

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO EM EDUCAÇÃO**

**POLÍTICA EDUCACIONAL DO NOVO ENSINO MÉDIO: A ATUAÇÃO  
DO BANCO MUNDIAL**

**DANIELLE CAPPELLAZZO SOARES DE SOUZA**

**MARINGÁ  
2021**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO EM EDUCAÇÃO**

**POLÍTICA EDUCACIONAL DO NOVO ENSINO MÉDIO: A ATUAÇÃO DO  
BANCO MUNDIAL**

Dissertação apresentada por DANIELLE  
CAPPELLAZZO SOARES DE SOUZA, ao  
Programa de Pós-Graduação em Educação da  
Universidade Estadual de Maringá, como um  
dos requisitos para a obtenção do título de  
Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão em  
Educação

Orientadora:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>.: ELMA JÚLIA GONÇALVES DE  
CARVALHO

MARINGÁ  
2021

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

S729p	<p>Souza, Danielle Cappellazzo Soares de Política educacional do Novo Ensino Médio : a atuação do Banco Mundial / Danielle Cappellazzo Soares de Souza. -- Maringá, PR, 2021. 207 f.: il. color., figs., tabs.</p> <p>Orientadora: Profa. Dra. Elma Júlia Gonçalves de Carvalho. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2021.</p> <p>1. Ensino médio - Brasil - Políticas educacionais. 2. Banco Mundial. 3. Educação - Financiamento. 4. Capital humano. 5. Reforma do ensino. I. Carvalho, Elma Júlia Gonçalves de , orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.</p> <p>CDD 23.ed. 373.981</p>
-------	---

DANIELLE CAPPELLAZZO SOARES DE SOUZA

**POLÍTICA EDUCACIONAL DO NOVO ENSINO MÉDIO: A ATUAÇÃO DO  
BANCO MUNDIAL**

**BANCA EXAMINADORA**

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elma Júlia Gonçalves de Carvalho – UEM

Prof. Dr. Roberto Antonio Deitos – Unioeste – Cascavel/PR

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jani Alves da Silva Moreira – UEM

Data de Aprovação: 19 de março de 2021.

Ao meu filho Raul,  
com o desejo de que seja feliz.

## **AGRADECIMENTOS**

À professora Elma Júlia Gonçalves de Carvalho, que tão sabiamente me orientou nesta pesquisa. Por sua postura ética, responsável, dedicada e amável no ato de educar.

Aos professores Jani Alves da Silva Moreira e Roberto Antonio Deitos, que integraram as bancas de qualificação e de defesa. Pelo generoso compartilhamento de seus conhecimentos.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, pelos conhecimentos compartilhados. A seriedade e o respeito com que conduziram suas aulas certamente contribuíram para minha aprendizagem.

Aos colegas do mestrado, com os quais compartilhei conhecimentos, questionamentos, dificuldades e momentos de alegria.

Aos companheiros do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas e Gestão Educacional (GEPPPGE), pelos estudos e reflexões que enriqueceram esse processo.

Ao Instituto Federal do Paraná, pelo afastamento concedido e oportunidade de me dedicar mais intensamente ao mestrado. Aos colegas de trabalho, em especial da Sepae, pela compreensão e pelo esforço no cumprimento das atividades durante minha ausência.

À minha família e amigos, que diariamente me fazem querer ser uma pessoa melhor.

E com muito amor, ao Rafael. Por tudo. Pela confiança, amor, paciência, companheirismo, respeito... Pela coorientação.

SOUZA, Danielle Cappellazzo Soares de. **POLÍTICA EDUCACIONAL DO NOVO ENSINO MÉDIO: A ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL**. 207 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elma Júlia Gonçalves de Carvalho. Maringá, 2021.

## RESUMO

Esta pesquisa, vinculada ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas e Gestão Educacional (GEPPPGE), inserido na linha de Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPE), da Universidade Estadual de Maringá (UEM), se apresenta com o objetivo de analisar a atuação do Banco Mundial na política educacional do Novo Ensino Médio. O problema de pesquisa relaciona-se à seguinte interrogação: Que propósito levou o governo brasileiro a buscar empréstimo junto ao Banco Mundial no valor de US\$ 250 milhões, correspondente apenas a 15,85% do total previsto para o financiamento da Reforma do Ensino Médio e qual é a relação de cooperação técnica e financeira entre o governo brasileiro e o Banco Mundial no processo de elaboração e implementação da política educacional Novo Ensino Médio? A pesquisa se caracteriza como uma análise documental e bibliográfica, com enfoque crítico, aborda a cooperação financeira e técnica prestada pelo Banco Mundial ao governo brasileiro, em uma relação bilateral, no processo de Reforma do Ensino Médio, pautada na Teoria do Capital Humano. Amparamo-nos na perspectiva teórico-metodológica do materialismo histórico-dialético, com a intenção de conhecer nosso objeto em sua especificidade e relacionado à totalidade histórica. Para a consecução dos objetivos propostos, está organizada em cinco seções. Após a seção introdutória, na segunda seção, trataremos a discussão acerca do papel do Estado na mundialização do capital financeiro e abordaremos a relação do Banco Mundial com o Brasil. Na terceira seção, discorreremos sobre a formação no Ensino Médio no Brasil, com enfoque na obrigatoriedade de sua oferta a partir da promulgação da LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e o processo de normatização da Reforma do Ensino Médio dentre os anos de 2016 a 2019. Em seguida, na quarta seção, abordaremos a perspectiva do Banco Mundial sobre educação, a partir da análise de documentos do Banco Mundial e do Acordo de Empréstimo. Nossas análises evidenciam a intensa atuação do Banco Mundial na elaboração e implementação da política educacional do Novo Ensino Médio. Além do financiamento, o Brasil buscou a *expertise* do Banco Mundial para legitimar a Reforma do Ensino Médio. Desse modo, desenvolvem uma relação bilateral de cooperação técnica e financeira. Sob o viés da cooperação técnica, a perspectiva do Banco Mundial sobre educação, pautada na Teoria do Capital Humano, é assumida pelo governo brasileiro, pois, ambos coadunam com a premissa de responsabilização individual dos sujeitos por sua formação, empregabilidade, bem-estar e desenvolvimento econômico do país. No âmbito da cooperação financeira, o papel ativo do Estado neoliberal brasileiro é crucial para a expansão do capitalismo financeiro e do Banco Mundial, por meio da transferência do fundo público ao capital rentista com o pagamento dos serviços da dívida pública e da privatização da educação, neste caso, materializada nas parcerias público-privada.

**Palavras-chave:** Novo Ensino Médio; Banco Mundial; Teoria do Capital Humano; Financiamento.

SOUZA, Danielle Cappellazzo Soares de. **NEW HIGH SCHOOL POLÍTY: THE WORK OF THE WORLD BANK**. 207 p. Dissertation (Master in Education) – State University of Maringá. Supervisor: Elma Júlia Gonçalves de Carvalho. Maringá, 2021.

## ABSTRACT

This research, linked to the Study and Research Group on Public Policies and Educational Management (GEPPPGE), inserted in the Education Policies and Management line of the Graduate Program in Education (PPE), of the State University of Maringá (UEM), presents itself with the objective of analyzing the performance of the World Bank in the educational policy of the New High School. The research problem is related to the following question: What purpose did the Brazilian government seek to obtain a loan from the World Bank in the amount of US\$ 250 million, corresponding only to 15.85% of the total estimated for the financing of the High School Reform and what is the relationship of technical and financial cooperation between the Brazilian government and the World Bank in the process of elaborating and implementing the educational policy New High School? The research is characterized as a documentary and bibliographic analysis, with a critical focus, addresses the financial and technical cooperation provided by the World Bank to the Brazilian government, in a bilateral relationship, in the process of High School Reform, based on the Theory of Human Capital. We are supported by the theoretical-methodological perspective of dialectical historical materialism, with the intention of knowing our object in its specificity and related to the historical totality. To achieve the proposed objectives, it is organized in five sections. After the introductory section, in the second section, we will discuss the role of the State in the globalization of financial capital and address the World Bank's relationship with Brazil. In the third section, we will discuss the training in secondary education in Brazil, focusing on the mandatory provision of it after the promulgation of the LDB, Law n. 9,394, of December 20, 1996 and the process of standardizing the reform of secondary education among the years from 2016 to 2019. Next, in the fourth section, we will address the World Bank's perspective on education, based on the analysis of World Bank documents and the Loan Agreement. Our analyzes show the intense activity of the World Bank in the elaboration and implementation of the educational policy New High School. In addition to financing, Brazil sought the expertise of the World Bank to legitimize High School Reform. In this way, they develop a bilateral relationship of technical and financial cooperation. Under the bias of technical cooperation, the World Bank's perspective on education, based on the Human Capital Theory, is assumed by the Brazilian government, as both are in line with the premise of individual accountability of subjects for their training, employability, well-being and country's economic development. In the context of financial cooperation, the active role of the Brazilian neoliberal state is crucial for the expansion of financial capitalism and the World Bank, through the transfer of the public fund to rentier capital with the payment of public debt services and the privatization of education, in this case, materialized in public-private partnerships.

**Keywords:** New High School; World Bank; Human Capital Theory; Financing.

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

### QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Instituições do Grupo Banco Mundial.....	50
<b>Quadro 2:</b> Países membros do BIRD.....	54
<b>Quadro 3:</b> Principais diferenças entre o BIRD e a AID.....	57
<b>Quadro 4:</b> Projetos ativos financiados pelo Banco Mundial no Mundo por setor.....	64
<b>Quadro 5:</b> Projetos já encerrados financiados pelo Banco Mundial no Mundo por setor.....	64
<b>Quadro 6:</b> Projetos ativos financiados pelo Banco Mundial por região em todos os setores.....	65
<b>Quadro 7:</b> Projetos já encerrados financiados pelo Banco Mundial por região em todos os setores.....	65
<b>Quadro 8:</b> Projetos ativos financiados pelo Banco Mundial no Mundo no setor de Educação.....	66
<b>Quadro 9:</b> Projetos já encerrados financiados pelo Banco Mundial no Mundo no setor de Educação.....	67
<b>Quadro 10:</b> Projetos ativos financiados pelo Banco Mundial no Brasil em todos os setores.....	80
<b>Quadro 11:</b> Projetos ativos financiados pelo Banco Mundial no Brasil no setor de Educação (2002-2017).....	81
<b>Quadro 12:</b> Portarias e Resoluções publicadas pelo MEC no contexto da Reforma do Ensino Médio .....	123
<b>Quadro 13:</b> Documentos do Banco Mundial.....	135
<b>Quadro 14:</b> Categorização das recomendações do Banco Mundial para as políticas educacionais brasileiras, com enfoque no Ensino Médio.....	152
<b>Quadro 15:</b> Cronograma de desembolso do recurso.....	154
<b>Quadro 16:</b> Componentes e subcomponentes.....	154

<b>Quadro 17:</b> Cronograma de execução financeira.....	163
<b>Quadro 18:</b> Cronograma estimativo de desembolso (em US\$).....	164
<b>Quadro 19:</b> Condições financeiras da operação de crédito.....	166
<b>Quadro 20:</b> Termos de Referência publicados pelo MEC.....	168
<b>Quadro 21:</b> Indicadores Vinculados ao Desembolso.....	169
<b>Quadro 22:</b> Relatórios sobre a implementação e os resultados do Acordo de Empréstimo.....	171

## **TABELAS**

<b>Tabela 1:</b> Resumo da Dívida Externa, dados por tipo de débito – Brasil .....	86
<b>Tabela 2:</b> Orçamento de Despesa: Distribuição por origem associada à categoria receitas correntes – 2020.....	88
<b>Tabela 3:</b> Resultado Ideb e Metas Total e por rede de ensino – Ensino Médio – Brasil.....	116
<b>Tabela 4:</b> Ideb Total (Indicador de Rendimento x Nota Média Padronizada) e Metas – Ensino Médio – Brasil (2005-2019).....	118
<b>Tabela 5:</b> Valor desembolsado por Crédito.....	171
<b>Tabela 6:</b> Valor desembolsado por Indicador.....	172

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Estoques de Dívidas Externas de Países de Renda Baixa e Média, Tendências Regionais (2009-2018).....	85
<b>Gráfico 2:</b> Dez Principais Emprestadores, Mudança no Estoque de Dívida Externa (2017-2018).....	86
<b>Gráfico 3:</b> Orçamento Federal Executado 2020 – Brasil .....	87
<b>Gráfico 4:</b> Orçamento de Despesa: Distribuição por origem associada à categoria receitas correntes – 2020.....	88
<b>Gráfico 5:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a Educação Básica – Brasil (2012-2019).....	106
<b>Gráfico 6:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a Educação Básica por grande região – Brasil (2012-2019).....	107
<b>Gráfico 7:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a Educação Básica, por localização – Brasil (2012-2019).....	107
<b>Gráfico 8:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a Educação Básica por raça/cor – Brasil (2012-2019)....	108
<b>Gráfico 9:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a Educação Básica por quartil de renda domiciliar <i>per capita</i> – Brasil (2016-2019).....	108
<b>Gráfico 10:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o Ensino Médio ou havia concluído a Educação Básica – Brasil (2012-2019).....	109
<b>Gráfico 11:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o Ensino Médio ou havia concluído a Educação Básica, por Brasil e grande região (2012-2019).....	110
<b>Gráfico 12:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o Ensino Médio ou havia concluído a Educação Básica, por localização – Brasil (2012-2019).....	110
<b>Gráfico 13:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o Ensino Médio ou havia concluído a Educação Básica, por sexo – Brasil (2012-2019).....	111

<b>Gráfico 14:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o Ensino Médio ou havia concluído a Educação Básica, raça/cor – Brasil (2012-2019).....	111
<b>Gráfico 15:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o Ensino Médio ou havia concluído a Educação Básica, renda domiciliar <i>per capita</i> – Brasil (2016-2019).....	112
<b>Gráfico 16:</b> Alocação dos jovens nas categorias de estudo e trabalho – 15 a 17 anos.....	114
<b>Gráfico 17:</b> Ideb Total – Ensino Médio – Brasil (2005-2019).....	117
<b>Gráfico 18:</b> Ensino Médio – Ideb e metas por unidade da federação – Rede Estadual (2019).....	117
<b>Gráfico 19:</b> Gastos dos governos com educação, Brasil e outros grupos de países (percentual do PIB) (2000-2013).....	143
<b>Gráfico 20:</b> Evolução do IDEB e metas estabelecidas 1º ao 3º ano do Ensino Médio – Rede Pública e Privada (2005-2015).....	156
<b>Gráfico 21:</b> Desempenho IDEB da rede pública e privada 1º ao 3º ano do Ensino Médio – (2005-2015).....	157
<b>Gráfico 22:</b> IDEB do Ensino Médio da rede estadual (2015).....	158
<b>Gráfico 23:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a Educação Básica (2004 a 2014).....	158
<b>Gráfico 24:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o Ensino Médio ou possuía a Educação Básica completa (2004 a 2014).....	159
<b>Gráfico 25:</b> Taxa de abandono por ano escolar no Ensino Médio – Brasil (2010 a 2015).....	159
<b>Gráfico 26:</b> Desempenho de estudantes de Ensino Médio na Aneb – Brasil (2007 a 2015).....	160

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU – Advocacia Geral da União

AID – Associação Internacional de Desenvolvimento

AMGI – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos

ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação

ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

CAE – Comissão de Assuntos Econômicos

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária

CESUMAR – Centro de Ensino Superior de Maringá Ltda

CFI – Corporação Financeira Internacional

CIADI – Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

COFIEEX – Comissão de Financiamentos Externos

CONIF – Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

DCNEM – Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio

DCNEPT – Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica

DEED – Diretoria de Estatísticas Educacionais

DEM – Democratas

DIREDE – Diretoria de Estudos Educacionais

DOU – Diário Oficial da União

EBE – *Evidence Based Education*  
EC – Emenda Constitucional  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
EMTI – Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral  
ETI – Educação em Tempo Integral  
EUA – Estados Unidos da América  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIC – Formação Inicial e Continuada  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
GBM – Grupo Banco Mundial  
GEPPPGE – Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas e Gestão Educacional  
IDVs – Indicadores Vinculados ao Desembolso  
IBGE – *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*  
IBM – Instituto do Banco Mundial  
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LIBOR – *London Interbank Offered Rate*  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MEC – Ministério da Educação  
MP – Medida Provisória  
MPC – Modo de Produção Capitalista  
NEM – Novo Ensino Médio  
NGP – Nova Gestão Pública  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIG – Organizações Intergovernamentais Internacionais  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONGI – Organizações Não-Governamentais Internacionais  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OS – Organizações Sociais  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PFEMTI – Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral  
PIB – Produto Interno Bruto  
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes  
PL – Projeto de Lei  
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual  
PNAD – *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*  
PNE – Plano Nacional de Educação  
Pós-NGP – Pós-Nova Gestão Pública  
PPE – Programa de Pós-Graduação em Educação  
ProBNCC – Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular  
ProEMI – Programa Ensino Médio Inovador  
PSDB – *Partido da Social Democracia Brasileira*  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
Rais – Relação Anual de Informações Sociais  
RDM – Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial  
REM – Reforma do Ensino Médio  
RDVs – Resultados Vinculados ao Desembolso  
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica  
STF – Supremo Tribunal Federal  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância  
SEB – Secretaria de Educação Básica  
SEE – Secretaria Estadual de Educação

SEED/PR – Secretaria de Estado da Educação e do Esporte do Paraná  
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SPAEE – Sistema de Pagamentos do Auxílio Avaliação Educacional  
SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
SIGEF – Sistema Integrado de Gestão Financeira  
UEM – Universidade Estadual de Maringá  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UGP – Unidade de Gestão de Projeto  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
UNICESUMAR – Centro Universitário Maringá  
USAID – *United States Agency for International Development*

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>18</b>
<b>2. O PAPEL DO ESTADO NO CONTEXTO DO CAPITALISMO FINANCEIRO</b> ...	<b>35</b>
2.1. A relação entre o Estado neoliberal e a mundialização do capital financeiro .....	35
2.2. O Banco Mundial.....	49
2.3. A influência do Banco Mundial na Reforma do Estado brasileiro a partir dos anos de 1990 .....	68
2.4. O papel do Estado na construção de políticas públicas educacionais .....	91
<b>3. O NOVO ENSINO MÉDIO</b> .....	<b>96</b>
3.1. A formação no Ensino Médio: a obrigatoriedade de sua oferta a partir da Lei nº 9.394/96 .....	97
3.2. A Reforma do Ensino Médio: o processo de normatização (2016-2019) .....	119
<b>4. A ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO ENSINO MÉDIO BRASILEIRO</b> .....	<b>129</b>
4.1. A perspectiva do Banco Mundial sobre Educação: a Teoria do Capital Humano revisitada.....	129
4.1.1. <i>A Teoria do Capital Humano</i> .....	130
4.1.2. <i>A Teoria do Capital Humano</i> nos documentos recentes do Banco Mundial..	134
4.2. O Acordo de Empréstimo .....	153
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	<b>176</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>189</b>
<b>ANEXO A – Organograma do Sistema das Nações Unidas</b> .....	<b>206</b>
<b>ANEXO B – Organograma do Grupo Banco Mundial</b> .....	<b>207</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de dissertação de Mestrado em Educação, desenvolvida no programa de Pós-Graduação em Educação (PPE) da Universidade Estadual de Maringá (UEM), na linha de pesquisa de Políticas e Gestão da Educação. Esta pesquisa tem por objeto de análise a relação de cooperação técnica e financeira entre o governo brasileiro e o Banco Mundial no processo de elaboração e implementação do Novo Ensino Médio, com foco na Teoria do Capital Humano.

O estudo integra o Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas e Gestão Educacional (GEPPPGE) e o projeto de pesquisa “Redefinições das relações entre o público e o privado: implicações para a privatização da gestão da educação pública brasileira”, sob coordenação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elma Júlia Gonçalves de Carvalho, cujo objetivo é “investigar as redefinições do papel do Estado e das fronteiras das relações entre o público e o privado na elaboração e na execução de políticas públicas e suas consequências para a gestão da educação básica pública no Brasil” (CARVALHO, 2019a).

O interesse pessoal sobre a temática decorre de nossa atuação como pedagoga da Rede Pública Federal nos últimos dez anos (2010-2020), que nos oportunizou o trabalho e estudos voltados à oferta do Ensino Médio de maneira integrada à formação profissional. Apesar de algumas particularidades do Ensino Médio Integrado a cursos técnicos no que tange especialmente à organização curricular<sup>1</sup> e, no contexto de trabalho em Institutos Federais de Educação, buscamos sempre acompanhar as políticas públicas voltadas a essa etapa da educação básica, pois trabalhamos diretamente com estudantes e professores vinculados ao Ensino Médio<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A Educação Profissional no Brasil está atualmente prevista na LDB, Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996b) e dispõe de diretrizes curriculares específicas. Antes da REM, pela Resolução nº 6, de 20 de setembro de 2012 (BRASIL, 2012) do Conselho Nacional de Educação (Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio). Com a REM, as DCNEPT foram atualizadas por meio da Resolução CNE/CP nº 1, de 5 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021b).

<sup>2</sup> De acordo com os artigos 7º e 8º da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, no mínimo 50% das vagas dos Institutos Federais devem ser destinadas à educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, nos quais os conhecimentos do Ensino Médio são trabalhados juntamente com os da formação profissional, mediante matrícula única (BRASIL, 2008a).

O acompanhamento dos debates realizados em torno da Reforma do Ensino Médio à época de sua implementação pelo governo brasileiro, por meio da Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016 (BRASIL, 2016a), e posterior convalidação pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017) motivou-nos a realizarmos essa pesquisa.

Muito se tem discutido sobre essa reforma<sup>3</sup>, especialmente em razão da sistemática de sua implementação. Anteriormente à Lei nº 13.415, o governo subitamente<sup>4</sup> publicou a Medida Provisória nº 746<sup>5</sup>, em 22 de setembro de 2016 para instituir a reforma. Ao completar 20 anos de vigência, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) enfrentou, de maneira inédita, alterações em diversos aspectos estruturais da oferta do Ensino Médio. Não estamos afirmando que é desnecessário o aumento de investimentos e uma reorganização nesta importante etapa da educação básica, que apresenta dados ainda insatisfatórios em termos de acesso e qualidade da formação dos jovens<sup>6</sup> brasileiros.

De acordo com Ferreti e Silva (2017), o governo brasileiro apresentou um rol de justificativas para a urgência da reforma, dentre elas: a estagnação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); a necessidade de melhorar o desempenho do Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA); a necessidade de ampliação de matrículas no Ensino Médio em educação profissional, estando o Brasil muito aquém dos países desenvolvidos; o baixo número de jovens concluintes do Ensino Médio que ingressam na educação superior, isto é, menos de 17%; e, o fato do Brasil ser o único país do mundo com uma mesma

---

<sup>3</sup> Interessantes as contribuições do grupo de pesquisa e extensão do Observatório do Ensino Médio da UFPR e vinculado à Capes desde 2010. O observatório faz parte do Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio, criado em 2014 contra o PL nº 6.840/2013 (BRASIL, 2013a), no qual também integram: Anped, Anpae, Anfope, CNTE, CONIF, entre outros (OBSERVATÓRIO DO ENSINO MÉDIO, 2020).

<sup>4</sup> Michel Temer tomou posse como Presidente da República em 31/08/2016 após o *impeachment* de Dilma Rousseff que exercia seu segundo mandato desde 01/01/2015.

<sup>5</sup> De acordo com o artigo 62 da Constituição Federal, medidas provisórias podem ser adotadas pelo Presidente da República em caso de relevância e urgência (BRASIL, 1988).

<sup>6</sup> Veremos ao longo desse estudo que o Banco Mundial considera como jovens a população entre 15-29 anos, assim como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os documentos do Banco Mundial e os documentos oriundos da Reforma do Ensino Médio ora apresentam o termo *jovens*, ora *juventude*, referindo-se à mesma categoria. Em alguns momentos de nossas análises iremos focar nos jovens com idade entre 15 e 17 anos, conforme dados apresentados e por se tratar de faixa etária considerada regular para estudantes do Ensino Médio.

trajetória formativa e sobrecarregada por 13 disciplinas. Contudo, os autores chamam a atenção para o caráter não inovador da reforma que apresenta as mesmas propostas da segunda metade dos anos 1990, ou seja, de que “as finalidades do ensino médio se encerram em sua adequação ao mercado e atendimento às prescrições de organismos internacionais” (FERRETI; SILVA, 2017, p. 392).

Com a intenção de legitimar a reforma, foram realizadas audiências públicas para discussão da MP nº 746, nos anos de 2016 e 2017, das quais participaram pessoas ligadas ao governo, entidades privadas e/ou empresariais<sup>7</sup> e movimentos sociais e/ou entidades acadêmicas e/ou político-organizativas ou instituições públicas. “Da análise das audiências públicas ficou evidente o cenário da disputa em torno das finalidades, dos conteúdos e dos formatos que deve ter o ensino médio brasileiro” (FERRETI; SILVA, 2017, p. 396).

No decorrer de 2018, o Conselho Nacional de Educação (CNE) organizou a realização de cinco audiências públicas<sup>8</sup>, uma em cada região do país, para discutir a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que estrutura o Novo Ensino Médio. Também houve críticas ao processo de construção e ao próprio teor da BNCC, inclusive duas das audiências (região sudeste<sup>9</sup> e norte<sup>10</sup>) não puderam ser realizadas em razão de manifestações por parte de estudantes, professores, entidades sindicais, movimentos estudantis, dentre outros, que de maneira geral afirmavam que o texto apresentado pelo CNE não representava os interesses e as demandas dos usuários do serviço público educacional. Os manifestantes também apresentaram críticas ao

---

<sup>7</sup> A participação do setor privado foi expressiva e contou com representantes das seguintes instituições: Estácio de Sá, Centro Universitário Maringá – UNICESUMAR, Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária – CENPEC, Instituto Unibanco, rede de escolas CENECISTA, Movimento Todos pela Educação e Instituto Alfa e Beto (FERRETI; SILVA, 2017).

<sup>8</sup> Conforme calendário divulgado pelo MEC e CNE, as audiências seriam realizadas em Florianópolis (11/05/18), São Paulo (08/06/18), Fortaleza (05/07/18), Belém (10/08/18) e Brasília (29/08/18). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/211-noticias/218175739/63911-serie-de-audiencias-publicas-comeca-nesta-sexta-11-em-florianopolis-2>>. Acesso em: 22 abr. 2020. A visualização dos vídeos das audiências é possível pelo canal do MEC na plataforma Youtube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/channel/UCn9sSXxb1Pd3v6bszZRssJA>>.

<sup>9</sup> Ver mais em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/apos-protesto-audiencia-publica-sobre-a-base-nacional-curricular-do-ensino-medio-e-cancelada-em-sao-paulo.ghtml>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

<sup>10</sup> Ver mais em: <<https://www.futura.org.br/4a-audiencia-publica-bncc-cancelada/>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

formato das audiências<sup>11</sup> de caráter consultivo. Isso porque dificultava a participação da comunidade educacional com a realização de somente uma audiência por região do país, necessidade de inscrição prévia dos participantes para vagas limitadas e a restrição do tempo de fala em apenas três minutos.

A reforma proposta e os debates que a acompanharam nos despertou o interesse de compreendermos melhor o processo de construção dessa nova política pública educacional. Mediante uma pesquisa inicial exploratória nos sites de órgãos do governo federal brasileiro, especialmente do Ministério da Educação, um ponto em especial nos chamou a atenção. Encontramos no site do Senado Federal o documento intitulado *Mensagem do Senado Federal nº 19/2018*<sup>12</sup> (BRASIL, 2018a), que trata da autorização para contratação de operação de crédito externo no valor de até US\$ 250.000.000,00<sup>13</sup> (duzentos e cinquenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), entre a República Federativa do Brasil, por meio do Ministério da Educação (MEC) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), instituição do Banco Mundial<sup>14</sup>, cujos recursos destinam-se ao Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio.

Esse documento, composto por 181 páginas, traz em seu corpo a tramitação da contratação de operação de crédito com o Banco Mundial, iniciada com a apresentação do Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio (BRASIL, 2018a) pelo Ministério da Educação, em junho de 2017, sob responsabilidade do

---

<sup>11</sup> A respeito, ver o Regimento das Audiências Públicas. Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2018/05/regimento-AP-BNCC-EnsinoMedio2018.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

<sup>12</sup> Esclarecemos que conforme dispõe o art. 52 da Constituição Federal, compete privativamente ao Senado Federal: “V- autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” (BRASIL, 1988).

<sup>13</sup> Ao longo do texto, optamos por utilizar o ponto como separador de milhar e a vírgula como separador decimal, seguindo o uso mais comum em textos de Língua Portuguesa, apesar que por vezes nos documentos pesquisados, de escrita originária em Língua Inglesa, utiliza-se a vírgula como separador de milhar e o ponto como separador decimal.

<sup>14</sup> Apesar dos documentos que integram o processo de contratação da operação de crédito para financiamento do Novo Ensino Médio (BRASIL, 2018a) fazerem menção em sua maioria ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), até mesmo porque o Acordo de Empréstimo é celebrado entre esta instituição e a República Federativa do Brasil, optamos nesta pesquisa, em utilizar o termo “Banco Mundial” que engloba o BIRD e a AID. Já o Grupo Banco Mundial é composto por cinco instituições ao todo. Apresentamos mais detalhadamente a estrutura do Grupo Banco Mundial na segunda seção.

Ministro da Educação José Mendonça Bezerra Filho<sup>15</sup>, da Secretária Maria Helena Guimarães<sup>16</sup> e do Secretário de Educação Básica Rossieli Soares da Silva<sup>17</sup>. Na Carta Consulta nº 60319, referente ao Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio, enviada em 12 de julho de 2017 à Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), podemos ver resumidamente os principais itens do projeto (BRASIL, 2018a, p. 134): os desafios do Ensino Médio, o objetivo do Projeto, a meta de implementação e o valor agregado do empréstimo do Banco Mundial.

O processo tramitou por setores do MEC com emissão de pareceres; pelo Ministério da Fazenda quando o MEC apresentou a solicitação de autorização para a contratação da operação de crédito em agosto de 2017; pela Advocacia Geral da União para emissão de parecer, cujas recomendações foram observadas e atendidas pelo MEC, das quais destacamos a previsão das despesas na Lei Orçamentária Anual no exercício de 2018 e Plano Plurianual; Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional que trata das condições financeiras (BRASIL, 2018a, p. 30-32). A minuta do Acordo de Empréstimo consta no documento (BRASIL, 2018a, p. 58-81) e o acordo foi assinado na versão em Língua Inglesa (BRASIL, 2018a, p. 33-57) datado em 14 de novembro de 2017.

---

<sup>15</sup> José Mendonça Filho é administrador de empresas e político brasileiro, filiado ao Democratas (DEM) e consultor na área de educação e gestão pública. Foi ministro da Educação de maio de 2016 a abril de 2018. Atualmente é consultor da Fundação Lemann e da Unesco. Formou-se em Administração de Empresas pela Universidade de Pernambuco e fez o curso de Gestão Pública pela Kennedy School, Escola de Governo da Universidade de Harvard (EUA). Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/dep-utados/74428/biografia>> e <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=78131:galeria-de-ministros-jose-mendonca-bezerra-filho>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

<sup>16</sup> Maria Helena Guimarães Castro é graduada e mestre em Ciências Sociais, professora aposentada de Ciência Política da UNICAMP. Foi presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do MEC (1995-2002), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Enquanto Secretária de Educação (2007-2009) no governo do Estado de São Paulo, defendeu a implementação de políticas meritocráticas ou de responsabilização na educação, isto é, pagamento de bonificação para escolas e professores de acordo com o cumprimento de metas de desempenho dos alunos. Atuou como Secretária Executiva do MEC de 17 de maio de 2016 a 8 de maio de 2018. Neste período, defendeu a cobrança de mensalidades nas universidades e institutos federais de educação. Disponível em: <<https://www.nepp.unicamp.br/pesquisador/13/maria-helena-guimaraes-de-castro>> e <<https://pt.org.br/secretaria-do-mec-quer-cobrar-mensalidade-em-universidades-federais/>>. Acesso em: 6 mai. 2020.

<sup>17</sup> Rossieli Soares da Silva é advogado, graduado em Direito e mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Atuou como Secretário da Educação Básica no MEC (2016-2018), posteriormente assumiu o cargo de ministro de abril a dezembro de 2018. Foi Secretário de Educação do Amazonas (2012-2016). Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/secretario-de-educacao-basica-rossieli-soares-assume-ministerio-da-educacao.ghtml>>. Acesso em: 6 mai. 2020.

Em 23 de novembro de 2017, o MEC apresentou relatório com o cronograma estimativo da execução financeira do projeto atualizado e com o número do registro da operação junto ao Banco Central: TA815225 (BRASIL, 2018a, p. 19-20). Em 3 e 4 de janeiro de 2018 foi emitido Parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (BRASIL, 2018a, p. 11-17). Em 24 de janeiro, o Presidente da República encaminhou ao Senado Federal o pedido de autorização do empréstimo, que foi aprovado em 17 de abril de 2018<sup>18</sup>, por meio do Parecer nº 24/2018 (BRASIL, 2018b).

Em 28 de maio de 2018, o Diário Oficial da União (DOU) publicou os Extratos do Contratos Nº 8812-BR e 8813-BR (BRASIL, 2018c), nos quais consta a celebração do Contrato de Empréstimo Externo destinado ao financiamento parcial do Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio, tendo como partes a República Federativa do Brasil (Ministério da Educação - MEC) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial), por meio de seus representantes Ana Rachel Freitas da Silva (Procuradora da Fazenda Nacional pela República Federativa do Brasil) e Martin Raiser (representante do BIRD no Brasil), sob o processo nº 17944.000570/2017-07, no valor de US\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), com data de celebração em 24 de maio de 2018.

Ao nos deparamos inicialmente com esses valores, pensamos no alto valor pecuniário da operação. Porém, no item 4 do referido projeto, que trata do financiamento, consta que o valor total da reforma é de US\$ 1.577.000.000,00 (um bilhão, quinhentos e setenta e sete milhões de dólares), dos quais 250 milhões serão financiados pelo Banco Mundial e a contrapartida que representa a maior parte dos recursos, ou seja, o equivalente a US\$ 1.327.000.000,00 (um bilhão, trezentos e vinte e sete milhões de dólares) advém do orçamento do Ministério da Educação (BRASIL, 2018a, p. 164). Assim, observamos que o empréstimo realizado com o Banco Mundial equivale a 15,85% do valor total a ser gasto com a reforma.

O MEC justifica a escolha do empréstimo com o Banco Mundial em razão de sua “forte *expertise* em projetos de alta complexidade, que necessitam de ampliação da capacidade técnica e institucional e referências internacionais” (BRASIL, 2018a, p. 156), trazendo o seguinte detalhamento: dos US\$ 250 milhões oriundos do Banco,

---

<sup>18</sup> Ver mais em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/04/17/autorizado-emprestimo-para-investimento-no-programa-do-novo-ensino-medio>>. Acesso em: 03 mai. 2020.

US\$ 221 milhões são destinados à implementação dos novos currículos e da modalidade de Ensino Médio em tempo integral e US\$ 29 milhões são destinados à contratação de assistências técnicas.

Observamos que o MEC confia ao Banco Mundial e a consultores privados a serem contratados<sup>19</sup> os rumos que o Novo Ensino Médio deverá tomar.

Uma vez que o Novo Ensino Médio é uma ação inédita no Brasil, justifica-se a necessidade da competência técnica do banco e sua capacidade de gerar novos conhecimentos, seja pelo suporte da equipe altamente qualificada à implementação do projeto, seja pela possibilidade de contratação das consultorias, estudos e avaliações por meio da assistência técnica, que ao utilizar o normativo do banco, permite acesso a especialistas internacionais com maior dinamicidade (BRASIL, 2018a, p. 156).

Cabe lembrar que o Banco Mundial foi criado em 1944, na Conferência de Bretton Woods<sup>20</sup>, vinculado ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Ambas as instituições foram constituídas com funções específicas, sendo que o Banco Mundial tinha um papel de reconstrução das economias destruídas pela guerra e concessão de empréstimos de longo prazo. A ideia inicial era a criação de um banco para a reconstrução, sendo, posteriormente, acrescida a ideia de desenvolvimento.

No entanto, o Banco Mundial ganhou destaque a partir da crise capitalista dos anos 1970<sup>21</sup> mediante a concessão de empréstimos e envolveu-se no processo de estabilização e expansão do sistema capitalista. Posteriormente, a partir dos anos de 1990, passou a ser o organismo com maior visibilidade, a principal agência de

---

<sup>19</sup> Como abordaremos neste trabalho, o MEC publicou em dezembro de 2018 quatro Termos de Referência para contratação de consultores no âmbito do Novo Ensino Médio. Contudo, no decorrer de nossa pesquisa não encontramos mais informações sobre o desenvolvimento e pagamento dessas consultorias. O último relatório de gestão do MEC, com os principais resultados de sua atuação e prestação de contas anual aos órgãos de controle, que encontramos disponível em seu site é do ano base 2018.

<sup>20</sup> A Conferência de Bretton Woods foi o encontro realizado em julho de 1944 entre os 45 países aliados após o fim da Segunda Grande Guerra, que definiu as regras do comércio internacional no pós-guerra. O acordo durou até 15 de agosto de 1971 (HARVEY, 2011). Detalhamos melhor o tema na segunda seção.

<sup>21</sup> No contexto da crise de acumulação do capital nos anos de 1970, decorrente da desvalorização do dólar americano, com a perda da sua paridade em relação ao ouro em 1971 e das crises petrolíferas que elevaram o preço do petróleo, tem-se a ampliação do desemprego, aceleração da inflação e o surgimento de crises fiscais em vários Estados, com queda nas receitas de impostos e aumento dos gastos sociais (HARVEY, 2008).

assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento (TORRES, 1998).

Trata-se de uma instituição marcada por expressivo crescimento desde sua criação. Em 1947, o Banco Mundial realizou apenas quatro empréstimos que totalizaram US\$ 497 milhões. Enquanto que no ano de 2015, 302 empréstimos foram realizados somando o valor total de US\$ 60 bilhões (BANCO MUNDIAL, 2020b). Dos 43 países que foram integrados como membros na década de 1940, atualmente o Banco Mundial conta com 189 países-membros.

Sua atuação perpassa pelas esferas política, econômica e intelectual, na condição de singular prestador e formulador de políticas voltadas ao desenvolvimento capitalista, numa relação bilateral<sup>22</sup> com os governos nacionais e subnacionais, sem características de mera imposição externa (PEREIRA, 2009).

O Banco Mundial expandiu sua atuação no campo da educação, sobretudo a partir de sua participação na Conferência Mundial sobre Educação para Todos<sup>23</sup>, tendo aumentado seus investimentos para a educação, além de elaborar diversos documentos orientadores para as reformas no campo educacional, com destaque ao documento *Prioridades y Estratégias para la Educación*<sup>24</sup> (BANCO MUNDIAL, 1995).

A respeito de sua relação com o Brasil, o governo brasileiro figura historicamente entre os cinco maiores clientes do Banco Mundial desde sua

---

<sup>22</sup> No âmbito da governança global, conceito mais amplo do que governo, por tratar da cooperação, regras e normas para a resolução de problemas em diversas áreas de convivência e da qual fazem parte as organizações internacionais, as relações internacionais são diferenciadas pelo bilateralismo (coordenação das relações entre dois Estados ou um Estado e organização internacional, de acordo com um conjunto de princípios) ou multilateralismo (coordenação das relações entre três ou mais Estados ou Estados e organizações internacionais de acordo com um conjunto de princípios). Em décadas mais recentes têm prevalecido os acordos multilaterais em detrimento dos bilaterais. A prática do multilateralismo, segundo John Ruggie, é definida por três conceitos: o princípio da não-discriminação ou nação mais favorecida; a indivisibilidade que indica que os princípios acordados são aplicados a todos os Estados envolvidos; e, a reciprocidade difusa que marca a arquitetura das relações internacionais por ser mais amplo e abstrato (RUGGIE *apud* HERZ; HOFFMAN, 2004).

<sup>23</sup> A Conferência Mundial sobre Educação para Todos foi realizada no período de 5 a 9 de março de 1990 em Jomtien, na Tailândia, com a participação de organizações internacionais como a UNESCO, UNICEF, Banco Mundial e outras organizações intergovernamentais, regionais ou não-governamentais, da qual resultou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, também conhecida como Declaração de Jomtien. Esse documento traz definições e novas abordagens sobre as necessidades básicas de aprendizagem, as metas a serem atingidas relativamente à educação básica e os compromissos dos governos e outras entidades.

<sup>24</sup> Destacamos que o documento segue ao proposto na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, a qual teve como um de seus financiadores o Banco Mundial. Essa conferência inaugura o processo de reformas da década de 1990 (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

integração como país-membro em 1946. Atualmente, o Brasil possui 42 projetos financiados pelo Banco Mundial, nas esferas federal, estadual e municipal, englobados em 11 setores e que totalizam US\$ 5.45 bilhões. O setor da educação ocupa a 5ª posição em projetos financiados (BANCO MUNDIAL, 2020b).

Considerando essas informações, a nossa investigação será norteadada pelo seguinte questionamento: Que propósito levou o governo brasileiro a buscar empréstimo junto ao Banco Mundial no valor de US\$ 250 milhões (duzentos e cinquenta milhões de dólares), valor correspondente apenas a 15,85% do total previsto para o financiamento da Reforma do Ensino Médio e qual é a relação de cooperação técnica e financeira entre o governo brasileiro e o Banco Mundial no processo de elaboração e implementação da política educacional Novo Ensino Médio? Com base nesse questionamento, foram estabelecidos para a pesquisa os objetivos que seguem.

O objetivo geral é analisar a atuação do Banco Mundial na política educacional do Novo Ensino Médio. Nossa hipótese é de que a atuação do Banco Mundial no processo de elaboração e implementação da política educacional do Novo Ensino Médio ultrapassa uma relação de cooperação financeira entre o Banco Mundial e o governo brasileiro, sendo que a cooperação técnica a ser prestada pelo Banco, legitimando esse processo de reforma, traduz-se em recomendações pautadas na Teoria do Capital Humano<sup>25</sup>, isto é, na responsabilização individual dos sujeitos por sua formação, empregabilidade e bem-estar, além do desenvolvimento econômico do país.

Compreendendo que todo processo de reforma resulta de correlação de forças e “disputas por hegemonia em torno de um projeto formativo e de sociedade, disputas que atravessam o Estado” (FERRETI; SILVA, 2017, p. 396), e que “as políticas são um resultado, sempre provisório, do processo de negociação entre grupos e forças econômicas, sociais e políticas potencialmente conflitantes” (CARVALHO, 2012, p. 30), consideramos necessário apontar elementos que possam contribuir para o debate

---

<sup>25</sup> Na quarta seção desta pesquisa, discorreremos sobre a Teoria do Capital Humano, mais conhecida pelos trabalhos do economista Theodore W. Schultz. De maneira geral, Schultz (1973; 1987) defende que o capital humano deve ser adquirido pelo próprio indivíduo, por meio de investimentos em si próprio, sendo a educação a viabilizadora desse investimento, ao aperfeiçoar suas capacitações e, conseqüentemente, aumentando seus rendimentos.

acerca da influência das organizações internacionais<sup>26</sup>, em especial do Banco Mundial, nas reformas educacionais brasileiras.

Para isso, no desenvolvimento da pesquisa, como objetivos específicos, buscaremos, em um primeiro momento, apreender o papel do Estado no contexto de mundialização do capital financeiro, por entendermos que este cenário revela a crescente influência do Banco Mundial na formulação e na implementação de políticas nos diferentes países, bem como aprofundar conhecimentos sobre o Banco Mundial e sua relação com o Brasil.

Objetivamos em um segundo momento, compreender a proposta de formação no Ensino Médio no Brasil, com enfoque na obrigatoriedade de sua oferta a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b) e o processo de normatização da Reforma do Ensino Médio dentre os anos de 2016 a 2019.

Buscaremos, enquanto último objetivo específico, desvelar a perspectiva do Banco Mundial sobre a educação, bem como analisar o conteúdo e o processo de tramitação da proposta de Reforma do Novo Ensino Médio brasileiro, por meio da investigação de documentos elaborados pelo próprio Banco Mundial. Elencamos os seguintes documentos: *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil* (BANCO MUNDIAL, 2017); *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2018: aprendizagem para realizar a promessa de educação* (BANCO MUNDIAL, 2018a); *Por um ajuste justo com crescimento compartilhado: uma agenda de reformas para o Brasil* (BANCO MUNDIAL, 2018b); *Emprego e crescimento: a agenda da produtividade* (BANCO MUNDIAL, 2018c); *Competências e empregos: uma agenda para a juventude*<sup>27</sup> (BANCO MUNDIAL, 2018d) e, em particular, o Acordo

---

<sup>26</sup> Optamos por utilizar ao longo do texto o termo “organizações internacionais”, contudo, em alguns momentos, em razão da menção a autores, podemos visualizar o uso do termo “organismos internacionais”, que remete a mesma ideia. De acordo com Herz e Hoffman (2004), as organizações internacionais referem-se às Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIG) e às Organizações Não-Governamentais Internacionais (ONGI). As OIGs são criadas por decisão dos Estados, em especial das grandes potências, que delimitam sua área de atuação inicial. A ONU e uma rede de agências especializadas, das quais, o Banco Mundial, foram criados no pós-Segunda Guerra sob o impulso do governo dos EUA. “As OIGs são atores, uma vez que adquirem autonomia em relação aos Estados-membro, e elaboram políticas e projetos próprios, além de poderem ter personalidade jurídica, de acordo com o direito internacional público” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 23).

<sup>27</sup> A análise se deu sob a versão síntese disponível em Língua Portuguesa. Apesar de ter sido elaborado especificamente para o Brasil, a versão completa está disponível somente em Língua Inglesa.

de Empréstimo (BRASIL, 2018a) celebrado entre o Brasil e o Banco Mundial. Outros documentos também são utilizados como fontes de informação sobre nosso objeto.

Procurando extrair do nosso objeto suas múltiplas determinações, para a análise elegemos como perspectiva teórico-metodológica o materialismo histórico-dialético (MARX, 1977; 2007; MARX; ENGELS, 2007). Dessa perspectiva, buscamos apreender o nosso objeto de estudo “para além da aparência fenomênica, imediata e empírica”, captar a “*essência* (ou seja: a estrutura e a dinâmica)” (NETTO, 2011, p. 22, grifo do autor). O que implica levar em consideração sua dinamicidade, ou seja, o fato de se modificar historicamente.

Há a necessidade de considerar a contradição como categoria elementar desta pesquisa na intenção de “compreender não apenas as ideias, mas reconstruir o terreno social de disputas e lutas políticas, de correlação de forças contraditórias da sociedade” (CARVALHO, 2014, p. 138). Pois, como nos explica Cury (1987, p. 30):

A contradição não é apenas entendida como categoria interpretativa do real, mas também como sendo ela própria existente no movimento real [...] Assim, a realidade no seu todo subjetivo-objetivo é dialética e contraditória, o que implica a centralidade desse conceito na metodologia proposta.

Cury (1987, p. 33) ressalta que “na sociedade capitalista, o movimento se dá em consequência do desenvolvimento das contradições que existem no seu seio”. Nesse sentido, “ignorar a contradição é querer retirar do real o movimento e, por isso, é recurso próprio das ideologias dominantes, que, não podendo retirá-las das relações sociais, econômicas e políticas, representam-na como imaginariamente superada” (CURY, 1987, p. 34).

Para Marx (*apud* MAZZUCHELLI, 2004, p. 25) o capital é “uma contradição viva”. As contradições, que dinamizam esse modo de produção e são expressadas pelas crises, derivam da **contradição fundamental** do MPC que é a incompatibilidade entre *produção socializada* e a *apropriação privada* do excedente. Marx afirma que:

**Por um lado, o processo de produção transforma continuamente a riqueza material em capital, em meio de valorização e de fruição para o capitalista. Por outro, o trabalhador sai do processo sempre como nele entrou: como fonte pessoal de riqueza, porém despojado de todos os meios para tornar essa riqueza efetiva para si.** Como antes de entrar no processo seu próprio trabalho já está

alienado dele [*ihm selbst entfremdet*], apropriado pelo capitalista e incorporado ao capital, esse trabalho se objetiva continuamente, no decorrer do processo, em produto alheio. Sendo processo de produção e, ao mesmo tempo, processo de consumo da força de trabalho pelo capitalista, o produto do trabalhador transforma-se continuamente não só em mercadoria, mas em capital, em valor que suga a força criadora de valor, em meios de subsistência que compram pessoas, em meios de produção que se utilizam dos produtores. Por conseguinte, **o próprio trabalhador produz constantemente a riqueza objetiva como capital, como poder que lhe é estranho, que o domina e explora, e o capitalista produz de forma igualmente contínua a força de trabalho como fonte subjetiva de riqueza**, separada de seus próprios meios de objetivação e efetivação, abstrata, existente na mera corporeidade do trabalhador; numa palavra, produz o trabalhador como assalariado. **Essa constante reprodução ou perpetuação do trabalhador é a *sine qua non* da produção capitalista** (MARX, 2007, p. 645-646, grifos nossos).

Netto e Braz (2006, p. 163-164, grifos dos autores), com base nos escritos de Marx, mencionam três contradições causadoras de crise, sendo elas:

1ª contradição entre a *progressiva racionalidade* que organiza a produção nas empresas capitalistas (planejamento, cálculo das relações custo/benefício etc.) e a *irracionalidade do conjunto da produção capitalista* (a ausência de um planejamento *global* dessa mesma produção); 2ª a contradição entre a necessária ação de cada capitalista para *maximizar seus lucros* e o resultado objetivo dessa ação, a *queda da taxa de lucro*; e, 3ª o crescimento da produção de mercadorias *sem* um correspondente crescimento da capacidade aquisitiva (a “demanda solvável”) das massas trabalhadoras; como dizia Engels, “a expansão dos mercados não pode desenvolver-se ao mesmo ritmo que a da produção” (*in* Marx-Engels, 1961, 2:329).

Em outras palavras, Mazzuchelli (2004, p. 25-26, grifo nosso) explica que:

[...] o capital, enquanto valor progressivo, generaliza e transforma a produção de mercadorias e, portanto, a produção de valores. Neste sentido, ele constitui a forma desenvolvida da produção mercantil. Isto significa, ao mesmo tempo, que as contradições implícitas nesta produção (notadamente a contradição valor de uso/valor) são igualmente generalizadas e transformadas pelo capital. E a forma capitalista dessas contradições pode ser posta nos seguintes termos: a valorização do valor pressuposto, ao redundar na autonomização da produção pela produção, implica, contraditoriamente, a tendência recorrente do capital a se abstrair das determinações da própria produção de valores [...] **as contradições imanentes da produção capitalista sempre se exteriorizam e se “resolvem” nas crises, para serem repostas mais adiante, já que são constitutivas deste regime de produção.**

Contudo, Mazzucchelli (2004) ressalta que as crises exteriorizam e resolvem as contradições do modo de produção capitalista de forma momentânea, não as suprimindo. Nesses termos, as crises são funcionais ao capitalismo, ou seja: “As crises, expressando a contraditoriedade inerente ao MPC, são elas mesmas contraditórias: de uma parte, *trazem à luz as contradições do MPC; de outro, criam condições para uma reanimação e um novo auge*, isto é, para um novo ciclo” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 162, grifos dos autores). Em síntese, as crises são funcionais ao capitalismo, ou seja, “abrem via para uma recuperação (aumento) transitória taxa média de lucro” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 172).

Portanto, essa categoria interpretativa do real é relevante para compreendermos o atual momento de crise do capital que, para “reverter a queda na taxa de lucro e criar condições renovadas para a exploração da força de trabalho” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 228), teve por efeito favorecer a recomposição do capital articulada a reestruturação produtiva, a financeirização da economia e a refuncionalização do Estado com base na ideologia neoliberal, com implicações para o campo educacional.

Em se tratando de uma pesquisa inserida em uma reforma educacional que traz implicações à sociedade, devemos tomar a categoria da totalidade para a compreensão do movimento que decorre da ação articulada de sujeitos e organizações (SHIROMA, 2011). Carvalho (2014, p. 138) também nos chama a atenção de que para proceder à investigação numa perspectiva dialética, é essencial recorrer à categoria da totalidade, entendida como “unidade concreta de contradições, pois permite perceber que a unidade não se explica por si mesma, mas se constrói e reconstrói em meio às relações sociais, que, por sua vez, possuem um caráter histórico e, portanto, transitório”. A esse respeito Cury nos esclarece que:

A totalidade não é um todo já feito, determinado e determinante das partes, não é uma harmonia simples, pois não existe uma totalidade acabada, mas um processo de totalização a partir das relações de produção e suas contradições. [...] **É nesse dialética entre totalidade e contradição que o real pode ser entendido** como um todo que implica sua criação, processos de concretização, estruturação e finalidade, num conjunto de elementos em que a negatividade se faz presente. [...] **Essa tensão das contradições no seio da totalidade implica o reconhecimento do real como histórico** (CURY, 1987, p. 35, grifo nosso).

Nesse sentido, considerando que a compreensão da Reforma do Ensino Médio, pautada na Teoria do Capital Humano, é expressão do movimento mais amplo da sociedade, a análise nos exige evidenciar essa relação.

Para o desenvolvimento da pesquisa, nossas fontes se constituem de bibliografia produzida por autores que tratam do nosso objeto, concordando com Luna (2000) pela necessidade de revisão de literatura para nos familiarizarmos com o que já foi investigado. Por isso, nossa investigação perpassa por teses: Pereira (2009), Deitos (2005); Coelho (2002) e Silva (1999); bem como artigos e livros, dos quais destacamos os estudos de: Dardot e Laval (2016), Laval (2004), Carvalho (2009; 2012; 2014; 2016; 2019b; 2020); Chesnais (1996; 1998; 2005), Ferreti (2018), Ferreti e Silva (2017); Fonseca (1998); Frigotto (2010; 2015), Harvey (2003; 2008; 2011), Moreira (2015), Moreira e Barros (2015), Moreira e Silva (2019), Pereira (2017), Schultz (1973, 1987), Soares (1998) e Torres (1998).

Sendo as fontes ponto de partida, a base para a construção de conhecimento sobre o objeto estudado (SAVIANI, 2004), além das fontes secundárias, ou seja, das contribuições dos autores sobre nosso objeto decorrente da pesquisa bibliográfica; destacamos as fontes primárias, isto é, os documentos produzidos que tratam do nosso objeto (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009): legislação brasileira; documentos do Banco Mundial tais como relatórios, pareceres, entre outros; documentos oficiais e oficiosos<sup>28</sup> produzidos no processo de elaboração e implementação do Novo Ensino Médio, disponíveis nos sites dos órgãos do governo brasileiro e do Banco Mundial; e, ainda, as publicações diversas, de caráter publicitário, sobre o Novo Ensino Médio disponíveis no site do Ministério da Educação e de outras entidades públicas ou privadas que trazem informações pertinentes ao estudo.

De acordo com Oliveira (2005), o estudo dos documentos do Banco Mundial, sejam relatórios, pareceres, declarações ou outros, tem sua relevância quando, ao buscarmos compreender o papel do Estado, na atual forma histórica do capitalismo,

---

<sup>28</sup> Evangelista (2010, p. 1-2) chama a atenção que esses documentos "oriundos do aparelho de Estado, de organizações multilaterais e de agências e intelectuais que gravitam em sua órbita – expressam não apenas diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais".

assim como as contradições inerentes às políticas educacionais empreendidas pelo mesmo, analisamos a influência dessa organização na agenda de reformas do Brasil.

Na investigação buscamos analisar os documentos partindo da “conjuntura socioeconômico-cultural e política que propiciou a produção” (SÁ-SILVA, ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 8). Não deixando de nos atentar ao fato de que os mencionados objetos só adquirem o estatuto de fonte diante da postura do pesquisador ao buscar respostas às questões levantadas e que “a escolha das fontes dependerá não apenas do objeto e dos objetivos da pesquisa, mas também da delimitação, isto é, dos recortes efetuados” (SAVIANI, 2004, p. 31).

Caracterizamos essa pesquisa como uma análise documental e bibliográfica, com enfoque crítico. De acordo com Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 14), a pesquisa documental “propõe-se a produzir novos conhecimentos, criar novas formas de compreender os fenômenos e dar a conhecer a forma como estes têm sido desenvolvidos” e esse tipo de pesquisa deve ser valorizado, sobretudo, na área de Ciência Humanas e Sociais, em razão da riqueza de informações que podemos extrair.

Tendo sido o Novo Ensino Médio instituído pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017) e outros documentos legais que normatizam esse processo de reforma, fundamentamos a análise da legislação que compreende essa pesquisa, na afirmação de que “toda lei é uma síntese” dos interesses existentes com a formulação e implementação de uma política. Todavia, nesse processo, “as contradições se revelam, pois interesses particulares ou de grupos são contestados, as resistências se acentuam, as falhas da lei aparecem” (CASTANHA, 2011, p. 312).

Destacamos, assim, que a normatização do Novo Ensino Médio está pautada no protagonismo, na responsabilização dos sujeitos por sua formação, profissionalização e empregabilidade ou, mais ainda, pelo desenvolvimento econômico do país, contraposta a um histórico de oferta que passou por variadas reformas no contexto histórico da educação brasileira e teve sua obrigatoriedade instituída recentemente pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b); e, a dados do Inep (BRASIL, 2020b) e do Ideb (BRASIL, 2020g) que demonstram como as desigualdades socioeconômicas representam inúmeros fatores que podem ser considerados desencadeadores dos fracassos do Ensino Médio brasileiro.

Buscamos, portanto, analisar a legislação não de forma isolada, mas em relação ao seu contexto de formulação e de vigência, sob o entendimento que:

[...] não basta interpretar a lei pela lei. É preciso compreender as várias dimensões e analisar as ações dos elementos envolvidos no processo de discussão, aprovação e execução. Daí a importância de se fazer a devida contextualização, levando em conta os aspectos, políticos, econômicos, sociais, culturais, religiosos, morais, etc (CASTANHA, 2011, p. 318).

Especialmente no campo educacional, ratificamos a defesa da importância das leis como fontes históricas documentais para a produção de conhecimentos histórico-educativos.

Todavia, não basta analisar a legislação de forma mecânica, ou seja, a lei pela lei, sem (ou só) estabelecer ligações entre o poder político hegemônico, sem fazer conexões entre a legislação educacional e o projeto político social ou a própria prática social, sem considerar as reações (incorporações/resistências) da sociedade ou setores diretamente afetados pelas medidas legais etc. [...] Daí a necessidade de se fazer uma crítica aos documentos, refletir sobre os motivos e, no caso da legislação, o processo de elaboração ou implantação; identificar quem foram seus autores, por que foi conservado/preservado, ou seja, deve-se lê-lo dentro de seu contexto e a partir de diversas variáveis. [...] Compreender o contexto de produção da legislação é algo indispensável para captar os objetivos das leis (CASTANHA, 2011, p. 319-320).

A dissertação está estruturada em cinco seções: introdução, três seções de desenvolvimento e conclusão. Nesta primeira seção apresentamos uma introdução de nossa pesquisa e seus devidos elementos constituintes: justificativa, problema de pesquisa, hipótese, objetivo geral, objetivos específicos e perspectiva teórico-metodológica.

