and Economic Inclusion and Sustainable Development Project

O PROACRE (cuja identidade junto ao Banco Mundial é P107146) foi aprovado pelo Banco Mundial e o empréstimo para sua execução foi concedido em dezembro de 2008 e seu encerramento esta previsto para março de 2020. Seus custos estão orçados em US$ 150 milhões, dos quais US$ 120 milhões estão sendo emprestados pelo BIRD através da modalidade de empréstimo *Specific Investment Loan*.

Até abril de 2016, US$ 116,85 milhões já haviam sido desembolsados pelo organismo financeiro. Em contrapartida, até a mesma data o Governo do Acre já havia pagado US$ 5,19 milhões em juros, custos e taxas.

Cabe mencionar que, em setembro de 2014, foi aprovado um financiamento adicional a este projeto – o *Additional Finance to Acre Social and Economic Inclusion and Sustanaible Development Project* (cuja identidade junto ao Banco Mundial é P130593) – no valor de US$ 187,5 milhões, dos quais US$ 150 milhões serão financiados pelo BIRD na modalidade de empréstimo *Investment Project Financing.*

O objetivo do PROACRE é promover a inclusão econômica e social de comunidades prioritárias do Acre através da ampliação do acesso aos serviços públicos de saúde e educação básicas e do desenvolvimento sustentável de comunidades isoladas. Para tanto, o projeto foi desenhado em cinco componentes, os quais se subdividem em subcomponentes. Estes foram organizados na tabela abaixo.

Tabela 3 - Componentes e Subcomponentes do PROACRE

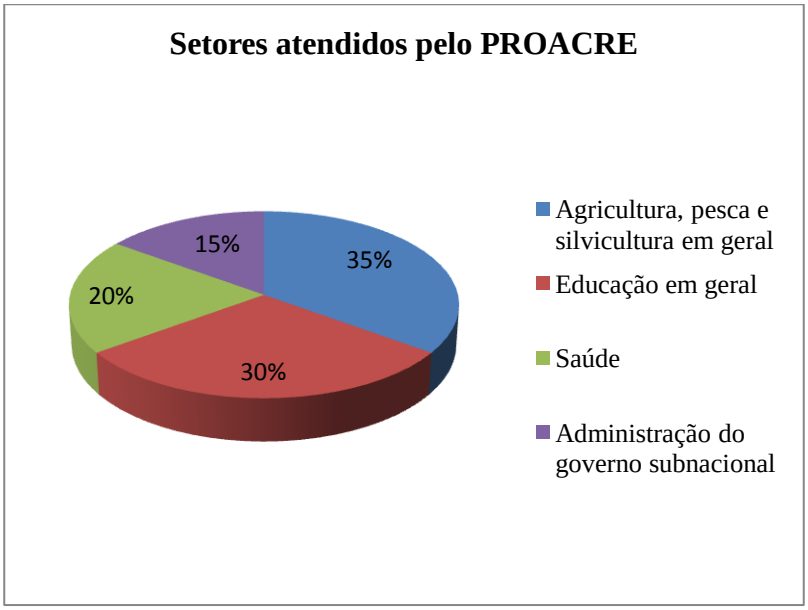
Componentes	Serviços Básicos para comunidades isoladas	Inclusão socioeconômica em zonas rurais	Empreendedorismo para comunidades marginalizadas	Fortalecimento institucional e de políticas públicas	Gestão de projetos e disseminação de informações
Subcomponente	Educação básica	Educação básica	Educação básica	Gestão do setor público	Este componente apoia a coordenação e supervisão de todas as operações do Projeto
	Saúde básica	Saúde Básica	Saúde básica	Fortalecimento institucional de organizações indígenas	
	Produção agroflorestal sustentável	Fortalecimentos das cadeias de valor para determinados produtos agrícolas e agroflorestais	Desenvolvimento de empreendedorismo em comunidades específicas		
		Desenvolvimento agroflorestal sustentável em terras indígenas			

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2008a)

É interessante observarmos que alguns subcomponentes como o acesso a serviços de educação e saúde básica de qualidade repetem-se como integrantes de três componentes diferentes do projeto, os quais também podem ser entendidos como objetivos desse. Outros componentes como o fortalecimento institucional de políticas públicas e gestão de projeto e disseminação de informação perpassarão todas as ações mobilizadas pelo projeto.

Este projeto, atendendo a novas diretrizes do Banco Mundial, é multissetorial e multitemático. Os investimentos do projeto são direcionados aos setores: a) agricultura, pesca e silvicultura em geral (35%); b) educação em geral (30%); c) saúde (20%); d) administração do governo subnacional (15%).

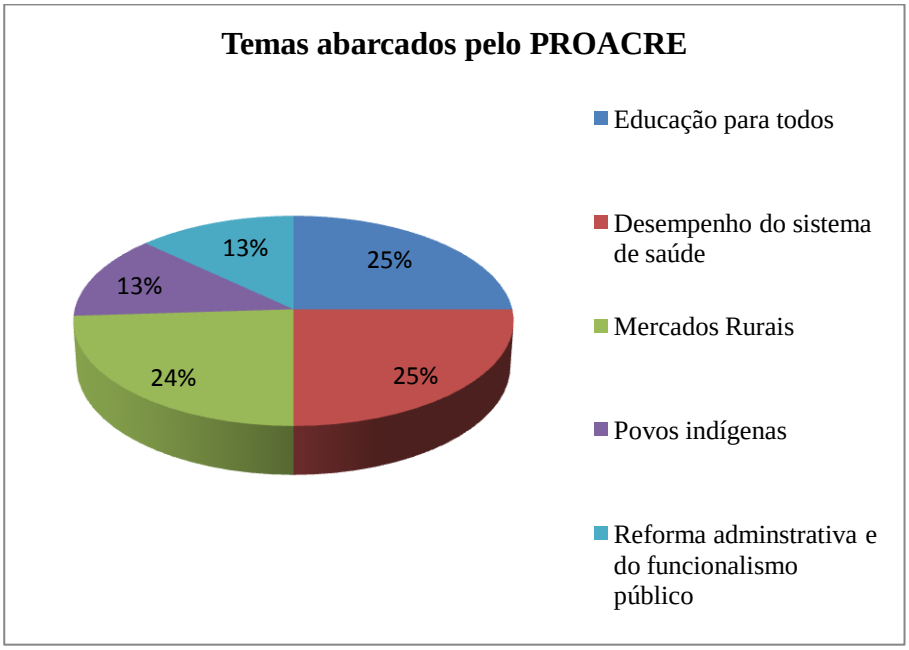
Figura 4 - Setores atendidos pelo PROACRE



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2008a)

Nesse mesmo sentido, o PROACRE abarca diferentes temas que se inter-relacionam com os setores atendidos. A descrição do programa lista as seguintes temáticas: a) educação para todos (25%); b) desempenho do sistema de saúde (25%); c) mercados rurais (24%); d) povos indígenas (13%); e) reforma administrativa e funcionalismo público (13%).

Figura 5 - Temas abarcados pelo PROACRE



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2008a)

No financiamento adicional aprovado para o PROACRE, o setor da educação em geral recebe 33% dos investimentos, seguido pelos setores: saúde (28%); agricultura, pesca e

silvicultura em geral (17%); recursos hídricos em geral, saneamento e proteção contra inundações (12%) e administração pública em geral (10%).

No que se refere à educação, o projeto busca aumentar o acesso e a qualidade dos programas de educação, com ênfase no Desenvolvimento da Primeira Infância, alfabetização e ensino fundamental, bem como melhorar a gestão do setor. Para tanto são propostos programas de formação e treinamento para professores, supervisores e servidores da área das redes estadual e municipais, o desenvolvimento de programas curriculares e materiais didáticos adequados a cada série. Também são propostas assistências técnicas para as atividades de supervisão escolar pelas secretárias municipais de educação e para o monitoramento do desempenho escolar. É estimulado o desenvolvimento de subprojetos escolares. Fora do âmbito escolar, procura-se aumenta a viabilidade de programas não formais do Programa de Desenvolvimento da Primeira Infância e a capacitação de treinamento para instrutores destes programas.

Organizamos estas propostas dentro das seguintes categorias: qualidade da educação, acesso à educação e gestão. É claro, porém, que as categorias não são estanques, influenciando-se e complementando-se simultaneamente.

Tabela 4 - Categorias e Mecanismos do PROACRE na educação

Categorias	Mecanismos			
Qualidade	Aumentar a qualidade dos programas de educação, com ênfase no *Early Childhood Development*, alfabetização e educação fundamental	Formação continuada e treinamento para professores, supervisores, servidores do Estado e do Município	Desenvolver programas curriculares adequados	Turmas de aprendizagem acelerada para corrigir distorções idade/série
Acesso	Aumentar a viabilidade de programas não formais do *Early Childhood Development*	Treinamento para instrutores do *Early Childhood Development*	Expandir os programas de educação de Jovens e Adultos (EJA)	Programas de alfabetização de jovens e adultos – foco em grupos de mães entre 15 e 35 anos moradoras de zonas marginalizadas
Gestão	Assistência técnica para as atividades de supervisão e monitoramento escolar das escolas e secretarias municipais de educação	Assistência técnica para monitoramento de desempenho escolar	Desenvolvimento de subprojetos escolares	

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2008a)

Também analisamos os indicadores de avaliação eleitos pelo projeto para aferir os resultados na área da educação, atualizados após a aprovação do financiamento adicional para o PROACRE, estes estão organizados na tabela abaixo:

Tabela 5 - Categorias e Indicadores de Avaliação do PROACRE na educação

Categorias	Indicadores para avaliação			
Qualidade	90% dos professores participando de treinamento par a par em serviço (2016). Em 2012 eram 57%	7.830 Professores em treinamento em serviço de professores em universidades. Programa de Desenvolvimento da educação. Em 2012 eram 2.351.	Melhora no IDEB de 4.7 (2011) para 5 (2017) (ensino fundamental I) e de 4.2 (2011) para 5 (2017) (ensino fundamental II	11.200 alunos do ensino fundamental I, 7 alunos do ensino fundamental II e 10 mil alunos do ensino médio beneficiados pela regularização da distorção idade/série
Acesso	340 escolas estaduais restauradas ou expandidas. Em 2012, 92 estavam em processo de expansão.	Aumento na taxa de matrícula do ensino fundamental no ensino médio de 92,1% (2011) para 93% (2017) através dos Programas Escola Ativa e Asas da Florestania; e de 93,1% (2011) para 95% (2017) na zona urbana	Aumento na taxa de matrícula no ensino médio na zona rural de 35,5% (2011) para 45% (2017 através do Programa Asas da Florestania; e de 57,9% (2011) para 70% (2017) na zona urbana	Queda na taxa de analfabetismo entre a população acima de 15 anos nas zonas rurais de 27,4% (2011) para 20% (2017) e de 10,8% (2011) para 9% (2017) na zona urbana
Gestão	Fortalecimento da capacidade da SEED de avaliar os programas de treinamento de professores.	200 escolas estaduais beneficiadas pela implementação de subprojetos escolares	-	-

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2008a; 2014a)

2.5.2 BR Manaus Service Delivery and Fiscal Management Development Policy Loan

O Projeto Manaus (cuja identidade junto ao Banco Mundial é P153203) foi aprovado em dezembro de 2015 e tem seu encerramento previsto para julho de 2017, sendo, dessa forma, o projeto de menor duração analisado nessa pesquisa. Seu custo total previsto é de US$ 150 milhões de dólares, os quais estão sendo integralmente financiados pelo BIRD através do instrumento de empréstimo *Development Policy Lending*, e o mutuário deste empréstimo é o município de Manaus.

O objetivo principal deste projeto é auxiliar o Município de Manaus a melhorar a gestão de suas finanças, bem como de seus setores de educação e transporte através de uma atualização dos processos de gastos, gestão meritocrática e orientada para resultados nas escolas e melhor controle das concessões de ônibus. Para tanto, o projeto é organizado em dois pilares e dez ações prévias, os quais nomearemos de componentes e subcomponentes, respectivamente, de forma a facilitar sua comparação com os outros projetos que utilizam essa nomenclatura.

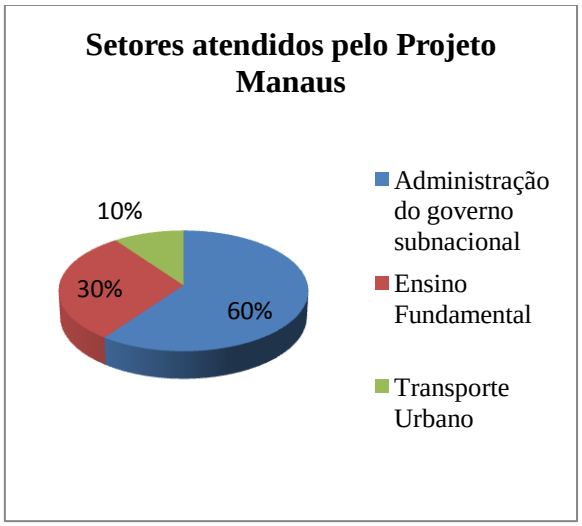
Tabela 6 - Componentes e Subcomponentes do Projeto Manaus

Componentes	Reforço da gestão fiscal e do setor público	Reforço da gestão e qualidade nos setores de educação e transportes
Subcomponentes	Melhoria da gestão da Secretária da Fazenda	Implementação no novo modelo da GIDE
	Implementação de um sistema de gestão integrada da cadeia de suprimento e atas de registro de preço	Implementação do programa de certificação e da seleção meritocrática de diretores das escolas e estabelecimento do Quadro de Padrão Mínimo para a nomeação e distribuição do corpo letivo e dos funcionários
	Estabelecimento de uma unidade de gestão para a previdência dos empregados municipais	Implementação de uma política integrada de regeneração urbana para o centro da cidade
	Implementação de novos procedimentos para a cobrança de impostos atrasados, de um sistema de comunicação e de critérios para o parcelamento de pagamentos	Implementação de novos processos para a gestão do transporte urbano e formalização dos mototáxis e outros meios de transporte

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2015a)

Estes componentes estão refletidos nos três setores atendidos pelo projeto: administração do governo subnacional, que recebe 60% da verba total; ensino fundamental, que recebe 30%; e transporte urbano que recebe 10%.

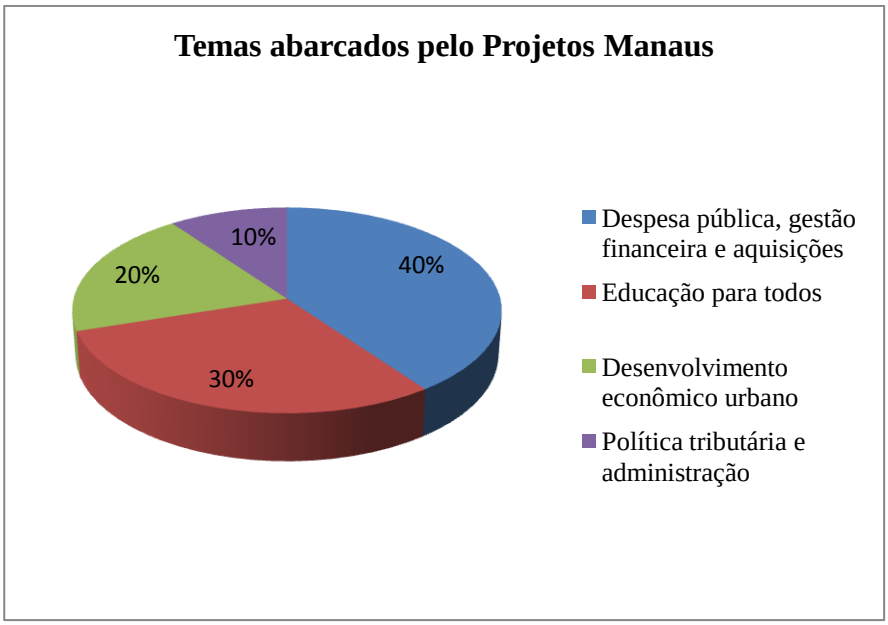
Figura 6- Setores atendidos pelo Projeto Manaus



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2015a)

Os temas abarcados pelo programa, intimamente relacionados com os setores atendidos, são: despesa pública, gestão financeira e aquisições (40%); educação para todos (30%); desenvolvimento econômico urbano (20%); política tributária e administração (10%).

Figura 7 - Temas abarcados pelo Projeto Manaus



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2015a)

No setor da educação, o projeto tem intuito de melhorar a capacidade de gestão das escolas e dos diretores escolares, bem como aperfeiçoar a distribuição dos servidores públicos da Secretária Municipal de Educação e Cultura e assim alcançar melhores níveis de proficiência dos alunos. Para tanto, são previstos alguns mecanismos que foram organizados na tabela abaixo.

Tabela 7 - Categorias e Mecanismos do Projeto Manaus na educação

Categorias	Mecanismos	
Qualidade	Estabelecimento de metas para os níveis escolares	-
Acesso	-	-
Gestão	Seleção meritocrática dos diretores de escolas	Criação de padrões mínimos para os funcionários dos estabelecimentos de ensino

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2015a)

Quanto aos indicadores de resultado na educação, são eles: o número de escolas que alcançaram pelo menos 19 das 24 metas do modelo de gestão integrada da escola, baseada na gestão por resultados; o número de escolas com diretores certificados; número de escolas que cumprem 100% do Quadro de Padrão Mínimo[28].

[28] Quadro de padrão mínimo é um conjunto de procedimentos e critérios para a nomeação e movimentação de professores e outros servidores.

Tabela 8 - Categorias e Indicadores de resultado do Projeto Manaus na educação

Categorias	Indicadores de resultado		
Qualidade	-	-	-
Acesso	-	-	-
Gestão	278 de 400 escolas tenham atingindo 19 das 24 metas do modelo de gestão integrada da escola até 2016	150 de 400 escolas com diretores certificados até 2016	150 de 400 escolas cumprindo 100% do quadro de padrão mínimo

Elaborada pela própria autora a partir de dados do Banco Mundial (2015a)

Apesar de constar como um dos principais objetivos do projeto a melhoria da qualidade da educação, prevendo-se inclusive o estabelecimento de metas de qualidade para cada nível escolar como um dos mecanismos do programa, os indicadores de resultados do setor educacional referem-se exclusivamente à gestão escolar e do sistema de ensino.

Nesse sentido, o documento do programa afirma:

> o objetivo da Secretária Municipal de Educação é alcançar a décima posição no IDEB em 2015. Uma vez que há indícios de que as melhorias na gestão escolar resultam em melhorias na proficiência dos alunos, o resultado previsto dessa política no longo prazo é o aumento da pontuação das escolas municipais de Manaus no IDEB (BANCO MUNDIAL, 2015a, p. 27-28).

Conclui-se daí a expectativa do projeto Manaus: que a melhora da qualidade educacional seja derivada exclusivamente do aperfeiçoamento da gestão.

2.5.3 SWAp (Abordagem Setorial Ampla) de Fortalecimento do Investimento Público do Rio Grande do Sul

O Projeto SWAp para o Rio Grande do Sul (cuja identidade é P120830) teve início com a concessão de empréstimo pelo BIRD em maio de 2012 e tem duração prevista até fevereiro de 2019. Seus custos foram previstos em US$ 480 milhões, os quais estão sendo totalmente financiados pelo braço do Banco Mundial através da modalidade de empréstimo *Specif Investment Loan*. Até abril de 2016, já haviam sido transferidos US$161,10 milhões ao Estado mutuário, o qual, por sua vez, pagou US$ 4,09 milhões em juros, custos e taxas.

Seu principal objetivo é apoiar e melhorar o planejamento e a implementação dos investimentos públicos mediante o reforço da capacitação do órgão de planejamento e das secretarias setoriais selecionadas. Este objetivo desmembra-se em quatro setores diferentes: transporte; educação; desenvolvimento do setor privado; e gestão do setor público.

Para tanto o projeto compreende dois componentes: a provisão de suporte para a implementação de programas de despesas elegíveis e a provisão de assistência técnica para

capacitar o mutuário a elaborar, implementar, monitorar e avaliar os investimentos públicos. Cada um desses componentes divide-se em uma série de subcomponentes organizados na tabela abaixo.

