

A INTERVENÇÃO DO BANCO MUNDIAL NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E OS DESDOBRAMENTOS NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

The intervention of the World Bank in educational policies and unfolding in the quality of education

Roberta Cristiane Frati – UFSCar/Campus Sorocaba*

Resumo: Este artigo discorre, por meio de levantamento bibliográfico, sobre o espaço que as agências multilaterais, nesse caso específico, o Banco Mundial, ocupam nas políticas educacionais dos países em desenvolvimento, limitando a autonomia de gestão dos Estados-Nação, a partir de contrapartidas exigidas para os empréstimos concedidos. A proposta do BM é articulada, abrangendo um amplo conjunto de aspectos vinculados a educação, das macropolíticas até a sala de aula, impactando significativamente e onerosamente na qualidade da educação.

Palavras-chave: Banco Mundial. Políticas Educacionais. Reforma Educacional. Qualidade de Educação.

Abstract: This article discusses, through a bibliographical survey, the space that multilateral agencies, in this specific case, the World Bank, occupy in the educational policies of developing countries, limiting the Nation States' management autonomy of management, from the required counterparts for loans granted. The BM's proposal is articulated, covering a wide range of aspects related to education, from macro-politics to the classroom, impacting significantly and costly on the quality of education.

Keywords: World Bank. Educational policies. Educational reform. Quality of education.

INTRODUÇÃO

Os Estados-Nação puderam exercer sua soberania até o início séc. XX, considerados como único órgão de poder no cenário internacional. A partir desse momento, as crises sucessivas (e entre elas a Segunda Guerra Mundial), trouxeram turbulência financeira, que se iniciaram nas economias emergentes e também atingiram os países desenvolvidos, colocando na agenda internacional a urgência de criar mecanismos de regulação internacional para inibir novas crises (FORJAZ, 2000).

Assim foram criadas as organizações multilaterais, como a Organização das Nações Unidas, Organização Mundial do Comércio, O Fundo Monetário Internacional, o Banco de Compensações Internacionais, o Banco Mundial (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD), entre outras; estando todas vinculadas de forma bastante estreita à temática dos limites da autonomia e de intervenção de gestão dos Estados-Nação.

A ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL E SUA INTERFACE COM AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A criação do Banco Mundial ocorreu em 1944, na Conferência de Bretton Woods, New Hampshire - EUA; como uma agência de crédito dos países capitalistas, fornecendo dinheiro para projetos de desenvolvimento em todo o planeta. Inicialmente suas ações foram para a reconstrução dos países devastados pela Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), passando para ações de crescimento econômico dos países em desenvolvimentos da África e da América Latina, financiando projetos voltados para a infraestrutura econômica, energia e transporte (SILVA, 2003).

Mas o crescente endividamento desses países em desenvolvimento, resultaram em novas intervenções do Banco Mundial junto aos seus Governos, gerando uma incapacidade histórica de pagar suas dívidas. Assim, a partir de 1970, o Banco Mundial assumiu a estratégia de diversificação de empréstimos para atingir os países capitalistas devedores, apresentando instrumentos para promover reajustes estruturais e a capacidade para aplicar políticas econômicas rentáveis e competitivas; impondo condicionalidades (contrapartidas) que permitissem ao capital financeiro do país a possibilidade de

*Graduada em Pedagogia pela Universidade de Sorocaba com Especialização em Educação (Psicopedagogia, Supervisão Escolar e Gestão Escolar Empreendedora). E-mail: robertafrati@hotmail.com.

levantar renda rápida, a fim de gerar capacidade de pagamento da dívida externa, dos empréstimos e a continuidade do fluxo de capitais.

Essas condicionalidades foram elaboradas e sistematizadas no "Consenso de Washington" (1989) e passaram a ser impostas como políticas macroeconômicas para os países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. Com diversificação das modalidades de empréstimos, o Banco Mundial possibilitou créditos educativos privilegiando construções escolares e a educação de segundo grau (técnica e vocacional). Mais tarde, passou a focar sua ação na redução da pobreza, traduzindo-se na priorização da escola de primeiro grau como alicerce da estratégia e reduzindo os empréstimos para a educação secundária, promovendo, ao mesmo tempo, o papel do Banco Mundial na assistência técnica. Tal prioridade foi reforçada pela Conferência Mundial pela Educação para Todos realizada na Tailândia, em 1990 que definiu como prioridade educação básica e a educação de primeiro grau como o principal objetivo da educação básica.

