



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JULIANA DOS SANTOS ALVES

**O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO BÁSICA NO CEARÁ: MODELO DE GESTÃO
POR RESULTADOS COMO ESTRATÉGIA DA REDUÇÃO DA POBREZA DE
APRENDIZAGEM**

FORTALEZA

2025

JULIANA DOS SANTOS ALVES

O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO BÁSICA NO CEARÁ: MODELO DE GESTÃO POR
RESULTADOS COMO ESTRATÉGIA DA REDUÇÃO DA POBREZA DE APRENDIZAGEM

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Educação. Área de concentração: Educação Brasileira.

Orientador: Prof. Dr. Valdemarin Coelho Gomes

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A479b Alves, Juliana dos Santos.

O Banco Mundial e a educação básica no Ceará : Modelo de gestão por resultados como estratégia da redução da pobreza de aprendizagem / Juliana dos Santos Alves. – 2025.

114 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Valdemarin Coelho Gomes.

1. Redução da pobreza de aprendizagem. 2. Banco Mundial. 3. estado do Ceará. I. Título.

CDD 370

JULIANA DOS SANTOS ALVES

O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO BÁSICA NO CEARÁ: MODELO DE GESTÃO POR
RESULTADOS COMO ESTRATÉGIA DA REDUÇÃO DA POBREZA DE APRENDIZAGEM

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Educação. Área de concentração: Educação Brasileira.

Aprovada em: 29/05/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Valdemarin Coelho Gomes (Orientador)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Maria das Dores Mendes Segundo

Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof. Dr. Fabiano Geraldo Barbosa

Instituto Federal do Ceará (IFCE)

“A crítica arrancou as flores imaginárias da corrente não para que o homem viva acorrentado sem fantasias ou consolo, mas para que ele quebre a corrente e colha a flor viva”.

(Marx; Engels)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais que, ao longo da vida, me possibilitaram sonhar, fornecendo toda proteção com a qual consegui torná-los real.

Ao meu orientador, professor Valdemarin Coelho Gomes, obrigada pelas conversas tranquilas que ampliaram as possibilidades no terreno da pesquisa e contribuíram para novos caminhos enquanto pesquisadora e docente.

Aos membros da Banca examinadora, Professora Maria das Dores Mendes Segundo e Professor Fabiano Geraldo Barbosa, pela atenção e contribuições, que desde a qualificação colaboram com valiosas sugestões e críticas fundamentais à realização deste trabalho.

À Universidade Federal do Ceará (UFC), à Faculdade de Educação (FACED) pelo convênio com a Prefeitura Municipal de Fortaleza, por meio do Programa Observatório da Educação pela possibilidade de realização desta pesquisa.

Às amigas, Karla, Itamara, Ana Carla e Letícia, pela amizade compartilhada desde os anos da graduação e que se consolida ano após ano pela vida com V maiúsculo.

À madrinha, Ivoneide, pela presença e confiança na minha jornada.

Aos meus primos, Manuela, Thyago, Caio, Tacianne, Thais, Daniel, Dani, Tamyres, Emily, Raphael Robertha e Cinara, pelo incentivo e compreensão da minha ausência em momentos de comunhão, o meu afeto e carinho são de vocês.

Aos amigos, Patrícia, Gadelha e Chicão, pelas conversas cotidianas e bons vinhos que dão ânimo de continuar a travessia.

Às amigas e companheiras de labuta, Mariza, Bitú e Aline, pela atenção e amizade ao longo desse percurso.

Aos colegas de mestrado e doutorado, Amanda Duarte, Marta Dantas, Jessika, Elias e os companheiros do Grupo ELUTA, pelas reflexões no decorrer da pesquisa.

A Reis, pela escuta e silêncio compartilhados, meu riso é mais leve com você.

In Memoriam, à Lindalva e à Ninfa, avós que levo comigo sempre por todo amor, e **tia Linda**, meu amor mais genuíno, minha eterna florzinha.

RESUMO

Buscamos identificar ações e processos articulados entre Banco Mundial e o estado do Ceará, que se tornaram fundamentais à construção da educação cearense como referencial de eficiência na *redução da pobreza de aprendizagem* ao longo dos últimos anos. Investigando o percurso para efetivação dessa parceria, analisamos relatórios do BM acerca do desenvolvimento educacional do Ceará, em especial no tocante à implantação da gestão para resultados (GPR). A parceria do estado do Ceará com o Banco Mundial não é recente e sua abrangência vai além do setor educacional. Contudo, torna-se mais efetiva a partir dos anos 2000, na esteira do ideário neoliberal e do reformismo educacional que tomou corpo desde os anos de 1990, tanto em âmbito nacional como local. Articulado com as orientações dos organismos multilaterais e com foco nas necessidades básicas de aprendizagem, o estado cearense operou mudanças no sistema educativo, alcançando metas de aprendizagem que, na abordagem do BM em seus relatórios, transformaram o Ceará num modelo de *redução da pobreza de aprendizagem* a ser seguido por outras unidades da federação brasileira. Como metodologia de pesquisa, usamos a investigação bibliográfica e documental. A perspectiva analítica se dá a partir do materialismo histórico e dialético, fincado nos escritos de Karl Marx e ontologicamente recuperado por Gyorgy Lukács. Como resultado principal, mas não único, apontamos que a articulação entre o estado do Ceará e o Banco Mundial fez prosperar um modelo de gestão e de educação que seduz pelo ideário de *redução da pobreza de aprendizagem* quando, em última instância, torna-se mais alinhado com as necessidades da atual fase do capitalismo, agravada pela crise estrutural que, conforme István Mészáros, assola o sistema desde os anos de 1970.