Tabela 9 - Componentes e subcomponentes do SWAp para o Rio Grande do Sul

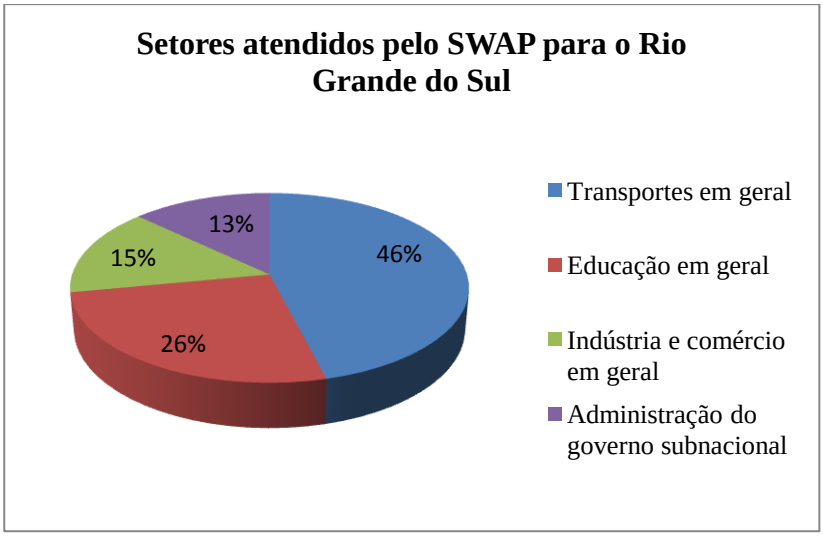
Componentes	Suporte para programas de despesas elegíveis	Assistência técnica para gestão pública
Subcomponentes	Transportes: recuperação e manutenção de rodovias pavimentadas; modernização do departamento autônomo de estradas de rodagem	Monitoramento e avaliação de impacto
	Educação: modernização tecnológica; construção e reforma de escolas e uma avaliação participativa do sistema educacional	Gestão ambiental e de risco de desastres
	Desenvolvimento do setor privado	Participação cidadã
		Planejamento de investimentos e de recursos humanos, gestão de contratos e ativos

Elaborado pela própria autora a partir de dados do Banco Mundial (2012a)

O projeto também prevê que os subcomponentes do componente "assistência técnica para gestão pública" serão desenvolvidos nos setores prioritários: educação, ciência e tecnologia, desenvolvimento econômico e infraestrutura. Assim, esse claramente é um projeto que atende múltiplos setores e abarca diversos temas.

Os investimentos do projeto são divididos da seguinte maneira: 46% para o setor de transportes em geral; 26% para o setor educação em geral; 15% para o setor indústria e comércio em geral e 13% para o setor de administração do governo subnacional.

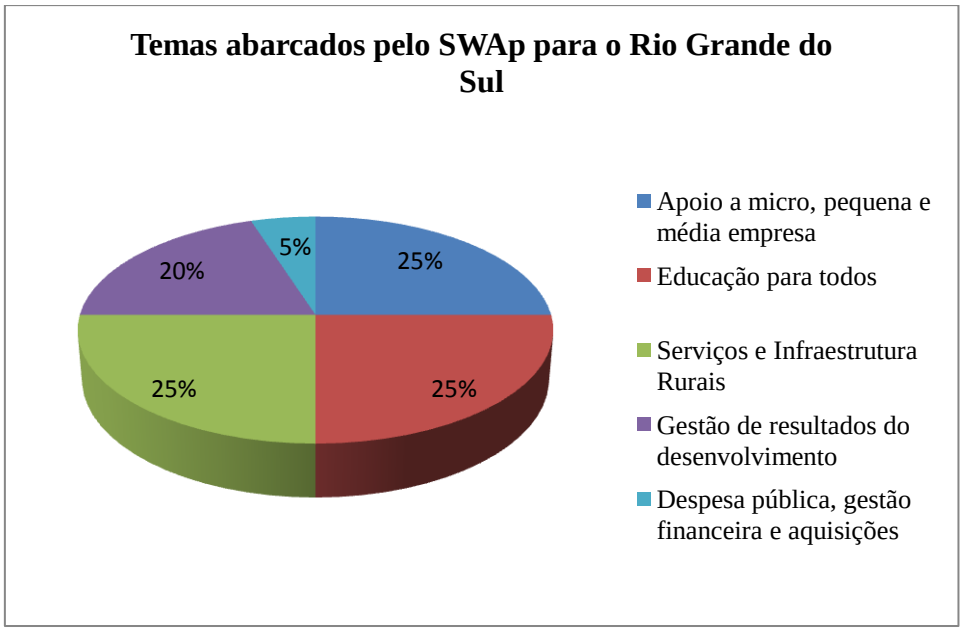
Figura 8 - Setores atendidos pelo SWAP para o Rio Grande do Sul



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2012a)

Quanto à divisão temática do programa, essa abrange cinco diferentes temas que perpassam os setores já mencionados. Os temas são: apoio à micro, pequena e média empresas (25%); educação para todos (25%); serviços e infraestrutura rurais (25%); gestão de resultados do desenvolvimento (20%); despesa pública, gestão financeira e aquisições (5%).

Figura 9 - Temas abarcados pelo SWAp para o Rio Grande do Sul



Elaborado pela própria autora a partir de dados do Banco Mundial (2012a)

No que tange à educação, os objetivos do SWAp para o Rio Grande do Sul concentram-se nas áreas de qualidade, infraestrutura e gestão. Assim, há componentes do projeto que buscam aprimorar a qualidade do ensino, proporcionar maior autonomia aos alunos na aquisição de conhecimento e melhorar a gestão do sistema educacional através da sistematização de dados sobre o desempenho do sistema educacional, facilitando o planejamento e a correção de eventuais deficiências. Os diferentes mecanismos elencados para se alcançar esses objetivos foram organizados na tabela abaixo.

Tabela 10 - Categorias e mecanismos do SWAp para o Rio Grande do Sul na educação

Categorias	Mecanismos		
Qualidade	Modernização dos laboratórios de informática das escolas	Programa piloto de um computador por aluno (160 mil alunos nas cinco primeiras séries)	Reforma de escolas: impacto do ambiente escolar na eficácia do professor e no aproveitamento do aluno
Acesso	Construção de novas escolas		
Gestão	Avaliação participativa do sistema educacional do Estado: reunirá dados sobre o desempenho de alunos, professores e diretores para uso em elaboração de políticas. São levados em consideração: condição da infraestrutura física e dos equipamentos em escolas; desempenho dos professores e critérios para promoção; desempenho dos diretores e vice-diretores; desempenho de outros prestadores de serviços; desempenho dos alunos em provas padronizadas; eficácia e qualidade do apoio prestado pela Secretária de Educação		

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2012)

Entre os indicadores de avaliação, ou de resultado, para os objetivos educacionais pautados pelo projeto, encontram-se elementos relacionados ao nível de aprendizagem dos alunos e infraestrutura das escolas. Não há um indicador de avaliação diretamente relacionado à avaliação participativa padronizada, um dos mecanismos previstos no projeto, mas esta consta como meio de avaliar outros itens educacionais.

Tabela 11 - Categorias e Indicadores de avaliação para educação no SWAp para o Rio Grande do Sul

Categorias	Indicadores de avaliação	
Qualidade	Melhora de 2% em Português e Matemáticas nas 5ª e 9ª séries em relação à linha base (2016). A avaliação padronizada deve ter sido concluída em 2013.	Qualidade da infraestrutura educacional: redução de 20% na quantidade de escolas com classificação 1, segundo mensurado pelo Sistema Estadual Articulação de Avaliação Participativa
Acesso	240 projetos de construção ou reforma de escolas empreendidos até 2015	-
Gestão	-	-

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2012)

Observando mecanismo e indicadores de avaliação no setor educacional, percebe-se que os dois grandes eixos para área previstos por este programa são o investimento na infraestrutura escolar, com ênfase em tecnologia, e um amplo sistema de avaliação como instrumentos para melhorar a qualidade da educação pública do Rio Grande do Sul.

2.5.4 SWAp (Abordagem Setorial Ampla) para o Projeto de Educação e Gestão Pública de Recife

O Projeto de Educação do Recife (cuja identidade junto ao Banco Mundial é P126372) foi aprovado em maio de 2012 e tem seu fim previsto para abril de 2018. Seu custo total foi orçado em US$ 921,60 milhões, dos quais US$ 130 milhões estão sendo financiados pelo BIRD através do instrumento de empréstimo Specific Investment Loan. Até abril de 2016 foram entregues ao Estado mutuário US$ 47,15 milhões. Este, por sua vez, desembolsou US$ 1,27 milhões em juros, custos e taxas.

Os principais objetivos deste projeto são expandir uma educação de qualidade voltada para a primeira infância, criar condições que conduzam à aprendizagem no ensino fundamental, e melhorar a gestão pública municipal. Destacamos que de todos os projetos vigentes atualmente no Brasil, este é o único cujo objetivo central foca-se em políticas públicas de educação.

O projeto foi desenhado a partir de dois componentes: (a) o desenvolvimento de programas de despesas elegíveis na ampliação da cobertura da Educação na primeira infância e na criação de condições que levem à aprendizagem no ensino fundamental; (b) o fortalecimento das instituições em prol de uma gestão pública mais eficiente e eficaz. Estes elementos subdividem-se em subcomponentes que foram organizados na tabela a seguir.

Tabela 12 - Componentes e subcomponentes do Projeto Educação no Recife

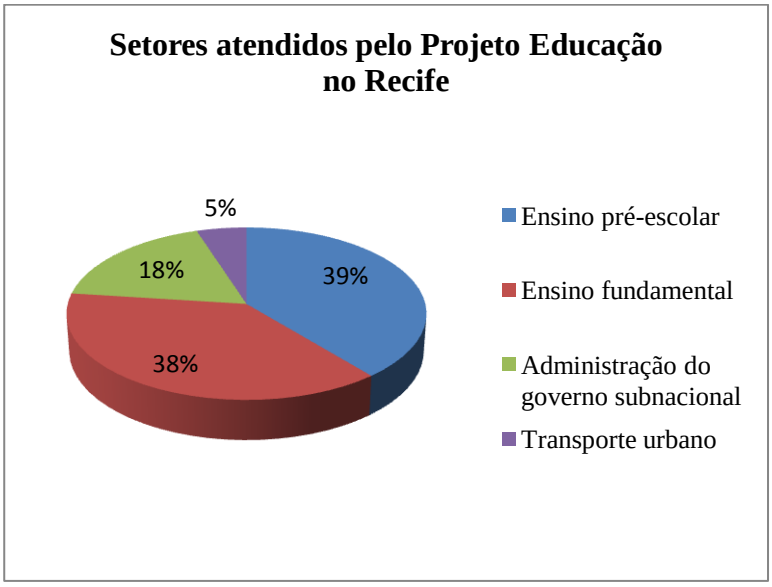
Componentes	Expandir a cobertura da Educação da primeira infância (EPI) e criar condições propícias à aprendizagem no ensino fundamental	Fortalecer as instituições para uma gestão pública mais eficiente e eficaz
Subcomponentes	Reabilitar centros de EPI, incluindo creches, pré-escolas e centros municipais de educação infantil que combinam creche e pré-escola	Avaliação e gestão da educação
	Promover o desenvolvimento multissetorial (educação, saúde, assistência social) da primeira infância	Administração fiscal
	Criar condições mais propícias à aprendizagem no ensino fundamental	Gestão da dívida pública
	Desenvolvimento profissional do corpo docente municipal	Aumentar a eficiência dos gastos públicos
	Gestão da educação	Planejamento municipal, gestão baseada em resultados e gestão de projetos
	-	Gestão da mobilidade urbana

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2012b)

Apesar de focado na área educacional, o projeto também se caracteriza por uma abordagem multissetorial. O seu orçamento é partilhado da seguinte forma: 39% para ensino

pré-escolar; 38% para ensino fundamental; 18% para administração do governo subnacional; e 5% para transporte urbano.

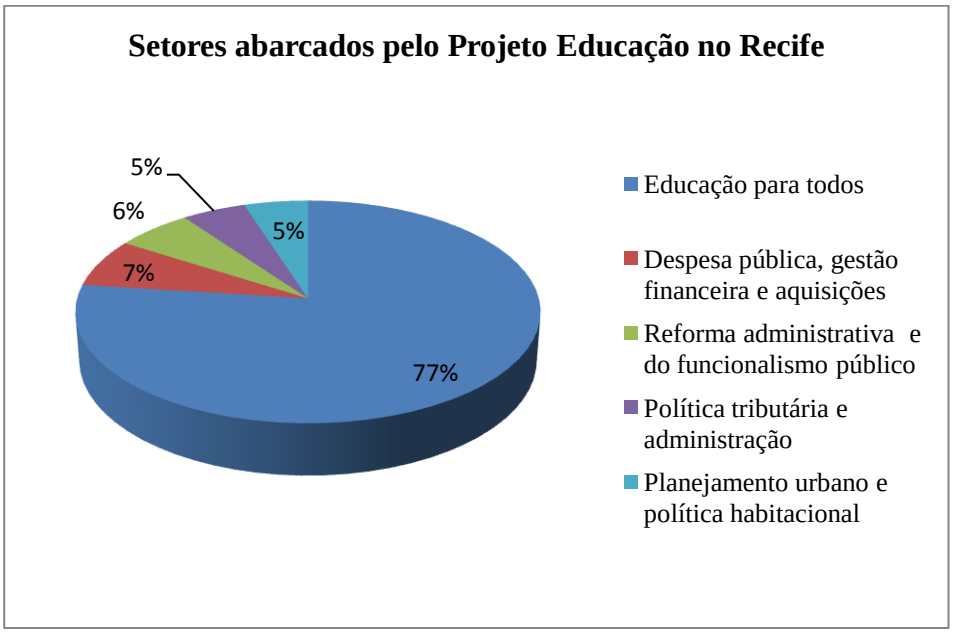
Figura 10 - Setores atendidos pelo Projeto Educação no Recife



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2012b)

Quanto aos temas abarcados pelo programa, estes contam um pouco sobre a forma como os setores escolhidos serão atendidos. As ações do projeto estão 77% envolvidas com o tema "educação para todos", 7% com "despesa pública, gestão financeira e aquisições", 6% com reforma administrativa e do funcionalismo público", 5% com "política tributária e administração" e 5% com "planejamento urbano e política habitacional".

Figura 11 - Temas abarcados pelo Projeto Educação no Recife



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2012b)

Para alcançar suas metas, o projeto prevê uma série de mecanismos relacionados aos cinco subcomponentes do elemento "expandir a cobertura da educação da primeira infância (EPI) e criar condições propícias à aprendizagem no ensino fundamental". Organizamos os mesmos de acordo com as categorias qualidade, acesso e gestão da educação.

Tabela 13 - Categorias e Mecanismos no Projeto Educação no Recife

Categorias	Mecanismos			
Qualidade	Treinamento em serviço para professores e diretores nos níveis de EPI e ensino fundamental	Aumento do horário escolar, com duas horas adicionais de educação focada em matemática e português	Apoio de dois programas de aprendizagem acelerada para séries iniciais (Se Liga e Acelera Brasil[29])	Reabilitação emergencial e prioritária de toda a rede de EPI do município.
Acesso	Apoio de um programa para melhorar a presença escolar de alunos vulneráveis (Bolsa Escola[30])	Programa piloto para fornecer atenção individualizada para crianças de 0 a 5 anos e suas famílias com um foco multissetorial	-	-
Gestão	Implementação de Planos de Gestão Escolar	Expansão de informações sobre o desempenho de alunos no Município do Recife, através da reformulação e do fortalecimento do Sistema Municipal de Avaliação da Rede	Unificação de políticas das secretárias da saúde, educação e assistência social, voltadas para o atendimento da primeira infância	-

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2012b)

Entre os indicadores de resultado relacionados aos objetivos na área educacional, o programa adotou, principalmente, o número de pessoas atendidas por diversas ações como treinamento para profissionais da educação, programa de jornada escolar ampliada, turmas de aprendizagem acelerada, programa multissetorial de desenvolvimento da primeira infância. Todos os indicadores listados no projeto foram organizados segundo as categorias qualidade, acesso e gestão na tabela abaixo.

[29] Ambos os programas serão implementados em parceria com o Instituto Ayrton Senna (BANCO MUNDIAL, 2012b).

[30] Este programa Bolsa Escola não deve ser confundido com o programa federal Bolsa Escola, que foi incorporado ao Programa Bolsa Família em 2003. O Bolsa Escola aqui mencionado "suplementa o programa federal Bolsa Família e melhora o aprendizado para as crianças mais pobres condicionando transferências de renda para famílias com presença regular do aluno na escola" (BANCO MUNDIAL, 2012b, p 7).

Tabela 14- Categorias e Indicadores de Resultado no Projeto Educação no Recife

Categorias	Indicadores de resultado			
Qualidade	1.500 profissionais da EPI tenham recebido treinamento em serviço 82% de professores, diretores e coordenadores pedagógicos do ensino fundamental tenham recebido treinamento em serviço	3.950 estudantes matriculados no programa de jornada escolar ampliada	900 alunos das séries 1-5 matriculados em programas de aprendizagem acelerada 95% deles devem concluir os programas	100% de reabilitação emergência e 80% de reabilitação prioritária executada a cada ano
Acesso	1.200 crianças matriculadas no programa multissetorial de desenvolvimento da primeira infância			
Gestão	Melhora da gestão municipal através de uma administração mais eficiente e controle mais rígido da folha de pagamento	120 escolas acompanhadas de forma sistemática no Plano de Gestão Escolar da Equipe de Acompanhamento Regional	Sistema de avaliação de aprendizagem no nível primário implementado e funcional Avaliação repetida ao menos uma vez a cada cinco anos para as mesmas séries e matérias	Dados das avaliações analisados e resultados informados Dados das avaliações informados por gênero, urbano/rural, localização geográfica

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2012b)

Este projeto também tem como meta que, pelo menos, 48% dos beneficiários das iniciativas em prol da melhoria do nível de aprendizagem no ensino fundamental sejam do gênero feminino. Apesar de não mencionar em seus indicadores de avaliação o mecanismo "bolsa escola", este programa, entre todos os analisados neste trabalho, é o que apresenta maior compatibilidade entre mecanismos e indicadores de resultado apontados. Também se destaca pela diversidade de tipos de ações escolhidas.

2.5.5 SWAp (Abordagem Setorial Ampla) para o Projeto de Desenvolvimento Multissetorial do Paraná

O Projeto SWAp para o Paraná (cuja identidade junto ao Banco Mundial é P126343) iniciou-se com a concessão do empréstimo em novembro de 2012 e tem seu encerramento previsto para novembro de 2017. Seu orçamento prevê custos de US$ 713,24 milhões, dos

quais US$ 350 milhões estão sendo financiados pelo BIRD através da modalidade de empréstimo *Specific Investment Loan*. Até abril de 2016, foram entregues ao Estado mutuário US$ 137,83 milhões, e este pagou US$ 2,36 milhões a título de juros, custos e taxas.

Seu objetivo principal é possibilitar o acesso a oportunidades de desenvolvimento econômico e humano mais equitativas e ambientalmente sustentáveis no território do mutuário, através da modernização de seus setor público e gestão de receitas. Para tanto o projeto foi desenhado a partir de dois componentes: a provisão de suporte para a implementação de programas de despesas elegíveis e a provisão de assistência técnica para fortalecer a gestão do setor público do mutuário, no caso o Estado do Paraná. Cada um desses componentes divide-se em uma série de subcomponentes organizados na tabela abaixo.

Tabela 15 - Componentes e Subcomponentes do SWAp para o Paraná

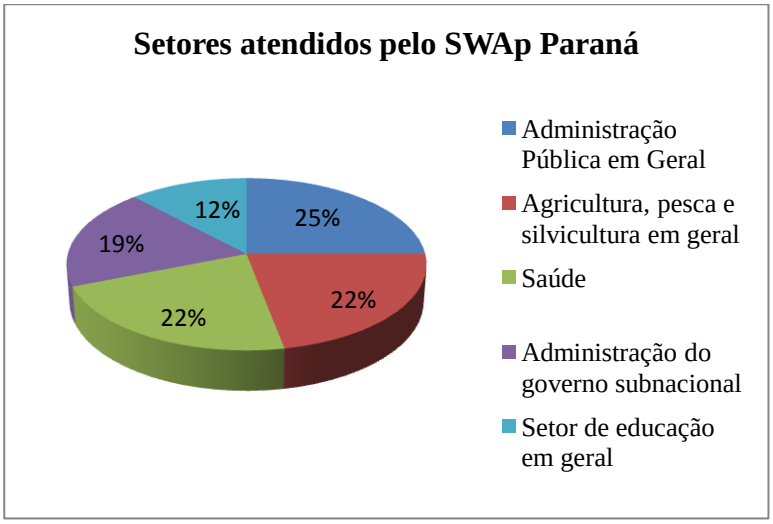
Componentes	Suporte para programas de despesas elegíveis	Assistência técnica para gestão pública
Subcomponentes	Desenvolvimento rural sustentável	Qualidade fiscal
	Gestão ambiental e de riscos e desastres	Modernização institucional
	Educação: acesso e qualidade	Gestão estratégica e eficiente dos Recursos Humanos
	Saúde	

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2012c)

Além dos subcomponentes mencionados, este projeto também prevê que o componente dois se desenvolva preferencialmente em áreas prioritárias eleitas pelo mutuário. São elas: agricultura de baixo impacto ambiental, licenciamento ambiental, sistema de gestão de risco, educação e saúde, ou seja, os subcomponentes do primeiro componente. Vislumbra-se, assim, mais uma vez a inter-relação entre os componentes do programa.

Os investimentos realizados nesse projeto dividem-se nos seguintes setores: a) administração pública em geral (25%); agricultura, pesca e silvicultura em geral (22%); saúde (22%); administração do governo subnacional (19%); setor de educação em geral (12%).