Segundo Torres (2003), o Banco Mundial se transformou na principal agência de assistência técnica em educação para países em desenvolvimento, e ao mesmo tempo, referencial de pesquisa educativa em âmbito mundial. Assim, passou a apresentar a esses países uma proposta articulada – um pacote de medidas e uma ideologia – para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares, abrangendo um amplo conjunto de aspectos vinculados a educação, das macropolíticas até a sala de aula. Na visão do BM a reforma educativa, entendida como reforma do sistema escolar, é urgente; tendo como consequência a sua não realização, sérios custos econômicos, sociais e políticos para os países. Esse pacote da Reforma Educacional do Banco Mundial, apresenta como aspectos mais relevantes:

- **Educação Básica como prioridade**

O BM estimula os países a investirem seus recursos públicos na educação básica, por ser considerada como elemento primordial para o desenvolvimento sustentável e de longo prazo para diminuir a pobreza. Mas a concepção de educação básica do Banco Mundial está bastante distante da visão proposta pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que incluiu crianças, jovens e adultos, não se limitando a educação escolar, mas sim a capacidade de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de cada pessoa.

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

- **Descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados**

Recomenda-se maior autonomia das decisões (inclusive descentralização financeira) para as escolas, conseguindo assim uma maior adaptação às condições locais.

- **Convocação para participação dos pais e da comunidade**

A ideia de participação está cada vez mais contagiada pelo apelo econômico. Desse modo, para a reforma, essa contribuição traz benefício para a sustentação da infraestrutura escolar.

- **Setor privado e organismos não-governamentais**

Incentivo à participação da iniciativa privada para a diversificação da oferta educativa, e conseqüente concorrência nessa área, observada como o melhor instrumento para a qualidade.

- **Utilização de insumos na educação**

Para o BM, recomenda a utilização de insumos que, observadas por suas pesquisas, interferem na escolaridade, gerando as habilidades requeridas pelos currículos dos seus próprios países e determinantes para a aprendizagem efetiva e uma análise do custo/investimento comparando benefícios em termos do indivíduo e da sociedade através das taxas de retorno. Seguem uma ordem de prioridades, que segundo estudos do BM, revelam uma correlação e um efeito positivos (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 51): 1 – bibliotecas; 2- tempo de instrução; 3- tarefas de casa; 4- livros didáticos; 5- conhecimentos do professor; 6- experiência do professor; 7- laboratórios; 8- salário do professor; 9- tamanho da classe.

Em suas propostas de reforma, desestimula a investir nos três últimos: laboratórios; salário do professor e redução do tamanho da classe e recomenda enfaticamente o investimento em outros três: *ampliar o tempo de instrução, prolongando o ano escolar; priorização de livros didáticos como compensador ao baixo nível de formação docente; capacitação em serviço sobre a formação inicial na modalidade a distância para os professores.*

Para o BM, a melhoria na qualidade da educação está relacionada ao resultado da presença do conjunto de insumos na educação, considerando sua incidência sobre o ensino e seu custo, o que valorizaria cada insumo em separado e a condição de ser priorizado ou não pelas políticas educacionais. Assim, por exemplo, o BM incentiva a utilização do livro didático (alta incidência e baixo custo) sobre o docente (alta incidência, mas alto custo); a capacitação em serviço sobre a formação inicial; o livro didático sobre a biblioteca...

É proposta do BM privilegiar o livro didático, apoiando-se no pressuposto de um determinado tipo de texto para os países em desenvolvimento em que o professor possui escassa formação e experiência: programado, auto instrutivo, fechado, normativo, que orienta passo a passo o ensino e oferece ao professor todas as respostas, reservando-lhe um papel de simples manipulador de textos e manuais, limitando de fato sua formação e crescimento; adotando a concepção tradicional, transmissora e bancária da educação em que o currículo são apenas os conteúdos a serem transmitidos e a aprendizagem como informação a ser assimilada, tornando-se em si mesmos (os livros didáticos) o currículo efetivo. É nessa concepção que está ancorada a noção de qualidade da educação e do consequente rendimento escolar.

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

O livro didático aparece como a via mais fácil e mais rápida, pela análise econômica, de se realizar a reforma educacional. Para o BM, o professor também é considerado um "insumo" educativo, que em seus estudos empíricos o aponta como elemento caro, complexo e difícil de lidar. Negam o impacto da formação docente sobre o resultado do rendimento escolar e assim na qualidade de educação; a formação docente é vista de forma isolada, ocupando um lugar insignificante entre as prioridades e as políticas, sem atender as mudanças efetivas para a reforma.