Palavras-chave: Redução da pobreza de aprendizagem; Banco Mundial; estado do Ceará.

ABSTRACT

We seek to identify actions and processes coordinated between the World Bank and the state of Ceará, which have become fundamental to the construction of the state's education as a reference for efficiency in reducing learning poverty over the last few years. Investigating the path to implementing this partnership, we will analyze WB reports on Ceará's educational development, especially regarding the implementation of management for results (MPR). The partnership between the state of Ceará and the World Bank is not new and its scope goes beyond the education sector. However, it became more effective in the 2000s, in the wake of neoliberal ideology and educational reformism that took shape since the 1990s, both at the national and local levels. Articulated with the guidelines of multilateral organizations and focusing on basic learning needs, the state of Ceará implemented changes in the educational system, achieving learning goals that, according to the WB's approach in its reports, transformed Ceará into a model for reducing learning poverty to be followed by other units of the Brazilian federation. As a research methodology, we used bibliographic and documentary research. The analytical perspective is based on historical and dialectical materialism, rooted in the writings of Karl Marx and ontologically recovered by Gyorgy Lukács. As a main, but not only, result, we point out that the articulation between the State of Ceará and the World Bank has made a management and education model prosper, which is seductive due to the idea of reducing learning poverty when, ultimately, it becomes more aligned with the needs of the current phase of capitalism, aggravated by the structural crisis that, according to István Mészáros, has plagued the system since the 1970s.

Keywords: Reducing learning poverty; World Bank; state of Ceará.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	World Bank Group.....	35
Figura 2 –	Relatório <i>Um Ajuste Justo: Análise da eficiência do gasto público no Brasil</i>	42
Figura 3 –	O Relatório de Desenvolvimento Mundial 2018 (WDR 2018) — <i>World Development Report 2018</i>	53
Figura 4 –	Relatório do Grupo Banco Mundial – <i>Aprendizagem para Todos</i>	58
Figura 5 –	Relatório do Grupo Banco Mundial – <i>Professores Excelentes</i>	67
Figura 6 –	Projeto SWAp II e Relatório de Desempenho Anual.....	76
Figura 7 –	Quadro de detalhamento dos indicadores de desembolso.....	79
Figura 8 –	Detalhamento do Modelo de GPR do Ceará.....	84
Figura 9 –	Relatório <i>Implementando um Mecanismo de incentivos para os Governos Municipais melhorarem os resultados da educação – Um guia de implementação inspirado no caso do Ceará</i>	86
Figura 10 –	Tabela componentes do Índice de Qualidade Educacional (IQE).....	89
Figura 11 –	Pobreza de aprendizagem em municípios brasileiros, 2017.....	93
Figura 12 –	Ideb dos anos iniciais e gastos com educação por aluno (acumulados de 2013 a 2017), municípios brasileiros, com os municípios do Ceará destacados.....	96
Figura 13	CEE participa de visita de delegações africanas e Banco Mundial a Sobral para troca de experiências.....	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMGI	Agência Multilateral de Garantias de Investimentos
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CFI	Corporação Financeira Internacional
CICDI	Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos
COGERF	Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal
EIE	Empréstimo para Investimento Específico
EIMS	Empréstimo para Investimento e Manutenção Setorial
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EPA	Empréstimos para Programas Adaptáveis
FMI	Fundo Monetário Internacional
GPR	gestão para resultados
IBM	Instituto do Banco Mundial
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICSID	Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
IDA	Associação Internacional para o Desenvolvimento
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IQE	Índice de Qualidade da Educação
Mare	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
PFORR	Programa para Resultados
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDUC	Secretaria da Educação do Estado do Ceará
SIGE	Sistema Integrado de Gestão Educacional
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará

SWAp	<i>Sector Wide Approach</i>
WDR	World Development Report

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL, REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E O PAPEL DO BANCO MUNDIAL NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	23
2.1	Reforma do Estado Brasileiro / Ceará e sua articulação com as políticas e reformas educacionais.....	29
2.2	O papel do Banco Mundial como agenciador das reformas educacionais	33
2.3	Banco Mundial e suas recomendações para gastos públicos do Brasil	41
3	ESTRATÉGIA DA REDUÇÃO DA POBREZA DE APRENDIZAGEM DO BANCO MUNDIAL: AS PARCERIAS EDUCACIONAIS NO MODELO DE GESTÃO POR RESULTADOS.....	48
3.1	Noção de aprendizagem proposta pelo Banco Mundial.....	51
3.2	A crise da aprendizagem de acordo com Banco Mundial.....	61
3.3	Modelo de gestão por resultados e redução da pobreza de aprendizagem no estado do Ceará.....	69
4	CONCLUSÃO.....	101
	REFERÊNCIAS.....	107