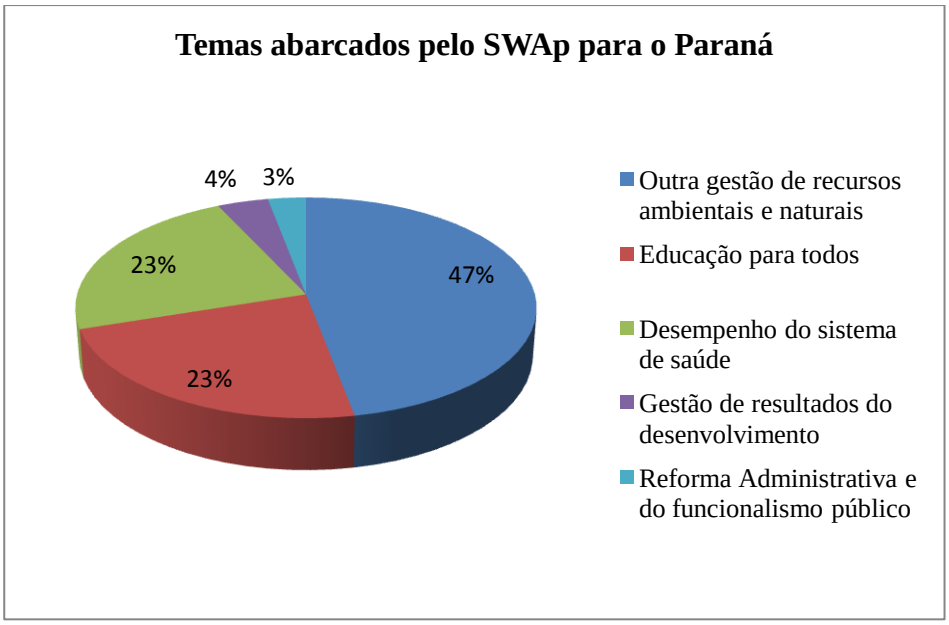
Figura 12- Setores atendidos pelo SWAp Paraná



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2012c)

Quanto aos temas abarcados por esse projeto, são eles: outra gestão de recursos ambientais e naturais (47%); educação para todos (23%); desempenho do sistema de saúde (23%); gestão de resultados do desenvolvimento (4%); reforma administrativa e do funcionalismo público (3%).

Figura 13 - Temas abarcados pelo SWAp Paraná



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2012c)

No que se refere aos objetivos educacionais do projeto, este busca diminuir o número de aluno acima da idade ideal para o ano escolar, melhorar os resultados de aprendizagem dos alunos, melhorar o acessos e a permanência das crianças no Ensino Fundamental II e no Ensino Médio. Ele também prevê a modernização do setor público e auxílio para o desenho e a implementação dos elementos-chave da estratégia do Governo.

Como forma de reduzir a desigualdade na educação e melhorar o acesso às oportunidades de desenvolvimento humano, a Secretária Estadual de Educação deve enfocar suas intervenções nos munícipios com maior necessidade econômica e com indicadores de educação (IDEB e taxas de matrícula) mais baixos.

Tabela 16- Categorias e Mecanismos em educação do SWAp Paraná

Categorias	Mecanismos		
Qualidade	Programa de Formação Continuada para Professores	Sistema de Avaliação de Aprendizagem	-
Acesso	Melhoria das instalações escolas (Renova Escola)	-	-
Gestão	Desenho e estabelecimento de um novo sistema de avaliação de aprendizagem	Avaliação de impacto sobre o programa de desenvolvimento da educação do mutuário para aumentar a eficácia dos professores	Desenvolvimento de um sistema integrado para a gestão da infraestrutura e de equipamentos das escolas do mutuário

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2012c)

Entre os indicadores de resultados apontados para as metas educacionais do projeto encontram-se dois tipos de índices, os quantitativos que apontam uma percentagem ou um número absoluto de beneficiários para determinado mecanismo, como por exemplo aqueles relativos ao treinamento de professores e à restauração de escolas, e os qualitativos que vinculam-se à implementação de determinado programa ou à melhoria da qualidade de algum serviço, entre esses estão o fortalecimento em gestão da Secretária Estadual de Educação.

Tabela 17 - Categorias e Indicadores para avaliação em educação do SWAp Paraná

Categorias	Indicadores para avaliação		
Qualidade	Sistema operacional de avaliação da aprendizagem estudantil para indicadores vinculados ao desembolso - pelo menos três avaliações realizadas até 2016 - cada uma cobrindo pelo menos duas séries e duas disciplinas de conhecimento	90% dos professores participando de treinamento par a par em serviço (2016). Em 2012, eram 57%	7.830 professores em treinamento em serviço de professores em universidades. Programa de desenvolvimento da educação. Em 2012 eram 2.351.
Acesso	Proporção de alunos formados/matriculados (taxa de sobrevivência) no ciclo final do ensino fundamental nas escolas estaduais de 80% (2016)	340 escolas estaduais restauradas ou expandidas. Em 2012, 92 estavam em processo de expansão.	
Gestão	Melhoria da gestão de infraestrutura física das escolas da rede estadual. Sistema de monitoramento ser considerado operacional.	Fortalecimento da capacidade da secretária de educação estadual de avaliar os programas de treinamento de professores.	

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2012c)

Ressaltamos que a continuidade dos desembolsos do empréstimo para os elementos educacionais depende da realização de avaliações de aprendizagem estudantil em pelo menos duas séries e abarcando duas disciplinas, o que denota a importância dada por este programa a um sistema operacional de avaliação.

2.5.6 Rio de Janeiro Stengthening Public Sector Management Technical Assistance Project

O Projeto Assistência Técnica para fortalecimento da gestão do setor público do Rio de Janeiro (cuja identidade junto ao Banco Mundial é P127245) teve seu início em junho de 2013, com a concessão do empréstimo pelo BIRD, e tem fim previsto para abril de 2018. Os custos previstos do projeto são de US$ 32,4 milhões, dos quais US$ 16,2 milhões estão sendo financiados pelo BIRD através da modalidade de empréstimo *Investment Project Financing.*

Não se pode deixar de apontar que o mutuário, neste caso, não é o Estado do Rio de Janeiro, mas o Município do Rio de Janeiro, o que se justifica no projeto pelo tamanho e importância da capital carioca, bem como por sua história prévia com o organismo multilateral.

O principal objetivo do projeto é apoiar o fortalecimento da capacidade institucional do Município do Rio de Janeiro de aumentar o oferecimento de serviços públicos, inclusive nas áreas da saúde, educação e gestão ambiental. Para tanto, ele conta com quatro componentes: a) gestão fiscal e do investimento público; b) inovação na provisão de serviços de saúde e educação; c) fortalecimento da governança social e monitoramento e avaliação de impacto; e d) inovação na gestão ambiental. Estes componentes se destrincham em subcomponentes, os quais foram organizados na tabela a seguir:

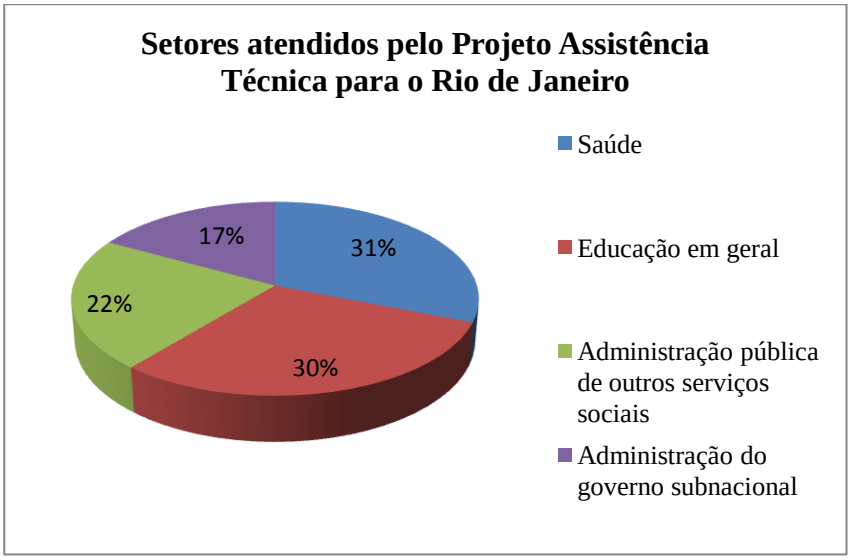
Tabela 18 - Componentes e subcomponentes do Projeto de Assistência técnica para o Rio de Janeiro

Componente	Gestão fiscal e do investimento público	Inovação na prestação de serviços	Governança social e monitoramento e avaliação de impacto	Gestão ambiental
Subcomponentes	Integração de resultados da avaliação do impacto, informação sobre desempenho e mudanças propostas nas políticas aos processos de planejamento e preparação do orçamento	Saúde: fortalecimento da formulação de políticas com base em evidências	Programa da UPP Social	Implementação do Banco de Dados Climáticos e do Sistema de Monitoramento de gases de efeito estufa do Rio
	Execução de avaliações de diagnóstico e implementação das ações recomendadas resultantes das avaliações	Educação: aumentar a qualidade através do enfoque em resultados e políticas baseadas em evidências e o acesso à educação infantil	Monitoramento e avaliação do impacto	

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2013b)

A divisão dos investimentos do projeto entre os setores atendidos deu-se da seguinte maneira: 31% para saúde; 30% para educação em geral; 22% para administração pública de outros serviços sociais; e 17% para administração do governo subnacional.

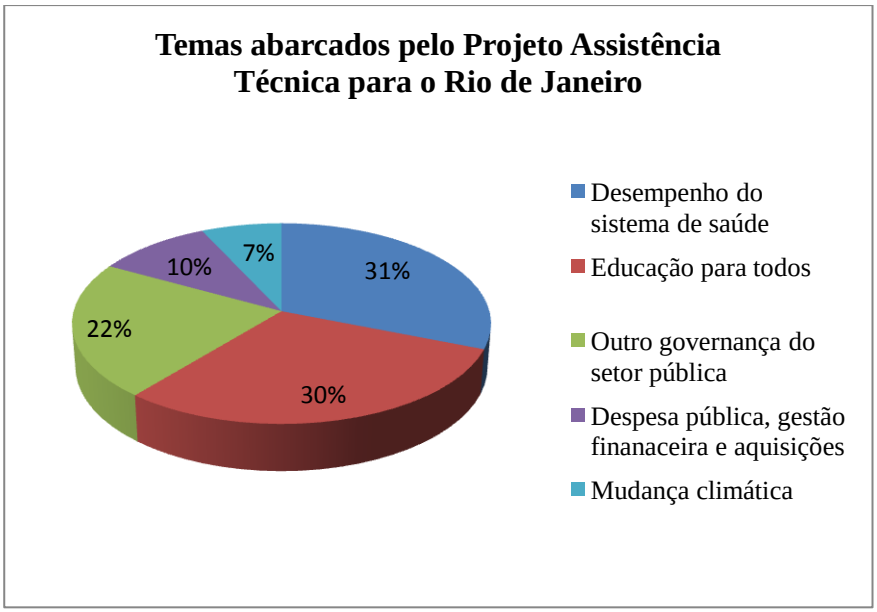
Figura 14- Setores atendidos pelo Projeto Assistência Técnica para o Rio de Janeiro



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2013b)

Quanto aos temas abarcados por este programa, estes são relativamente referenciados nos setores supracitados. São eles: desempenho do sistema de saúde (31%); educação para todos (30%); outra governança do setor público (22%); despesa pública, gestão financeira e aquisições (10%); mudança climática (7%).

Figura 15 - Temas abarcados pelo Projeto Assistência Técnica para o Rio de Janeiro



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2013b)

Na seara educacional, o projeto visa aumentar a qualidade da educação em todo o sistema através de um foco maior nos resultados e nas políticas baseadas em evidências. Entre os principais enfoques estão a capacitação e o apoio aos professores. Em termos de acesso, a iniciativa busca expandir a cobertura de serviços de desenvolvimento da primeira infância,

parte do projeto global *early childhood development*, para as crianças mais carentes da cidade. Esses objetivos e os mecanismos listados para atingi-los foram organizados na tabela a seguir de acordo com as categorias qualidade, acesso e gestão.

Tabela 19- Categorias e Mecanismos em educação no Projeto Assistência técnica ao Rio de Janeiro

Categorias	Mecanismos		
Qualidade	Fortalecimento da capacidade para avaliação do aprendizado: criação de banco de itens de testes para avaliação de aprendizado	Monitoramento de resultados, planejamento de políticas e pesquisa	Sistema de Monitoramento (qualidade) de Creches do Rio
Acesso	Desenvolvimento de um Sistema de Monitoramento do Desenvolvimento Infantil do Rio	Criação de Sistema de gestão da Educação da Primeira Infância (integrando os sistemas anteriores)	Serviços Integrados da Primeira Infância- Primeira Infância Carioca: integra serviços de educação, saúde e assistência social para crianças menores de seis anos e suas famílias
Gestão	Programa de Capacitação de Professores (Escola de Formação)		

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2013b)

Quanto aos resultados a serem gerados por essas ações no âmbito da educação, os indicadores apontados na folha de avaliações do projeto nos sinalizam quais são as expectativas do programa. Organizamos na tabela a seguir tais indicadores de acordo com as categorias qualidade, acesso e gestão.

Tabela 20 - Categorias e Indicadores para avaliação em educação no Projeto Assistência técnica ao Rio de Janeiro

Categorias	Indicadores para avaliação	
Qualidade	Melhora dos resultados educacionais dos alunos de escolas municipais (a ser mensurado através do IDERIO - índice conjunto de conclusão e notas nos testes). Anos iniciais do ensino fundamental: aumento da nota de 4.6 para 5.4; e Anos finais do ensino fundamental: aumento da nota de 4.5 para 5.2	100 centros de desenvolvimento infantil com avaliação de qualidade
Acesso	-	-
Gestão	Ferramenta de avaliação dos centros de desenvolvimento infantil aplicada e analisada, e resultados informados aos centros	50 mil itens de teste validados no banco de itens da SME

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2013b)

Interessante observarmos que há certa disparidade entre os mecanismos e os resultados esperados neste projeto. Enquanto a maioria dos mecanismos centra-se no desenvolvimento e na educação da primeira infância, não há entre os indicadores de avaliação o número esperado de beneficiários desses programas. Percebemos que, no que tange à educação, os reais objetivos centram-se em ferramentas de gestão, monitoramento e avaliação e que a melhora

da aprendizagem no ensino fundamental derivaria da capacitação de professores e de novos desenhos de políticas públicas, ainda não especificados no programa.

2.5.7 Rio Grande do Norte: Desenvolvimento Regional e Governança

O Projeto Rio Grande do Norte: desenvolvimento regional e governança iniciou-se em junho de 2013 e tem seu encerramento previsto para maio de 2019. Com orçamento de US$ 400 milhões, dos quais US$ 360 milhões são financiados pelo BIRD através da modalidade de empréstimo *Specific Investment Loan*.

O objetivo principal deste projeto é apoiar os esforços do Estado Mutuário – o Rio Grande do Norte – em: a) aumentar a segurança alimentar e o acesso de agricultores familiares a infraestrutura produtiva e mercados; b) melhorar a qualidade e o acesso aos serviços de saúde, educação e segurança pública; c) melhorar os sistemas para a gestão de recursos públicos, recursos humanos e recursos físicos, em um contexto de gestão baseada em resultados.

Para tanto, o projeto foi desenhado a partir de três componentes: a) desenvolvimento regional sustentável, que deverá reduzir as desigualdades regionais e aumentar a inclusão produtiva; b) melhora de serviços públicos, que apoiará o desenvolvimento humano e assegurará a cidadania; c) gestão do setor público, que apoiará a modernização da gestão do setor público em setores estratégicos como processos de administração e planejamento financeiro e orçamentário. Estes componentes e seus subcomponentes foram organizados na tabela abaixo:

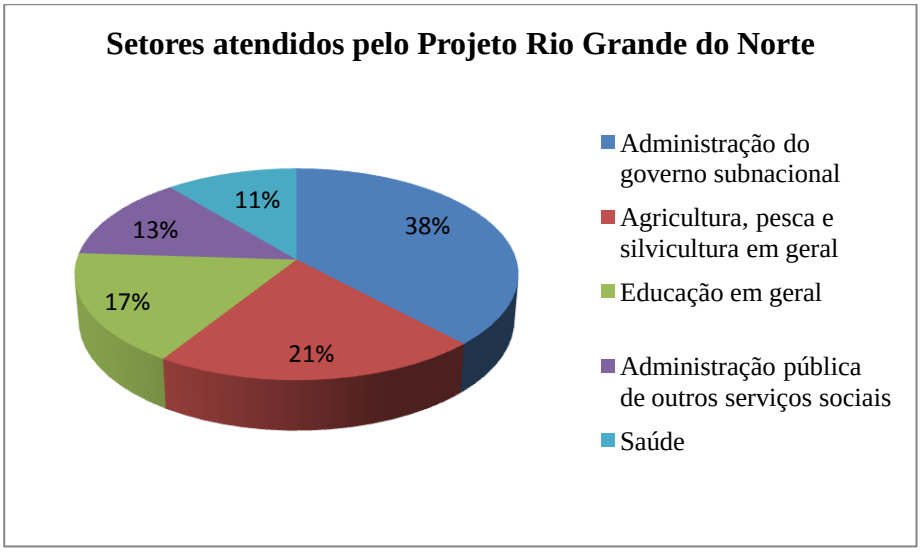
Tabela 21 - Componentes e Subcomponentes do Projeto Rio Grande do Norte

Componentes	Aumentar a segurança alimentar e o acesso à infraestrutura produtiva e aos mercados por famílias agricultoras	Melhorar o acesso e qualidade dos serviços de saúde, educação e segurança pública	Melhorar o sistema para gestão de gastos públicos, recursos humanos e ativo físico no contexto da gestão baseada em resultados
Subcomponentes	Fortalecimento da governança local para apoiar a expansão, melhora e integração das infraestruturas socioeconômicas regionais	Saúde	Sistemas integrados de planejamento e gestão baseada em resultados
	Subprojetos produtivos e socioambientais para ajudar organizações de produtores, organizações sociais e redes de organização sociais a aumentar a inclusão produtiva das populações-alvo	Educação	Modernização de estruturas e sistemas administrativos
	-	Segurança Pública	Gestão estratégica de recursos humanos, ativos
	-	-	Melhora da gestão da segurança pública

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2013c)

O orçamento do projeto divide-se entre os setores da seguinte maneira: 38% dos recursos para administração do governo subnacional; 21% dos recursos para agricultura, pesca e silvicultura em geral; 17% dos recursos para educação em geral; 13% dos recursos para administração pública de outros serviços sociais; 11% dos recursos para saúde.

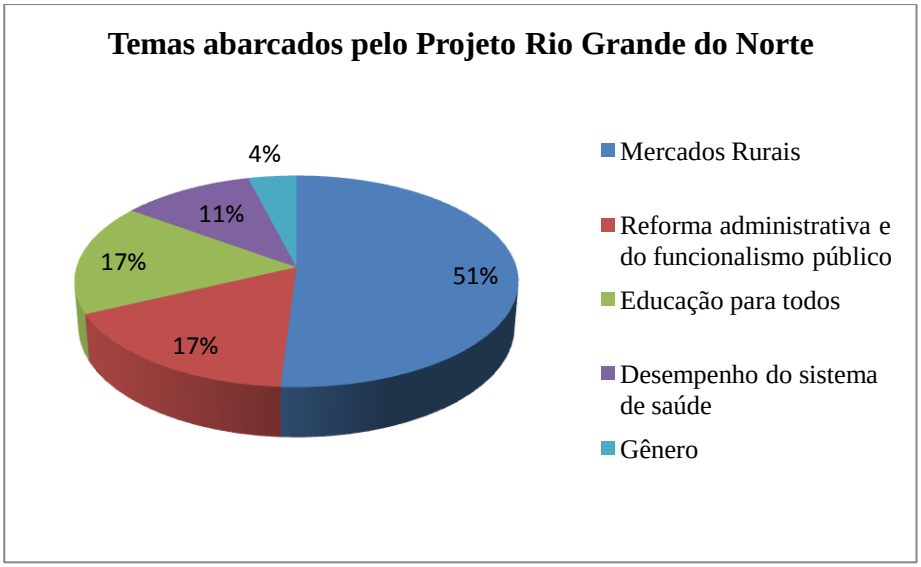
Figura 16- Setores atendidos pelo Projeto Rio Grande do Norte



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2013c)

A divisão temática do programa diverge relativamente de sua classificação setorial, apesar de ainda serem bastante relacionadas. Os temas abarcados são: mercados rurais (51%); reforma administrativa e do funcionalismo público (17%); educação para todos (17%); desempenho do sistema de saúde (11%); gênero (4%).

