

A influência do Banco Mundial nas Políticas Educacionais do Brasil

The influence of the World Bank on Educational Policies in Brazil

Igor Alexandre Faulstich de Araujo¹

Resumo: Durante a década de 1990, diversas organizações internacionais, criadas com objetivos distintos, passaram a focar na educação dos países do Sul Global, dentre as quais se destaca o Banco Mundial (BM). O objetivo deste estudo é investigar de que forma essa organização internacional influenciou as políticas educacionais no Brasil. São analisadas as políticas de formação educacional propostas pelo BM no período pós-ditatorial até 2023. O foco recai sobre os atores estrangeiros envolvidos na implementação dessas políticas, com o intuito de examinar os objetivos subjacentes e os impactos dessas políticas no país, sob a perspectiva das Relações Internacionais. Os dados são divididos em duas partes principais: primeiro, a análise exhaustiva de documentos oficiais provenientes do banco de dados do Banco Mundial, nos quais se identificam documentos relacionados aos termos *financing*, *reforms* e *monitoring*, apresentando uma visão ampla, porém seletiva; segundo, analisam-se os documentos que possuem forte ligação com as palavras-chave estabelecidas. Identificou-se uma forte tendência à quantificação dos métodos avaliativos educacionais, na qual os aspectos qualitativos da educação são negligenciados, resultando em um reducionismo do processo de ensino e no potencial mercantilização do setor educacional.

Palavras-chave: Reforma educacional. Sistema educacional brasileiro. Políticas educacionais.

Abstract: During the 1990s, several international organizations, created with different objectives, began to focus on education in the countries of the Global South, among which the World Bank (WB) stands out. The objective of this study is to investigate how this international organization influenced educational policies in Brazil. The educational training policies proposed by the WB in the post-dictatorial period until 2023 are analyzed. The focus is on foreign roles involved in the implementation of these policies, in order to examine the underlying objectives and impacts of these policies in the country, from the perspective of International Relations. The data is divided into two main parts: first, an exhaustive analysis of official documents from the World Bank database, in which documents related to financing, reforms and monitoring are identified, presenting a broad but selective view; second, we analyze the documents that have a strong link with the established keywords. A strong tendency to the quantification of educational evaluation methods was identified, in which qualitative aspects of education are neglected, resulting in a reductionism of the teaching process and the potential commodification of the educational sector.

Keywords: Educational reform. Brazilian educational system. Educational policies.

1. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA). E-mail: Igorfaulstich@gmail.com. 

Introdução

Este artigo busca entender o impacto das políticas educacionais promovidas pelo Banco Mundial (BM) no Brasil. Ao longo das últimas décadas, o BM desempenhou um papel importante no financiamento e na implementação de reformas educacionais, muitas vezes priorizando eficiência e produtividade. A pesquisa examina documentos oficiais da organização, abrangendo o período de 1984 a 2023, para identificar como essas políticas influenciam o sistema educacional brasileiro, com ênfase nas mudanças estruturais e nos desafios enfrentados pelo país.

O objetivo é investigar de que forma esta organização influencia as políticas educacionais no Brasil. Para tanto, são analisados documentos oficiais provenientes do banco de dados do BM², utilizando-se o software *KH Coder*, que tem a função de gerar dados quantitativos representados graficamente, proporcionando uma interpretação mais precisa. A análise utiliza a tabulação cruzada como principal recurso gráfico, permitindo que os dados sejam organizados de maneira clara, facilitando a identificação de padrões e relações significativas.

Utilizando-se da metodologia de Bardin (1977), os dados obtidos no site do BM são preparados para o pré-processamento, de modo que cada documento ou relatório seja analisado pelo *software* como uma variável. Dessa maneira, o *software* seria capaz de identificar, a partir do resumo de cada documento, a relevância destes em relação ao objetivo deste trabalho.

Com base nesses dados, e considerando que “por detrás do discurso aparente geralmente simbólico e polissêmico esconde-se um sentido que convém desvendar” (Bardin, 1977, p. 14), realiza-se uma avaliação específica dos termos *financing*, *reforms* e *monitoring*, resultando em uma visão abrangente e detalhada, seguida pela exploração do material e pela discussão dos resultados obtidos.