1 INTRODUÇÃO

Temos a convicção de que as políticas educacionais, mesmo sob o semblante muitas vezes humanitário e benfeitor, expressam sempre, as contradições supra-referidas. Não por mera causalidade. Ao longo da história, a educação redefine seu papel reprodutor/inovador da sociabilidade humana (Shiroma; Moraes; Evangelista, 2002, p. 9)

A parceria do estado do Ceará com o Banco Mundial não é recente e sua abrangência vai além do âmbito educacional, pois, desde 1976, o Banco Mundial investiu quase US\$1,6 bilhão no Ceará, principalmente nas áreas de redução da pobreza rural, recursos hídricos e gestão do setor público. Novos financiamentos foram aprovados pela diretoria executiva do Banco Mundial, como o Projeto Cidades do Ceará, com verbas de US\$ 46 milhões com objetivo de promover o desenvolvimento na região do Cariri Central¹, estimulando a atividade econômica, a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento da capacidade administrativa regional. A conexão entre o estado e BM, sua visibilidade e, sobretudo, sua efetividade, a partir dos anos 2000, nos interessam nesta pesquisa, voltando nosso olhar às singularidades do estado do Ceará, em destaque para as mudanças incentivadas pelo ideário neoliberal que ocorreram desde o início dos anos de 1990, com a implementação da Reforma da Educação Básica com amplo incentivo empresarial em políticas e programas para educação no estado. Essa reforma ocorreu durante o segundo e o terceiro mandatos do governo Tasso Jereissati (1987-1991; 1995-2003), sendo articulada com as orientações dos organismos multilaterais e com o foco nas necessidades básicas de aprendizagem. Assim o estado cearense implementou mudanças no setor educacional, ao assumir a proposta “Todos pela Educação de Qualidade para Todos” (Napolini, 2001).

A partir desse significativo incentivo de políticas públicas por parte de organizações nacionais e internacionais, proposto por organismos multilaterais – como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas (ONU) e Banco Mundial (BM)² –, foi possível a implementação e ampliação da proposta educacional validada nos interesses neoliberais, orientando suas atuações em níveis municipais, estaduais, federais e sinalizando como reorganizar a Educação Básica no Brasil, como observam Mendes Segundo e Jimenez (2015, s. p.) sobre as responsabilidades dos estados e municípios:

¹ Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/governador-assina-emprestimo-de-us-240-milhoes-com-banco-mundial/952793>. Acesso em: 10 out. 2023.

² De acordo com Sandroni (1999), o Banco Mundial (World Bank) ou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) é uma instituição financeira internacional ligada à Organização das Nações Unidas (ONU).

delegue ao Estado a responsabilidade pelo ensino fundamental, compreendido como o período de 1ª a 8ª séries, reafirmando a posição dos municípios em relação às séries iniciais, o Banco, nesse Relatório, avalia que os municípios deveriam ficar com todo o ensino fundamental, principalmente quando estimula a concorrência entre as unidades federativas. Nesse aspecto, o Banco não apenas monitora, mas age de forma imperativa ao defender como verdadeira a concepção de que os municípios devem e podem cuidar sozinhos do ensino fundamental, em que, em alguma medida, fere a lei da educação do país. No que tange aos incentivos para melhor qualidade e maior eficiência em todos os municípios, o Banco confere ao governo federal o mérito de incentivar as reformas na educação mediante o investimento de somas significativas de recursos para melhoria da capacidade dos municípios. Também sugere um “pacote” de programas destinados às capacidades de gerenciamento de receitas e despesas, por meio do treinamento de técnicos em alguns municípios. Recomenda também que a forma de o governo fomentar o desenvolvimento da capacidade administrativa dos municípios deveria ser a de relacionar as intervenções estatais de recursos aos incentivos nos municípios.

Buscamos identificar quais ações e processos numa articulação entre Banco Mundial e o estado do Ceará foram fundamentais para construção da educação cearense como referencial e modelo de eficiência no combate à pobreza de aprendizagem, termo utilizado pelo Banco Mundial devido ao fato de muitas crianças em todo o mundo não estarem aprendendo a ler com proficiência. Segundo os relatórios do BM, torna-se um dos principais contribuintes para os défices de capital humano, a crise da aprendizagem prejudica o crescimento sustentável e a redução da pobreza. Para destacar essa crise, o BM introduziu o conceito de *Pobreza de Aprendizagem*, com base em novos dados desenvolvidos em coordenação com o Instituto de Estatística da UNESCO. Investigando o percurso para efetivação dessa parceria, analisamos, neste estudo, relatórios do BM acerca do desenvolvimento educacional do Ceará, que foram produzidos ao longo dos anos 2000 como forma de perceber as mudanças na perspectiva de gestão do estado do Ceará, com ênfase na gestão para resultados (GPR), sobretudo no âmbito educacional. Machado (2007) ressalta que os modelos de instrumentos adotados pelo Banco Mundial para a concessão de empréstimos devem ser considerados na análise dos financiamentos fornecidos ao Brasil, pois eles definem e diferenciam os projetos e seus objetivos. Como salienta a autora, “cada detalhe que envolve a escolha do instrumento pode definir, distintamente, o desenho dos projetos e adequar os seus objetivos aos objetivos do país ou do Banco Mundial” (*Ibid.*, p. 16).