Na segunda seção, intitulada *O papel do Estado no contexto do capitalismo financeiro*, abordaremos a relação entre o Estado neoliberal e a mundialização do capital financeiro. Apresentaremos o Banco Mundial e sua relação com o Brasil, com enfoque a partir dos anos de 1990, quando o governo brasileiro passou a adotar as reformas propostas pelo modelo neoliberal, em uma relação mais próxima com o Banco Mundial, e seguiremos até a atualidade. Partimos do entendimento de que a crescente influência do Banco Mundial na implementação de políticas nos diferentes

países, não se dá de maneira unilateral, mas envolve um papel ativo do Estado. Em seguida, abordaremos o papel do Estado na construção de políticas públicas educacionais.

Na terceira seção, com título *O Novo Ensino Médio*, discorreremos sobre a formação no Ensino Médio no Brasil, com enfoque na obrigatoriedade de sua oferta a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Inicialmente faremos um breve resgate sobre a normatização do Ensino Médio no Brasil antes denominado Ensino Secundário ou de 2º Grau, destacando a regulamentação da formação com ênfase profissional voltada ao mercado por meio da LDB, Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Discutiremos os principais pontos de mudanças sofridos pela LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a promulgação da Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, que instituiu a Reforma do Ensino Médio e os dados atuais relativos à oferta do Ensino Médio no Brasil. Também apresentaremos a Reforma Ensino Médio brasileiro por meio dos documentos normatizadores expedidos pelos órgãos da administração pública federal, seguindo o recorte temporal para esse item, dentre os anos de 2016 a 2019, que corresponde ao período inicial da reforma.

Em seguida, na quarta seção, intitulada *A atuação do Banco Mundial no processo de elaboração e implementação do Novo Ensino Médio brasileiro*, abordaremos a perspectiva do Banco Mundial sobre educação, a partir da análise de documentos elaborados pelo próprio Banco, sendo que alguns desses documentos são destinados especificamente para o Brasil, bem como do Acordo de Empréstimo celebrado entre o Brasil e o Banco Mundial para financiamento do Novo Ensino Médio. Nossas análises buscarão evidenciar a atuação do Banco Mundial na elaboração e implementação dessa política e o papel desempenhado pelo governo brasileiro nesse processo, trazendo à tona a discussão acerca da Teoria do Capital Humano que tem sido retomada pelo Banco Mundial para embasar suas recomendações sob uma premissa de educação voltada ao desenvolvimento econômico.

Nas considerações finais, voltaremos ao questionamento direcionador de nossa pesquisa e objetivos propostos para tecermos nossas conclusões.

## 2. O PAPEL DO ESTADO NO CONTEXTO DO CAPITALISMO FINANCEIRO

Nesta seção abordaremos a relação entre o Estado neoliberal e a mundialização do capital financeiro. Apresentaremos o Banco Mundial e sua relação com o Brasil, com enfoque na crescente influência do Banco Mundial na reforma do Estado brasileiro a partir dos anos 1990, seguindo até a atualidade, com base no entendimento de que a atuação das organizações internacionais em processos de reforma não se dá de maneira unilateral, por meio de imposições, mas envolve um papel ativo do Estado. Em seguida, abordaremos o papel do Estado na construção de políticas públicas educacionais.

### 2.1. A relação entre o Estado neoliberal e a mundialização do capital financeiro

O sistema capitalista é marcado por crises que lhe impulsionam a buscar por estratégias de recomposição<sup>29</sup>. Neste estudo destacamos o novo regime de acumulação capitalista marcado pela mundialização do capital financeiro a partir dos anos de 1980.

A mundialização do capital é considerada por François Chesnais (1998) como sendo uma nova configuração do capitalismo mundial ou *um novo regime de acumulação sob a dominância do capital financeiro*. De acordo com suas palavras: “O estilo de acumulação é dado pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros (os fundos mútuos e os fundos de pensão), cuja função é frutificar principalmente no interior da esfera financeira” (CHESNAIS, 1998, p. 14-15).

O autor lembra-nos que é na esfera da “produção que se cria a riqueza, a partir da combinação social de formas de trabalho humano, de diferentes qualificações”. Porém, é “a esfera financeira que comanda, cada vez mais a repartição e a destinação social dessa riqueza”. Essa “dinâmica” específica, segundo ele,

---

<sup>29</sup> “Expressão concentrada das contradições inerentes ao MPC, a crise é *constitutiva* do capitalismo: **não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise**” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 157, grifos do autor).

alimenta-se de dois tipos mecanismos diferentes”: Os primeiros referem-se à ‘inflação do valor de ativos’, ou seja, à formação de ‘capital fictício’. Enquanto que os “outros baseiam-se em transferência efetiva de riqueza para a esfera financeira, sendo o mecanismo mais importante o serviço da dívida pública e as políticas monetárias associadas a este” (CHESNAIS, 1998, p. 15).

A ascensão do capital financeiro corresponde a um contexto de crise, marcada sobretudo pelo esgotamento do modelo de acumulação produtiva pautada no binômio taylorismo/fordismo e do Estado de bem-estar social. Esse esgotamento tem início a partir do final da década de 1960.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, ou seja, entre os anos de 1950 e 1970, vivenciamos um período de políticas voltadas ao bem-estar social<sup>30</sup>, com políticas de pleno emprego, distribuição de renda, acesso a saúde, previdência e educação. Ao *Estado interventor*, em geral sob a orientação “keynesiana”<sup>31</sup>, cabia implementar políticas fiscais e monetárias para suavizar os ciclos de negócio e assegurar um nível de emprego razoavelmente pleno. Também cabia-lhe concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos, com um poder livremente distribuído ao lado, ou ainda, intervindo ou substituindo os processos de mercado (HARVEY, 2008).

Porém, este cenário começa a se modificar internacionalmente com uma nova crise estrutural do capitalismo na passagem dos anos de 1960 aos anos de 1970. Harvey (2008) explica que a inflação e o desemprego estavam por toda parte,

---

<sup>30</sup> O Estado de bem-estar social (*Welfare State*) refere-se ao “sistema econômico baseado na livre-empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais. Seu objetivo é proporcionar ao conjunto dos cidadãos padrões de vida mínimos, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais. Não se trata de uma economia estatizada; enquanto as empresas particulares ficam responsáveis pelo incremento e realização da produção, cabe ao Estado a aplicação de uma progressiva política fiscal, de modo a possibilitar a execução de programas de moradia, saúde, educação, previdência social, seguro-desemprego e, acima de tudo, garantir uma política de pleno emprego” (SANDRONI, 1999, p. 220).

<sup>31</sup> As políticas keynesianas ou o keynesianismo decorrem das teorias propostas pelo economista John Maynard Keynes (1883-1946). O keynesianismo se refere à “modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada [...] Tais políticas propunham solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos. As propostas da chamada ‘revolução keynesiana’ foram feitas no momento em que a economia mundial sofria o impacto da Grande Depressão, que se estendeu por toda a década de 30 até o início da Segunda Guerra Mundial” (SANDRONI, 1999, p. 324).

surgiram crises fiscais em vários Estados, além da queda nas receitas dos impostos e aumento dos gastos sociais.

Como mecanismo de recomposição, o modelo taylorista-fordista<sup>32</sup> de produção, baseado em uma produção seriada, homogeneizada, deu lugar a um intenso processo de reestruturação produtiva de base japonesa, o modelo toyotista<sup>33</sup>: “[...] uma onda de greves e manifestações que, embora de feições variadas, apresentação críticas ao controle social capitalista da produção e apontavam limites da organização fordista/taylorista do trabalho” (CATANI, 2011, p. 61-62).

Dos problemas que surgiram no contexto do fordismo: falta demanda para os produtos industrializados; organização da força sindical; repúdio à ortodoxia do trabalho fracionado; e, desgaste físico e emocional dos trabalhadores, fizeram com que o capital investisse em tecnologias e o processo de organização da produção se voltou para a reintegração das tarefas. Enfim, a rigidez incapacitou o fordismo e o keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo (HARVEY, 2003).

Tem-se a flexibilidade da produção que, segundo Harvey (2003), caracteriza-se: pelo surgimento de novos setores de produção e novos mercados; inovação comercial, tecnológica e organizacional; criação de empregos no setor de serviços e de conjuntos industriais em regiões subdesenvolvidas; desemprego estrutural e redução salarial, com a ampliação da oferta e diminuição da procura; mais competição; exigibilidade de novas habilidades do trabalhador que tem que estar

---

<sup>32</sup> O taylorismo se refere às teorias desenvolvidas pelo engenheiro norte-americano Frederick Winslow Taylor (1856-1915), que visavam o aumento da produtividade no trabalho fabril. “Abrange um sistema de normas voltadas para o controle dos movimentos do homem e da máquina no processo de produção, incluindo propostas de pagamento pelo desempenho do operário (prêmios e remuneração extras conforme o número de peças produzidas). O sistema foi muito aplicado nas medidas de racionalização e controle do trabalho fabril, mas também criticado pelo movimento sindical, que o acusou de intensificar a exploração do trabalhador e de desumanizá-lo, pois procura automatizar seus movimentos” (SANDRONI, 1999, p. 594). O fordismo pode ser entendido como o conjunto de métodos de racionalização da produção elaborado pelo empresário norte-americano Henry Ford (1863-1947), “baseado no princípio de que uma empresa deve dedicar-se apenas a produzir um tipo de produto. Para isso, a empresa deveria adotar a verticalização, chegando a dominar não apenas as fontes das matérias-primas, mas até os transportes de seus produtos. Para reduzir os custos, a produção deveria ser em massa, e dotada de tecnologia capaz de desenvolver ao máximo a produtividade de cada trabalhador. O trabalho deveria ser também altamente especializado, cada operário realizando apenas um tipo de tarefa. E para garantir elevada produtividade, os trabalhadores deveriam ser bem remunerados e as jornadas de trabalho não deveriam ser muito longas” (SANDRONI, 1999, p. 249-250).

<sup>33</sup> O toyotismo ou sistema Toyota de produção foi criado no Japão a partir da necessidade de desenvolver um sistema de produção de pequenas quantidades de automóveis diferentes no mesmo processo produtivo. “Esta necessidade estava vinculada ao princípio de suprir o mercado com aquilo que é demandado, quando é demandado, e na exata quantidade necessária”. O modelo se fundamenta na integração e flexibilidade nas linhas de produção (SANDRONI, 1999, p. 317).

disposto a correr riscos, ser versátil e resiliente; flexibilização nos contratos de trabalhos e o surgimento dos pequenos negócios; por fim, o estímulo ao que é descartável.

Chesnais (1998) afirma que o modo de regulação fordista geriu as contradições capitalistas até os anos de 1970, a ponto de aparentarem estar definitivamente superadas. Sendo que nenhuma saída foi encontrada para a crise dos anos 1970 e as contradições do capitalismo foram apenas contidas e sufocadas, antes da liberalização e da desregulamentação da economia, por medidas implementadas em 1979-1981 e que deram nascimento ao sistema de finança mundializado. Para Netto e Braz (2011, p. 241), a financeirização resulta essencialmente da

[...] superacumulação e, ainda, da queda da taxa de lucro dos investimentos industriais registrada entre os anos setenta e meados dos oitenta [...] um montante fabuloso de capital disponibilizou-se então sob forma de capital-dinheiro [...] Parte desse capital foi investido na produção e, especialmente, no setor de serviços em outros países pelas corporações imperialistas [...] Parte substantiva, porém, permaneceu no circuito da circulação buscado valorizar-se nesta esfera.

No contexto de intensificação da crise de 1970, as ideias neoliberais<sup>34</sup> ressurgiram com vigor, especialmente sob a governança de Margaret Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan nos Estados Unidos. De acordo com Dardot e Laval (2016), tais políticas, qualificadas como “conservadora” e “liberal”, triunfaram na década de 1980 e marcaram o rompimento com o Estado de bem-estar social da social-democracia. Foram imitadas por vários outros governos e continuadas pelas organizações internacionais, como o próprio Banco Mundial.

Os slogans frequentemente simplistas dessa nova direita ocidental são conhecidos: as sociedades são sobretaxadas, superregulamentadas e submetidas às múltiplas pressões de sindicatos, corporações egoístas e funcionários públicos. A política conservadora e neoliberal pareceu, sobretudo, constituir uma resposta

---

<sup>34</sup> No desenrolar do movimento histórico, o neoliberalismo surge como uma nova roupagem do liberalismo clássico, um “ambicioso projeto de reforma ideológica de nossas sociedades” (GENTILI, 1996, p.1). Suas primeiras ideias foram apresentadas ainda no século XIX. Contudo, foi a partir da publicação do livro *O caminho da servidão*, em 1944, pelo austríaco Friedrich von Hayek, que se tem um marco referencial do movimento neoliberal (NOMA, 2017). Moraes (2011), afirma que além da escola austríaca, surgiram também a escola da Virgínia, liderada por James Buchanan e a escola de Chicago, com destaque para seu líder, Milton Friedman, que difundiram as ideias neoliberais desde o pós-guerra.

política à crise econômica e social do regime “fordista” de acumulação do capital. Esses governos conservadores questionaram profundamente a regulação keynesiana macroeconômica, a propriedade pública das empresas, o sistema fiscal progressivo, a proteção social, o enquadramento do setor privado por regulamentações estritas, especialmente em matéria de direito trabalhista e representação dos assalariados. A política de demanda destinada a sustentar o crescimento e realizar o pleno emprego foi o principal alvo desses governos, para os quais a inflação se tornou o problema prioritário (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 187).

De acordo com Dardot e Laval (2016), nesse momento, o neoliberalismo encontrou na liberalização financeira e na globalização da tecnologia um veículo privilegiado para sua difusão, em nível mundial. Para um melhor entendimento conceitual, de acordo com Reginaldo Moraes:

O termo neoliberalismo leva a vários significados: 1. uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver e julgar o mundo social; 2. um movimento intelectual organizado, que realiza reuniões, conferências e congressos, edita publicações, cria think-tanks, isto é, centros de geração de idéias e programas, de difusão e promoção de eventos; 3. um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 70, e propagadas pelo mundo a partir das organizações multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods (1945), isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (MORAES, 2001, p. 3).

Para Dardot e Laval (2016, p. 27), o neoliberalismo não se trata apenas de uma ideologia, mas sim de um “sistema de normas que hoje estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais, nos estilos gerenciais” e configura uma “racionalidade política global”, capaz de orientar internamente a prática de governos, empresas, e milhões de pessoas que não têm necessariamente consciência disso.

Noma (2017) afirma que o neoliberalismo sofreu um refluxo entre os anos de 1945 a 1973, período considerado os anos dourados do capitalismo, e que a retomada de seu ideário pode ser considerada uma das formas de reação do capitalismo à sua própria crise estrutural dos anos 1970. A autora afirma que:

O processo de revitalização do neoliberalismo começou nessa década e aumentou no decorrer dos anos 1980 e 1990. Houve a reorganização do capital e do correspondente sistema ideológico e político de dominação, cujos traços mais evidentes foram o advento do neoliberalismo e de suas políticas econômicas e sociais, que

asseguraram e ainda garantem a reprodução das relações sociais capitalistas e legitimam estratégias de regulação social pertinentes (NOMA, 2017, p. 109).

A estratégia neoliberal refere-se ao “conjunto de discursos, práticas, dispositivos de poder visando à instauração de novas condições políticas, a modificação das regras de funcionamento econômico e a alteração das relações sociais de modo a impor esses objetivos” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 189). Na perspectiva dos autores, é uma *racionalidade* que tende a conduzir a conduta dos homens pelo princípio universal da concorrência.

Em outras palavras, com o neoliberalismo, o que está em jogo é nada mais nada menos que a forma de nossa existência, isto é, a forma como somos levados a nos comportar, a nos relacionar com os outros e com nós mesmos. O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além dela, em todas as sociedades que as seguem no caminho da “modernidade”. Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num universo de competição generalizada, intima os assalariados e as populações a entrar em luta econômica uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo do mercado, obriga a justificar desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é instado conceber a si mesmo e a comportar-se como uma empresa (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 14).

Para Harvey (2008, p. 13), o neoliberalismo é uma teoria das práticas político-econômicas que se “tornou hegemônico como uma modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretar, viverem e compreenderem o mundo”, ocupando “atualmente posições de considerável influência no campo da educação. [...] nos meios de comunicação, em conselhos administração de corporações, em instituições-chave do Estado (áreas do Tesouro, bancos centrais)” e, ainda, em “instituições internacionais” que “regulam as finanças e o comércio globais”, a exemplo, do Banco Mundial.

O processo de neoliberalização envolveu, segundo Harvey (2008, p. 13), “muita ‘destruição criativa’, não somente dos antigos poderes e estruturas”, mas também “das divisões do trabalho, das relações sociais [...] dos modos de vida e pensamento, das atividades reprodutivas”, etc. Assim, para superar a crise nas taxas de lucratividade e os confrontos sociais extremos, a solução foi a reestruturação por meio reformas intensas em todas as esferas sociais, políticas e econômicas.

As condições sociais históricas para que o neoliberalismo pudesse se disseminar estavam produzidas: a crise de acumulação do capital da década de 1970 afetou a todos por meio do aumento do desemprego e da inflação, enquanto que partidos comunistas se expandiam na Europa e forças populares reivindicavam reformas e intervenções estatais, o que preocupou as elites econômicas, além da queda de seu rendimento. Nesse contexto, o neoliberalismo se apresentou como a “resposta” para a restauração das condições para a retomada de acumulação do capital, por meio de uma “série de idas e vindas e de experimentos caóticos<sup>35</sup> que na verdade só se convergiram como uma nova ortodoxia com a articulação nos anos 1990, do que veio a ser conhecido como o ‘Consenso de Washington’” (HARVEY, 2008, p. 23), conforme abordaremos mais adiante.

Em que pese a variedade das análises, é importante ressaltar dois aspectos que marcam o capitalismo desde os anos de 1970 e, efetivamente, dotam as últimas décadas de características e tendências diferenciadas, com consequências nas relações entre as classes e no modelo do Estado capitalista em países centrais e periféricos. Esses dois aspectos são a reestruturação capitalista da produção e a ofensiva das reformas sociais e econômicas baseadas nas políticas neoliberais (CATANI, 2011, p. 63-64).

O Estado regulador e interventor é alvo de críticas, denominado lento, burocrático e excessivamente pesado por gastar demais com políticas sociais. Em seu lugar, defende-se um Estado cujo papel é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a práticas de livre comércio, de livres mercados e de propriedade privada. Como explica Harvey (2008, p. 12), o “neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais”<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> A respeito, Harvey (2008) aponta a intervenção militar apoiada pelos EUA, na Argentina e especialmente no Chile, considerado palco do experimento neoliberal em busca da restauração do poder de classe.

<sup>36</sup> Harvey (2008, p. 32) expõe que, nesse sentido, para o neoliberalismo “todas as formas de solidariedade social tinham de ser dissolvidas em favor do individualismo, da propriedade privada, da responsabilidade individual e dos valores familiares”, ideia expressada na célebre afirmação de Margaret Thatcher: “a sociedade não existe, apenas homens e mulheres individuais”.

A ideia neoliberal de *Estado-mínimo* traz o sentido de que as intervenções estatais na economia deveriam ser voltadas, para além da propriedade individual, ao funcionamento apropriado dos mercados, por meio de estruturas e funções militares de defesa, da polícia e legais (HARVEY, 2008). Em suma, o Estado neoliberal deve “[...] proteger a liberdade dos indivíduos, preservar a lei e a ordem, cuidar dos direitos de propriedade, reforçar os contratos privados, promover mercados competitivos, evitar monopólio público, fornecer uma estrutura monetária”. Enquanto que, o “mercado, por si só, se encarregaria de promover a distribuição de benefícios, rendas e salários e garantir o bem-estar geral” (CARVALHO, 2020, p. 76). Esse entendimento resultou em políticas de corte de gastos públicos e de redução na atuação estatal no campo social, e de institucionalização de novas regulamentações em favor da nova etapa de acumulação do capital.

Neste sentido, entendemos que o Estado contribui para o processo de acumulação, reprodução e legitimação do capital.

Para a realização das reformas e implementação das políticas neoliberais, é primordial o papel desempenhado pelo Estado de criar e conservar uma estrutura institucional adequada às suas práticas político-econômicas. ‘Neste sentido, pode-se afirmar que o Estado é condição indispensável para o funcionamento permanente do sistema do capital (NOMA, 2017, p. 113).

Cabe destacar que, o papel *mínimo* do Estado não é sinônimo de inércia ou insignificância, pelo contrário, o Estado tem um papel crucial, conforme explica Dardot e Laval (2016, p. 63), de “desenvolver e purificar o mercado concorrencial por um enquadramento jurídico cuidadosamente ajustado”, não de limitá-lo. Os neoliberais admitem a “necessidade de uma intervenção do Estado” e rejeitam a “pura passividade governamental”, contudo, desde que não atrapalhe o “jogo da concorrência entre interesses privados”.

Carvalho (2017), ao analisar a crise do capital de 1970 reforça nossa argumentação, pontuando que este momento pôde ser definido como:

[...] um novo estágio do capitalismo, marcado pela globalização, pela reestruturação produtiva e pelo predomínio do capital financeiro. Em correspondência, o Estado assumiu um novo papel e uma nova forma de atuação, caracterizada pela adoção de políticas neoliberais (CARVALHO, 2017, p. 527).

Com a crise dos anos de 1970, marcada por uma primeira forma de *crash* financeiro da qual os bancos foram o epicentro, tem-se a fase da “reciclagem dos petrodólares”, ou seja, das elevadas somas resultantes do aumento do preço do petróleo. Esse capital foi direcionado aos empréstimos aos países do Terceiro Mundo, que foram incentivados a aproveitar esse crédito, ensejando o aumento de suas dívidas públicas (CHESNAIS, 2005, p. 39).

A exponencialidade dessas dívidas veio a justificar a imposição das políticas de ajuste estrutural, acarretando um forte crescimento da dominação econômica dos países ricos aos países pobres. A dívida pública, portanto, propiciou a expansão dos mercados financeiros. Chesnais (2005, p. 42) afirma que:

Ela é o pilar do poder das instituições que centralizam o capital portador de juros, Em seguida, a dívida pública gera pressões fiscais fortes sobre as rendas menores e com menor mobilidade, austeridade orçamentária e paralisa das despesas públicas. Nos últimos dez anos, foi ela que facilitou a implantação das políticas de privatização nos países chamados “em desenvolvimento”.

Nesse processo de implementação do programa de ajuste fiscal, Harvey (2008) mostra que a exigência de reformas neoliberais pelo FMI e pelo Banco Mundial aos países periféricos em troca de reescalonamento de suas dívidas perpassaram os anos 1980/1990. Dentre as ações exigidas, tem-se os cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização, sendo que assim, a educação foi significativamente afetada. O autor argumenta que o FMI e o Banco Mundial se tornaram “centros de propagação e implantação do ‘fundamentalismo do livre mercado’ e da ortodoxia neoliberal” (HARVEY, 2008, p. 38).

A mundialização do capital<sup>37</sup> representa uma nova fase de acumulação do capitalismo iniciada na década de 1980 e caracteriza-se como uma “nova configuração do capitalismo mundial e nos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação” (CHESNAIS, 1996, p. 13). A centralização do capital sob a forma financeira recomeçou nos EUA na década de 1950 e na Europa em 1960 quando as famílias de altas rendas foram incentivadas a fazer investimentos de suas rendas excedentes.

---

<sup>37</sup> Equivalente ao termo inglês *globalization* (globalização) (CHESNAIS, 1996; 2005).

Chesnais (1996) explica que a criação de riquezas se dá na fase de produção, contudo, cada vez mais a repartição e a destinação social dessa riqueza é comandada pela esfera financeira. Assim, o capital financeiro<sup>38</sup> está localizado nos centros das relações econômicas e sociais no mundo contemporâneo. “Esse capital busca ‘fazer dinheiro’ sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida” (CHESNAIS, 2005, p. 35).

Por acumulação financeira, entende-se a centralização em instituições especializadas de lucros industriais reinvestidos e de renda não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços (CHESNAIS, 2005, p. 35).

Nos anos de 1990, o capital excedente na produção de bens e serviços acarretou a intensificação da concorrência e, conseqüente, queda dos lucros, provocando investimentos em ativos, onde os lucros poderiam ser realizados. Em suma, a financeirização surgiu como uma necessidade, uma forma de lidar com a absorção do capital excedente<sup>39</sup>. Contudo, esse excedente deriva do aumento de endividamento que chegou aos próprios bancos, que passaram a emprestar entre si, tornando-se o setor mais endividado na economia.

Desde a crise financeira dos anos de 1970/1980, o capitalismo revelou a necessidade de usar o poder do Estado para proteger as instituições financeiras e restaurar o poder de classe (HARVEY, 2008). Contudo, esse papel estatal ganhou destaque no ano de 2008, quando o capitalismo financeiro foi atingido pela “crise das hipotecas *subprime*” e vários bancos de investimento de Wall Street nos EUA foram forçados a se fundirem ou faliram, os mercados de crédito e os empréstimos congelaram em todo o mundo. Em um mundo até então aparentemente inundado com

---

<sup>38</sup> O autor denomina de “capital financeiro” ou “capital portador de juros”, ou simplesmente “finança” (CHESNAIS, 1996; 2005).

<sup>39</sup> Outra forma de lidar com o capital excedente apontada por Harvey (2011) foi a privatização de empresas estatais por todo o mundo, sob a alegação de serem ineficientes e desengajadas e a única forma de melhorar seu desempenho seria passando-as ao setor privado. O autor argumenta pela ineficiência, sim, de algumas empresas estatais, contudo, aponta também a precariedade de serviços públicos prestados por empresas privadas.

excesso de liquidez, bancos e seguradores tiveram que ser socorridos pelo governo, colocando em xeque as políticas antintervencionistas (HARVEY, 2011, p. 10).

Na primavera de 2009, o Fundo Monetário Internacional estimava que mais de 50 trilhões de dólares em valores de ativos (quase o mesmo valor da produção total de um ano de bens e serviços no mundo) haviam sido destruídos. A Federal Reserve estourou em 11 trilhões de dólares a perda de valores de ativos das famílias dos EUA apenas em 2008. Naquele período o Banco Mundial previa o primeiro ano de crescimento negativo da economia mundial desde 1945. Esta foi, sem dúvida, a mãe de todas as crises. No entanto, também deve ser vista como o auge de um padrão de crises financeiras que se tornaram mais frequentes e mais profundas ao longo dos anos [...] (HARVEY, 2011, p. 13).

Para Dardot e Laval (2016, p. 27, 28), a crise mundial de 2008 não se trata de uma simples crise econômica, mas,

[...] é uma crise geral da “governamentalidade neoliberal”, isto é, de um modo de governo das economias e das sociedades baseado na generalização do mercado e da concorrência. A crise financeira está profundamente ligada às medidas que, desde o fim dos anos 1970, introduziram na esfera das finanças norte-americanas e mundiais novas regras baseadas na generalização da concorrência entre as instituições bancárias e os fundos de investimentos, o que os levou a aumentar os níveis de risco e espalhá-los pelo resto da economia para embolsar lucros especulativos colossais [...]

A hipertrofia financeira é antes o efeito historicamente identificável de políticas que estimularam a concorrência entre os atores nacionais e mundiais das finanças. Acreditar que os mercados financeiros escaparam um belo dia da influência política é puro e simples conto da carochinha. Foram os Estados e as organizações econômicas mundiais, em estreita conivência com os atores privados, que criaram as regras favoráveis a esse rápido crescimento das finanças de mercado.

Para os autores, a superação provisória da crise de 2008, com a inundação de moeda especulativa emitida pelos bancos centrais, mostra que “a lógica neoliberal escapa de maneira extraordinariamente perigosa” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 8). E que “[...] longe de provocar o enfraquecimento das políticas neoliberais, a crise conduziu a seu brutal *fortalecimento*, na forma de planos de austeridade adotados por Estados cada vez mais ativos na promoção da lógica da concorrência dos mercados financeiros” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 13-14).

Dardot e Laval (2016) argumentam que, a respeito dessa influência política do Estado, ao governo cabe um papel de guardião das regras jurídicas, monetárias, comportamentais e de concorrência, ou ainda, responsável por criar situações de mercado e formar indivíduos adaptados a lógica do capital.

O papel do Estado, bem como das organizações econômicas internacionais, especialmente FMI e Banco Mundial, foram primordiais no estabelecimento do novo regime de acumulação capitalista predominantemente financeiro, ao propiciar condições de reorganização do capitalismo “cuja mola é a instauração da concorrência generalizada” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 199).

**Os Estados tornaram-se elementos-chave dessa concorrência exacerbada, procurando atrair uma parte maior dos investimentos estrangeiros pela criação de condições fiscais e sociais mais favoráveis à valorização do capital.** Assim, contribuíram amplamente para a criação de uma ordem que os submete a novas restrições que, por sua vez, levam a comprimir salários e gastos públicos, reduzir “direitos adquiridos” considerados muito onerosos e enfraquecer os mecanismos de solidariedade que escapam à lógica assistencial privada. Ao mesmo tempo atores e objetos da concorrência mundial, construtores e colaboradores do capitalismo financeiro, os Estados são cada vez mais submetidos à lei férrea de uma dinâmica da globalização que lhes escapa largamente [...] (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 195, grifo nosso).

E, mais, nos anos 1980, o Estado propiciou a constituição de uma finança de mercado por meio das reformas de liberalização e privatização. Os autores ressaltam que, a liberalização *política* das finanças é fundamentada numa necessidade de financiamento da dívida pública, que seria paga recorrendo-se aos investidores internacionais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 199). Enfim, “coube ao Estado criar o elo entre o poder do capital financeiro e a gestão empresarial: ele deu um quadro legal às normas da governança empresarial que consagrava os direitos dos acionistas e instaurava um sistema de remuneração dos dirigentes baseado no aumento do valor das ações” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 203).

No contexto do capital financeiro mundializado, após a crise de 2008, Dardot e Laval (2016, p. 205) afirmam que o Estado neoliberal é “construtor, vetor e parceiro do capitalismo financeiro”, constituindo-se também em última instância como uma instituição financeira. Ou seja,

[...] o Estado neoliberal deu um passo à frente, tornando se efetivamente, graças à crise, a instituição financeira de última instância. Isso é tão verdadeiro que esse “salvamento” conseguiu transformá-lo provisoriamente numa espécie de Estado *corretor*, que compra títulos na baixa para tentar revendê-los na alta (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 205).

A respeito da atuação salvacionista do Estado em relação as instituições do sistema capitalista, Castells (2018, p. 16) afirma que:

Foi, na realidade, a crise de um modelo de capitalismo, o capitalismo financeiro global, baseado na interdependência dos mercados mundiais e na utilização de tecnologias digitais para o desenvolvimento de capital virtual especulativo que impôs sua dinâmica de criação artificial de valor à capacidade produtiva da economia de bens e serviços. De fato, a espiral especulativa fez colapsar uma parte substancial do sistema financeiro e esteve prestes a gerar uma catástrofe sem precedentes. À beira do precipício, os governos, com nosso dinheiro, salvaram o capitalismo.

No entanto, “paradoxalmente, esse papel ativo dos Estados favoreceu a derrapagem das instituições de crédito em meados dos anos 2000”, em razão dos riscos cada vez maiores assumidos pelas instituições de créditos, sob a garantia de um Estado fiador (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 204). Assim, o Estado se coloca como “*parceiro* dos interesses oligopolistas na guerra econômica mundial” e das finanças globais (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 283).

Portanto, ao contrário do que se apregoa, observamos a continuidade da intervenção do Estado. Porém, é preciso também analisar seus “objetivos e os métodos que emprega”. Ou seja, segundo Dardot e Laval (2016, p. 272), o neoliberalismo não procura tanto a “retirada” do Estado, “quanto a *transformação da ação pública*, tornando o Estado também regido por regras da concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes à aquelas a que sujeitam as empresas privadas”, conforme a abordaremos no item 2.3 desta seção.

Dardot e Laval (2016, p. 204), nos lembram, ainda, que o “FMI e Banco Mundial prosseguiram essa construção de políticas das finanças de mercados pelos governos”, conforme abordaremos no item 2.2. Contudo, cabe lembrar que, ao se falar da interferência crescente dos organismos internacionais ou intergovernamentais na formulação e implementação das políticas, é preciso considerar “que os governos que fingem curvar-se *passivamente* a auditorias, relatórios, injunções e diretivas desses

organismos são também *ativamente* parte interessada nisso” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 282).

Deixemos claro que o Estado “não é uma entidade em si, mas resulta e age sobre a materialidade social que o constitui [...] é expressão política da estrutura de classes inerente à produção” (CARVALHO, 2012, p. 31). Suas ações são contraditórias à medida que permite a reprodução das relações de produção capitalistas e expansão dos direitos sociais, sendo que o faz por meio das políticas públicas.

Os processos de relação entre Estado e sociedade não se dão numa linearidade ou de forma abstrata. Apesar das classes ricas deterem a propriedade dos meios de produção, suas vontades não são simplesmente impostas, pois há poderes contra hegemônicos na sociedade.

O Estado moderno é um fenômeno especificamente capitalista, pois revela-se como aparato necessário para a reprodução desse sistema, ao assegurar a troca das mercadorias e a própria exploração da força de trabalho (MASCARO, 2013). É um poder aparentemente autônomo, pois tem funções e poder auto atribuído e uma forma organizativa interna que lhe permite essa autonomia. O sistema capitalista necessita do Estado na exploração da classe trabalhadora, por isso podemos afirmar que a autonomia do Estado advém das relações sociais capitalistas.

Contudo, essa autonomia é relativa justamente porque surge das relações sociais capitalistas, pois a própria forma do Estado é capitalista e sua posição e estrutura dependem da reprodução do modo de produção capitalista. Diante da estrutura geral do capitalismo, o Estado não é autônomo, ou seja, diante da estrutura de sua existência que é capitalista (MASCARO, 2013).

Nesse sentido, pensando que a forma política está condicionada ao econômico, a natureza contraditória do Estado decorre da natureza contraditória do capitalismo. “No capitalismo, estatal não é um polo oposto ao privado, mas um campo de disputas entre interesses públicos *versus* interesses privados-mercantis”. No contexto de mundialização do capital financeiro, o papel do Estado é reconfigurado com uma “redefinição das fronteiras entre o público e o privado”, com uma maior integração entre ambos, ou ainda, uma “ruptura dos limites entre o público e o privado”, marcada por políticas que “favorecem os objetivos da iniciativa privada/mercantil, já que criam novas oportunidades de negócios e de lucros” (CARVALHO, 2019b, p. 59-60).

Podemos visualizar a manifestação desse fenômeno na atuação do Banco Mundial, enquanto instituição representativa do capitalismo financeiro, e que tem participado da disputa pelo fundo público, o que exploraremos a seguir.

## 2.2. O Banco Mundial

O Grupo Banco Mundial (GBM) é uma agência especializada independente<sup>40</sup> do Sistema das Nações Unidas (ONU)<sup>41</sup>, composta por cinco instituições<sup>42</sup>: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Corporação Financeira Internacional (CFI), A Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI). O termo Banco Mundial refere-se somente ao BIRD e à AID (BANCO MUNDIAL, 2020b).

Atualmente, o Grupo Banco Mundial é considerado a maior fonte global de assistência para o desenvolvimento, proporcionando cerca de US\$ 60 bilhões anuais em empréstimos e doações aos países-membros (ONU, 2020). Possui 189 países-membros e está presente em 130 localidades, com um grupo de mais de 10.000 funcionários oriundos de 170 países. Sua missão é apresentar soluções sustentáveis

---

<sup>40</sup> Pereira (2009, p. 70) explica que uma das singularidades do Banco Mundial/BIRD entre as demais organizações internacionais criadas no pós-guerra é não ser submetida às obrigações decorrentes do seu pertencimento ao sistema da ONU. Isso significa que está desobrigado de pautar suas ações expressamente pelo cumprimento da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos; não é obrigado a colaborar formalmente com as demais organizações da ONU; e, tem liberdade para definir quais informações que devem ser repassadas ao Conselho Econômico da ONU.

<sup>41</sup> A ONU é formada por seis principais órgãos: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e o Secretariado, bem como por Agências Especializadas, Fundos, Programas, Comissões, Departamentos e Escritórios. Além do Grupo Banco Mundial, podemos citar como exemplos de Agências Especializadas da ONU: o Fundo Monetário Internacional (FMI); a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) (ONU, 2020). O Organograma completo da ONU pode ser visualizado no Anexo A.

<sup>42</sup> Citamos neste estudo as cinco organizações que compõem o Grupo Banco Mundial de acordo com as informações obtidas em sua página oficial na internet. Pereira (2009) aponta outras duas instituições do GBM: o Instituto do Banco Mundial (IBM), criando em 1955 como Instituto de Desenvolvimento Econômico sob apoio das fundações Rockefeller e Ford, tornou-se IBM somente em 2000; e, o Painel de Inspeção, criado em 1993 e possui foro independente para investigar organizações ou pessoas que possam ser afetadas negativamente por projetos financiados pelo Banco Mundial.

para redução da pobreza, com redução da parcela da população global em extrema pobreza (que vive com menos de US\$ 1,90 por dia) para 3% em 2030; e, construção de prosperidade compartilhada nos países em desenvolvimento, aumentando a renda dos 40% das pessoas mais pobres em todos os países (BANCO MUNDIAL, 2020b).

**Quadro 1: Instituições do Grupo Banco Mundial**

Instituição	Ano de criação	Principais atividades	Pontos de destaque
BIRD	1944	Concessão de empréstimos, garantias, produtos de gestão de risco e serviços de consultoria para países de renda média e baixa renda com capacidade de crédito, coordena respostas aos desafios regionais e globais. Ou seja, além de empréstimos, atua na transferência de conhecimento global e assistência técnica.	É a principal instituição do GBM, sendo a mais antiga também. Atualmente possui 189 países-membros, número bem superior aos 42 países membros em 1947 quando efetuou seu primeiro empréstimo.
AID	1960	Fornecer empréstimos para países pobres nas áreas de educação primária, serviços básicos de saúde, água potável, saneamento, agricultura, melhorias no clima e negócios, infraestrutura e reformas institucionais. A cobrança de juros é zero ou muito baixa com reembolsos estendidos por 30 a 38 anos, com carência de 5 a 10 anos. Ainda oferta assistência aos 74 países mais pobres.	Complementa as ações do BIRD, sendo que contam com a mesma equipe de funcionários. Desde 1960 emprestou US\$ 422 bilhões para 114 países, sendo US\$ 30,48 bilhões só no ano fiscal encerrado em 30/06/2020. Os compromissos anuais têm aumentado constantemente e atingiram a média de US\$ 25 bilhões nos últimos três anos.
CFI	1956	Considerada organização “irmã” do Banco Mundial, está focada no setor privado de países em desenvolvimento. Seus produtos e serviços estão voltados para criação de mercados. Também mobiliza recursos de terceiros para investimentos em projetos.	Investe somente em projetos com fins lucrativos, aplicando taxas de mercado aos seus serviços e produtos. Opera em mais de 100 países. Em 2019 investiu US\$ 19,1 bilhões incluindo US\$ 10 bilhões mobilizados de outros investidores.
AMGI	1988	Promove investimento transfronteiriço de países em desenvolvimento fornecendo garantias (proteção contra riscos não comerciais, ou seja, políticos, bem como aumento de crédito, com acesso a fontes de financiamento com melhores	Iniciou suas atividades com capital de US\$ 1 bilhão e com 29 países membros. Em 2019 bateu recorde emitindo US\$ 5,5 bilhões em garantias para investidores privados.

		termos e condições financeiras) para investidores e credores. Fornece proteção contra ações governamentais que poderiam interromper projetos e auxilia na resolução de disputas entre investidores e governos.	Atualmente contém 127 países em desenvolvimento e 25 países industrializados como membros.
CIADI	1966	Instituição líder mundial voltada à resolução de conflitos de investimento internacionais, seja entre investidores e Estados ou ainda, entre Estados e Estados. Oferece procedimentos de investigação para examinar e relatar fatos antes mesmo da disputa. Atua com arbitragem, mediação e conciliação.	O primeiro caso foi registrado em 1972, totalizando 768 casos até junho de 2020. Até os anos 1999, a média de registro de casos por ano era inferior a 10, tendo aumentado para uma média de 28 casos entre 2000 e 2010. Essa média subiu para 44 casos entre 2011 e junho de 2020.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas informações disponíveis no site do GBM (Banco Mundial, 2020b).

A história do Grupo Banco Mundial inicia-se no período da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando países aliados passaram a conversar e se articular para criarem uma ordem internacional, visando estabilidade financeira e intercâmbio comercial. Em outras palavras, Coelho (2002, p. 20) expõe-nos que o foco era a “criação de um sistema capaz de possibilitar mecanismos ágeis de intermediação para a reconstrução dos países afetados pela guerra, bem como restabelecer um ambiente internacional estável do ponto de vista comercial e financeiro”.

Pereira (2009) chama-nos a atenção ao fato de que a elaboração das propostas dessa nova arquitetura econômica internacional iniciou-se ainda em 1941 pelo governo dos EUA, com objetivo de garantir a abertura dos mercados estrangeiros ao seu capital, o livre comércio de seus produtos e seu acesso irrestrito a matérias-primas. As negociações informais e elaboração de propostas começaram a ser efetivadas em 1942 pelos governos dos EUA e do Reino Unido. Quando as negociações formais começaram em 1943, as propostas elaboradas pelo governo do Reino Unido, sob responsabilidade do assessor principal do Tesouro Britânico, John Maynard Keynes, foram descartadas pelo governo norte-americano nos pontos que divergiam das suas propostas, elaboradas sob responsabilidade do assessor-chefe do Secretário do Tesouro dos EUA, Harry Dexter White.

Foi em julho de 1944, que os 45 países aliados da Segunda Guerra Mundial (44 delegações e a Argentina enquanto país neutro) realizaram a Conferência

Monetária e Financeira das Nações Unidas, conhecida como Conferência de Bretton Woods, por ter ocorrido na cidade de Bretton Woods, no estado de New Hampshire, nos EUA. Esse encontro, realizado a partir do convite do governo norte-americano (Presidente Franklin D. Roosevelt), definiu as regras do comércio internacional no pós-guerra. O Acordo de Bretton Woods durou até 15 de agosto de 1971<sup>43</sup> (HARVEY, 2011; PEREIRA, 2009).

A Conferência de Bretton Woods marca a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) que, além de ser a maior e mais importante instituição do GBM, também é a mais antiga. Por isso, a instituição BIRD é considerada o Banco Mundial em si (COELHO, 2002).

Para Pereira (2009), a Conferência de Bretton Woods simbolizou uma mudança drástica na estrutura do poder internacional, institucionalizou uma nova ordem monetária baseada no dólar, a definição da expansão e internacionalização do capital estadunidense pelo próprio EUA, enfim, sua hegemonia na reorganização da política e da economia mundial após a Segunda Guerra Mundial.

Criado como um fundo de estabilização monetária, o FMI era o interesse principal dos países líderes à época de Bretton Woods. De acordo com Soares (1998), inicialmente, o Banco Mundial tinha um papel de reconstrução das economias destruídas pela guerra e empréstimos a longo prazo. Em 1942, a ideia inicial era a criação de um banco para a reconstrução, sendo acrescida a ideia de desenvolvimento no rascunho da proposta de 1943. Sobretudo, é importante destacarmos que as proposições do Banco Mundial foram feitas pelo governo dos EUA, caracterizando-se como uma instituição essencialmente norte-americana, representando sua visão de organização econômica (PEREIRA, 2009).

De acordo com o convênio constitutivo do BIRD, não caberia a ele competir com os bancos comerciais privados, muito menos fortalecer o setor público e quaisquer formas mistas de economia, mas sim, fundamentalmente, financiar projetos para fins produtivos relacionados a obras públicas de fácil definição, supervisão e aferição de resultados que não fossem de interesse direto da banca privada. Ademais, caberia ao Banco promover o investimento de capitais estrangeiros, por meio de garantias ou participação em empréstimos

---

<sup>43</sup> O Acordo de Bretton Woods foi encerrado a partir da decisão unilateral dos EUA (governo de Richard Nixon) de acabar com a convertibilidade do dólar em ouro, ou seja, o fim do padrão dólar-ouro, tornando o dólar uma moeda fiduciária (um título não conversível, não lastreado por nenhum metal).

e outros investimentos realizados por particulares, desde que relacionados a planos específicos de reconstrução ou desenvolvimento (PEREIRA, 2009, p. 59).

Com sede em Washington, D.C. (EUA)<sup>44</sup>, o Banco Mundial foi criado em 1944 e teve seu acordo constitutivo ratificado em dezembro de 1945, a partir da assinatura de 28 Estados-membros. Contudo, começou a operar somente em junho de 1946, com menos de 400 funcionários. Realizou seu primeiro empréstimo em 1947, quando tinha 42 países membros.

Podemos observar a expressiva expansão da instituição que realizou apenas quatro empréstimos em 1947, totalizando US\$ 497 milhões, em comparação aos 302 empréstimos realizados em 2015, que totalizaram US\$ 60 bilhões (BANCO MUNDIAL, 2020b).

Pereira (2017) esclarece que todos os seus clientes são membros, contudo, os membros não necessariamente são clientes, como é o caso dos EUA, Reino Unido, Canadá e Alemanha, que nunca tomaram crédito com o Banco Mundial, até mesmo porque os países considerados “ricos” não são elegíveis para empréstimos. Os critérios de elegibilidade sofreram alterações no decorrer de sua história, mas, em suma, baseiam-se no tamanho da economia, na renda *per capita* e na solvência ante os credores internacionais.

Para além de conhecermos os atuais países-membros do Banco Mundial/BIRD, podemos visualizar a expansão da instituição por meio do fator ano de filiação, critério que utilizamos para organizar a relação no quadro abaixo<sup>45</sup>. Observamos que na década de 1940, quando da sua criação, 43 países foram integrados como membros; esse número caiu para 21 países na década de 1950; mas subiu para 46 na década de 1960, período com o maior número de integração de países, especialmente em 1963; 21 países tornaram-se membros na década de 1970; e, 18 nos anos de 1980. Já na década de 1990, tem-se novamente uma elevação com

---

<sup>44</sup> A localização da sede do Banco Mundial foi motivo de disputas entre os países-membros, pois alguns não queriam que o Banco Mundial fosse localizado nos EUA justamente em prol de um distanciamento da política norte-americana. Nova York chegou a ser cogitada por ser o centro financeiro do país. Por fim, prevaleceu a exigência do governo Roosevelt de instalar a sede do Banco Mundial no centro político do país, isto é, na capital Washington (PEREIRA, 2009).

<sup>45</sup> Quando o ano de filiação é o mesmo para mais de um país, a organização se dá por ordem alfabética.

a integração de 33 países-membros, com destaque para os anos de 1992 e 1993; contudo, desde os anos 2000, apenas 7 países tornaram-se membros.

**Quadro 2: Países membros do BIRD**

<b>País</b>	<b>Ano de Filiação</b>	<b>País</b>	<b>Ano de Filiação</b>
Bélgica	1945	Ruanda	1963
Bolívia	1945	Trinidad e Tobago	1963
Canadá	1945	Uganda	1963
Chile	1945	Quênia	1964
China	1945	Malawi	1965
Equador	1945	Zâmbia	1965
República Árabe do Egito	1945	Guiana	1966
Etiópia	1945	Cingapura	1966
França	1945	Gâmbia	1967
Grécia	1945	Indonésia	1967
Guatemala	1945	Botswana	1968
Honduras	1945	Lesoto	1968
Islândia	1945	Maurício	1968
Índia	1945	Eswatini	1969
República Islâmica do Irã	1945	República do Iêmen	1969
Iraque	1945	Camboja	1970
Luxemburgo	1945	Guiné Equatorial	1970
México	1945	Fiji	1971
Holanda	1945	Omã	1971
Noruega	1945	Bahrain	1972
Paraguai	1945	Bangladesh	1972
Peru	1945	Catar	1972
Filipinas	1945	Romênia	1972
África do Sul	1945	Emirados Árabes Unidos	1972
Reino Unido	1945	Bahamas	1973
Estados Unidos	1945	Barbados	1974
Brasil	1946	Samoa	1974
Colômbia	1946	Granada	1975
Costa Rica	1946	Papua Nova Guiné	1975
Dinamarca	1946	Comores	1976
El Salvador	1946	Guiné-Bissau	1977
Nicarágua	1946	São Tomé e Príncipe	1977
Panamá	1946	Cabo Verde	1978
Uruguai	1946	Maldivas	1978
Venezuela	1946	Ilhas Salomão	1978
Austrália	1947	Suriname	1978
Itália	1947	Djibouti	1980
Líbano	1947	Dominica	1980

República Árabe Síria	1947	Seychelles	1980
Turquia	1947	Santa Lúcia	1980
Áustria	1948	Zimbábue	1980
Finlândia	1948	Butão	1981
Tailândia	1949	Vanuatu,	1981
Paquistão	1950	Belize	1982
Sri Lanka	1950	Hungria	1982
Suécia	1951	São Vicente e Granadinas	1982
Alemanha	1952	Antígua e Barbuda	1983
Japão	1952	Malta	1983
Jordan	1952	Moçambique	1984
Mianmar	1952	St. Kitts e Nevis	1984
Haiti	1953	Tonga	1985
Israel	1954	Kiribati	1986
República da Coreia	1955	Polónia	1986
Argentina	1956	Angola	1989
Vietnã	1956	Bulgária	1990
Gana	1957	Namíbia	1990
Irlanda	1957	Albânia	1991
Arábia Saudita	1957	Mongólia	1991
Sudão	1957	Armênia	1992
Líbia	1958	Azerbaijão	1992
Malásia	1958	Bielo-Rússia	1992
Marrocos	1958	Estónia	1992
Espanha	1958	Geórgia	1992
Tunísia	1958	Cazaquistão	1992
Chipre	1961	República do Quirguistão	1992
República Dominicana	1961	Letónia	1992
Rep Democrática Popular do Laos	1961	Lituânia	1992
Nepal	1961	Ilhas Marshall	1992
Nova Zelândia	1961	Moldávia	1992
Nigéria	1961	Federação Russa	1992
Portugal	1961	Suíça	1992
Kuwait	1962	Turcomenistão	1992
Libéria	1962	Ucrânia	1992
Senegal	1962	Uzbequistão	1992
Serra Leoa	1962	Bósnia e Herzegovina	1993
Somália	1962	Croácia	1993
Tanzânia	1962	República Tcheca	1993
Togo	1962	Estados Federados de Micronésia	1993
Argélia	1963	Macedônia do Norte	1993
Benin	1963	Sérvia	1993
Burkina Faso	1963	República Eslovaca	1993
Burundi	1963	Eslovênia	1993
Camarões	1963	Tajiquistão	1993
República Centro-Africana	1963	Eritreia	1994

Chad	1963	Afeganistão	1995
República Democrática do Congo	1963	Brunei Darussalam	1995
República do Congo	1963	Palau	1997
Costa do Marfim	1963	San Marino	2000
Gabão	1963	Timor-Leste	2002
Guiné	1963	Montenegro	2007
Jamaica	1963	Kosovo	2009
Madagascar	1963	Tuvalu	2010
Mali	1963	Sudão do Sul	2012
Mauritânia	1963	Nauru	2016
Níger	1963		

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas informações disponíveis no site do GBM (Banco Mundial, 2020b).

O BIRD oferece produtos financeiros (empréstimos, garantias e produtos de gestão de risco) e serviços de conhecimento e consultoria (inclusive em uma base reembolsável) para governos nos níveis nacional e subnacional. Seus recursos fornecem aos países mutuários o financiamento necessário e servem como um veículo para transferência de conhecimento global e assistência técnica (BANCO MUNDIAL, 2020b). Tais funções seguem inalteradas desde sua criação, assim como sua estrutura organizativa<sup>46</sup>. Seus estatutos dispõem que o poder de voto para as tomadas de decisões é proporcional ao capital de cada Estado-membro, sendo portanto, desigual<sup>47</sup> (PEREIRA, 2017).

Para Soares (1998), o requisito do presidente do Banco Mundial ser sempre um cidadão dos Estados Unidos demonstra que o Banco Mundial tem um importante papel como instrumento auxiliar do governo dos EUA na execução de sua polícia externa.

Relembramos que o Banco Mundial é formado pelo BIRD e pela AID. Contudo, reforçamos as principais diferenças entre as duas instituições, no que se refere ao aspecto do financiamento, com base em Pereira (2009; 2017) e Banco Mundial (2020b).

<sup>46</sup> O Organograma do Banco Mundial está disponível no Anexo B.

<sup>47</sup> Para ilustrar essa distribuição desigual dos votos, no início da atuação do Banco Mundial em 1947, os EUA e o Reino Unido somavam 48,3% dos votos que, se somados aos outros 11 países mais industrializados, totalizavam 71,4% do total. A subscrição de capital dos EUA era de US\$ 3,175 milhões (1º); US\$ 1,300 milhões do Reino Unido (2º); US\$ 600 milhões da China (3º); US\$ 525 milhões da França (4º), por exemplo. O Brasil (13º) somava US\$ 105 milhões (PEREIRA, 2009).

**Quadro 3: Principais diferenças entre o BIRD e a AID**

	<b>BIRD</b>	<b>AID</b>
<b>Destinatário dos Empréstimos</b>	Setor público (governo e instituições públicas) de países de renda média e baixa solventes.	Setor público de países pobres (calculado pela renda per capita) com pouca ou nenhuma capacidade de tomar emprestado nas condições de mercado.
<b>Prazo de pagamento e juros</b>	Condições próximas as do mercado financeiro internacional ( <i>hard loans</i> ), mediante cálculo semestral referenciado na taxa intercambiária de Londres (LIBOR). O prazo de amortização varia de 15 a 20 anos, com até 5 anos de carência.	Pagamento a longo prazo e sem juros ( <i>soft loans</i> ). São condições bem mais brandas, mas que não caracterizam como doações.
<b>Fontes de financiamento</b>	Subscrição de capital efetuada pelos Estados membros (aproximadamente 20%). Tomada de empréstimos e intermediação financeira em mercados internacionais de capital mediante emissão de bônus (cerca de 80%). Ou ainda, os ganhos da instituição com os pagamentos dos empréstimos e créditos, intermediação bancária e investimentos que realiza com sua receita (pouco expressiva)	Contribuições do BIRD; pagamentos com juros dos empréstimos que realiza; e, contribuições voluntárias realizadas entre países doadores a cada três anos, especialmente os EUA.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Pereira (2009; 2017) e Banco Mundial (2020b).

De acordo com Pereira (2009), há duas categorias de modalidades de empréstimos realizados pelo Banco Mundial/BIRD:

1. **Investimento** – são os empréstimos para:
  - 1.1 Projetos de infraestrutura social e econômica;
  - 1.2 Assistência técnica ou institucional para criação ou reorganização de agências governamentais, importação de conhecimento e tecnologia, estudos e consultorias e programas de formação e treinamento de quadros técnicos e profissionais;
  - 1.3 Intermediação financeira para bancos ou instituições em programas de ajustamento;
  - 1.4 Recuperação de emergência em caso de reconstrução pós-guerra, desastres naturais ou convulsões sociais.

2. **Ajustamento** – visa ajustar as economias domésticas à configuração internacional das últimas décadas do século XX.

2.1 Ajustamento estrutural – criado em 1979 para reforçar as economias altamente endividadas. É condicionado à implementação de medidas macroeconômicas e estruturais e opera em sintonia com os programas do FMI;

2.2 Ajustamento setorial – criado em 1983, fragmenta a política de reestruturação econômica setor a setor.

2.3 Empréstimo de ajuste estrutural especial – aprovado após a crise asiática de 1998, de desembolso ainda mais rápido e volume maior de recursos, aperfeiçoa os empréstimos para fins de ajustamento;

2.4 Empréstimo Programático – também criado no final dos anos 1990, financia projetos e programas de médio prazo para ajuste setorial e estrutural. Os desembolsos são sucessivos e condicionados à avaliação de resultados<sup>48</sup>.

Outro ponto de destaque que o autor traz sobre o BIRD é que, de certa maneira, o setor privado é beneficiado pelos empréstimos realizados, já que os contratos de financiamentos envolvem compra e venda de bens e serviços de diversos tipos, por meio dos contratos de licitação, ou ainda, pela contratação de consultoria privada pelo Banco.

O BM sempre explorou, ainda que de diferentes formas, a sinergia entre o financiamento, a assistência técnica a governos nacionais e subnacionais, a pesquisa econômica e a coordenação de iniciativas multilaterais, com o objetivo de alavancar a sua influência e institucionalizar a sua agenda política nos Estados clientes e em escala internacional (PEREIRA, 2017, p. 392).

Foram as transformações do cenário internacional a partir da Guerra Fria (1947-1991) que levaram à necessidade de integração dos países do Terceiro Mundo para fortalecer a aliança não-comunista, expandir e estabilizar o sistema capitalista, o

---

<sup>48</sup> Como veremos neste estudo, esta é a modalidade do empréstimo realizado pelo Brasil/MEC com o Banco Mundial/BIRD para financiamento do Novo Ensino Médio.

que ensejou as alterações no papel do Banco Mundial, com a implementação de programas de ajuda e concessão de empréstimos aos países do sul (SOARES, 1998).

Até o ano de 1956, 65% dos empréstimos realizados pelo Banco Mundial eram destinados aos países europeus. Enquanto que de 1956 a 1968, os recursos passaram a ser destinados aos países do sul para financiamento do processo de industrialização, sendo que 70% desses empréstimos estavam voltados aos setores de energia, telecomunicações e transporte (SOARES, 1998).

Em troca dos empréstimos, o Banco Mundial/BIRD presta assistência técnica e estabelece exigências políticas e econômicas para que os países contribuam com o desenvolvimento capitalista. Nos anos 1950, ampliou seus aconselhamentos e avaliações sobre os aspectos econômicos dos países contratantes e passou a considerar seus projetos como vitrines para governos de países periféricos aprenderem a administrar melhor seus investimentos, demonstrando seu papel altamente intervencionista (PEREIRA, 2009).

A partir de 1968, com a gestão McNamara (1968-1981), marcada pelo discurso de que “a pobreza desapareceria como consequência inexorável do crescimento econômico”, surge uma nova distribuição setorial dos empréstimos: dos 70% voltados para infra-estrutura no decênio 1958-1968, esse percentual caiu para 37%, e os recursos foram também distribuídos para agricultura (27%), indústria (18%) e setor social (12,8%).

Na década de 1970, o Banco Mundial teve reduzido o número de empréstimos para os países em desenvolvimento, que passaram a contratar de bancos privados com condições facilitadas, em decorrência da “crise nos países centrais e abundância de recursos no mercado financeiro internacional proveniente dos petrodólares” (SOARES, 1998, p. 19).

Na década de 1980, o Banco ganhou importância. De acordo com Soares (1998),

[...] a eclosão da crise de endividamento abriu espaço para uma ampla transformação do papel até então desempenhado pelo Banco Mundial e pelo conjunto dos organismos multilaterais de financiamento. Estes passaram a figurar como agentes centrais do gerenciamento das precárias relações de crédito internacional, e **o Banco Mundial ganhou importância estratégica na reestruturação econômica dos países em desenvolvimento por meio dos programas de ajuste estrutural**. De um banco de desenvolvimento, indutor de

**investimentos, o Banco Mundial tornou-se o guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado** (SOARES, 1998, p. 20-21, grifo nosso).