Figura 17 - Temas abarcados pelo Projeto Rio Grande do Norte



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2013c)

No que tange à área educacional, o projeto visa à melhoria da qualidade do Ensino Fundamental, bem como o desenvolvimento regional da educação. Para alcançar tais objetivos são listadas ações como: construção de escolas rurais, desenvolvimento de novos programas curriculares, programas de alfabetização, sistemas de monitoramento e avaliação.

Organizamos tais ações de acordo com as categorias qualidade, acesso e gestão na tabela abaixo.

Tabela 22 - Categorias e Mecanismos em educação no Projeto Rio Grande do Norte

Categorias	Mecanismos		
Qualidade	Desenvolvimento de um novo currículo e programas para cada nível da educação básica pública	Implementar padrões operacionais mínimos em escolas do ensino fundamental	Auxílio às Associações Escolares para desenharem e implementarem planos de desenvolvimento escolar e subprojetos escolares
Acesso	Construção de escolas rurais	Programas de alfabetização e Programas de capacitação técnica para jovens e adultos participando de atividades de inclusão produtiva	Treinamento e material didático para acessar o PNAE (Programa nacional de alimentação escolar)
Gestão	Financiar um sistema de monitoramento e avaliação - Observatório de Educação (Observatório da Vida do Estudante da educação básica)	Sistema estadual de avaliação da educação para avaliar o desempenho dos alunos e das escolas	Preparação e implementação de sistemas de treinamento e monitoramento para apoiar melhorias no sistema educacional

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2013c)

Quanto aos indicadores de avaliação, por meio dos quais podemos inferir as expectativas do projeto para a área da educação, destacam-se os objetivos de melhora de performance em avaliações nacionais de aprendizagem, queda da evasão escolar e atendimento de diretrizes e padrões de qualidade estaduais. Tais indicadores foram organizados em tabela de acordo com as categorias qualidade, acesso e gestão.

Tabela 23 - Categorias e Indicadores para avaliação em educação no Projeto Rio Grande do Norte

Categorias	Indicadores para avaliação			
Qualidade	50% das escolas seguindo os padrões mínimos estabelecidos até 2018	Aumento da nota do ensino médio no IDEB de 2.8 (2011) para 3.9 (2018) OBS: a nota já está em 3.5	Aumento da nota no IDEB do ensino fundamental II de 2.9 (2011) para 4 (2018)	70% de escolas seguindo as diretrizes curriculares do Rio Grande do Norte
Acesso	Taxa de evasão escolar no ensino médio deve cair de 23,1% (2011) para 15% (2018)	12.500 alunos jovens e adultos em classes de alfabetização, desses 70% devem ser mulheres de áreas rurais	-	-
Gestão	30% do orçamento em projetos com abordagem baseadas em resultados em planejamento e implementação	50% do pessoal gestado através de políticas de recursos humanos orientadas por resultados (em 2011 esse índice era de 25%)	-	-

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2013b)

Da leitura sistemática de mecanismos e resultados esperados, podemos inferir que a esperada melhora de desempenho no IDEB viria de uma combinação de múltiplos fatores: mudanças curriculares, mudanças na gestão, melhora do monitoramento escolar e implementação de padrões mínimos de funcionamento.

2.5.8 Projeto Piauí: Pillars of Grouth and Social Inclusion Project

O Projeto Piauí (cuja identidade junto ao Banco Mundial é P129342) foi apresentado ao Banco Mundial em janeiro de 2014 e o empréstimo para sua execução foi concedido em dezembro de 2015, sendo que seu encerramento está previsto para dezembro de 2020. Seus custos estão orçados em US$ 1.133,69 milhões, dos quais US$ 120 milhões serão emprestados pelo BIRD através da modalidade de empréstimo *Investment Project Financing*.

O objetivo geral desse projeto é alcançar um desenvolvimento econômico e humano equânime, inclusivo e ambientalmente sustentável, bem como uma gestão pública eficiente e efetiva nas áreas elegidas.

Este objetivo pode ser destrinchado em quatro itens: a) reduzir a evasão escolar no ensino médio da rede pública; b) aumentar o acesso a diagnóstico e tratamento por pacientes com doenças crônicas; c) expandir o registro de usuários de lençóis freáticos em zonas rurais e a regularização da posse de terra; d) aumentar a participação da agricultura familiar nas cadeias de valor da produção rural.

Para tanto o programa compreende dois componentes: a provisão de suporte para a implementação de programas de despesas elegíveis e a provisão de assistência técnica para fortalecer a gestão pública do mutuário, no caso o Estado do Piaui. Cada um desses componentes divide-se em uma série de subcomponentes organizados na tabela abaixo.

Tabela 24 - Componentes e Subcomponentes do Projeto Piauí

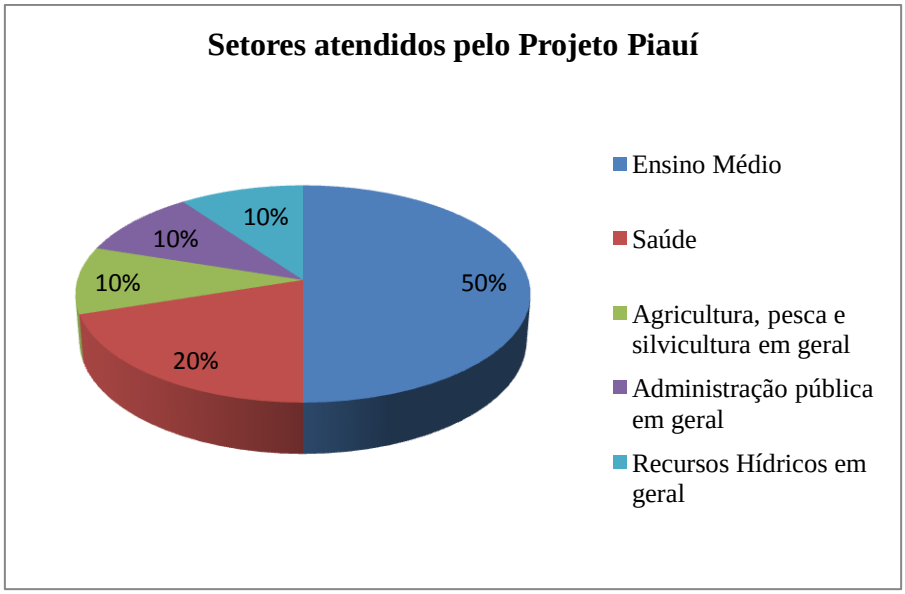
Componentes	Suporte para programas de despesas elegíveis	Assistência técnica para gestão pública
Subcomponentes	Melhorar a retenção no ensino médio do sistema público	Modernizar a gestão dos gastos e investimentos no setor público
	Expandir o acesso à saúde para pacientes com doenças crônicas	Capacitar o mutuário para gestão de recursos hídricos, gestão de terras e desenvolvimento rural
	Expandir o registro de usuários dos lençóis freáticos	Gerar evidências para apoiar a construção de políticas públicas e a prática em educação, saúde, gênero e engajamento civil
	Fortalecer os direitos de propriedade	-
	Aumentar a participação da agricultura familiar nas cadeias de valor da produção	-

Elabora pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2014b)

Percebemos, assim como nos outros projetos analisados, que os componentes não são estanques, mas sim interligados, sendo que o segundo componente é aplicado nas áreas elegidas como prioritárias pelo primeiro componente.

O programa atende cinco setores diferentes: ensino médio (50% dos investimentos), saúde (20% dos investimentos), agricultura, pesca e silvicultura em geral (10% dos investimentos), administração pública em geral (10% dos investimentos), recursos hídricos em geral (10% dos investimentos).

Figura 18 - Setores atendidos pelo Projeto Piauí

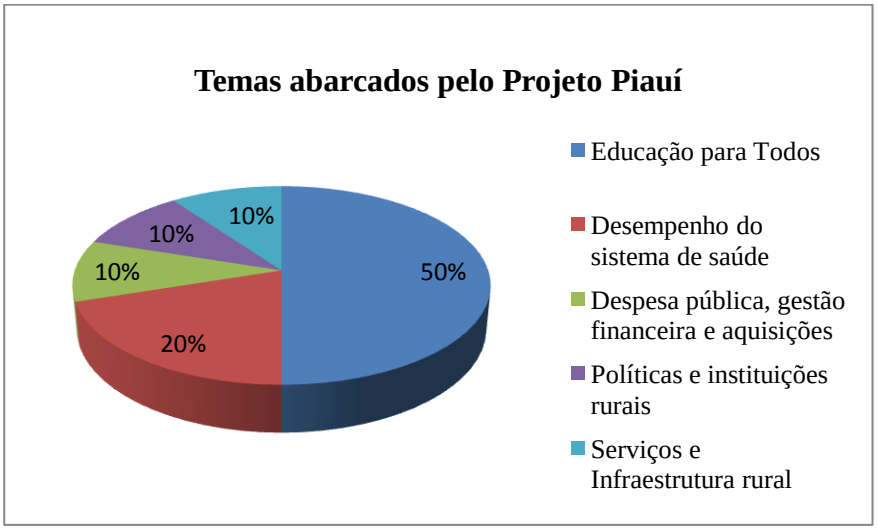


Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2015b)

Quanto à divisão temática do projeto, esse também abrange cinco diferentes temas diretamente relacionados aos setores já mencionados. Os temas são: educação para todos (50% dos investimentos); desempenho do sistema de saúde (20% dos investimentos); despesa

pública, gestão financeira e aquisições (10% dos investimentos); políticas e instituições rurais (10% dos investimentos); e serviços e infraestrutura rural (10% dos investimentos).

Figura 19 - Temas abarcados pelo Projeto Piauí



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2015b)

No que tange à educação, o programa tem como principal objetivo diminuir a evasão escolar no ensino médio. Para tanto foram elencadas várias ações, entre elas: a expansão das escolas integrais, programas de aprendizagem escolar, bolsas auxílio à permanência escolar e capacitação de trabalhadores da educação. Estas foram organizadas na tabela abaixo de acordo com as categorias qualidade, acesso e gestão.

Tabela 25 - Categorias e Mecanismos do Projeto Piauí em educação

Categorias	Mecanismos			
Qualidade	Expansão das escolas de período integral	Programas de aprendizagem acelerada para o final do ensino fundamental e para o ensino médio	Expansão do Programa Yoth Saving (YSP)	Reestabelecer uma avaliação estudantil nas escolas públicas
Acesso	Expansão de programas de ensino à distância para ensino médio	Expansão do YSP em municípios predeterminados	-	-
Gestão	Diagnóstico e preparação do plano de carreira dos professores estaduais	Capacitação para professores, diretores e administradores escolares	-	-

Elabora pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2015b)

Entre os resultados esperados, inferidos com base nos indicadores de avaliação, estão a expansão do acesso e da permanência estudantil ao ensino médio, com destaque para a ampliação do ensino médio técnico e o engajamento deste com o setor privado.

Tabela 26 - Categorias e Indicadores de Avaliação do Projeto Piauí em educação

Categorias	Indicadores para Avaliação				
Qualidade	Taxa de evasão escolar no ensino médio deve cair de 16% (2015) para 14,5% (2019)	Número de alunos beneficiados pelo YSP que são aprovados para o próximo ano escolar deve subir de 8.900 (2015) para 12.700 (2019)	Pesquisa qualitativa em pelo menos cinco escolas para aferir a execução de atividades para melhorar a retenção e a aprovação escolar de estudantes beneficiados pelo YSP	Aumento de 33 escolas de período integral (2015) para 57 (2019)	Implementação de avaliação bianual de pelo menos duas matérias em uma série do ensino médio
Acesso	Aumento de 20 mil (2015) para 27 mil alunos matriculados no ensino médio técnico	Escolas técnicas que realizaram consultas sobre conteúdo e modalidades de treinamento com representantes do setor privado: no mínimo 5 em 2016 e 20 em 2019	No mínimo 4.800 alunos matriculados em ensino médio com intermediação tecnológica até 2019	No mínimo 4500 alunos matriculados em ensino médio técnico, com enfoque em tecnologia até 2019	-
Gestão	-	-	-	-	-

Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial (2015b)

2.5.9 Panorama geral dos projetos analisados

Por fim, para encerrar este capítulo, apresentamos um panorama geral dos projetos do Banco Mundial com componentes em educação básica vigentes no Brasil. Quanto ao tempo de duração dos projetos, o programa vigente mais antigo é o PROACRE, iniciado em dezembro de 2008, e os mais recentes são o Projeto Manaus e o Projeto Piauí, ambos iniciados em dezembro de 2015. O tempo médio de duração dos projetos é de 5 anos e 8 meses, variando entre um ano e meio (Projeto Manaus) e onze anos (PROACRE).

Tabela 27 - Tempo de duração dos projetos

	PROACRE	Projeto Manaus	SWAp para o Rio Grande do Sul	Projeto Educação no Recife	SWAp para o Paraná	Projeto Assistência Técnica para o Rio de Janeiro	Projeto Rio Grande do Norte	Projeto Piauí
Início	Dez 2008	Dez 2015	Maio de 2012	Maio de 2012	Novembro de 2012	Junho de 2013	Junho de 2013	Dez 2015
Encerramento previsto	Março 2020	Julho de 2017	Fevereiro de 2019	Abril de 2018	Novembro de 2017	Abril de 2018	Maio de 2019	Dez 2020
Duração Prevista	11 anos e três meses	1 ano e seis meses	6 anos e 9 meses	5 anos e 11 meses	5 anos	4 anos e 10 meses	5 anos e 11 meses	5 anos

Elabora pela autora a partir de dados do Banco Mundial

No que se refere aos custos do projeto, porcentagem financiada e modalidade de empréstimo utilizada, há grande variação nos custos totais, que oscilam entre US$32,4 milhões (Projeto Assistência Técnica para o Rio de Janeiro) e US$ 1,1 bilhões (Projeto Piauí), bem como no percentual financiado pelo BIDR, os quais variam entre 10% do total, no Projeto Educação no Recife, e 100% nos Projetos Manaus e SWAp para o Rio Grande do Sul.

Tabela 28 - Custos e instrumentos de empréstimo dos projetos vigentes: parte I

	PROACRE	Projeto Manaus	SWAp para o Rio Grande do Sul	Projeto Educação no Recife
Custos totais (US$ mi)	337,5	150	480	921,6
Valor emprestado	270	150	480	130
Porcentagem financiada	80%	100%	100%	10%
Modalidade de empréstimo	Investment Project Financing	Development Policy Lending	Specif Investment Loan	Specif Investment Loan

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial

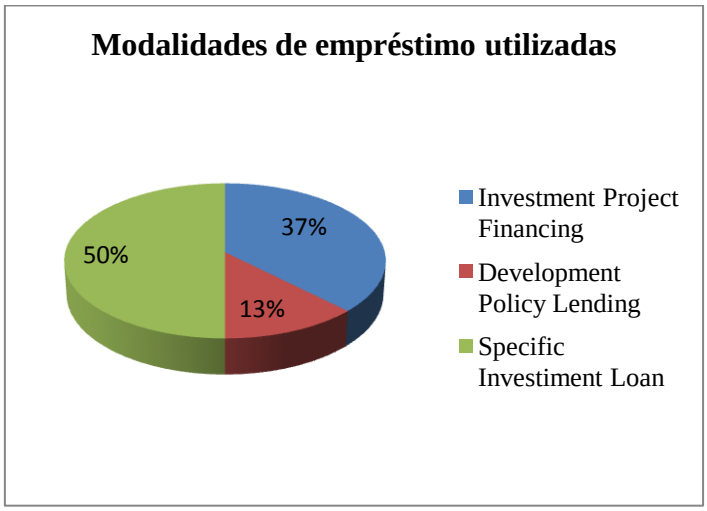
Tabela 29 - Custos e instrumentos de empréstimo dos projetos vigentes: parte II

	SWAp para o Paraná	Projeto Assistência Técnica para o Rio de Janeiro	Projeto Rio Grande do Norte	Projeto Piauí
Custos totais (US$ mi)	713,24	32,4	400	1.133,69
Valor emprestado	350	16,2	360	120
Porcentagem financiada	49,1%	50%	90%	10,6%
Modalidade de empréstimo	Specif Investment Loan	Investment Project Financing	Specif Investment Loan	Investment Project Financing

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial

Quatro dos projetos utilizaram o mecanismo de empréstimo para investimento específico (*specific investment loan)*, três deles usufruíram do investimento para financiamento de projeto (*investment project financing)* e um deles foi beneficiado com o empréstimo para política de desenvolvimento (*investment project financing).*

Figura 20 - Modalidades de empréstimos utilizadas pelos projetos vigentes

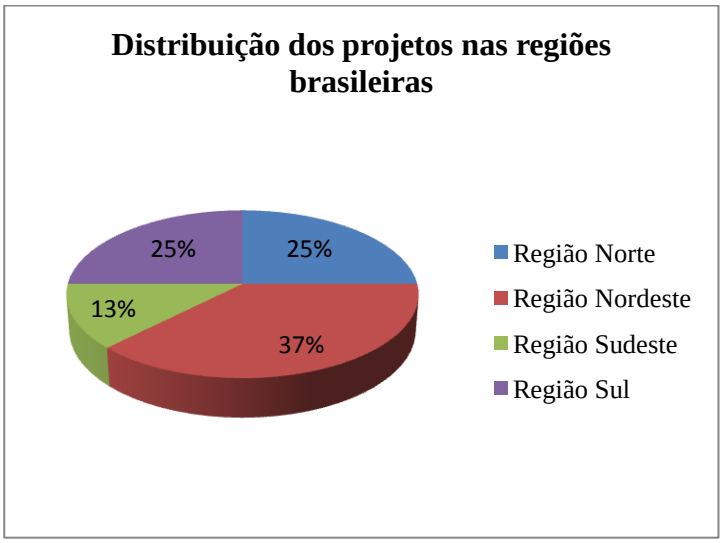


Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial

Entre os mutuários dos oito empréstimos, três deles são municípios (Manaus, Recife e Rio de Janeiro) e cinco são estados (Acre, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio Grande do Norte, Piauí). Nesse sentido, é interessante observar que o documento de estratégia de parceria entre Brasil e Banco Mundial 2012-2015 indica como estratégia para alcançar uma maior qualidade de educação, especialmente para os mais pobres "apoiar os grandes municípios selecionados na elaboração, implementação e avaliação de programas *Early Childhood Development* piloto direcionados às famílias de baixa renda" (BANCO MUNDIAL, 2011a, p. 28). Esse é o caso dos municípios de Recife e do Rio de Janeiro.

Este mesmo documento aconselha que os esforços da instituição concentrem-se na região Nordeste, observamos, contudo, uma distribuição dos projetos com componentes de educação básica pelas diversas regiões do Brasil, sendo a região Centro-Oeste a única que não sedia nenhum projeto. A região Nordeste é beneficiada com três programas (Projeto Educação no Recife, Projeto Rio Grande do Norte e Projeto Piauí), a região Norte sedia dois programas (PROACRE e Projeto Manaus), a região Sul atende a outros dois (SWAp para o Rio Grande do Sul e SWAp para o Paraná) e a região sudeste abarca um único projeto (Assistência Técnica para o Rio de Janeiro).

Figura 21 - Distribuição dos projetos nas regiões brasileiras



Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Mundial

No que se refere à entidade executora, com exceção do Projeto Manaus em que a Secretária Municipal de Finanças é a responsável pela execução do programa, em todos os outros casos analisados as respectivas secretarias de planejamento foram encarregadas de supervisionar, implementar e executar os projetos, muito embora outras secretárias como de educação e de saúde estejam envolvidas na execução de subcomponentes específicos relacionados às suas competências. Isso se explica pelo caráter multissetorial que todos os projetos apresentam e que também é uma diretriz para a atuação do organismo no país.

Todos os casos analisados são multissetoriais, mesmo o Projeto Educação no Recife atende a dois setores educacionais (ensino pré-escolar e ensino fundamental) e a dois setores não educacionais (administração de governo subnacional e transporte urbano). Em um levantamento dos programas estudados, percebemos que os setores que mais são combinados com componentes educacionais são: administração do governo subnacional, presente em sete projetos; saúde, presente em cinco projetos; agricultura, pesca e silvicultura, presente em quatro projetos; administração pública em geral, presente em dois projetos; administração pública – outros serviços sociais, presente em dois projetos; transporte urbano, presente em dois projetos; transporte em geral, presente em um projeto; indústria, presente em um projeto; recursos hídricos em geral, presente em um projeto.

A grande presença de setores ligados à administração pública e em especial a administração do governo subnacional explica-se pelo componente de gestão presente em todos os casos estudados e que parece ser o maior foco de atuação do Banco nos projetos analisados. A combinação com o setor da saúde se explica por serem os serviços básicos de

saúde e educação os dois principais pilares de formação do capital humano, essencial para o desenvolvimento na visão do Banco Mundial. Por fim, a presença do setor de agricultura, pesca e silvicultura em metade dos programas estudados é reflexo do forte investimento do organismo nessa área no Brasil.

Nesse sentido, também consideramos interessante apontar os objetivos centrais dos projetos com elementos de educação básica, como estes se apresentam nos respectivos programas e qual a abrangência da atuação desses na área educacional.