O mecanismo de financiamento baseado em resultados do Ceará foi inspirado por um projeto de investimento do Banco Mundial juntamente com o governo do estado, com foco em resultados. A partir de 2005, o Banco Mundial passou a apoiar o governo do estado do Ceará por meio de uma série de projetos multissetoriais de investimento, com os desembolsos vinculados a indicadores. Os indicadores foram concebidos para atingir resultados em vários setores (incluindo a educação) [...]. Os projetos também ajudaram a fortalecer a capacidade do governo estadual de identificar indicadores e metas. A lógica

de condicionar os desembolsos à consecução de metas de indicadores relevantes para os setores apoiados pelo projeto foi, posteriormente, replicada pelo governo do estado do Ceará – fora dos projetos do Banco Mundial - ao redesenhar a redistribuição dos recursos do ICMS para os governos municipais (Loureiro *et al.*, 2020, p. 37).

Propomos desenvolver a pesquisa por meio de três momentos: a partir da análise dos relatórios e documentos acerca do Brasil, produzidos pelo BM, e por meio do projeto educacional almejado, a partir do que o BM entende acerca da aprendizagem, propondo uma separação entre escolarização e aprendizagem. No segundo momento, analisamos os relatórios voltados para gestão de gastos proposta pelo BM para o Brasil, com foco nas ações de eficácia e eficiência no âmbito educacional, além da implantação da gestão baseada em resultados. E, por fim, os relatórios que destacam a participação do estado do Ceará como beneficiado e divulgador do projeto proposto pelo Banco Mundial, tanto no âmbito educacional, como na condução da gestão para eficácia dos gastos públicos. Assim, analisamos documentos que salientam a efetivação do Ceará como modelo de eficiência de gestão e redução da pobreza de aprendizagem pelo Banco Mundial. Com essa estrutura, faz-se necessário entender como o BM volta seu olhar para a educação, mais precisamente compreender qual o entendimento do Banco Mundial para o que se denomina aprendizagem e sua respectiva crise, pois, ao analisar suas proposições para reformas em prol de melhorias, é possível identificar em que irão se basear seus projetos e ações no que denominam de sistema educacional.

O Grupo do Banco irá concentrar-se em apoiar reformas dos sistemas educacionais. O termo “sistema educacional” refere-se tipicamente às escolas públicas, universidades e programas de formação que fornecem serviços de educação. Nesta estratégia, “sistema educacional” inclui a gama completa de oportunidades de aprendizagem que existem num país, quer sejam fornecidas ou financiadas pelo sector público quer privado (incluindo organizações religiosas, organizações sem fins lucrativos ou com fins de lucro) [...]. A abordagem da nova estratégia ao sistema educacional centra-se em maior responsabilização e resultados como complemento de proporcionar recursos. Reforçar os sistemas educacionais significa alinhar a sua governação, a gestão de escolas e professores, regras de financiamento e mecanismos de incentivo, com o objectivo da aprendizagem para todos. Isto implica uma reforma das relações de responsabilização entre os vários actores e participantes no sistema educacional, para que esse relacionamento seja claro, coerente com as funções, medido, 6 | Sumário Executivo monitorizado e apoiado. Significa também estabelecer um ciclo claro de retorno entre o financiamento (incluindo a ajuda internacional) e os resultados. (Banco Mundial, 2011, p. 5)

As intervenções e políticas financiadas pelo BM vão ser inseridas na estrutura da educação brasileira, sobretudo, na gestão dos recursos públicos. Ao observarmos os relatórios acerca dos aspectos introduzidos no Ceará, podemos verificar quais ações foram priorizadas na

perspectiva do Banco Mundial na composição de seus projetos. Inclusive, a gestão baseada em resultados se torna o centro das políticas propostas pelo BM, ou seja, usar de forma eficiente e eficaz a verba destinada. Ao longo dos últimos anos, o estado do Ceará vem aplicando essa prática na educação, e sua estrutura se transforma a passos largos em mercadoria para a sociedade do capital.

Na medida em que o Estado brasileiro adquire experiência organizacional (de acordo com o modelo apregoado pelo Banco Mundial), o instrumento de empréstimo se modifica e se torna mais flexível, no que se refere aos critérios de desembolso dos recursos. Entretanto, na mesma medida ou, às vezes, uma medida maior, os modelos de gerenciamento e organização da estrutura educacional defendidos pelo Banco se tornam mais presentes. (Machado, 2007, p. 16).

O Banco Mundial vem construindo, ao longo dos anos, um robusto campo documental com relatórios que dão legitimidade ao processo e, sobretudo, aos resultados. Em países que contam com seus financiamentos, não se trata apenas de propor novos horizontes para a educação, mas construir e consolidar ações que respaldam os discursos e as práticas em prol da eficiência e da eficácia da gestão baseada em resultados. Essa dinâmica vem conseguindo ampliar cada vez mais suas ideias, assim, as ações do BM não consistem mais apenas em imposição, e os agentes internos são imprescindíveis para a expansão desse modelo, como salienta Marcela Pronko (2014, p. 90), quando afirma que:

problematizar a atuação do organismo, situando-o no conjunto de organizações nacionais e internacionais, é fundamental para superar o duplo equívoco de pensar a atuação do BM como uma intervenção de fora para dentro (portanto, uma sobredeterminação do âmbito internacional sobre o nacional) e como uma imposição unilateral da qual os governantes locais seriam vítimas. Não que essas interpretações não possam ser verdadeiras para casos particulares em que o componente de coerção externa é real e violentíssimo, mas elas obscurecem a complexidade de relações e a capilarizada malha de agentes envolvidos na construção e difusão de uma visão de mundo que perpassa todos os âmbitos da nossa vida, tornando-se hegemônicas.