Conforme Pereira (2009), após a reforma administrativa de 1987, o Banco Mundial buscou acelerar a implementação das medidas de ajustamento, por isso, passou a articular suas operações financeiras e de assistência técnica com um enfoque estratégico em cada país. A respeito dessa agenda de ajustes, há uma convergência em uma agenda macroeconômica hipermercadista (anos 1980); uma agenda ampliada e reciclada para manutenção do ajuste macroeconômico (1990-1998); e, a consolidação dessa agenda (1998-2014) (PEREIRA, 2017).

A análise de Pereira (2017) nos mostra que nos anos de 1980: o contexto pós rompimento do Acordo de Bretton Woods pelos EUA<sup>49</sup>, a sobrevalorização do dólar, a crise causada pelo choque do petróleo, a liberalização do fluxo de capitais, a queda do preço das matérias-primas com aumento da dívida dos países latino-americanos e a guinada liberal-conservadora promovida pelos governos Thatcher (Reino Unido) e Reagan (EUA) marcaram a atuação do Banco Mundial em consolidar o ajuste estrutural dos países endividados. Ou seja, os empréstimos eram realizados mediante condicionalidades, buscando disciplinar as políticas econômicas desses países, com base em um discurso de Estado defeituoso e mercado eficiente.

Soares (1998, p. 21) corrobora, afirmando que “o Banco Mundial (tal como o FMI) passou a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar a própria legislação dos países [...] passou a exercer amplo controle sobre o conjunto das políticas domésticas”. A autora complementa, ainda, que tais condicionalidades são “amplas e severas de cunho macroeconômico e setorial”.

Por meio das condicionalidades, o Banco Mundial começou a implementar um amplo conjunto de reformas estruturais nos países endividados, pautadas em uma concepção ‘mais adequada de crescimento’: liberal, privatista, de abertura ao comércio exterior e

---

<sup>49</sup> Com a desvalorização do dólar no final dos anos 1960, outros países passaram a trocar a moeda por ouro e questionar seu papel como meio de pagamento internacional, o que levou os EUA a não ter mais condições de cobrir a paridade do dólar com o ouro e encerrar o Acordo em 1971. A partir de então, as taxas de câmbio são flutuantes no sistema financeiro internacional, mas permaneceu a hegemonia do dólar, pelo padrão dólar-flexível. Nos anos de 1990 tem-se a configuração do dólar como moeda da globalização financeira (OLIVEIRA; MAIA; MARIANO, 2008).

ortodoxa do ponto de vista monetário. Essas políticas, que atendem em termos gerais às necessidades do capital internacional em rápido processo de globalização, foram batizadas no final dos anos 80 de 'Consenso de Washington' (SOARES, 1998, p. 23).

Consideramos importante a apresentação que a autora faz dos cinco eixos principais desse programa de ajustes, que foram mantidos ao longo da história do Banco, apesar das variações de alguns componentes (SOARES, 1998, p. 23).

1. equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos;
2. abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias;
3. liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
4. desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos etc.;
5. privatização das empresas e dos serviços públicos.

Na década de 1990, o programa de ajustes permanece, porém, seu escopo modificou-se de forma decisiva. Com a retomada do discurso de combate à pobreza<sup>50</sup>, desconsiderando a contradição existente no processo de produção e apropriação de riquezas, as proposições do Banco Mundial seguem a premissa de que a pobreza poderia ser combatida tão-somente pela distribuição parcial dos resultados de crescimento. Nesse período também houve uma redefinição do papel do Estado, que deveria se aproximar do mercado e ambos se complementar<sup>51</sup>; a inclusão da questão ambiental, com a defesa de que o crescimento econômico poderia custear a proteção ambiental e diminuir a pressão social sobre a natureza; e, ainda, a disseminação da ideia de governança, para a qual a eficácia da gestão pública depende da boa governança entre as agências estatais e a sociedade civil (PEREIRA, 2017).

---

<sup>50</sup> Para Pereira (2009; 2017) o combate à pobreza é uma das principais dimensões do discurso de desenvolvimento do Banco Mundial desde os anos de 1950. Sendo que essa bandeira ganhou destaque nos anos da gestão McNamara (1968-1981). Recentemente, o Relatório Anual do Banco Mundial de 2019 trouxe a temática "Erradicar a pobreza, investir em oportunidades" (BANCO MUNDIAL, 2019).

<sup>51</sup> Pereira (2017, p. 401) destaca a ideia do "papel do Estado como 'parceiro, catalisador e facilitador' do crescimento econômico conduzido, sempre, pelo setor privado", presente nos Relatórios de Desenvolvimento Mundial de 1991 e 1997.

Sobre a ênfase dada pelo Banco Mundial no combate à pobreza, Soares (1998, p. 27) tece a crítica de que as “propostas se restringem ao financiamento de programas sociais compensatórios voltados para as camadas mais pobres da população” e que “os programas sociais visam garantir o suporte político e a funcionalidade econômica necessários ao novo padrão de crescimento baseado no liberalismo econômico”.

Por fim, acerca da consolidação dessa agenda, a partir de 1998, Pereira (2017) explica que, no contexto da crise econômica, o Pós Consenso de Washington<sup>52</sup> representa não a superação, mas sim, uma atualização da agenda neoliberal, na qual o Banco Mundial passou ocultar as condicionalidades dos empréstimos na intenção que de que sociedade se identificasse e internalizasse os programas de ajuste. A ideia de apropriação demonstra que não há uma imposição externa unilateral do Banco Mundial em sua relação com os Estados. Para o autor, a “efetividade das ações do BM, portanto, depende de uma via de mão dupla permanente com um espectro amplo e multifacetado de atores públicos e da sociedade civil” (PEREIRA, 2017, p. 405).

Podemos visualizar que ao longo de sua história, o Banco Mundial segue adaptando-se às mudanças políticas e econômicas, tendo passado de um banco de reconstrução, de desenvolvimento, para consolidar-se como uma instituição financeira voltada à liberalização da economia e expansão do sistema capitalista.

Quanto aos investimentos voltados ao setor da educação, na década de 1970, o Banco Mundial tratou das necessidades básicas de aprendizagem numa concepção minimalista de educação, na qual preconiza-se a aquisição de um mínimo necessário de educação por todos, com um mínimo de desperdício e maximização dos indicadores de eficiência, de acesso, de conclusão da educação primária e de alfabetização dos adultos (SILVA, 1999).

A partir dos anos de 1980, segundo Silva (2002, p. 71), “as políticas do Banco Mundial passaram a postular que o desenvolvimento dos recursos humanos não só ajudaria a aliviar a pobreza, mas também contribui significativamente para o crescimento da produtividade nacional”.

Sobretudo, a partir de seu apoio para a realização da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida em Jontiem – Tailândia, no período de 5 a 9 de

---

<sup>52</sup> O Presidente do Banco Mundial James Wolfensohn, durante a Cúpula das Américas em 1998, fez o pronunciamento sobre o fim do Consenso de Washington (Pereira, 2017).

março de 1990, o Banco Mundial expandiu sua atuação no campo da educação, na tentativa de liderar o movimento “educação para todos”, apesar de manter-se pautado na perspectiva de educação voltada ao desenvolvimento econômico (FERREIRA; FONSECA; SCAFF, 2019).

Soares (1998, p. 30) explica que a ênfase dada à educação nesse período visava a “formação de capital humano adequado aos requisitos do novo padrão de acumulação”, além do fato da educação ser utilizada como “instrumento de redução da pobreza”, mas que não houve uma política consistente nesse sentido. Corroborando, Silva (1999, p. 110) afirma que

[...] de acordo com sua **lógica credencialista-utilitarista**, a ênfase dessa política foi direcionada à metodologia de ensino, ou seja, como ocorre a aprendizagem e como se pode expandir o conhecimento, mais do que como transmiti-lo, com o propósito de que **aqueles que têm acesso à escola pública adquiram conhecimentos, competência, domínio de linguagens, habilidades e destrezas essenciais para o alívio da pobreza e produzam maiores rendimentos econômicos** (grifo nosso).

Em sua análise sobre a atuação do Banco Mundial no setor educacional, Silva (1999) afirma que há um direcionamento ao encolhimento do Estado e a transferência dos serviços educacionais ao setor privado.

O Banco Mundial reconceituou as estratégias do **desenvolvimento** e da **educação**, considerando-as condição *sine qua non* para drenar esse modelo econômico excludente e hipertrofiante. O desenvolvimento passou a estar associado ao mercado e fundamentou uma nova proposta, segundo a qual as transformações são decorrentes das invenções tecnológicas e das incertezas econômicas que exigiram a reorientação das políticas em direção ao favorecimento do mercado (SILVA, 1999, p. 112, grifo do autor).

No que se refere à América Latina e ao Brasil, a autora entende que as políticas e estratégias de cunho neoliberal oriundas do Banco Mundial e que revelaram o poder dos EUA, são capazes de introduzir “disfunções profundas na educação pública e colocar em escombros conquistas sociais” (SILVA, 1999, p. 116).

Com a intenção de visualizarmos a expansão e influência do Banco Mundial no financiamento de projetos pelo mundo, organizamos as tabelas que seguem, elaboradas com base nas informações disponíveis em seu site (BANCO MUNDIAL, 2020b).

Podemos observar primeiramente os projetos atualmente ativos financiados pelo Banco Mundial, distribuídos por setores<sup>53</sup>. Dos onze setores, a Educação aparece em 8ª posição no quesito valor total dos financiamentos, somando US\$ 23.95 bilhões. Se compararmos com o quadro seguinte, a Educação passa para a 5ª posição no valor de projetos já encerrados, somando US\$ 54.63 bilhões.

#### Quadro 4: Projetos ativos financiados pelo Banco Mundial no Mundo por setor

Setor do projeto	Quantidade de Projetos	Valor total dos Projetos
Transporte	489	US\$ 43.64 bilhões
Energia e Extrativos	434	US\$ 42.02 bilhões
Água, Saneamento e Gestão de Resíduos	497	US\$ 34.44 bilhões
Administração Pública	743	US\$ 29 bilhões
Proteção Social	483	US\$ 27.73 bilhões
Agricultura, Pesca e Silvicultura	548	US\$ 25.84 bilhões
Saúde	402	US\$ 25.31 bilhões
Educação	406	US\$ 23.95 bilhões
Indústria, Comércio e Serviços	437	US\$ 19.96 bilhões
Setor Financeiro	181	US\$ 11.22 bilhões
Informação e Comunicação	293	US\$ 5.62 bilhões

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Banco Mundial (2020b). Setores organizados pelos valores financiados, na ordem do maior para o menor.

#### Quadro 5: Projetos já encerrados financiados pelo Banco Mundial no Mundo por setor

Setor do projeto	Quantidade de Projetos	Valor total dos Projetos
Administração Pública	5.565	US\$ 129.72 bilhões
Energia e Extrativos	1.717	US\$ 86.84 bilhões
Transporte	1.781	US\$ 86.44 bilhões
Setor Financeiro	1.376	US\$ 67.32 bilhões
Educação	1.636	US\$ 54.63 bilhões
Indústria, Comércio e Serviços	1.745	US\$ 50.47 bilhões
Proteção Social	1.988	US\$ 48.10 bilhões
Água, Saneamento e Gestão de Resíduos	1.653	US\$ 47.00 bilhões

<sup>53</sup> Esclarecemos que pode ocorrer do projeto abranger mais de um setor.

Agricultura, Pesca e Silvicultura	2.164	US\$ 46.14 bilhões
Saúde	1.362	US\$ 41.01 bilhões
Informação e Comunicação	466	US\$ 6.39 bilhões

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Banco Mundial (2020b). Setores organizados pelos valores financiados, na ordem do maior para o menor.

Analisamos em seguida a distribuição desses financiamentos por região, onde observamos que a região da América Latina e Caribe ocupa a 6ª posição das nove regiões elencadas no que se refere aos valores de financiamento. Há atualmente, 336 projetos ativos nessa região, que somam US\$ 34.04 bilhões. Contudo, se passarmos para a análise da tabela seguinte que traz o quantitativo e valores de projetos já encerrados, constatamos que a América Latina e Caribe é a região que mais obteve financiamento do Banco Mundial. São 2.841 projetos encerrados que somaram o valor de US\$ 220.76 bilhões, ou seja, 24% do valor total de US\$ 918.18 bilhões.

#### **Quadro 6: Projetos ativos financiados pelo Banco Mundial por região em todos os setores**

<b>Região</b>	<b>Quantidade de Projetos</b>	<b>Valor total dos Projetos</b>
Oeste da África	558	US\$ 66.25 bilhões
Leste da África	528	US\$ 55.61 bilhões
Leste da Ásia e Pacífico	459	US\$ 43.28 bilhões
Sul da Ásia	399	US\$ 37.70 bilhões
Europa e Ásia Central	360	US\$ 34.44 bilhões
América Latina e Caribe	336	US\$ 34.04 bilhões
Centro Leste e Norte da África	179	US\$ 21.27 bilhões
África	12	US\$ 22.99 milhões
Outros	19	US\$ 1.07 bilhões
<b>TOTAL</b>	<b>2.850</b>	<b>US\$ 293.68 bilhões</b>

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Banco Mundial (2020b). Regiões organizados pelos valores financiados, na ordem do maior para o menor.

#### **Quadro 7: Projetos já encerrados financiados pelo Banco Mundial por região em todos os setores**

<b>Região</b>	<b>Quantidade de Projetos</b>	<b>Valor total dos Projetos</b>
América Latina e Caribe	2.841	US\$ 220.76 bilhões
Leste da Ásia e Pacífico	2.397	US\$ 182.40 bilhões

Sul da Ásia	1.743	US\$ 153.51 bilhões
Europa e Ásia Central	2.024	US\$ 146.47 bilhões
Centro Leste e Norte da África	1.262	US\$ 68.37 bilhões
Leste da África	1.417	US\$ 60.70 bilhões
Oeste da África	1.389	US\$ 47.67 bilhões
África	1.792	US\$ 38.18 bilhões
Outros	85	US\$ 133.43 milhões
<b>TOTAL</b>	<b>14.950</b>	<b>US\$ 918.18 bilhões</b>

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Banco Mundial (2020b). Regiões organizados pelos valores financiados, na ordem do maior para o menor.

Quanto ao setor da Educação, o financiamento de projetos ativos perpassa atualmente por 111 países em todo o Mundo. Do valor total de US\$ 23.95 bilhões, US\$ 3.21 bilhões são destinados à América Latina e Caribe, colocando a região na 4ª posição das oito elencadas.

#### **Quadro 8: Projetos ativos financiados pelo Banco Mundial no Mundo no setor de Educação**

<b>Região</b>	<b>Quantidade de Projetos</b>	<b>Valor total dos Projetos</b>
Sul da Ásia	59	US\$ 5.86 bilhões
Leste da África	79	US\$ 5.15 bilhões
Oeste da África	101	US\$ 3.81 bilhões
América Latina e Caribe	51	US\$ 3.21 bilhões
Leste da Ásia e Pacífico	56	US\$ 2.55 bilhões
Europa e Ásia Central	42	US\$ 1.75 bilhões
Centro Leste e Norte da África	17	US\$ 1.61 bilhões
África	1	US\$ 3.5 milhões
<b>TOTAL</b>	<b>406</b>	<b>US\$ 23.95 bilhões</b>

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Banco Mundial (2020b). Regiões organizados pelos valores financiados, na ordem do maior para o menor.

Assim como apontaram os dados de projetos já encerrados em todos os setores, no setor da Educação, a América Latina e Caribe também lidera o grupo das oito regiões que receberam financiamento do Banco Mundial, tendo contratado empréstimos no valor total de US\$ 15.57 bilhões, equivalente a 28,5% do total de R\$ 54.63 bilhões. Esses projetos atingiram ao todo 147 países do Mundo. Vejamos:

**Quadro 9: Projetos já encerrados financiados pelo Banco Mundial no Mundo no setor de Educação**

<b>Região</b>	<b>Quantidade de Projetos</b>	<b>Valor</b>
América Latina e Caribe	339	US\$ 15.57 bilhões
Sul da Ásia	158	US\$ 13.10 bilhões
África	7	US\$ 10.23 milhões
Leste da Ásia e Pacífico	246	US\$ 8.60 bilhões
Leste da África	278	US\$ 5.99 bilhões
Oeste da África	283	US\$ 4.55 bilhões
Europa e Ásia Central	187	US\$ 3.90 bilhões
Centro Leste e Norte da África	134	US\$ 2.90 bilhões
Outros	4	US\$ 7.74 milhões
<b>TOTAL</b>	<b>1.636</b>	<b>US\$ 54.63 bilhões</b>

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Banco Mundial (2020b). Regiões organizados pelos valores financiados, na ordem do maior para o menor.

Destacamos que para a concessão de empréstimos, o Banco Mundial impõe suas condicionalidades que impactam na construção da política educacional. Os resultados dos projetos são acompanhados e examinados pelo Banco, sendo que a morosidade na execução dos projetos acarreta despesas adicionais com elevação dos encargos (juros e taxas), aumentando o custo do financiamento, ou ainda, a diminuição e o atraso nos desembolsos que são executados conforme o cumprimento das metas estabelecidas.

Independente do setor de enfoque do projeto, inclusive o setor educacional, os créditos concedidos pelo Banco por meio dos empréstimos integram a dívida externa do país por se tratarem de projetos de natureza econômica. Fonseca (1998, p. 234) explica que:

Embora a política de crédito do Banco se autodenomine “cooperação” ou “assistência técnica”, trata-se, na verdade, de empréstimos do tipo convencional (ou *hard*), tendo em vista os pesados encargos que acarretam e também a rigidez das regras e as pré-condições financeiras e políticas inerentes ao processo de financiamento comercial.

As condicionalidades impostas pelo Banco Mundial são acatadas pelos países tomadores dos empréstimos sob a fachada da “cooperação” ou ainda de “ajuda”. Tais termos, segundo Silva (1999, p. 204) são utilizados para desqualificar, discriminar e

excluir aqueles que resistem à lógica do Banco. Trata-se de uma “ferramenta de intervenção/dominação, confinando os países, os governos, as instituições e os pobres a uma posição marginal”. A respeito, Pereira afirma que:

**A relação do BM com os governos nacionais e subnacionais não deve ser vista de maneira unilateral**, como mera imposição externa. Embora existam **formas e mecanismos de pressão diferenciados** (financeiros, políticos, intelectuais e simbólicos) acionados pelo BM conforme as circunstâncias, o assunto, e o cliente, a atuação da entidade historicamente sempre se deu em meio a uma densa e crescente **rede de relações** que envolve agentes nacionais e internacionais públicos, privados, não governamentais, filantrópicos e empresariais, os quais, com meios e níveis de gravitação distintos, apoiam, propõem, adaptam, negociam e veiculam as ideias e prescrições da instituição (PEREIRA, 2017, p. 394, grifo nosso).

Para Silva (1999), nessa relação de intervenção e consentimento, a intervenção sistemática do Banco Mundial, como uma instituição guardiã dos interesses do capital, e o consentimento do Estado brasileiro evidencia a longevidade e ampliação da política *redistributiva-contencionista-reformista* da década de 1990. A replicação de macropolíticas externas na educação pública brasileira representa uma estratégia política do governo brasileiro, que tem tomado a educação como instrumento de persuasão de reformas, com restrição ou obstrução a direitos sociais.

### **2.3. A influência do Banco Mundial na Reforma do Estado brasileiro a partir dos anos de 1990**

A relação do Brasil com o Banco Mundial iniciou-se em 14 de janeiro de 1946 quando o país se tornou um Estado-membro da instituição. De acordo com Soares (1998), o primeiro empréstimo realizado pelo Brasil com o Banco Mundial foi em 1949, no valor de US\$ 75 milhões. No período de 1949 a 1954, 14% do valor de empréstimos realizados pelo Banco foi destinado ao Brasil, totalizando US\$ 194 milhões. Durante os governos de Getúlio Vargas (1951-1954), Juscelino Kubitschek (1956-1961) e João Goulart (1961-1964), tem-se um período de não aprovação de empréstimos em razão de conflitos políticos e econômicos entre ambos. Somente a partir da Ditadura Militar,

o Banco Mundial retoma a concessão de empréstimos ao Brasil, sendo que nos anos de 1970, o Brasil foi o país que mais emprestou do BIRD.

Nesse percurso histórico, a autora ainda explica que houve outra considerável diminuição nos anos de 1980 e, no final da década, o Brasil chegou a decretar moratória parcial da dívida externa (SOARES, 1998). Em 1980, a dívida externa do Brasil era de US\$ 64,2 milhões, sendo que esse montante praticamente dobrou antes do final da década, totalizando US\$ 121,1 milhões em 1987 (SILVA, 2002).

Nos anos 80, o Brasil teve uma relação difícil com o Banco Mundial, cedendo e recuando parcialmente às suas pressões e às do FMI para adotar as políticas de ajuste. Na verdade, o modelo de ajuste dos organismos multilaterais se revelou incompatível com a complexa estrutura da economia brasileira (SOARES, 1998, p. 33).

Essa queda nos empréstimos se acentuou no início da década de 1990 (de 10% entre 1980-1988 para 4,9% de 1989-1994 do total de empréstimos do Banco) em razão do Banco Mundial ter voltado seus investimentos para fora da América Latina e dos crescentes problemas de gerenciamento dos projetos, com atrasos nos cronogramas e dificuldades nos adiamentos das contrapartidas por parte do Brasil (SOARES, 1998). Contudo, ainda na década de 1990, o Brasil passou a adotar as reformas propostas pelo modelo liberal, ensejando uma reaproximação do país com o Banco Mundial e consequente agravamento da dívida externa.

Tais reformas foram adotadas inicialmente pelo governo de Fernando Collor de Melo e intensificadas por Fernando Henrique Cardoso, por meio da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro. De acordo com Soares (1998), dentre as ações executadas destacam-se os diversos programas de estabilização, corte de gastos públicos, renegociação da dívida externa, promoção da abertura comercial, flexibilização e estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros, privatização, eliminação de programas de incentivo e controle de preços, aumento de exportações e desmantelamento de serviços e políticas públicas. Assim como em outros países da América Latina, esse programa de ajustes executado pelo governo brasileiro teve como consequências a queda da renda *per capita*, o aumento da concentração de renda e o alastramento da pobreza e da exclusão social.

As ações neoliberais foram implementadas nos diferentes países com o objetivo de superar a crise do capitalismo dos anos 1970/1980. Nesse momento, o

neoliberalismo foi justificador do afastamento do Estado das relações econômicas, mediante o argumento de que a crise era estatal, incumbindo o papel regulador ao próprio mercado<sup>54</sup>. No Brasil, a tentativa de implementação dessa orientação foi realizada por Fernando Collor de Melo (1990-1992) no início dos anos 1990, mediante a adesão aos princípios do Consenso de Washington (CARVALHO, 2009). Silva (2002) explica que as elites dirigentes brasileiras se rearticularam em torno desse projeto conservador subordinado ao FMI, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio.

Em 1989 funcionários do governo norte-americano, do FMI e do Banco Mundial se reuniram nos EUA para avaliar as reformas até então empreendidas na América Latina. Desse encontro, foram estabelecidas dez estratégias<sup>55</sup> para os países da América Latina, conhecidas como Consenso de Washington, que convergiam em dois objetivos: “drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação” e “máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco” (BATISTA, 2001, p. 18). A proposta culpabilizava os países latino americanos por suas crises e altas dívidas, desconsiderando a crise mundial. Bem como, não priorizava os direitos sociais, sob o argumento de que os problemas como saúde, educação ou pobreza seriam resolvidos com a liberalização da economia. O ajuste estrutural foi apresentado como a saída dos países para a crise.

As organizações internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, tiveram um papel bastante ativo na difusão das normas do Consenso de Washington. As economias mais frágeis tiveram que obedecer às recomendações dessas instituições para melhorarem sua imagem perante os investidores e credores internacionais (DARDOT; LAVAL, 2016).

Ao apontar as incoerências, inadequações e contradições do documento, Batista (2001) destaca que a América Latina serviu de laboratório para a burguesia internacional, tendo o neoliberalismo apresentado resultados modestos e limitados

---

<sup>54</sup> Desde o final do século XIX, o capitalismo tem demonstrado que as crises são inevitáveis e a redefinição do papel do Estado apresenta-se como uma das estratégias utilizadas para a culpabilização pela crise, sob o discurso de que o Estado está em crise, por ser um mal administrador, justificando a necessidade das reformas.

<sup>55</sup> As dez regras básicas recomendadas para promover o reajustamento econômico: disciplina fiscal; uma mudança nas prioridades para despesas públicas; reforma tributária; liberalização do sistema financeiro; uma taxa de câmbio competitiva; liberalização comercial; liberalização da entrada do investimento direto; privatização das empresas estatais; desregulamentação; direitos da propriedade assegurados (WILLIAMSON, 2003).

quanto à estabilização monetária, além da miséria crescente, altas taxas de desemprego, tensão social, enfim, graves problemas.

As consequências dessas políticas não fogem à regra das demais experiências latino-americanas. O quadro recessivo que o ajuste impôs gerou queda da renda *per capita*, aumento da concentração de renda, alastramento da pobreza e da exclusão social no país (SOARES, 1998, p. 36).

No final dos anos 1980 e início de 1990, o neoliberalismo ortodoxo<sup>56</sup> foi contraposto por um modelo de Estado social-liberal e de administração pública gerencial, ou seja, por uma terceira via. Seus disseminadores foram Bill Clinton (1993-2001) nos EUA, Tony Blair (1997-2007) na Inglaterra e, no Brasil, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que defendiam que o Estado não deveria ser necessariamente mínimo, mas reformado (CARVALHO, 2009).

Em 1995 o Brasil deu início a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso. Para instituir a reforma, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob coordenação do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Bresser Pereira (2006) defende a reforma como uma necessidade crucial interna e também pela exigência dos investidores estrangeiros e agências financeiras multilaterais, não bastando apenas o programa de ajuste estrutural para a retomada do crescimento do país. Para o então ministro, seria necessária uma flexibilização da estabilidade dos servidores públicos de modo a aproximar os mercados de trabalho público e privado para que o Brasil atingisse uma “administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo” (BRESSER PEREIRA, 2006, p 21).

Silva (2002) esclarece-nos que, no contexto da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado, o governo brasileiro, as elites empresariais e parcela do Congresso Nacional construíram um consenso partidário e colocaram o país numa posição subordinada e leal aos interesses das instituições financeiras internacionais (Banco Mundial, FMI e Organização Mundial do Comércio).

---

<sup>56</sup> O Neoliberalismo tem suas bases na obra *O caminho da servidão*, publicada em 1944 por Friedrich von Hayek (MORAES, 2001) também fundador da Sociedade Mont Pèlerin, em 1947. Dentre suas ideias iniciais, destaca-se o combate ao Estado de bem-estar social, à intervenção do Estado na economia, ou seja, à doutrina keynesiana.

Caberia, então, ao presidente eleito, em 1994, implementar as decisões subscritas no Consenso de Washington, gerar superávit primário, administrar as pressões internas, zelar pelo desempenho das instituições bancárias, quebrar os monopólios estatais, reduzir investimento públicos sociais, flexibilizar as relações de trabalho, executar as reformas estruturais e o plano de privatização e de desnacionalização (SILVA, 2002, p. 107).

Pois,

[...] as políticas procedentes das instituições financeiras pretendiam o controle sobre as decisões da economia dos países em desenvolvimento, a instituição de consumo norte-americano, a difusão dos valores do mercado para as relações sociais, domínio sobre a produção científica e tecnológica e a redução das funções do Estados no oferecimento dos serviços públicos, especialmente saúde, previdência social, cultura e educação (SILVA, 2002, p. 108).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) trouxe como proposta básica a flexibilização da administração pública e aumento da *accountability*<sup>57</sup> como uma nova forma de provisão dos serviços, mediante a criação de entidades públicas não estatais, como as organizações sociais (OS)<sup>58</sup>.

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultado; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 28).

Osborne e Gaebler (1998), autores que inspiraram a Nova Gestão Pública, também denominada Nova Administração Pública ou gerencialismo<sup>59</sup>, afirmam que

---

<sup>57</sup> O termo *Accountability* advém da Língua Inglesa e refere-se à responsabilização, obrigação de prestar contas, transparência por parte dos servidores ou órgão administrativo.

<sup>58</sup> Organização Social (OS) é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que recebe delegação do Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviço público de natureza social (DI PIETRO, 2014, p. 580). Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) trata-se de qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativas de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio do termo parceria (DI PIETRO, 2014, p. 584).

<sup>59</sup> Para Newman e Clarke (2012, p. 359), o gerencialismo (ou Nova Gestão Pública) “é uma ideologia que legitimava direitos ao poder, especialmente ao direito de gerir, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais”. Trata-se de um elemento

esses tipos de instituições públicas são flexíveis, adaptáveis e prontas para aprender novos procedimentos com agilidade. Baseiam-se na competição, permitindo escolha por parte do consumidor. Defendem uma falência da burocracia que é lenta e centralizada; que os governos burocráticos se tornaram “inchados, ineficientes, funcionando com desperdício”, não mais acompanhando a sociedade ágil da atualidade (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 12). Os autores ainda afirmam que o público acompanha os custos governamentais em razão da principal fonte de recursos do governo ser proveniente da arrecadação tributária, por isso, a demanda por instituições que produzam bens e serviços de alta qualidade, com alta produtividade em relação aos investimentos realizados.

O termo governança se tornou uma palavra chave na nova política neoliberal. Dardot e Laval (2016, p. 276), ressaltam que a “boa governança” do Estado, ao tomar emprestado o modelo de governança das empresas ou conceber a ação governamental sob a “lógica gerencial predominante nos grandes grupos multinacionais”, “tem um papel central na difusão da norma da concorrência generalizada”, bem como “respeita as condições de gestão sob os empréstimos de ajuste estrutural e, acima de tudo a abertura de fluxos comerciais e financeiros, de modo que se vincula intimamente a uma política de integração do mercado mundial”. Da mesma forma, “[...] os dirigentes dos Estados foram colocados pelas mesmas razões sob o controle da comunidade financeira internacional, de organismos de *expertise* e de agências de classificação de riscos”.

Essa nova lógica comanda as *agendas*, decisões e ações do Estado. Isso significa que, a ação pública não é apenas colocada em conformidade com os interesses financeiros, mas passou também a envolver a *cogovernança privado-pública* que colocam “os Estados sob o controle de um conjunto de instâncias supragovernamentais e privadas que determinam os objetivos e os meios da política que deve ser conduzida (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 277, grifos nossos), bem como transfere cada vez mais a execução dos serviços públicos para instituições privadas e filantrópicas, as quais incluem “redes globais” (BALL, 2012).

---

chave para as reformas orientadas pelas instituições financeiras internacionais, ou seja, um modelo global para a reforma. A expressão *estado gerencial* foi cunhada pelos autores na tentativa de nomear os processos de transformação cultural e política que ocorreram na Grã-Bretanha nos anos de 1980-1990. O gerencialismo, enquanto ideologia, combinado com a gerencialização, enquanto processo de transformação, produzem o estado gerencial.

Sob a premissa de um “governo inadequado” (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 25), a Nova Gestão Pública coaduna aos preceitos da terceira via de que o Estado deveria ser reinventado em razão de sua crise<sup>60</sup>. Mesmo seus defensores argumentando que a crise não era do sistema capitalista, ao Estado caberia proteger o setor financeiro.

Harvey (2011, p. 16) explica que a proteção do Estado, a todo custo às instituições financeiras, é um dos princípios básicos pragmáticos da década de 1980 que “bateu de frente com o não intervencionismo que a teoria neoliberal prescreveu”. Representa uma política de privatização dos lucros e socialização dos riscos; salvamento dos bancos e sacrifício das pessoas. Desta feita, os bancos não são responsabilizados pelas consequências negativas dos comportamentos de alto risco.

Na perceptiva do programa político da terceira via, sob os preceitos da Nova Gestão Pública, a reforma administrativa foi defendida como a possibilidade de substituir a perspectiva burocrática de gestão anterior por uma abordagem gerencial (ou nova administração pública). Oriunda do mundo empresarial, por meio de um Estado democrático contemporâneo, atento às suas novas funções em um mundo globalizado, para além de garantidor da propriedade privada, mas formulador e implementador de políticas públicas (BRESSER PEREIRA, 2006).

Giddens (1999, p. 76), um dos principais formuladores das ideias da terceira via, apresenta seus valores: “igualdade, proteção aos vulneráveis, liberdade como autonomia, não há direitos sem responsabilidade, não há autoridade sem democracia, pluralismo cosmopolita e conservadorismo filosófico”. A partir das críticas às políticas de direita (neoliberalismo) e de esquerda (socialismo-comunismo), o sociólogo defende que a terceira via é apresentada para ajudar os cidadãos a abrirem seu caminho através dos fenômenos da globalização, transformações na vida pessoal e relações com a natureza.

Os neoliberais querem encolher o Estado; os social-democratas, historicamente, têm sido ávidos por expandi-lo. A terceira via afirma

---

<sup>60</sup> O autor Pedro Cavalcante tem discutido a ideia de uma Era pós Nova Gestão Pública (*Post-New Public Management*). A pós-NGP se daria num processo de continuidade e gradualismo da NGP e não necessariamente de ruptura com o paradigma anterior, mas com diferenças no tocante às dimensões de foco (de um cidadão cliente, consumidor para um cidadão parceiro), fonte inspiradora (da lógica do mercado para as redes), crenças fundamentais (da eficiência, competição nos contratos para a confiança e reciprocidade), visão do Estado (de uma superioridade administrativa do mercado para o fortalecimento da capacidade burocrática interativa), entre outros (CAVALCANTE, 2017).

que o que é necessário é reconstruí-lo – ir além daqueles da direita ‘que dizem que o governo é o inimigo’, e daqueles da esquerda ‘que dizem que o governo é a resposta’” (GIDDENS, 1999, p. 80).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) expressa as ideias da terceira via de que a reforma do Estado é um princípio orientador básico dessa política, bem como a renovação e desenvolvimento da comunidade dependem de parcerias do governo com a sociedade civil (GIDDENS, 1999). Neste ponto, é importante termos clareza de que público não é sinônimo de estatal, pois a terceira via traz como elemento chave de sua proposta a possibilidade de prestação do serviço público não estatal pela sociedade civil. Sendo assim, há o serviço público que ainda é prestado exclusivamente pelo Estado e o serviço público não estatal, que pode ser prestado por entidades privadas. Nesse modelo, o Estado descentraliza a prestação do serviço, não mais executando-o diretamente, mas mantendo seu financiamento. A educação é um exemplo de serviço público não estatal, por isso, podemos visualizar sua ampla oferta por entidades privadas, seja em nome do Estado, pelas OS e OSCIP, ou com fins de lucro.

Nesse sentido, a *publicização* diferencia-se da privatização. No âmbito educacional, de acordo com o que é apresentado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), mediante a *publicização*, a escola é concedida à gestão privada (organizações sociais), mas continua sendo do Estado, que se mantém como regulador da atividade. Como não há alienação do patrimônio, não há privatização<sup>61</sup>.

Surge, assim, uma “esfera pública que não integra o aparelho estatal” e “uma esfera privada com ‘sentido público’”. As políticas implementadas trazem “aparências modernizadoras, democráticas e de interesse social, mas que em última instância, favorecem os objetivos da iniciativa privada/mercantil, já que criam novas oportunidades de negócios e de lucro” (CARVALHO, 2019b, p. 60).

Os governos posteriores ao de Fernando Henrique Cardoso, isto é, de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016) aprofundaram as

---

<sup>61</sup> A respeito, Freitas (2018) tece a crítica no sentido de que não há “meia privatização” ou “quase mercado”, ou seja, a partir da criação do público não estatal por meio da publicização, a educação caminha para uma privatização plena, com sua inserção no livre mercado sob controle político e ideológico por parte das mantenedoras privadas. Esse controle certamente afetaria a garantia do acesso à educação como um direito de todos.

reformas, conforme orientações do programa político da terceira via. Nestes governos tem-se a combinação de princípios do neoliberalismo com a social-democracia, sendo que o Estado importa para o público o modelo de gestão privada, não deixando de se preocupar com a justiça social que, por sua vez, é contemplada principalmente com a execução de serviços públicos por meio da parceria público-privada, ou seja, pela terceirização ou pela compra de serviços. Isso significa que,

[...] em um parcial processo de privatização, o Estado cria espaços para os investimentos privados em atividades que, anteriormente, eram de sua responsabilidade e, ao mesmo tempo, adota medidas que estimulam ou favorecem a atuação do setor privado na prestação de serviços sociais (CARVALHO, 2020, p. 99).

Isto significa, conforme explica Dardot e Laval (2016, p. 273-274, grifo do autor), que o neoliberalismo não procura necessariamente a *retirada* do Estado, mas sim, a “*mercadorização da instituição pública* obrigada a funcionar de acordo com as regras empresariais”, submetidas à concorrência. Trata-se do “Estado-empresa”, vinculado à ideia de “Estado eficaz” ou “Estado gerencial” que irá contrapor o tão criticado Estado ineficaz na prestação dos serviços públicos, seja por meio das privatizações ou da transferência da execução dos serviços. Em outras palavras, Carvalho (2019b, p. 61-62) nos explica que:

Ao redefinir seu papel com base no modelo gerencial, o Estado separa as funções de planejamento e de execução de serviços. Ao abandonar o papel de executor diante da necessidade estrutural de expansão do capital, o Estado se exime da incumbência de fornecer serviços de forma direta e, conseqüentemente, transfere para a sociedade civil e para as instituições do setor privado e do público não estatal funções e serviços que, até então, eram de sua exclusiva competência. Ao mesmo tempo, vêm sendo configuradas novas estratégias de redefinição do relacionamento entre Estado e empresas privadas para fins de prestação de serviços públicos.

Nesses termos, na continuidade da reforma do Estado, alguns instrumentos normativos foram aprovados, seguindo premissas do gerencialismo, pautado no *ethos* privado, tem como princípios a gestão eficiente, eficaz, transparente e de qualidade, e, ainda, de modernização e democratização do Estado. Durante o governo Lula ocorreu a aprovação da Lei nº 11.079, em 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas gerais para a licitação e a parceria público-privada, considerada “um marco

no aprimoramento da relação entre Estado e empresas privadas na prestação de serviços públicos, repercutindo cada vez mais na redução da atuação direta do primeiro e na elevação da autonomia dos entes privados” (CARVALHO, 2020, p. 93).

Em seu governo também foi publicada a *Agenda Nacional de Gestão Pública* em 2009 e criada a *Câmara de Gestão Pública do Conselho do Governo*, por meio do Decreto nº 5.383, de 3 de março de 2005, que veio a ser substituído pelo Decreto nº 7.478, de 12 de maio de 2011, o qual criou a *Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade*, durante o governo de Dilma Rousseff<sup>62</sup>. Fazendo parte dessa Agenda que aprofunda o modelo gerencialista da gestão pública, pois caberia aos membros integrantes da Câmara, dentre eles, aos empresários, assessorar o Presidente da República no processo de elaboração e de implementação de políticas de gestão dos gastos públicos (CARVALHO, 2020).

Especificamente no âmbito educacional, destacamos em três documentos normativos as premissas do gerencialismo. Primeiramente, o Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2008b), que contempla a responsabilização da sociedade civil na oferta da educação, além do próprio Estado.

“[...] Dois outros imperativos se desdobram dos propósitos do Plano: responsabilização (o que se conhece na literatura como *accountability*) e mobilização social. Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação” (p. 8).

—  
“[...] o que não significa prescindir da sociedade civil organizada, que pode desempenhar importante papel na mobilização da comunidade e na formação especializada dos alfabetizadores, concretizando as dimensões da transparência e da mobilização social, fundamentais ao PDE” (p. 21).

O Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe acerca do Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação, dentre suas diretrizes constam as

---

<sup>62</sup> Essa Câmara contou com a participação, além de integrantes de órgãos do governo federal: Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministro da Fazenda; Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Chefe da Casa Civil, de quatro representantes da sociedade civil: Abílio Diniz (dono da Companhia Brasileira de Distribuição - redes Pão de Açúcar, Extra, Compre Bem, Sendas e Ponto Frio); Henri Philippe Reichstul (ex-presidente da Petrobrás – 1999/2001); Antônio Maciel Neto (Presidente da Suzano Papel e Celulose); e o também presidente da Câmara, Jorge Gerdau Johannpeter (Presidente do Conselho de Administração do Grupo Gerdau).

parcerias entre Estado e sociedade civil: “XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas” (BRASIL, 2007, art. 2º). Bem como, o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), ao dispor acerca das estratégias para cumprimento de suas metas, nos anexos:

4.19) promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, a fim de favorecer a participação das famílias e da sociedade na construção do sistema educacional inclusivo.

7.28) mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais.

Para além da reestruturação do Estado sob as premissas do gerencialismo, sobretudo a partir da crise de 2008, as políticas são marcadas pelo avanço do neoconservadorismo vinculado à perspectiva neoliberal ortodoxa ou conservadora, quando se observa um fortalecimento do neoliberalismo com a extinção de direitos sociais sob a justificativa da crise e reforço do poder do capital (PERONI; LIMA, 2020). No Brasil, esse avanço pode ser identificado por meio da implementação de reformas, dentre as quais destacamos a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que congelou os gastos da União com despesas primárias por 20 anos e a Reforma Trabalhista, Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, promulgadas no governo de Michel Temer (2016-2018), bem como da Reforma da Previdência, Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, aprovada no governo Bolsonaro (2019-atual)<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Encontram-se na agenda do atual governo Bolsonaro a Reforma Administrativa (PEC nº 32, de 03 de setembro de 2020) e a Reforma Tributária (PEC nº 45, de 03 de abril de 2019 e PEC nº 110, de 10 de julho de 2019), bem como a privatização de diversas empresas estatais. As privatizações previstas fazem parte do Programa de Parceria de Investimentos, criado pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, durante o governo de Michel Temer. Integrante do Programa, o Plano de Privatizações 2021, apresentado pelo governo federal em 02 de dezembro de 2020, inclui: Eletrobrás (proposta apresentada por meio da MP nº 1.031, de 23 de fevereiro de 2021), Correios (projeto de lei entregue à Câmara dos Deputados pelo próprio Presidente da República em 24 de fevereiro de 2021), Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias, Empresa Gestora de Ativos, CeasaMinas, Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre, Companhia Brasileira de Trens Urbanos (MG), Companhia Docas do Espírito Santo e Nuclebrás Equipamentos Pesados. Inclusive o Sistema Único de Saúde chegou a ter sua privatização sinalizada por meio do Decreto nº 10.530 em 26 de outubro de 2020, que foi revogado pelo Presidente Bolsonaro após intensa repercussão social. A equipe econômica do governo Bolsonaro, liderada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, demonstra-se engajada com a

Em 15 de março de 2021, o Congresso Nacional aprovou a EC nº 109 (BRASIL, 2021c), oriunda da PEC nº 186, sob a justificativa de regulamentação da concessão de auxílio emergencial à população em razão da pandemia da Covid-19. Contudo, as alterações no texto constitucional ultrapassam a regulamentação do auxílio e abarcam um pacote de ajustes fiscais, do qual o serviço público e direitos sociais, dentre os quais a educação, serão diretamente afetados pelo corte de recursos. Em contrapartida, o orçamento deverá priorizar o pagamento da dívida pública, podendo inclusive utilizar o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo para sua amortização<sup>64</sup> (BRASIL, 2021c, art. 5º).

Essas reformas fazem parte de uma agenda política regressiva no que tange a direitos sociais constitucionalmente previstos<sup>65</sup>. Elas alteram significativamente a legislação brasileira, demonstrando o caminho que tem sido seguido pelos recentes governos, a partir de orientações das organizações internacionais, dentre as quais o Banco Mundial, o que deixa claro sua influência nas políticas públicas brasileiras<sup>66</sup>, inclusive em matéria de educação.

Essa reestruturação estatal indica que o Estado está sujeito à pressões externas, ao mesmo tempo em que as organizações internacionais como o Banco Mundial tem “desempenhado um papel cada vez mais importante para orientar os fluxos de capital e proteger a acumulação do capital” (HARVEY, 2011, p. 163).

De acordo com Ball (2012, p. 224): “[...] O Estado está cada vez mais envolvido na facilitação, na extensão e na gestão dos mercados. Isso inclui substituir

---

proposta de privatizações desde o início do mandato. A respeito, ver mais em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>>; <<https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>>; <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>>; <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/02/24/publicada-mp-que-define-regras-para-privatizacao-da-eletronica>>; <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>>; <<https://folhadirigida.com.br/concursos/noticias/especial-fd/governo-bolsonaro-privatizacoes-2021>>; <<https://www.istoedinheiro.com.br/bolsonaro-anuncia-revogacao-de-decreto-para-concessao-das-ubs/>>; e <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-vai-a-camara-para-entregar-projeto-de-privatizacao-dos-correios,70003627059>>. Acessos em 25 fev. 2021.

<sup>64</sup> A respeito, ver mais em: <<https://www.cartacapital.com.br/opinioao/pec-186-a-pec-da-chantagem-da-covardia-e-do-cinismo/>> e <<https://www.conjur.com.br/2021-mar-16/pt-rede-stf-jabutis-emenda-bolsonaro>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

<sup>65</sup> “O governo de extrema direita de Jair Bolsonaro representa a continuidade da lógica do padrão de acumulação rentista, vigente desde os anos de 1990, inovando quanto aos instrumentos legais e às modalidades políticas autoritárias utilizadas para espoliar a renda dos trabalhadores e restringir, ainda mais, o financiamento das políticas sociais em favor do capital” (REIS; MACÁRIO, 2020, p. 12).

<sup>66</sup> Veremos na quarta seção como essas reformas são consideradas necessárias e positivas, bem como atendem a demandas da educação, de acordo com o Banco Mundial.

organizações estatais por organizações voluntárias, de finalidade social ou lucrativas, por meio de terceirização de serviços ou por disponibilizar mais fornecimento de ensino privados [...]”.

Sob essas diretrizes que o Brasil tem estreitado sua relação com o Banco Mundial e seguido suas orientações políticas e econômicas. Destacamos que o Banco Mundial tem publicado documentos orientadores destinados ao governo brasileiro. Inclusive o documento intitulado *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil* (BANCO MUNDIAL, 2017), que traz uma análise dos gastos do governo brasileiro, foi elaborado pelo Banco Mundial sob encomenda do ex-presidente Michel Temer. Visualizaremos melhor esse aspecto na análise dos documentos na quarta seção.

Conforme informações disponíveis no site do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2020b), no ano de 2020, o Brasil possui 42 projetos financiados pelo Banco Mundial, nas esferas federal, estadual e municipal, englobados em 11 setores e que totalizam US\$ 5.45 bilhões, conforme tabela abaixo:

**Quadro 10: Projetos ativos financiados pelo Banco Mundial no Brasil em todos os setores**

Área do projeto	Quantidade de Projetos	Valor total dos Projetos
Transporte	12	US\$ 2.4 bilhões
Água, Saneamento e Gestão de Resíduos	14	US\$ 977.14 milhões
Agricultura, Pesca e Silvicultura	19	US\$ 576.42 milhões
Administração Pública	15	US\$ 570.02 milhões
Educação	8	US\$ 515.7 milhões
Saúde	5	US\$ 210.4 milhões
Proteção Social	5	US\$ 112.45 milhões
Indústria, Comércio e Serviços	6	US\$ 112.08 milhões
Informação e Comunicação	2	US\$ 72.12 milhões
Energia e Extrativos	2	US\$ 38 milhões
Setor Financeiro	2	US\$ 37.5 milhões
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>	<b>US\$ 5.45 bilhões</b>

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Banco Mundial (2020b). Setores organizados pelos valores financiados, na ordem do maior para o menor.

No setor de Educação que ocupa a 5ª posição dentre os onze setores elencados, são oito projetos ativos atualmente. Com exceção do Projeto de Apoio à

Reforma do Ensino Médio, que está concentrado somente na área de educação, os demais englobam também outras áreas, como Administração Pública, Saúde, Proteção Social, entre outras.

**Quadro 11: Projetos ativos financiados pelo Banco Mundial no Brasil no setor de Educação (2002-2017)**

<b>Projeto</b>	<b>Localização</b>	<b>Data de aprovação</b>	<b>Data de encerramento</b>	<b>Valor</b>
Rio Grande do Norte: Desenvolvimento Regional e Governança	Rio Grande do Norte	25/06/2013	31/03/2021	US\$ 360 milhões
Desenvolvimento Regional Integrado Sustentável do Tocantins	Tocantins	26/07/2012	31/12/2020	US\$ 300 milhões
Apoio à Reforma do Ensino Médio na Operação Brasil	Brasil	14/12/2017	31/12/2023	US\$ 250 milhões
Financiamento Adicional ao Projeto de Inclusão Social e Econômica e Desenvolvimento Sustentável do Acre	Acre	24/09/2014	Não definida	US\$ 150 milhões
Projeto de prestação de serviços multisetoriais de Salvador Social	Salvador/BA	19/12/2017	30/12/2022	US\$ 125 milhões
Piauí: Projeto Pilares de Crescimento e Inclusão Social	Piauí	21/12/2015	31/12/2020	US\$ 120 milhões
Projeto Acre de Inclusão Social e Econômica e Desenvolvimento Sustentável	Acre	18/12/2002	31/12/2021	US\$ 120 milhões
Fortalecimento das compras públicas em obras públicas	Brasil	15/11/2010	Não definida	US\$ 400 mil

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Banco Mundial (2020b).

Consta no site do Banco Mundial (2020b) 50 projetos já encerrados financiados no setor de educação para o Brasil (seja na esfera federal, estadual ou municipal).

O Brasil figura historicamente entre os cinco maiores clientes do Banco Mundial e sua relação ultrapassa o financiamento de projetos. Além do empréstimo de capital, o Banco oferta “cooperação técnica” à educação brasileira. Sanfelice (2004, p. 101) afirma que “para além do núcleo do Estado ou dos governos, há uma gama imensa de instituições próximas, distantes ou antagônicas que marcam forte presença na

formulação das políticas educacionais”. Dentre essas instituições, acompanhamos nas últimas décadas a constante participação do Banco Mundial no processo de formulação de políticas públicas educacionais no Brasil.

Foi a partir da necessidade de formação de mão de obra para o mercado de trabalho que o Banco Mundial direcionou seus investimentos para a formação de capital humano, tendo iniciado a cooperação técnica e financeira à educação brasileira no início dos anos 70 (FONSECA, 1998; FERREIRA; FONSESA; SCAFF, 2019).

No início dos anos 70, a Educação foi considerada, no projeto de desenvolvimento do Banco, como fator diretor de crescimento econômico, ou seja, como meio para o provimento de técnicos para o setor produtivo, especialmente no nível de 2º grau. Esta diretriz explica a ênfase conferida ao ensino profissionalizante no interior dos projetos desenvolvidos à época pelo Banco junto ao ensino brasileiro (FONSECA, 1998, p. 232).

Até o final dos anos 1960 a cooperação técnica se dava entre Brasil e EUA por meio da *United States Agency for International Development (USAID)*<sup>67</sup>. De acordo com Fonseca (1998) a cooperação técnica bilateral ensejou resistências sociais e institucionais, que de acordo com o governo federal brasileiro haviam interferências indesejáveis no negócio da educação por parte das agências internacionais. Assim, o governo dos EUA decidiu iniciar as cooperações por meio do Banco Mundial/BIRD, na intenção de ocasionar menos ingerência política.

O primeiro acordo de financiamento no setor da educação foi voltado para o ensino técnico. Assinado em 21 de junho de 1971, o Acordo MEC-BIRD I nº 755 BR financiou o Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio (PRODEM). No segundo acordo, assinado em 27 de dezembro de 1974, a cooperação do Banco se daria diretamente às Secretarias Estaduais de Educação. Esse era o Acordo 1067-BR que transferiu recursos para a execução do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino (PREMEN) cujo objetivo era implantar a LDB, Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971. Tal acordo foi prorrogado até dezembro de 1982 (FERREIRA; FONSESA; SCAFF, 2019). De acordo com as autoras, ambos os projetos tiveram baixo alcance e fracassaram no cumprimento de seus objetivos.

---

<sup>67</sup> Agência para o Desenvolvimento Internacional do Departamento Norte-Americano.

Nesse percurso, temos o Acordo nº 2366-BR que financiou o Projeto para o Desenvolvimento de Ensino Industrial e Agropecuário de Nível Médio (EDUTECH) na década de 1980. Esse projeto também não logrou êxito (FERREIRA; FONSESA; SCAFF, 2019).

No contexto das reformas conduzidas pelo governo FHC, buscando atender aos interesses neoliberais, e da participação do Banco Mundial na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, conforme discutimos previamente, os acordos entre o governo brasileiro e o Banco Mundial aumentaram substancialmente no campo educacional na década de 1990. Ferreira; Fonseca e Scaff, (2019) afirmam que essa expansão se evidencia pela quantidade de programas financiados e pela abrangência geográfica, já que todas as regiões do país passaram a ser contempladas. As autoras destacam o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP)<sup>68</sup> financiado pelo BIRD pelo Acordo nº 1052 e desenvolvido a partir da reforma institucionalizada pelo Decreto nº 2.208/1997, caracterizando-o como um programa de baixa execução, uma política irrelevante para o país tendo em vista que seu impacto social foi mínimo.

Deitos (2005) afirma que em sete anos de execução do PROEP, não haviam sido executados nem 30% dos recursos (proveniente do empréstimo do Banco Mundial e da contrapartida nacional). Para o autor, no momento de sua pesquisa, “a situação do PROEP é uma demonstração da viabilidade do financiamento externo aos círculos de acumulação e aos interesses econômicos e ideológicos que promove e implementa interna e externamente”.

Outro programa analisado por Deitos (2005) é o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio – Projeto “Escola Jovem” (PROMED), cujo Acordo de Empréstimo nº 1225 foi celebrado entre o Brasil e o Banco Mundial em 1999. O autor demonstra os atrasos no cronograma de execução do programa e os altos encargos decorrentes desse atraso. Mesmo com o cumprimento lento das ações, Deitos (2005, p. 255) entende que

[...] os pressupostos teórico-metodológicos, político-ideológicos, institucionais e administrativos que davam sustentação à política educacional nacional para o ensino médio fossem internalizados e implementados com elevado grau de sucesso, vigorosamente desde o início dos Governos FHC e vigindo sem constrangimentos teóricos ou político-ideológicos e organizacionais no Governo Lula.

---

<sup>68</sup> A respeito, ver mais em Deitos (2005).

De acordo com Ferreira; Fonseca e Scaff, (2019, p. 1744), sob os governos de Lula (2003-2010) e Dilma Roussef (2011-2016), tem-se a interrupção dos acordos educacionais entre o Brasil e o Banco Mundial.

Desde 2003, no Estado democrático-popular, as políticas para o ensino médio foram centradas no estabelecimento de parcerias técnicas e financeiras entre a União e os estados regionais com vistas à implantação de aumento do tempo escolar e de um currículo construído pelas experiências juvenis com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais (2012).

Por fim, após destacarmos alguns dos principais acordos de financiamento de políticas educacionais brasileiras no enfoque da formação do Ensino Médio pelo Banco Mundial, temos recentemente o Acordo de Empréstimo (Crédito IBRD-88120 e IBRD-88130) celebrado em 2017 durante o governo de Michel Temer (2017-2018) para financiamento parcial do Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio, sobre o qual aprofundaremos as discussões na quarta seção.

Conforme afirma Fonseca (1998), apesar de se apresentarem com os termos “cooperação” ou “assistência” técnica aliada à financeira, os créditos concedidos pelo Banco Mundial nada mais são do que “empréstimos” do tipo convencional que trazem consigo vários encargos, rigidez de regras e pré-condições financeiras e políticas, e, sobretudo, integram a dívida externa do país.

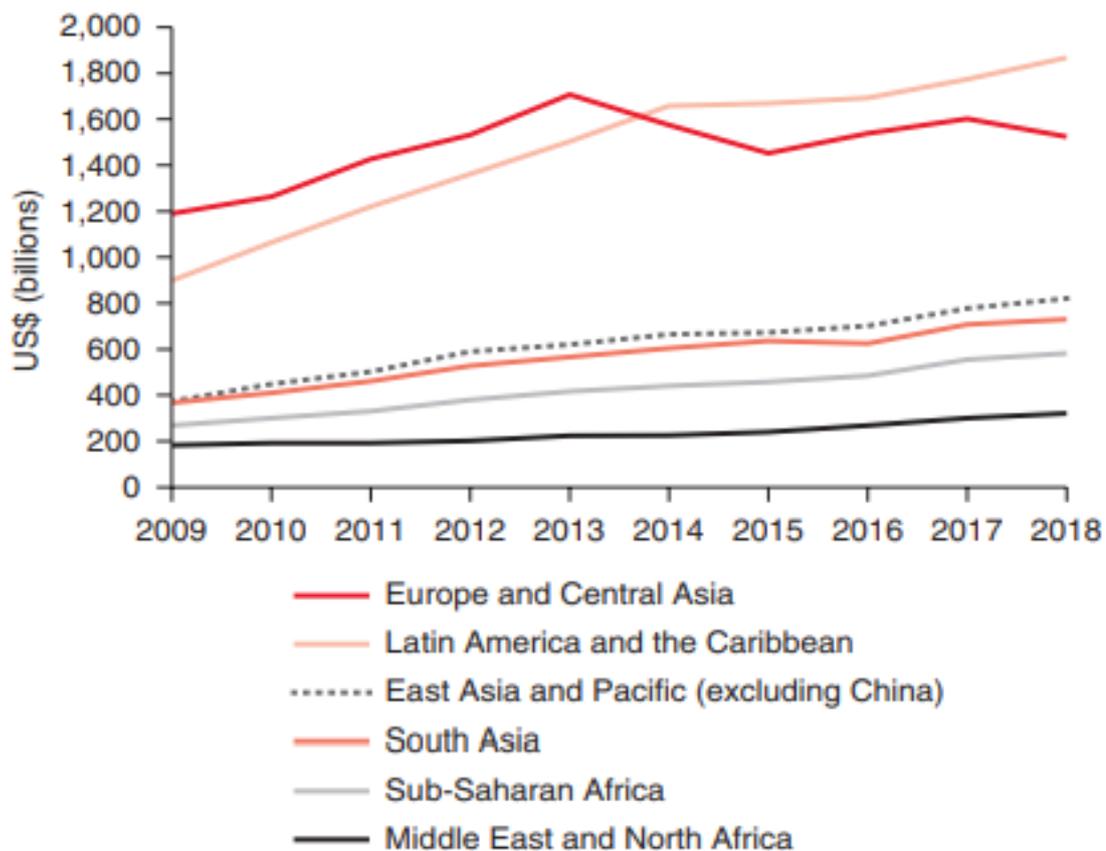
Isto posto, no que se refere a dívida externa brasileira, o *International Debt Statistics* (IDS)<sup>69</sup> (BANCO MUNDIAL, 2020a) apresenta estatísticas e análises da dívida externa dos 122 países de renda baixa e média que reportam ao Sistema de Relatórios de Dívida do Banco Mundial, bem como as garantias fornecidas pelos governos para pagamento. Nesta edição, podemos visualizar o acréscimo do endividamento dos países da América Latina nos período de 2009 a 2018, sendo que a região chegou a liderança nos últimos anos (BANCO MUNDIAL, 2020a, p. 8).