Tabela 30 - Objetivo principal, elemento educacional e abrangência dos projetos vigentes: parte I

	PROACRE	Projeto Manaus	SWAp para o Rio Grande do Sul	Projeto Educação no Recife
Objetivo principal	Inclusão econômica e social de comunidades selecionadas	Melhorar a gestão financeira e dos setores de educação e transportes	Melhorar o planejamento e a implementação dos investimentos públicos	Expandir a educação de qualidade e melhorar os níveis de aprendizagem
Elemento educacional	Subcomponente	Objetivo Componente	Subcomponente Setor prioritário	Objetivo central Componente
Abrangência	DPI, ensino fundamental	Ensino fundamental	Ensino fundamental II	EPI, ensino fundamental

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial

Tabela 31 - Objetivo principal, elemento educacional e abrangência dos projetos vigentes: parte II

	SWAp para o Paraná	Projeto Assistência Técnica para o Rio de Janeiro	Projeto Rio Grande do Norte	Projeto Piauí
Objetivo principal	Acesso a oportunidades de desenvolvimento econômico e humano mais equitativas e ambientalmente sustentáveis	Fortalecimento da capacidade institucional do Município de aumentar o oferecimento de serviços públicos	Aumentar a segurança alimentar, melhorar a qualidade e o acesso a serviços de saúde, educação, segurança pública, melhorar os sistemas de gestão	Desenvolvimento econômico e humano equânime, inclusivo e ambientalmente sustentável
Elemento educacional	Subcomponente Setor prioritário	Subcomponente	Objetivo Subcomponente	Subcomponente
Abrangência	Ensino fundamental II, ensino médio	DPI, ensino fundamental	Ensino fundamental, ensino médio, EJA	Ensino médio

Elaborada pela autora a partir de dados do Banco Mundial

Quanto aos objetivos principais dos programas analisados, esses se dividem entre: (i) a busca por um desenvolvimento econômico e humano mais igualitário e ambientalmente sustentável, casos em que a educação é citada como subcomponente e setor prioritário de atuação; (ii) melhora no oferecimento de serviços públicos, em que o elemento educacional reveza-se na posição de subcomponente, componente e objetivo central; (iii) melhora da gestão e planejamento dos setores público, em que a educação surge como objetivo, componente, subcomponente e setor prioritário.

É possível inferirmos da leitura sistemática de tais informações que, nos projetos vigentes atualmente no Brasil, a educação básica é entendida como instrumento para se alcançar um desenvolvimento econômico e humano mais equitativo, bem como área prioritária para fortalecimento de serviços públicos e de novos modelos de gestão.

No que diz respeito à abrangência desses projetos na seara educacional, percebemos, que, apesar de as diretrizes do Banco Mundial para o país encaminharem sua atuação para as pontas da educação básica (educação infantil e ensino médio), o grande enfoque do organismo na educação básica encontra-se ainda no ensino fundamental, objeto de sete dos oito casos analisados.

A atuação do organismo no ensino médio é presente em três dos programas, em que as principais preocupações são a evasão escolar, a distorção idade/série, e a ampliação do ensino médio técnico. Também destacamos a presença de elementos do desenvolvimento da primeira infância (escolar e não escolar) e ensino da primeira infância em três projetos, vez que o investimento nessa área é divulgada pelo Banco Mundial como uma de suas principais estratégias para garantir a aprendizagem para todos até 2030.

Os mecanismos para atingir os objetivos no campo da educação listados nos projetos estudados são diversos. Não há um mecanismo que seja presente em todos os programas analisados, embora possamos afirmar que a grande atenção do Banco Mundial na educação básica brasileira está na área da gestão, entendendo esta como instrumento para melhora da qualidade do aprendizado, bem como do setor público em geral.

Apresentamos todos os instrumentos por ordem daqueles mais frequentes: (i) Avaliações do sistema de ensino e do nível de aprendizagem (seis ocorrências); (ii) bolsas de auxílio para alunos em situação de vulnerabilidade e programas complementares (quatro ocorrências); (iii) modelo de gestão integrada (quatro ocorrências); (iv) melhorias na infraestrutura escolar (quatro ocorrências); (v) programas de formação de professores (três ocorrências); (vi) programas de treinamento de professores (três ocorrências); (vii) treinamento de servidores da educação (três ocorrências); (viii) construção de subprojetos escolares ou planos de gestão escolar (três ocorrências); (ix) programas de desenvolvimento da primeira infância não escolar (três ocorrências); (x) turma de aprendizagem acelerada (três ocorrências); (xi) assistência técnica para supervisão e monitoramento (três ocorrências); (xii) expansão escolar (três ocorrências); (xiii) ampliação do horário escolar (duas ocorrências); (xiv) programas de alfabetização (duas ocorrências); (xv) mudanças curriculares (duas ocorrências); (xvi) programas de material didático (duas ocorrências); (xvii) ensino médio à distância (uma ocorrência); (xviii) capacitação técnica para jovens e adultos (uma ocorrência);

(xix) redistribuição de trabalhadores da educação (uma ocorrência); (xx) seleção meritocrática de diretores (uma ocorrência).

Os projetos PROACRE, Educação no Recife e Rio Grande do Norte apresentam ênfase na questão de gênero, buscando que as mulheres tenham acesso equânime aos serviços educacionais. Os projetos PROACRE, Rio Grande do Norte e Piauí, por sua vez, priorizam a população da zona rural no atendimento de educação básica.

Alguns dos projetos estudados apresentam parcerias com o setor privado. São eles: projeto Educação no Recife o qual realiza uma parceria um o Instituto Ayrton Senna para a realização dos programas de aprendizagem acelerada; projeto Manaus que propõe uma parceria com empresa de consultoria para a realização da seleção meritocrática dos diretores da rede municipal; e Projeto Piauí que busca um maior engajamento entre o ensino médio técnico e o setor privado, indicando que os responsáveis por aquele se encontrem e consultem representantes destes.

Podemos afirmar que a implementação de diversos tipos de avaliação do sistema de ensino e dos níveis de aprendizagem está na base de quase todos os projetos em educação básica, o que relacionamos com o objetivo do Banco Mundial em se focar cada vez mais em políticas e modelos de gestão baseados em resultados.

Interessante observarmos que a difusão de padrões educacionais, através da centralização de diretrizes e avaliação padronizada de resultados, o investimento na formação de professores e a gestão racionalizada, os quais constam entre os mecanismos mais utilizados nos projetos estudados, são enquadrados por Carnoy (2002) como categorias padrão das reformas baseadas em competitividade, aquelas que buscam aumentar a produtividade da mão de obra de determinado país através da reorganização do ensino escolar de acordo com as demandas do mercado.

Contudo também entre os mecanismos mais presentes nos programas analisados está a concessão de bolsas de auxílio para grupos vulneráveis que constitui, na qualificação de Carnoy (2002), categoria das reformas baseadas em equidade, as quais buscam aumentar a igualdade das oportunidades econômicas através do acesso à educação de qualidade.

Essa multiplicidade de mecanismos indica, a nosso ver, a multiplicidade de atores na construção dessas políticas e mais especificamente a atuação de atores locais que a partir de um discurso dito homogeneizador constroem políticas diversas.

CAPÍTULO 3: As diretrizes legais brasileiras para as políticas públicas de educação básica: uma comparação com as diretrizes do Banco Mundial

Este capítulo tem como objetivo apresentar as diretrizes legais brasileiras para as políticas públicas[31] voltadas à educação básica regular, comparando-as com as diretrizes do Banco Mundial para a área. Selecionamos como objeto de análise, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (LDB) e o novo Plano Nacional de Educação (PNE) por sua importância inegável na definição do conteúdo geral do direito à educação e por, como recomenda Ball (2006), representarem importantes marcos temporais em meio a reformas sociais.

3.1 Arranjo básico do direito à educação

O arranjo básico do direito à educação é composto pelas finalidades gerais, os princípios específicos do ensino e os deveres estatais em torno deste direito (XIMENES, 2014). Nesta seção, analisaremos esses itens, bem como a estrutura básica do financiamento da educação básica com base nos dispositivos da Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e os compararemos com as diretrizes do Banco Mundial para a área.

O Texto de 1988 faz 64 menções à temática educacional e, a partir dessas, pode-se elencar a educação como direito fundamental social, direito individual, direito difuso e coletivo e, também, como dever estatal. Seu regime jurídico é complexo e sua concretização exige recursos financeiros e materiais, além da criação de situações de suporte e considerações sobre as diferenças entres indivíduos e os diversos grupos da sociedade.

A Constituição brasileira traz seu terceiro capítulo voltado à educação, à cultura e ao desporto. Nesse, a primeira seção é voltada à educação e o artigo 205 a inaugura definindo as

[31] Entendemos política pública como "programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (...) visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados" (BUCCI, 2006, p. 36)

finalidades gerais, os beneficiários e os devedores desse direito. O dispositivo também estabelece a educação como direito universal e dever do Estado.

Destacamos a inversão da ordem das palavras “Estado” e “família” em relação ao Texto constitucional de 1946, em que a educação era posta como “dever e direito natural da família” e, posteriormente, mencionava-se o papel supletivo do Estado. Esta mudança denota grande alteração no pensamento da sociedade e também no modo como os Poderes Públicos passaram a se posicionar quanto à concretização do direito à educação.

No artigo 2015 também estão os objetivos gerais dados pelo constituinte à educação a ser promovida como direito pelo Estado. Em primeiro lugar, tem-se a educação como parte do desenvolvimento integral do ser humano, em segundo, seu papel na formação do cidadão, capaz de formular e expressar seus interesses pessoais e coletivos no seio da sociedade, e, por último, sua qualificação para o mercado de trabalho. Entendemos, assim, que as políticas educacionais devem ser pensadas de forma a atender todos esses objetivos e privilegiando, acima de todos eles, o desenvolvimento pleno do indivíduo, vez que esse não é só mencionado anteriormente aos outros na redação constitucional, mas, em seu sentido amplo, engloba os outros objetivos.

A Declaração de Incheon, citada no capítulo anterior, e da qual o Banco Mundial é signatário, também entende o direito à educação como direito humano fundamental, base da realização humana e do desenvolvimento sustentável, bem como elemento essencial para o alcance do pleno emprego e a erradicação da pobreza (UNESCO, 2016). Os relatórios do Banco Mundial dos últimos quinze anos apresentam a educação como componente do capital humano e se focam na importância da educação atender às demandas do mercado como forma das nações atingirem seu potencial econômico.

O artigo 206 é outra inovação da Constituição de 1988, estabelecendo os princípios básicos do ensino, a saber: a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; a gratuidade do ensino nas instituições públicas, a pluralidade e liberdade de pensamento; a valorização do magistério; a gestão democrática do ensino público; a garantia de padrão de qualidade; e o piso salarial profissional da educação escolar pública.

Esse artigo contempla na realidade não só princípios, mas algumas regras gerais, que estabelecem posições e condutas definitivas como, por exemplo, o piso salarial profissional e a valorização dos profissionais da educação através de planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

Comparando esses princípios com as qualificações de um bom sistema educacional do Banco Mundial, encontramos como similitudes as menções a equidade, inclusão, magistério e gestão escolar. Contudo, quanto ao magistério, o Banco Mundial não traz nenhuma diretriz referente a planos de carreira ou valorização salarial, focando-se no apoio a formação e treinamento de professores e no estímulo à recompensa por resultados. As preocupações do organismo multilateral no que tange à gestão também não são similares ao mandamento constitucional no sentido de uma gestão democrática, mas se restringem à qualidade das informações trocadas e à eficiência na tomada de decisões.

O artigo 208, por sua vez, descreve meios da efetivação da educação como dever do Estado, destacando como principal mecanismo o oferecimento de educação escolar básica obrigatória e gratuita. Nesse sentido, a Declaração de Incheon traz como seu primeiro mandamento para se alcançar uma educação de qualidade até 2030 o oferecimento de educação primária e secundária gratuita e com financiamento público por 12 anos, dos quais no mínimo nove anos devem ser de educação obrigatória.

Os meios listados pelo supramencionado artigo, em seus incisos, são: a universalização do ensino médio gratuito; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; oferecimento de educação infantil, em creche e pré-escola às crianças com até cinco anos de idade. A mesma Declaração orienta seus signatários a concentrarem seus esforços nos portadores de deficiência e o Banco Mundial adotou como uma de suas bandeiras para a área o desenvolvimento das crianças em sua primeira infância.

O legislador constituinte fez a opção nesse artigo de posicionar o ensino como a principal via de efetivação do dever educador do Estado, o que se reflete nas regras de financiamento público da educação, o qual também privilegia o ensino e as atividades correlatas. Podemos dizer que as diretrizes do Banco Mundial também se orientam no sentido de privilegiar a educação escolar, embora haja iniciativas de programas não escolares voltados às crianças em sua primeira infância.

Ainda sobre os deveres estatais relacionados à educação básica escolar de qualidade, realizamos um levantamento desses na Lei de Diretrizes e Bases de 1996 e os dividimos nas seguintes categorias: (i) estudantes; (ii) ambiente escolar; (iii) infraestrutura e insumos básicos; (iv) conteúdos; (v) processos educacionais relevantes; (vi) avaliações; (vii) financiamento público.

No que se refere aos estudantes, a LDB coloca como deveres estatais os cuidados com saúde, nutrição, a promoção de práticas desportivas, o desenvolvimento na primeira infância,

a garantia da frequência às unidades escolares, a organização do tempo disponível para a escolarização de acordo com as peculiaridades de cada localidade, e ainda dar suporte às famílias para que essas cumpram seus deveres quanto a educação das crianças e adolescentes sob sua responsabilidade.

Quanto ao ambiente escolar, o Estado deve garantir que esse combata maus-tratos, exploração, intolerância e discriminação, propiciando segurança e acolhimento ao corpo discente. Também cabe ao Estado prestar e promover insumos (elementos físicos, material de apoio e recursos humanos) indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, garantir a acessibilidade física às instituições de ensino, fornecer materiais de ensino e aprendizagem adequados. Quanto aos recursos humanos, o Estado tem deveres ainda quanto à formação (inicial e continuada) dos profissionais da educação e à valorização desses trabalhadores.

Na categoria de conteúdo, o Estado tem obrigações na definição dos padrões básicos curriculares, além de complementá-los e adaptá-los de acordo com as características regionais e locais da sociedade, cultura e economia dos educandos. Também deve promover, respeitar e proteger a elaboração de propostas pedagógicas e planos de trabalho escolares.

Entre os processos educacionais relevantes em que deve haver atuação estatal, a LDB elenca o tempo de aprendizagem, número de alunos por sala e por professor, organização pedagógica, métodos de ensino, comunicação aos estudantes, professores e responsáveis sobre a evolução dos planos de trabalho e dos alunos, processos educacionais inclusivos e com respeito à diversidade, participação democrática e autonomia escolar.

Espera-se ainda que o Estado proveja diversas formas de avaliação, como de desenvolvimento na educação infantil, formativa e para progressão e certificação dos alunos, sendo que o desempenho dos sistemas educativos deve ser mensurável em processo nacional de avaliação.

O financiamento público, respeitando o custo aluno qualidade (CAQ), os padrões básicos nacionais e incentivos a melhorias do desempenho dos sistemas de ensino, também é incumbência estatal.

Temos, assim, que os deveres estatais referentes ao direito à educação são vastos na legislação nacional. Essa posiciona o Estado como autor, financiador, regulador, gestor e implementador de políticas públicas educacionais, por vezes compartilhando esses papéis com atores não governamentais. Nos projetos e diretrizes do Banco Mundial para o Brasil, a importância da atuação multifacetada do Estado nacional no que se relaciona à educação básica é reafirmada implícita e expressamente, principalmente no dever de financiamento público dos serviços educacionais, embora as sugestões de atuação feitas pelo organismo não

sejam tão abrangentes quanto às diretrizes nacionais no que se refere a cultura, esporte, respeito à diversidade e participação popular.

O parágrafo primeiro do artigo 208 define o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo. Nesse sentido, Clarice Seixas Duarte (2003, p. 282-284) explica que a exigibilidade do direito à educação básica pode envolver a consideração de interesses individuais ou meta-individuais, ou seja, os interesses envolvidos ultrapassam a "esfera do indivíduo isoladamente considerado, correspondendo à síntese dos valores sociais numa determinada comunidade". Enfatiza, dessa forma, que "a plena satisfação de um direito social traz à tona a questão da exigibilidade de políticas públicas, transcendendo o problema do exercício de uma pretensão meramente individual".

Assim, o artigo 208 da Constituição Federal permite que a análise do caso concreto indique a titularidade do direito, podendo ser esta de um indivíduo determinado (como na busca pelo direito a uma vaga na rede de ensino pública) ou de grupos e categorias inteiras de pessoas (vez que "o direito à boa administração e à correta aplicação dos recursos públicos na área da educação pertence a todos os cidadãos") (DUARTE, 2003, p. 285).

O parágrafo segundo do artigo 208 determina que o não oferecimento ou o oferecimento irregular do ensino obrigatório gratuito importa a responsabilização da autoridade competente. Nesse sentido, a não aplicação do mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino permite a intervenção da União nos Estados descumpridores da norma, bem como dos Estados nos Municípios que assim agirem (art. 34, VII, *e* e art. 35, III CF/88).

A intervenção de um ente federado no outro é situação gravíssima e representa estado de exceção no federalismo, vez que constitui quebra de uma de suas características basilares: a autonomia dos entes federados. Isso só se pode dar pela manutenção de algo mais caro à federação enquanto unidade, enquanto nação. Assim, ao tornar o desrespeito a determinadas regras quanto à manutenção do ensino motivo para intervenção, o constituinte de 1988 deixou clara a importância dada a esse direito no Estado brasileiro.

Quanto à estruturação do oferecimento da educação básica, em um país com a estrutura federativa e as dimensões do Brasil, com 27 estados e mais de 5.500 municípios, apenas um sistema baseado na cooperação recíproca será capaz de superar os graves problemas que perpassam a nação (CURY, 2002).

O Texto Constitucional incentiva o federalismo cooperativo, em sua estrutura, com princípios de integração, planejamento e harmonização dos entes em busca de objetivos comuns. No que tange à educação, optou-se, inicialmente, por uma pluralização dos sistemas

de ensino, cuja articulação mútua é “organizada por meio de uma engenharia consociativa” articulada por meio de normas e finalidades gerais, de um lado, e competências privativas, concorrentes e comuns, de outro (CURY, 2002, p. 173). Tal organização difere essencialmente da que se deu com a área da saúde, por exemplo, em que houve a instituição de um sistema nacional.

As bases desse *federalismo cooperativo educacional* estão definidas nos artigos 22, 23, 24, 30 e 211 da Constituição Federal. O inciso XXIV do artigo 22 determina a competência privativa da União pela legislação de diretrizes e bases da educação, prevendo a possibilidade de os Estados legislarem sobre matérias específicas relacionadas se autorizados por lei complementar. O artigo 24, em seu inciso IX, define educação, ensino, cultura e desporto como matérias de legislação concorrente entre União, Estados e Distrito Federal.

O artigo 30, que lista as competências dos Municípios, estabelece em seu inciso VI que cabe a esses entes a manutenção, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental.

O artigo 23 elenca, em seu inciso V, como competência comum de todos os entes federados proporcionar os meios de acesso à educação, à cultura e à ciência, indicando a necessidade do concurso entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal para a concretização do acesso à educação. Importa destacar que o parágrafo único do artigo 23 preceitua a fixação de para a cooperação entre os entes federados por lei complementar, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Tal lei, entretanto, não foi editada, apesar de já haver passado mais de 25 anos da edição da Constituição.

O artigo 211 da Constituição estabelece que os entes federados devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração e define as atribuições dos serviços de educação para cada ente federado. No que se refere à educação básica, os Municípios atuarão prioritariamente na educação infantil e ensino fundamental, os Estados e o Distrito Federal no ensino fundamental e médio e a União prestará assistência financeira e técnica aos outros entes de modo a equalizar as oportunidades educacionais e garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino, cumprindo assim sua função redistributiva e supletiva. Esta “pluralidade consociativa” também foi tratada no Título IV da Lei de Diretrizes e Bases, como Sistema de Organização de Educação Nacional.

Cury (2002, p. 173) aponta que essa proposta é oposta à “tradição centralizadora e ao caráter vertical das decisões dos poderes executivos”, tão forte no Brasil. Além de carregar consigo as dificuldades de romper com costumes arraigados, outros obstáculos à

concretização desse modelo são: a enorme desigualdade entre os entes federados, o que pode levar a uma inaceitável desigualdade entre os sistemas de ensino, e a ausência de regulamentação e definição sobre o que seria o *regime de colaboração*, uma vez que não houve edição da lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal.

No que se refere à estrutura básica do financiamento da educação pública brasileira, esse tem como sua principal base a arrecadação de impostos associada à vinculação de parte dessas receitas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, conforme preceitua o artigo 212 da Constituição. Porém, podem ser citadas outras fontes como as contribuições sociais (com destaque para a contribuição do salário-educação), as transferências voluntárias aos entes subnacionais e as linhas de crédito de financiamento interno e externo, entre as quais se insere a atuação do Banco Mundial na área (GOMES, 2013).