Logo, pensamos que as práticas que foram incorporadas na educação cearense, com base nas propostas do BM, fazem do estado do Ceará não apenas uma agência de experimento, mas um modelo a ser divulgado, seguido e reproduzido pelos demais países:

A convite da Prefeitura Municipal de Sobral, o Conselho Estadual de Educação do Ceará (CEE) teve participação ativa na visita técnica de delegações de quatro países africanos – Cabo Verde, Guiné Bissau, Angola e São Tomé e Príncipe – a Sobral, por iniciativa do Banco Mundial. O objetivo foi a troca de experiências no setor de educação para a melhoria da aprendizagem fundacional. A presença das delegações no município da Zona Norte do Estado ocorreu no período de 3 a 6 deste mês, com programação que incluiu reuniões, palestras e passeios por equipamentos educacionais e culturais sobralenses.

Durante a visita, as delegações africanas tiveram a oportunidade de trocar conhecimentos e conhecer os programas e reformas educacionais que aceleraram os ganhos de aprendizagem no Ceará, especialmente em Sobral; e que poderão ser replicados nos programas de educação nos países onde residem e atuam. A missão está inserida no contexto do Programa Acelerador de Aprendizagem, uma iniciativa global na qual o Ceará participa, buscando apoiar países para recuperar e acelerar a aprendizagem fundacional, com o apoio do Banco Mundial em parceria com a Fundação Bill & Melinda Gates, FCDO, UNICEF e USAID. Antes da estada em Sobral, as delegações estiveram reunidas com gestores da Secretaria Estadual de Educação (Seduc), em Fortaleza. (CEE, 2023, s. p.)³

O governo do Ceará, ao longo dos últimos 30 anos, não só se tornou beneficiado do BM, por meio dos seus financiamentos, mas também divulgador e exemplo a ser seguido, pois passa a ser um experimento de sucesso dessa perspectiva não apenas no âmbito educacional, mas também de gestão de gastos públicos, com a máxima de “com pouco se faz muito”. Observamos também os resultados dessas práticas sem uma análise estrutural e social, entendendo a educação como mercadoria na perspectiva neoliberal adotada pelos agentes, pois esse modelo procura implementar e divulgar um projeto educacional, consolidando suas diretrizes para formação humana em consonância com ideários do capital na busca de legitimar seus valores, os quais se baseiam nas estruturas propostas pelo neoliberalismo para o ambiente educacional. Nesse aspecto, concordamos com Pronko acerca do fortalecimento das ações do Banco Mundial, quando afirma que elas só se tornam cada vez mais ativas, pois encontram internamente atores que possibilitam a difusão e implementação das suas propostas.

Dentre as dezenas de relatórios elaborados pelo Banco Mundial, analisamos os documentos com base no recorte acerca da América Latina, com foco nos documentos para o Brasil, priorizando nossa análise em relação aos seguintes documentos:

- Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe - 2014;
- Um Ajuste Justo – Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil, de 2017;
- Aprendizagem para Todos: Investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento, de 2011;

³ CEE participa de visita de delegações africanas e Banco Mundial a Sobral para troca de experiências. Conselho Estadual de Educação. Disponível em: <https://www.cee.ce.gov.br/2023/10/09/cee-participa-de-visita-de-delega-coes-africanas-e-banco-mundial-a-sobral-para-troca-de-experiencias/> Acesso em: 13 out. 2023.

- O Relatório de Desenvolvimento Mundial 2018 (WDR 2018) — WORLD DEVELOPMENT REPORT 2018/*desarrollo mundial 2018 – Aprender para hacer realidad la promesa de la educación* (Desenvolvimento mundial 2018: aprendizagem para realizar a promessa da educação);
- Implementando um mecanismo de incentivos para os governos municipais melhorarem os resultados da educação: Um guia de implementação inspirado no caso do Ceará;
- O Ceará é um Modelo para Reduzir a Pobreza de Aprendizagem;
- Estratégia 2020 para a educação do Grupo Banco Mundial.

Para investigar a implantação da Gestão por Resultados (GPR), analisamos os seguintes documentos, relatórios acerca dos instrumentos de empréstimos:

- O SWAp I (*Sector Wide Approach ou Abordagem Setorial Abrangente*), intitulado Projeto Ceará Multissetorial de Inclusão e Desenvolvimento Social, iniciado em 18 de outubro de 2005 e concluído em 31/12/2007, com empréstimo no valor de US\$ 150 milhões, o qual deu suporte à agenda de desenvolvimento social do estado;
- SWAp II: impacto, lições aprendidas e melhores práticas. Foi assinado em 19/03/2009 com prazo final em 30/06/2012, com empréstimo no valor de US \$240 milhões;
- PforR Ceará: Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental. Acordo de Empréstimo assinado em dezembro de 2013 entre o Banco Mundial e o Governo do Estado do Ceará, o Projeto PforR teve vigência de 5 (cinco) anos, encerrando-se em janeiro de 2019.