---

<sup>69</sup> Estatísticas da Dívida Internacional. O documento é publicado anualmente pelo Banco Mundial desde 1951.

Gráfico 1: Estoques de Dívidas Externas de Países de Renda Baixa e Média, Tendências Regionais (2009-2018)

**Figure O.5 External Debt Stocks of Low- and Middle-Income Countries, Regional Trends, 2009–18**

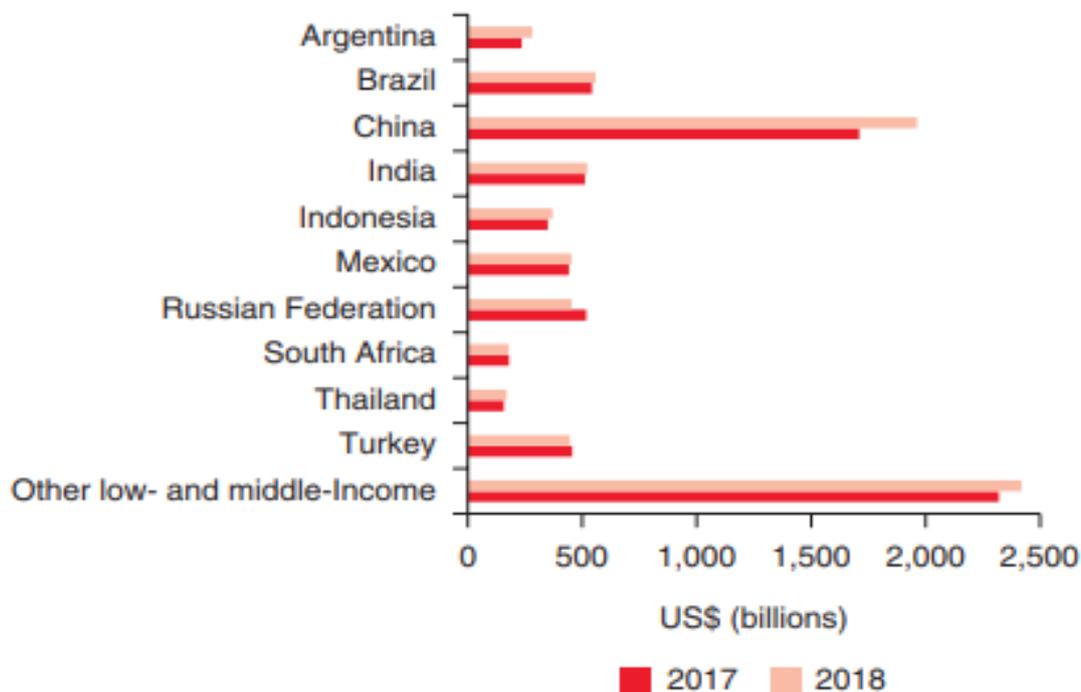


Fonte: Banco Mundial (2020a, p.8).

Também podemos observar que o Brasil figura entre os 10 países que mais emprestaram em 2017 e 2018 (BANCO MUNDIAL, 2020a, p. 7).

**Gráfico 2: Dez Principais Emprestadores, Mudança no Estoque de Dívida Externa (2017-2018)**

**Figure O.4 Top Ten Borrowers, Change in External Debt Stock, 2017–18**



Fonte: Banco Mundial (2020a, p.7).

O documento (BANCO MUNDIAL, 2020a, p. 39) também apresenta o estoque total da dívida externa<sup>70</sup>. Observamos que nos últimos dez anos, esse valor mais que dobrou, passando de US\$ 262.947 milhões em 2008 para US\$ 557.823 milhões em 2018.

**Tabela 1: Resumo da Dívida Externa, dados por tipo de débito – Brasil**

### BRAZIL

(US\$ million, unless otherwise indicated)

	2008	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Summary external debt data by debtor type</b>						
Total External debt stocks	262,957	556,920	543,397	543,257	542,980	557,823

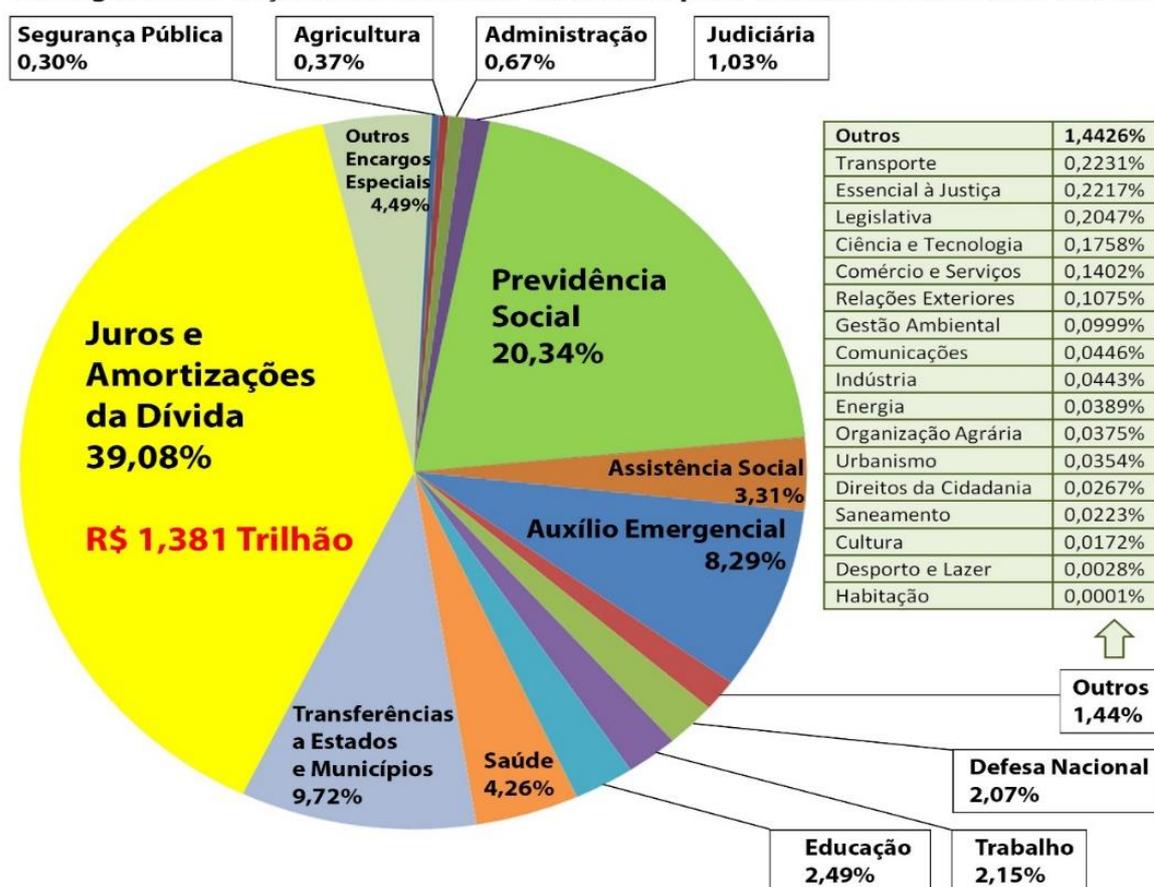
Fonte: Banco Mundial (2020a, p.39).

<sup>70</sup> É possível a visualização da tabela completa com outros detalhes em Banco Mundial (2020a, p. 39).

Os gráficos abaixo<sup>71</sup> revelam os dados do orçamento federal executado em 2020, conforme a Associação da Auditoria Cidadã da Dívida (AUDITORIA CIDADÃ, 2021) e a distribuição do orçamento de despesa na categoria receitas recorrentes do ano de 2020, onde destacamos as despesas com a dívida interna, disponível no Portal da Transparência do governo federal (BRASIL, 2021a).

**Gráfico 3: Orçamento Federal Executado 2020 – Brasil**

**Orçamento Federal Executado (pago) em 2020 = R\$ 3,535 TRILHÕES**  
Inclui gastos do "Orçamento de Guerra" autorizado pela Emenda Constitucional 106/2020



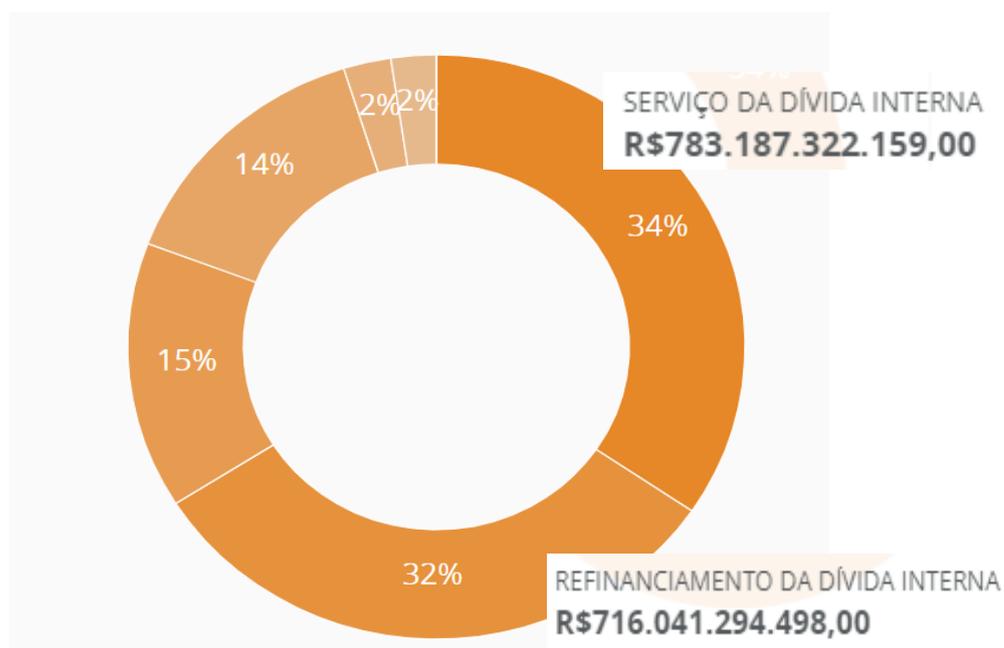
Fonte: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw)

Nota: Consulta em 15/1/2021. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Inclui o chamado "Orçamento de Guerra", aprovado por meio da Emenda Constitucional 106/2020 no contexto da pandemia. Gráfico por Função, com exceção das Funções "Encargos Especiais" e "Assistência Social", cujas parcelas foram desmembradas de acordo com a natureza da despesa. A Função "Encargos Especiais" foi desmembrada em "Juros e Amortizações da Dívida" (GND 2 e 6); "Transferências a Estados e Municípios" (Programa 0903), e "Outros Encargos Especiais" (compostos principalmente de gastos de R\$ 50 bilhões com o cumprimento de Sentenças Judiciais, e gastos de R\$ 58 bilhões com garantias dadas aos bancos no âmbito do PRONAMPE, no valor de R\$ 38 bilhões, e no âmbito do Fundo Garantidor de Investimentos no valor de R\$ 20 bilhões, relacionados a empréstimos concedidos a micro, pequenas e médias empresas). A Função "Assistência Social" foi desmembrada para destacar a parcela referente ao "Auxílio Emergencial", mostrada separadamente no gráfico.

Fonte: Auditoria Cidadã, 2021.

<sup>71</sup> Os gráficos apresentados trazem os dados mais recentes disponíveis em Auditoria Cidadã, 2021; Brasil, 2021a.

**Gráfico 4: Orçamento de Despesa: Distribuição por origem associada à categoria receitas correntes – 2020**



Fonte: Brasil, 2021a.

A tabela abaixo traz outros detalhamentos do Gráfico 4. Nela podemos visualizar que somente as despesas orçamentárias destinadas à dívida interna, seja pelo pagamento do serviço da dívida ou do seu refinanciamento, totalizam 66% do orçamento federal. Enquanto que a despesa com educação básica equivale a 2%.

**Tabela 2: Orçamento de Despesa: Distribuição por origem associada à categoria receitas correntes – 2020**

SUBFUNÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL	ORÇAMENTO ATUALIZADO	PERCENTUAL
Serviço da dívida interna	R\$ 639.116.021.461,00	R\$ 783.187.322.159,00	34%
Refinanciamento da dívida interna	R\$ 861.418.468.737,00	R\$ 716.041.294.498,00	32%
Outros encargos especiais	R\$ 229.535.264.824,00	R\$ 335.275.438.345,00	15%
Outras transferências	R\$ 242.467.256.379,00	R\$ 326.655.282.315,00	14%
Transferências para a	R\$ 56.518.076.605,00	R\$ 56.541.277.898,00	2%

<b>educação básica</b>		
<b>Outros</b>	R\$ 53.752.114.147,00	2%
<b>Total</b>	<b>R\$ 2.029.055.088.006,00</b>	<b>R\$ 2.271.452.729.362,00</b>

Fonte: Brasil, 2021a.

De acordo com os dados apresentados pela Associação da Auditoria Cidadã da Dívida referente ao ano de 2020, temos o valor de R\$ 6.691.938.784.495 (6 trilhões, 691 bilhões, 938 milhões, 784 mil e 495 reais) de dívida interna federal e R\$ US\$ 551.672.806.893 (551 bilhões, 672 milhões, 806 mil e 893 dólares) de dívida externa total (AUDITORIA CIDADÃ, 2021). Basicamente a diferença entre ambas se dá pela localização dos seus credores e com a moeda envolvida nas operações. O site também apresenta a informação de que nesse mesmo ano o orçamento executado pelo governo federal foi de R\$ 3,535 trilhões, dos quais 39,08%, ou seja, R\$ 1.384.535.271.024 (1 trilhão, 381 bilhões, 535 milhões, 271 mil, 24 reais) foram destinados para o pagamento de juros e amortização da dívida<sup>72</sup>. Enquanto que para a educação foi executado o correspondente a 2,49% desse orçamento.

Reis e Macário (2020) evidenciam que, entre os anos 2003 a 2019, o governo federal brasileiro destinou, cumulativamente, R\$ 20,095 trilhões para o pagamento de juros e encargos, amortização e refinanciamento da dívida pública, o que representa, em média, 45,66% do seu orçamento, equivalente a sete vezes mais que os recursos destinados para a educação (R\$ 1,282 trilhão) no mesmo período.

Sendo o Estado um aparelho a favor da acumulação de capital financeiro, o aumento da dívida pública resulta, sobretudo, da transferência do fundo público para o capital rentista. Nesse sentido, a alocação de recursos do fundo público para o pagamento dos serviços da dívida pública<sup>73</sup> representa, um “gargalo estrutural que impede a necessária ampliação dos investimento em políticas sociais” (REIS; MACÁRIO, 2020, p. 11).

<sup>72</sup> No ano de 2019 o orçamento federal destinado para o pagamento de juros e amortização da dívida foi de R\$ 1.037.563.709.336, o equivalente a 38,27% dos gastos do governo federal, ou ainda a R\$ 2,8 bilhões por dia (AUDITORIA CIDADÃ, 2021).

<sup>73</sup> Reis e Macário (2020) chamam a atenção ao fato que não há o cumprimento do texto constitucional, (art. 26, ADCT) que dispõe sobre a realização de auditoria da dívida pública brasileira.

O saque dos recursos orçamentários dos Estados nacionais, por meio do pagamento da dívida pública, é uma das “saídas” utilizada pelo sistema do capital na tentativa de superar a crise de acumulação. O elevado crescimento do montante e das despesas com a dívida pública passou a “justificar” uma série de ações dos Estados nacionais que resultaram na privatização do patrimônio público, em “reformas” que restringiram direitos e ampliaram a exploração da classe trabalhadora. Como resultado desse processo, **parte dos recursos orçamentários destinada ao financiamento das políticas sociais (saúde, previdência, educação, por exemplo) foi redirecionada para o pagamento da dívida pública, prioridade absoluta da política econômica adotada por todos os países devedores, com amparo na orientação dos organismos representativos do capital mundializado (FMI e Banco Mundial)** (REIS; MACÁRIO, 2020b, p. 10, grifo nosso).

Percebemos, em contrapartida, que os Estados são obrigados a colocarem em prioridade o pagamento da dívida pública, ensejando mais dependência e vulnerabilidade em relação às organizações financeiras, como o Banco Mundial. Se a dívida pública assegura a reprodução do capital num contexto de crise, os Estados são elementos estruturantes do sistema capitalista com um papel significativo, especialmente ao cumprirem políticas de austeridade impostas pelos países e instituições multilaterais credoras.

Ressaltamos que o custo da transferência dos recursos públicos para o setor financeiro é da população, especialmente dos mais pobres, que sofrem graves consequências como o aumento da carga tributária, insuficiência de serviços primordiais como saúde e educação, cancelamento de programas de assistência social, entre outras.

Assim, o orçamento público passa a ser objeto de disputas entre classes, envolvendo decisões políticas. Retomamos aqui, a discussão que trazemos no item 2.1, acerca da natureza contraditória do Estado decorrente da própria natureza contraditória do capitalismo, na qual o Estado é compreendido como palco ou arena de disputas pelo fundo público e cujas ações voltam-se cada mais para atender aos interesses privados-mercantis. Visualizando a relação bilateral do Brasil com o Banco Mundial, entendemos que:

A empresa torna-se um dos fundamentos da organização da “governança” da economia mundial com o apoio dos Estados locais. Hoje são os imperativos, as premências e as lógicas das empresas privadas que comandam diretamente as agendas do Estado. **Isso não quer dizer que as empresas multinacionais sejam todo-poderosas**

**e organizem unilateralmente o “definhamento do Estado” nem que o Estado seja um simples “instrumento” nas mãos das multinacionais,** segundo um esquema marxista ainda bastante difundido. Isso quer dizer que as políticas macroeconômicas são amplamente o resultado de decisões públicas e privadas, embora o Estado mantenha certa autonomia em outros domínios – mesmo que essa autonomia tenha sido enfraquecida pela existência de poderes supranacionais e pela delegação de inúmeras responsabilidades públicas a um emaranhado de ONGs, comunidades religiosas, empresas privadas e associações (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 279, grifo nosso).

No âmbito educacional, esta relação enseja “a política de privatização educacional” que “é a obtenção de lucros, que por sua vez se baseia na *capitalização* de instituições e serviços educacionais; educação *tornando-se capital*. Trata-se do desenvolvimento capitalista na educação” (RIKOWSKI, 2017, p. 401, grifos do autor). Segundo o autor, a privatização *da* educação, ou privatização clássica ou direta, ocorre via capitalização. Enquanto que a privatização *na* educação é a tomada de controle sobre a educação por parte das empresas, baseada em um contrato, não envolvendo transferência de propriedade. Ela pode ocorrer na disputa pelo conteúdo ou em um projeto de restauração de classe. Ambas as formas dependem da conversão da receita do Estado em lucro privado.

A “privatização *da* e *na* educação” (RIKOWSKI, 2017, p. 395) decorre das políticas públicas educacionais, conforme abordaremos no item subsequente.

#### **2.4. O papel do Estado na construção de políticas públicas educacionais**

Necessárias para amenizar as desigualdades sociais, as políticas educacionais revelam demandas e anseios diversos que a sociedade de cada época tem para com a educação. São uma fração das políticas sociais, que por sua vez, representam uma parcela das políticas públicas. Para a nossa discussão, é importante termos clareza na diferenciação dos termos políticas públicas, políticas (públicas) sociais e políticas (públicas) educacionais.

Carvalho (2012, p. 28) nos ensina que as políticas públicas representam “o conjunto de objetivos ou de intenções que, em termos de opções e prioridades, dão

forma a um determinado programa de ação governamental, condicionando sua execução”.

Enquanto que as políticas sociais - espécie do gênero políticas públicas - geralmente apresentam uma estrutura inversa no seu processo e abarcam demandas propostas pela sociedade a partir de suas necessidades. Justamente por contemplarem necessidades específicas da sociedade, essas políticas, por sua vez, de acordo com Höfling (2001), possuem facetas diferentes conforme as diferentes sociedades, ou ainda, concepções de Estado; bem como usualmente contemplam as áreas de saúde, educação, previdência, habitação, saneamento, entre outras. Destaca-se o caráter de “proteção social” dessas ações do Estado “visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas no desenvolvimento socioeconômico” (HÖFLING, 2001, p. 31).

As políticas educacionais, por sua vez, representam uma das parcelas específicas das políticas públicas sociais e, de acordo com Höfling (2001), são também marcadas pela diversidade de demandas da sociedade e formas de interferência estatal. Logo, as políticas educacionais irão revelar demandas e anseios diversos que a sociedade de cada época tem para com a educação.

De acordo com Carvalho (2016), políticas públicas são emanadas do próprio Estado, mas contam com a participação ativa da sociedade em seu processo de implementação<sup>74</sup> e representam os objetivos e prioridades de um programa de ação governamental. Políticas sociais compreendem uma vertente das políticas públicas voltadas à proteção social, necessárias a partir das desigualdades geradas pelo sistema capitalista de produção. Portanto, políticas públicas e políticas (públicas) sociais “modificam-se no tempo e no espaço em razão do processo constante de alterações nas relações entre Estado e sociedade” (CARVALHO, 2016, p. 81).

Neste momento, enfatizamos necessária a clareza de que o público não necessariamente está relacionado ao Estado. De acordo com Pereira (2008), o público mais se identifica é com a *res publica* (coisa de todos), ou seja, a ação pública na qual se faz presente também a sociedade, além do Estado. Nesse sentido,

---

<sup>74</sup> Segundo Pereira (2008, p. 94) as políticas públicas diferenciam-se das políticas estatais justamente por naquelas a sociedade ter um papel ativo e decisivo; e o termo público é muito mais abrangente que o estatal.

esclarecemos também, com as palavras de (HÖFLING, 2001, p. 31), a diferença entre Estado e governo, sendo:

Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Pereira (2008, p. 90) nos chama atenção de que a política “é uma arena de conflitos de interesses”, estando estreitamente ligada ao poder, sendo na contradição que se formam os contra poderes. A autora, ainda afirma que, “política pública não significa só *ação*. Pode ser também *não-ação* intencional de uma autoridade pública frente a um problema ou responsabilidade de sua competência” (PEREIRA, 2008, p. 97, grifo do autor).

As políticas públicas apresentam-se com o objetivo de concretizar direitos conquistados e alocar e distribuir bens públicos. Intensificaram-se a partir do período pós Segunda Guerra Mundial, quando surgiram novas relações entre Estado e sociedade, em que conceitos de justiça social e de equidade tornaram-se menos abstratos na era do Estado de bem-estar social. Contudo, com o advento no neoliberalismo, passaram a ser alvo dos neoliberais, que culpabilizam essas ações do Estado pelos entraves do desenvolvimento, sendo que, na verdade, tais políticas buscam regular os desequilíbrios resultantes do modo capitalista de produção (HÖFLING, 2001).

Nesse sentido, Pereira (2008) explica que os conflitos entre o Estado Liberal e o Estado Social se evidenciaram a partir do advento dos direitos sociais<sup>75</sup>. Tais direitos surgiram no século XX, a partir das reivindicações do proletariado, relacionadas ao trabalho no contexto da sociedade capitalista do século XIX. Estão referenciados no princípio da igualdade, sob responsabilidade do Estado de bem-estar social. Por isso, não se coadunam com o ideário liberal, requerendo sua reformulação. No conjunto

---

<sup>75</sup> Os direitos são classificados em gerações de acordo com a ordem cronológica de seu aparecimento e reconhecimento. 1º: direitos civis (direito à vida, à liberdade individual); 2º: direitos políticos (direitos às liberdades políticas); 3º: direitos sociais (direito à igualdade). Também discute-se sobre os direitos difusos, emanados da solidariedade e fraternidade (PEREIRA, 2008).

dos direitos sociais, os quais requerem atuação obrigatória do Estado para sua garantia, temos: trabalho, educação, saúde, habitação e assistência social<sup>76</sup>.

As ideias neoliberais, difundidas a partir dos anos de 1970, buscam justamente atacar os direitos sociais, em prol do desenvolvimento econômico. Logo, defendem uma educação restrita e mitigada, para que os indivíduos permaneçam em condições de exploração de sua força de trabalho, sempre atendendo adestradamente ao modo de produção capitalista e não tenham condições de lutar por seus direitos. Sendo a escola um espaço de formação de subjetividade, ela sempre foi alvo do neoliberalismo.

Friedman (1985), um dos principais disseminadores do neoliberalismo, defende que o papel da educação está em contribuir para uma sociedade democrática e estável, contudo, a partir de um grau mínimo de alfabetização e de conhecimento voltados à aceitação de valores. Ao governo caberia apenas fornecer o que ele chama de instrução, isto é, um “grau mínimo de alfabetização e conhecimento por parte da maioria dos cidadãos e sem a ampla aceitação de algum conjunto de valores”, enquanto que a educação deve ser custeada pelo próprio indivíduo (FRIEDMAN, 1985, p. 83-84).

O economista, ao tratar a educação como mercadoria, argumenta em favor de sua privatização e da atuação do Estado na regulação da oferta desse serviço, não necessariamente como um garantidor desse direito social. De acordo com Friedman (1985), o pagamento da educação em escolas privadas traria benefícios como: controle de natalidade, já que os pais teriam mais despesas com seus filhos; sadia competição entre as escolas, ensejando desenvolvimento e progresso das escolas e bons profissionais regulados por seu mérito; e, claro, decréscimo das despesas do governo com educação.

Giddens (1999, p. 135, grifo do autor) argumenta que os “governos precisam enfatizar a *educação ao longo de toda a vida*, desenvolvendo programas educacionais que se iniciam desde os primeiros anos de uma pessoa e prosseguem até tarde de sua vida”. Na perspectiva da terceira via, as políticas devem estar voltadas ao

---

<sup>76</sup> Na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o rol dos direitos sociais está disposto no art. 6º: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. No âmbito jurídico, esse artigo caracteriza-se como uma norma programática. Isto significa que são atribuídos tais direitos subjetivos à população em face do Estado, que deverá adotar políticas públicas para a consecução desses direitos.

incentivo da poupança, uso de recursos educacionais e outras oportunidades de investimento pessoal, não na concessão de benefícios incondicionais. Para isso, seriam utilizadas as parcerias entre o público e o privado, sendo que o setor privado desempenharia as atividades até então providas pelo governo.

Como já discutimos no item 2.3, os preceitos da terceira via se fizeram presentes no processo de reestruturação do Estado brasileiro a partir dos anos 1990 e, desde então, temos acompanhado uma intensificação da privatização educacional brasileira por meio das parcerias público-privadas. Carvalho (2020, p. 28), ressalta que:

[...] nos encaminhamentos da política educacional da atualidade, o termo privatização encontra-se relacionado a múltiplas e diferentes formas, dentre as quais a transferência de atividades, contratação de serviços, incentivos e isenções fiscais, compra de materiais e de gestão das instituições públicas para institutos e organizações privadas e não-governamentais.

A autora também observa que a participação dos empresários na gestão das políticas educacionais no Brasil vem sendo reconhecida como fundamental para o alcance de melhores resultados pelas escolas (CARVALHO, 2017). Pois, sob os preceitos da terceira via, defende-se a eficácia do modelo de gestão empresarial, em detrimento da burocracia e ineficiência do Estado.

As parcerias público-privada caracterizam uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade, na qual o crescente envolvimento dos entes privados na educação pública brasileira tem acarretado um redimensionamento das políticas públicas educacionais, seja por meio da gestão, da organização e, ainda, do financiamento da educação, conforme exploraremos na sequência deste trabalho, por meio da discussão do processo de Reforma do Ensino Médio (Seção 3) e, em seguida, por meio da atuação do Banco Mundial nessa reforma (Seção 4).

### 3. O NOVO ENSINO MÉDIO

Nesta seção, discorreremos sobre a formação no Ensino Médio no Brasil, com enfoque na obrigatoriedade de sua oferta a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b) e o processo de normatização da Reforma do Ensino Médio dentre os anos de 2016 a 2019. Faremos um breve resgate sobre a normatização da formação no Ensino Médio, antes denominado Ensino Secundário ou de 2º Grau, tendo em vista que essa etapa de formação foi se tornando uma necessidade mediante o desenvolvimento industrial e crescimento urbano do país, que demandaram mão de obra qualificada para o mercado de trabalho. Destacaremos, portanto, a regulamentação da formação com ênfase profissional voltada ao mercado por meio da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971), pautada pela Teoria do Capital Humano<sup>77</sup>, num contexto do Capital Industrial, que, no Brasil, marcou a expansão industrial paradoxalmente à crise do sistema capitalista e altas taxas de desemprego.

Discutiremos os principais pontos de mudanças sofridos pela LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b) com a promulgação da Lei nº 13.415 de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017) que instituiu a Reforma do Ensino Médio e exploraremos os dados atuais relativos à oferta do Ensino Médio no Brasil, especialmente no que se refere ao cumprimento da Meta 3 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), com base em dados do Relatório do 3º Ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) – 2020 (BRASIL, 2020b) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) referente ao ano de 2019 (BRASIL, 2020g).

Em seguida, apresentaremos o processo de Reforma Ensino Médio no Brasil, por meio dos documentos expedidos pelos órgãos da administração pública federal, que normatizam o Novo Ensino Médio dentre os anos de 2016 a 2019, período inicial da reforma.

---

<sup>77</sup> A Teoria do Capital Humano, desenvolvida por Theodore W. Schultz na Universidade de Chicago, foi introduzida no Brasil nos anos de 1960, nas reformas de ensino feitas pela ditadura civil-militar, com o objetivo de formar o trabalhador especializado para o meio fabril.

### 3.1. A formação no Ensino Médio: a obrigatoriedade de sua oferta a partir da Lei nº 9.394/96

A Constituição Federal de 1988 preconiza a educação como um dos direitos sociais (art. 5º) e trata especificamente da temática nos artigos 205 a 214 (BRASIL, 1988). Contudo, essa parte do texto constitucional sofreu algumas emendas desde sua promulgação (EC nº 10, 11, 14, 53, 59 e 85)<sup>78</sup>. Destacamos o art. 208, incisos I e II com suas alterações e trechos já revogados, a fim de elucidar a recente obrigatoriedade da oferta do Ensino Médio como uma das etapas da Educação Básica.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

~~I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;~~

~~I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)~~

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

~~II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;~~

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) (BRASIL, 1988).

Foi no contexto das reformas de 1990 que a Constituição Federal do Brasil, por meio da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a), passou a dispor sobre a “progressiva universalização do ensino médio gratuito”. No mesmo ano, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB),

<sup>78</sup> Quando discutimos sobre a educação enquanto um direito social, a gratuidade e a obrigatoriedade da oferta da Educação Básica, é importante nos atentarmos ao financiamento da educação. Nesse sentido, destacamos a EC nº 14/1996 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) mas que não contemplou todas as etapas da Educação Básica (BRASIL, 1996a); e, a EC nº 53/2006 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) com o objetivo de captação de recursos para toda as etapas da Educação Básica (BRASIL, 2006). Como o Fundeb tem vigência de 13 anos (2007 a 2020), muito se discute sobre o futuro do financiamento da educação brasileira (MOREIRA; BARROS, 2015; PINTO, 2019). No ano de 2020, tramitou no Congresso Nacional a PEC nº 26/2020 que foi convertida na EC nº 108/2020, tornando permanente o Fundeb e aumentando a participação da União no financiamento da Educação Básica de 10% para 23% (BRASIL, 2020c).

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b), em seu artigo 4º, complementou o texto constitucional, instituindo a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio”. Esse artigo foi alterado em 2013, passando a apresentar a seguinte redação:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

~~I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;~~

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

a) pré-escola; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

b) ensino fundamental; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

c) ensino médio; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

~~II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;~~

~~II - universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Lei nº 12.061, de 2009) (BRASIL, 1996b).~~

Desde a redação original da LDB, o Ensino Médio já era parte integrante da Educação Básica, conforme disposição do art. 21, I (BRASIL, 1996b). Contudo, entre os anos de 1996 e 2013, ou seja, desde a promulgação da LDB, Lei nº 9.394, passando pela da EC nº 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a) e da EC nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009b), a oferta do Ensino Médio estava prevista em caráter de “universalização progressiva”. Somente há pouco menos de 10 anos que ficou claro no texto da LDB, mediante sua alteração por meio da Lei nº 12.796, em 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013b), o dever do Estado de garantir a Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, incluindo o Ensino Médio.

Se olharmos brevemente para o passado, podemos perceber que ao longo século XX, a formação no Ensino Médio, antes denominado Ensino Secundário ou de 2º Grau, foi se tornando uma necessidade mediante o desenvolvimento industrial e crescimento urbano do país, que demandaram mão de obra qualificada para o mercado de trabalho.

A Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) instituiu a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e a tendência à gratuidade ao ensino secundário e superior. Enquanto que o período ditatorial do Estado Novo (1937-1945), que teve Getúlio

Vargas à frente do governo<sup>79</sup>, trouxe outra Constituição (BRASIL, 1937), marcada pela centralização do poder, antiliberalismo e antidemocracia, sendo que o dever do Estado para com a educação foi atenuado, passando a ser de caráter supletivo e tendo sido dada mais liberdade à iniciativa privada (CARVALHO, 2012). Esses princípios liberais foram retomados, posteriormente, na Constituição de 1967, que dispôs sobre o ensino primário obrigatório dos sete aos catorze anos. Contudo, os jovens ainda tinham sua formação vinculada ao efetivo aproveitamento e a oferta pelo Estado era de caráter subsidiário, sendo concedida somente aos que demonstrassem insuficiência de recursos (BRASIL, 1967).

Por volta da metade do século XX, em razão da reestruturação da mão de obra produtiva com o objetivo de capacitação de força de trabalho para contribuir com o desenvolvimento econômico do país, tem-se a normatização da formação técnica-profissionalizante mediante a instituição do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), por meio do Decreto nº 4.048 de 22 de janeiro de 1942 (BRASIL, 1942a); regulamentação do ensino industrial, pelo Decreto nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942 (BRASIL, 1942b); e, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), pelos Decretos nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946 (BRASIL, 1946b) e 8.622 de 10 de janeiro de 1946 (BRASIL, 1946c). Enquanto que o ensino secundário, por meio do curso ginásial, ficou destinado aos indivíduos que fossem assumir responsabilidades para com a nação, logo, o ensino propedêutico visava conduzir o jovem ao ensino superior.

Pela Constituição de 1946, art. 168, o ensino ulterior ao primário foi disposto como gratuito somente aos que provassem falta ou insuficiência de recursos (BRASIL, 1946a).

Em 1961, tem-se a promulgação da primeira LDB, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro, na qual a obrigatoriedade é disposta nos arts. 25 e 27, somente para o ensino primário, a partir dos 7 anos de idade, devendo ser ministrado em 4 anos e podendo ser estendido para 6 anos (BRASIL, 1961). Em seu título VII, referente à educação de grau médio, o art. 33 dispõe que “a educação de grau médio, em prosseguimento a ministração na escola primária, destina-se à formação de adolescente”.

---

<sup>79</sup> Getúlio Vargas foi Presidente do Brasil em dois momentos: 1930-1945 e 1951-1954. A Era Vargas é dividida em: Governo Provisório (1930-1934), Governo Constitucional (1934-1937) e Governo Ditatorial (1937-1945).

Nesse momento histórico, a preocupação era com a formação de mão de obra para uma nova fase da economia, demonstrada pelos doze acordos firmados entre o Ministério da Educação (MEC) e a *United States Agency for International Development* (USAID) entre junho de 1964 e janeiro de 1968 (CARVALHO, 2012; MOREIRA; BARROS, 2015). A política econômica brasileira era de abertura para investimentos estrangeiros e buscava-se com esses acordos uma “profissionalização rápida e mão de obra especializada e adequada às novas técnicas de produção” (CARVALHO, 2012, p. 184). Moreira; Barros (2015) afirmam que esses acordos decorreram de um contexto histórico marcado pelo tecnicismo na educação e pela Teoria do Capital Humano. Portanto, o sistema educacional brasileiro era reorganizado para atender às demandas do desenvolvimento capitalista global.

Para acatar tais interesses políticos e econômicos, foi promulgada a LDB Lei nº 5.692, em 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971), da qual destacamos a ampliação do 1º grau, de quatro para oito anos, ou seja, obrigatório para as crianças de 7 a 14 anos (arts. 17 e 20) e a profissionalização obrigatória no segundo grau, substituindo o ensino propedêutico (art. 24). Tal lei fragmentou o currículo em formação geral e outra parte especial, essa “em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional”, conforme disposição do art. 5º, § 2º, alínea “b” (BRASIL, 1971)<sup>80</sup>.

Para Frigotto (2010) a reforma instituída pela Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971), bem como a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) representam formas de manutenção e reprodução das relações sociais dominantes, atendendo à forma capitalista de produção, com uma “pedagogia do capital” e oferta de um tipo de treinamento e “educação” necessários em relação à forma de organização do processo produtivo. O autor esclarece que

[...] a forma de organização escolar e o uso das próprias técnicas, na análise que estamos efetivando, já vem articulados à determinações e a interesses de classe. Interesses estes cujo compromisso não é a elevação dos filhos dos trabalhadores aos níveis mais altos de cultura e do próprio saber processado na escola, mas a elitização do processo escolar como mecanismo de reprodução das relações econômico-sociais que perpetuam a desigualdade (FRIGOTTO, 2010, p. 193).

---

<sup>80</sup> Como vimos na seção anterior, foi nesse período que o Brasil passou a celebrar acordos com o Banco Mundial para financiamento de programas e projetos educacionais voltados para a formação de mão de obra para o mercado de trabalho.

O enfoque na profissionalização dos jovens não obteve os resultados esperados e, em 1982, a profissionalização obrigatória foi revogada pela Lei nº 7.044 de 18 de outubro de 1982 (BRASIL, 1982) e o 2º grau acabou ficando sem características próprias (CARVALHO, 2012). Até que em 1997, foi publicado o Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997<sup>81</sup> (BRASIL, 1997), com uma política da oferta do Ensino Médio e da Educação Profissional que remetia à década de 1970, marcada pela flexibilização curricular, adequação à demanda do mercado, formação e avaliação por competências, aspectos de gestão que contemplem autonomia, flexibilidade e a captação de recursos próprios, bem como pela expansão do setor privado e afastamento da obrigação do Estado com a educação, por meio das parcerias (FERREIRA; FONSESA; SCAFF, 2019).

Retomando sobre a oferta do Ensino Médio pela LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b), o art. 10, VI preconiza que ele deverá ser ofertado prioritariamente pelos estados. O art. 24 dispõe sobre a organização da carga horária anual, que deverá ser de 800 horas distribuídas em no mínimo 200 dias letivos, assim como é para o Ensino Fundamental. Porém, esse artigo foi alterado pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 que inseriu o § 1º, prevendo sobre o aumento progressivo dessa carga horária.

§ 1º A carga horária mínima anual de que trata o inciso I do **caput** deverá ser ampliada de forma progressiva, no ensino médio, para mil e quatrocentas horas, devendo os sistemas de ensino oferecer, no prazo máximo de cinco anos, pelo menos mil horas anuais de carga horária, a partir de 2 de março de 2017 (BRASIL, 2017).

Apresentamos outros pontos da LDB que sofreram significativas alterações pela Lei nº 13.415 de 16 de fevereiro de 2017<sup>82</sup>. A parte mais alterada foi a Seção IV,

---

<sup>81</sup> O Decreto nº 2.208/1997 foi revogado pelo Decreto nº 5.154/2004 que passou a tratar da Educação Profissional de maneira integrada ao Ensino Médio, com Diretrizes Curriculares específicas. Atualmente, a Educação Profissional também está regulamentada pela LDB Lei nº 9.394/1996, pela Lei nº 11.892/2008 que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e pela Resolução nº 6/2012 do CNE, que dispõe sobre suas Diretrizes Curriculares, além de outros dispositivos legais.

<sup>82</sup> Inúmeros teóricos (citamos os trabalhos de: FERRETTI, 2018; FERRETI; SILVA, 2017; SILVA, 2018; SILVA, 2019; VICENTE; MOREIRA, 2019) e entidades educacionais, especialmente as integrantes do Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio (CNTE, Anped, Andes, UBES, Ministério Público Federal, entre outras) têm discutido, pesquisado e divulgado material acerca do aspecto negativo da Reforma no Ensino Médio. As discussões perpassam pela sistemática de implementação da reforma, mas, principalmente, no que se refere à reorganização curricular, já que o currículo foi apontado pelo governo federal, como o grande vilão, ou seja, o responsável pelos dados insatisfatórios do Ensino

arts. 35 e 36 que tratam especificamente do Ensino Médio. Foi inserido o art. 35-A, composto por oito parágrafos, dispondo sobre a definição da Base Nacional Comum Curricular e instituindo as áreas do conhecimento: I - linguagens e suas tecnologias; II - matemática e suas tecnologias; III - ciências da natureza e suas tecnologias; e IV - ciências humanas e sociais aplicadas. Essas áreas reaparecem no art. 36 como itinerários formativos como forma de organização curricular do Ensino Médio. Além das quatro áreas supracitadas, o itinerário formativo V refere-se à formação técnica e profissional (BRASIL, 1996b).

Mediante a organização por itinerários formativos, a LDB passa a dispor que caberá ao estudante a escolha de qual itinerário cursar ainda no início do Ensino Médio, havendo a possibilidade de cursar mais de um, a partir das possibilidades de oferta pelas escolas. O itinerário formativo V, da formação técnica e profissional, poderá ser ofertado mediante a realização de parcerias entre o setor público e o privado, abrindo oportunidades para um novo campo de negócios.

A esse respeito podemos citar o caso do estado do Paraná que, em 9 de dezembro de 2020, homologou Edital de Licitação na modalidade Pregão Eletrônico (nº 1198/2020), no valor de R\$ 11.491.891,64 (Onze milhões, quatrocentos e noventa e um mil, oitocentos e noventa e um reais e sessenta e quatro centavos), para contratação de instituição para a prestação de serviços referentes à oferta de Cursos Técnicos e de Qualificação Profissional na rede estadual de ensino do estado, do qual o Centro de Ensino Superior de Maringá Ltda (CESUMAR) foi a instituição vencedora. O contrato celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação e do Esporte (SEED/PR) e o CESUMAR, no dia 15 de dezembro de 2020, com vigência de 36 meses (15 de dezembro de 2020 a 15 de dezembro de 2023), que representa a realização da parceria público-privada para a oferta de cursos: Técnico Concomitante Presencial e de Formação Inicial e Continuada (FIC), traz valores do custo da hora-aula por aluno que variam de R\$ 186,60 a R\$ 1.853,66, os quais poderão ser reajustados<sup>83</sup>.

---

Médio. Não aprofundaremos essa discussão em razão da delimitação do foco de nosso objeto de estudo que é a atuação do Banco Mundial na política do Novo Ensino Médio.

<sup>83</sup> Para maiores informações consultar: <[http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/pages/compras/licitacoes/detalhamentos/detalhamento\\_licitacoes\\_gms?windowId=ae6](http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/pages/compras/licitacoes/detalhamentos/detalhamento_licitacoes_gms?windowId=ae6)> e <[http://www.transparencia.do.wnload.pr.gov.br/exportacao/gms/contrato\\_convenio/contrato/2020/12/22913/termo\\_contrato\\_22913\\_91021.pdf?windowId=ae6](http://www.transparencia.do.wnload.pr.gov.br/exportacao/gms/contrato_convenio/contrato/2020/12/22913/termo_contrato_22913_91021.pdf?windowId=ae6)>. Acesso em 18 de dezembro de 2020.

A reorganização curricular por meio de itinerários formativos se apresenta como um mecanismo de responsabilização do indivíduo por suas escolhas formativas e profissionais, e, conseqüente sucesso ou fracasso. Essa influência estatal na esfera da subjetividade, leva à “capitalização da vida individual”, decorrente dos efeitos subjetivos ocasionados pela lógica do capital financeiro, na qual “cada sujeito foi levado a conceber-se e comportar-se, em todas as dimensões de sua vida, como um capital que deve valorizar-se (DARDOT; LAVAL, 2016, 197).

Com a organização curricular por áreas do conhecimento, o § 3º do art. 35 preconiza que somente o ensino de Língua Portuguesa e Matemática serão obrigatórias nos três anos de formação. Há a disposição sobre os estudos e práticas de educação física, arte, sociologia e filosofia, bem como da língua inglesa em caráter obrigatório ou outras línguas estrangeiras em caráter optativo, mas sem garantir a oferta nos três anos do Ensino Médio. Outro ponto de destaque é a limitação da carga horária para cumprimento da BNCC em 1.800 horas durante todo o Ensino Médio, conforme § 5º do mesmo artigo (BRASIL, 1996b).

O art. 36 apresenta os itinerários formativos e ainda dispõe sobre como as escolas poderão organizar sua oferta, isto é, mediante diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino. Os parágrafos 6º a 12 tratam da formação com ênfase técnica e profissional, normatizando questões como: a possibilidade de parcerias com outras instituições, possibilidade de concessão de certificados intermediários de qualificação para o trabalho, inclusão de vivências práticas de trabalho, possibilidade de organização do Ensino Médio em módulos e adoção de sistema de créditos com terminalidade específica, reconhecimento de competências e realização de convênios com instituições de educação a distância (BRASIL, 1996b).

Destacamos que em 2012, foi criada a Comissão Especial na Câmara dos Deputados destinada a promover Estudos e Proposições para a Reformulação do Ensino Médio, sob iniciativa do Deputado Federal Reginaldo Lopes (PT/MG)<sup>84</sup> que

---

<sup>84</sup> Reginaldo Lázaro de Oliveira Lopes é economista. Em 2018 foi reeleito para o quinto mandato de Deputado Federal. Integrou a primeira Comissão de Políticas Públicas de Juventude que resultou na criação do Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013), do Plano Nacional e da PEC da Juventude (PEC nº 42/2008) aprovada como EC nº 65/2010. Autor da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2013). Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/deputados/74161>> e em <<http://www.ptmg.org.br/conheca-os-deputados-do-pt-de-minas-reginaldo-lopes/#.Xrqmx2hKjIU>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

presidiu essa comissão. Do relatório dessa comissão, sob responsabilidade do relator Deputado Federal Wilson Filho (PTB/PB)<sup>85</sup>, foi constituído o Projeto de Lei nº 6.840 de 2013 (BRASIL, 2013a). Das proposições iniciais desse projeto, destacamos: Ensino Médio diurno oferecido com um mínimo de 7 horas diárias, em jornada completa (tempo integral); acesso ao ensino de tempo integral a ser universalizado em até 20 anos e com uma meta parcial para os 10 primeiros anos, quando 50% das matrículas em 50% das escolas deverão ser de tempo integral; ensino noturno, com jornada diária mínima de 3 horas, restrito aos jovens acima de 18 anos, desconsiderando a Educação de Jovens e Adultos (EJA); organização do conhecimento por áreas, com extinção das disciplinas com ênfase na Língua Portuguesa e Matemática; organização do último ano por opções formativas, ou seja, cabendo a ênfase à escolha do estudante, incluindo a formação profissional nesse rol.

Apesar de algumas alterações posteriores, como por exemplo a retirada da idade mínima para o ensino noturno e a obrigatoriedade das opções formativas passar a ser facultativa, observamos que o Projeto de Lei nº 6.840 de 2013 (BRASIL, 2013a) foi construído sob o viés da meritocracia e de uma formação segmentada, a partir do reforço à ideia de empreendedorismo dos jovens e da responsabilidade pela escolha da ênfase de sua formação. Mesmo não tendo sido aprovado<sup>86</sup>, muito provavelmente em razão da troca de governos em 2016, muito do que consta nesse projeto está presente na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.

No âmbito da discussão acerca da garantia da oferta do Ensino Médio, temos a Lei nº 13.005, promulgada em 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024<sup>87</sup> (BRASIL, 2014). O Plano é composto por 10

---

<sup>85</sup> José Wilson Santiago Filho é advogado, eleito Deputado Federal em 2010 e em 2014. É filho do também Deputado Federal José Wilson Santiago (PTB/PB) e foi o segundo Deputado Federal mais jovem da história. Votou a favor da admissibilidade do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Já durante o Governo Michel Temer, votou a favor da PEC do Teto dos Gastos Públicos e foi favorável à Reforma Trabalhista. Em agosto de 2017 se ausentou da votação votou em que se pedia abertura de investigação do presidente Michel Temer. Atualmente é Deputado Estadual da Paraíba. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/deputados/160636/biografia>> e <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/10/saiba-como-cada-deputado-votou-em-relacao-pec-do-teto-de-gastos.html>>. Acesso em: 14 de abr. 2020.

<sup>86</sup> A tramitação e o inteiro teor do projeto estão disponíveis em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602570>>. Sua última movimentação se deu em 15/08/16, quando foi apensado ao PL nº 5.115/2013 de autoria do Deputado Izalci (PSDB-DF). Acesso em: 14 de abr. 2020.

<sup>87</sup> O PNE anterior fora aprovado pela Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001) e teve sua vigência de 2001 a 2010. Durante o período em que o Brasil ficou sem PNE vigente, o MEC instituiu o Pacto Nacional pelo

diretrizes e 20 metas voltados à melhoria da educação brasileira. A partir da EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, que incluiu a faixa etária de 15 a 17 anos na obrigatoriedade escolar, a Meta 3 do PNE objetiva:

Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento) (BRASIL, 2014).

Os relatórios de monitoramento do PNE (2014-2024) são de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) com publicação a cada dois anos, por meio do PNE em Movimento, dos Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais e do Painel de Indicadores<sup>88</sup>. O cumprimento da Meta 3 é aferido tomando por base dois indicadores. Indicador 3A: percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica; Indicador 3B: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o Ensino Médio ou possui educação básica completa. Os gráficos que serão analisados a seguir foram elaborados pela Dired/INEP com base na PNAD Contínua/IBGE (2012-2019).

Em relação ao Indicador 3A, o Relatório do 3º Ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) – 2020 (BRASIL, 2020b) expõe que a universalização do acesso escolar dos jovens entre 15 e 17 anos, ou seja, que 100% dessa população frequentasse a escola independente da etapa ou já tivesse concluído

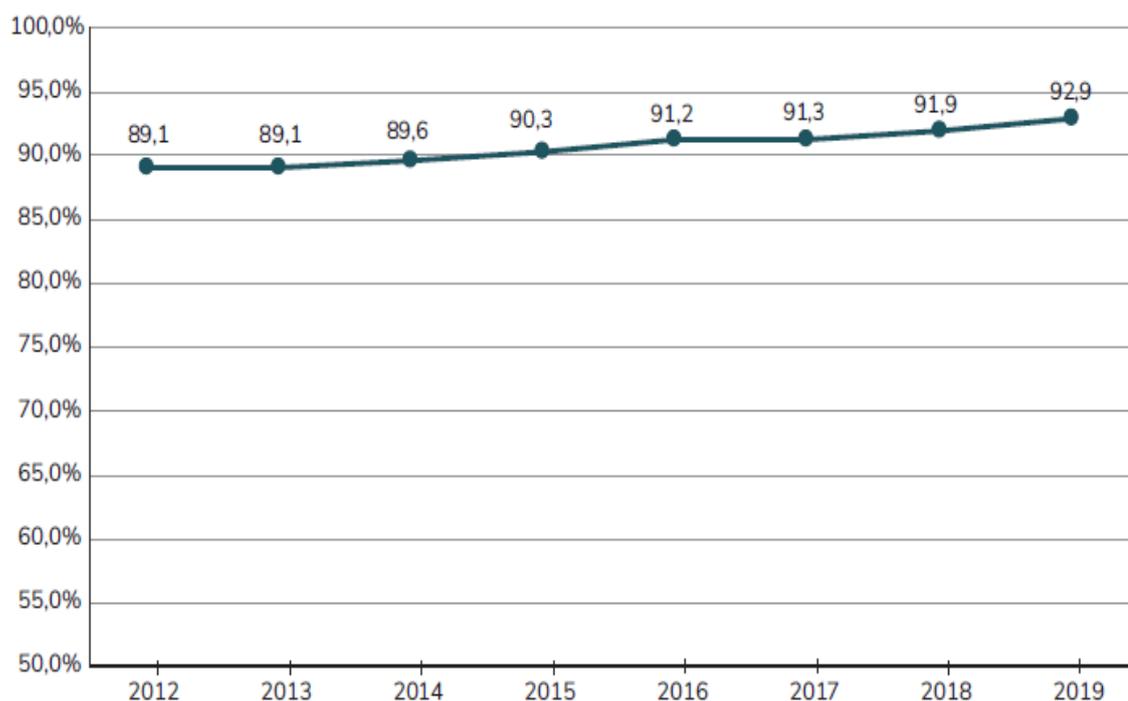
---

Fortalecimento do Ensino Médio, por meio da Portaria nº 1.140 (BRASIL, 2013c), com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores e coordenadores pedagógicos do ensino médio; promover a valorização pela formação dos professores e coordenadores pedagógicos do Ensino Médio; e discutir e atualizar as práticas docentes em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio – DCNEM, por meio do Programa Ensino Médio Inovador – ProEMI e Formação Continuada de professores do Ensino Médio. O ProEMI foi instituído pela Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009a), com o objetivo de apoiar e fortalecer os Sistemas de Ensino Estaduais e Distrital no desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras nas escolas de Ensino Médio, disponibilizando apoio técnico e financeiro, consoante à disseminação da cultura de um currículo dinâmico, flexível, que atenda às expectativas e necessidades dos estudantes e às demandas da sociedade atual e promover a formação integral dos estudantes e fortalecer o protagonismo juvenil com a oferta de atividades que promovam a educação científica e humanística, a valorização da leitura, da cultura, o aprimoramento da relação teoria e prática, da utilização de novas tecnologias e o desenvolvimento de metodologias criativas e emancipadoras. A respeito dos programas, ver mais em Picoli (2016).

<sup>88</sup> Fazem parte do conjunto de publicações específicas do monitoramento do Plano: PNE 2014-2024: Linha de Base; Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016; Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018; e Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020.

a educação básica, não foi cumprida em 2016, sendo que em 2019, esse percentual foi de 92,9%. Desse percentual, cerca de 1,9 milhões dos jovens nessa faixa etária ainda estão matriculados no Ensino Fundamental.

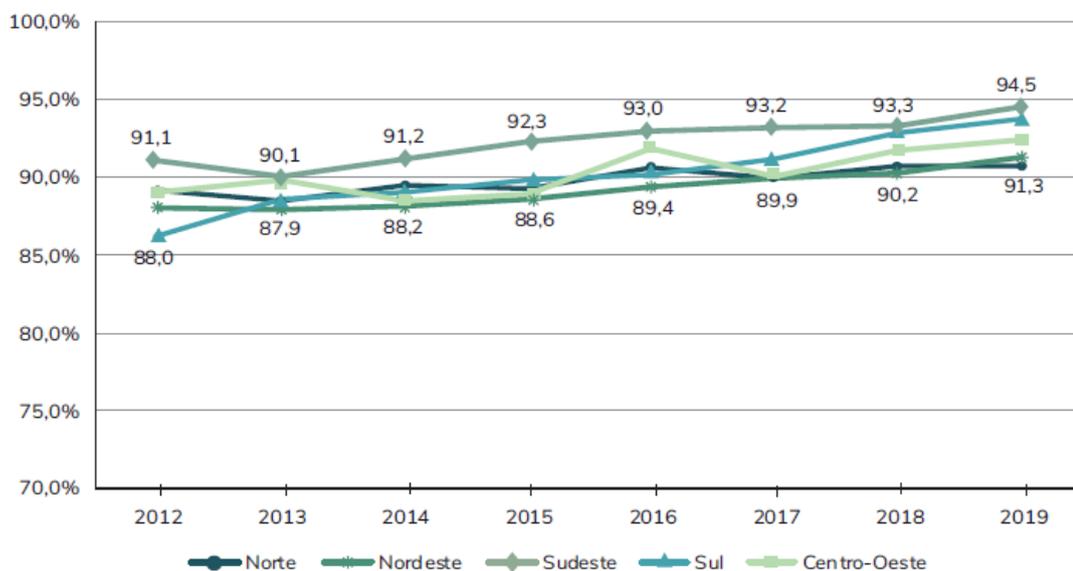
**Gráfico 5: Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a Educação Básica – Brasil (2012-2019)**



Fonte: Brasil (2020b, p. 86).

Importante levarmos em consideração as desigualdades regionais no que se refere ao atingimento dessa Meta, pois há uma diferença significativa entre as regiões Norte (90,7%) e Nordeste (91,3%) se comparadas às regiões Sul (93,8%) e Sudeste (94,5%). A região Centro-Oeste (92,4%) apresenta índice intermediário (BRASIL, 2020b).

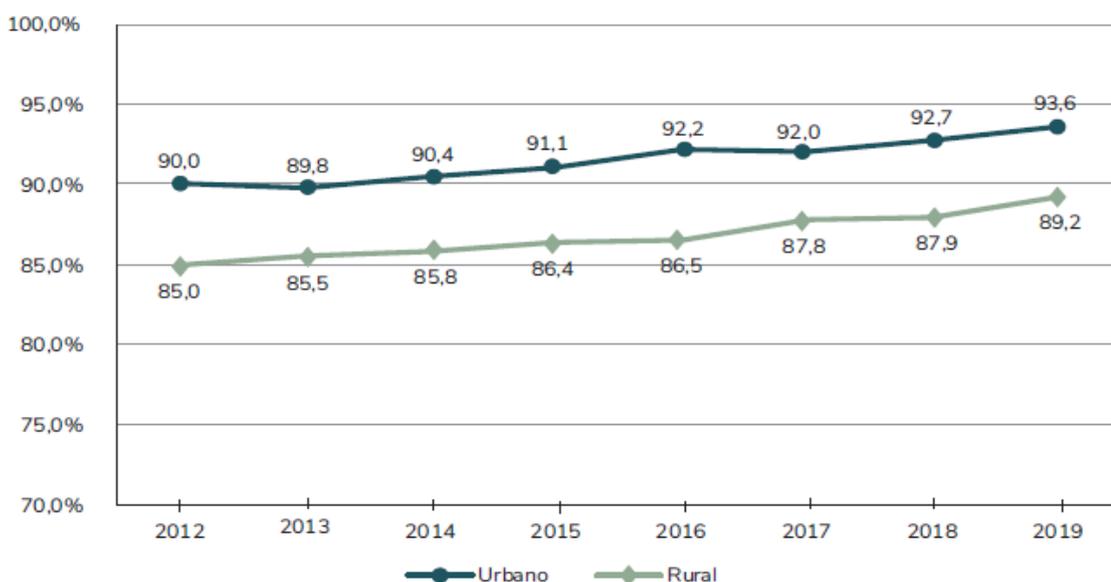
**Gráfico 6: Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a Educação Básica por grande região – Brasil (2012-2019)**



Fonte: Brasil (2020b, p. 87).