É interessante notar que "educação e saúde são as únicas áreas sociais a receber tratamento distinto da regra geral de vedação constitucional de vinculação de receita pública (art. 167, IV e art. 218, §5º)" (RIBEIRO, 2009, p. 285). Assim, dada a grande importação da vinculação de receitas na garantia do direito à educação, destacamos o principal dispositivo responsável por ela – o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, o qual determina, em seu *caput*, que a União aplique anualmente na manutenção e desenvolvimento de ensino o percentual mínimo de 18% e os demais entres federados 25% da receita originada de impostos, incluindo aquela proveniente de transferências.

Ricardo Chaves de Rezende Martins (2004, p. 171) destaca que o caput do supracitado artigo estabelece o mínimo obrigatório a ser aplicado por União, Estados e Municípios. Dessa forma, espera-se que tais aplicações sejam previstas de forma adequada nos instrumentos legais que definem as despesas – os orçamentos, para que esses sejam assim considerados constitucionais.

Sobre este assunto, Lauro Luiz Gomes Ribeiro (2009) explica que o Texto define o mínimo a ser incluso na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada unidade federativa, para cumprimento em cada exercício financeiro (coincidente com o ano civil, no Brasil), mas que, na prática, esse percentual tem sido adotado como teto.

A base de incidência do percentual mínimo previsto pelo artigo 212 no caso da União é o conjunto das receitas dos impostos federais (art. 153 e 154 CF), deduzidas as transferências constitucionalmente obrigatórias aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como aos Fundos Regionais. Já no caso de Estados, Distrito Federal e Municípios (respectivamente, art. 155 e art. 156 CF) a base de incidência do percentual é o

conjunto das receitas de seus impostos próprios, deduzidas as transferências constitucionalmente obrigatórias (aos Municípios no caso dos Estados) e acrescidas as transferências recebidas da União e, no caso dos Municípios, também do Estado.

É digno de nota comentário de Martins sobre o objeto da aplicação dos percentuais estabelecidos no artigo 212 da Constituição Federal (2004, p. 174): "a aplicação dos percentuais mínimos da receita de impostos não pode se dar em qualquer atividade ligada à educação, mas naquelas entendidas como de manutenção e desenvolvimento do ensino".

O artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação define, de forma taxativa, o que se entenderá como atividade de manutenção e desenvolvimento do ensino: (i) remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação; (ii) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; (iii) uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; (iv) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; (v) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; (vi) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; (vii) amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; (viii) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação estipula também as despesas que não podem ser classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, entre elas: (i) pesquisa não vinculada às instituições de ensino, realizada fora dos sistemas de ensino e que não se relacione com o aprimoramento de sua qualidade ou expansão; (ii) obras de infraestrutura; (iii) gastos com trabalhadores da educação que estejam em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino; (iv) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica, psicológica e outras formas de assistência social; (v) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; (vi) formação de quadros especiais para a administração pública.

A leitura atenciosa do parágrafo segundo do artigo 212 e do artigo 213 permite a visualização da regra geral de que os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas integrantes dos Sistemas de Ensino. Há, porém, a possibilidade de destinação de parte desses recursos para instituições particulares, desde que comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que componham o Sistema e atendam a uma série de condições definidas no artigo 77 da LDB, entre elas a comprovação de finalidade não lucrativa, a aplicação dos excedentes financeiros em educação e a prestação de contas ao Poder Público quanto aos recursos recebidos.

O parágrafo terceiro do artigo 212 determina que a prioridade do ensino obrigatório na distribuição de recursos públicos, a qual deve se dar nos termos do Plano Nacional de Educação – PNE. Até 2006, a leitura do artigo 208, I do Texto Maior expressava que o ensino fundamental tinha preferência na aplicação de recursos, mas, após intensas críticas por parte dos educadores, que apontavam os efeitos nefastos da focalização[32] do sistema de educação no ensino fundamental para a integralidade do processo educativo, a Emenda Constitucional nº 53 tornou todo o ensino básico como prioritário na aplicação de recursos.

É interessante observar que a iniciativa Educação para Todos, da qual o Banco Mundial era signatário, também privilegiava etapa restrita da educação básica – no caso a educação primária, ou ensino fundamental I. Carnoy (2002) aponta inclusive que uma das tendências difundidas através da mundialização na seara educacional foi a necessidade do reconhecimento da educação primária como um direito de toda criança, o que levou muitos países, inclusive aqueles com restrições orçamentárias, a promoverem o acesso ao ensino primário.

Se internamente essa focalização em uma etapa da educação básica foi extremamente criticada pelos educadores e defensores do direito à educação básica de forma integral, também é possível observar no campo das políticas globais encabeçadas pelo Banco Mundial um progressivo comprometimento com uma educação mais integral. Três exemplos disso são o Programa Desenvolvimento na Primeira Infância e a indicação do Banco Mundial para que os países invistam na educação de crianças pequenas, a preocupação do organismo em estimular atividades de aprendizado ao longo da vida e a meta da Declaração de Incheon de garantir o fornecimento de educação escolar gratuita e de qualidade por 12 anos.

Essa priorização de recursos para o Ensino Fundamental e, posteriormente, para todo o Ensino Básico contou com importantes instrumentos de efetivação – os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (respectivamente, Fundef e Fundeb) e outros programas suplementares. Esses fundos são considerados grandes propulsores do movimento de municipalização da educação básica, espécie de descentralização da prestação dos serviços educacionais (ARAUJO, 2005).

Souza e Faria (2004) explicam que organismos internacionais como o Banco Mundial tiveram grande influência nesse processo de descentralização, relacionando esta à otimização de recursos – maior eficiência, agilidade e transparência na prestação de serviços. Na

[32] Focalização é entendida como "modo de priorizar uma etapa do ensino ou o retardamento quanto à universalização de outras etapas da educação básica e sua sustentação por meio de recursos suficientes" (CURY, 2002, p. 175)

classificação de Carnoy (2002), as medidas de descentralização estão entre as reformas baseadas em competitividade e baseiam-se na ideia de que uma maior proximidade dos centros de decisão educacionais e da população aumentaria o senso de responsabilidade de gestores e professores, levando-os a buscar melhores resultados.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), que substituiu o Fundef, é, segundo Ximenes (2014, p. 99), um exemplo de política de promoção do acesso e da qualidade educativa, com "suporte constitucional e estrutura jurídica vinculante em relação a todos os entes federados".

O surgimento do Fundeb deu-se com a Emenda à Constituição nº 53 de 2006, a qual alterou, pela segunda vez, o artigo 60 do ADCT. Trata-se de 27 fundos de natureza contábil, um no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal. O Fundeb não cria novas receitas para a área da Educação, mas determina e instrumentaliza uma subvinculação dos recursos já existentes. Ele é regulamentado pela Lei nº 11.497/2007 e deve viger até o 14º ano após a publicação da emenda, ou seja, até 31 de dezembro de 2019.

A distribuição de seus recursos se dá na proporção da matrícula dos alunos na educação básica presencial pública de cada rede de ensino e também nas escolas conveniadas sem fins lucrativos (creches e pré-escolas até o ano de 2016 e educação especial exclusiva), com base no Censo do MEC do ano anterior. Esse modo de distribuir os recursos, segundo Cesar Callegari (2013, p. 244), "sintetiza a valia maior do Fundeb: (...) tornar o aluno um fator de receita, deixando de ser apenas um fator de despesa".

Deve-se atentar para o fato de que os fatores de ponderação do custo-aluno são diferentes em cada etapa e modalidade de ensino, o que gera críticas por parte de educadores que questionaram os critérios utilizados para o estabelecimento desses fatores, mas também pode ser visto como instrumento para direcionar os esforços dos gestores para determinadas etapas escolares e na melhora do fluxo escolar, que como vimos é uma das grandes preocupações dos programas do Banco Mundial em educação vigentes no Brasil.

Manteve-se a determinação de que 60% dos recursos do fundo fossem destinados ao pagamento dos professores em efetivo exercício no magistério. Também se criou a possibilidade de 10% do valor da complementação da União ser direcionado a projetos para melhoria da qualidade da educação básica em regime de colaboração entre as unidades federativas, o que se sintoniza com os esforços nacionais e internacionais para que as políticas educacionais foquem-se não só no acesso, mas na qualidade da educação básica.

No que tange à fiscalização dos recursos, a Lei nº 11.494/2007 determinou a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no âmbito de cada ente

federativo, responsáveis por observar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb junto aos respectivos governos; supervisionar a realização do Censo Escolar anual; realizar o controle contábil dos recursos recebidos através do Fundeb; supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual; acompanhar a aplicação dos recursos e a prestação de contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

Quanto ao funcionamento do Fundo[33], anota-se o comentário de Pinto (2000, p. 111):

> No âmbito de cada Estado, o fundo deve provocar um efeito Robin Hood, transferindo recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres, visto que o seu critério de distribuição é *per capita* enquanto o do ICMS (sua principal fonte) baseia-se majoritariamente na proporção da arrecadação no Município.

Entretanto, era questionado se o efeito "Robin Hood" apenas dentro dos Estados era suficiente para concretizar os princípios de democracia e igualdade na oferta e fornecimento educacionais. Nesse ponto, a determinação para que a União complementasse o valor repassado pelos Fundebs aos Municípios, com base em um valor mínimo comum por aluno, foi extremamente festejada pela comunidade educacional. Para ilustrar, colacionamos o comentário de Pinto (2000, p. 106) a respeito do valor mínimo anual:

> Este é, com certeza, o ponto chave do Fundef. Dependendo do comportamento da União, se ela passar a fixar patamares mínimos que indiquem um avanço de complementação de seus recursos além da capacidade dos estados, ele pode se tornar, pelo menos para o ensino fundamental regular, uma possibilidade de melhora.

Contudo, a criação do fundo não promoveu uma mudança substancial nos valores gastos por aluno/ano. Um dos motivos para tanto, segundo Pinto (2000), foi o estabelecimento de patamares mínimos de gastos muitos baixos, reduzindo a complementação da União a valores insuficientes para o cumprimento da função preconizada pela legislação.

Há, na realidade, muitas críticas quanto ao modo como a complementação da União se dá, mas para entendê-las é preciso fazer uma análise que abranja outros dois conceitos: o valor aluno/ano mínimo nacional e o padrão mínimo de qualidade. A importância desse tópico é reconhecida nas diretrizes gerais do Banco Mundial, as quais afirmam expressamente que o financiamento das políticas educacionais deve assegurar as condições básicas para o aprendizado.

O inciso V do artigo 60 ADCT determina que a União complemente os recursos dos Fundos sempre que o valor por aluno não alcance o mínimo definido nacionalmente, respeitando que o valor total da complementação da União fosse de 2 bilhões no primeiro ano

---

[33] Apesar desse comentário ter sido tecido a respeito do funcionamento do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental), a mesma lógica aplica-se ao Fundeb.

de vigência dos fundos (2007), 3 bilhões no segundo (2008), 4,5 bilhões no terceiro ano (2009) e, no mínimo, 10% dos despendido por estados e municípios a partir do quarto ano.

Segundo Callegari (2013), o valor aluno/ano mínimo nacional era um "valor de referência relativo às séries iniciais do Ensino Fundamental urbano e não poderá ser inferior àquele fixado nacionalmente no último ano do Fundef". Sua importância é enorme, vez que se relaciona intrinsecamente com a complementação da união, bem como com o reajuste do piso nacional do magistério.

Houve enorme polêmica quanto ao modo de fixação dos valores mínimo nacionais. À época do Fundef, estudiosos como Cury (2002) e Martins (2004, p. 184) afirmaram que o artigo 6º, §1º da Lei 9.424/96 indicava a intenção do legislador de que:

> o parâmetro para determinar a ação complementar da União fosse a média nacional de capacidade de investimento por aluno do ensino fundamental, com os recursos separados para o FUNDEF. Os recursos federais seriam encaminhados aos Estados cujo valor aluno/ano não alcançasse essa média nacional, que seria o valor mínimo anual nacional, por aluno.

Ou seja, o valor da complementação da União dependeria do valor mínimo nacional, o qual corresponderia a uma média nacional da capacidade de investimento por aluno com os recursos do Fundo.

Outros pesquisadores relacionaram a complementação da União com o padrão mínimo de qualidade previsto no parágrafo primeiro do artigo 211 da Constituição Federal. Entretanto, não houve a estipulação desse padrão mínimo de qualidade, e a interpretação do Poder Executivo quanto à sua complementação diferiu da apresentada acima.

Na prática, atualmente, é o valor mínimo destinado para a complementação da União que determina o valor aluno ano/mínimo nacional. Para melhor explicar a relação entre esses valores, colacionamos abaixo as etapas de definição desse valor, segundo a nota explicativa anexa à Lei 11.494 de 2007:

> 1. Ordenação decrescente dos valores anuais por aluno obtidos nos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal.
> 2. Complementação do último Fundo até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior.
> 3. Uma vez equalizados os valores anuais por aluno dos Fundos, conforme operação2, a complementação da União será distribuída a esses dois Fundos até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior.
> 4. As operações 2 e 3 são repetidas tantas vezes quantas forem necessárias, até que a complementação da União tenha sido integralmente distribuída, de forma

> que o valor anual mínimo por aluno resulte definido nacionalmente em função dessa complementação.
>
> (CALLEGARI, 2013, p.240)

Assim, o que se observa é a estipulação de valores anuais bem inferiores ao valor médio nacional. Esta situação é muito criticada pelos acadêmicos e profissionais da área que apontam que a maneira como a União complementa os valores dos Fundos não cumpre integralmente o papel redistributivo e equilibrador que era esperado e necessário, muito menos garante a qualidade da educação básica.

Nesse sentido, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação construiu, através de metodologia participativa, envolvendo pais e alunos, especialistas e entidades representativas da Educação, o conceito custo-aluno qualidade, que é composto pelos insumos básicos que todas as escolas do país deveriam assegurar (PINTO, 2013).

Entre os insumos considerados essenciais para assegurar um patamar mínimo de qualidade de ensino estão: o tamanho razoável das escolas; recursos didáticos em qualidade e quantidade; razão alunos/turma; remuneração dos trabalhadores de educação e plano de carreira que atraia a essas profissões; formação continuada; jornada de trabalho docente de 40 horas semanais, das quais 26 horas com atividades de interação com os alunos e 14 horas atividades; jornada do aluno (10 horas/dia para as creches e 5 horas/dia nas demais etapas); projetos especiais da escola; e gestão democrática. Os valores que computam todos esses fatores chegam a ser 4,8 vezes superiores aos aplicados através do Fundeb e segundo os membros da Campanha o país precisaria investir no mínimo 10% do seu PIB em educação para alcançá-los (PINTO, 2013). Este patamar de investimento e conceito do CAQ foi adotado pelo novo PNE.

Ainda sobre o financiamento da educação básica, Pinto (2013, p. 293) ressalta que apesar de enorme necessidade de verbas e da importância da eficiência em sua utilização, para que se cumpram os princípios constitucionais são “fundamentais políticas estruturantes para o setor”.

3.2 Metas para a educação: o Plano Nacional de Educação e o Banco Mundial

O Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005 de 2014, também conhecido como PNE 2014-2024, veio à luz com quase quatro anos de atraso, vez que deveria a princípio viger entre 2010 e 2020, e após muitos embates políticos no Congresso Nacional.

Trata-se de instrumento de planejamento do Estado Democrático de Direito que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas de educação.

Seu principal objetivo é criar mecanismos para o cumprimento do artigo 214 da Constituição Federal, o qual comanda o estabelecimento do plano nacional de educação, com duração de dez anos, que deveria, por sua vez, articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração. Também cabe ao plano definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

Há certa discussão se as metas constituiriam diretrizes político-jurídicas ou "patamares mínimos de realização conformadores da dimensão objetiva dos direitos educacionais" (XIMENES, 2014, p. 368). Nesse sentido, o próprio PNE traz a previsão de que se aprove no prazo de um ano a Lei de Responsabilidade Educacional, a qual deve assegurar o padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, sendo este aferido pelo processo de metas de qualidades aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.

O projeto de lei[34], em questão, propõe responsabilização pelo cumprimento das metas do PNE, de forma proporcional ao tempo de mandato do chefe do Poder Executivo e no âmbito da atuação prioritária de cada ente federado, dando força vinculante às metas estipuladas no plano. Esse mecanismo seria um ótimo instrumento de *accountability*, na forma pensada pelo Banco Mundial.

O PNE é fruto de um largo debate entre vários segmentos da sociedade e atores do setor educacional, os quais frequentemente sustentaram visões, interesses e propostas distintas e conflitantes. O documento de referência do plano produzido pela Câmara dos Deputados indicou sete espécies de atores diferentes que atuaram no debate e na construção desse documento.

Entre os atores governamentais estão o Poder Executivo no plano federal (incluindo a Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais, Ministério da Educação e Ministério da Fazenda) e o Congresso Nacional.

Uma segunda espécie de ator são os conselhos e fóruns de educação institucionais. Participaram desse movimento o Conselho Nacional de Educação, Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, União dos Conselhos Municipais de Educação e Fórum Nacional de Educação.

---

[34] Atualmente, o projeto de Lei de Responsabilidade Educacional (PL 7420/2006) encontra-se a espera de apreciação do plenário.

Os movimentos sociais também estiveram fortemente representados, dividindo-se em três subespécies. As entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional, entre as quais a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação, União Nacional dos Estudantes, União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, Federação Nacional dos Professores de Instituições Federais de Ensino Superior, e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino.

Uma segunda subespécie de movimento social presente nos debates foram as entidades científicas, como Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Associação Nacional de Política e Administração da Educação, Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação, Fundação Carlos Chagas, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Centro de Estudos Educação e Sociedade, e Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação.

O terceiro tipo de movimento social representado foram as redes de movimentos, entre os quais Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Todos pela educação e Feneis.

Houve também representantes da sociedade civil vinculados aos gestores tanto da esfera educacional, como o Conselho Nacional de Secretários de Educação e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, como de outros setores, por exemplo: Confederação Nacional de Municípios; Conselho Nacional de Política Fazendária e Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais.

A sociedade civil vinculada ao setor privado da área educacional se fez representar através de entidades ligadas ao segmento empresarial – como Associação Nacional das Universidades Particulares, Associação Nacional dos Centros Universitários, Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior, Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, Federação Nacional de Escolas Particulares, Sistema S, Grupo Positivo -, bem como a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior, representante de grupos de educação de capital aberto.

Por fim, houve também a participação da sociedade civil e *think thanks* voltadas à formulação de políticas públicas como o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, Instituto Alfa e Beto e Centro de Políticas Públicas do Insper.

Para Ximenes (2011, p. 34), esse forte processo participativo na construção do PNE "deu-se no sentido de fortalecer um plano de Estado, com o compromisso do governo em torno dele, mas não unicamente na condição de plano de governo". Para garantir a sustentabilidade do plano nesses moldes, mesmo diante de mudanças no cenário político, é fundamental a participação da sociedade.

As dez diretrizes do PNE, estabelecidas no artigo segundo da Lei, são: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; formação para o trabalho e para a cidadania, com atenção especial valores morais e éticos base da sociedade; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB); valorização dos profissionais da educação; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

O artigo sétimo da Lei 13.005/2014 determina que União, estados, Distrito Federal e Municípios atuarão em regime de colaboração para atingir as metas e implementar as estratégias previstas no texto legal. Nesse sentido, há uma tensão no plano quanto à sua natureza nacional ou federal, vez que ele contém normas com estrutura de regras válidas para todos os entes federados, normas com atribuições específicas para a União e metas de desenvolvimento. Para dissolver essa tensão, é preciso, segundo Ximenes (2011, p. 35):

> avançar na ideia de um sistema nacional de educação, mediante, inclusive, a regulamentação do regime de colaboração, no sentido de que se possa efetivamente pensar num PNE que seja a expressão do compromisso dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, bem como do governo federal e também da sociedade brasileira.

Ainda sobre esse ponto, como mencionado anteriormente, o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal determina que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Contudo, não houve ainda a edição de tais normas e a falta de regulamentação e definição sobre o que é o regime de colaboração, por vezes, impossibilita arranjos que permitiriam a maior eficiência na coordenação de políticas públicas que envolvam todos os entes federados, como é o caso das políticas educacionais.

O sistema nacional de educação pode ser um importante passo para a evolução na arquitetura das políticas públicas de educação e o PNE se situaria como seu núcleo. Contudo, na prática, o legislador parece ter preferido "articular as metas do PNE, dentre elas a de melhoria da qualidade e de ampliação dos investimentos, à criação do sistema", que agora depende de novos arranjos legais para de fato existir (XIMENES, 2014, p. 370).

Entre as diversas estratégias do PNE, estão mecanismos colaborativos e mecanismos cooperativos. De acordo com Ximenes (2011), o regime de colaboração implica na vinculação de obrigações a serem respeitadas pelos entes federados e na forte indução de determinadas políticas, já o regime de cooperação baseia-se na promoção de políticas a partir de incentivos e adesão política.