Os três documentos são relatórios do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) acerca do cumprimento dos indicadores propostos para a liberação das verbas de financiamento do Banco Mundial, no período de 2005 a 2019.

Como metodologia de pesquisa, usamos a investigação pelo âmbito bibliográfico e documental, cujo processo de análise se baseia tanto em documentos, relatórios acerca do objeto de estudo, mas também com bibliografia já existente que contribui para o aprofundamento da

discussão do tema analisado, sobretudo, por meio da dialética existente entre o sujeito e a realidade investigada, objetivando ir além da aparência do real, por meio do materialismo histórico e dialético de caráter ontológico, processo baseado nos escritos de Marx pela perspectiva dos escritos de Lukács.

Da constatação de que o trabalho é o ato ontológico-primário do ser social segue-se, como consequência lógica, que este é radicalmente histórico e radicalmente social. Radicalmente histórico porque tudo o que compõe o ser social, inclusive a essência humana, é criado ao longo desse processo. Vale dizer, não há nenhuma parte que integre o ser social que seja de origem divina ou puramente natural. Radicalmente social porque tudo o que compõe o ser social é resultado da interatividade humana. Tudo é resultado da atividade social dos homens. (Tonet, 2009, p. 6)

Analisar a realidade, tendo a vida cotidiana e a concretude dos fenômenos como ponto de partida, por meio do materialismo histórico-dialético com caráter ontológico, como método de investigação, nos possibilita entender que, para compreendermos um fenômeno, precisamos articular dialeticamente no pensamento aparência e essência e relacionar com a totalidade social vigente (Marx; Engels, 2009). Isso significa que, para analisarmos os fatos sociais, precisamos entender o maior número de elementos determinantes que estão em sua composição. Logo, como ressalta (Saviani, 2007) não procuramos analisar os fundamentos ontológicos e depois, em acréscimo, examinar os fundamentos históricos, mas compreender a totalidade da investigação pelo método materialista histórico-dialético, pois o ser do homem e, portanto, o ser do trabalho, é histórico. Dessa forma, a categoria de análise do trabalho não diria respeito apenas às relações que ocorrem na esfera do mundo do trabalho, mas como uma das maneiras de se construir a sociedade como um todo. Partimos do pressuposto teórico de que a conexão entre trabalho e educação está posta ontologicamente na realidade. A ontologia do ser social, extraída de Marx e Engels por Georg Lukács nos possibilita embasar a compreensão de que somos os sujeitos responsáveis pela construção de nossa história e como tal podemos transformá-la. Essa relação tem sua existência garantida por meio da sociabilidade humana, em consonância com o modelo social no qual se encontra inserida, mantendo entre si uma relação dialética.

De modo igualmente enérgico, a ontologia marxiana do ser social exclui a transposição simplista, materialista vulgar, das leis naturais para a sociedade, como era moda, por exemplo, na época do "darwinismo social". As formas de objetividade do ser social se desenvolvem à medida que a práxis social surge e se explicita a partir do ser natural, tornando-se cada vez mais claramente sociais. Esse desenvolvimento, todavia, é um processo dialético, que começa com um salto, com o pôr teleológico no trabalho, para o qual não pode haver nenhuma analogia na natureza. A existência do salto ontológico não é anulada pelo fato de esse processo, na realidade, ter sido bastante longo, com inúmeras

formas de transição. Com o ato do pôr teleológico no trabalho está presente o ser social em si. O processo histórico do seu desdobramento, contudo, implica a importantíssima transformação desse ser-em-si num ser-para-si e, portanto, a superação tendencial das formas e dos conteúdos de ser meramente naturais em formas e conteúdos sociais cada vez mais puros, mais próprios.

A forma do pôr teleológico enquanto transformação material da realidade material é, em termos ontológicos, algo radicalmente novo. É óbvio que, no plano do ser, temos de deduzi-lo geneticamente de suas formas de transição. Também essas, porém, só podem receber uma interpretação ontológica correta quando for captado em termos ontológicos corretos o seu resultado, ou seja, o trabalho já em sua forma adequada, e quando se tentar compreender essa gênese, que em si não é um processo teleológico, a partir do seu resultado. E isso vale não apenas para essa relação fundamental. Marx, de maneira coerente, considera essa espécie de compreensão como o método geral para a sociedade. (Lukács, 2018, p. 287)

Com base no pressuposto de que o trabalho é a categoria fundante do ser social, portanto, modelo de toda práxis, nós o entendemos como categoria fundante para o surgimento e desenvolvimento de uma nova esfera de ser, a qual possibilita a construção do devir histórico dos seres humanos. A ontologia do ser social, extraída de Marx e Engels, por Georg Lukács, possibilita-nos fundamentar a compreensão de que somos os sujeitos responsáveis pela construção de nossa história e, como tais, podemos transformá-la, conforme ressalta Marx, na 11ª tese sobre Feuerbach: “os filósofos apenas interpretaram o mundo de diferentes maneiras; porém, o que importa é transformá-lo” (Marx; Engels, 2009, p. 126). Dessa forma, a categoria de análise do trabalho não diria respeito apenas às relações que ocorrem na esfera do mundo do trabalho, mas como uma das maneiras de se construir a sociedade como um todo. Assim, partimos do pressuposto teórico de que a conexão entre trabalho e educação está posta ontologicamente na realidade. Essa relação tem sua existência garantida por meio da sociabilidade humana, em consonância com o modelo social no qual se encontra inserida, mantendo entre si uma relação dialética.