As desigualdades também podem ser visualizadas com base na localização da residência (93,6% para urbano e 89,2% para rural):

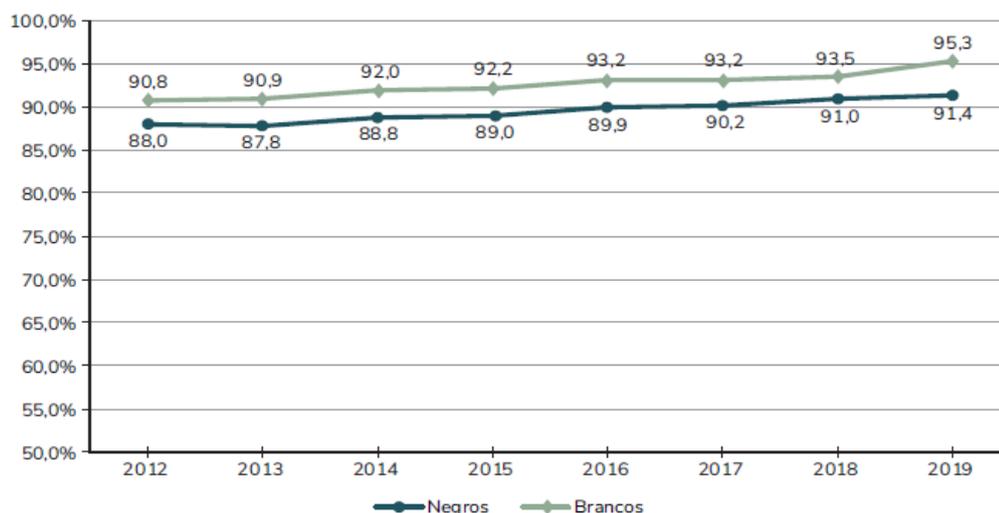
**Gráfico 7: Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a Educação Básica, por localização – Brasil (2012-2019)**



Fonte: Brasil (2020b, p. 89).

Observamos as diferenças entre os grupos de raça e cor (95,3% para brancos e 91,4% para negros). Esses percentuais se referem ao ano de 2019.

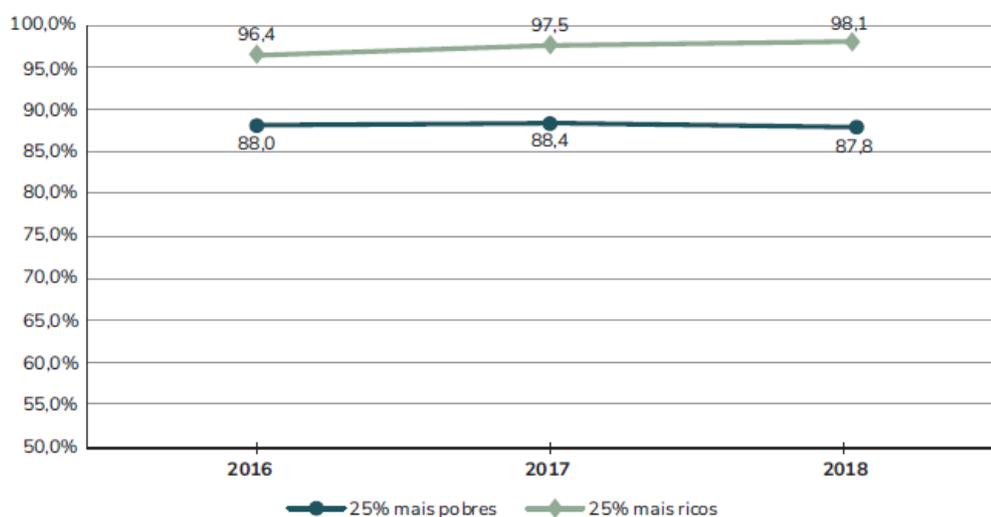
**Gráfico 8: Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a Educação Básica por raça/cor – Brasil (2012-2019)**



Fonte: Brasil (2020b, p. 90).

Podemos também visualizar os percentuais com base no rendimento domiciliar *per capita* (98,1% para os mais ricos e 87,8% para os mais pobres) em 2018 (BRASIL, 2020b). Vejamos:

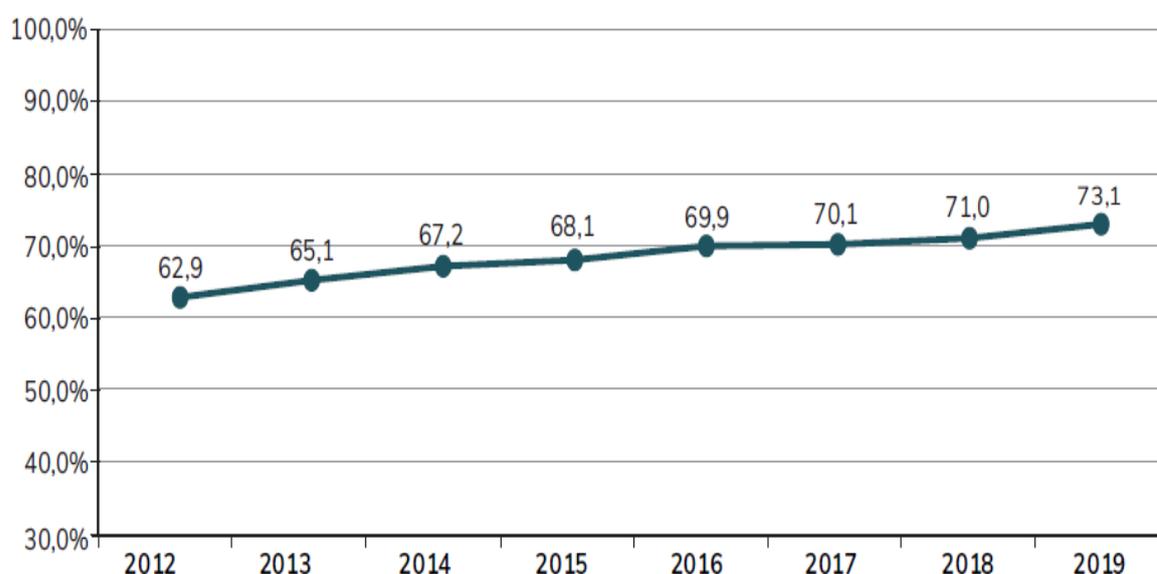
**Gráfico 9: Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a Educação Básica por quartil de renda domiciliar *per capita* – Brasil (2016-2019)**



Fonte: Brasil (2020b, p. 91).

Quanto ao Indicador 3B: percentual da população de 15 a 17 anos frequentando o Ensino Médio ou tendo concluído a educação básica, que objetiva 85% das pessoas nessa faixa etária frequentando o Ensino Médio até 2024, a perspectiva é de grande dificuldade, ou ainda, de impossibilidade de cumprimento da meta, já que no ano de 2019 esse percentual foi de apenas 73,1%.

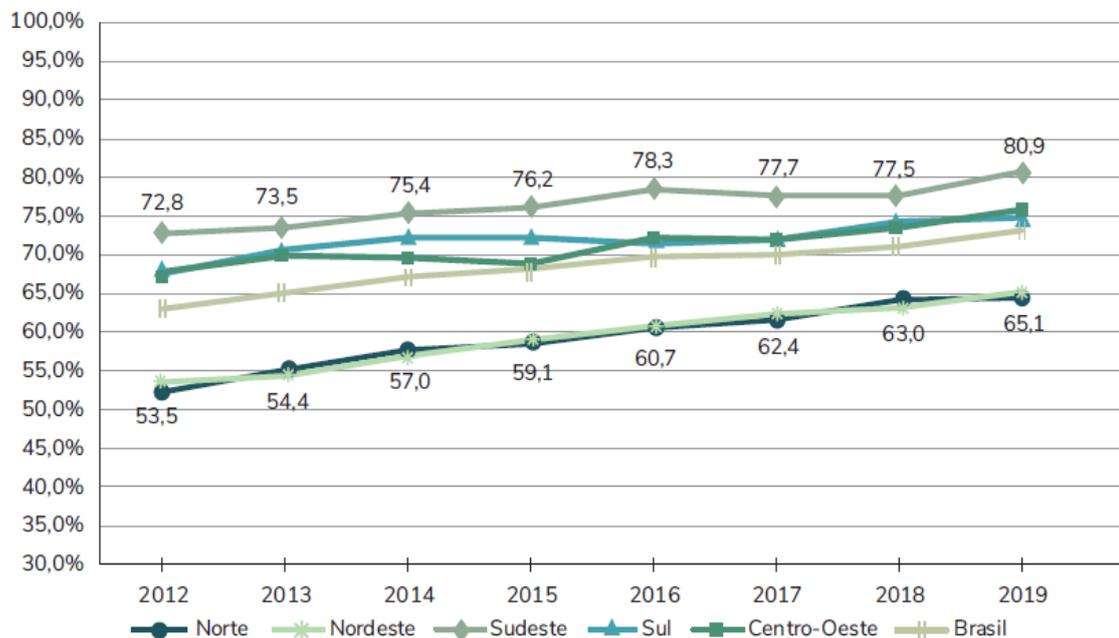
**Gráfico 10: Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o Ensino Médio ou havia concluído a Educação Básica – Brasil (2012-2019)**



Fonte: Brasil (2020b, p. 92).

As desigualdade regionais são ainda mais acentuadas para o Indicador 3B. No ano de 2019 os percentuais são: região Sul (74,9%); Sudeste (80,9%); Centro-Oeste (75,9%); Nordeste (65,1%); e Norte (64,6%). Nesse indicador, a região Sudeste apresenta melhor percentual, sendo que o estado de São Paulo foi o único a atingir a meta em 2019 (85,2%). Enquanto que as regiões Norte e Nordeste apresentam índices bem distantes da Meta 3, com destaque para o estado de Sergipe que apresenta o pior índice de todos (50,1%).

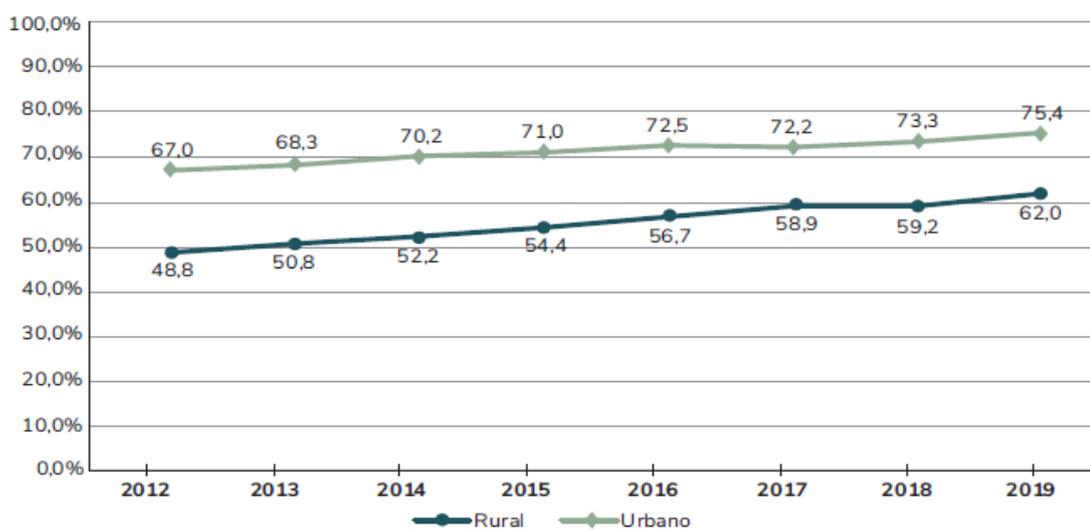
**Gráfico 11: Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o Ensino Médio ou havia concluído a Educação Básica, por Brasil e grande região (2012-2019)**



Fonte: Brasil (2020b, p. 92).

Analisando os percentuais do ano de 2019, temos diferenças quanto à localização da residência (75,4% para urbano e 62% para rural):

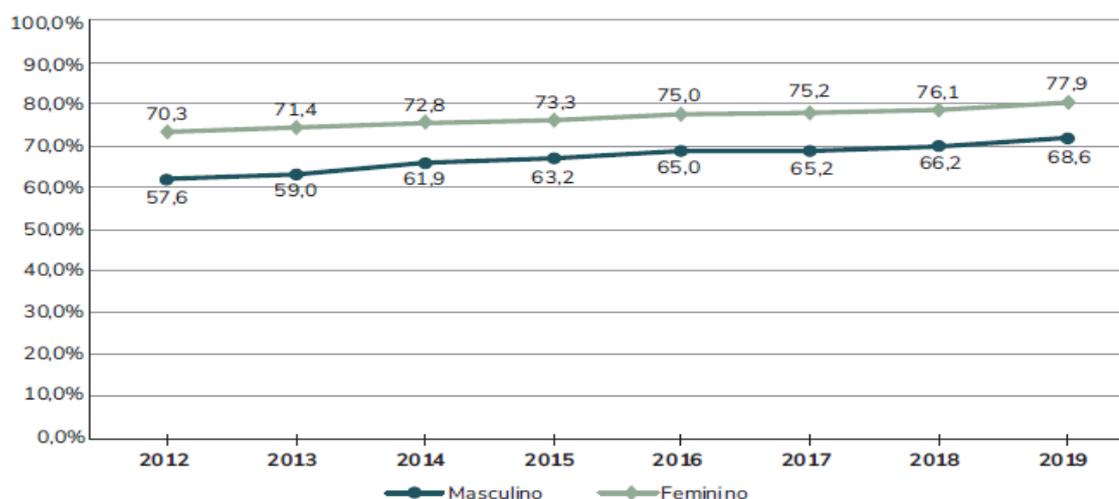
**Gráfico 12: Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o Ensino Médio ou havia concluído a Educação Básica, por localização – Brasil (2012-2019)**



Fonte: Brasil (2020b, p. 95).

A diferença de quase 10% se mostra no indicador sexo com 68,6% para o masculino e 77,9% para o feminino. Vejamos:

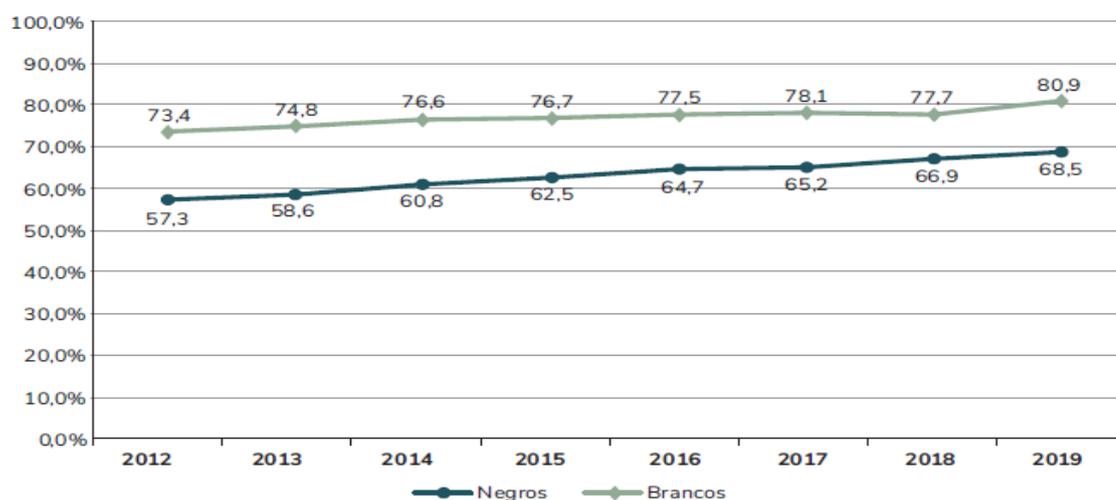
**Gráfico 13: Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o Ensino Médio ou havia concluído a Educação Básica, por sexo – Brasil (2012-2019)**



Fonte: Brasil (2020b, p. 95).

Os grupos de raça e cor (80,9% para brancos e 68,5% para negros) também são analisados para demonstrar as desigualdades sociais, que nesse caso, representa índice superior a 10% de diferença, conforme quadro que segue.

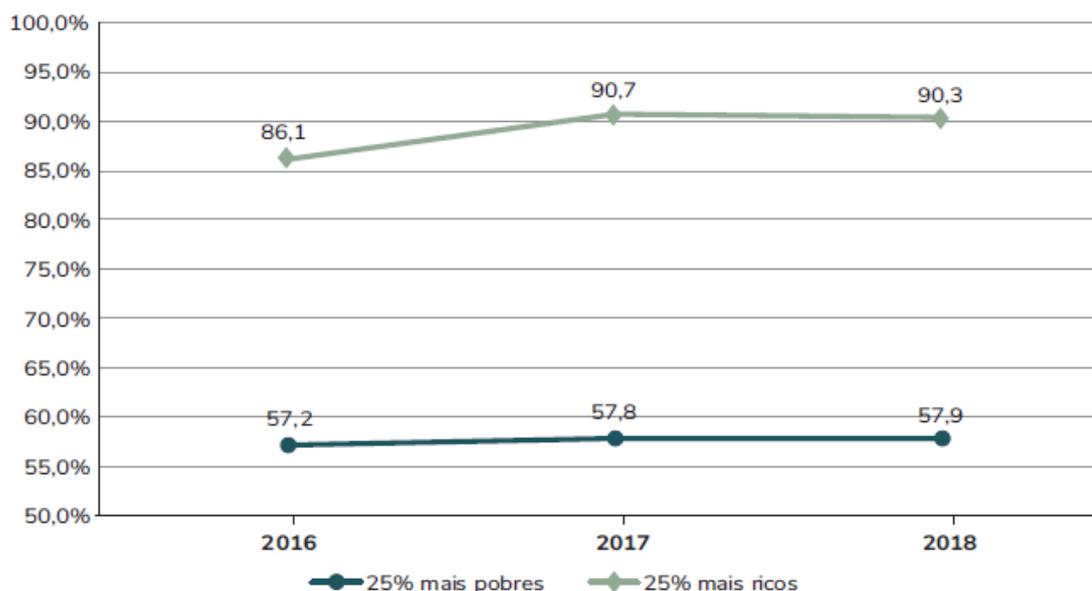
**Gráfico 14: Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o Ensino Médio ou havia concluído a Educação Básica, raça/cor – Brasil (2012-2019)**



Fonte: Brasil (2020b, p. 96).

Também é considerado o rendimento domiciliar *per capita* (90,3% para os mais ricos e 57,9% para os mais pobres) com dados referentes a 2018. Esses percentuais nos mostram desigualdades sociais ainda mais acentuadas, conforme podemos visualizar no Gráfico 15 a seguir:

**Gráfico 15: Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o Ensino Médio ou havia concluído a Educação Básica, renda domiciliar *per capita* – Brasil (2012-2019)**



Fonte: Brasil (2020b, p. 97).

De acordo com o relatório (BRASIL, 2020b), há uma melhora lenta do indicador de cobertura dessa população nos últimos sete anos, sem redução expressiva das desigualdades regionais e sociais. Aproximadamente 680 mil jovens de 15 a 17 anos ainda estão excluídos da escola, isto é, não estando frequentando e não concluíram a Educação Básica. Por região, esses números equivalem a: Norte (96.325); Nordeste (253.202); Centro-Oeste (56.573); Sul (73.868); e Sudeste (199.425).

Dos gráficos ora expostos, evidenciamos os dados apresentados nos Gráficos 9 e 15 que tratam da categoria renda domiciliar *per capita* a fim de elucidar a desigualdade existente entre os jovens mais pobres e mais ricos na faixa etária de 15 a 17 anos. Associamos essa análise aos dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) por meio do documento *Diagnóstico da Inserção dos Jovens Brasileiros no Mercado de Trabalho em um Contexto de Crise e Maior Flexibilização* (BRASIL, 2020i).

No documento supracitado (BRASIL, 2020i), a análise feita a partir de dados do IBGE dentre os anos 2012-2019 e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho (2012-2017), no contexto de aumento do desemprego dos anos 2015 a 2017 (salto de 7,9% para 13,7%) e da Reforma Trabalhista que incrementou o grau de flexibilização nas relações de trabalho, demonstra uma escassez de oportunidades de trabalho e realocação das oportunidades existentes. Os resultados do estudo apontam uma “maior retenção dos jovens no estado de desemprego” e “piora na qualidade da ocupação dos jovens em todas as dimensões investigadas”<sup>89</sup>, com destaque para a informalidade (BRASIL, 2020i, p. 10).

Apesar do aumento do desemprego ter ocorrido de forma generalizada em todos os recortes socioeconômicos, o grupo de jovens de 15 a 17 anos foi o mais afetado, passando de 25,2% em 2013 para 45,4% em 2019 (BRASIL, 2020i, p. 12). Sendo que a parcela desempregada há pelo menos um ano também aumentou de 25% em 2013 para 30,3% em 2019.

No que se refere à informalidade no mercado de trabalho<sup>90</sup>, essa taxa passou de 43,2% em 2012 para 48% em 2019 (Informalidade 1) e de 42% em 2012 para 45% e 2019 (Informalidade 2) entre os jovens de maneira geral (15 a 29 anos). Para o grupo de jovens de 15 a 17 anos, a taxa de informalidade 2 representa um patamar bem mais elevado, 80% em média, em comparação as faixas de 18 a 24 e 25 a 29 anos. Seu aumento foi 77,2% em 2012 para 81,1% em 2019 (BRASIL, 2020i, p. 19-20).

Outro dado relevante apresentado no documento refere-se aos jovens com vínculo empregatício, sendo que para o grupo de 15 a 17 anos, o percentual de jovens ocupados no setor formal caiu de 65,3% em 2012 para 33,2% em 2017 na modalidade

---

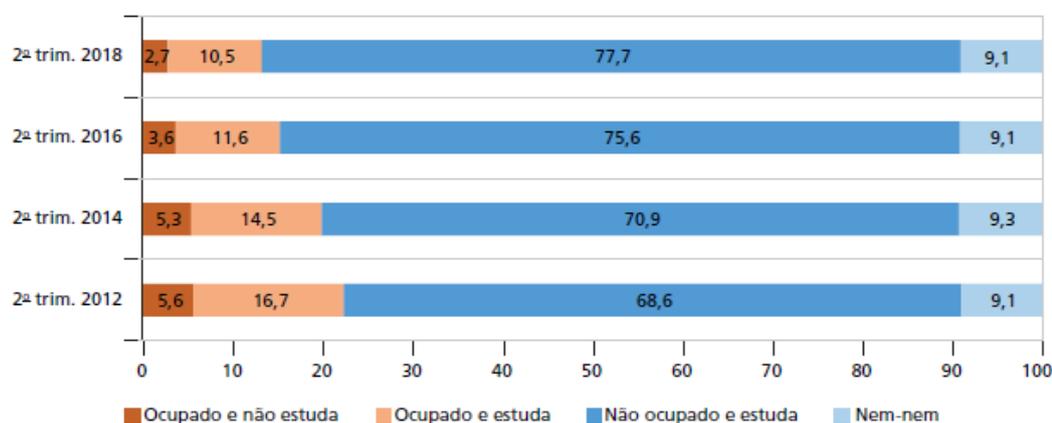
<sup>89</sup> De maneira geral, no documento citado, os jovens equivalem à população de 15 a 29 anos, faixa etária considerada também pelo IBGE e Banco Mundial em seus documentos, conforme já mencionamos. Em alguns momentos os dados são desagregados em categorias. Atentamo-nos ao grupo de jovens de 15 a 17 anos.

<sup>90</sup> A taxa de informalidade considera: 1) os empregados sem carteira de trabalho assinada, os trabalhadores por conta própria e os não remunerados ou ocupados; 2) os empregados sem carteira de trabalho assinada, os trabalhadores por conta própria que não contribuem para a Previdência, empregadores que não contribuem com a Previdência e os não remunerados ou ocupados (BRASIL, 2020i).

de contrato celetista, mas com aumento de 32,9% em 2012 para 65,7% em 2017 na modalidade de contrato de aprendiz<sup>91</sup> (BRASIL, 2020i, p. 23).

Uma das categorias apresentadas no documento (BRASIL, 2020i) que nos chama a atenção é a dos jovens “nem-nem” ou “sem-sem”, ou seja, aqueles que não trabalham nem estudam<sup>92</sup>. Os números tendem a ser mais baixos para os jovens de 15 a 17 anos, pois ainda se encontram em idade escolar (Educação Básica), tendo seu agravamento a partir dos 18 anos. Apesar do aumento no percentual dos jovens de 15 a 17 anos que estão estudando e sem ocupação (68,6% de 2012 para 77,7% em 2018); da queda do percentual dos jovens ocupados e que não estudam (5,6% em 2012 para 2,7% em 2018); e da constância do percentual de “nem-nem” (média de 9%), são preocupantes os dados apresentados, independente do “baixo” quantitativo de “nem-nem” dos 15 aos 17 anos, já que esses jovens certamente deveriam estar na escola e nem se quer estão trabalhando, isto é, problemática dos “nem-nem” está relacionada à evasão escolar. Vejamos no gráfico abaixo.

**Gráfico 16- Alocação dos jovens nas categorias de estudo e trabalho – 15 a 17 anos**



Fonte: Brasil, 2020i, p. 33.

<sup>91</sup> No Brasil, o trabalho é proibido para menores de 14 anos; é permitido na condição de aprendiz entre os 14 e 15 anos; e, permitido entre os 16 e 17 anos desde que não comprometa as atividades escolares, não ocorra em condições insalubres e com jornada noturna (BRASIL, 2020i, p. 23).

<sup>92</sup> O conceito “nem-nem” foi abordado em pesquisa realizada em 2018 envolvendo mais de 15 mil jovens em nove países (Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Haiti, México, Paraguai, Peru e Uruguai) e que apontou que essa categoria é constituída em sua maioria por mulheres e jovens pobres. Apesar da referência à ideia de que esses jovens são ociosos e improdutivos, a pesquisa revelou que 37% desses jovens estavam à procura de trabalho, 72% dedicavam-se a tarefas domésticas e apenas 4% não realizavam nenhuma dessas tarefas ou tinham alguma deficiência que os impedia de estudar ou trabalhar (NOVELLA *et al*, 2018 *apud* SOUZA; VOLSI; MOREIRA, 2020).

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2018), dentre os desafios enfrentados pelos jovens brasileiros (15 a 29 anos) no mercado de trabalho estão: informalidade, baixa remuneração, alto índice de rotatividade, precarização da relação de trabalho e dificuldade de conciliação entre estudos, responsabilidades familiares e trabalho. O desemprego nessa faixa etária é duas a três vezes maior do que entre os adultos, sendo que a precariedade da inserção no mercado de trabalho pode marcar a trajetória profissional dos jovens. Sob esse contexto, a organização argumenta em prol da educação direcionada ao mercado de trabalho:

[...] tais desvantagens estão conectadas ao fato de que a educação no Brasil tende a operar como sistema excludente, no qual o ensino médio, técnico e superior não atingem a demanda de grande parte da população. Em relação ao ensino superior, atualmente uma porcentagem de apenas 17% de brasileiros o completaram. Destacou-se que **uma ampliação do acesso a educação, no entanto, não seria suficiente sem que sejam enfrentadas questões de relevância, conteúdo e eficácia dos currículos, uma vez que não existe uma relação automática entre uma educação formal e inserção estável e de qualidade no mercado de trabalho** (OIT, 2018, p. 10, grifo nosso).

Destacamos que nas recomendações para o futuro do trabalho no Brasil trazidas pela OIT (2018), o Brasil é apresentado com claro potencial em algumas áreas promissoras, como produtos e tecnologias ligados à biodiversidade e ao agronegócio, bem como em setores em crescimento como o setor de serviços especializados. A educação, segundo a organização, tem seu papel para aproveitamento das oportunidades do mercado de trabalho.

Para aproveitamento das oportunidades que se delineiam para o mercado de trabalho, é fundamental a prevalência de educação de qualidade e homogênea distribuída pela população. A aquisição de habilidades e de qualificações básicas para aprender constitui a base à qual a formação profissional e continuada deve se somar, no intuito de garantir a igualdade de oportunidades (OIT, 2018, p. 12).

Scheibe (2014, p. 102) destaca que o grande desafio enfrentado pela educação brasileira é universalização da Educação Básica, ou seja, sua “extensão a todo cidadão brasileiro como um direito social e dever do Estado”. Para além dos avanços em relação ao acesso, decorrentes de mudanças na organização do sistema

educacional brasileiro, a autora também chama a atenção para a qualidade dessa oferta.

Os dados mais recentes do Ideb<sup>93</sup> divulgados pelo Inep/MEC em seu site (BRASIL, 2020g) referentes ao ano de 2019, mostram que desde 2013 as metas do Ensino Médio não são atingidas, seja na esfera estadual ou municipal, na rede pública ou privada. Percebemos na tabela abaixo que há uma estagnação dos resultados nos primeiros anos, com uma pequena melhora entre os anos de 2017 e 2019, mas ainda distantes das metas. Lembramos que os dados do Ideb de 2015 foram utilizados pelo governo federal como uma das justificativas para a implementação da Reforma do Ensino Médio.

**Tabela 3: Resultado Ideb e Metas Total e por rede de ensino – Ensino Médio – Brasil**

	IDEB Observado								Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
<b>Total</b>	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.7	3.8	4.2	3.4	3.5	3.7	3.9	4.3	4.7	5.0	5.2
<b>Dependência Administrativa</b>																
<b>Estadual</b>	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.9	3.1	3.2	3.3	3.6	3.9	4.4	4.6	4.9
<b>Privada</b>	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.3	5.8	6.0	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	6.7	6.8	7.0
<b>Pública</b>	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.9	3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9

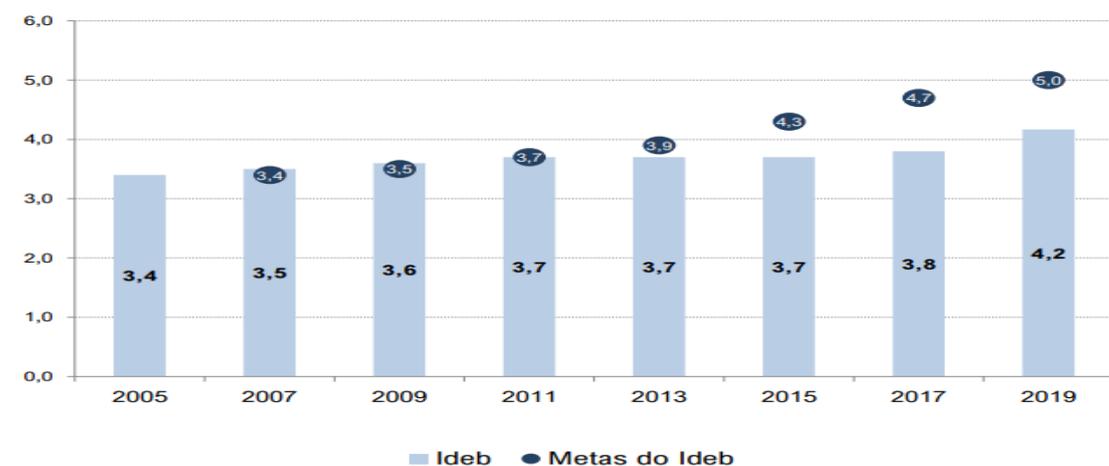
Os resultados marcados em verde referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

Fonte: Elaborado por MEC/Inep (BRASIL, 2020g).

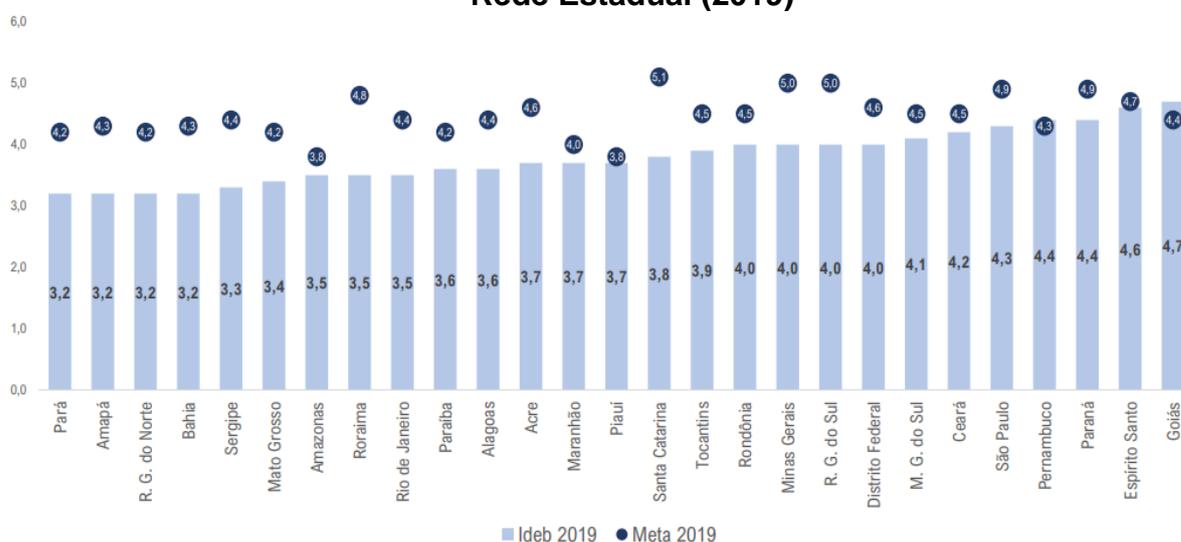
No gráfico seguinte podemos observar melhor a distância dos resultados do Ideb do Ensino Médio em relação às metas estabelecidas dentre os anos de 2005 a 2019. Os dados nos indicam que esse distanciamento está cada vez maior, sendo que nos anos de 2007, 2009 e 2011 as metas foram atingidas ou até ultrapassadas. Contudo, a partir de 2013, as metas não foram mais atingidas e a diferença entre elas e os resultados obtidos foi aumentando. A diferença de 0,2 pontos em 2013 aumentou para 0,8 pontos em 2019.

<sup>93</sup> Lembramos que o índice é composto pelas notas dos estudantes na prova do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e os resultados de aprovação compilados pelo Censo Escolar.

**Gráfico 17: Ideb Total – Ensino Médio – Brasil (2005-2019)**

Fonte: Elaborado por MEC/Inep (BRASIL, 2020g).

Vejam no gráfico que segue essa relação entre os resultados do Ideb e as metas por unidade da federação, sendo que os estados do Amazonas, Maranhão, Piauí, Pernambuco, Ceará e Espírito Santo são únicos que estão mais próximos das metas (1 a 3 pontos de diferença) e Goiás é o único estado a ter atingido sua meta. Enquanto que há estados como Amapá, Bahia, Sergipe, Roraima e Santa Catarina que apresentam diferença maior de 10 pontos entre seus resultados e metas. Ressaltamos que não somente os resultados, mas também as metas são diferentes entre os estados.

**Gráfico 18: Ensino Médio – Ideb e metas por unidade da federação – Rede Estadual (2019)**

Fonte: Elaborado por MEC/Inep (BRASIL, 2020g).

Na tabela seguinte, podemos visualizar o Indicador de Rendimento que é baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos estudantes e a Nota Média Padronizada, oriunda da prova do Saeb, sendo que o Ideb é calculado pela multiplicação de ambos.

**Tabela 4: Ideb Total (Indicador de Rendimento x Nota Média Padronizada) e Metas – Ensino Médio – Brasil (2005-2019)**

Ano	Indicador de Rendimento (P)	Nota Média Padronizada (N)	Ideb (NxP)	Metas do Ideb
2005	0,77	4,36	3,4	
2007	0,78	4,44	3,5	3,4
2009	0,80	4,57	3,6	3,5
2011	0,80	4,57	3,7	3,7
2013	0,82	4,44	3,7	3,9
2015	0,83	4,46	3,7	4,3
2017	0,84	4,51	3,8	4,7
<b>2019</b>	<b>0,87</b>	<b>4,79</b>		<b>5,0</b>

Fonte: Elaborado por MEC/Inep (BRASIL, 2020g).

Finalmente, para termos dimensão do quantitativo de estudantes impactados com a política do Novo Ensino Médio, o Brasil tem 7,5 milhões de estudantes matriculados no Ensino Médio, distribuídos em 28,8 mil escolas. São 6,3 milhões (83,9%) de estudantes na rede estadual e 934 mil (12,5%) na rede privada. 1,3 milhão (17,8%) estudam no período noturno (BRASIL, 2020g).

### 3.2. A reforma do Ensino Médio: o processo de normatização (2016-2019)

O processo de normatização do Novo Ensino Médio iniciou-se com a publicação da Medida Provisória nº 746, em 22 de setembro de 2016 (BRASIL, 2016a), com a finalidade de instituir a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, alterar diversos artigos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b) que tratavam da organização da oferta do Ensino Médio e ainda regulamentar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Podemos verificar que foram diversos e complexos os pontos abordados pela MP nº 746, com destaque para alteração na carga horária; supressão da obrigatoriedade das disciplinas durante os três anos, exceto Português e Matemática; constituição de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e organização curricular por meio de itinerários formativos por áreas de conhecimentos, com aprendizagem definida por competências, habilidades e expectativas de aprendizagem. Temos na explicação de sua ementa<sup>94</sup>:

Promove alterações na estrutura do ensino médio, última etapa da educação básica, por meio da criação da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Amplia a carga horária mínima anual do ensino médio, progressivamente, para 1.400 horas. Determina que o ensino de língua portuguesa e matemática será obrigatório nos três anos do ensino médio. Restringe a obrigatoriedade do ensino da arte e da educação física à educação infantil e ao ensino fundamental, tornando as facultativas no ensino médio. Torna obrigatório o ensino da língua inglesa a partir do sexto ano do ensino fundamental e nos currículos do ensino médio, facultando neste, o oferecimento de outros idiomas, preferencialmente o espanhol. Permite que conteúdos cursados no ensino médio sejam aproveitados no ensino superior. O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular - BNCC e por itinerários formativos específicos definidos em cada sistema de ensino e com ênfase nas áreas de linguagens, matemática, ciências da natureza, ciências humanas e formação técnica e profissional. Dá autonomia aos sistemas de ensino para definir a organização das áreas de conhecimento, as competências, habilidades e expectativas de aprendizagem definidas na BNCC (BRASIL, 2018d).

---

<sup>94</sup> Para maiores informações consultar: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/126992>>. Acesso em: 9 abr. 2020.

Destacamos que na exposição de motivos da MP nº 746 (BRASIL, 2016a) há a afirmação de que a proposta da reforma atende a recomendações do Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), estando baseada nos quatro pilares da educação de Jaques Delors<sup>95</sup>, sem detalhamento de quais seriam essas premissas.

18. Um novo modelo de ensino médio oferecerá, além das opções de aprofundamento nas áreas do conhecimento, cursos de qualificação, estágio e ensino técnico profissional de acordo com as disponibilidades de cada sistema de ensino, o que **alinha as premissas da presente proposta às recomendações do Banco Mundial** e do Fundo das Nações Unidas para Infância – Unicef (BRASIL, 2016a).

O argumento é de que o currículo é extenso, superficial e fragmentado, que não dialoga com a juventude e não permite que os estudantes desenvolvam habilidades e competências. Além do número excessivo de disciplinas que os estudantes são “forçados” a cursar, elas não estão adequadas ao mundo do trabalho. Defende-se um currículo flexível, no qual os jovens possam escolher seus itinerários de formação, como já acontece em outros países. A urgência para a proposição da MP é justificada pelo quantitativo populacional brasileiro, com estimativa de queda no número de jovens para os próximos anos, sendo importante investir em sua formação para que venham a ser uma população economicamente ativa suficientemente qualificada para impulsionar o desenvolvimento econômico.

Pontuamos aqui que Delors (1996) recomenda que sejam empregadas soluções apaziguadoras para os conflitos, por intermédio de valores humanos, da cidadania, do respeito às diferenças sociais e aos inúmeros saberes. Desta feita, no que se refere à organização educacional, os currículos flexibilizam-se e direcionam-se à formação de atitudes e valores, ao respeito à pluralidade de saberes, bem como ao desenvolvimento de competências necessárias para o mundo do trabalho. Fundamentado nas ideias liberais clássicas do individualismo, evidenciam-se as contradições do capital com a promoção do discurso da formação para a criatividade,

---

<sup>95</sup> O Relatório foi construído entre os anos de 1993 e 1996, pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Desde a sua publicação, o Relatório foi amplamente divulgado por todo o mundo e norteou inúmeras políticas educacionais. Seus quatro pilares são: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser.

para a liderança, para a competitividade em paralelo à formação para a solidariedade, a cidadania e a diversidade.

Conforme disposição da Constituição Federal, artigo 62, medidas provisórias deverão ser discutidas pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) em um prazo de 60 dias, podendo ser esse prazo prorrogado por igual período, caso contrário, perdem sua força normativa (BRASIL, 1988). Portanto, nos meses de outubro e novembro de 2016, o texto tramitou e foi discutido pelo legislativo federal em reuniões que contaram com a participação de representantes de entidades educacionais públicas e privadas, bem como do próprio Ministério da Educação<sup>96</sup>. Destas reuniões, destacamos as apresentações realizadas pela equipe do MEC, nas quais foi apontada uma “falência do Ensino Médio”, a partir da exposição de variados dados estatísticos do cenário atual do Ensino Médio brasileiro comparando-o com os de outros países. É dada uma ênfase na necessidade de adequação ao mundo atual em que vivemos e nas aspirações dos jovens, com a defesa de que eles passem a escolher os rumos de sua formação.

Foram promovidas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 5599 5604) pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), respectivamente, contra a MP nº 746, de 22 de setembro de 2016 (BRASIL, 2016a). Foi alegada a violação da Constituição Federal no artigo 62, *caput*, que se refere a ausência do quesito de urgência para a edição de medida provisória e nos artigos 205 e 206 que tratam da promoção e dos princípios da educação. As duas ADIs foram apensadas por identidade do objeto. Em 20 de abril de 2017, o Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática do Ministro Edson Fachin, julgou extintas as duas ADIs por perda do objeto, tendo em vista que sua posterior conversão em lei (Lei nº 13.415/2017) constitui obstáculo para o prosseguimento das ações<sup>97</sup> (BRASIL, 2020d, 2020e).

Em razão de Agravo Regimental (eDOC 46) interposto pelo Psol, alegando que um tema tão complexo não poderia ser tratado por meio de MP, de forma “temerária

---

<sup>96</sup> Sobre o trâmite mais detalhado e apresentações, ver: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/?0&cdcol=2065>>. Acesso em: 09 abr. 2020.

<sup>97</sup> A competência para julgamento de ADI pelo STF está definida na Constituição Federal, no art. 102, I, alínea “a”. Enquanto que a legitimidade para a sua proposição está disposta no art. 103, VIII (partido político com representação no Congresso Nacional) e IX (confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional) (BRASIL, 1988).

e pouco democrática”, e que “a burla ao requisito constitucional da urgência desrespeita o devido processo legislativo e, especialmente, quando ausente o pressuposto constitucional de validade da urgência, usurpa a competência do Poder Legislativo para produzir normas gerais e abstratas, violando a separação de Poderes”, o Ministro Fachin, em 1 de agosto de 2017, reconsiderou e decidiu pelo encaminhamento da análise do mérito pelo plenário do Supremo em relação ao não cumprimento do requisito da urgência para edição de MP. Conforme acompanhamento do trâmite das ADIs no site do STF, a ADI 5599 foi julgada na Sessão Virtual do Plenário do STF dentre os dias 16 a 23 de outubro de 2020, sendo o Acórdão publicado em 26 de outubro de 2020, no qual, por unanimidade dos votos a ação foi julgada improcedente. Os ministros entenderam que a exposição de motivos apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo são congruentes com a relevância e urgência apresentadas pela MP.<sup>98</sup> A ADI 5604 segue com trâmite em aberto. (BRASIL, 2020d).

O Deputado Federal Wilson Filho (PTB/PB), relator da Comissão Especial na Câmara dos Deputados destinada a promover Estudos e Proposições para a Reformulação do Ensino Médio, conforme vimos no item anterior, foi também relator da Reforma do Ensino Médio na Câmara dos Deputados e manifestou concordância com a tramitação da reforma por meio de Medida Provisória, por haver convergência entre o teor da MP nº 746/2016 e do PL nº 6.840/2013. Segundo ele, como a pauta vinha sido amplamente debatida, a pressa e urgência da MP contribuiriam para agilizar a aprovação da Reforma<sup>99</sup>.

No Senado Federal, a relatoria da Reforma do Ensino Médio ficou sob responsabilidade do Senador Pedro Chaves<sup>100</sup>, que se auto intitula “Senador da

---

<sup>98</sup> A ADI 5599 foi julgada após ter sido incluída no calendário para julgamento por cinco vezes desde agosto de 2017. Em 4 de dezembro de 2020, deu-se o seu trânsito em julgado.

<sup>99</sup> A respeito, ver mais em: <https://www.camara.leg.br/noticias/498778-relator-na-camara-da-reforma-do-ensino-medio-concorda-com-tramitacao-via-mp/>. Acesso em: 14 de abr. 2020.

<sup>100</sup> Pedro Chaves dos Santos foi Senador pelo (PRB/MS) em 2018. No entanto já havia exercido o cargo desde maio de 2016, pois era o suplente de Delcídio do Amaral que teve mandato cassado em maio de 2016. Graduado e mestre em Economia, além de político, é empresário do ramo educacional. O conglomerado de instituições com abrange desde a educação infantil ao ensino superior, inclui as instituições Universidade para o Desenvolvimento do Estado e Região do Pantanal (Uniderp), e Moderna Associação Campo-grandense de Ensino (Mace). Em 08/02/2019 tomou posse como Secretário especial de Relações Institucionais e Assuntos Estratégicos do Governo de Mato Grosso do Sul no Distrito Federal. Disponível em: <<http://senadorpedrochaves.com.br/>>; <<https://www25.senado.l>

Educação”, defendendo a flexibilidade e o protagonismo dos jovens no seu aprendizado e ainda, que os conhecimentos, habilidades e competências devem ser ensinados de modo igualitário para todos os jovens estudantes, considerando que a Reforma do Ensino Médio deve retirar o Brasil de um atraso de décadas. Pedro Chaves também foi relator da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) responsável pela autorização para o governo federal contratar o empréstimo de US\$ 250 milhões com o Banco Mundial e idealizador da Cartilha sobre o Novo Ensino Médio lançada pelo Senado Federal, com apoio do MEC<sup>101</sup>. O material intitulado *Novo Ensino Médio: o que é importante saber?* foi produzido para ser distribuído às escolas do Brasil, com início no Mato Grosso do Sul, foro eleitoral do senador.

A partir da conversão da MP nº 746 em Lei, sob o nº 13.415, em 13 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017), o MEC publicou portarias, resoluções, termos de referência, entre outros documentos com a finalidade de dar prosseguimento à implementação da reforma. No quadro abaixo, elencamos os documentos que tratam do Novo Ensino Médio<sup>102</sup>:

#### **Quadro 12: Portarias e Resoluções publicadas pelo MEC no contexto da Reforma do Ensino Médio**

<b>Portaria nº 331, de 5 de abril de 2018 Ministério da Educação (MEC)</b>	Institui o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular – ProBNCC e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para sua implementação (BRASIL, 2018e).
<b>Portaria nº 649, de 10 de julho de 2018, Ministério da Educação (MEC)</b>	Institui o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para participação (BRASIL, 2018f).
<b>Portaria nº 1.023, de 04 de outubro de 2018,</b>	Estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para a realização de avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral

eg.br/web/senadores/senador/-/perfil/5116> e <<http://www.semagro.ms.gov.br/pedro-chaves-toma-posse-como-secretario-especial-de-relacoes-institucionais-e-assuntos-estrategicos/>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

<sup>101</sup> A impressão pelo Senado Federal seria inicialmente de 30 mil exemplares, com futura disponibilização *on line*, a qual não encontramos em nossa pesquisa ou mais informações sobre esse processo de distribuição. A respeito, ver mais em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/10/cartilha-sobre-o-novo-ensino-medio-e-lancada-na-biblioteca-do-senado>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

<sup>102</sup> Em razão da delimitação do nosso objeto, não focamos nossas análises no que diz respeito ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, mesmo em se tratando de uma importante alteração traga pela reforma.

<b>Ministério da Educação (MEC)</b>	– EMTI e seleção de novas unidades escolares para o Programa (BRASIL, 2018g).
<b>Portaria nº 1.024, de 04 de outubro de 2018, Ministério da Educação (MEC)</b>	Define as diretrizes do apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola às unidades escolares pertencentes às Secretarias participantes do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio, instituído pela Portaria MEC nº 649, de 10 de julho de 2018, e às unidades escolares participantes da avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI, instituída pela Portaria MEC nº 1.023, de 4 de outubro de 2018 (BRASIL, 2018h).
<b>Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016 Ministério da Educação (MEC)</b>	Institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral, criada pela Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016 (BRASIL, 2016b).
<b>Resolução nº 21, de 14 de novembro de 2018 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)</b>	Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola, a escolas públicas estaduais e distritais, a fim de apoiar a implementação do Novo Ensino Médio e a realização da avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (BRASIL, 2018i).
<b>Portaria nº 46, de 20 de novembro de 2018 Secretaria de Educação Básica do MEC</b>	Estabelece a forma de pagamento a consultores individuais no âmbito do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio e do Acordo de Empréstimo, Componente 2, nº 8813-BR, firmado em 24 de maio de 2018, entre a República Federativa do Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (BRASIL, 2018j).
<b>Resolução nº 3, de 21 de novembro de 2018 Conselho Nacional de Educação (CNE)</b>	Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (BRASIL, 2018k).
<b>Resolução nº 24, de 07 de dezembro de 2018, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)</b>	Regulamenta o pagamento de consultores no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para a assistência técnica na implementação do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (BRASIL, 2018l).
<b>Portaria nº 1.432, de 28 de dezembro de 2018 Secretaria de Educação Básica do MEC</b>	Estabelece os referenciais para elaboração dos itinerários formativos conforme preveem as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio (BRASIL, 2018m).
<b>Termo de Referência nº 1 de dezembro de 2018 Ministério da Educação (MEC)</b>	Termo de Referência para seleção e contratação de consultor individual especialista em aquisições e contratações regidas pelo regulamento de aquisições para mutuários de operações de financiamento de projetos de investimento do Banco Mundial no âmbito do Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio (BRASIL, 2018n).
<b>Termo de Referência nº 2 de dezembro de 2018, Ministério da Educação (MEC)</b>	Termo de Referência para seleção e contratação de consultor individual para especialista em gestão de projetos da unidade de gestão de projetos do Programa de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio (BRASIL, 2018o).

<b>Termo de Referência nº 3 de dezembro de 2018, Ministério da Educação (MEC)</b>	Termo de Referência para seleção e contratação de consultor individual especialista pedagógico em desenvolvimento de currículo no âmbito do Projeto de Apoio à implementação do Novo Ensino Médio (BRASIL, 2018p).
<b>Termo de Referência nº 4 de dezembro de 2018, Ministério da Educação (MEC)</b>	Termo de Referência para seleção e contratação de consultor individual especialista em gestão financeira e orçamentária no âmbito do Projeto de Apoio à implementação do Novo Ensino Médio (BRASIL, 2018q).
<b>Resolução nº 4, de 17 de dezembro de 2018 Conselho Nacional de Educação (CNE)</b>	Institui a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica, nos termos do artigo 35 da LDB, completando o conjunto constituído pela BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com base na Resolução CNE/CP nº 2/2017, fundamentada no Parecer CNE/CP nº 15/2017.
<b>Resolução CNE/CP nº 1, de 5 de janeiro de 2021<sup>103</sup></b>	Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Brasil (2020h).

O MEC também publicou os documentos: *Documento Orientador da Portaria nº 649* (BRASIL, 2018r), *Guia de implementação do Novo Ensino Médio* (BRASIL, 2018s), *Guia de implementação da Base Nacional Comum Curricular* (BRASIL, 2020a), e *Referenciais Curriculares para a elaboração de Itinerário Formativos* (BRASIL, 2018?) e realizou nos dias 25 e 26 de setembro de 2018 o Seminário *Desafios e Perspectivas no Itinerário de Formação Técnica e Profissional no Ensino Médio*, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). Neste evento foram apresentados Exemplos de boas práticas de implementação do Novo Ensino Médio (BRASIL, 2018t).

Entendemos importante a análise da Portaria nº 46 (BRASIL, 2018j) pois ela expõe como deve ser realizado o pagamento dos consultores individuais contratados para prestarem assistência técnica, segundo o Acordo de Empréstimo nº 8813-BR, Componente 2<sup>104</sup>. O art. 1º da Portaria define que a contratação deverá ser realizada

<sup>103</sup> Apesar do recorte temporal de nossa pesquisa acerca do processo de normatização da Reforma do Ensino Médio (2016-2019), optamos por fazer menção às Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica (DCNEPT) (BRASIL, 2021b), publicadas somente em 2021, em razão da publicação e discussões prévias de sua minuta e da relevância desse documento que complementa os instrumentos normativos dessa reforma. Inclusive, em 20 de janeiro de 2021, a Anped, em parceria com outras instituições, publicou nota de repúdio a essas novas diretrizes, por considerar que as DCNEPT marcam uma fragmentação da etapa final da educação básica e promove sua privatização por meio das parcerias público-privada, além de carecer de coerência teórica no que se refere às concepções educacionais que apresenta. A respeito ver mais em: <<https://anped.org.br/news/nota-de-repudio-novas-diretrizes-curriculares-nacionais-para-educacao-profissional-e>>. Acesso em 28 de janeiro de 2021.

<sup>104</sup> A próxima seção trata do Acordo de Empréstimo.

pela Secretaria de Educação Básica do MEC, por isso, da publicação dos Termos de Referência. Essas contratações deverão seguir as condições estabelecidas no Acordo de Empréstimo, inclusive a definição das atividades e o valor das consultorias, bem como as normas de procedimentos estabelecidos pelo BIRD. Quanto aos recursos, serão provenientes do Acordo de Empréstimo e executados pelo FNDE, pelo Sistema de Pagamentos do Auxílio Avaliação Educacional - SPAE e Sistema Integrado de Gestão Financeira – SIGEF.

Consta nos quatro Termos de Referência publicados (BRASIL, 2018n, 2018o, 2018p, 2018q) que o Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial/BIRD é uma estratégia fundamental para garantir a implementação eficiente do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio. O item 6 dos Termos contextualiza que as contratações dessas assistências “altamente especializadas” trarão suporte ao MEC e às SEEs ao longo da implementação do Programa, nos setores de comunicação, realização de diagnósticos, suporte à elaboração de planos e desenvolvimento de modelos de currículos. Sendo que serão regidas pelo Regulamento de Aquisições para Mutuários de Operações de Financiamento de Projetos de Investimento do Banco Mundial, em conformidade com a Lei de Licitações e Contratos brasileira, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, art. 42, § 5º.

§ 5º Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior (BRASIL, 1993).

Justifica-se que o MEC não possui experiência anterior na realização de aquisições regidas pelo Regulamento de Aquisições para Mutuários de Operações de Financiamento de Projetos de Investimento, por isso será formada uma Unidade de Gestão de Projeto (UGP) para a efetividade na execução da seleção e da contratação

das assistências. Isto é, os consultores contratados pelos Termos de Referência serão responsáveis, de maneira geral, por:

[...] planejar, coordenar, executar e assessorar as equipes do Ministério da Educação (MEC) a realizar os processos licitatórios de assistências técnicas, consultores individuais e prestação de serviços por meio do Regulamento de Aquisições para Mutuários de Operações de Financiamento de Projetos de Investimento do Banco Mundial no âmbito do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (Programa) (BRASIL, 2018n, 2018o, 2018p, 2018q, p. 1).

Dentre as atribuições específicas de cada consultor, deverão ser entregues produtos que englobam várias atividades. A entrega dos produtos é condição para o pagamento da consultoria. Os requisitos mínimos de qualificação dos profissionais também são descritos nos Termos. O prazo de contrato é previsto para 12 meses, com possível prorrogação. Despesas de viagens serão custeadas pelo MEC, bem como serão disponibilizados equipamentos e espaço físico do MEC (BRASIL, 2018n, 2018o, 2018p, 2018q)<sup>105</sup>.

Além dos documentos supracitados, um dos documentos basilares do Novo Ensino Médio é a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que foi homologada em 17 dezembro de 2018, por meio da Resolução nº 4 do CNE. Sem pretensão de aprofundarmos a análise sob esse documento, destacamos que a BNCC é apresentada pelo Ministério da Educação como um instrumento fundamental para a melhoria da educação do país a partir de uma flexibilização curricular por meio de itinerários de aprendizagem, seguindo as disposições da Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2018d, p. 65).

Como já vimos, a flexibilização curricular, mediante a criação dos itinerários formativos, leva os estudantes a escolherem – dentre as possibilidades da oferta de sua escola – e cursarem um dos diferentes eixos na etapa final do Ensino Médio. Sob um discurso de autonomia e liberdade, esse modelo busca, na verdade, atribuir ao indivíduo a responsabilidade por seus fracassos e derrotas, especialmente no aspecto da sua vida profissional e empregabilidade. De acordo com a BNCC que preconiza a flexibilidade como princípio obrigatório,

---

<sup>105</sup> Não conseguimos encontrar mais informações sobre a execução dessas consultorias, produtos ou pagamento, nos sites do governo federal.

[...] essa nova estrutura do Ensino Médio, além de ratificar a organização por áreas do conhecimento – sem desconsiderar, mas também sem fazer referência direta a todos os componentes que compunham o currículo dessa etapa –, prevê a oferta de variados itinerários formativos seja para o aprofundamento acadêmico em uma ou mais áreas do conhecimento, seja para a formação técnica e profissional. Essa estrutura adota a flexibilidade como princípio de organização curricular, o que permite a construção de currículos e propostas pedagógicas que atendam mais adequadamente às especificidades locais e à multiplicidade de interesses dos estudantes, estimulando o exercício do protagonismo juvenil e fortalecendo o desenvolvimento de seus projetos de vida (BRASIL, 2018d, p. 472).

A BNCC ainda defende enfaticamente uma “escola que acolhe as juventudes” (BRASIL, 2018d, p. 465-466) e busca a formação por meio de competências

[...] que possibilitem aos estudantes inserir-se de forma ativa, crítica, criativa e responsável em um **mundo do trabalho cada vez mais complexo e imprevisível**, criando possibilidades para viabilizar seu projeto de vida e continuar aprendendo, de modo a ser capazes de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores (grifo nosso).

Concordamos com Frigotto (2010) quando afirma que, nos moldes neoliberais, sob os preceitos da Teoria do Capital Humano, defende-se a lógica das competências e empregabilidade como geradoras de bem-estar aos indivíduos. Percebemos que a construção desses documentos se deu sob os fundamentos liberais do individualismo, ao estimular o protagonismo dos jovens e adequar sua formação à luz das novas demandas profissionais do mercado de trabalho. Trazendo ainda o aumento da produtividade mercantil como um dos objetivos da educação.

Assim como Friedman (1985) vincula a instrução mínima para aumento da produtividade do indivíduo, na política do Novo Ensino Médio espera-se que, frente ao aumento da escolarização, haja um ganho de produtividade, atendendo precipuamente o sistema capitalista. Essa é a ideia central da Teoria do Capital Humano, embaixadora das recomendações do Banco Mundial sobre educação, que discutiremos na próxima seção.

## **4. A ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO ENSINO MÉDIO BRASILEIRO**

Nesta seção abordaremos a perspectiva do Banco Mundial sobre educação, a partir da análise de documentos elaborados pelo próprio Banco, sendo que alguns desses documentos são destinados especificamente para o Brasil, bem como do Acordo de Empréstimo celebrado entre o Brasil e o Banco Mundial para financiamento do Novo Ensino Médio.

Nossas análises buscarão evidenciar a atuação do Banco Mundial na elaboração e implementação dessa política e o papel desempenhado pelo governo brasileiro nesse processo, trazendo à tona a discussão acerca da Teoria do Capital Humano que tem sido retomada pelo Banco Mundial para embasar suas recomendações sob uma premissa de educação voltada ao desenvolvimento econômico.