O problema com o regime cooperativo é que conflitos entre as posições políticas dos entes federativos podem impedir que professores, estudantes e comunidade escolar tenham acesso a determinados programas que os beneficiariam. Por outro lado, questiona-se como se estruturar um regime colaborativo, inserido um em processo participativo e legítimo, que vincule efetivamente a ação dos gestores sem constituir, contudo, uma ação autoritária do governo federal. Assim, um dos principais desafios do sistema nacional de educação será institucionalizar mecanismos de colaboração na tomada de decisões cruciais para as políticas educacionais (XIMENES, 2011).

Quanto ao conteúdo, as metas do PNE podem ser divididas em quatro grupos. O primeiro contém regras estruturantes para a garantia do direito à educação básica de qualidade, envolvendo acesso, universalização do ensino obrigatório e ampliação das oportunidades educacionais. O segundo grupo, voltado à equidade, foca-se na redução das desigualdades e na valorização da diversidade. O terceiro grupo aborda a valorização dos profissionais da educação como meio imprescindível para se alcançar todas as outras metas. Por fim, o quarto grupo refere-se ao ensino superior e não será abordado nesse trabalho, por fugir do escopo dessa pesquisa.

Ainda sobre os aspectos gerais do plano, chamam a atenção algumas ausências como a inexistência de um diagnóstico público que alicerce o PNE e permita que se estabeleçam quais são os pontos de partida de cada meta do plano, faltam também metas intermediárias que facilitem o acompanhamento da implementação e evolução do plano pela sociedade civil e pelo governo.

Por fim, também é preocupante a não definição de responsabilidades pelo cumprimento de cada uma das metas e estratégias. Segundo Ximenes (2011), essa ausência se relaciona com a falta de regulamentação do sistema nacional, do regime de colaboração, mas

poderia ser suprida pelo próprio plano, se assim o quisessem os legisladores. Apesar dessa falta, é preciso compreender que as metas nacionais do plano não apenas como diretrizes político-jurídicas, mas patamares mínimos de realização, integrantes da faceta objetiva dos direitos educacionais e, portanto, imbuídos de força vinculante (XIMENES, 2014).

Esclarecemos que, em nossa visão, muitas das estratégias, na verdade, constituem submetas ou ainda setores prioritários ou condições que as metas devem atender em sua implementação. Passaremos à análise das metas relacionadas à educação básica regular e as estratégias atreladas a elas, na ordem em que elas foram dispostas na lei, com exceção da sétima meta que por sua importância será a última a ser analisada.

As três primeiras metas tratam da universalização das etapas da educação básica regular. A primeira consiste em universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até 2024.

Para tanto, o plano estabeleceu dezessete estratégias. Essas abrangiam, entre outros, os seguintes mecanismos: (i) ampliação das redes públicas, com atenção ao padrão nacional de qualidade, expansão da rede física e melhora da infraestrutura das escolas públicas de educação infantil; (ii) pesquisas quanto à demanda por creches e pré-escolas e monitoramento da progressão do atendimento, bem como da permanência das crianças nas instituições de ensino; (iii) avaliação da educação infantil considerando infraestrutura física, quadro de pessoal, condições da gestão, recursos pedagógicos e acessibilidade; (iv) formação inicial e continuada dos professores dessa etapa de ensino; (v) ampliação das escolas de educação infantil de tempo integral.

Destacamos as estratégias 1.12, 1.14 e 1.15, que consistem na implementação de programas de orientação e apoio às famílias por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até três anos de idade, além da busca ativa, em parceria com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, crianças em idade correspondente à educação infantil. Essas estratégias estão extremamente harmonizadas com os princípios do programa do Banco Mundial para desenvolvimento da primeira infância, bem como aos mecanismos utilizados para tanto no Brasil nos Projetos Educação no Recife e Assistência Técnica para o Rio de Janeiro.

Citamos também a estratégia 1.2 de diminuir a menos de 10% a diferença entre as taxas de frequências à educação infantil das crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo

como importante instrumento para superação das desigualdades, diretriz do PNE e meta do Banco Mundial.

A segunda meta trata da universalização do ensino fundamental para toda a população de seis a quatorze anos e da garantia que pelo menos 95% dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada até 2025.

Com esse intuito, foram elencadas treze estratégias. Entre elas: (i) construção e implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para alunos do ensino fundamental; (ii) mecanismos de acompanhamento individualizado dos alunos; (iii) busca ativa por crianças fora da escola; (iv) organização flexível do trabalho pedagógico; (v) promoção da relação entre escolas e instituições e movimentos culturais; (vi) incentivo à participação dos pais e responsáveis na vida escolar dos alunos; (vii) oferta do ensino fundamental para as populações do campo, indígenas e quilombolas nas próprias comunidades; (viii) desenvolvimento de formas alternativas de oferta do ensino fundamental para os filhos de profissionais itinerantes; (ix) oferta de atividades extracurriculares que estimulem os estudantes e suas habilidades; (x) promoção de habilidades esportivas.

No campo do ensino fundamental, percebemos que os objetivos e estratégias do PNE são mais abrangentes e diversificados do que aqueles extraídos dos documentos e projetos do Banco Mundial, abarcando elementos de cultura e esporte, bem como estimulando o envolvimento da família na escola.

A terceira meta aborda a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e alcançar, até 2025, a taxa líquida de matrículas no ensino médio de 85%. Há nesse objetivo grande similitude com as propostas para o ensino dos projetos do Banco Mundial analisados: diminuição da evasão escolar.

Com essa finalidade, foram listadas quatorze estratégias, as quais podem ser resumidas nos seguintes mecanismos: (i) programa nacional de renovação do ensino médio[35]; (ii) construção e implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para alunos do ensino médio; (iii) integração da educação com a cultura e o esporte; (iv) programas e ações de correção do fluxo do ensino fundamental, com aulas de reforço, estudos de recuperação e progressão parcial; (v) universalização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e articulação com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB);

[35] Este programa tem por finalidade incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares e que se baseiem na relação entre teoria e prática. Para tanto, os currículos escolares devem conter conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte. O programa também prevê a formação continuada de professores, produção de material didático específico, aquisição de equipamentos e articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais (BRASIL, 2014).

(vi) ampliação do ensino médio público integrado à educação profissional; (vii) busca ativa da população de quinze a dezessete anos fora da escola; (viii) fomento de programas de educação e cultura; (ix) redimensionamento da oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio; (x) desenvolvimento de formas alternativas de oferta dessa etapa do ensino para atender aos filhos e filhas de profissionais itinerantes; (xi) implementação de políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação; (xii) estímulos à participação dos adolescentes das áreas tecnológicas e científicas.

A meta de número quatro trata especificamente da universalização do acesso à educação básica e do atendimento educacional especializado para crianças de jovens de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Este atendimento deve-se dar preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, salas com recursos multifuncionais, escolas e serviços especializados públicos ou conveniados.

Para atingir esse objetivo, o PNE estabeleceu dezenove estratégias. Dessas, nós destacamos a promoção de parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos como forma de: ampliar a oferta de formação continuada; garantir a produção de material didático acessível; oferecer os serviços de acessibilidade necessários ao pleno acesso, participação e aprendizagem desses alunos; estimular a participação das famílias e da sociedade na construção do sistema educacional inclusivo. Também são estratégias a expansão da equipe especializada e multidisciplinar, o desenvolvimento de materiais e metodologias adequados, a garantia de transporte e acesso às instituições de ensino.

Nenhum projeto desenvolvido atualmente pelo Banco Mundial no campo da educação básica brasileira apresenta enfoque especifico os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, mas a Declaração de Incheon, da qual o órgão é signatário, comanda especial atenção a esse público alvo.

A quinta meta do plano é que todas as crianças estejam alfabetizadas até o terceiro ano do ensino fundamental. Logo, a meta pressupõe que todas as crianças estejam na escola e que um importante índice de seu aprendizado é sua alfabetização nessa etapa do ensino. Esta preocupação com o efetivo aprendizado dos alunos também pode ser observada com a evolução dos objetivos para educação do Banco Mundial – da perspectiva Educação para Todos para Aprendizado para Todos.

Entre as sete estratégias eleitas para tanto destacamos: a articulação com as estratégias desenvolvidas na pré-escola; qualificação e valorização de professores e alfabetizadores; apoio à alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes com materiais didáticos específicos e respeito ao uso da língua materna indígena e à cultura quilombola.

O incentivo a pesquisas acerca: (i) do perfil dos estudantes; (ii) das demandas por vagas; (iii) qualidade dos sistemas de ensino; e (iv) dos níveis de aprendizagem, bem como a definição de indicadores de qualidade e políticas de supervisão são presentes, na forma de estratégias, nas cinco primeiras metas analisadas. Essa característica mostra bastante sintonia com as recomendações do Banco Mundial em seus documentos gerais para a área e nos projetos vigentes no Brasil.

A sexta meta é oferecer educação em tempo integral[36] em pelo menos 50% das escolas públicas, atendendo, assim, no mínimo, 25% dos alunos da educação básica. O plano oferece nove estratégias para alcançá-la. Segundo a nona estratégia, esse tempo expandido deve ser otimizado para o trabalho escolar, atividades recreativas, esportivas e culturais, articulando a escola com espaços e entidades ligadas a essas atividades. Essas escolas devem localizar-se prioritariamente em comunidades pobres. Nos projetos analisados, dois deles – Educação no Recife e Piauí – propõem aumento do horário escolar como forma de aumentar a qualidade do sistema, muito embora o primeiro refira-se apenas à educação infantil e o segundo ao ensino médio.

A oitava meta é a elevação da escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo até 2024, para as populações do campo da região de menor escolaridade do país e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados. Apesar de não dizer respeito especificamente à educação básica, podemos considerar essa meta como um resultado esperado do investimento nessa etapa do ensino.

Sua relação com a educação básica fica clara nas seis estratégias propostas pela lei que contemplam a busca ativa por jovens fora da escola, programas para correção do fluxo escolar, recuperação e progressão parcial. Essa meta também se relaciona intimamente com a terceira diretriz do PNE – a superação das desigualdades educacionais, e suas estratégias direcionam-se especialmente para os setores da população indicados. Destacamos a iniciativa de se promover, em parceria com órgãos da saúde e assistência social, o acompanhamento e

[36] Entende-se educação integral como aquela igual ou superior a sete horas diárias.

monitoramento do acesso escolar especificamente por esses segmentos populacionais, identificando motivos de absenteísmo e, a partir de então, colaborar com os outros entes federados para a garantia da frequência e da aprendizagem dessas pessoas.

Em comparação com as diretrizes e projetos do Banco Mundial, apesar de esse ter como uma de suas principais diretrizes e metas a busca por equidade na educação, não encontramos nos programas vigentes nenhuma política ampla de combate à desigualdade. Há algumas metas nesse sentido como: alcançar igualdade de gênero nas matrículas, no PROACRE, Projeto Educação no Recife e Projeto Rio Grande do Norte; programas com ênfase na zona rural e em zonas mais pobres da cidade, como PROACRE, Projeto Rio Grande do Norte e Projeto Piauí e Projeto Manaus. Mas em nenhum desses casos foram apontados mecanismos ou desenvolvidas ações específicas para atender as especificidades desses grupos, como propõe o PNE.

A nona meta combate o analfabetismo e propõe elevar a taxa de alfabetização da população acima de quinze anos para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência do PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional. Entre as doze estratégias eleitas para tanto, destacamos a ênfase dada à oferta e avaliação da educação de jovens e adultos, além de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde para essa modalidade de ensino. É também muito interessante a décima estratégia que propõe a integração dos segmentos empregadores, públicos e privados e dos sistemas de ensino para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados e das empregadas com a oferta das ações de alfabetização e de educação para jovens e adultos.

Apesar de o combate ao analfabetismo não constar como meta geral do Banco Mundial, dois programas vigentes atualmente no Brasil trazem entre seus mecanismos educacionais programas de alfabetização, são eles: o PROACRE e o Projeto Rio Grande do Norte.

A décima meta trata especificamente da educação de jovens e adultos, o que está fora do escopo da nossa pesquisa – educação básica regular – e por isso não será abordado com mais profundidade. Ela almeja que 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, sejam oferecidas integradas à educação profissional. Entre os projetos do Banco Mundial analisados, o PROACRE foi o único a apresentar um programa de educação para jovens e adultos e o Projeto Rio Grande do Norte propôs um projeto de capacitação técnica para jovens e adultos.

A décima primeira meta é triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando que 50% da expansão se deem no setor público. Quatorze

estratégias são apontadas para tanto, entre as quais destacamos: a interiorização da educação profissional; expansão da educação profissional técnica na modalidade de educação à distância; financiamento estudantil ao ensino médio técnico oferecido em instituições privadas de ensino superior; expansão dessa modalidade de ensino para as populações indígenas, quilombolas, do campo, bem como para as pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

Por fim, a última estratégia desse objetivo consiste na estruturação de um sistema nacional de informação profissional, que articule a oferta de formação das instituições especializadas em educação profissional aos dados do mercado de trabalho e a consultas promovidas em entidades empresariais e de trabalhadores.

Esta meta em geral e sua última estratégia em particular alinham-se com o diagnóstico do Banco Mundial de que seria preciso que a educação escolar se articulasse melhor com as demandas do mercado de trabalho para que o capital humano dos países fosse utilizado em todo o seu potencial. Quanto aos mecanismos utilizados para tanto, o Projeto Piauí tem como um de seus mecanismos a expansão de matrículas no ensino médio técnico, das quais parte deve ser em cursos tecnológicos, ele também propõe a expansão do ensino médio à distância como forma de fomentar o acesso dessa etapa do ensino. O Projeto Rio Grande do Norte, por sua vez, traz entre seus indicadores de avaliação a exigência de que as instituições de ensino técnico realizem consultas com representantes do setor privado.

As metas 12, 13, 14 dizem respeito ao ensino superior, a expansão de suas matrículas e a elevação da qualidade dessa etapa educacional, e à pós-graduação e por extrapolarem o objeto desta pesquisa não serão tratadas neste trabalho.

As metas 15, 16, 17, 18 tratam da valorização da carreira do magistério. Abordam: (i) o cumprimento da política nacional de formação dos profissionais da educação, a qual exige que todos os professores de educação básica possuam formação específica de nível superior; (ii) formação continuada para todos os profissionais de educação básica e formação em pós-graduação para 50% deles; (iii) valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente; (iv) existência de planos de carreira para os profissionais da educação.

Essas quatro metas somam trinta e uma estratégias que perpassam diversos tópicos, entre os quais ressaltamos: política nacional de formação de professores e professoras da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas; programas específicos para formação de

profissionais para as escolas do campo, comunidades indígenas, quilombolas e para educação especial; ampliação e consolidação de portal eletrônico para subsidiar a atuação dos professores e das professoras da educação básica, disponibilizando gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos suplementares; ampliação da assistência financeira da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização do magistério; implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar; diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e capacidade de suprimento desta demanda pelas instituições de ensino superior; realização de acompanhamento da atualização progressiva do valor do salário nacional e de censo dos profissionais da educação.

Apesar de o professor ser indicado como peça fundamental de um sistema educativo de qualidade nas diretrizes gerais do Banco Mundial, em nenhum dos oito projetos analisados foi encontrado o vocábulo “valorização” ou algum mecanismo ligado a essa, foram encontrados, contudo, diversas iniciativas de treinamento e formação continuada desses profissionais. Entre os programas vigentes no Brasil, PROACRE, Educação no Recife, Piauí, Swap para o Paraná, Assistência Técnica para o Rio de Janeiro preveem ações de formação e treinamento de profissionais do magistério e outros servidores da educação.

A meta dezenove aborda a gestão democrática da educação, associando critérios técnicos de mérito e desempenho à consulta pública à comunidade escolar. As oito estratégias listadas nesse âmbito perpassam: (i) a regulamentação da matéria pelos entes federados; (ii) a forma de nomeação de diretores de escola, considerando critérios técnicos de mérito e desempenho e a participação da comunidade escolar; (iii) processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino; (iv) programas de apoio e formação aos conselheiros dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e de outros conselhos de acompanhamento de políticas públicas; (v) estímulo à criação de grêmios estudantis e associações de pais; (vi) programas de formação de diretores e gestores escolares; (vii) prova nacional que subsidie a definição de critérios objetivos para o provimentos dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão; (viii) participação de profissionais da educação, alunos e familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares.

Todos os projetos do Banco Mundial com elementos de educação básica atualmente vigentes no Brasil têm elementos relacionados à gestão escolar. O PROACRE e os projetos Educação no Recife e Rio Grande do Norte preveem inclusive o desenvolvimento de

subprojetos escolares e planos de gestão escolar. Os projetos Manaus, Educação no Recife, Swap para o Paraná e Assistência Técnica para o Rio de Janeiro apresentam um modelo de gestão integrada. Entre os mecanismos gestacionais, há também assistência técnica para a supervisão e monitoramento das escolas. Chamamos a atenção para o foco da gestão sugerida pelo Banco Mundial – baseada em projetos e resultados – em contraste com aquela estruturada pelo PNE que combina elementos técnicos com elementos democráticos, com fortes incentivos aos conselhos e à participação de pais, alunos e comunidade escolar.

O Projeto Manaus, por exemplo, traz em seu bojo a seleção meritocrática de diretores entre professores credenciados, os quais passariam por uma avaliação de seus conhecimentos em gestão escolar, análise de sua experiência profissional, avaliação de currículo e entrevista para averiguação de seu perfil gerencial. Todo esse processo, inclusive a entrevista, é conduzido por duas empresas de consultoria que devem utilizar a ferramenta *conhecimento, habilidades e posturas*[37] difundida no setor privado. Caso os diretores nomeados não alcancem as metas do IDEB, podem ser substituídos por outros professores certificamos. Chama a atenção nesse caso a falta de participação da comunidade escolar na escolha do diretor, bem como a importação da lógica do campo privado para a gestão de escolas públicas.

A vigésima meta trata do financiamento da educação e determina a ampliação do investimento público em educação pública a, no mínimo, 7% do PIB nacional no 5º ano de vigência do PNE e 10% do PIB ao fim de dez anos, contando para tanto parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. As doze estratégias previstas no plano buscam garantir fontes de financiamento permanentes e duráveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, garantir a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados à educação.

Entre as estratégias relacionadas ao financiamento da educação destacamos ainda: (i) determinação de um custo aluno qualidade; (ii) sua implementação como parâmetro para o financiamento da educação básica; (iii) complementação da União para que Estados e Municípios atinjam esse padrão. Esses mecanismos são fruto de intenso trabalho de movimentos sociais pela educação, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e tem intuito de responder a intenso debate interpretativo sobre a complementação da União prevista na Constituição e abordada no tópico anterior.

[37]Conhecida como ferramenta KSA (knowledge, skills and atitudes) amplamente usada no setor privado.

Apesar dos projetos analisados não se imiscuírem no tema do financiamento público da educação básica, as diretrizes do Banco Mundial para políticas públicas educacionais de qualidade citam o financiamento adequado que assegure condições para o aprendizado como fator imprescindível para que todas as demais metas sejam alcançadas.

Por fim, a sétima meta busca a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades de ensino, almejando a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem. Para mensurar esta última propõe metas nacionais no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), a saber:

Tabela 32 - PNE: Metas para o IDEB

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: BRASIL, 2014

Esta meta é harmônica com o entendimento e foco das políticas do Banco Mundial acerca da qualidade na educação básica, as quais também se focam no fluxo escolar e na aprendizagem mensurada através de avaliações padronizadas oficiais. Ressaltamos também que essa é a única meta do plano que oferece patamares intermediários que permitem o acompanhamento da implementação das estratégias e seu resultado ao longo da vigência do PNE.

A importância e a complexidade deste objetivo são sinalizadas com o número de estratégias estabelecido pelo plano: trinta e seis, as quais podem ser entendidas como fatores essenciais para uma educação de qualidade na visão forjada no PNE. Esses instrumentos foram agrupados e sintetizados para a exposição seguinte.

Em primeiro lugar, consta o estabelecimento e implantação de diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitando-se a diversidade regional, estadual e local. Esses direitos e objetivos serão utilizados como parâmetro para o efetivo aprendizado dos alunos de ensino fundamental e médio.

Há várias estratégias relacionadas a diversos tipos de avaliações que auxiliem no diagnóstico e acompanhamento da qualidade da educação básica. Entre elas: (i) a constituição, em regime de colaboração com todos os entes federados, de um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base, entre outros, no perfil dos corpos discente e docente e nas características da gestão; (ii) fixação de metas intermediárias; (iii)

autoavaliação das unidades escolares; (iv) aprimoramento e universalização de sistemas de avaliação gerais (ENEM e SAEB); (v) aprimoramento e universalização de avaliações para grupos específicos, como de educação especial; (vi) contextualização dos resultados das avaliações ao contexto socioeconômico dos alunos e das escolas; (vii) transparência dos métodos de avaliação; (viii) participação no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), considerado um instrumento externo de referência, e meta de se atingir pontuação média de 455 em 2018 e 473 em 2021.