Para colocar a questão do único ponto de vista correto, isto é, do ponto de vista dialético-materialista, temos que perguntar: os elétrons, o éter e assim sucessivamente, existem fora da consciência humana como uma realidade objetiva, ou não? A essa questão, os naturalistas, também sem vacilações, deverão responder e respondem invariavelmente sim, do mesmo modo que reconhecem sem vacilações a existência da natureza anteriormente ao homem e anteriormente à matéria orgânica. E deste modo a questão é decidida a favor do materialismo, porque o conceito de matéria, como dissemos, não significa em gnosiologia senão isto: a realidade objetiva que existe independentemente da consciência humana e que é refletida por ela (Lenin, 2011, p. 78).

Logo, não procuramos analisar os fundamentos ontológicos e, depois, em acréscimo, examinar os fundamentos históricos, mas compreender a totalidade da investigação pelo método materialista histórico-dialético, pois o ser do homem e, portanto, o ser do trabalho, é histórico. A

educação, portanto, não surge apenas como uma necessidade advinda do processo de trabalho, mas se torna um complexo fundamental que se relaciona intrinsecamente com a práxis econômica, sendo assim abordado também o sentido ontológico do trabalho e demarcada sua ótica materialista da realidade humana como observa Saviani (2007, p.157):

[...] ora, o ato de agir sobre a natureza transformando-a em função das necessidades humanas é o que conhecemos com o nome de trabalho. Podemos, pois, dizer que a essência do homem é o trabalho. A essência humana não é, então, dada ao homem; não é uma dádiva divina ou natural; não é algo que precede a existência do homem. Ao contrário, a essência humana é produzida pelos próprios homens. O que o homem é, é-o pelo trabalho. A essência do homem é um feito humano. É um trabalho que se desenvolve, se aprofunda e se complexifica ao longo do tempo: é um processo histórico.

Analisando, assim, as transformações estruturais pelas quais o Brasil e o mundo passaram, é possível indagar como as reformas educacionais propostas tornam a educação em seu nível *stricto* uma ferramenta para hierarquização da sociedade de classe na perspectiva do Capital, alimentando um sistema educacional com níveis básicos defasados para os filhos dos trabalhadores. Propomos investigar como se desenvolveram as ações e estruturas que possibilitaram a construção e implantação do cenário atual educacional no Ceará, analisando o percurso para efetivação do estado como modelo para o Banco Mundial da redução da pobreza de aprendizagem, entendendo seu desenvolvimento por meio da implantação da Gestão por Resultado (GPR) após reforma educacional no estado que possibilitaram essas transformações nas diretrizes e sistemas educacionais da educação cearense.

Ao adotar procedimentos metodológicos do estudo bibliográfico e documental, visamos ao diálogo com bibliografia já existente tanto sobre atuação do Banco Mundial no âmbito educacional, como financiador de empréstimo, além do debate sobre sua atuação na consolidação da gestão para resultados na educação, como na eficiência e eficácia dos gastos públicos no Brasil. Nesse sentido, o Ceará se tornou para o Banco Mundial uma vitrine de divulgação de uma gestão eficiente com poucos recursos e com capacidade de *reduzir a pobreza de aprendizagem*, promovendo o discurso de que cabe aos gestores públicos o compromisso de realizar a melhor alocação dos recursos públicos e orientar as ações do governo para o alcance dos resultados esperados.

O modelo de financiamento baseado em resultados do Ceará é singular, pois utiliza apenas indicadores de resultado nas regras que regem suas transferências fiscais. Reformar um mecanismo de transferência para que suas condições sejam baseadas exclusivamente em

resultados não é uma tarefa trivial. Os formuladores de políticas públicas estão acostumados com o financiamento baseado em indicadores de produto que, apesar de sua lógica igualitária, não fecham as lacunas de equidade e costumam gerar ineficiências. A introdução de um mecanismo baseado em resultados envolve uma mudança de mentalidade e envia uma mensagem muito contundente: se uma entidade subnacional quiser mais recursos, precisará apresentar resultados e não apenas aumentar a cobertura dos serviços públicos (Loureiro *et al.*, 2020, p. 09)

O Banco Mundial ressaltou o sucesso do seu investimento no Ceará pelo SWAp II, por meio de uma postagem na ONU News (*Leda Letra, da Rádio ONU em Nova York*)⁴. Nela, podemos obter os seguintes dados:

O Projeto de Crescimento Inclusivo do Ceará, no nordeste do Brasil. O estado recebeu do órgão, entre 2008 e 2012, US\$ 240 milhões, ou R\$ 480 milhões. Segundo o órgão, o estado recebeu US\$ 240 milhões e investiu na melhoria da educação, saúde, água e saneamento; índice de alfabetização de crianças subiu mais de 25%. [...]. O projeto foi o segundo em uma sequência de empréstimos em apoio à modernização e avanços sociais no estado. O Banco Mundial afirma que a verba foi utilizada em 10 programas de governo, com a meta de melhorar serviços de educação primária, saúde, água e saneamento e negócios. [...]. Segundo o Banco Mundial, o Ceará conseguiu bons índices nessas áreas. Entre 2009 e 2011, o índice de alfabetização de crianças subiu de 56% para 81,4%. [...]. O Banco Mundial ressalta que empréstimos baseados em performances, como foi o caso com o Ceará, são cada vez mais o foco das parcerias do órgão com o nordeste brasileiro.