Desse modo, desaconselham o investimento em formação inicial dos docentes e priorizam a capacitação em serviço, considerada mais efetiva em termos de custo; recomendando-se aproveitar a modalidade a distância em ambos os casos, como uma alternativa de baixo custo.

Com a mesma narrativa da ausência de incidência no resultado do rendimento escolar, o tema salário docente, em muitos países, não entra em negociação nos empréstimos por uma condição do BM, apenas limita-se a propor que os salários devam estar atrelados ao desempenho profissional medido por meio do rendimento dos alunos.

Também é recomendação do BM, o prolongamento do ano escolar como insumo positivo na melhoria da qualidade da educação; estabelecendo horários flexíveis para as necessidades locais e o incentivo para a realização de lição de casa. Tem relevante significado o monitoramento e controle mais efetivo das autoridades educacionais para que as escolas funcionem conforme os períodos estabelecidos; os

professores cumpram seus horários para evitar-se o absenteísmo atribuído a trabalhos adicionais, instalações deficientes e até falta de responsabilidade pelos resultados.

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

Apreciação sobre o Pacote de Reforma Educacional do Banco Mundial

Uma proposta formulada por economistas para ser executada por educadores (TORRES, 1996)

Notamos duas grandes ausências na proposta de reforma: os professores e a pedagogia. A reforma educacional proposta é um modelo que contempla a lógica do mercado e a análise econômica, sua relação custo-benefício e as prováveis taxas de retorno, definindo assim as prioridades de investimento, o fazer educativo e a própria qualidade.

O discurso econômico dominou o discurso educativo, pois não há espaço para a discussão, definição e tomada de decisão daqueles que realmente conhecem seus dilemas, ocupando espaço aqueles que carecem de conhecimento e experiência necessários do campo educacional.

Os próprios documentos do BM demonstram um conhecimento insuficiente do processo educativo, seus conceitos e diferenciações, como nos exemplos: educação e capacitação, ensino e aprendizagem, currículo e conteúdo, livro didático e materiais de leitura, entre outros; sendo impreciso na sua formulação teórica, como um campo sem especificidade, sem construção histórica teórica e discussão pedagógica, indicando a fragilidade dos economistas e técnicos do BM nessa área.

As recomendações feitas nas propostas são apresentadas como sólidas e os resultados de estudos citados pelo BM, como conclusivos. Essas pesquisas educativas em que se fundamentam, apresentam, em muitos casos, impossibilidade de comparação (pois são poucas e com forte tendência a generalização) e a falta de confiabilidade, pela ampla margem de erro a se considerar. O BM demonstra tal fato, conforme segue:

No documento BM (1995) o assunto é tratado dentro de um quadro com o título "A pobreza dos dados sobre educação", que está centrado, contudo, na pouca confiabilidade da informação estatística. Afirma-se aqui que "os dados e a pesquisa sobre educação geralmente são insuficientes para o monitoramento, a formulação de políticas e a alocação de recursos". Essa afirmação e o reconhecimento desse fato não impede que sejam utilizados os dados estatísticos e os resultados da pesquisa disponíveis como se fossem suficientes para tal monitoramento, formulação e alocação. (TORRES, 1996, p.146)

Mas apesar de ter o conhecimento dessa dificuldade, não aponta a situação como uma advertência obrigatória, tanto metodológica quanto ética, em suas propostas, para adequada tomada de decisões com relação as prioridades e estratégia na área educacional. Dessas poucas pesquisas utilizadas para a generalização, principalmente em seus casos exitosos (desconsiderando as diferentes complexidades históricas, culturais); opta-se pela afirmação fácil de convencer o leitor (aqueles que tomam as decisões políticas) sobre os aspectos positivos daquilo que se propõe. Esses casos, aparecem sem a história, recortadas, num momento escolhido, omitindo os custos e avaliação dos seus resultados. Essa postura leva a simplificação e a distorção pelo BM aos países em desenvolvimento.

Sem as fragilidades e uma análise mais aprofundada do contexto das políticas indicadas como bem-sucedidas, a reforma se mostra como um mapa claro de opções e prioridades, uma lista ordenada de tarefas com esquemas simplistas de oposição do que funciona e não funciona em política educacional, desconsiderando variedade de objetivos, situações e contextos dos diferentes países.

Quadro 1. Recomendações do Banco Mundial para melhorar a educação de primeiro grau

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

Fonte: Lockheed e Verspoor (1991).