Desenvolvimento

Para conduzir essa análise, foram utilizados os seguintes nomes de categorias no *codebook 1*, que serão aplicados na tabulação cruzada subsequente: FIN, REF e MON.

2. Os dados foram obtidos a partir de uma tabela disponível no site do Banco Mundial, que reúne informações sobre projetos educacionais. O link para acesso aos documentos é: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentlist>. Acesso em 03 de maio de 2024.

Codebook 1

```

*FIN
Financing | results-based | capacity | included

*REF
Reforms | efficiency | quality | highest

*MON
Monitoring | evaluation | lessons | outcome

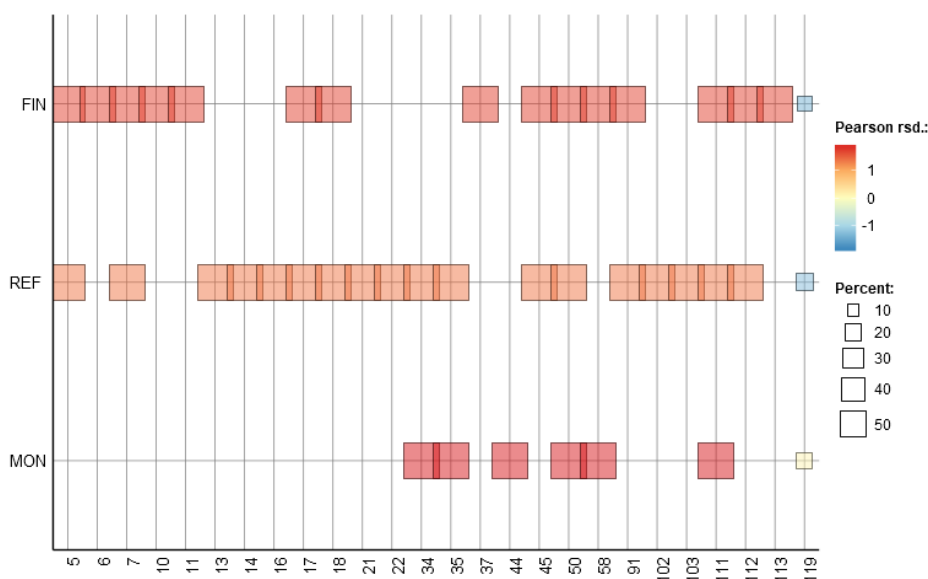
```

Fonte: o autor.

O *codebook*, tem como objetivo, a produção pelo *software* de uma tabela que demonstra a frequência com que esses conjuntos de palavras-chave coocorrem no texto em análise, facilitando assim a identificação de padrões e associações significativas e fornecendo uma análise quantitativa detalhada.

Dito isso, a partir deste, obtiveram-se os seguintes resultados:

Tabulação cruzada 1



Fonte: o autor.

Antes de adentrar na análise é necessário contextualizar que o gráfico *Tabulação cruzada 1* é composto pelas categorias de análise, apontados no *codebook 1* e pelas variáveis, as quais são os documentos provenientes do site do BM. Além disso, observa-se a presença de duas legendas: a primeira, variando do vermelho ao azul, refere-se ao Índice de *Pearson*. O qual em termos simples, ajuda a identificar associações significativas entre as categorias de análise, auxiliando na interpretação dos dados. No gráfico, quanto mais próximo do vermelho for o quadrado, maior sua relevância dentro da variável analisada.

A segunda legenda indica a porcentagem, variando de dez a cinquenta por cento. Quanto maior a porcentagem, maior a frequência das palavras associadas às categorias de análise dentro da variável em questão.

O parâmetro de análise utilizado para a geração dos dados e posterior criação do gráfico pelo *software* é baseado em parágrafos. O *KH Coder*, identifica os parágrafos e, dentro destes, realiza a análise considerando as variáveis previamente determinadas durante a preparação dos documentos para processamento.