### **4.1. A perspectiva do Banco Mundial sobre Educação: a Teoria do Capital Humano revisitada**

A compreensão da perspectiva do Banco Mundial sobre educação perpassa pela *Teoria do Capital Humano* que, conforme discorreremos nas análises dos documentos, tem embasado suas recomendações, justamente por atribuir uma justificativa econômica às despesas educativas. A seguir, apresentamos as ideias basilares dessa teoria a partir dos estudos de Theodore Willian Schultz (1973, 1987)<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> Theodore Willian Schultz foi um economista norte americano que recebeu o prêmio Nobel de Economia em 1979. Vinculado à Universidade de Chicago, foi um dos principais formuladores e divulgadores teóricos da Teoria do Capital Humano, juntamente com Gary Beckes e Jacob Mincer.

#### 4.1.1. A Teoria do Capital Humano

Nos anos de 1970, a Teoria do Capital Humano foi amplamente divulgada por meio dos trabalhos de Schultz, como um desdobramento ou complemento da teoria neoclássica do desenvolvimento econômico. Embora o conceito de capital humano tenha surgido na década de 1950, sua formulação sistemática e uso ideológico político se deram no final dos anos 1950 e início de 1960<sup>107</sup>. A consolidação da teoria estaria baseada no aguçamento da crise do capitalismo e na necessidade de sua recomposição (FRIGOTTO, 2010).

O contrassenso histórico da teoria do capital humano consiste no fato de que a tese que engendra – mais educação, mais treinamento, que geram mais produtividade e, conseqüentemente, maior renda e, por essa via, ter-se-ia um adequado caminho para a superação da desigualdade entre países e entre as classes sociais – dá-se, exatamente, num contexto e num momento onde: se rearticula a dominação imperialista; a competição intercapitalista impele a uma incorporação crescente do progresso técnico ao processo de produção, cindindo de forma cada vez mais radial o processo de trabalho; se delinea, de forma cada vez mais acentuada, a divisão internacional da força de trabalho e a formação do corpo coletivo de trabalho; o processo de automação, em suma, não só tende a rotinizar, simplificar e *desqualificar* o trabalho, mas também, sob as relações capitalistas, tende a aumentar o subemprego e o desemprego e exasperar a extração da mais valia (FRIGOTTO, 2010, p. 244, grifo do autor).

Para Schultz (1973), o capital humano parte justamente do homem, sendo adquirido por ele próprio por meio de investimentos, diferenciando-se do conceito de capital, que são entidades que têm a propriedade econômica de prestar serviços futuros com valor determinado. Assim, o capital humano

[...] é *humano* porquanto se acha configurado no homem, e é *capital* porque é uma fonte de satisfações futuras, ou de futuros rendimentos, ou ambas as coisas. Onde os homens sejam pessoas livres, **o capital humano não é um ativo negociável**, no sentido de que possa ser vendido. **Pode, sem dúvida, ser adquirido**, não como um elemento de ativo, que se adquire no mercado, mas **por intermédio de um investimento no próprio indivíduo**. Segue-se que nenhuma pessoa

<sup>107</sup> De acordo com Soares (2016), os primeiros registros e estudos que remetem à formação de capital humano remontam do século XVII com a economia clássica. As ideias da teoria se fazem presentes nas obras de Charles Davenant, Adam Smith, Alfred Marshall, Según Senior, McCulluch e Walsh.

pode separar-se a si mesma do capital humano que possui. Tem de acompanhar, sempre, o seu capital humano, quer o sirva na produção ou no consumo (SCHULTZ, 1973, p. 53, grifo nosso).

Esse investimento seria viabilizado por meio da educação, que de acordo com Schultz (1973, p. 60):

[...] tornou-se uma fonte de maior importância para o crescimento econômico ao conquistar a abundância que terá de haver, ao desenvolver-se uma agricultura e uma indústria modernas. Simplesmente não seria possível ter-se uma tal abundância se as pessoas fossem predominantemente analfabetas ou sem qualquer capacitação técnica. **A educação, por conseguinte, além do acréscimo em apresentar altos valores culturais, é efetivamente também investimento nas pessoas, à medida que aperfeiçoa as suas capacitações e portanto aumenta os futuros rendimentos a serem auferidos pelos indivíduos** (grifo nosso).

Portanto, para a Teoria do Capital Humano, a educação é o principal instrumento para a formação do capital humano, ao ser concebida como produtora da capacidade de trabalho. Sendo o capital humano adquirido por meio de investimento, a educação passa a ser entendida como um investimento como qualquer outro. O capital humano representa o montante de investimento que o próprio indivíduo faz, ou sua nação, na expectativa de retornos adicionais futuros, conforme explica Frigotto (2010).

Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no “fator humano” passa a significar um dos determinantes básicos para o aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social (FRIGOTTO, 2010, p. 51).

Deste modo, o aumento “nas aptidões adquiridas pelas pessoas no mundo inteiro e avanços em conhecimentos úteis detêm a chave da futura produtividade econômica e de suas contribuições ao bem-estar humano” (SCHULTZ, 1987, p. 11). Destacamos, portanto que a teoria está fundamentada no desenvolvimento econômico, cujo sucesso está ancorado no aumento de investimento na formação no capital humano.

Esclarecemos que Schultz (1987) defendia a educação como um investimento para melhorar a qualidade da população e para o progresso econômico, por isso,

considerava um erro tratar as despesas educacionais como consumo. Mesmo não caracterizando a educação como item de consumo, o próprio autor afirma que a qualidade da população tem valor econômico e por isso sua aquisição acarreta custos. Destacamos sua afirmação de que:

O ensino escolar é mais do que uma atividade de consumo, no sentido de que não é seguido unicamente para a obtenção de satisfações ou de utilidade durante a frequência à escola. Pelo contrário, os custos públicos e privados do ensino escolar são enfrentados deliberadamente para a aquisição de um cabedal produtivo, incorporado aos seres humanos e que proporciona futuros serviços. Estes serviços consistem em futuras rendas, futura capacidade de auto-emprego e atividade familiar e futuras satisfações de consumo (SCHULTZ, 1987, p. 47).

Apesar de a *Teoria do Capital Humano* preconizar o bem-estar do indivíduo, não podemos deixar de considerar que,

A realidade histórica da cisão entre classes antagônicas, especificidade do modo de produção capitalista de produção da existência, transfigura-se numa estratificação social, um *continuum* onde encontramos, numa extremidade, possuidores e ricos, e na outra, não possuidores e pobres. Passar de uma a outra extremidade é uma questão de tempo e esforço. O investimento no *capital humano*, elevado à categoria de capital, constitui-se num *fator* de aceleração nesta passagem. A ideia de conflito, de antagonismo, de contradição transmuta-se em equilíbrio e harmonia. As relações de poder, de dominação e exploração cedem lugar à ideologia do mérito, do esforço do indivíduo, da racionalidade e do dom (FRIGOTTO, 2010, p. 242, grifo do autor).

Considerando o homem trabalhador reduzido a um tipo de capital, destacamos que para Schultz (1987):

O capital humano contribui para a produtividade do trabalho e para a capacidade empreendedora valiosa tanto na produção agrícola quanto na produção não agrícola, na produção doméstica, no tempo e em outros recursos que os estudiosos destinam a sua instrução e na migração para melhores oportunidades de emprego em que viver. Tal capacidade também contribui importantemente para satisfações que são parte integrante do consumo atual e futuro (SCHULTZ, 1987, p. 25).

No entanto, conforme Frigotto (2010, p. 242):

O capital humano, concebido como força de trabalho, potenciada com educação ou treinamento, constitui-se no elemento-chave para dar a entender que o trabalhador assalariado que investe nesse capital se torna ele mesmo um capitalista. Desaparecem, portanto, nesta ótica, as diferenças de classes.

Em síntese, a *Teoria do Capital Humano* preconiza que o investimento em capital humano é necessário para o aumento dos ganhos produtivos do trabalhador, para o desenvolvimento da economia e para melhorar as condições sociais dos países, pois “ao investirem em si mesmas, pessoas podem ampliar o raio de escolha posto à disposição (SCHULTZ, 1973, p. 33). Sob o viés meritocrático, o sujeito é, portanto, chamado a empreender, a gerar condições de autoemprego, de mais renda e de bem-estar, a superar desigualdades. Esses seriam os resultados dos *investimentos* realizados por ele próprio, por meio da educação. Nesses termos, a educação é entendida como o mecanismo formador da força de trabalho e indutor da produtividade por parte do trabalhador. Sendo assim, o investimento na formação do capital humano seria a mola propulsora capaz de gerar lucro e riqueza e impulsionar o desenvolvimento econômico dos países.

O programa político da Terceira Via retoma a *Teoria do Capital Humano*, sendo que na perspectiva de seus teóricos, os gastos do Estado devem “ser desviados tanto quanto possível para o investimento no capital humano” (GIDDENS, 2005, p. 103). Isto porque, com base em estudos realizados, foi possível demonstrar que “o investimento em recursos humanos está se provando a principal fonte de vantagem relativa que empresas têm em setores-chave da economia” (GIDDENS, 2005, p. 135).

Cabe destacar que, os anos de 1980, foram marcados pelo aprofundamento das contradições do capitalismo. Sendo assim, por um lado, houve o aumento da concentração de renda e, por outro, a crescente desigualdade social, especialmente em decorrência do aprofundamento das políticas de liberalização, desregulamentação e privatização, sob uma perceptiva mais ortodoxa do neoliberalismo. Os impactos e as críticas a essas políticas conduziram à proposição da política da Terceira Via (GIDDENS, 2005) com a finalidade de orientar as novas funções do Estado, tendo sido adotada pelos organismos internacionais, particularmente pelo Banco Mundial a partir dos anos de 1990 (MELO, 2005).

Melo (2005, p. 73) destaca-nos que “os organismos internacionais lançaram mão de novas estratégias de ação, tanto na condução da política econômica quanto

na conformação social dos países”, segundo a agenda da Terceira Via. Nos novos encaminhamentos, coloca-se em relevância uma “nova visão do capital humano”. Ou seja, “para além das determinações econômicas, é apregoada, no sentido da valorização da aquisição de informações, da vida, das pessoas, das famílias, bem como do aumento da produtividade das empresas, estes deveriam ser fatores que deveriam ser agregados ao capital e ao capital humano para promover a equidade [...]”. Portanto, o capital humano é associado ao capital social no sentido de “estimular o empoderamento, a relação entre democracia e participação social nas decisões como um fator dependente de estabilidade política também aparece como peça importante na composição do desenvolvimento social” (MELO, 2005, p. 82). O que se busca são “ações que contribuiriam para a construção de uma sociedade que funcionaria sem resistências, sem confronto social, plena de ações virtuosas em defesa do projeto de sociabilidade do capital” (MELO, 2005, p. 82).

Após expor as ideias basilares da *Teoria do Capital Humano*, analisamos a seguir os documentos mais recentes do Banco Mundial, particularmente no que se refere à retomada da *Teoria do Capital Humano*, expressando o valor econômico da educação, como parte intrínseca de seu novo projeto de desenvolvimento.

#### **4.1.2. A *Teoria do Capital Humano* nos documentos recentes do Banco Mundial**

Os documentos relacionados abaixo foram selecionados para nossa análise a partir de uma pesquisa no site do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2020b) e leitura prévia de documentos mais recentes elaborados por essa organização, que tratam da educação e fazem menção à Reforma do Ensino Médio. Temos consciência do limite da nossa pesquisa e, certamente, não esgotaremos o conteúdo dos documentos em nossa análise. Contudo, buscaremos apontar elementos presentes nesses documentos que nos auxiliem na compreensão do nosso objeto de estudo.

**Quadro 13: Documentos do Banco Mundial**

Ano	Título	Síntese
2017	Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil	Faz uma análise aprofundada dos gastos do governo brasileiro.
2018	Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: aprendizagem para realizar a promessa de educação	A educação foi o tema escolhido para o RDM no ano de 2018 e é discutida a partir de uma comparação entre os conceitos de escolarização e aprendizagem.
2018	Por um ajuste justo com crescimento compartilhado: uma agenda de reformas para o Brasil	Apresenta à sociedade brasileira e aos candidatos à Presidência da República nas eleições de 2018 um diagnóstico e sugestões de enfrentamento dos desafios para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.
2018	Emprego e crescimento: a agenda da produtividade	Apresenta os fatores que poderão impulsionar o crescimento da renda e do emprego no Brasil.
2018	Competências e empregos: uma agenda para a juventude	Os jovens são colocados no centro de uma agenda de reformas políticas a partir de suas perspectivas e engajamento para enfrentar os desafios da produtividade no Brasil.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Banco Mundial (2020b).

Apresentamos inicialmente os documentos e o porquê de terem sido selecionados nesta pesquisa. Em seguida, nos concentramos na análise das principais recomendações do Banco Mundial para a educação brasileira, com o olhar voltado para o Novo Ensino Médio, perpassando pelas ideias acerca da reestruturação do Estado e da Teoria do Capital Humano, que embasam tais orientações.

1) *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, Volume I: Síntese, datado de novembro de 2017 (BANCO MUNDIAL, 2017). Este documento objetiva realizar uma análise aprofundada dos gastos do governo brasileiro, identificar alternativas para redução do déficit fiscal a um nível sustentável e consolidar ganhos sociais. As análises feitas no documento se baseiam em práticas internacionais e na revisão da eficiência dos gastos entre as diferentes entidades e programas governamentais. Apesar de não fazer menção direta à Reforma do Ensino Médio, entendemos importante sua análise neste estudo por se tratar de um relatório elaborado pela equipe do Banco Mundial<sup>108</sup> mediante solicitação do governo

<sup>108</sup> A equipe do Banco Mundial responsável pela elaboração desse documento foi chefiada por: Antonio Nucifora (Economista-Chefe para o Brasil, Banco Mundial), Cornelius Fleischhaker (Economista,

brasileiro<sup>109</sup> e que traz a reestruturação do Estado sob a lógica do gerencialismo. Concentramos nossa análise no item que trata dos gastos com a educação: *Gastar Mais ou Melhor? Eficiência e Equidade da Educação Pública*.

2) *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2018: aprendizagem para realizar a promessa de educação* (BANCO MUNDIAL, 2018a). Desde 1978, o Banco Mundial publica relatórios anuais acerca do desenvolvimento mundial. Cada relatório apresenta uma temática específica, trazendo dados e orientações aos países de diversas partes do mundo. Nesta edição<sup>110</sup>, a equipe do Banco discute sobre a educação, embasada em uma comparação entre os termos escolarização e aprendizagem. Esse documento é de extrema relevância para nosso estudo, pois traz uma visão global e atual do Banco Mundial sobre educação.

3) *Por um ajuste justo com crescimento compartilhado: uma agenda de reformas para o Brasil* (BANCO MUNDIAL, 2018b). Esse documento, caracterizado como um *pacote de Notas de Políticas Públicas* é dirigido para além da sociedade brasileira, aos candidatos à Presidência da República e equipe econômica nas eleições de 2018. Em sua versão resumo são apresentados os principais argumentos de um diagnóstico sobre os desafios de desenvolvimento econômico e social do Brasil e propõe-se um possível caminho para enfrentá-los, por meio de uma agenda de políticas baseadas em mudanças fundamentais na governança pública, considerando o princípio de “tornar o Estado mais eficiente, não maior” (BANCO MUNDIAL, 2018b, p. 49).

O primeiro é o grande desequilíbrio fiscal que teve início em 2012 e que agora representa uma ameaça iminente à retomada do crescimento e à manutenção da estabilidade macroeconômica. [...]

---

Prática Global de Macroeconomia e Gestão Fiscal, Banco Mundial) e Fritzi Koehler-Geib (Líder de Programa e Economista Líder para América Central, Banco Mundial), sob a orientação de Martin Raiser (Diretor para o Brasil, Banco Mundial) e Pablo Saavedra (Gestor para América Latina e Caribe, Prática Global de Macroeconomia e Gestão Fiscal, Banco Mundial). Além dos demais especialistas do Banco Mundial colaboraram com a construção do relatório, funcionários do governo brasileiro oriundos da Casa Civil, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Desenvolvimento e Gestão (BANCO MUNDIAL, 2017).

<sup>109</sup> Lembramos que o Presidente da República à época era Michel Temer que, como já vimos, foi o responsável pela implementação da Reforma do Ensino Médio.

<sup>110</sup> Até o momento de realização deste estudo, o relatório completo ainda não havia sido traduzido para a Língua Portuguesa, apenas suas “Principais Mensagens”.

O segundo desafio é a falta do crescimento sustentado da produtividade, o que coloca em risco futuros aumentos da renda per capita devido à projetada redução do crescimento da força de trabalho no país. [...]

O terceiro desafio é que o Estado brasileiro tem cada vez mais dificuldade de oferecer serviços públicos básicos, apesar de suas grandes dimensões (BANCO MUNDIAL, 2018b, p. 4).

Dos três desafios apresentados, concentramo-nos no segundo: *A agenda de crescimento e produtividade*, especialmente no item: *Melhorando a qualificação do capital humano*, em razão do foco de nosso objeto. Entendemos que esse documento é importante em nossa pesquisa por trazer recomendações ao governo brasileiro, especialmente na figura do Presidente da República eleito, que estará com mandato vigente nos primeiros anos de implementação do Novo Ensino Médio.

4) *Emprego e crescimento: a agenda da produtividade* (BANCO MUNDIAL, 2018c). O documento traz a produtividade como conceito chave e se apresenta com a intenção de entender os possíveis fatores que impulsionarão o crescimento da renda e do emprego no Brasil, propondo uma *desafiadora e complexa* agenda de reformas.

O referido relatório toma como base outros documentos já elaborados para o Brasil dentro da temática da produtividade<sup>111</sup>. Destacamos que sua elaboração se deu com a participação de funcionários do governo brasileiro: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Casa Civil e Banco Nacional do Desenvolvimento Social, além da colaboração de especialistas de universidades e outras instituições<sup>112</sup>. Focamos no item *Distorções de capital humano e no mercado*

---

<sup>111</sup> “A Dinâmica de Produtividade no Brasil”, Rong Qian, Jorge Thompson Araújo e Antonio Nucifora; “A Agenda de Globalização e Integração dos Mercados de Produção do Brasil”, José Guilherme Reis, Mariana Iooty, José Signoret, Tanja Goodwin, Martha Licetti, Alice Duhaut e Somik Lall; “O Crescimento da Produtividade da Agricultura no Brasil: Tendências Recentes e Perspectivas Futuras”, Diego Arias, Pedro Abel Vieira, Elisio Contini, Barbara Farinelli e Michael Morris; “Alocação Financeira Eficiente e o Crescimento da Produtividade no Brasil”, Pietro Calice, Steen Byskov e Eduardo Pontual Ribeiro; “Competências, Mercados de Trabalho e Produtividade no Brasil”, Truman Packard; “Produtividade, Concorrência e Prosperidade Compartilhada”, Mariana Vijil, Vivian Amorim, Mark Dutz e Pedro Olinto; e “Novos Arranjos Institucionais para Novas Políticas no Brasil”, Roland Clarke (BANCO MUNDIAL, 2018c).

<sup>112</sup> A equipe de especialistas do Banco Mundial responsável pela elaboração desse estudo foi liderada por Mark Dutz, que inclui Vivian Amorim, Jorge Thompson Araujo, Diego Arias, Steen Byskov, Pietro Calice, Xavier Cirera, Roland Clarke, Elisio Contini, Alice Duhaut, Barbara Farinelli, Tanja Goodwin, Mariana Iooty, Somik Lall, Martha Licetti, Michael Morris, Antonio Nucifora, Pedro Olinto, Truman Packard, Rong Qian, José Guilherme Reis, Eduardo Pontual Ribeiro, José Signoret, Michael Toman, Pedro Abel Vieira e Mariana Vijil, Xavier Cirera, Antonio Nucifora e Mariana. A equipe trabalhou sob a

*de trabalho*, presente no capítulo 4. A relevância da análise desse documento, mesmo que parcial, se dá pela discussão acerca da atribuição à formação de capital humano a garantia de emprego e crescimento do país.

5) *Competências e empregos: uma agenda para a juventude*<sup>113</sup> (BANCO MUNDIAL, 2018d). O relatório coloca os jovens no centro de uma agenda de reformas políticas a partir de suas perspectivas e engajamento para enfrentar os desafios da produtividade no Brasil. Foi elaborado por uma equipe liderada pela Economista Sênior Rita K. Almeida e pelo Economista Líder Truman G. Packard, contou com a colaboração de Ricardo Paes de Barros, titular da Cátedra Instituto Ayrton Senna, que sugeriu a temática de enfoque do documento, além de outros colaboradores brasileiros de universidades e institutos de pesquisas, como: Universidade Federal da Bahia, Universidade de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas e Inep. Selecionamos esse documento por ser direcionado a um público diretamente atingido pela política Novo Ensino Médio.

Intitulado *Aprendizagem para concretizar a promessa da educação* (BANCO MUNDIAL, 2018a), a quadragésima segunda edição do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial defende que **escolaridade** não significa o mesmo que **aprendizagem**. O acesso à escola não garante que a aprendizagem esteja sendo concretizada, até mesmo porque a escola apresenta problemas como: má gestão pedagógica e financeira; **professores descapacitados e desmotivados**; e, alunos “sem preparo para a aprendizagem”, isto é, advém de um ambiente de pobreza que dificulta a aprendizagem (BANCO MUNDIAL, 2018a, p. 2).

Essa argumentação do Banco Mundial (2008a) está baseada em dados sobre as dificuldades de leitura e compreensão de textos e conhecimentos básicos de cálculos matemáticos. Por meio de alguns exemplos da avaliação realizada para aferição desses conhecimentos dos estudantes (leitura da frase “o nome do cão é

---

orientação e com os comentários de Marialisa Motta, Gerente da Prática Global de Finanças, Competitividade e Inovação, Rafael Munoz Moreno, Coordenador do Programa de Governança, Economia e Desenvolvimento, e Martin Raiser, Diretor do Banco Mundial para o Brasil (BANCO MUNDIAL, 2018c).

<sup>113</sup> A análise se deu sob a versão síntese disponível em Língua Portuguesa. Apesar de ter sido elaborado especificamente para o Brasil, a versão completa está disponível somente em Língua Inglesa.

Filhote” e realização da subtração “46 - 17 =”) e sem maiores detalhamentos, são feitas comparações entre o desempenho dos estudantes oriundos de países pobres com os de países ricos, elucidando o comprometimento da aprendizagem daqueles.

Destacamos a menção ao Brasil: “Embora as aptidões de **jovens** brasileiros de 15 anos tenham melhorado, se o sistema continuar a progredir no ritmo atual, os jovens levarão 75 anos para atingir a pontuação média em matemática dos países ricos” (BANCO MUNDIAL, 2018a, p. 2, grifo nosso).

O texto procura mostrar que os piores resultados atribuídos aos países e crianças mais pobres, em sua maioria, decorre de uma sociedade que “menos ajuda” os que “mais de necessitam de uma boa educação para terem êxito na vida” (BANCO MUNDIAL, 2018a p.1).

Desconsiderando inúmeros fatores que tenham gerado essa desigualdade social, o documento apresenta o discurso de que a educação com aprendizagem é o fator responsável pela **eliminação da pobreza e prosperidade** compartilhada. “A educação cura toda uma série de males da sociedade. Para os indivíduos, promove emprego, renda, saúde e redução da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 2018a, p. 4). Em suma, o relatório demonstra claramente a educação sob a ótica do mercado, responsável por reerguer a economia.

Ao afirmar que há uma crise da aprendizagem, destacando o fracasso das crianças dos países mais pobres, o Relatório (BANCO MUNDIAL, 2018a) demonstra o sucesso de alguns países por meio de dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), atribuindo-o aos esforços concentrados baseados em evidências<sup>114</sup>. São utilizadas como modelos a serem seguidas ações e práticas escolares de alguns países, a exemplo do Chile<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> A Educação baseada em evidências (*Evidence Based Education* – EBE) apregoa a aplicação de métodos pedagógicos e iniciativas de gestão a partir de avaliações que comprovam o que funciona nas escolas, considerando fatores internos e externos. Chizzoti (2015) demonstra que a ideia advém da área da saúde, onde a evidência é utilizada para fundamentar decisões clínicas com base em conhecimentos comprovados. Apresenta-se na área da pesquisa em educação, sem muito destaque no Brasil, mas que nutre organismos internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O autor critica a ideia, em razão de uma submissão da pesquisa em educação, “a pretexto de uma duvidosa qualidade, ao edifício ideológico do positivismo”.

<sup>115</sup> O Banco Mundial faz menção a resultados positivos em educação do Chile, muito provavelmente em razão do intenso processo de reformas neoliberais que o país passou nos anos de 1970/1980 sob o governo do general Augusto Pinochet. As reformas neoliberais chegaram ao país sob coordenação dos economistas da Escola de Chicago, cujo nome de destaque é de Milton Friedman. Para Laval (2004), os resultados de performance escolar do Chile são mais negativos e aumentam nitidamente a segregação social.

A preferência é por recomendar medidas paliativas, como “apoiar crianças desfavorecidas com doações para mantê-las na escola”, ou, em vez de melhoria nas condições de trabalho dos professores, defende “atrair ao magistério pessoas talentosas” (BANCO MUNDIAL, 2018a, p. 3). O texto do documento desconsidera que a raiz dos problemas econômicos e sociais que impactam na educação está no modo capitalista de produção e as dificuldades de produção das condições de vida material geradas por esse sistema. Pudemos visualizar os dados representativos das desigualdades que perpassam o público do Ensino Médio no Brasil, por meio dos gráficos da Seção 3.

Quanto ao financiamento, o discurso ratifica-se no sentido de que **os recursos não são baixos, mas que o dinheiro é mal investido**, atribuindo grande parcela da culpa aos gestores que deveriam envolver-se ativamente nos problemas da escola. Bem como, incentiva a **criação de parcerias**, o que mais uma vez reitera o discurso de **ineficiência de gestão pública**.

Em linhas gerais, *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil* (BANCO MUNDIAL, 2017) traz recomendações do Banco Mundial para que o Brasil enxugue os gastos públicos em prol de uma **sustentabilidade fiscal**. O Banco Mundial é enfático ao afirmar que o “Governo Brasileiro **gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal**” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 17, grifo nosso).

Cabe destacar a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016d), conhecida como “teto dos gastos”, que instituiu um novo regime fiscal em 2016 e que valerá para os próximos 20 anos, entendida pelo Banco Mundial como uma estratégia positiva adotada pelo governo para essa redução de gastos. Contudo, esse corte de gastos implica negativamente no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação<sup>116</sup>. De acordo com o Estudo Técnico nº 11/2016 realizado pelo consultor Marcos Mendlovitz para a Câmara dos Deputados, a projeção de perda dos recursos para a educação seria de R\$ 58 bilhões até 2025. A estimativa de perda somente em 2019 já é de R\$ 32,6 bilhões (BRASIL, 2016c).

---

<sup>116</sup> A respeito ver mais em: <[https://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Estudo-Tecnico-11-de-016\\_Analise-dos-efeitos-da-PEC-241-sobre-a-MDE.pdf](https://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Estudo-Tecnico-11-de-016_Analise-dos-efeitos-da-PEC-241-sobre-a-MDE.pdf)> e <<https://diplomatie.org.br/a-educacao-perdeu-r-326-bi-para-a-ec-95-do-teto-de-gastos/>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

Outra reforma apontada como necessária seria a Previdenciária<sup>117</sup> para reduzir os custos fiscais e tornar o sistema previdenciário mais equitativo ao impor custos de ajuste mais altos aos trabalhadores mais ricos e acabar com as aposentadorias “extremamente generosas” dos servidores públicos (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 69).

O tópico *Gastar Mais ou Melhor? Eficiência e Equidade da Educação Pública* do documento (BANCO MUNDIAL, 2017) nos evidencia as orientações do Banco Mundial em relação aos gastos com educação no Brasil. Neste texto há a ênfase de que o país gasta muito com a educação pública que, para o Banco, é caracterizada pela baixa qualidade dos professores e por altos índices de reprovação.

Esse gasto adicional nem sempre se traduz em maior aprendizado, o gera **ineficiências**. Além de uma **razão aluno-professor relativamente baixa**, o sistema público de educação no Brasil é caracterizado por **baixa qualidade dos professores** e pelos **altos índices de reprovação**. Todos esses fatores levam a ineficiências significativas. Se todos os municípios e estados fossem capazes de emular as redes escolares mais **eficientes**, seria possível melhorar o **desempenho** (em termos de níveis de aprovação e rendimento estudantil) em 40% no ensino fundamental e 18% no ensino médio, mantendo o mesmo nível de despesas públicas (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 121, grifos nossos).

O Banco critica inclusive a vinculação constitucional da receita tributária para a educação<sup>118</sup>. Conforme o artigo 214, Inciso VI, da Constituição Federal (alterado pela EC 59/2009), dispõe sobre o estabelecimento de meta no PNE de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB (BRASIL, 1988). A meta 20 do PNE é de ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do até 2019, e no mínimo, o equivalente a 10% do PIB até 2024 (BRASIL, 2014).

No *Relatório do 3º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional da Educação 2020* (BRASIL, 2020b), o Inep aponta que há uma relativa estagnação dos

---

<sup>117</sup> O governo de Michel Temer apresentou a proposta de Reforma da Previdência em 2016, por meio da PEC nº 287. A Reforma veio a ser aprovada em 12 de novembro de 2019, já no governo de Jair Bolsonaro (Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019).

<sup>118</sup> A vinculação constitucional dos gastos em educação se deu primeiramente na Constituição Federal de 1934. Chegou a ser abolida nas Constituições de 1937 (Estado Novo) e de 1967 (Ditadura Militar). Atualmente está disposta no artigo 212 da Constituição Federal de 1988: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

gastos em torno de 5 a 5,5% do PIB, com indicativo de pequena queda e indicam o grande desafio para o cumprimento da Meta.

A partir de dados do IDEB, segundo o Banco Mundial (2017, p. 121) “o Brasil está gastando 62% a mais do que precisaria para atingir o desempenho atualmente observado em escolas públicas, o que corresponde a quase 1% do PIB”, sendo um gasto adicional que não representa aprendizagem. No caso do Ensino Médio em nível estadual, para o Banco, em vez de se ter gastado tanto do PIB nacional para resultados tão insatisfatórios, poderiam ser economizados 15 bilhões de reais. A partir de uma racionalidade econômica, ou seja, de uma perspectiva de “eficiência”, “desempenho” e “produtividade”, almeja-se a economia dos gastos e melhoria nos resultados.

Para o Banco Mundial (2017, p. 16), conforme as políticas públicas que venham a ser seguidas pelo Brasil, é possível uma economia de 0,2% do PIB até 2026 somente com o Ensino Médio. Essa economia potencial também é apontada para outras etapas da educação (0,5% no Ensino Fundamental em nível municipal; 0,3% no Ensino Fundamental em nível estadual; e 0,5% no Ensino Superior federal).

A partir dessa perspectiva, o Banco utiliza-se dos números do PISA, referentes ao Ensino Fundamental e Médio, para evidenciar a “baixa qualidade do ensino” em contraposição ao “drástico aumento dos gastos” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 124), afirmando que:

O Brasil obteve melhoras significativas na prova de matemática do PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes). A nota média brasileira passou de 68% para 79% da média da OCDE entre 2002 e 2012. Contudo, desde então, os resultados caíram para 77% em 2015 (o mesmo nível de 2009). Quando se controla pelo nível de gasto por aluno, os resultados do PISA ainda são decepcionantes. O desempenho brasileiro medido pela prova de matemática do PISA em 2012 foi somente 83% do esperado para países com o mesmo nível de gasto por aluno.

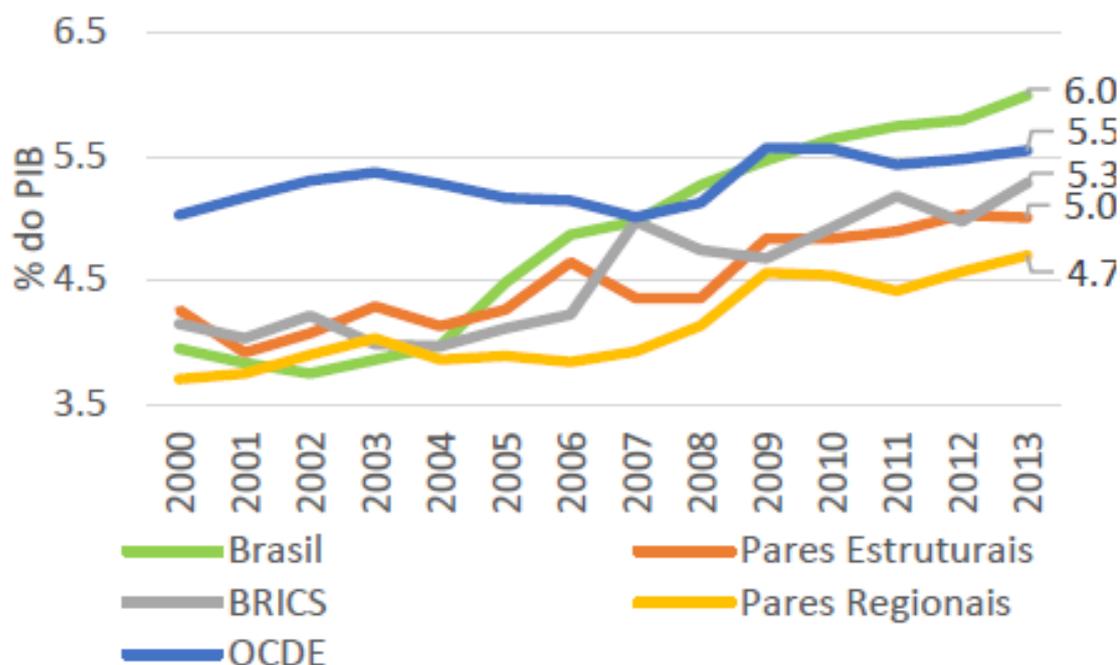
Com base na Análise Envoltória de Dados (DEA)<sup>119</sup>, método matemático para comparar dados de eficiência entre unidades, o Banco argumenta que as escolas

---

<sup>119</sup> Análise Envoltória de Dados (*Data Envelope Analysis* - DEA) é um método não paramétrico para estimar as fronteiras de produção, no qual eficiência é definida como a razão entre produtos (*output*) e insumos (*input*), e a fronteira representa o nível máximo de produtos que pode ser produzido com base nos insumos e tecnologias disponíveis. As lacunas seriam as ineficiências que se eliminadas permitiriam produtos melhores com os mesmos insumos, ou os mesmos resultados com menos insumos (Banco Mundial, 2017, p. 111).

brasileiras são *ineficientes* com os gastos de seus recursos que são, na verdade, elevados. Na visão do Banco Mundial, ao destinar 6% do PIB<sup>120</sup> em 2014 para a educação, o Brasil gasta mais que a média dos países da OCDE (5,5%).

**Gráfico 19: Gastos dos governos com educação, Brasil e outros grupos de países (percentual do PIB) – (2000-2013)**



Fonte: Banco Mundial (2017, p. 122).

Contraopondo-se a esse argumento, Pinto (2019) afirma que deve ser levado em consideração o fato de que os valores do PIB dos países são diferentes e que o PIB dos países ricos é muitas vezes maior que o brasileiro. Há de se levar em consideração, na verdade, o valor gasto por aluno. Segundo o autor, o valor de US\$ 5.113 por aluno atribuído ao Brasil está claramente superdimensionado e mesmo se comparado ao valor gasto pelos Estados Unidos US\$ 12.176 (2,4 vezes o gasto do Brasil) e média dos países da OCDE US\$ 9.489 (1,9 vezes o gasto do Brasil), certamente o gasto do Brasil é significativamente inferior<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> Produto Interno Bruto (PIB) é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos pelo país, geralmente em um ano. Cada país calcula seu PIB na sua respectiva moeda (BRASIL, 2020f).

<sup>121</sup> Os valores apontados referem-se à Paridade do Poder de Compra.

O PIB do Brasil<sup>122</sup> foi US\$ 1,9 trilhões em 2019, ocupando a 9ª posição no ranking mundial. Contudo, podemos visualizar essa diferença se compararmos com o PIB de outros países nesse mesmo ano, quando temos os EUA com US\$ 21,03 trilhões; China com US\$ 14,2 trilhões; Japão com US\$ 5,1 trilhões; Alemanha com US\$ 4 trilhões; Índia com US\$ 3 trilhões; Reino Unido com US\$ 2,8 trilhões; França com US\$ 2,7 trilhões; e Itália com US\$ 2 trilhões (DIÁRIO DO ESTADO, 2020).

Também para o Banco Mundial a razão aluno-professor do Brasil é relativamente baixa. No caso do Ensino Médio é ainda menor, já que apresenta altos índices de reprovação e evasão<sup>123</sup>. O Brasil é apontado como o país da América Latina com mais alto custo por aluno no Ensino Médio.

O Brasil gasta 62% a mais do que o necessário para o desempenho observado. Isso corresponde a R\$ 56 bilhões (ou quase 1% do PIB). Desse total, R\$ 27 bilhões e R\$ 15 bilhões poderiam ser economizados, respectivamente, nas esferas municipal e estadual do ensino fundamental, e R\$ 15 bilhões, no ensino médio estadual (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 129).

A ineficiência da educação brasileira nos ensinos fundamental e médio também é atribuída à atuação docente e ao número excessivo de professores. Para o Banco Mundial aproximadamente 39% da ineficiência dos gastos brasileiros com educação estão associados às baixas razões aluno-professor (RAP).

O Brasil poderia aumentar o número de estudantes por professor em 33% no ensino fundamental e em 41% no ensino médio. Alternativamente, a redução do número de professores com base no número atual de alunos representaria uma economia de aproximadamente R\$ 22 bilhões (ou 0,33% do PIB), dos quais R\$ 17 bilhões no ensino fundamental, e R\$ 5 bilhões no ensino médio. [...] Professores no Brasil dedicam uma parte do tempo em atividades pouco produtivas. Em média, professores usam somente 65% de seu tempo para ensinar, ao passo que, segundo melhores práticas internacionais, o ideal seria 85% (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 129-130).

---

<sup>122</sup> De acordo com o IBGE, tem-se o crescimento do PIB brasileiro nos últimos anos. Os dados mostram R\$ 6,6 trilhões em 2017; 6,8 trilhões em 2018 e R\$ 7,3 trilhões em 2019 (BRASIL, 2020f).

<sup>123</sup> O estudo *Políticas Eficazes para Professores: Compreensões do PISA* (OCDE, 2018, p. 26) aponta que nas escolas públicas brasileiras a média de alunos em sala de aula é de 37 e o número de 22 alunos por professor, um dos números mais elevados dos 60 países analisados.

Percebemos que o foco das recomendações do Banco Mundial nesse documento resume-se à perspectiva de economia dos gastos com a manutenção do nível atual dos serviços prestados. Na perspectiva do Banco, mais uma vez vemos que, a ineficiência da educação não é causada por um baixo investimento, mas, ao contrário, pelo alto e mal gerenciamento dos recursos.

Das opções de reforma para atingir eficiência, que nesse caso significa economizar recursos, o Banco Mundial sugere o **compartilhamento de experiências positivas de gestão** que incluem: **pagamento de bonificação ou nomeação para cargos por desempenho; punição por mal desempenho; destaque para escolas com melhor desempenho; contratação de empresas privadas** para fornecerem serviços de educação; implantação de escolas *charter*<sup>124</sup> (BANCO MUNDIAL, 2017).

Mediante o argumento de que o Brasil poderá sofrer uma desaceleração de seu crescimento econômico do Brasil, caso algumas mudanças não sejam implementadas, o segundo item: *A agenda de crescimento e produtividade do Relatório Por um ajuste justo com crescimento compartilhado: uma agenda de reformas para o Brasil* (BANCO MUNDIAL, 2018b), examina três fatores que possam levar ao aumento da renda *per capita* dos brasileiros. Além da melhoria na **produtividade** e do investimento em capital físico, o Banco Mundial deixa claro a sua defesa pela necessidade de investimento em **capital humano**, por meio de investimentos em educação e na aprendizagem ao longo da vida.

Ao investir em capital humano, o país pode compartilhar dos benefícios do crescimento econômico. De seu entendimento, se os avanços tecnológicos tomaram postos de trabalho, os “[...] trabalhadores melhor instruídos também estarão mais bem equipados para se beneficiar e se adaptar às mudanças nas oportunidades econômicas resultantes da abertura da economia e do aumento da concorrência” (BANCO MUNDIAL, 2018b, p. 32).

Se a educação contribui direta e indiretamente para o desenvolvimento econômico (BANCO MUNDIAL, 2018b), o Relatório não deixa de apontar os

---

<sup>124</sup> As escolas *charter* (*Charter School*) são escolas públicas, ou seja, mantidas com recursos públicos, mas geridas financeira e pedagogicamente sob a lógica privada. Originaram-se na década de 1980 nos EUA a partir da degradação de numerosas escolas. Laval (2004, p. 123) coloca o Banco Mundial encoraja o desenvolvimento desse sistema em países pobres para constituir um mercado do ensino. Tratam-se de “filiais de sociedades cotadas em Bolsa”. Para o autor, a promessa de serem “laboratórios de inovação pedagógica” e de grande rentabilidade está longe de ser atingida.

decepcionantes dados do Brasil e reitera o discurso de que os gastos em educação, assim como dos demais setores, são altos e mal geridos.

Nós argumentamos, no entanto, que **não é possível melhorar a qualidade da educação simplesmente gastando mais dinheiro**. O Brasil já gasta 6,6% do PIB em educação - mais do que a média dos países da OCDE e muito mais do que muitos países de renda média, incluindo China, Rússia e Chile, que apresentam resultados consideravelmente melhores (BANCO MUNDIAL, 2018b, p. 33, grifo nosso).

Sobre o Ensino Médio, o Banco Mundial apresenta neste documento que “o analfabetismo funcional entre os **jovens** que concluem o ensino médio é muito elevado. Além disso, muitos sequer concluem essa etapa” (BANCO MUNDIAL, 2018b, p. 33).

Assim, a Reforma do Ensino Médio é apresentada como uma *ambiciosa* ação no enfrentamento alguns dos desafios da educação pública brasileira colocados pelo Banco Mundial: **currículos desatualizados** e desmotivam os estudantes; **precarização da formação e seleção dos docentes e baixa responsabilização por sua atuação**, fator apontado como talvez o mais importante para os resultados de aprendizagem; má gestão municipal e estadual que não recompensam desempenhos; e novamente a crítica à vinculação constitucional do orçamento para educação, um recurso que, para o Banco, nada tem a ver com as necessidades dos alunos e gera ineficiências em vez de aprendizado.

Seguindo a lógica de apresentar experiências exitosas como modelos a serem seguidos, neste documento o Banco utiliza da realidade interna do Brasil. O Ceará<sup>125</sup> é tomado como exemplo a ser seguido de como gastar pouco e alcançar bons resultados. O Banco cita como exemplos de **experiência exitosa** as práticas de **seleção criteriosa, capacitação dos professores e diretores de escola e a transferência de recursos com base em desempenho**. De acordo com o Banco Mundial (2018b) transferências de experiências de líderes devem ser feitas para os retardatários.

No documento *Emprego e crescimento: a agenda da produtividade* (BANCO MUNDIAL, 2018c) com enfoque no item *Distorções de capital humano e no mercado*

---

<sup>125</sup> Em nossa pesquisa, observamos que o estado do Ceará é expressivo tomador de empréstimos do Banco Mundial.

*de trabalho*, o Banco afirma que o Brasil fez investimentos expressivos em educação, com algumas melhorias na qualidade do **capital humano**, mas que há décadas o país está preso no patamar de renda média. Contudo, sendo possível aos brasileiros elevarem seu padrão de vida ao nível de países de alta renda e o Brasil atingir um crescimento sustentável e inclusivo, por meio do aumento na produtividade. Em se tratando de um conceito chave do documento, o Banco Mundial define que:

A **produtividade** é um indicador de **eficiência** técnica que demonstra como as empresas, indústrias (grupos de empresas no mesmo mercado de produtos), setores (grupos de indústrias) ou o país transforma insumos medidos na produção de bens e serviços. As duas medidas de produtividade mais comuns são: a produtividade do trabalho (PT) e a produtividade total dos fatores (PTF). [...] A PT captura o valor dos produtos (outputs) produzidos (ou com o valor agregado), dividido pelo número de trabalhadores. Trata-se, portanto, da **medida da quantidade de riqueza gerada por cada trabalhador**. [...] A PTF é derivada como residual do produto, depois de contabilizado o impacto de todos os insumos medidos - especificamente, **o trabalho (fomentado pela qualidade do capital humano)** e o capital (incluindo capital físico - como máquinas, computadores e edificações, além de energia, materiais e serviços, e algumas medidas de capital intangível) (2018c, p. 8, grifos nossos).

O Banco Mundial (2018c) afirma que a produtividade do Brasil é reduzida em razão de sua **baixa qualidade da educação** e capacitação profissional, apesar da grande ampliação do acesso à educação, o que é entendido pelo Banco como estoque de capital humano. Novamente o argumento é de que **a qualidade dos investimentos em educação é baixa, apesar do aumento do montante gasto por aluno**.

A partir da afirmação de que algumas das principais deficiências do atual sistema de educação básica são: “o foco exagerado na decoração de disciplinas acadêmicas, a redução do horário escolar e do tempo de instrução e a percepção de que o **currículo do ensino médio perdeu a relevância**” (BANCO MUNDIAL, 2018c, p. 64), a Reforma do Ensino Médio é apresentada como uma resposta de melhoria por trazer um currículo com base em **competências** e a ampliação da Escola de Tempo Integral. Para o Banco Mundial esse novo currículo do Ensino Médio é uma reforma muito *esperada e promissora*.

Cabe lembrar que na Reforma do Ensino Médio no Brasil, proposta a partir da Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017), o currículo oferece a

formação técnica em um dos itinerários formativos. Para o Banco Mundial (2018c), esse tipo de formação nos últimos anos do Ensino Médio tem um papel importante na formação de capital humano, a fim de que os trabalhadores desenvolvam as habilidades exigidas para aumentar a produtividade e a competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional.

O documento *Competências e Empregos: Uma agenda para a juventude* (BANCO MUNDIAL, 2018d) parte da afirmação de que os jovens no Brasil não são priorizados pelas políticas e gastos públicos, apresentando baixo nível de engajamento econômico, por isso, para que haja um crescimento econômico moderado a médio prazo, urge a necessidade de inseri-los no mercado de trabalho, com suas competências melhoradas. Nas palavras do Banco Mundial (2018d, p. 5, grifo nosso) “para conduzir o país a níveis mais elevados de renda e a uma sociedade mais equitativa, os líderes do Brasil terão de colocar os **jovens** no centro de uma ambiciosa agenda de reformas de políticas relativas a **competências e empregos**”.

O marco conceitual desse relatório baseia-se na Teoria do Capital Humano para demonstrar o desengajamento dos jovens brasileiros, isto é, esse **desengajamento acontece quando os jovens deixam de acumular capital humano**. Esses jovens estariam sujeitos a vários riscos (estar fora da escola, distorção idade-série, repetência, entre outros), o que lhes inviabilizaria construir suas competências.

Para o Banco (BANCO MUNDIAL, 2018d), o capital humano só será usado de melhor maneira por meio de um mercado competitivo e eficiente e de políticas de desenvolvimento da força de trabalho para que os trabalhadores desenvolvam as competências exigidas. Seguindo em um discurso totalmente voltado para atender as atuais exigências do mercado, o Banco enfatiza que

[...] intervenções por meio de políticas públicas podem melhorar o sistema educacional e de **capacitação para oferecer competências relevantes e com base na demanda, bem como aumentar a eficiência do mercado de trabalho em termos de alinhamento entre trabalhadores capacitados e empregadores** (BANCO MUNDIAL, 2018d, p. 7, grifo nosso).

Entretanto, cabe lembrar que as circunstâncias do mercado de trabalho, pautadas na flexibilização produtiva e na automatização, por um lado, “exigem do trabalhador qualificação profissional, competências e habilidades cognitivas que o

tornem apto para a empregabilidade e adaptabilidade”, por outro lado, há “um processo de compressão dos salários e dos direitos, de deterioração das condições de trabalho, de comprometimento das conquistas trabalhistas, de eliminação de postos, de redução do número de trabalhadores [e das possibilidades de emprego, até para os profissionais qualificados], de simplificação das tarefas, de expropriação da mais-valia e de fortalecimento das forças empresariais” (SILVA, 2002, p.35).

Ao desconsiderar esses determinantes econômicos, o Banco Mundial argumenta pelo engajamento pleno dos jovens na economia como o fator determinante da produtividade do Brasil, enquanto “país do futuro”. Sendo assim, “**a chave para elevar o potencial de produtividade do Brasil é aumentar seu capital humano** e combiná-lo mais eficazmente com outros fatores produtivos” (BANCO MUNDIAL, 2018b, p 12, grifo nosso).

O documento apresenta os desafios da educação brasileira e o desenvolvimento de competências para atender às demandas dos empregadores. “A aquisição de competências na escola, bem como no mercado de trabalho, torna-se parte do capital humano do Brasil e determina as perspectivas de produtividade e inclusão” (BANCO MUNDIAL, 2018b, p. 9).

Novamente o Banco Mundial reafirma o discurso de uma grave crise de aprendizagem do sistema educacional brasileiro, para o qual os recursos são generosos, mas mal aplicados (BANCO MUNDIAL, 2018d). No texto são também endereçadas **críticas à organização curricular, especialmente pela memorização de conteúdos não condizentes com os futuros empregos dos jovens**. A falta de interesse nos conteúdos seria a principal razão para a **evasão escolar**. Nesse sentido, o Banco Mundial parabeniza o governo brasileiro pela implementação da reforma do Ensino Médio.

Em 2017, as autoridades implementaram muito ativamente uma importante reforma do Ensino Médio destinada a **modernizar o currículo** e estender a jornada escolar, manter os adolescentes na escola até a conclusão do curso e criar pessoas que aprendam pelo resto da vida, tornando-se assim mais resilientes às mudanças na tecnologia e nas **exigências do mercado de trabalho** (BANCO MUNDIAL, 2018d, p. 21, grifo nosso).

O investimento em capital humano é constantemente defendido pelo documento como possibilidade de enfrentamento do desemprego ou aumento de empregos informais do país (BANCO MUNDIAL, 2018d). As mensagens, que são

trazidas aos formuladores de políticas, organizam a construção dessa *agenda para a juventude* em três partes:

Primeira: dar mais apoio a melhorias nas **trajetórias de aprendizagem dos jovens**, incentivar a sua conclusão do ensino médio com qualidade e modernizar o sistema de **desenvolvimento de competências** laborais para que, em **colaboração com o setor privado, produza trabalhadores com as competências que as empresas estão procurando** [...]. Segunda: aperfeiçoar os incentivos criados por estruturas de proteção ao trabalhador [...]. Terceira: dar apoio aos jovens que procuram emprego e melhorar o alinhamento entre empresas e trabalhadores por meio de modernos serviços de intermediação (BANCO MUNDIAL, 2018b, p. 31-32, grifos nossos).

Ainda, destacamos as recomendações de que:

[...] as políticas deveriam investir mais em intermediação de **mão de obra e serviços de procura de emprego, ferramenta eficaz e de baixo custo**; é necessária uma nova ênfase na construção de competências socioemocionais e aprendizagem na prática, não apenas em conceitos acadêmicos; (3) é preciso dar mais atenção a políticas complementares relativas a **empreendedorismo**, tanto em aspectos de capacitação quanto de financiamento (BANCO MUNDIAL, 2018b, p. 35, grifos nossos).

Para Laval (2004, p. 25), “os economistas designam capital humano, o ‘estoque de conhecimentos valoráveis economicamente e incorporados aos indivíduos”. O autor afirma que a “concepção do capital humano conheceu um imenso sucesso nos organismos internacionais e entre governos ocidentais, não somente porque ela propõe uma estratégia de ‘crescimento duradouro’, [...] mas porque ela dá uma justificativa econômica às despesas educativas” (LAVAL, 2004, p. 26).

Amparando-nos em Frigotto (2010), consideramos que o Banco Mundial revela sua a perceptiva de formação de “capital humano” do ponto de vista de desenvolvimento econômico (macroeconômico) e da renda individual (microeconômico) e de que “a educação, o treinamento são criadores de capacidade de trabalho” (FRIGOTTO, 2010, p. 61). A responsabilidade atribuída ao trabalhador pela definição de sua renda, nessa lógica, perpassa uma “decisão individual”, de investir ou não em seu capital humano.

Laval (2004) destaca que Banco Mundial está constantemente atacando o “Estado educador”. Para o autor, atualmente, a instituição escolar tem sua razão de

ser “nas lógicas de produtividade e rentabilidade do mundo industrial e mercantilista” (LAVAL, 2004, p. 44).

[...] os teóricos liberais muito influentes do Banco Mundial desenvolvem análises extremamente favoráveis à privatização dos serviços de ensino. [...] imputam todas as lacunas e todas as insuficiências dos países subdesenvolvidos em matéria de educação, ao papel do Estado (LAVAL, 2004, p. 101).

Seguindo essa perspectiva, Torres (1998, p. 138) pontua que o Banco Mundial elabora suas propostas para a educação dentro da lógica e da análise econômica, definindo a tarefa educativa, as prioridades de investimentos, os rendimentos, e a própria qualidade, a partir de categorias como relação custo-benefício e taxa de retorno. A autora enfatiza que o Banco Mundial analisa a educação a partir de critérios mercadológicos e que suas proposições seguem a lógica neoliberal, com um pacote homogeneizado e prescritivo.

Percebemos o direcionamento das políticas educacionais aos anseios do mercado, ainda mesmo na Educação Básica. O Ensino Médio é apresentado como uma possibilidade de formação de mão de obra com as características que o mercado deseja, especialmente de baixo custo, para ampliar a taxa de lucro. A orientação predominante do Banco Mundial é a defesa de que os jovens são responsáveis por engajarem-se em sua educação, na formação de seu “capital humano” para, além de proverem sua subsistência, terem condições de atender às demandas da economia e contribuir com o desenvolvimento do país.

Partindo do que já abordamos até aqui, acerca da relação bilateral do governo brasileiro com o Banco Mundial no direcionamento das políticas para a reestruturação do Estado sob a lógica gerencial, bem como, no processo de construção e implementação do Novo Ensino Médio e os elementos justificadores dessa reforma, em nossa análise dos documentos do Banco Mundial ora apresentados, foi possível visualizar a recorrência das seguintes categorias nas recomendações do Banco Mundial:

**Quadro 14: Categorização das recomendações do Banco Mundial para as políticas educacionais brasileiras, com enfoque no Ensino Médio**

<i>Um Ajuste Justo</i>	<i>RDM 2018</i>	<i>Por um ajuste justo com crescimento compartilhado</i>	<i>Emprego e crescimento</i>	<i>Competências e Empregos</i>
Equidade	Escolaridade	Desenvolvimento econômico	Mercado de trabalho	Mercado de trabalho
Eficiência	Aprendizagem	Estado mais eficiente	Eficiência	Engajamento
Gasta muito e gasta mal	Redução e eliminação da pobreza	Produtividade	Produtividade	Produtividade
Sustentabilidade fiscal	Prosperidade	Capital humano	Capital humano	Capital humano
Ineficiência da gestão	Jovens	Jovens	Jovens	Jovens
Altos índices de evasão e reprovação	Habilidades	Gasto alto e ineficiente	Emprego	Emprego
Baixa qualidade da educação	Gestão precária	Ensino de baixa qualidade	Baixa qualidade educação	Empreendedorismo
Resultados e desempenho	Investimento	Recompensa por desempenho	Investimentos expressivos em educação	Aprendizagem
Baixa razão aluno-professor	Criar parcerias	Currículos desatualizados	Currículo irrelevante	Currículo inadequado
Baixa qualidade dos professores	Responsabilização dos professores	Seleção e responsabilização dos professores	Habilidades	Evasão escolar
Contratação de empresas privadas		Experiências exitosas	Parcerias público-privadas	Parcerias com o setor privado
Compartilhamento de experiências positivas de gestão			Competências	Competências
			Crescimento sustentável	

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2021).

Percebemos que os elementos chaves da *Teoria do Capital Humano*, dentre os quais: (investimento, produtividade, empreendedorismo, auto emprego, bem-estar e protagonismo) se fazem presentes nos documentos do Banco Mundial, assim como nos documentos normatizadores da política Novo Ensino Médio que exploramos na seção anterior.

Enquanto financiador e mentor da Reforma do Ensino Médio, observamos que os preceitos do Banco Mundial expostos nos documentos analisados coadunam com

a proposta da reforma, conforme já exploramos ao longo da pesquisa e buscaremos consolidar no próximo e último item, que traz a atuação do Banco Mundial no processo da reforma por meio dos elementos constituintes do Acordo de Empréstimo.

#### 4.2. O Acordo de Empréstimo

No ano de 2017, com a normatização da Reforma do Ensino Médio por meio da Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017), o governo brasileiro deu início ao processo de contratação da operação de crédito no valor de US\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América) para financiar o Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio. O Acordo de Empréstimo celebrado entre a República Federativa do Brasil, por meio do Ministério da Educação (MEC) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), instituição do Banco Mundial, é um dos documentos que integra o documento *Mensagem do Senado Federal nº 19/2018* (BRASIL, 2018a), o qual propõe seja autorizada a contratação de operação de crédito externo. O documento contendo 181 páginas encontra-se disponível no site do Senado Federal. Nele podemos visualizar os demais documentos e os trâmites do processo de contratação da referida operação.

O ato inicial do documento *Mensagem do Senado Federal nº 19/2018* (BRASIL, 2018a) é o Aviso nº 138 de 23 de agosto de 2017, no qual o Ministro da Educação José Mendonça Bezerra Filho solicita ao Ministério da Fazenda autorização para a contratação de operação de crédito no valor de US\$ 250 milhões<sup>126</sup> no âmbito do Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio em atendimento à Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. O MEC apresenta o cronograma de desembolso do recurso proveniente do empréstimo externo no decorrer de cinco anos.

---

<sup>126</sup> Para facilitar a visualização do leitor optamos por utilizar a forma mista do valor monetário (número e palavra) em razão de se tratarem de altos números. Lembrando que os valores apresentados neste estudo são geralmente em dólares (US\$). Por vezes, constam em reais (R\$).

### Quadro 15: Cronograma de desembolso do recurso

Ano	2018	2019	2020	2021	2022
US\$	45 milhões	59 milhões	56 milhões	45 milhões	45 milhões

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base no cronograma apresentado no Aviso nº 138 (BRASIL, 2018a, p. 179).

De acordo com informações fornecidas pelo MEC, os US\$ 250 milhões se destinam ao objetivo de “elevar a conclusão do Ensino Médio na idade certa e com aprendizado adequado e fortalecer a capacidade institucional dos governos federal, estaduais e distrital para sua implementação” (BRASIL, 2018a, p. 157). O Projeto é estruturado em dois componentes:

Componente 1: US\$ 221 milhões para o apoio à implementação de novos currículos do Ensino Médio e do Ensino Médio em Tempo Integral;

Componente 2: US\$ 29 milhões à assistência técnica para o fortalecimento da capacidade institucional do MEC e das secretarias estaduais e distrital de educação, reforçando sua competência para a execução das atividades contempladas no currículo do novo Ensino Médio (BRASIL, 2018a, p. 180).