Outro desvio da reforma é priorizar os insumos escolares isoladamente, sem considerar a dinâmica existente nas inter-relações, baseados apenas nas análises de custo/benefício. Não é a predominância de determinados insumos que fazem a diferença entre um ensino bom ou ruim (existem bons textos e textos ruins); mas a qualidade deles (o livro didático sem a capacitação do professor pode ser investimento inútil), refletindo sobre o modo particular de se complementarem e influenciarem a todos os elementos pertencentes ao processo de ensino e de aprendizagem, atualizando e modificando os “quê” e “como” nas relações e práticas concretas da sala de aula.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O BM, como as agências multilaterais, propõe para o Estado uma redefinição do seu papel em relação a educação, com parâmetros e prioridades da despesa pública, inclusive inserindo maior contribuição das famílias e das comunidades nos custos da educação.

Essa tradição de reforma centralizada, vertical, elitista, preconizada para os países em desenvolvimento de maneira generalizada, encontra muitas fragilidades para modificar práticas e obter resultados melhores em sala de aula, pois a falta de capacidade de contrapor alternativas próprias (margens que são utilizadas em algumas contrapartidas nacionais) na reforma imposta, perpetua as tendências predominantes no sistema escolar e na ideologia que o sustenta, condições objetivas e subjetivas que favorecem para reproduzir ineficiência, má qualidade e desigualdade no sistema (TORRES, 1996).

Isso reforça a percepção da necessidade de reformas curriculares significativas, eliminando reformas centralizadas em conteúdo, entendendo que não se trata de um decreto, mas buscando o consenso social, com a compreensão do currículo em sua totalidade e a longo prazo, num processo social, de mudança cultural, que coloca o professor no centro da discussão, como protagonista da proposta e do processo de mudança; em que num currículo aberto e reflexivo, num novo perfil docente, requer que ele aprenda e seja capaz de dominar essas habilidades no seu exercício profissional, sendo a formação/capacitação docente necessárias e complementares.

A dicotomia entre o “barato” - moldada pelas estratégias do mercado e o “melhor” – aquilo que se faz necessário, efetivo; são fontes permanentes de contradições tanto no discurso como na realidade; mas que sempre serão definidos pelas condições econômicas, na visão do BM, com a aplicação das políticas tecnicamente corretas. Assim o fracasso é concedido à quem executou determinada política, por falta de vontade ou incapacidade (geralmente dos professores, mesmo sem oferecer as condições

necessárias para tal). Enfim, o BM apontou que o principal obstáculo para o fracasso da sua reforma não é o econômico, nem o técnico, e sim político e cultural.

E assim, para desestagnar a melhoria da educação, há de se considerar formular perguntas, observar necessidades e linhas de pesquisa para o futuro, conhecimentos que deixem vislumbrar a fragilidade que move o conhecimento e a teoria em educação, analisando pontos contra e a favor, os fatores críticos de êxito/fracasso no diagnóstico de uma proposta de reforma.

Como apontou o próprio BM, considerando seu principal obstáculo – o professor, e de como a reforma afeta a educação desenvolvida no chão da sala de aula pelas prioridades elegidas, é possível compreendermos nossa responsabilidade com a escola pública, não aceitando passivamente ordens, orientações e prioridades sem discuti-las coletivamente, como um movimento de gestão democrática, de emancipação e justiça social, encontrando os espaços e abrindo pequenas brechas, sem deixar abafar as discussões dentro das escolas, por meio do seu projeto político-pedagógico e assim alavancar e transformar a qualidade da educação.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. *Priorities and strategies for education: a World Bank sector review*. Washington D. C. 1995.

FORJAZ, M.C.S. Globalização e Crise do Estado Nacional. *RAE Revista de Administração de Empresas/ EAESP/ FGV*, São Paulo, Brasil, 2000.

FURTADO, A.G.; OGAWA, M.N. Políticas Públicas do Livro Didático e o Banco Mundial. In: *Anais. IX ANPED Sul*. Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 2012. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/2123/149>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

LOCKHEED, M.; VERSPOOR, A. *Improving Primary Education in Developing Countries*. Washington D. C., Oxford University Press; World Bank, 1991.

MOTA JUNIOR, W.P.; MAUÉS, O.C. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras. *Educação & Realidade*, vol. 39, núm. 4, outubro/dezembro, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edreal/v39n4/10.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SILVA, M.A. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. *Cad. Cedes*, Campinas, v. 23, n.61, p. 283-301, dez 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v23n61/a03v2361.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

SILVEIRA, R.M.G. Educação, História e Política. *Clio Revista de Pesquisa Histórica* nº18, 1998. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/24782>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

TORRES, R.M. Melhorou a qualidade da educação básica?. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.J.; HADDAD, *Estratégias do Banco Mundial*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

Recebido em: 10.03.2019

Aprovado em 10.07.2019