Busca-se ainda uma maior equidade na aprendizagem, garantindo políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua. A concepção e implantação do programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas e a garantia de uma infraestrutura adequada são colocadas também como formas de alcançar maior equalização regional de oportunidades educacionais.

Há entre as estratégias a promoção do desenvolvimento de tecnologias educacionais para todas as etapas da educação básica e incentivo à práticas pedagógicas inovadoras que assegurem melhor fluxo escolar e aprendizagem, com o acompanhamento dos resultados dessas práticas nos sistemas de ensino em que forem aplicadas. Há forte incentivo à entrega de resultados, com a indicação de valorização do mérito do corpo docente, direção e comunidade escolar em relação ao desempenho no IDEB.

O Plano requer o estabelecimento de parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, levando em consideração infraestrutura, recursos pedagógicos e outros insumos. Também são elencados como fatores importantes para a qualidade da educação básica o acesso à internet de boa qualidade e a computadores em quantidade suficiente, o apoio aos estudantes através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, assistência à saúde e alimentação, a formação de uma rede de apoio às famílias, envolvendo as áreas de educação, saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura e cuidados com a saúde física, mental e emocional dos profissionais do setor.

O sistema de educação básica de qualidade deve ainda, segundo as estratégias da sétima meta do PNE, dar especial atenção à educação escolar no campo de populações tradicionais, populações itinerantes, comunidades indígenas e quilombolas, respeitando sua identidade cultural e estimulando a participação dessas comunidades na organização do ensino, promovendo inclusive modelos alternativos de atendimento escolar.

O apoio técnico e financeiro à gestão escolar, com a informatização da mesma e a implantação de um programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico

das secretárias de educação, além do estímulo a uma gestão participativa e transparente também são estratégias da meta nº 7.

Por fim, define-se que um sistema de educação básica de qualidade deve auxiliar na construção de cultura de paz e articular a educação escolar com experiências da educação popular e cidadã, contando para isso com apoio da sociedade civil, da família e da comunidade escolar.

Ao comparar todas as estratégias da sétima meta com as diretrizes e mecanismos propostos pelo Banco Mundial destacamos como semelhanças o enfoque nas avaliações padronizadas e na tendência de se mensurar a qualidade da educação unicamente pelos níveis de aprendizagem apreendidos por esses testes. Nesse sentido, Ximenes (2014, p. 137) afirma que um dos efeitos da globalização na seara educacional é a "difusão de certo padrão mundial de desempenho, medido através do PISA, que repõe e ressignifica os sentidos da qualidade".

Apesar de as metas e estratégias do PNE serem muito mais abrangentes e diversas do que as propostas do Banco Mundial, abarcando preocupações com a valorização do magistério, inclusão e respeito à diversidade cultural, participação popular, é preciso atentar para a utilização dos índices de matrícula e dos resultados em avaliações nacionais como únicos meios de mensurar a progressão do plano e a qualidade do sistema de educação básica.

Propomos, por fim, uma breve reflexão sobre o que se entende por padrão de qualidade na educação básica, meta principal, a nosso ver, desse PNE. Ximenes (2014) aponta que este conceito foi concebido a partir da segunda metade do século passado e ganhou força na década de 1980, no contexto da revolução tecnológica e avanço do processo de globalização, bem como das reformas gerenciais nas políticas públicas. Houve, nesse período, uma difusão das ideias de que o setor público não sabia gerenciar ou oferecer serviços de qualidade.

Assim, Ximenes (2014, p. 137) afirma que:

> não faltam elementos para concluir que a incorporação da "qualidade" em sentido geral" e, mais diretamente, "do padrão de qualidade", ao rol dos princípios constitucionais, deve-se às reformas gerenciais do modelo produtivo capitalista e sua transmissão para a gestão pública

Argumenta, contudo, que essa origem do princípio da qualidade da educação na Constituição, apesar de explicar em parte o desenho das políticas educacionais, não vincula de forma definitiva seus intérpretes, vez este princípio é polissêmico e "compartilhado por uma ampla gama de posições", por vezes, quase opostas (XIMENES, 2014, p. 138).

Assim, assumindo que a qualidade é um conceito sempre político, ressaltamos a tradição democrática da qualidade em educação, a qual é por muitas vezes ressaltada na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases e no Plano Nacional de Educação, e concluímos que a educação de qualidade é aquela que não só alcança metas de aprendizagem, mas contribui para a formação integral do aluno, dando a ele bases de cidadania e conhecimento para participar e contribuir com a sociedade, como comanda o artigo 205 da Constituição Federal.

CONCLUSÃO

A influência de organismos como o Banco Mundial em políticas nacionais de educação se dá no contexto de um processo de globalização, em que há uma multiplicação dos atores na formação de políticas nacionais e internacionais, e apresenta como algumas de suas consequências o aumento da importância dos saberes como meio de elevar a produtividade e, consequentemente, leva à concentração de esforços estatais e não estatais em ampliar e qualificar a educação das diversas camadas da sociedade como forma de sobreviver economicamente no mundo globalizado.

Em meio às transformações trazidas pela mundialização, foi possível identificar a evolução do conceito de desenvolvimento utilizado pelo Banco Mundial, de forma que esse passou a abarcar o combate às desigualdades e o atendimento a necessidades primordiais, entre elas saúde e educação básicas.

Nesse sentido, o conceito de capital humano começou a centralizar a agenda educacional do Banco Mundial, esboçando-se um novo modelo de política social, centrado na formação de tal capital e na prestação de serviços sociais mínimos pelo Estado. Assim, a educação básica passa a ser importante na medida em que é fator componente do capital humano e este teria, na visão do Banco Mundial, o potencial de diminuir a desigualdade e levar ao desenvolvimento econômico.

Assim, entendendo a educação e o Estado como campos de disputa entre os muitos projetos e interesses que coexistem em uma sociedade cada vez mais complexa, questionamos, no início desse trabalho, quais seriam as diretrizes para as políticas públicas de educação básica do Banco Mundial para o Brasil nos últimos 15 anos.

A partir da análise de relatórios, declarações de direitos e projetos, concluímos que seu principal objetivo, nessa seara, é que os sistemas educacionais provejam aos estudantes de todos os níveis as habilidades necessárias para estimular a produtividade e crescimento. Para isso, o Banco enfatiza a importância do investimento em crianças na primeira infância, da elevação dos padrões de aprendizado dos alunos, de intervenções corretivas como programas acelerados de aprendizagem, bem como da adequação dos conteúdos escolares às habilidades demandadas pelo mercado de trabalho, com a ampliação do sistema vocacional e técnico.

Em comparação com os objetivos prioritários da década de 1990, percebemos a ampliação do foco na qualidade da educação e mudança na etapa de ensino enfocada: se antes

se priorizava o acesso ao ensino primário, com o Programa Educação para Todos, atualmente, com o Programa Aprendizagem para Todos, priorizam-se os níveis de aprendizagem na educação básica como um todo, inclusive com mais atenção às etapas iniciais da educação e ao ensino médio, principalmente aquele mais voltado ao atendimento imediato do mercado.

Perguntamos também se o conteúdo inferido das diretrizes e projetos era compatível ou incompatível com o arcabouço legal nacional das políticas públicas de educação básica, e ainda se era mais restritivo ou mais abrangente.

Tanto a Constituição Federal de 1988 como a Declaração de Incheon, da qual o Banco Mundial é signatário, entendem o direito à educação como direito humano fundamental, base da realização humana e do desenvolvimento sustentável, bem como elemento essencial para o alcance do pleno emprego e a erradicação da pobreza (UNESCO, 2016).

Contudo, o enfoque do Banco Mundial, inferido a partir dos relatórios dos últimos quinze anos e dos projetos desenvolvidos pelo organismo, apresenta a educação como componente do capital humano e se foca na importância da educação atender às demandas do mercado como forma das nações atingirem seu potencial econômico, o que, apesar de compatível, é sensivelmente mais restrito do que o escopo do direito à educação na legislação brasileira, segundo a qual a educação orienta-se primordialmente ao pleno desenvolvimento da pessoa, sua formação cidadã e, por fim, sua qualificação para o mercado de trabalho.

Havíamos também levantado a hipótese de que as diretrizes do Banco Mundial direcionavam as reformas educacionais para atender imperativos financeiros, de acordo com a classificação de Carnoy (2002), o que poderia culminar em políticas educacionais e mesmo uma “prática” do direito à educação mais restrita e, por isso, incompatível com o arcabouço legal brasileiro.

Observamos que os mecanismos mais utilizados nos projetos do Banco Mundial, como a difusão de padrões educacionais, através da centralização de diretrizes e avaliação padronizada de resultados, o investimento na formação de professores e a gestão racionalizada, são enquadrados por Carnoy (2002) como categorias padrão das reformas baseadas em competitividade, aquelas que buscam aumentar a produtividade da mão de obra de determinado país através da reorganização do ensino escolar de acordo com as demandas do mercado.

Também entre os mecanismos mais presentes nos programas analisados está a concessão de bolsas de auxílio para grupos vulneráveis que constitui, na qualificação de

Carnoy (2002), categoria das reformas baseadas em equidade, as quais buscam aumentar a igualdade das oportunidades econômicas através do acesso à educação de qualidade.

Essa multiplicidade de mecanismos indica, a nosso ver, a multiplicidade de atores na construção dessas políticas e mais especificamente a atuação dos atores locais que a partir de um discurso dito homogeneizador constroem políticas diversas.

Apesar da importante diversidade de mecanismos, a comparação entre as estratégias propostas pelo PNE e as indicadas pelo Banco Mundial nos levou à conclusão de que estas não abarcam importantes pontos protegidos pelo arcabouço legal nacional como a valorização do magistério, inclusão e respeito à diversidade cultural, participação popular. Dessa forma, se nossas políticas educacionais restringirem-se ao pautado pelo Banco Mundial ocorrerá de fato uma "prática" do direito à educação mais restrita e, por isso, incompatível com o arcabouço legal brasileiro.

Questionamos, por fim, quais eram os papéis do Estado brasileiro nas políticas públicas de educação básica, segundo as informações inferidas dos documentos do Banco Mundial, e se esses papéis eram compatíveis com os deveres constitucionais relacionados à educação.

Embora, os deveres do Estado quanto ao direito à educação não sejam tão abrangentes nas ideias do Banco Mundial quanto na legislação nacional no que tange ao campo de atuação, a importância da atuação multifacetada do Estado nacional no que se relaciona à educação básica é reafirmada implícita e expressamente nos documentos do organismo. Assim, ele aparece nos papéis de coautor de políticas, financiador, regulador, gestor e implementador, tendo sua atuação exaltada principalmente no que se refere ao financiamento públicos dos serviços educacionais.

Assim, apesar da presença de novos atores, como o Banco Mundial, e sua influência na tomada de decisões, as políticas públicas ocorrem em uma lógica de poder político altamente centralizado, que tem seu ponto nodal nos Estados nacionais e estes continuam a ser o principal cenário de disputas para a manutenção ou transformação dos interesses, valores, direitos e políticas que serão assumidos pela sociedade.

BIBLIOGRAFIA

ARAUJO, Gilda Cardoso. *Município, federação e educação:* história das instituições e ideias políticas no Brasil. 2005. 333f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BALL, S. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, v. 6, n. 2, pp. 10-32, jul./dez 2006.

BANCO MUNDIAL. *Relatório Anual de 2015 do Banco Mundial*. Washington DC. 2015.

_____. *Relatório nº 925953-BR: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento Documento do Programa para um empréstimo proposto no montante de US$ 150 milhões ao Município de Manaus com garantia da República Federativa do Brasil para o Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento Consolidação Fiscal para Melhoria da Prestação de Serviços Públicos*. Washington DC. 2015a.

_____. *Report nº PAD459: International Bank for Reconstruction and Development. Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of US$ 120 million to the State of Piaui with the guarantee of the Federative Republic of Brazil for a Piaui Pillars of Grouth and Social Inclusion Project*. Washington DC. 2015b.

_____. *Relatório Anual de 2014 do Banco Mundial*. Washington DC. 2014.

_____. *Report nº 90597-BR: International Bank for Reconstruction and Development Project Paper on a proposed additional loan in the amount of US$ 150 million to the State of Acre with the Federal Republic of Brazil for an Acre Social and Economic Inclusion and Sustainable Development Project (PROACRE)*. Washington DC. 2014a.

_____. *Relatório Anual de 2013 do Banco Mundial*. Washington DC. 2013.

_____. *Relatório nº 82161-BR: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento Documento de Avaliação do projeto para um empréstimo proposto no valor de US$ 350 milhões ao Estado do Ceará, Brasil com garantia da República Federativa do Brasil para o Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental no Estado do Ceará. Programa para Resultados.* Washington DC. 2013a.

_____. *Relatório nº 77003-BR: Documento de Avaliação do projeto sobre uma proposta de empréstimo no valor de US$ 16,2 milhões ao Município do Rio de Janeiro com garantia da República Federativa do Brasil para um Projeto de Assistência Técnica para o Fortalecimento da Gestão do Setor Público.* Washington DC. 2013b.

_____. *Relatório nº ISDSA692: Folha de Dados Integrada sobre Salvaguardas. Etapa de Avaliação. Rio Grande do Norte: Desenvolvimento Regional e Governança.* Washington DC. 2013c.

_____. *Relatório Anual de 2012 do Banco Mundial*. Washington DC. 2012.

_____. *Relatório nº 66573-BR: Documento de Avaliação do Projeto (PAD) referente a uma proposta de empréstimo no valor de US$ 480 milhões para o Estado do Rio Grande do Sul com o aval da República Federativa do Brasil para um SWAp de Fortalecimento do Investimento Público do Rio Grande do Sul*. Washington DC. 2012a.

_____. *Relatório nº 63918-BR: Documento de Avaliação do Projeto. Proposta de empréstimo de US$ 130 milhões ao Município do Recife com garantia da República Federativa do Brasil para o Programa de Desenvolvimento da Educação e da Gestão Pública no Município do Recife*. Washington DC. 2012b.

_____. *Relatório nº 67388-BR: Documento de Avaliação do Projeto do empréstimo proposto no valor de US$ 350 milhões de dólares para o Estado do Paraná com a garantia da República Federativa do Brasil. Projeto Multissetorial para o desenvolvimento do Paraná*. Washington DC. 2012c.

_____. *Relatório Anual de 2011 do Banco Mundial*. Washington DC. 2011.

_____. *Relatório nº 63731-BR: Estratégia de Parceria de País para a República Federativa do Brasil – exercícios fiscais 2012 a 2015*. Washington DC. 2011a.

_____. *Relatório Anual de 2010 do Banco Mundial*. Washington DC. 2010.

_____. *Relatório Anual de 2009 do Banco Mundial*. Washington DC. 2009.

_____. *Relatório Anual de 2008 do Banco Mundial*. Washington DC. 2008.

_____. *Report nº 46217-BR: Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of US$ 120 million to the State of Acre with the Federal Republic of Brazil for an Acre Social and Economic Inclusion and Sustainable Development Project (PROACRE)*. Washington DC. 2008a.

_____. *Relatório Anual de 2007 do Banco Mundial*. Washington DC. 2007.

_____. *Relatório Anual de 2006 do Banco Mundial*. Washington DC. 2006.

_____. *Relatório Anual de 2005 do Banco Mundial*. Washington DC. 2005.

_____. *Relatório Anual de 2004 do Banco Mundial*. Washington DC. 2004.

_____. *Relatório Anual de 2003 do Banco Mundial*. Washington DC. 2003.

_____. *Relatório Anual de 2002 do Banco Mundial*. Washington DC. 2002.

_____. *Relatório Anual de 2001 do Banco Mundial*. Washington DC. 2001.

_____. *Relatório Anual de 2000 do Banco Mundial*. Washington DC. 2000.

_____. *Governance and Development*. Washington DC. 1992.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm > Acesso em 12 jun. 2015.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2014/Lei/L13005.htm > Acesso em 12 jun. 2015.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm Acesso em 20 mai. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____. *Políticas públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-49.

CALLEGARI, Cesar. O financiamento da Educação Básica. In: ABMP; Todos pela Educação (org.). *Justiça pela qualidade na educação.* São Paulo: Saraiva, 2013.

CARNOY, Martin. *Mundialização e reforma da educação:* o que os planejadores devem saber. Brasília: UNESCO, 2002.

CARNOY, M.; RHOTEN, D. What does globalization mean for educational change? A comparative approach. *Comparative Education Review,* v. 46, n. 1, pp. 1-9, Feb 2002.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? *O Banco Mundial e as políticas educacionais.* In: TOMMASI, WARDE, HADDAD (org.). 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-3302002008000010&script=sci_arttext&tlng=in> Acesso em: 10 de outubro de 2010.

DUARTE, Clarice Seixas. *O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal brasileira de 1988*. 2003. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FARIA, Lia Ciomar Macedo de; SOUZA, Donaldo Bello de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: Avalição de poíticas.públicas.educacionais* (online), v. 12, n. 45, pp. 925-944, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362004000400002&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 13 de dezembro de 2010.

FERREIRA, Rafael Fonseca. *O Estado e o Direito entre a pós-modernidade e globalização: limites e possibilidades do Direito Fraterno na sociedade cosmopolita*. 2008. 149 f. Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós Graduação em Direito, 2008.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. *Desenvolvimento, globalização e políticas sociais, um exame das determinações contextuais dos projetos de reforma da educação e da saúde brasileira da última década*. Campinas, SP. 264 f. 2005. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. 2006.

GOMES, Emerson Cesar da Silva Gomes. O financiamento da Educação Básica no Brasil. In ABMP, Todos pela educação (org.). *Justiça pela qualidade na educação*. Editora Saraiva, 2013, pp. 266-287.

GORZ, André. *O imaterial:* conhecimento, valor e capital. Tradução de Celso Azzan Júnior. São Paulo: Annablume, 2005.

JOSE, Marin. Saber local y saber global, em el contexto de la globalización. *Repere - The Education Sciences Journal*, issue 2/2009, pp. 1-18, Disponível em: www.ceeol.com. Acesso em: 15 jun. 2015.

MACHADO, Célia Tanajura. *O Banco Mundial e a educação no Brasil: uma análise comparativa de processos de negociação*. 2007. 307f. Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, 2007.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. *Direito à educação:* uma questão de justiça. Editora Malheiros, 2004.

OLEA, Víctor Flores; FLORES, Abelardo Mariña. *Crítica de la globalidade:* Dominación y liberación em nuestro tiempo. 1ª ed. México: Fondo de Cultura Económica - FCE, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.* Brasília: UNESCO, 2010, pp.13-37.

OSORIO, Jaime. *El Estado em el centro de la mundialización*: La socieda civil y el assunto del poder. 2ª ed. México: Fondo de Cultura - FCE, 2014.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. 2009. 382f. Tese (Doutorado). Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2009.

_____. Banco Mundial: dos bastidores aos 50 anos de Bretton Woods (1942-1994). *Topoi (Rio J.)*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 29, pp. 527-564, jul./dez. 2014.

_____. Continuidade, ruptura ou reciclagem? Uma análise do Programa Político do Banco Mundial após o Consenso de Washington. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 58,

n. 2, pp. 461-498, 2015. Disponível em: < http://dx.doi.org/10.1590/00115258201550>. Acesso em: 01 jun. 2016

PEREIRA, Maria Zuleide da Costa; SANTOS, Edilene da Silva. Globalização e Políticas Curriculares no Brasil de 1985 a 2006: entre processos de regulação e emancipação. *Espaço do* currículo, v. 1, n.1, pp. 65-99, mar./set. 2008.

PETERS, Michael A. Education in the Age of Knowledge Capitalism. *Policy Futures in Education*, v. 1, n. 2, pp. 361-380, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.* Brasília: Editora Plano, 2000.

_____. Novas fontes de financiamento e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ). In ABMP, Todos pela educação (org.). *Justiça pela qualidade na educação*. Editora Saraiva, 2013, pp. 288-311.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do Estado:* do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. Barueri, SP: Manoele, 2013.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito educacional: educação básica e federalismo***.** São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2009.

SERVILHA, Gustavo Breschesi. *A internacionalização e ensino básico: suas motivações.* 2014. 81f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SOARES, Luis Havelange et al. Globalização e desafios contemporâneos para educação – análise do PISA e os rumos da educação no Brasil. *Espaço do currículo*, v. 1, n.1, pp. 189-222, mar./set. 2008.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, WARDE, HADDAD (org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais.* 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.

TOMMASI, Livia De. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, WARDE, HADDAD (org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais.* 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

UNESCO. *Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action: towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all.* Brasília: UNESCO, 2016.

XIMENES, Salomão Barros. *Direito à qualidade na educação básica*: teoria e crítica. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

_____. O Plano Nacional de Educação: prioridades da sociedade civil. *Cadernos de Educação*, Brasília, n. 24,p p. 31-44, jan./jul. 2011. Disponível em: <www.cnte.org.br>. Acesso em: 1 jul. 2016.