Dando continuidade, a análise desse gráfico seguirá o seguinte padrão: primeiro será feita uma análise exaustiva, a fim de identificar as variáveis a serem examinadas de maneira mais criteriosa e, na sequência, estas que se destacarem serão analisadas de maneira isolada para identificar de que maneira os termos se relacionam nos documentos com o objetivo desse trabalho.

Isso é particularmente relevante, pois, como é possível perceber, há uma homogeneidade na frequência e na relevância dos termos que compõem as categorias FIN e REF. O único documento que não segue esse padrão é a variável 119, pois, ao contrário das outras, apresenta baixa frequência e relevância dos termos analisados em comparação com as demais. Por isso, a análise dessa variável será descartada.

Além da variável 119, é importante destacar as variáveis 34, 35, 50, 58 e 111. Nessas variáveis, além das categorias FIN e REF, a categoria MON apresenta forte relevância e frequência significativa, o que justifica uma análise individualizada destas variáveis tendo em vista que elas englobam as três categorias. Indicando que estas apresentam os termos que se relacionam ao *codebook* estabelecido para esta pesquisa, portanto, serão analisadas essas variáveis, acompanhadas das devidas conclusões.

Em relação a essas variáveis, de maneira geral, observa-se que elas têm relação direta com a educação, seja através de projetos focados na melhoria da qualidade dos professores (como na variável 35³), ou na implementação de reformas e políticas educacionais em diferentes estados do Brasil (como na variável 50⁴).

No que diz respeito a variável 35, trata-se de um relatório sobre um programa implementado no Ceará, que visa melhorar a eficácia do ensino em escolas secundárias por meio de *feedback* e *coaching* para professores. Com o apoio do BM e da Fundação Lemann⁵, o programa, conforme o relatório, resultou em aumen-

3. Relatório intitulado: Brazil – *can providing teachers with feedback and coaching improve learning*. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/653031517924448302/brazil-can-providing-teachers-with-feedback-and-coaching-improve-learning>. Acesso em 14 agosto 2024.

4. Relatório de conclusão intitulado: Brazil – *Bahia Development Policy Lending Project*. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/342811486062951821/brazil-bahia-development-policy-lending-project>. Acesso em 14 agosto 2024.

5. Fundação Lemann: Organização não governamental com fins filantrópicos voltados para a educação, criada em 2002. Apresenta-se como promotora de melhorias educacionais e destaca-se pela implementação do programa Gestão para o Sucesso Escolar (GSE) no Brasil (FUNDAÇÃO LEMANN, 2024). Esse programa é alinhado com iniciativas de avaliação em massa, os quais são fortemente incentivados por organizações como o BM e a OCDE, refletindo uma tendência de monitoramento da qualidade educacional que, frequentemente, ignora contextos locais e privilegia abordagens tecnocráticas.

to do tempo de ensino e maior engajamento dos alunos, refletindo em melhores pontuações em matemática e português, quando comparado com escolas que não participaram desse experimento social.

O que chama a atenção neste documento é que, embora o foco esteja no desenvolvimento profissional dos professores, ele não aborda diretamente a estrutura física das salas de aula ou o contexto social dos alunos. No início do documento, menciona-se que “especialmente em países ou regiões de baixa renda, os professores podem não ter os recursos, conhecimento ou motivação para ensinar de forma eficaz”⁶ (WORLD BANK GROUP, 2018, p. 1 — livre tradução). Apesar dessa menção à falta de recursos, o relatório se concentra principalmente nas práticas pedagógicas e no desenvolvimento profissional dos professores como a chave para melhorar a eficácia do ensino e, conseqüentemente, os resultados de aprendizagem dos alunos. Em nenhum momento há uma análise detalhada sobre a estrutura física das salas de aula ou o contexto social dos alunos. Dessa forma, a responsabilidade pela melhoria da educação, conforme apresentado no documento, recai principalmente sobre os professores e suas práticas em sala de aula.