O quadro abaixo resume as ações apoiadas pelo Projeto, divididas em componentes, subcomponentes e produtos.

### Quadro 16: Componentes e subcomponentes

Componente 1 – Implementação do Novo Ensino Médio	
Subcomponente 1.1	O projeto apoiará as secretarias estaduais e distrital de educação por meio dos seguintes produtos: (i) formação de técnicos educacionais para a adaptação dos currículos e elaboração dos itinerários formativos; (ii) repasse de recursos para reprodução de materiais de apoio; (iii) repasse de recursos para incentivar a implementação dos novos currículos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O apoio do projeto será executado por meio de diversos mecanismos de transferências de recursos, suporte técnico e formação para a implementação do Novo Ensino Médio.
Subcomponente 1.2	O projeto apoiará as secretarias: (i) na transferência de recurso para implementação de escolas de Ensino Médio em tempo integral. Além disso, será oferecido suporte ao planejamento e à capacitação de gestores e técnicos para que se

	possa implementar o tempo integral de forma eficiente e eficaz.
<b>Componente 2 – Assistência Técnica: fortalecimento da capacidade institucional do MEC e das secretarias estaduais e distrital de educação para implementação do Novo Ensino Médio.</b>	A assistência técnica prestada por meio do projeto deverá oferecer alto nível de serviços de consultoria especializada para apoiar o MEC e as secretarias estaduais na implementação do Projeto. A assistência técnica terá 8 produtos, conforme descritos na seção anterior.

Fonte: Quadro presente no projeto (BRASIL, 2018a, p.162-163) redigitado pela autora.

O MEC argumenta que a contratação de financiamento com o Banco Mundial “permitirá o acesso à **equipe especializada em reformas educacionais, assistência técnica voltada à melhoria da eficiência do gasto e aferição de desempenho**” (BRASIL, 2018a, p. 181, grifo nosso).

Mediante a solicitação da Coordenação Geral de Operações da Dívida Pública, realizada em 6 de novembro de 2017, a Secretaria de Orçamento Federal, órgão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, respondeu por meio Ofício nº 9.0810, de 13 de novembro de 2017, que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA-2018) dispunha de dotação orçamentária no valor de R\$ 134.890.000,00 (US\$ 41 milhões) para o Componente 1 e R\$ 13.160.000,00 (US\$ 4 milhões) para o Componente 2 alocados na ação orçamentária 0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE do MEC; bem como, a Lei Orçamentária Anual (LOA-2018) dispõe em seu art. 8º sobre a autorização para a realização da operação.

A preparação do Projeto foi autorizada pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 17 de julho de 2017. Sendo que o Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio (BRASIL, 2018a), apresentado pelo MEC em junho de 2017 como documento preparatório para a Carta Consulta à COFIEEX, foi elaborado sob a responsabilidade do Ministro da Educação José Mendonça Bezerra Filho, da Secretária Executiva Maria Helena Guimarães Castro e do Secretário de Educação Básica Rossieli Soares da Silva.

O referido Projeto reconhece a educação como um direito humano fundamental e como um bem público, concebendo-a como um dos principais fatores de desenvolvimento do país. O texto reafirma a preocupação social com a educação manifestada na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), na LDB – Lei nº 9.394,

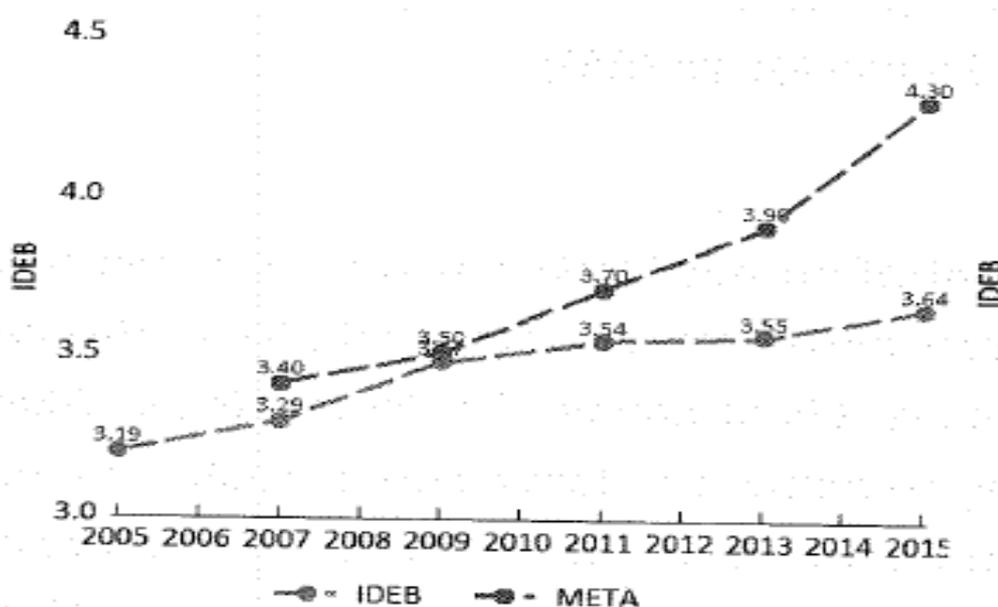
de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b) e no PNE – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).

O texto também destaca que, somada às dimensões de acesso e permanência e de aprendizagem na idade adequada, a qualidade da educação também é um fator importante a ser considerado, em decorrência de seu impacto sobre a produtividade no trabalho e, conseqüentemente, no crescimento econômico sustentável do país.

Assim, a partir da justificativa da necessidade de melhorar a qualidade da educação, o Projeto expõe dados de desempenho dos estudantes do Ensino Médio brasileiro. Com base no PISA de 2015, o nível de qualidade no Brasil revela-se muito abaixo dos países da OCDE, no qual a média de aprendizagem dos alunos brasileiros foi de 3 anos letivos a menos se comparados aos países desenvolvidos, ou ainda, apresentou pontuação menor do que outros países da região latina americana, como Chile, México e Colômbia (BRASIL, 2018a).

Os baixos níveis de aprendizagem e a taxa de aprovação são demonstrados a partir dos dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O documento destaca que em 2015, o índice nacional do Ensino Médio (3,7) ficou abaixo da meta estabelecida pelo Inep (4,3).

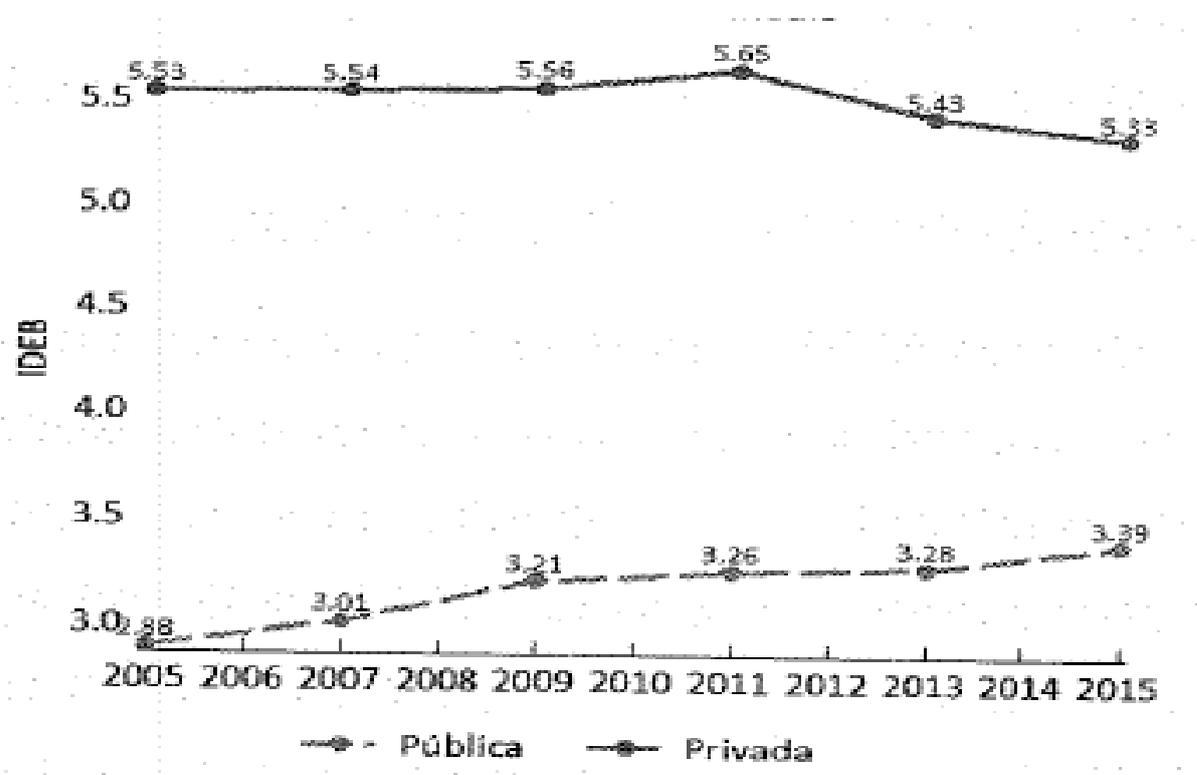
**Gráfico 20: Evolução do IDEB e metas estabelecidas 1º ao 3º ano do Ensino Médio – Rede Pública e Privada (2005-2015)**



Fonte: Brasil (2018a, p. 140).

No gráfico seguinte podemos observar a diferença no desempenho dos estudantes da rede pública e da rede privada e como o desempenho dos estudantes da rede privada (5,33 em 2015), que mantém sua média desde 2005, é bem superior ao desempenho dos estudantes da rede pública (3,39 em 2015) apesar de uma pequena melhora (2,88 em 2005).

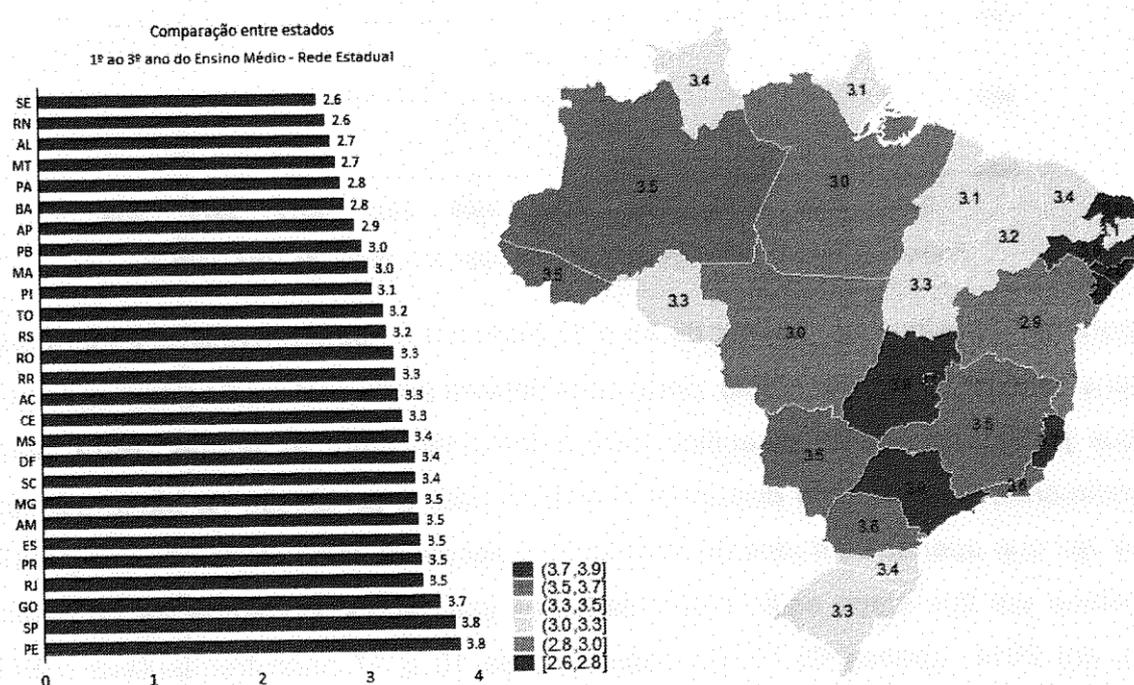
**Gráfico 21: Desempenho IDEB da rede pública e privada 1º ao 3º ano do Ensino Médio – (2005-2015)**



Fonte: Brasil (2018a, p. 140).

Quando considerado o desempenho nos estados brasileiros, destaca-se haver na rede pública, uma heterogeneidade regional que revela uma situação ainda mais crítica, e a oscilação do índice do Ideb entre 2,6 e 3,8, com destaque para o pior desempenho concentrado na maioria dos estados das regiões norte e nordeste do país, conforme podemos visualizar no gráfico abaixo:

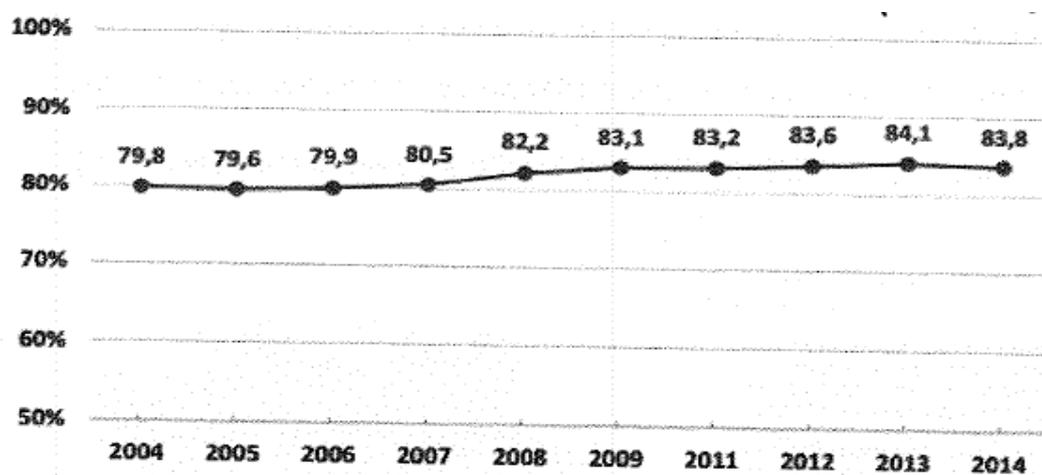
**Gráfico 22: IDEB do Ensino Médio da rede estadual (2015)**



Fonte: Brasil (2018a, p. 141).

O documento apresenta, ainda, dados do PNAD/IBGE para ilustrar o percentual de jovens de 15 a 17 anos frequentando a escola (83,8% em 2014). Contudo, nesta faixa etária, quando os jovens deveriam estar frequentando o Ensino Médio, apenas 65,7% estavam matriculados nesta etapa em 2014.

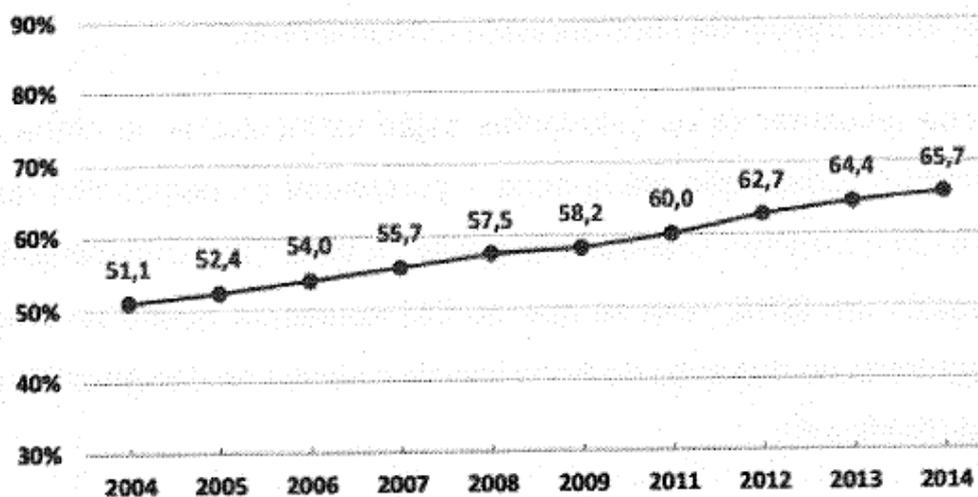
**Gráfico 23: Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a Educação Básica (2004 a 2014)**



Fonte: Elaborado pela Dired/INEP com base em dados da PNAD/IBGE

Fonte: Brasil (2018a, p. 142).

**Gráfico 24: Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o Ensino Médio ou possuía a Educação Básica completa (2004 a 2014)**

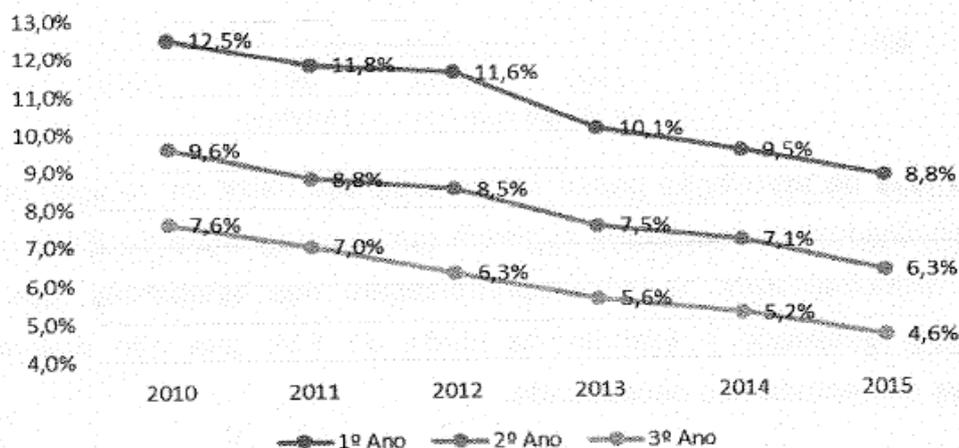


Fonte: Elaborado pela Dired/INEP com base em dados da PNAD/IBGE

Fonte: Brasil (2018a, p. 143).

Dentre outros dados expostos por meio de gráficos, o Projeto ainda apresenta, com base no Ideb/Inep, o percentual de taxa de abandono que decaiu entre os anos de 2010 a 2015 (12,5% para 8,8% no 1º ano; 9,6% para 6,3% no 2º ano e 7,6% para 4,6% no 3º ano) e o aumento da taxa de aprovação de 77,8% em 2007 para 83,0% em 2015. São dados que indicam melhorias, mas, de acordo com o MEC, ainda não satisfatórias.

**Gráfico 25: Taxa de abandono por ano escolar no Ensino Médio – Brasil (2010 a 2015)**

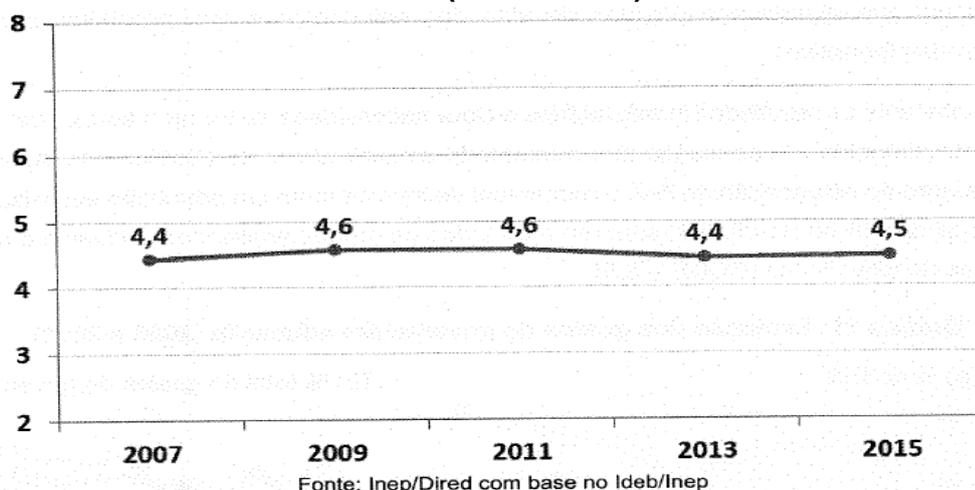


Fonte: Inep/Deed. Sinopse Estatística da Educação Básica

Fonte: Brasil (2018a, p. 145).

Outro ponto destacado para justificar o acordo é a estagnação do desempenho dos estudantes de Ensino Médio na Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) – 4,4 em 2007, 4,6 em 2009 e em 2011, 4,4 em 2013 e 4,5 em 2015 – relacionada à baixa aprendizagem dos estudantes “justificada pela qualidade e formato do EM, que não dialoga com as necessidades dos estudantes nessa idade” (BRASIL, 2018a, p. 146).

**Gráfico 26: Desempenho de estudantes de Ensino Médio na Aneb – Brasil (2007 a 2015)**



Fonte: Brasil (2018a, p. 147).

Diante dos baixos indicadores mencionados, o MEC apresenta as Escolas em Tempo Integral como uma das ações já utilizadas para obtenção de melhores resultados. O estado de Pernambuco é tomado como evidência por ter aumentado o atendimento em tempo integral de 8% para 40% e saltado do 21º lugar no Ideb em 2007 para 1º lugar em 2015.

Baseada em dados da UNESCO, outra afirmação do MEC presente no Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio (BRASIL, 2018a, p. 148) que nos chama atenção é de que, apesar da estagnação dos dados do Ensino Médio, “o percentual de investimento em educação em relação ao total do PIB no Brasil (5,9) superou o de todos os grupos analisados, inclusive dos países desenvolvidos (OCDE – 5,5)”; bem como, que a proporção do PIB gasto com educação é alta (15,6% do Brasil, 13% dos países da OCDE). Ressaltamos que tal análise desconsidera o valor do PIB de cada país, o que significa valores diferentes, conforme abordado no item anterior.

Os dados do IBGE são apresentados para ilustrar a parcela de jovens (15 a 29 anos) fora do mercado de trabalho e da escola, sendo cerca de 10 milhões em 2014. O percentual (20,3%) dos que não frequentavam a escola de Ensino Regular ou trabalhavam em 2015. A partir desses e outros dados sobre os jovens, o MEC afirma que:

[...] por mais que a produtividade possa não ser objetivo único da educação, que deve ser emancipatória e base para exercer a cidadania plena, ela também não pode ser desvinculada da escolarização. Intuitivamente, **espera-se que, frente ao aumento da escolarização, haja um ganho de produtividade** (BRASIL, 2018a, p. 151, grifo nosso).

O Projeto aponta para a necessidade de organização da política pública com uma “descentralização coordenada, em que os entes federados se articulem sob a égide de um projeto nacional, com metas claras e pactuação de responsabilidades” para superar os desafios mencionados, enquanto o Novo Ensino Médio é apresentado como um “instrumento fundamental para a melhoria da educação no país” e que “pode se aproximar mais da realidade dos estudantes à luz das novas demandas profissionais do mercado de trabalho” (BRASIL, 2018a, p. 153).

Mediante os resultados insatisfatórios e com o propósito de tornar o Ensino Médio mais atrativo para os jovens, a estrutura do novo Ensino Médio é apresentada, baseada em itinerários formativos, com parte comum obrigatória a ser definida pela BNCC e ampliação de carga horária, conforme apresentamos na seção anterior. Assim, as principais ações do Projeto são: a mudança de um currículo de estrutura rígida para uma configuração mais flexível e adaptável com uma parte básica e comum a todas às escolas definida pela BNCC e do elemento flexível com itinerários formativos distintos e adaptados às realidades locais e a expansão do número de escolas de Ensino Médio em Tempo Integral<sup>127</sup>.

Interessante observarmos que no Projeto (BRASIL, 2018a), o Novo Ensino Médio é classificado como uma prioridade pelo governo federal e consta a afirmação de que sua execução não implica em orçamento adicional para o MEC, que já prevê

---

<sup>127</sup> “O Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (PFEMTI) é baseado em uma carga horária escolar semanal que será 80% acima do tempo oferecido pelas escolas de ensino médio regulares. O objetivo é que pelo menos 25% de todos os alunos matriculados no ensino médio no Brasil frequentem escolas de tempo integral até 2024. Atualmente, existem aproximadamente 1.500 escolas de tempo integral no país, matriculando menos de 6% dos alunos. O PFEMTI apoiará a adição de 1.088 escolas ao ensino médio em tempo integral” (BANCO MUNDIAL, 2017b, p. 4).

recursos para a execução das ações. Destacamos o argumento do MEC presente no Projeto acerca do porquê da necessidade de financiamento dessa política pelo Banco Mundial. Tal argumento passa a integrar diversos outros documentos do processo de empréstimo.

A escolha do agente para financiamento se justifica pela **forte expertise do Banco Mundial em projetos de alta complexidade**, que necessitam de ampliação da capacidade técnica e institucional e de subsídios e referências internacionais. (BRASIL, 2018a, p. 156, grifo nosso).

Quanto à Assistência Técnica, ressaltamos que ela é justificada pela “frágil gestão dos sistemas de ensino” e que dentre outros fatores, pretende-se otimizar os recursos, estabelecer a “responsabilização” (*accountability*) entres os entre federados e garantir padrões compatíveis (BRASIL, 2018a, p. 161).

**[...] há o reconhecimento de que tanto a SEB quanto os estados necessitam de apoio técnico e operacional para a implementação da reforma do Ensino Médio a ser apoiada pelo financiamento do Banco Mundial.** Para suprir essa necessidade, o Projeto inclui um componente específico de assistência técnica que apoiará a realização de estudos a atividades de avaliação e monitoramento e de gestão do projeto [...] (BRASIL, 2018a, p. 165, grifo nosso).

Contudo, o Projeto (BRASIL, 2018a) deixa claro que a responsabilidade de implementação do Novo Ensino Médio é dos governos estaduais e que as transferências do recurso, em parcelas, está condicionada ao cumprimento de metas com base em um Programa de Resultados (PforR) com indicadores de ações desenvolvidas pelo governo federal junto aos estados.

O objetivo do PforR é “fortalecer a capacidade das secretarias estaduais de educação para implementar o Novo Ensino Médio e aumentar o índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) em escolas de ensino médio em tempo integral selecionadas” (BANCO MUNDIAL, 2017b, p. 4). O PforR e as Assistências Técnicas são os instrumentos utilizados para apoiar o Novo Ensino Médio.

Além da expansão do número de escolas em tempo integral, o PforR apoiará a reforma curricular em quatro ângulos fundamentais: concepção e implementação dos itinerários formativos flexíveis dentro da base curricular; mudança nas práticas pedagógicas em relação às competências, melhor uso do tempo e habilidades socioemocionais, que inclui a capacitação de professores; reorganização dos espaços

escolares; e, melhorias na capacidade do MEC e das SEEs para o planejamento, a implementação e o monitoramento do Novo Ensino Médio (BANCO MUNDIAL, 2017b).

No item que trata do financiamento, consta que o valor total das ações é de US\$ 1.577 bilhões. Desse total, US\$ 250 milhões serão financiados pelo Banco Mundial e a contrapartida de US\$ 1.327 bilhões, que representa a maior parte dos recursos, advém do orçamento do Ministério da Educação (BRASIL, 2018a, p. 164). Desse modo, calculamos que o empréstimo realizado com o Banco Mundial equivale a apenas 15,85% do valor total a ser gasto com a Reforma do Ensino Médio. Dos recursos do Banco Mundial, US\$ 221 milhões são destinados ao Programa de Resultados e US\$ 29 milhões à Assistência Técnica.

A fim de esclarecer as fontes do recurso, é importante chamar a atenção do detalhamento do cronograma de execução financeira presente no projeto elaborado pelo MEC (BRASIL, 2018a, p. 168), exposta abaixo.

**Quadro 17: Cronograma de execução financeira**

	US\$					
	Ano I	Ano II	Ano III	Ano IV	Ano V	Total
<b>Componente 1 – Implantação do Novo Ensino Médio</b>	\$ 194.000.000* (\$ 41.000.000)**	\$ 285.000.000 (\$ 50.000.000)	\$ 319.000.000 (\$ 50.000.000)	\$ 373.000.000 (\$ 40.000.000)	\$ 377.000.000 (\$ 40.000.000)	\$ 1.548.000 (\$ 221.000.000)
<b>Subcomponent e 1.1 – Apoio à implementação dos novos currículos do Ensino Médio</b>	\$ 37.000.000 (\$ 32.000.000)	\$ 51.000.000 (\$ 34.000.000)	\$ 51.000.000 (\$ 34.000.000)	\$56.000.000 (\$ 21.000.000)	\$ 60.000.000 (\$ 21.000.000)	\$ 255.000.000 (\$ 142.000.000)
<b>Subcomponent e 1.2 – Fomento à implementação de escolas de Ensino Médio em tempo integral</b>	\$ 157.000.000 (\$ 9.000.000)	\$ 234.000.000 (\$ 16.000.000)	\$ 268.000.000 (\$ 16.000.000)	\$317.000.000 (\$ 19.000.000)	\$ 317.000.000 (\$ 19.000.000)	\$ 1.293.000.000 (\$ 79.000.000)
<b>Componente 2 – Assistência Técnica: Fortalecimento da capacidade institucional do MEC e das secretarias estaduais e distrital de educação para implementação</b>	\$ 4.000.000 (\$ 4.000.000)	\$ 6.000.000 (\$ 6.000.000)	\$ 6.000.000 (\$ 6.000.000)	\$7.000.000 (\$ 7.000.000)	\$ 6.000.000 (\$ 6.000.000)	\$ 29.000.000 (\$ 29.000.000)

do Novo Ensino Médio.						
<b>Total</b>	\$ 198.000.000 (\$ 45.000.000)	\$ 291.000.000 (\$ 56.000.000)	\$ 325.000.000 (\$ 56.000.000)	\$ 380.000.000 (\$ 47.000.000)	\$ 383.000.000 (\$ 46.000.000)	\$ 1.577.000.000 (\$ 250.000.000)
* Os valores considerados são estimativas preliminares do total necessário para execução do projeto. **Os valores entre parênteses são a parcela que será financiada pelo Banco Mundial.						

Fonte: Brasil, (2018a, p. 168). Quadro redigitado pela autora.

Com base nesses dados, podemos constatar que a maior parte do recurso total é própria do governo federal brasileiro, sendo que o valor financiado pelo Banco Mundial apontado entre parênteses equivale à parcela inferior, como já apontamos. Contudo, ao observamos por componente, verificamos que a maior parte do recurso do governo federal concentra-se no fomento à implementação de escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, sendo que o valor advindo do empréstimo equivale a 6,10% (do total do subcomponente 1.2). O valor do financiamento pelo Banco Mundial está concentrado na implementação dos novos currículos, no percentual de 55,68% (do total do subcomponente 1.1) e na integralidade, ou seja, 100% na contratação de assistência técnica.

O detalhamento do Cronograma de desembolsos pode ser melhor visualizado no quadro presente na Nota Técnica nº 27 da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2018a, p. 31).

**Quadro 18: Cronograma estimativo de desembolso (em US\$)**

Ano	Empréstimo	Contrapartida	TOTAL
2018	\$ 45.000.000,00	\$ 153.000.000,00	\$ 198.000.000
2019	\$ 56.000.000,00	\$ 235.000.000,00	\$ 291.000.000
2020	\$ 56.000.000,00	\$ 269.000.000,00	\$ 325.000.000
2021	\$ 47.000.000,00	\$ 333.000.000,00	\$ 380.000.000
2022	\$ 46.000.000,00	\$ 337.000.000,00	\$ 383.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 250.000.000,00</b>	<b>\$ 1.327.000.000,00</b>	<b>\$ 1.577.000.000,00</b>

Fonte: Brasil, (2018a, p. 31).

A Carta Consulta nº 60319, referente ao Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio, enviada em 12 de julho de 2017, destinada à Comissão de Financiamentos Externos (COFLEX), expõe de maneira resumida alguns itens do projeto (BRASIL, 2018a, p. 134). Observamos que o documento, composto por apenas uma página, remete à ideia de panfleto publicitário pela organização das informações. A atenção é chamada para determinadas informações, sem maiores detalhamentos, como por exemplo, a exposição do empréstimo de US\$ 250 milhões em 5 anos, com recursos já previstos no orçamento do MEC, sem menção sobre a contrapartida por parte do governo federal brasileiro que equivale a maior parcela dos recursos da reforma.

Outro ponto de destaque da Carta Consulta é a linguagem de apresentação do Novo Ensino Médio, como se já fosse uma política implementada com sucesso. “O que é o Novo Ensino Médio? Flexibiliza o currículo para tornar a escola atrativa e articulada com o mundo do trabalho. Promove a educação integral para melhoria da qualidade e redução do abandono” (BRASIL, 2018a, p. 134). Além da dúvida interpretação de termos como: “educação integral” e não “educação de tempo integral”.

Em 2 de agosto de 2017, a Secretaria de Educação Básica emitiu parecer favorável ao Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio sob a justificativa da relação custo-benefício e interesse econômico-social da operação. Além dos órgãos do MEC, o processo tramitou também pelo Ministério da Fazenda, quando o MEC apresentou a solicitação de autorização para a contratação da operação de crédito em agosto de 2017; pela Advocacia Geral da União (AGU), para emissão de parecer cujas recomendações foram observadas e atendidas pelo MEC, das quais destacamos a previsão das despesas na Lei Orçamentária Anual no exercício de 2018 e no Plano Plurianual; e, pela Secretaria do Tesouro Nacional, com emissão de Nota Técnica que trata das condições financeiras (BRASIL, 2018a).

Chegamos por fim, no Acordo de Empréstimo presente no documento (BRASIL, 2018a) em forma de Minuta escrita em Língua Portuguesa e no Acordo de Empréstimo em si, assinado e datado em 14 de novembro de 2017 na versão em Língua Inglesa<sup>128</sup>. Conforme já mencionamos, o valor total do empréstimo é de US\$

---

<sup>128</sup> Pouquíssimas são as alterações da Minuta para o Acordo de Empréstimo finalizado e assinado, mais no que se refere à atualização de datas.

250 milhões, sendo que das principais condições financeiras, destacamos que cabe ao mutuário (Brasil) o pagamento de uma taxa de abertura equivalente a 0,25% do valor do empréstimo (US\$ 625 mil). A taxa de compromisso também é de 0,25% por ano sobre o saldo não-sacado do empréstimo. Já a taxa de juros é a *London Interbank Offered Rate* (LIBOR)<sup>129</sup> de 6 meses adicionada de *spread* fixo<sup>130</sup> de 1,65% a.a, pagos semestralmente. O prazo final para pagamento do valor principal do empréstimo é 15 de dezembro de 2037.

Sobre as condições financeiras do empréstimo, podemos visualizar seu detalhamento no quadro do Parecer SEI nº 6 da Gerência de Operações Especiais vinculada à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2018a, p. 23).

#### Quadro 19: Condições financeiras da operação de crédito

<b>Valor do empréstimo:</b>	US\$ 250.000.000,00.
<b>Credor:</b>	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD.
<b>Prazo de Desembolso:</b>	Prazo final de desembolsos ( <i>Closing Date</i> ): 31/12/2023
<b>Amortização:</b>	Em uma única parcela, em 15/12/2037.
<b>Juros Aplicáveis:</b>	A taxa de juros será LIBOR de 6 meses adicionada de <i>spread</i> fixo de 1,65% a.a., pagos semestralmente.
<b>Comissão de Compromisso:</b>	de 0,25% a.a. sobre o valor não desembolsado.
<b>Taxa da abertura</b>	<i>Front-end fee</i> de 0,25% ( <i>flat</i> ) sobre todo o montante da operação. Financiada com os recursos do próprio empréstimo.
<b>Juros inadimplência:</b>	de Não há.
<b>Demais encargos:</b>	Sobretaxa de Exposição, composta por 0,5% a.a. aplicada ao saldo devedor que ultrapassar o Limite Padrão de Exposição do País (USD 16,5 bilhões). O montante calculado para a Sobretaxa de Exposição do país será dividido proporcionalmente, pelo saldo devedor, aos mutuários cujos contratos contenham a cláusula de sobretaxa.
<b>Opção de conversão de moeda e juros:</b>	O Mutuário poderá solicitar Conversão de Moeda ou Conversão de Taxa de Juros.

Fonte: Brasil (2018a, p. 23).

<sup>129</sup> Taxa de referência diária, calculada com base nas taxas de juros oferecidas para grandes empréstimos entre os bancos internacionais.

<sup>130</sup> Significa que o valor dos juros anuais é fixo, não se alterando. De acordo com a Minuta do Acordo de Empréstimo, cabe ao mutuário (Brasil) a escolha entre *spread* fixo e *spread* variável.

O compromisso assumido pelo Brasil é de desenvolver os objetivos da operação que consiste na implementação do Novo Ensino Médio, por meio do MEC com a assistência do FNDE e das Secretarias Estaduais de Educação (SEEs). A operação está dividida em Programa e Projeto. Consideramos importante apresentar o detalhamento da operação, que nada mais é do que a Reforma do Ensino Médio, disposta no Acordo de Empréstimo.

O Programa, para o qual será destinada a maior parte do recurso (US\$ 221 milhões) consiste nas ações referentes ao apoio à implementação do novo currículo com a finalidade de reorganizar os currículos com base na BNCC, formar os profissionais da educação envolvidos no processo de implementação da política e capacitar as Secretaria Estaduais de Educação monitoramento das ações. Vejamos detalhadamente:

- i- reorganizar os currículos dos Estados (com base na BNCC e na Estrutura Legal do NEM), incluindo a concepção e implementação de itinerários formativos flexíveis, estratégias de implementação com foco em gênero e equidade;
- ii- formar gestores e equipe técnica das SEEs, diretores de escolas e coordenadores pedagógicos e, finalmente, professores nos elementos principais e implementação do NEM (inclusive práticas pedagógicas orientada para competências sócio-emocionais);
- iii- aumentar a capacidade das SEEs em planejar, implementar e monitorar a Reforma do Ensino Médio, incluindo diretrizes para propostas curriculares, planejamento de governança, comunicação e formação de professores (BRASIL, 2018a, p. 64).

As ações que serão desenvolvidas buscam promover as escolas de tempo integral. São detalhadas no Programa, sendo:

- i- introduzir o sistema de escola em tempo integral com base nos conceitos básicos da Estrutura Legal do NEM, incluindo a BNCC e os itinerários formativos;
- ii- desenvolver e executar um plano de implementação;
- iii- apoiar a implementação do sistema de ensino em tempo integral através de transferências per capita para auxiliar os Estados a, entre outras coisas, formar professores e equipe técnico-administrativa, construir nova ou reabilitar infra-estrutura existente e adquirir equipamentos;
- iv- realizar uma avaliação aprofundada do sistema de ensino em tempo integral com recomendações para melhorias (com base no NEM, BNCC e os novos itinerários formativos flexíveis) e diretrizes para promover as melhores práticas; e
- v- monitorar e avaliar os resultados do Programa, com base nas metas definidas nas Portarias do MEC (BRASIL, 2018a, p. 64).

Enquanto que o Projeto para o qual será destinada a outra parte do recurso (US\$ 29 milhões) se refere à Assistência Técnica para implementar o Programa (Reforma do Ensino Médio) para o fortalecimento da capacidade institucional do MEC e das SEEs.

Chamamos a atenção para a possibilidade de o Banco poder aplicar sanções nas hipóteses de descumprimento por parte das SEEs do Termo de Compromisso e que possa afetar a capacidade do Brasil cumprir as obrigações do Acordo de Empréstimo ou de alteração, suspensão, anulação, revogação ou renúncia da estrutura legal do Novo Ensino Médio e das Portarias do MEC, que possam também implicar no descumprimento das obrigações do Acordo. Esse Termo de Compromisso, que deverá ser assumido por cada SEE, segue termos e condições previamente aprovados pelo Banco.

Os Termos de Referência para contratação de Assistência Técnica, também presentes no Acordo, devem seguir as Políticas de Salvaguarda do Banco. Como vimos na Seção III, nossa pesquisa nos demonstrou que esses Termos de Referência foram publicados no site do MEC em dezembro de 2018 e trazem o objetivo de contratar consultor individual com funções específicas (BRASIL, 2018n; 2018o, 2018p; 2018q).

#### **Quadro 20: Termos de Referência publicados pelo MEC**

<b>Termo de Referência nº 01/2018</b>	Especialista em aquisições para planejar, coordenar, executar e assessorar as equipes do Ministério da Educação (MEC) a realizar os processos licitatórios de assistências técnicas, consultores individuais e prestação de serviços por meio do Regulamento de Aquisições para Mutuários de Operações de Financiamento de Projetos de Investimento do Banco Mundial no âmbito do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (Programa).
<b>Termo de Referência nº 02/2018</b>	Para assessorar a Unidade Gestora do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio na articulação, coordenação e gerenciamento das atividades previstas.
<b>Termo de Referência nº 03/2018</b>	Especialista pedagógico em desenvolvimento de currículo para assessorar o Ministério da Educação a desenvolver modelos de propostas curriculares que se adequem a diferentes realidades educacionais vivenciadas pelas redes estaduais no âmbito da implementação do Novo Ensino Médio.
<b>Termo de Referência nº 04/2018</b>	Especialista em gestão financeira e orçamentária para assessorar as equipes do Ministério da Educação a planejar, coordenar, executar todas as ações de dimensão fiduciária do Programa de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio (Programa).

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nos termos de referência publicados pelo MEC (BRASIL, 2018n, 2018o, 2018p, 2018q).

Para monitorar o cumprimento das ações, o Banco exige que o Brasil emita relatório do Programa e do Projeto em até 3 meses do fim do ano fiscal.

O recurso será repassado gradualmente pelo Banco Mundial conforme o Brasil for cumprindo condicionalidades do Acordo de Empréstimo, ou seja, mediante as ações de implementação do Novo Ensino Médio. Os saques poderão ser realizados pelo Brasil para financiar os resultados (Resultados Vinculados ao Desembolso – RDVs) alcançados pelo Brasil e medidos por indicadores específicos (Indicadores Vinculados ao Desembolso – IDVs) nos montantes de cada categoria como podemos visualizar no quadro abaixo. A data limite para os saques é 31 de dezembro de 2023.

### Quadro 21: Indicadores Vinculados ao Desembolso

<b>Categoria (incluindo IVD conforme aplicável)</b>	<b>Valor do Empréstimo e do Programa atribuído a IVDs)</b>
IVD #1 – Portaria do MEC que regula o apoio à Reforma do Ensino Médio foi publicada pelo MEC no DOU.	US\$ 15 milhões
IVD #2 – Número de estados que subscreveram formalmente aos Termos de Compromisso.	US\$ 12,5 milhões
IVD #3 – Número de estados que atingem 75% dos objetivos incluídos em seus planos de implementação do NEM.	US\$ 32,947,5 milhões
IVD #4 – Número de estados que têm os seus currículos adaptados para o NEM, validados e publicados por cada estado.	US\$ 25 milhões
IVD #5 – Número de estados que têm formado pelo menos 40% dos diretores de escolas e coordenadores escolares no novo currículo do estado.	US\$ 25 milhões
IVD #6 – Número de estados com escolas pilotos da implementação do NEM.	US\$ 20 milhões
IVD #7 – Número de estados que têm seus planos de implementação do programa de escolas em tempo integral revisados aprovado pelo MEC.	US\$ 15 milhões
IVD #8 – Avaliação e ajustes do programa de escolas em tempo integral foram realizados.	US\$ 32,5 milhões
IVD #9 – Percentagem das metas processuais chave do programa de escolas em tempo integral que são alcançadas pelos estados.	US\$ 30 milhões
IVD #10 – Número de estados com os planos de implementação com estratégias específicas para implementar o NEM nas Escolas Vulnerável.	US\$ 12,5 milhões
Bens, serviços de não consultoria e serviços de consultoria para o projeto.	US\$ 28,927,5 milhões
Taxa de Abertura	US\$ 625 mil
<b>Valor total do empréstimo</b>	<b>US\$ 250 milhões</b>

Fonte: Quadro adaptado pela autora (BRASIL, 2018a, p. 48-50; 70-73).

Dando continuidade ao processo (BRASIL, 2018a), o MEC apresentou relatório atualizando o cronograma estimativo da execução financeira do projeto e informando o número do registro da operação junto ao Banco Central: TA815225, em 23 de novembro de 2017. Em 2018, nos dias 3 e 4 de janeiro a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional emitiu Parecer sobre a legalidade do Acordo de Empréstimo e pelo devido encaminhamento ao Senado Federal. Em 24 de janeiro, o Presidente da República encaminhou ao Senado Federal o pedido de autorização do empréstimo, que foi aprovado em 17 de abril de 2018, por meio do Parecer nº 24/2018 (BRASIL, 2018b).

O Extrato dos Contratos Nº 8812-BR e 8813-BR que consta a celebração do Contrato de Empréstimo Externo destinado ao financiamento parcial do "Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio, tendo como partes a República Federativa do Brasil (Ministério da Educação - MEC) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial), por meio de seus representantes Ana Rachel Freitas da Silva (Procuradora da Fazenda Nacional pela República Federativa do Brasil) e Martin Raiser (representante do BIRD no Brasil), sob o processo nº: 17944.000570/2017-07, no valor de US\$ 250 milhões, foi celebrado em 24 de maio de 2018 e publicado em 28 de maio de 2018 no Diário Oficial da União (DOU) (BRASIL, 2018b).

No site do Banco Mundial é possível encontrarmos uma aba específica intitulada *Support to Upper Secondary Reform in Brazil Operatio*<sup>131</sup> (BANCO MUNDIAL, 2020b) de acompanhamento do Acordo de Empréstimo. Desde o início de 2018, aproximadamente a cada seis meses, o Banco publica um relatório acerca da situação de implementação e dos resultados, classificando os resultados. Vejamos no quadro abaixo como o Banco Mundial classifica o progresso dos objetivos de desenvolvimento do programa e o progresso geral da implementação da reforma.

---

<sup>131</sup> "Operação de Apoio à Reforma do Ensino Médio no Brasil" (tradução da autora). É possível visualização de parte do conteúdo da página em Língua Portuguesa, contudo, a maioria dos documentos estão disponíveis somente em Língua Inglesa.

**Quadro 22: Relatórios sobre a implementação e os resultados do Acordo de Empréstimo**

Relatório nº	Data de Publicação	Classificação dos resultados	
		Progresso para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Programa <sup>132</sup>	Progresso geral da implementação
ISR31762	12/04/2018	Satisfatório	Satisfatório
ISR34535	19/11/2018	Moderadamente satisfatório	Moderadamente satisfatório
ISR36753	11/06/2019	Moderadamente satisfatório	Moderadamente insatisfatório
ISR39968	27/12/2019	Moderadamente satisfatório	Moderadamente insatisfatório
ISR42427	26/06/2020	Moderadamente satisfatório	Moderadamente insatisfatório
ISR43337	21/12/2020	Moderadamente satisfatório	Moderadamente insatisfatório

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Banco Mundial (2020b).

O valor total de US\$ 250 milhões está distribuído para o Crédito IBRD-88120 (US\$ 221 milhões) destinados ao Programa e Crédito IBRD-88130 (US\$ 29 milhões) destinados ao Projeto, ou seja, às Assistências Técnicas (BANCO MUNDIAL, 2020b).

No que se refere ao desembolso dos recursos pelo Banco Mundial, os valores que constam nos relatórios ISR34535 e ISR36753 (sequência 2 e 3) foram repassados no ano de 2018. Não houve repasse de valores ao longo de 2019 e parte de 2020, provavelmente em razão do não cumprimento dos indicadores, por isso os números se repetem nos relatórios ISR 39968 e ISR 42427 (sequência 4 e 5). No relatório ISR43337 (sequência 6), referente ao segundo semestre de 2020, consta o repasse de US\$ 12,5 milhões.

**Tabela 5: Valor desembolsado por Crédito**

Relatório nº	Crédito	Valor desembolsado	Valor Não Desembolsado	% Desembolso
ISR31762	IBRD-88120	US\$ 0	US\$ 221	0%
	IBRD-88130	US\$ 0	US\$ 29	0%
ISR34535	IBRD-88120	US\$ 550 mil	US\$ 220,45 milhões	0,3%
	IBRD-88130	US\$ 70 mil	US\$ 28,93 milhões	0,3%
ISR36753	IBRD-88120	US\$ 40,55 milhões	US\$ 180,45 milhões	18%
	IBRD-88130	US\$ 3,07 milhões	US\$ 25,93 milhões	11%
ISR39968	IBRD-88120	US\$ 40,55 milhões	US\$ 180,45 milhões	18%
	IBRD-88130	US\$ 3,07 milhões	US\$ 25,93 milhões	11%

ISR42427	IBRD-88120	US\$ 40,55 milhões	US\$ 180,45 milhões	18%
	IBRD-88130	US\$ 3,07 milhões	US\$ 25,93 milhões	11%
ISR43337	IBRD-88120	US\$ 53,05 milhões	US\$ 167,95 milhões	24%
	IBRD-88130	US\$ 3,07 milhões	US\$ 25,93 milhões	11%

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base em Banco Mundial (2020b).

Foi anunciado pelo MEC em seu site oficial (BRASIL, 2020h), em 22 de novembro de 2018, o desembolso dos US\$ 40 milhões, que constam até o relatório de sequência 5. À época o Ministro da Educação Rossieli Soares anunciou que o Brasil havia acabado de receber a avaliação que apontava para o cumprimento das metas, logo a disponibilidade do dinheiro. Nessa reportagem, o MEC apenas cita que os US\$ 40 milhões fazem parte do empréstimo de US\$ 250 milhões autorizados pelo Banco Mundial para financiamento da Reforma do Ensino Médio, sem mencionar o valor total que inclui a contrapartida dos recursos do MEC.

Podemos visualizar como se deu o desembolso dos valores destinados ao Programa (Crédito IBRD – 88120) de acordo com o cumprimento dos indicadores a partir da análise do Relatório ISR43337, publicado mais recentemente.

**Tabela 6: Valor desembolsado por Indicador**

Indicador vinculado ao desembolso (IVD)	Valor atribuído	Valor desembolsado	Porcentagem
IVD #1 – Publicação da Portaria do MEC/NEM	US\$ 15 milhões	US\$ 15 milhões	100%
IVD #2 – Nº de estados que assinaram os Termos de Compromisso.	US\$ 12,5 milhões	US\$ 12,5 milhões	100%
IVD #3 – Nº de estados que atingiram 75% da implementação do NEM.	US\$ 32,947,5 milhões	US\$ 0	0%
IVD #4 – Nº de estados que adaptaram seus currículos ao NEM.	US\$ 25 milhões	US\$ 0	0%
IVD #5 – Nº de estados que formou 40% dos diretores e coordenadores escolares.	US\$ 25 milhões	US\$ 0	0%
IVD #6 – Nº de estados com escolas pilotos da implementação do NEM.	US\$ 20 milhões	US\$ 0	0%
VD #7 – Nº de estados com planos de ETI revisados e aprovados pelo MEC.	US\$ 15 milhões	US\$ 15 milhões	100%
IVD #8 – Avaliação e ajustes do programa de ETI.	US\$ 32,5 milhões	US\$ 10 milhões	31%

IVD #9 – % das metas processuais de ETI alcançadas pelos estados.	US\$ 30 milhões	US\$ 0	0%
IVD #10 – Nº de estados com planos de implementação do NEM nas Escolas Vulnerável.	US\$ 12,5 milhões	US\$ 0	0%
<b>Valor total</b>	<b>US\$ 250 milhões</b>	<b>US\$ 52,5 milhões</b>	<b>21%</b>

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base em Banco Mundial (2020b).

O Banco Mundial relata que a maior parte das ações para a implementação da reforma estão atrasadas ou ainda não foram desenvolvidas. Dos quatro indicadores que ensejaram o desembolso de recursos: a portaria que institui o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio que, como vimos na seção anterior, se trata da Portaria nº 649, publicada em 10 de julho de 2018 (IVD#1); a assinatura do Termo de Compromisso por 24 Secretarias Estaduais de Educação em 2019, sendo que em 2020, todas as 27 SEEs assinaram os termos (IVD#2); em 2019, 25 SEEs tiveram os planos de Escola de Tempo Integral revisados e aprovados pelo MEC, o que foi cumprido integralmente em 2020 (IVD#7); e o indicador da avaliação e ajustes do programa de ETI, foi cumprido parcialmente (IVD#8) (BANCO MUNDIAL, 2020b). O repasse de US\$ 12,5 milhões realizado entre os relatórios de sequência 5 e 6 refere-se a esses dois últimos indicadores.

De acordo com o Relatório ISR43337, no que se refere às ações a serem realizadas, somente a ação de contratação de consultoria para a realização de assistência técnica consta com status “em atraso”. As demais apresentam status “completada”, com “data revisada” ou “em progresso”. Outro ponto de destaque é que apesar da data limite geral para cumprimento das ações ser 31 de dezembro de 2023, apenas 21% do valor total do empréstimo foi repassado e seis indicadores ainda não foram contemplados.

Chamamos a atenção para o fato de que em pouco mais de dois anos, desde janeiro de 2019, início do mandato do Presidente da República Jair Bolsonaro, o MEC foi gerido por quatro ministros: Ricardo Vélez Rodrigues (01/01/2019 a 09/04/2019); Abraham Weintraub (09/04/2019 a 19/06/2020)<sup>133</sup>; Carlos Alberto Decotelli

<sup>133</sup> Após sua saída do MEC, Abraham Weintraub foi indicado pelo Presidente Jair Bolsonaro para ocupar o cargo de Diretor Executivo representando o Brasil e demais países do seu grupo (Colômbia, República Dominicana, Equador, Haiti, Panamá, Filipinas, Suriname e Trinidad e Tobago) no Conselho de Diretores Executivos do Grupo Banco Mundial, em Washington (EUA), tendo atuado como substituto

(25/06/2020 a 30/06/2020); e Milton Ribeiro (desde 16/07/2020). Em razão da desestruturação na gestão e falta de transparência do Ministério da Educação, como em seu *site*, não há atualização das informações acerca da implementação do Novo Ensino Médio, da liberação dos recursos ou se o andamento da reforma tem sido afetado pelo contexto da pandemia da Covid-19.

Até o momento de encerramento de nossa pesquisa (março de 2021), não encontramos informações sobre a posição ou atuação em relação à Reforma do Ensino Médio do Ministro da Educação Milton Ribeiro, em exercício há 8 meses. Por meio de resposta à reportagem divulgada em 23 fevereiro de 2021, quando questionado sobre a baixa execução do orçamento do MEC em 2020 (execução de R\$ 1,5 bilhão dos R\$ 3,2 bilhões previstos, o equivalente a 47%), a pasta de Milton Ribeiro afirmou que não houve atrasos nas políticas prioritárias do MEC, considerando o cenário de enfrentamento à pandemia da Covid-19<sup>134</sup>.

O Banco Mundial afirma que, dentre os impactos ocasionados na educação brasileira pela pandemia da Covid-19, “o fechamento das escolas afeta desproporcionalmente os pobres e pode ter impactos de longo prazo na acumulação de capital humano e oportunidades”, sendo que “a desigualdade deverá aumentar, e cerca de 7,2 milhões de brasileiros entrariam para o ranking dos pobres em 2020, elevando a taxa de pobreza (de US\$ 5,50 por dia, PPP) para 22,7 por cento da população”. (BANCO MUNDIAL, 2020c, p. 6).

De acordo com Guimarães (2020, p. 6), as mudanças de gestão decorrentes das eleições de 2018, além da Presidência da República, foram eleitos novos governadores em 17 estados; a carência orçamentária; e, a falta de normatização são os principais obstáculos enfrentados pelos estados na implementação da política Novo Ensino Médio. A Reforma do Ensino Médio caminha a “passos mais ou menos lentos” sem uniformidade das ações entre os estados brasileiros.

Apesar do governo brasileiro não estar efetivando as ações da Reforma do Ensino Médio de acordo com o planejamento inicial e as condicionalidades do Banco Mundial, não podemos negar que a política educacional do Novo Ensino Médio está

---

até ser eleito definitivamente para o cargo no mês de outubro. Em 1 de novembro de 2020 iniciou seu mandato com duração de dois anos.

<sup>134</sup> A respeito, ver mais em: <<https://www.terra.com.br/noticias/educacao/orcamentmo-do-mec-em-2020-foi-o-menor-da-decada-diz-estudo,a34f97258d8da8a73ed970ea2b7f5807dk18jrs8.html>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

sendo materializada. Afinal, o Brasil contraiu um empréstimo com o Banco Mundial no valor de US\$ 250 milhões, o qual deverá ser quitado, juntamente com seus juros e encargos, e esse valor integrou o montante da dívida pública brasileira. De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 73) “cada dólar emprestado significa três dólares de retorno”. Assim como o atual governo não rompeu com o projeto da reforma, apesar dos atrasos. A cobrança do Banco Mundial, por meio de seus relatórios de acompanhamento não se restringe ao aspecto financeiro, mas também está relacionada à difusão ideológica que a Reforma do Ensino Médio deve efetivar.

## 5. CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como propósito analisar a atuação do Banco Mundial na política educacional do Novo Ensino Médio. No desenvolvimento da investigação buscamos responder ao seguinte questionamento: Que propósito levou o governo brasileiro a buscar empréstimo junto ao Banco Mundial no valor de US\$ 250 milhões (duzentos e cinquenta milhões de dólares), valor correspondente apenas a 15,85% do total previsto para o financiamento da Reforma do Ensino Médio, e qual é a relação de cooperação técnica e financeira entre o governo brasileiro e o Banco Mundial no processo de elaboração e implementação da política educacional Novo Ensino Médio?

Na Seção 2 de nosso trabalho, cujo objetivo de apreender o papel do Estado no contexto de mundialização do capital financeiro, bem como aprofundar conhecimentos sobre o Banco Mundial e sua relação com o Brasil, evidenciamos que, com a expansão do capitalismo financeiro, o Banco Mundial ampliou sua influência nas políticas de diversos países, dentre eles o Brasil, por meio de uma relação bilateral. Os governos brasileiros, ao contrair empréstimos, acatam as condicionalidades do Banco Mundial e implementam políticas de ajuste estrutural, recuando em seu papel de executor direto dos serviços públicos e transferindo-o para os entes privados. Ao mesmo tempo, alinhados aos preceitos neoliberais do Banco Mundial, assumem o discurso de Estado ineficiente e adotam os princípios da boa governança, oriundos do meio empresarial, para justificar as reformas implementadas, inclusive no setor da educação.

Para chegarmos a esse entendimento, analisamos a expansão da mundialização do capital a partir dos anos de 1980, entendida como um *novo regime de acumulação do capitalismo sob a dominância do capital financeiro* (CHESNAIS, 1998), que veio responder ao contexto da crise nos anos 1970. Essa crise foi marcada, sobretudo, pelo esgotamento do modelo de acumulação produtiva pautada no binômio taylorismo/fordismo e do Estado de bem-estar social. Esse modelo rígido de produção, seriado e homogeneizado foi substituído pelo toyotismo, caracterizado principalmente por sua flexibilidade.

Observamos que a crise capitalista de 1970 também propiciou o ressurgimento das ideias neoliberais, que tiveram como veículos disseminadores a liberalização financeira e a globalização da tecnologia. Além dos governos, como o de Margaret Thatcher na Inglaterra e o de Ronald Reagan nos Estados Unidos, as políticas neoliberais encontraram nas organizações internacionais, dentre elas o Banco Mundial, meios para sua difusão.