Portanto, é possível identificar um esvaziamento do papel do Estado como agente educacional, uma vez que questões como a estrutura das escolas, o transporte dos alunos até a escola, e outros elementos que estão além da sala de aula e, conseqüentemente, além do controle do professor, são deixados de fora dessa análise.

Sobre a variável 34, trata-se de um relatório de conclusão e resultados do projeto “Rio de Janeiro Strengthening Public Sector Management Technical Assistance Project” (WORLD BANK GROUP, 2019). O projeto tem como objetivo principal o fortalecimento da capacidade institucional da Prefeitura do Rio de Janeiro, visando aprimorar a gestão pública e a entrega de serviços essenciais, entre eles, a educação.

A análise do documento revelou que as categorias de análise FIN e REF estão distribuídas por diversas seções do texto, onde se mencionam financiamento adequado e reformas estratégicas. Especificamente, a categoria REF e suas palavras-chave são discutidas em relação à necessidade de melhorias na gestão pública e à implementação de mudanças no sistema educacional. Já a categoria FIN e os termos associados são abordados em relação ao suporte financeiro necessário para a implementação das reformas educacionais.

A categoria de análise MON foi a qual trouxe resultados mais surpreendentes. Ao longo do documento é mencionado à importância de acompanhar o progresso e os resultados das ações implementadas, surgindo então a necessidade de indicadores de desempenho.

6. No original: *Especially in low-income countries or regions, teachers may not have the resources, knowledge or motivation to teach effectively.*

O monitoramento, de acordo com o documento, é destacado como uma prática essencial para avaliar a eficácia das reformas e garantir que os objetivos educacionais sejam alcançados. Destas ferramentas de monitoramento, foram identificadas as seguintes no documento:

- ***Rio Creche Monitoring System:*** Sistema para monitoramento da qualidade dos Centros de Desenvolvimento Infantil;
- ***Child Education Quality Monitoring System:*** Sistema integrado de monitoramento da qualidade da educação infantil;
- ***Brazilian Education Quality Index:*** Indicador criado pelo Ministério da Educação do Brasil para medir a qualidade da educação básica no país;
- ***Rio de Janeiro Education Development Index:*** Indicador específico que mede a qualidade da educação nas escolas do estado do Rio de Janeiro;
- Menciona-se também a futura criação de um Centro de Gerência de Informação Estratégica, que terá como objetivo preparar e avaliar índices educacionais, além de disponibilizar relatórios e estatísticas.

Os sistemas descritos enfatizam a eficiência na gestão, a monitorização de resultados e a tomada de decisões baseadas em dados. No entanto, tais elementos privilegiam a eficiência em detrimento da qualidade, uma vez que o sucesso é medido principalmente por indicadores de desempenho e resultados quantificáveis, como a qualidade da educação e a utilização eficiente de recursos. Essa abordagem tende a considerar a qualidade apenas por indicadores quantitativos, ignorando aspectos qualitativos e sociais.

Ademais, o sistema promove maior autonomia para as unidades de educação e descentralização da gestão, visando empoderar instituições locais para que operem de maneira mais independente. Contudo, ao priorizar apenas a eficiência e os resultados numéricos, o sistema pode ser criticado por negligenciar as necessidades sociais mais amplas da educação.

Quanto a variável 50, este é um relatório sobre empréstimos para o estado da Bahia, com foco no desenvolvimento, analisando as reformas realizadas entre os anos de 2014 e 2016. Destaca-se também a adaptação dos serviços públicos às necessidades de grupos vulneráveis, como mulheres, afrodescendentes e minorias.

No âmbito da educação, e particularmente, em relação a categoria de análise REF, identificou-se a ênfase na criação de diretrizes curriculares para escolas quilombolas e indígenas, integrando suas culturas no currículo escolar. Não se

pode deixar de observar que essas iniciativas são necessárias e fundamentais para promover a inclusão social e a equidade no acesso à educação, contribuindo para a redução das disparidades regionais e sociais.

O documento menciona que “no geral, a implementação do programa foi moderadamente satisfatória, os objetivos de desenvolvimento foram alcançados, conforme evidenciado pelas metas dos indicadores de resultados” ⁷ (WORLD BANK GROUP, 2017, p. 18 — livre tradução). Também foi possível identificar a adoção de novas diretrizes curriculares para escolas quilombolas e indígenas, além da contratação de professores indígenas. Conclui-se, assim, que o objetivo geral desse projeto no que diz respeito a educação, é a criação e reforma de um sistema educacional que não apenas reconheça, mas também atenda às especificidades das comunidades indígenas e quilombolas, promovendo uma educação inclusiva e equitativa que respeite suas identidades culturais.

Por fim, diferente dos projetos anteriores, este apresenta políticas educacionais voltadas para a inclusão de comunidades indígenas e quilombolas na Bahia. Estas políticas se distanciam da lógica neoliberal predominante nas políticas públicas financiadas pelo BM ao enfatizar a intervenção estatal, a equidade social, a valorização da diversidade cultural e a educação como um direito. Essas iniciativas refletem uma abordagem mais alinhada com políticas sociais que buscam corrigir desigualdades e promover a inclusão.

O penúltimo projeto analisado, a partir da variável 58, “*Pernambuco Education Results and Accountability Project*” (WORLD BANK GROUP, 2016), visa melhorar a qualidade da educação pública no estado de Pernambuco. Assim como os demais projetos, ele propõe a elevação dos padrões educacionais, por meio da melhoria do ensino, da eficiência e da equidade na educação. Esses pontos são especialmente relevantes, pois também apareceram nos projetos analisados anteriormente. No entanto, diferentemente das variáveis 34 e 50, este projeto é exclusivamente focado na educação.

Para essa última variável, a análise foi direcionada a categoria FIN, o objetivo era buscar compreender de que forma o financiamento do projeto impactou na promoção de resultados na educação. Em um contexto mais amplo, o financiamento, permitiu a implementação de reformas estruturais, como a modernização da infraestrutura escolar, a capacitação de professores e a introdução de programas de avaliação de desempenho.

Contudo, certos aspectos do projeto parecem abrir caminho para a integração de outras Organizações Internacionais (OIs), ampliando o escopo da cooperação e diversificando os instrumentos utilizados para alcançar os objetivos

7. No original: Overall, the program's implementation was moderately satisfactory, the development objectives were achieved as evidenced by the results indicator targets.

educacionais, em teoria. Ao realizar uma análise mais aprofundada, revisando o item 1.2 que menciona os objetivos do projeto, foi encontrado o seguinte ponto:

Desenvolvimento e implementação de um plano de ação para o fortalecimento das compras públicas resultante da aplicação do diagnóstico de indicadores da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A implementação do plano de ação é representada pela implementação do sistema de compras eletrônicas do estado⁸ (WORLD BANK GROUP, 2016, p. 3 – livre tradução).

De acordo com o documento, a implementação desse plano tinha como objetivo aprimorar a capacidade do governo de realizar aquisições de forma mais eficiente e transparente. Isso garantiria que os recursos provenientes do investimento fossem utilizados de maneira adequada, resultando, por consequência, em uma gestão pública mais eficiente e responsável por parte do governo estadual. O ponto de destaque nesse item é a participação de outra OI no projeto educacional: a OCDE, cuja participação ocorreu por meio de outros instrumentos, o que reforça a integração de múltiplas entidades no desenvolvimento dessas políticas.

Retomando, conforme mencionado no início da análise desta variável, o financiamento permitiu a reabilitação e modernização da infraestrutura, do mobiliário e dos equipamentos das escolas em Pernambuco. Além desses investimentos, o documento também propõe a criação de laboratórios de informática e a disponibilização de materiais adequados para os professores.

Dessa forma, como mencionado, o objetivo desta análise era dar ênfase à categoria FIN. Além dos sistemas de monitoramento já mencionados e avaliados quanto à sua real eficácia, foi identificado um programa implementado no estado, que pode ser interpretado como uma forma de financiamento condicional. Esse programa, chamado *Education Performance Bonus*, foi desenvolvido como parte das estratégias para melhorar a qualidade da educação nas escolas públicas e recebeu apoio técnico do BM.