Caracterizado como uma *teoria das práticas político-econômicas* (HARVEY, (2008), ou ainda, como um *sistema de normas*, que configura uma *racionalidade política global* (DARDOT; LAVAL, 2016), o neoliberalismo passou a orientar as ações de governos, empresas e pessoas pelo *princípio universal da concorrência*. A penetração dessa racionalidade em todas as dimensões da vida social também pode ser verificada no âmbito educacional, materializada, principalmente, por meio da mercantilização e privatização da educação sob diferentes maneiras.

O *Estado interventor e regulador* sob orientação keynesiana, que até então era responsável direto pela implementação de políticas econômicas, tributárias, fiscais, trabalhistas e sociais foi substituído pelo *Estado-mínimo*, cujo papel deveria ser o de criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a práticas de livre comércio e de livres mercados e de defesa da propriedade privada, sob a garantia da concorrência e dos interesses privados. Também lhe coube o corte dos gastos públicos e a reforma do aparelho do Estado, em contraposição à suposta lentidão na prestação de serviços, à burocracia e aos gastos excessivos.

Assim, a ideia neoliberal de *Estado-mínimo*, na qual admite-se a intervenção do Estado na economia apenas para garantir a propriedade individual e o “livre” funcionamento do mercado, por meio de suas estruturas política, militar e legislativa (HARVEY, 2008), resultou em políticas de corte de gastos públicos e na redução da atuação estatal no campo social, acompanhadas por novas regulamentações, sobretudo, em favor do capitalismo financeiro. Neste sentido, entendemos que o Estado contribui para o processo de acumulação, reprodução e legitimação do capital no atual estágio de financierização.

A análise nos permitiu constatar que o Estado tem protegido o capitalismo financeiro desde os anos de 1970/1980, quando o excesso de capital oriundo da esfera da produção foi direcionado a empréstimos aos países do Terceiro Mundo. Todavia, a atuação estatal em prol do capitalismo financeiro ocorreu especialmente

no contexto da crise de 2008, quando atuou no *salvamento* dos bancos, na figura do *Estado fiador*. Desde então, o próprio Estado constituiu-se uma instituição financeira de última instância (DARDOT; LAVAL, 2016).

O aprofundamento da crise do sistema capitalista a partir de 2008 fortaleceu ainda mais as políticas neoliberais, por meio dos planos de austeridade adotados pelos Estados. Em meio à implementação dessas políticas de ajustes, tem-se a crescente influência das organizações internacionais, dentre elas o Banco Mundial e, nesse cenário, “os governos que fingem curvar-se *passivamente* a auditorias, relatórios, injunções e diretivas desses organismos são também *ativamente* parte interessada nisso” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 282).

O percurso histórico sobre o Banco Mundial que realizamos nesta seção foi primordial para compreendermos a dimensão dessa instituição representativa do capital financeiro, voltada à liberalização da economia e expansão do sistema capitalista. Destacamos que o Banco Mundial foi criado após a Segunda Guerra Mundial com o papel de reconstruir as economias destruídas. Contudo, ao longo de sua história, passou de um banco de reconstrução para um banco de desenvolvimento.

Desde sua criação em 1944, sob as propostas de uma nova arquitetura econômica internacional, na qual consolidou-se a hegemonia do EUA, já que o Banco Mundial é uma instituição essencialmente norte-americana (PEREIRA, 2009), seu crescimento se deu de maneira expressiva. Os dados que apresentamos demonstram claramente sua amplitude. Atualmente, o Banco Mundial possui 189 países-membros e está presente em 130 localidades, com um grupo de mais de 10.000 funcionários oriundos de 170 países, proporcionando cerca de US\$ 60 bilhões anuais em empréstimos e doações aos países-membros (ONU, 2020). São milhares de projetos financiados, isto é, bilhões de dólares destinados a empréstimos de investimento ou de ajustamento realizados por todo o mundo, em diferentes setores: transporte; energia e extrativos; água, saneamento e gestão de resíduos; administração pública; proteção social; agricultura, pesca e silvicultura; saúde; indústria, comércio e serviços; informação e comunicação; setor financeiro; e, claro, educação.

No setor educacional, sua atuação passou a se dar com mais intensidade a partir da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990), da qual foi um dos financiadores, tendo se tornado *a principal agência de assistência técnica em matéria*

*de educação para os países em desenvolvimento* (TORRES, 1998). A América Latina e o Caribe é a região que mais recebeu financiamento do Banco Mundial no setor educacional (BANCO MUNDIAL, 2020).

Verificamos que o Banco Mundial foi uma instituição primordial na difusão do receituário neoliberal e na consolidação dos ajustes estruturais impostos aos países do Terceiro Mundo, mediante as condicionalidades que são por eles acatadas para a tomada dos empréstimos. O seu *papel altamente intervencionista* (PEREIRA, 2009) ultrapassa a esfera econômica ao ofertar, além de produtos financeiros, serviços de conhecimento e consultoria que influenciam a elaboração de políticas internas dos países. Verificamos que essa relação não tem se dado de maneira diferente com o Brasil. Afinal, o país figura como um dos cinco maiores clientes do Banco Mundial desde sua integração como país-membro em 1946.

Apesar do Banco Mundial ter mudado suas diretrizes políticas, quando o neoliberalismo ortodoxo foi contraposto por um modelo de Estado social-liberal e por uma administração pública gerencial, sua influência só aumentou no direcionamento da agenda de reformas realizadas pelo governo brasileiro, a partir dos anos de 1990. Sob as premissas da Terceira Via, o Brasil estreitou sua relação com o Banco Mundial ao adotar as reformas propostas pelo modelo liberal (SOARES, 1998).

A agenda de reformas para a reestruturação do Estado, considerado inadequado e ineficiente, seguiu o viés da Nova Administração Pública ou *gerencialismo* (OSBORNE E GAEBLER, 1998), pautado no *ethos* privado, com princípios de gestão eficiente, eficaz, transparente e de qualidade. Essa agenda foi implementada inicialmente pelo governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e intensificada por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado (CARVALHO, 2009). Naquele momento, o governo brasileiro colocou-se numa posição subordinada e leal aos interesses das instituições financeiras internacionais, dentre as quais, o Banco Mundial (SILVA, 2002).

Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016) não foram indiferentes às reformas, pelo contrário, combinaram princípios do neoliberalismo com a social-democracia e importaram para o público o modelo de gestão privada. Contudo, esses governos não deixaram de se preocupar com a justiça social que, por sua vez, foi contemplada principalmente pela focalização

de políticas endereçadas aos grupos mais vulneráveis e pela execução de serviços públicos por meio da parceria público-privada, ou seja, pela terceirização ou pela compra de serviços.

A concretização dessas políticas de *mercadorização da instituição pública* (DARDOT E LAVAL, 2016) se ampararam em um arcabouço legal durante os diferentes governos nas últimas três décadas no Brasil. Na esfera educacional, observamos a materialidade dessas políticas no Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2008b); Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação, Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007) e no Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).

Com inclinação para o neoliberalismo ortodoxo, os governos de Michel Temer (2016-2018), e de Jair Bolsonaro (2019-atual) aprofundaram a agenda de reformas, na qual observamos a supressão de direitos sociais constitucionalmente previstos. Destaque para a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016; Reforma Trabalhista, Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017 e Reforma da Previdência, Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Além, claro, da Reforma do Ensino Médio, Lei nº 13.415 de 22 de setembro de 2017. Entendemos que essas reformas alteram significativamente a legislação brasileira e demonstram o caminho que esses governos têm tomado, seguindo as orientações das organizações internacionais, dentre as quais o Banco Mundial, o que evidencia claramente sua influência nas políticas públicas brasileiras.

Em suma, as reformas preconizam a transferência dos serviços públicos, dos quais, a educação, para as instituições com ou sem fins de lucro, por meio das parcerias público-privada. Trata-se do *Estado empresarial* que, alinhado ao capitalismo financeiro, tem conduzido a educação pública ao caminho da privatização. Caracteriza-se, desta forma, a *cogovernança privado-pública* no Estado brasileiro, que se coloca sob o controle de um conjunto de instâncias supragovernamentais e privadas que determinam os objetivos e os meios da política que deve ser conduzida (DARDOT; LAVAL, 2016).

A investigação sobre a relação entre o Brasil e o Banco Mundial também nos oportunizou compreender como o capital rentista é alimentado pelo fundo público. Em meio a uma série de reformas preconizadas e financiadas pelo Banco Mundial, o Brasil figura entre os 10 países que mais emprestaram da instituição em 2017. Portanto, é

extremamente relevante relembrarmos o valor de R\$ 5.971.931.389.014,90 (5 trilhões, 971 milhões, 389 mil e 14 reais) de dívida interna federal e R\$ US\$ 574.254.660.131,65 (574 bilhões, 254 milhões, 660 mil e 131 dólares) de dívida externa total, calculados no ano de 2019 (AUDITORIA CIDADÃ, 2020). E que o governo brasileiro destinou, cumulativamente, R\$ 20,095 trilhões para o pagamento de juros e encargos, amortização e refinanciamento da dívida pública, o que representa, em média, 45,66% do seu orçamento entre os anos 2003 a 2019 (REIS E MACÁRIO, 2020).

Isto significa que o Brasil tem transferido grande parcela de seu fundo público para o capital rentista, em uma relação de dependência e vulnerabilidade junto ao Banco Mundial e outras instituições financeiras, pois, conforme abordamos, o pagamento da dívida pública deve ser colocado como uma prioridade mediante as condicionalidades dos empréstimos. O agravante é que o custo da transferência dos recursos públicos para o setor financeiro é da população, especialmente dos mais pobres, que sofrem graves consequências como o aumento da carga tributária, insuficiência de serviços primordiais como saúde e educação, cancelamento de programas de assistência social, entre outras.

Na seção 3, nosso objetivo foi compreender a proposta de formação no Ensino Médio no Brasil, com enfoque na obrigatoriedade de sua oferta a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b) e o processo de normatização da Reforma do Ensino Médio dentre os anos de 2016 a 2019.

Ao discorrermos sobre a oferta do Ensino Médio e o processo de normatização do Novo Ensino Médio, nossa investigação nos permitiu concluir que essa nova política educacional, ancorado na Teoria do Capital Humano, está estruturada na responsabilização dos sujeitos por sua formação, profissionalização, empregabilidade e bem-estar, bem como pelo desenvolvimento econômico do país. Verificamos que o empreendedorismo e o protagonismo juvenil se apresentam como mecanismos sustentadores da proposta de flexibilidade, exigida pelo mercado de trabalho e direcionada aos jovens ainda no Ensino Médio. Afinal, ao passo que a nova forma de gestão e organização do trabalho, pautada na nova racionalidade neoliberal de *capitalização da vida individual* (DARDOT; LAVAL, 2016), exige um sujeito mais ativo, autodisciplinado, competitivo, engajado, que coopera, e assim, é valorizado pela

empresa, desde cedo esse sujeito deve ser responsabilizado por suas escolhas e, conseqüentemente, por seu sucesso ou fracasso. Enfim, a fonte da eficácia e da produtividade está no indivíduo.

Todavia, esse modelo de formação contrapõe ao histórico de oferta do Ensino Médio, que passou por variadas reformas no contexto histórico da educação brasileira e teve sua obrigatoriedade instituída recentemente pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b). Ressaltamos que foi somente com a promulgação da EC nº 59, em 11 de novembro de 2009, que a faixa etária de 15 a 17 anos foi incluída na obrigatoriedade escolar. Isso, somado às desigualdades socioeconômicas do país, demonstradas nos dados do Inep (BRASIL, 2020b) e do Ideb (BRASIL, 2020g), e que representam inúmeros fatores que podem ser considerados desencadeadores dos fracassos do Ensino Médio brasileiro.

O resgate histórico que realizamos no primeiro momento dessa seção, nos permitiu constatar que a oferta do Ensino Médio esteve voltada à formação de mão de obra para o mercado de trabalho muito antes da atual reforma. Em meados do século XX, a formação ofertada pelo Ensino Secundário ou de 2º Grau (nomenclaturas anteriores do Ensino Médio) tornou-se necessidade mediante o desenvolvimento industrial e crescimento urbano do país. A instituição da profissionalização obrigatória por meio dos decretos que criaram o SENAI e o SENAC, bem como a promulgação das Leis nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961) e nº 5.692, em 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971) demonstram como o sistema educacional brasileiro era reorganizado para atender às demandas do desenvolvimento capitalista global, com uma *pedagogia do capital* (FRIGOTTO, 2010).

Nos anos 1980, a Lei nº 7.044 de 18 de outubro de 1982 (BRASIL, 1982) revogou a profissionalização obrigatória. Contudo, a política da oferta do Ensino Médio e da Educação Profissional que remetia à década de 1970, com princípios da *Teoria do Capital Humano*, foi retomada por meio do Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997 (BRASIL, 1997). Desta feita, no contexto da LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b) foram mantidas as características da formação para o mercado de trabalho.

Observamos que mesmo com a recente obrigatoriedade instituída enquanto etapa da Educação Básica e das readequações estruturais e curriculares sofridas pelo Ensino Médio, seus resultados são tomados para justificar a reforma implementada

pela Lei nº 13.415 de 16 de fevereiro de 2017, desconsiderando a falta de continuidade das políticas implementadas até então e outros fatores que possam ter influenciado nesses resultados, tais como, desigualdades econômicas, regionais, de raça, gênero, entre outras.

Outro ponto que merece ser levado em consideração no processo de elaboração e implementação da política Novo Ensino Médio é o fato da reforma ter sido instituída pelo mecanismo constitucional de Medida Provisória, por um Presidente da República que havia tomado posse no cargo menos de um mês antes da edição do referido ato normativo. A maneira como a Reforma do Ensino Médio foi implementada e seu conteúdo foram objetos de questionamentos por parte de teóricos e entidades educacionais, bem como de embates políticos. Pudemos identificar a materialização dessas disputas por meio das discussões no Congresso Nacional acerca do Projeto de Lei nº 6.840 de 2013 (BRASIL, 2013a), nds Audiências Públicas organizadas pelo CNE para discussão da Base Nacional Comum Curricular e da interposição das ADIs 5599 e 5604 (BRASIL, 2020d, 2020e).

A estrutura do Novo Ensino Médio contempla quatro pilares: a ampliação das escolas em tempo integral, a formação profissional, a flexibilização curricular e o foco no projeto de vida dos alunos. Essa estrutura basilar coloca os estudantes no centro da reforma no sentido de se tornarem os principais responsáveis pela trajetória de sua formação e profissionalização, desconsiderando quaisquer dificuldades que possam enfrentar. Isto é, no caso dos itinerários formativos, principal estratégia apresentada para viabilizar a flexibilidade do currículo e o protagonismo dos estudantes, a oferta pode ser limitada, de acordo com as condições regionais e escolares. Verificamos que uma das “saídas” apresentadas na proposta da reforma é a privatização do itinerário formativo V, da formação profissional, por meio da realização de parcerias com instituições privadas. Desse modo, tem-se a abertura para a tomada de controle sobre a educação por parte da empresa e para um novo campo de negócios na educação brasileira, de modo a converter a receita do Estado em lucro privado, tal como nos aponta Rikowsky (2017). Ou seja, “os meios de produção de mercadorias educacionais, podem eles mesmos ser mercadorias” (RIKOWISKY, 2017, p. 406).

Finalmente, na Seção 4, com o objetivo de desvelar a perspectiva do Banco Mundial sobre a educação, bem como analisar o conteúdo e o processo de tramitação da proposta de Reforma do Novo Ensino Médio brasileiro, buscamos inicialmente

compreender a *Teoria do Capital Humano*. Por isso, revisitamos a teoria, a partir dos trabalhos de Schultz (1973; 1987), dos quais apreendemos que o conceito de “capital humano” parte justamente do homem, sendo adquirido por ele próprio por meio de investimentos. Considera-se que esse investimento é viabilizado por meio da educação, concebida como produtora da capacidade de trabalho. Assim, sendo o capital humano adquirido por meio de investimento, a educação passa a ser entendida como um investimento como qualquer outro.

De acordo com a *Teoria do Capital Humano*, esse investimento em capital humano é necessário para aumentar os ganhos produtivos do trabalhador, para desenvolver a economia e para melhorar as condições sociais dos países. Sob o viés meritocrático, o sujeito é, portanto, conduzido a empreender, a gerar condições de autoemprego, de mais renda, de bem-estar e a superar desigualdades. Esses seriam os resultados dos investimentos realizados por ele próprio, por meio da educação. Nesses termos, a educação é entendida como o mecanismo formador da força de trabalho e indutor da produtividade por parte do trabalhador.

Partimos da compreensão de que o Banco Mundial, assim como outras organizações internacionais, tem encaminhado as políticas dos países sob uma *nova visão de capital humano, associada ao capital social* (MELO, 2005), na perspectiva da Terceira Via, para a qual os Estados devem investir o quanto possível em capital humano para o desenvolvimento econômico (GIDDENS, 2005). Essas diretrizes puderam ser identificadas nos documentos do Banco Mundial, em nossas análises.

Nesse momento da pesquisa, nossas análises se concentraram em cinco documentos produzidos pela equipe do Banco Mundial: *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil* (BANCO MUNDIAL, 2017); *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2018: aprendizagem para realizar a promessa de educação* (BANCO MUNDIAL, 2018a); *Por um ajuste justo com crescimento compartilhado: uma agenda de reformas para o Brasil* (BANCO MUNDIAL, 2018b); *Emprego e crescimento: a agenda da produtividade* (BANCO MUNDIAL, 2018c); e *Competências e empregos: uma agenda para a juventude* (BANCO MUNDIAL, 2018d).

À exceção do *RDM 2018*, os demais documentos são direcionados especificamente para o Brasil e foram elaborados com a participação de funcionários de órgãos e instituições públicas brasileiras, bem como do setor privado. Assim,

percebemos que o Banco Mundial recebe o apoio interno que necessita para a efetivação de sua agenda de reformas e venda de seus produtos. Tais documentos fornecem explicações, ou seja, diagnósticos sobre as causas dos problemas econômicos e sociais do país, e prescrevem medidas para enfrentá-los. Apesar de aparentemente se caracterizarem como pesquisa técnica, os documentos trazem “recomendações” ou “orientações” que têm sido seguidas pelo governo brasileiro.

No que se refere à educação brasileira, o Banco Mundial é enfático ao afirmar que sua baixa qualidade não decorrente de poucos investimentos, pelo contrário, a afirmação recorrente é de o Brasil “gasta muito, mas gasta mal”, ou seja, busca demonstrar uma ineficiência do Estado na gestão dos recursos. A abordagem utilizada para apresentar os fracassos da educação no Brasil parte de dados mensuráveis e da comparação de resultados, mesmo que oriundos de realidades ou experiências distintas.

O estudo apontou que, sendo o Estado considerado ineficiente na prestação do serviço, considera-se que ele não precisa ser o único responsável pela educação, pelo contrário. Essa é a ideia que o Banco Mundial traz para justificar a necessidade de realização de parcerias com o setor privado para o fornecimento de serviços educacionais. Afinal, conforme analisamos, o investimento em capital humano é viabilizado pela educação, sendo a *Teoria do Capital Humano* a base teórica que sustenta as recomendações do Banco Mundial. Destacamos que nos documentos: *Por um ajuste justo com crescimento compartilhado* (BANCO MUNDIAL, 2018b); *Emprego e crescimento* (BANCO MUNDIAL, 2018c) e *Competências e empregos* (BANCO MUNDIAL, 2018d), principalmente nos dois últimos, a referência à teoria ocorre de maneira explícita e reiterada.

Portanto, em um novo contexto de crise estrutural do capital, as orientações Banco Mundial passam a enfatizar o alargamento das relações entre o público e privado-mercantis, fundamentadas nos princípios do neoliberalismo.

A recomendação de “privatizar” a oferta educacional é justificada pelos benefícios da concorrência e suposta qualidade do setor privado. Para o Banco Mundial a educação nada mais é do que uma mercadoria que deve estar disponível no mercado, não sendo o Estado seu único provedor. Ademais, a aproximação com o setor privado traria a formação do trabalhador com as competências que as empresas estão procurando. Para o Banco Mundial (2018d, p. 32) “assegurar um ensino técnico mais relevante, por meio de parcerias mais estreitas, e em diferentes níveis, com o

setor privado, desenvolverá competências técnicas alinhadas com as necessidades das empresas”.

Ainda no que se refere à baixa qualidade da educação no Brasil, outros fatores são apontados como causadores: currículos inadequados, desatualizados; professores mal formados, desmotivados, não responsabilizados pelos maus resultados; assim como a gestão, que deveria ser premiada pelos bons resultados ou punida pelos ruins, bem como se espelhar em experiências exitosas.

Para o Banco Mundial, o “alto” custo da educação brasileira se deve também ao fato da baixa razão aluno-professor, ou seja, há um número excessivo de professores em relação ao de alunos. Por isso, a recomendação prescrita é o corte dos gastos por meio da reforma previdenciária. O ajuste fiscal proposto pela EC nº 95 (BRASIL, 2016d) também é apontado como uma estratégia positiva para o Banco Mundial.

Destacamos que o Banco Mundial parabeniza o Brasil pela implementação da Reforma do Ensino Médio. Verificamos que a orientação predominante do Banco Mundial para que os jovens sejam responsáveis por se engajarem em sua educação, na formação de seu “capital humano” para, além de proverem sua subsistência, terem condições de atender às demandas da economia e contribuir com o desenvolvimento do país, se materializa na política do Novo Ensino Médio como uma possibilidade de formação de mão de obra com as características que o mercado deseja, especialmente de baixo custo, para ampliar a taxa de lucro.

A análise do Acordo de Empréstimo celebrado entre o governo do Brasil e o Banco Mundial para financiamento do Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio no valor de US\$ 250 milhões, por meio do documento *Mensagem do Senado Federal nº 19/2018* (BRASIL, 2018a) e de outros documentos expedidos posteriormente, nos permitiu o detalhamento das ações do Banco Mundial na construção e implementação dessa política.

Pudemos captar os elementos constitutivos, o trâmite e as condicionalidades do acordo, bem como aprofundar conhecimentos acerca das justificativas e da estrutura da Reforma do Ensino Médio. Os dados obtidos revelam que, na fase de busca pela aprovação do crédito, as ações do governo brasileiro caminhavam em consonância com as diretrizes do Banco Mundial.

Por fim, destacamos o acompanhamento da implementação da política educacional do Novo Ensino Médio pelo Banco Mundial, por meio da divulgação de

relatórios, onde pudemos constatar que o progresso da implementação da política é considerado moderadamente insatisfatório, já que as ações não vêm sendo executadas de acordo com os prazos iniciais. Da parte do governo brasileiro, as informações são escassas e superficiais.

Os dados analisados demonstraram que o Brasil tem mantido uma relação de cooperação financeira e técnica com o Banco Mundial, sendo que o Novo Ensino Médio se apresenta como mais uma política que materializa essa relação bilateral, comprovando nossa hipótese inicialmente levantada.

Concluimos que a atuação do Banco Mundial no processo de elaboração e implementação do Novo Ensino Médio tem se dado de maneira intensa desde o início, apesar da execução dessa política ser de responsabilidade do governo brasileiro. Sendo assim, entendemos que a relação do Brasil com o Banco Mundial não se caracteriza necessariamente como imposição, mas sim, uma relação de negociação.

Apesar do valor financiado pelo Banco representar apenas 15,85% do valor total da reforma, o propósito que levou o Brasil a realizar o empréstimo está alinhado ao fato de ter buscado a *expertise* do Banco Mundial para legitimar a Reforma do Ensino Médio.

Portanto, sob o viés da cooperação técnica, a perspectiva do Banco Mundial sobre educação, pautada na *Teoria do Capital Humano*, é assumida pelo governo brasileiro em relação a esta etapa do ensino. Pois, ambos coadunam com a premissa de responsabilização individual dos sujeitos por sua formação, empregabilidade, bem-estar e, inclusive, pelo desenvolvimento econômico do país, em um cenário de aumento do desemprego, do subemprego e dos fenômenos da exclusão social e das desigualdades de desenvolvimento.

Enquanto que no âmbito da cooperação financeira, o papel ativo do Estado neoliberal brasileiro é crucial para a expansão do capitalismo financeiro assim como do Banco Mundial, por meio (1) da transferência do fundo público ao capital rentista com o pagamento dos serviços da dívida pública e (2) da privatização da educação, neste caso, materializada nas parcerias público-privada realizadas para a oferta do itinerário formativo da formação profissional e pela contratação das consultorias privadas para a execução das assistências técnicas. A respeito, entendemos que esse ponto requer investigações, podendo ser objeto de análise em novas pesquisas, à medida que a proposta segue com sua execução.

Esperamos que as informações levantadas e as análises realizadas em nossa pesquisa possam contribuir com novas reflexões sobre do processo de elaboração e implementação de políticas direcionadas à efetivação de direitos sociais constitucionalmente garantidos, particularmente no campo da Educação Básica pública.

Especialmente aos sujeitos diretamente envolvidos na política educacional do Novo Ensino Médio: estudantes, familiares, professores e outros profissionais da educação, pretendemos que nosso estudo lhes permita compreender e refletir sobre que tipo de formação almejamos para os mais de 6 milhões de jovens matriculados no Ensino Médio no Brasil e a forma como ela deve ocorrer. Afinal, essa política representa um dos projetos que estão em disputa na relação entre sociedade, educação e Estado.

## REFERÊNCIAS

AUDITORIA CIDADÃ. **Auditoria Cidadã da Dívida**. 2021. Página inicial. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BALL, S. J. **Educação Global S.A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: UEPG, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y Estratégias para la Educación**: Examen del Banco Mundial. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial, 1995. Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/715681468329483128/Prioridades-y-estrategias-para-la-educacion-examen-del-Banco-Mundial>>. Acesso em: 25 out. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo**: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil, Volume I: Síntese. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial, 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-síntese>>. Acesso em: 25 out. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2018**: aprendizagem para realizar a promessa de educação. Principais Mensagens. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial, 2018. 2018a. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28340/211096mmPT.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Por um ajuste justo com crescimento compartilhado**: uma agenda de reformas para o Brasil. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial, 2018. 2018b. Disponível em: <<http://pubdocs.worldbank.org/en/156721534876313863/Sum%C3%A1rio-Notas-de-Pol%C3%ADtica-P%C3%ABlica.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Emprego e crescimento**: a agenda da produtividade. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial, 2018. 2018c. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/203811520404312395/Emprego-e-crescimento-a-agenda-da-produtividade>>. Acesso em: 25 out. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Competências e empregos**: uma agenda para a juventude. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial, 2018. 2018d. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/pt/953891520403854615/pdf/123968-WP-PUBLIC-PORTUGUESE-P156683-CompetenciaseEmpregosUmaAgendaparaaJuventude.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2019**: erradicar a pobreza, investir em oportunidades. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial, 2019. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32333>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BANCO MUNDIAL. **International Debt Statistics 2020**. 2020a. Washington, DC: World Bank. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32382>>. Acesso em: 15 set. 2020.

BANCO MUNDIAL. **The World Bank: IBRD - IDA**. 2020. 2020b. Página inicial. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Covid-19 no Brasil: impactos e respostas de políticas públicas**. 2020c. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/106541594362022984/pdf/COVID-19-in-Brazil-Impacts-and-Policy-Responses.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo: Consulta Popular. Cartilha 7, 2001.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942**. 1942a. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del4048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4048.htm)>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942**. 1942b. Lei orgânica do ensino industrial. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del4073.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20lei%20estabelece%20as,das%20comunica%C3%A7%C3%B5es%20e%20da%20pesca](http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4073.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20lei%20estabelece%20as,das%20comunica%C3%A7%C3%B5es%20e%20da%20pesca)>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. 1946a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946**. 1946b. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del8621.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20No%208.621,10%20DE%20JANEIRO%20DE%201946.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20do,Comercial%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del8621.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20No%208.621,10%20DE%20JANEIRO%20DE%201946.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20do,Comercial%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias)>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.622, de 10 de janeiro de 1946**. 1946c. Dispõe sobre a aprendizagem dos comerciários, estabelece e deveres dos empregadores e dos trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del8622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del8622.htm)>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982**. Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7044.htm#:~:text=LEI%20No%207.044%20DE%2018%20DE%20OUTUBRO%20DE%201982.&text=Altera%20dispositivos%20da%20Lei%20n%C2%BA,Art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7044.htm#:~:text=LEI%20No%207.044%20DE%2018%20DE%20OUTUBRO%20DE%201982.&text=Altera%20dispositivos%20da%20Lei%20n%C2%BA,Art.)>. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm)>. Acesso em: 05 abr. 2020.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. 1996a. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)>. Acesso em: 09 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. 1996b. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LIS/L9394.htm)>. Acesso em: 09 set. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm)>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.072, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>. Acesso em: 09 set. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/dec reto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/dec reto/d6094.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** 2008a. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm)>. Acesso em: 09 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas / Fernando Haddad.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. 2008b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/O+Plano+de+Desenvolvimento+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+raz%C3%B5es%2C+princ%C3%ADpios+e+programas/3c6adb19-4c2e-4c60-9ccb-3b476bed9358?version=1.6?>>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009.** 2009a. Institui o Programa Ensino Médio Inovador Disponível em: <[http://educacaointegral.mec.gov.br/images/pdf/port\\_971\\_09102009.pdf](http://educacaointegral.mec.gov.br/images/pdf/port_971_09102009.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** 2009b. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>. Acesso em: 08 set. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 6, de 20 de setembro de 2012.** Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Brasília: MEC, 2012. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=down](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=down)>

load&alias=11663-rceb006-12-pdf&category\_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 08 set. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.840 de 2013**. 2013a. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para instituir a jornada em tempo integral no ensino médio, dispor sobre a organização dos currículos do ensino médio em áreas do conhecimento e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/pro\\_p\\_MostrarIntegra;jsessionid=289E0114ADBB8E19945F6880844ABC18.proposicoesWebExterno1?codteor=1200428&filename=PL+6840/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/pro_p_MostrarIntegra;jsessionid=289E0114ADBB8E19945F6880844ABC18.proposicoesWebExterno1?codteor=1200428&filename=PL+6840/2013)>. Acesso em: 14 de abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. 2013b. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm)>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.140, de 22 de novembro de 2013**. 2013c. Institui o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio e define suas diretrizes gerais, forma, condições e critérios para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do ensino médio público, nas redes estaduais e distrital de educação. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=15069-pacto-dou-1-2&category\\_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15069-pacto-dou-1-2&category_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016**. 2016a. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=48601-mp-746-ensino-medio-link-pdf&category\\_slug=setembro-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=48601-mp-746-ensino-medio-link-pdf&category_slug=setembro-2016-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 09 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016**. 2016b. Institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral, criada pela Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-145-de-10-de-outubro-de-2016-22055471-22055471>>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estudo Técnico nº 11 de agosto de 2016**. 2016c. Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et11-2016-analise-dos-efeitos-da-pec-no-241-sobre-a-manutencao-e-desenvolvimento-d>>

o-ensino>. Acesso em 05 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 15 de dezembro de 2016**. 2016d. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em 05 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm)>. Acesso em: 07 set. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **MSF nº 19 de 2018**. 2018a. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7718175&ts=1567519426488&disposition=inline>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer (SF) nº 24, de 2018**. 2018b. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/21367?sequencia=323>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Extrato dos Contratos Nº 8812-Br 8813-Br**. 2018c. ESPÉCIE: Contrato de Empréstimo Externo. FINALIDADE: Destinado ao financiamento parcial do "Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio. PARTES: A República Federativa do Brasil (Ministério da Educação - MEC) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD (Banco Mundial). Diário Oficial da União. 28/05/2018, Edição: 101, Seção: 3, Página: 87. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/16138990](https://www.in.gov.br/materia/-asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/16138990)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. 2018d. Disponível em: <[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 331, de 5 de abril de 2018**. 2018e. Institui o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular – ProBNCC e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para sua implementação. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/14280957/do1-2018-05-15-portaria-n-331-de-14-de-maio-de-2018-14280953](https://www.in.gov.br/materia/-asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/14280957/do1-2018-05-15-portaria-n-331-de-14-de-maio-de-2018-14280953)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 649, de 10 de julho de 2018**. 2018f. Institui o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para participação. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/mate>

ria/-/asset\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/29495231/do1-2018-07-11-portaria-n-649-de-10-de-julho-de-2018-29495216>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.023, de 04 de outubro de 2018**. 2018g. Estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para a realização de avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral – EMTI e seleção de novas unidades escolares para o Programa. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/44100315/do1-2018-10-05-portaria-n-1-024-de-4-de-outubro-de-2018-44100107](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/44100315/do1-2018-10-05-portaria-n-1-024-de-4-de-outubro-de-2018-44100107)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.024, de 04 de outubro de 2018**. 2018h. Define as diretrizes do apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola às unidades escolares pertencentes às Secretarias participantes do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio, instituído pela Portaria MEC nº 649, de 10 de julho de 2018, e às unidades escolares participantes da avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI, instituída pela Portaria MEC nº 1.023, de 4 de outubro de 2018. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/44100315/do1-2018-10-05-portaria-n-1-024-de-4-de-outubro-de-2018-44100107](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/44100315/do1-2018-10-05-portaria-n-1-024-de-4-de-outubro-de-2018-44100107)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 21, de 14 de novembro de 2018**. 2018i. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola, a escolas públicas estaduais e distritais, a fim de apoiar a implementação do Novo Ensino Médio e a realização da avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484140/do1-2018-11-16-resolucao-n-21-de-14-de-novembro-de-2018-50483879](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484140/do1-2018-11-16-resolucao-n-21-de-14-de-novembro-de-2018-50483879)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 46, de 20 de novembro de 2018**. 2018j. Estabelece a forma de pagamento a consultores individuais no âmbito do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio e do Acordo de Empréstimo, Componente 2, nº 8813-BR, firmado em 24 de maio de 2018, entre a República Federativa do Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51278861/do1-2018-11-22-portaria-n-46-de-20-de-novembro-de-2018-51278745](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51278861/do1-2018-11-22-portaria-n-46-de-20-de-novembro-de-2018-51278745)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 3, de 21 de novembro de 2018**. 2018k. Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51281622](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51281622)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 24, de 07 de dezembro de 2018**. 2018l. Regulamenta o pagamento de consultores no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para a assistência técnica na implementação do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional>>

/legislacao/item/12236-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-24,-de-07-de-dezembro-de-2018>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Portaria nº 1.432, de 28 de dezembro de 2018**. 2018m. Estabelece os referenciais para elaboração dos itinerários formativos conforme preveem as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70268199](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70268199)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Termo de Referência nº 1, de dezembro de 2018**. 2018n. Termo de Referência para seleção e contratação de consultor individual especialista em aquisições e contratações regidas pelo regulamento de aquisições para mutuários de operações de financiamento de projetos de investimento do Banco Mundial no âmbito do Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=105081-termo-de-referencia-01-2018-especialista-em-aquisicoes-19-12&category\\_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=105081-termo-de-referencia-01-2018-especialista-em-aquisicoes-19-12&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Termo de Referência nº 2, de dezembro de 2018**. 2018o. Termo de Referência para seleção e contratação de consultor individual para especialista em gestão de projetos da unidade de gestão de projetos do Programa de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2018-pdf/105191-termo-de-referencia-02-2018-especialista-em-gestao-de-projetos-02-21/file>>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Termo de Referência nº 3, de dezembro de 2018**. 2018p. Termo de Referência para seleção e contratação de consultor individual especialista pedagógico em desenvolvimento de currículo no âmbito do Projeto de Apoio à implementação do Novo Ensino Médio. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2018-pdf/105171-termo-de-referencia-03-2018-especialista-pedagogico21-12/file>>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Termo de Referência nº 4, de dezembro de 2018**. 2018q. Termo de Referência para seleção e contratação de consultor individual especialista em gestão financeira e orçamentária no âmbito do Projeto de Apoio à implementação do Novo Ensino Médio. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2018-pdf/105231-termo-de-referencia-04-2018-especialista-em-gestao-orcamentaria-e-financeira/file>>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento orientador da Portaria nº 649**. 2018r. Disponível em: <<http://novoensinomedio.mec.gov.br/resources/downloads/pdf/documento-orientador.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia de implementação do Novo Ensino Médio**. 2018s. Disponível em: <<http://novoensinomedio.mec.gov.br/resources/downloads/pdf/documento-orientador.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sistematização do Seminário Desafios e Perspectivas no Itinerário de Formação Técnica e Profissional no Ensino Médio**.

2018t. Disponível em: <<http://novoensinomedio.mec.gov.br/#!/marco-legal>>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 4, de 17 de dezembro de 2018**. 2018u. Institui a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica, nos termos do artigo 35 da LDB, completando o conjunto constituído pela BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com base na Resolução CNE/CP nº 2/2017, fundamentada no Parecer CNE/CP nº 15/2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2018-pdf/104101-rcp004-18/file>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Referenciais Curriculares para a elaboração de Itinerário Formativos**. 2018?. Disponível em: <<http://novoensinomedio.mec.gov.br/resources/downloads/pdf/DCEIF.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia de implementação da Base Nacional Comum Curricular**. 2020a. Disponível em: <[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/implementacao/guia\\_BNCC\\_2018\\_atualizacao\\_2020\\_cap\\_1\\_ao\\_6\\_interativo\\_28.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/implementacao/guia_BNCC_2018_atualizacao_2020_cap_1_ao_6_interativo_28.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. 2020b. [recurso eletrônico]. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacaoasset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6934970](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacaoasset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6934970)>. Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. 2020c. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm)>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5599**. 2020d. Relator Ministro Edson Fachin. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5061012>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5604**. 2020e. Relator Ministro Edson Fachin. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5063525>>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. IBGE. 2020f. Página inicial. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. INEP. 2020g. Página inicial. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/>>

inicio>. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. **Ministério da Educação**. MEC. 2020h. Página inicial. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Diagnóstico da Inserção dos Jovens Brasileiros no Mercado de Trabalho em um Contexto de Crise e Maior Flexibilização**. 2020i. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/200707\\_ri\\_diagnostico\\_de\\_insercao\\_de\\_jovens.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/200707_ri_diagnostico_de_insercao_de_jovens.pdf)>. Acesso em: 15. dez. 2020.

BRASIL. Portal da Transparência. **Orçamento Anual**. 2021a. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento?ano=2020>>. Acesso em: 20. mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CP nº 1, de 5 de janeiro de 2021**. 2021b. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-1-de-5-de-janeiro-de-2021-297767578>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. 2021c. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm/)>. Acesso em: 21 mar. 2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter (Orgs). **Reforma do Estado e Administração pública gerencial**. 5ª ed., Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 21-38.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do Estado e gestão da educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. **Políticas Públicas e Gestão da Educação no Brasil**. Maringá: Eduem, 2012.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Estudos comparados em educação: novos enfoques teórico-metodológicos. **Acta Scientiarum. Education**, Maringá, v. 36, n. 1, p. 129-141, jan./jun., 2014.

CARVALHO, Elma Julia G. de. Política e Gestão da Educação: explorando o significado dos termos. **Série-Estudos**, Campo Grande, MS, v. 21, n. 41, p. 77-96, jan./abr. 2016.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves. A Educação Básica brasileira e as novas relações entre o Estado e os empresários. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 525-541, jul./dez. 2017.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves. **Redefinições das relações entre o público e o privado**: implicações para a privatização da gestão da educação pública brasileira. Projeto de Pesquisa. Universidade Estadual de Maringá. 2019a.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves. Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs): nova oportunidade de negócios educacionais para as organizações do setor privado. **RBPAE**, v. 35, n. 1, p. 057-076, jan./abr. 2019b.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. **Democratização e Privatização**: uma relação possível na gestão da educação básica pública?. Maringá: Eduem, 2020.

CASTANHA, André Paulo. O uso da legislação educacional como fonte: orientações a partir do marxismo. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, número especial, p. 309-331, abr. 2011.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Tradução: Joana Angélica d'Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CATANI, Afrânio Mendes. **O que é capitalismo**. 35. ed. rev. e ampl. Coleção primeiros passos, vol. 4. São Paulo: Brasiliense, 2011.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão Pública Contemporânea**: do movimento Gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Idea, 2017. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/319333777\\_GESTAO\\_PUBLICA\\_CONTEMPORANEA\\_DOMOVIMENTO\\_GERENCIALISTA\\_AO\\_POS-NPM](https://www.researchgate.net/publication/319333777_GESTAO_PUBLICA_CONTEMPORANEA_DOMOVIMENTO_GERENCIALISTA_AO_POS-NPM)>. Acesso em: 28 ago. 2020.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. A fisionomia das crises no regime de acumulação sob dominância financeira. **Novos Estudos CEBRAP**. Nº 52, nov. 1998, p. 21-53. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/279065352/CHESNAIS-Francois-A-Fisionomia-Das-Crises-No-Regime-de-Acumulacao-Sob-Dominancia-Financeira>>. Acesso em: 09 out. 2020.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakarani. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 35-67.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa educacional e o movimento “pesquisas científicas baseadas em evidências”. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, *Ahead of print*, v. 10, n. 2, jul./dez. 2015.

COELHO, Jaime Cesar. **Economia, poder e influência externa**: o Grupo Banco Mundial e as políticas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa. 2002. Tese (Doutorado em Ciência Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 3ª ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

DARDOT, P.; LAVAL, C.. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEITOS, Roberto Antonio. **O Capital Financeiro e a educação no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP.

DELORS, Jacques. **Educação**: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, 1996. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/textoue000009.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

DIÁRIO DO ESTADO. Os 10 maiores PIBs do mundo. **Diário do Estado**, Goiânia, 20 de mar. de 2020. Disponível em: <<https://diariodoestadogo.com.br/os-10-maiores-pibs-do-mundo-61753/>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. Disponível em: <<http://www.dfe.uem.br/texto.Olinda.PDF>>. Acesso em: 08 fev. 2010.

FERRETI, C. J. A reforma do Ensino Médio e sua questionável concepção de qualidade da educação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 32, nº. 93, p.25-42, mai.-ago., 2018. DOI: <10.5935/0103-4014>.

FERRETI, C. J.; SILVA, M. R. A. Reforma do ensino médio no contexto da Medida Provisória n. 746/2016: Estado, currículo e disputas por hegemonia. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, nº. 139, p.385-404, abr.-jun., 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00385.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

FERREIRA, E. B.; FONSESA, M.; SCAFF, E. A. da S. A interferência do Banco Mundial no Ensino Secundário brasileiro: experiências históricas e desafios atuais. **RIAAE** – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1733-1749, out., 2019. DOI: <10.21723/riaee.v14iesp.3.12757>.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 229-251.

FREITAS, L. C. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Tradução de Luciana Carli; Apresentação de Miguel Colasuonno. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A produtividade da escola improdutiva 30 anos depois: regressão social e hegemonia às avessas. **Trabalho Necessário**. v. 13. n. 20. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/8619>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T. da & GENTILI, P. (Orgs.). **Escola S.A.**: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, DF: CNTE, 1996, p. 9-49. Disponível em: <<http://static.recantodasletras.com.br/arquivos/4002523.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2019.

GIDDENS, Antony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GUIMARÃES, Cátia. Como anda o Novo Ensino Médio? **Revista Poli**. Ano XII. n. 68, jan/fev 2020.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2003.

HARVEY, David. **Neoliberalismo**: história e implicações. Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HERZ, Mônica. HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais**: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma empresa**: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Edital Planta, 2004.

LUNA, Sergio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa**: uma introdução. São

Paulo: EDUC, 2000.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução de Maria Helena Barreiro Alves; revisão de Carlos Roberto F. Nogueira. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital. Tradução Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). Tradução de Rubens Enderle, Nélio Schneider, Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

MASCARO, Alysson L. Estado e forma política. In: MASCARO, Alysson L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 17-50.

MAZZUCHELLI, Fredrico. **A contradição em processo**. O capitalismo e suas crises. 2. Ed. Campinas/SP: Unicamp. IE. 2004.

MELO, Adriana Almeida Sales de. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico. In: NEVES, Lúcia Maria W. (org.). **A pedagogia da hegemonia**: estratégias da burguesia brasileira para educar o consenso na atualidade. São Paulo: Xamã, 2005.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo - de onde vem, para onde vai?**. São Paulo: Senac, 2001. Disponível em: <[https://reginaldomoraes.files.wordpress.com/2012/01/livro\\_neoliberalismo.pdf](https://reginaldomoraes.files.wordpress.com/2012/01/livro_neoliberalismo.pdf)>. Acesso em: 04 jul. 2019.

MOREIRA, Jani Alves da Silva. As recomendações dos organismos internacionais para as políticas de financiamento da educação básica no Brasil. In: **Políticas de financiamento e gestão da educação básica: os casos Brasil e Portugal**. Maringá: EDUEM, 2015, p. 203-245.

MOREIRA, J. A. S.; BARROS, F. P. Financiamento e gestão da educação básica: pressupostos históricos e políticos. **Acta Scientiarum. Education** (Print), v. 37, p. 437-447, 2015.

MOREIRA, J. A. S.; SILVA, R. A educação, reformas curriculares e as propostas do banco mundial no contexto pós-golpe (2016-2018). **Colloquium Humanarum**, Presidente Prudente, v. 16, n. 1, p.145-162. jan/mar 2019.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do Método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação e Realidade**. Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, 2102.

NOMA, Amélia Kimiko. O Neoliberalismo: doutrina, movimento e conjunto de políticas. In: NOMA, Amélia Kimiko & TOLEDO, César de A. A. (Orgs.). **Políticas públicas e educação na contemporaneidade**. Vol. 1. Maringá, PR: Eduem, 2017, p. 99-124.

OBSERVATÓRIO DO ENSINO MÉDIO. **Observatório do Ensino Médio**: pesquisa, juventude, escola e trabalho/Obedu-Capes. 2020. Página inicial. Disponível em: <<http://www.observatoriodoensinomedio.ufpr.br/>>. Acesso em: 20 set. 2020.

OCDE. **Políticas Eficazes para Professores**: Compreensões do PISA. 2018. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264301603-en.pdf?Expires=1593636823&id=id&aCcname=guest&checksum=7A45D57624DC2B32C4F0557306CB4AAB>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Futuro do Trabalho no Brasil: Perspectivas e Diálogos Tripartides**. 2018. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_626908.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_626908.pdf)>. Acesso em 09 de fev. 2021.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. **Legislação educacional como fonte da história da educação brasileira**. Campinas, 2005. Texto elaborado para Vídeo Conferência organizada pelo HISTEDBR a apresentado na Faculdade de Educação/Unicamp, em 29 set. 2005.

OLIVEIRA, G. C. de; MAIA, G.; MARIANO, J. O Sistema de Bretton Woods e a dinâmica do Sistema Monetário Internacional Contemporâneo. **Pesquisa & Debate**. São Paulo, vol. 19, nº 2 (34), p. 195-219, 2008.

ONU. **Nações Unidas Brasil**. 2020. Página inicial. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**. Como o Espírito Empreendedor está transformando o Setor Público. 10. Ed. Brasília: MH Comunicação, 1998.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, p. 87-108.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. 2009. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014). **Interface**. Porto Alegre, ano 19, nº 44, jan/abr 2017, p. 390-422. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222017000100390](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222017000100390)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

PERONI, Vera Maria Vidal; LIMA, Paula Valim de. Políticas conservadoras e gerencialismo. **Práxis Educativa**. Ponta Grossa, PR, v. 15, e2015344, p. 1-20, 2020. DOI: <<https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.15.15344.070>>.

PICOLI, E. S. A. **Programa Ensino Médio Inovador**: um estudo sobre a política de flexibilização curricular. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá/PR.

PINTO, J. M. R. Verdades e mentiras sobre o financiamento da educação. In: CÁSSIO, Fernando (Org.). **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 59-65.

REIS, Luiz Fernando; MACÁRIO, Epitácio. **Crise do capital, dívida pública e financiamento das universidades federais e da ciência e tecnologia no Brasil (2003-2020)**. 2020.

RIKOWSKI, G. Privatização em educação e formas de mercadoria. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 393-413, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.22420/rde.v11i21.810>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

SANDRONI, Paulo (Org.). **Novíssimo Dicionário de Economia**. 1ª ed. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SANFELICE, José Luís. Fontes e História das Políticas Educacionais. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (Org.) **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas; Autores Associados; HISTEDBR; Curitiba: PUC-PR; Palmas: UNICS; Ponta Grossa: EPG, 2004. p. 97-108.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de, GUINDANI Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano I, n.1, Jul. 2009.

SAVIANI, Dermeval. Breves considerações sobre fontes para a história da educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (Org.) **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR; Curitiba: PUC-PR; Palmas: UNICS; Ponta Grossa: EPG, 2004. p. 3-12.

SCHEIBE, Leda. Educação básica no Brasil: Expansão e qualidade. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 8, n. 14, p. 101-113, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SCHULTZ, Theodore W. **O Capital Humano**: investimentos em Educação e Pesquisa. Tradução de Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SCHULTZ, Theodore W. **Investindo no povo**: o segredo econômico da qualidade da população. Tradução de Elcio Gomes de Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

SHIROMA, Eneida Oto. Redes Sociais e Hegemonia: apontamentos para estudos de políticas educacionais. In: AZEVEDO, Mario Luiz Neves; LARA, Angela Mara de

Barros. **Políticas para a educação**: análises e apontamentos. Maringá, Eduem, p. 15-38, 2011.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, M. R. da. O Banco Mundial e a política de privatização da educação brasileira. **Série-Estudos**: Periódico do Mestrado em Educação da UCDB. Campo Grande, n. 13, p.97-112, jan/jun. 2002. Disponível em: <<https://www.serie-estudos.ucdb.br/serie-estudos/article/view/562>>. Acesso em: 01 set. 2020.

SILVA, M. R. da. A BNCC da Reforma do Ensino Médio: o resgate de um empoeirado discurso. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 34, p.25-42, Epub 22 out. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698214130>.

SILVA, M. A. **Políticas para a educação pública**: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional. 1999. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP.

SILVA, M. A. A contrarreforma do Ensino Médio - Lei 13.415/2017: educação de resultados?. **Quaestio**: Estudos em Educação. Sorocaba, SP, v. 21, n. 2. p.379-396, maio/ago. 2019. DOI: <<http://dx.doi.org/10.22483/2177-5796.2019v21n2p379-396>>.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998, p.15-73.

SOARES, Gabriel Henrique Miranda **A teoria do capital humano e as pedagogias liberais pós-modernas presentes nas políticas de formação de professores**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho/RO.

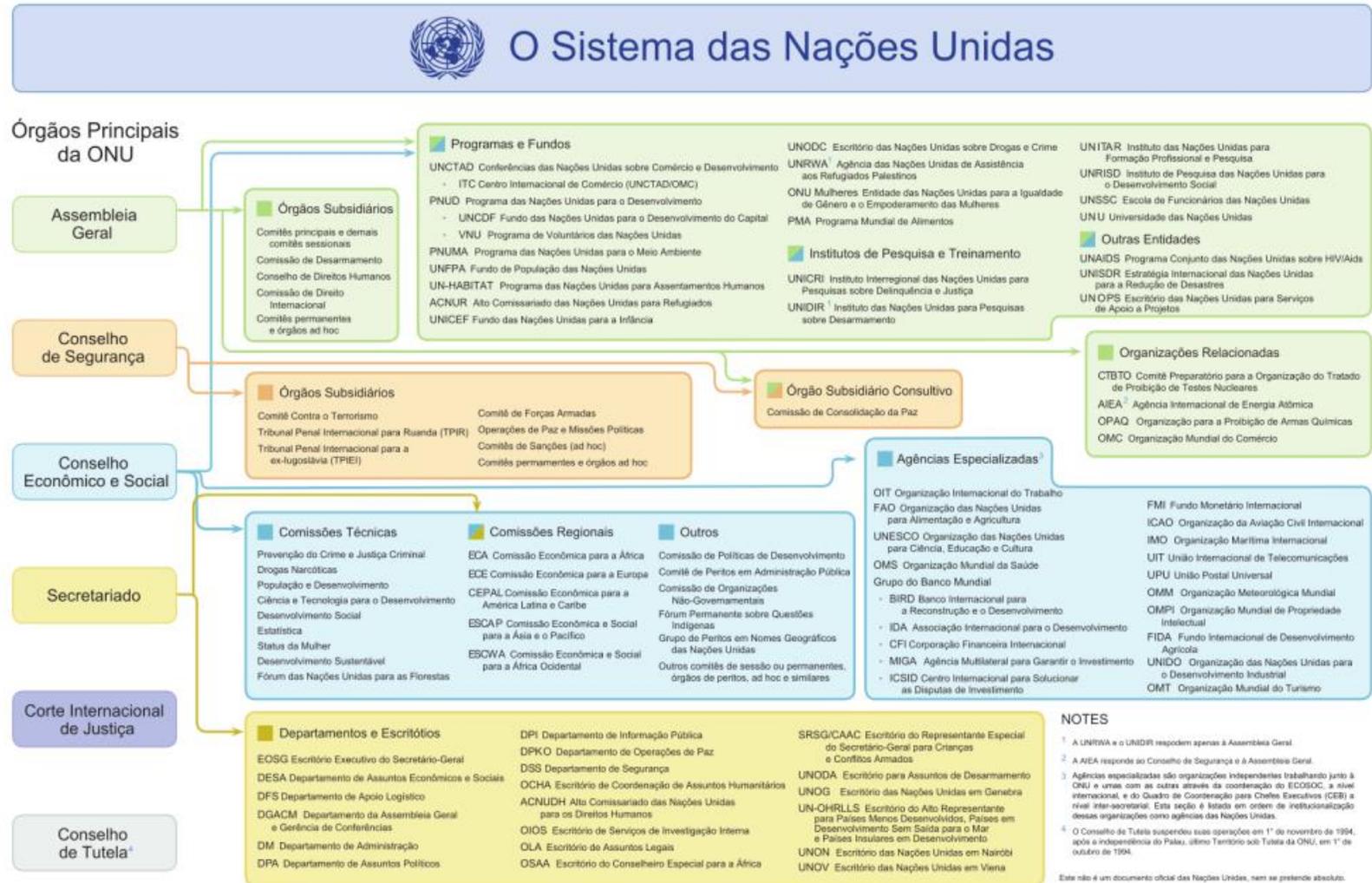
SOUZA, T. G. de; VOLSI, M. E. F.; MOREIRA, J. A. da S.. Políticas educacionais e a geração “nem nem”: uma análise a partir da Nova Gestão Pública. **Educação em Perspectiva**, Viçosa, MG, v. 11, p. 1-15, 2020. DOI: <[10.22294/eduper/ppge/ufv.v11i.8521](https://doi.org/10.22294/eduper/ppge/ufv.v11i.8521)>.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias no Banco Mundial. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998, p.125-193.

VICENTE, V. R. R. de; MOREIRA, J. A. Da S. Políticas Educacionais para a Formação do Jovem Brasileiro: A Reforma do Ensino Médio e as Implicações da Lei nº 13.415/2017. **EDUC. ANÁL.**, Londrina, v.4, n.2, p. 24-43, ago/dez. 2019. DOI: <[10.5433/1984-7939.2019v4n2p24](https://doi.org/10.5433/1984-7939.2019v4n2p24)>.

WILLIAMSON, John. **Depois do Consenso de Washington**: uma agenda para reforma econômica na América Latina. 2003. Disponível em: <<https://piie.com/publications/papers/williamson0803.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

## ANEXO A – Organograma do Sistema das Nações Unidas

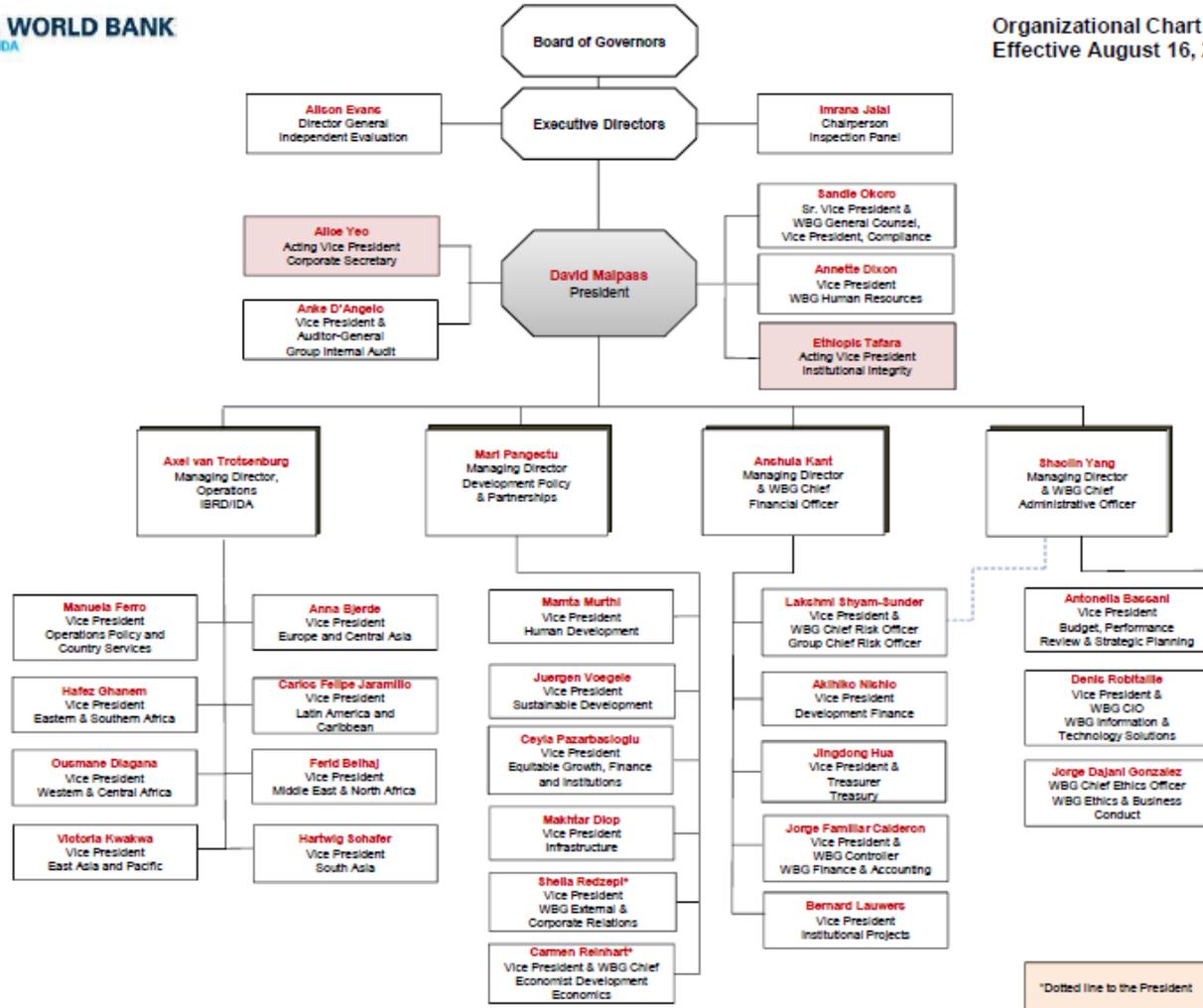


Fonte: ONU, 2020.

### ANEXO B – Organograma do Grupo Banco Mundial



Organizational Chart  
Effective August 16, 2020



Fonte: Banco Mundial, 2020.