Essa abordagem de financiamento condicional, identificada a partir do programa *Education Performance Bonus*, reflete, mais uma vez, os princípios neoliberais promovidos pelo BM, onde a eficiência e a produtividade são priorizadas em detrimento de uma educação inclusiva e de qualidade. Ao vincular recursos financeiros ao desempenho específico, essas políticas reforçam a lógica de mercado dentro do setor educacional, onde as escolas se tornam quase que empresas, competindo por recursos com base em resultados mensuráveis a partir de dados quantitativos. Essa pressão por resultados pode desvirtuar o verdadeiro propósito

8. No original: Development and implementation of an action plan for the strengthening of procurement resulting from the application of the indicators diagnostic of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Implementation of the action plan is represented by the implementation of the state's e-procurement system.

da educação, transformando-a em um meio para atingir metas pré-estabelecidas, em vez de um espaço para o desenvolvimento integral dos alunos.

Concernente ao último documento desta análise, observa-se que se trata de um projeto com objetivos semelhantes ao documento presente na variável 58, incluindo o mesmo estado-alvo, com a única diferença sendo o período de referência, que neste caso é o ano de 2010. O título do projeto é “*Brazil — Pernambuco Integrated Development: Education Quality Improvement Project*” (WORLD BANK GROUP, 2010). Além de abordar as questões tradicionais no âmbito da educação, o foco deste projeto seria destacar a importância da Secretaria de Educação, buscando maior eficácia e eficiência. O objetivo seria possibilitar que a Secretaria gerencie melhor os recursos, implemente políticas educacionais e, em última análise, melhore a qualidade da educação oferecida aos alunos.

Considerações finais

Esta análise explorou a interseção das políticas educacionais implementadas no Brasil com o apoio do Banco Mundial, destacando como a eficiência, a eficácia e a produtividade são enfatizadas em detrimento de aspectos mais holísticos da educação. A análise das variáveis específicas revelou uma tendência preocupante da superficialização do processo educacional, onde os resultados quantitativos são prioritários, e a qualidade é muitas vezes vista apenas através de lentes de desempenho mensurável. Com exceção do projeto voltado a políticas educacionais de inclusão de comunidades indígenas e quilombolas na Bahia, tendo em vista que este destacou-se perante os demais por apresentar um padrão contrário ao que vinha sendo identificado até então da intervenção do BM no âmbito educacional.

Dessa forma, destaca-se a necessidade de uma reflexão crítica sobre a formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais. É essencial que as futuras políticas reconheçam e integrem tanto os aspectos quantitativos quanto qualitativos da educação, para verdadeiramente atender às necessidades de alunos e professores em um contexto educacional que está sempre evoluindo. Isso deve visar primordialmente o desenvolvimento do bem-estar social, em vez de apenas promover o crescimento do capital.

Por fim, a análise evidenciou a existência de diversos projetos financiados por um organismo estabelecido com o propósito de prevenir a recorrência de crises econômicas e apoiar financeiramente projetos de desenvolvimento em países. Diferentemente de outras organizações internacionais cuja função inicial incluía a gestão da educação como objetivo principal, esse organismo, embora não tivesse tal foco originalmente, acaba influenciando as políticas educacionais por meio desses projetos.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa. Ed. Presses Universitaires de France, 1977.

FUNDAÇÃO LEMANN. Nossa história. **Site da Fundação Lemann**, 2024. Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/institucional/nossa-historia>.

WORLD BANK GROUP. **Brazil – Pernambuco Integrated Development: Education Quality Improvement Project**. Washington. 2010.

WORLD BANK GROUP. **Brazil – Pernambuco Education Results and Accountability Project**. Washington. 2016.

WORLD BANK GROUP. **Brazil – Bahia Development Policy Lending Project**. Washington. 2017.

WORLD BANK GROUP. **Brazil – Can providing teachers with feedback and coaching improve learning?** Washington. 2018.

WORLD BANK GROUP. **Brazil – Rio de Janeiro Strengthening Public Sector Management Technical Assistance Project**. Washington. 2019.