A análise dos relatórios e demais documentos produzidos pelo Banco Mundial, como fonte da pesquisa, nos fornece possibilidades de entender as articulações entre as posições ideológicas do neoliberalismo, e suas múltiplas estratégias para reprodução das disparidades oriundas da sociedade capitalista. Ao investigarmos a realidade, tendo a vida cotidiana e a concretude dos fenômenos como ponto de partida, por meio do materialismo histórico-dialético como método de investigação, podemos entender que, para compreendermos um fenômeno, precisamos articular dialeticamente no pensamento a aparência e a essência e relacioná-las com a totalidade social vigente (Marx; Engels, 2009). Isso significa que, para analisarmos os fatos sociais, precisamos entender o maior número de elementos determinantes que estão em sua composição.

A pesquisa possui sua base teórica no materialismo histórico-dialético em seu caráter ontológico. Assim, partimos do pressuposto teórico de que o conhecimento é produzido por meio da práxis no decorrer do processo histórico lançado pela humanidade para a emancipação humana. Para isso, é imprescindível superar a estrutura econômica vigente, já que estamos inseridos na lógica do sistema capitalista. Com referencial teórico-metodológico do nosso trabalho baseado na crítica marxista, no método dialético apresentado por Karl Marx, analisamos a realidade como

⁴ Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2013/04/1436051> Acesso em: 13 out. 2023.

processo de contradições, em que a realidade material é tão determinante para a sobrevivência do homem que, ao nos debruçarmos sobre sua historicidade, entendemos que os modos de produção são historicamente construídos e transitórios. Isso ocorre tendo como pressuposto teórico a ideia de que a conexão entre trabalho e educação está posta ontologicamente na realidade, e, como tal, possui imbricações para a sociabilidade humana, em consonância com a organização social na qual está inserida numa relação dialética. A educação se manifesta não apenas como uma necessidade advinda do processo de trabalho, mas também como complexo que se relaciona intrinsecamente com a práxis econômica, sendo, assim, abordado também o sentido ontológico do trabalho.

Em consonância com as concepções do método dialético-materialista de Marx, procuramos investigar a relação do Banco Mundial com a Educação Básica no estado do Ceará no que refere à *redução da pobreza de aprendizagem*, tendo como estratégia a implantação do modelo de gestão por resultados. Assim, a pesquisa busca entender as ações partindo da materialidade do real, num contexto de crise estrutural do capital, mediante as explicações de Marx, Lukács, Mészáros, entre outros teóricos alinhados com a perspectiva marxista. Nesse sentido, cumpre destacar que nos apoiamos na perspectiva da ontologia marxiana. O modo de produção capitalista ilustra, desse modo, a tese geral de Marx de que essa realidade é dialética e contém contradições dentro de si, haja vista que o desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo leva, inevitavelmente, a sucessivas crises. Assim sendo, a teoria marxiana é atual e presente na explicação do mundo contemporâneo.

À sombra da incontrolabilidade do capital, exponencialmente determinada por sua necessidade sociometabólica de expansão e de constante valorização, segue sua considerada lógica destrutiva, em que pese o aprofundamento da concorrência intercapitais, submetendo o valor de uso ao valor de troca, como modelo que impõe uma crescente necessidade de autorreprodução, ao passo que lança os despojos desse modelo socioeconômico para a genericidade humana. (França Junior, 2021, p. 373)

A práxis educativa é historicamente determinada, ou seja, uma ação que visa a suscitar determinadas posições teleológicas. Ademais, entendemos a educação no sentido *estrito*, sendo associada ao processo de desenvolvimento das forças produtivas, à complexificação do ser social, do surgimento das classes sociais, e à divisão do trabalho. Assim sendo, a relação entre a educação espontânea e a educação formal se torna mais hierarquizada e complexa. Nesse sentido, as forças sociais dominantes condicionam um conjunto de posições teleológicas responsáveis pelas decisões alternativas individuais, por isso, para Lukács (1981, p. 153), a educação, em sentido *estrito*, corresponde às “consequências das necessidades sociais assim surgidas”. Assim sendo,

continuamos a entender que a educação em nível *lato* não finda ao longo da vida humana. Sobre isso, Lukács (1981, p. 152) salienta: “[...] a educação do homem – no sentido mais *lato* – em verdade não é jamais totalmente concluída”. Como qualquer outro complexo da práxis social, depende do trabalho para existir, mesmo que conserve alguma autonomia relativa do seu complexo fundante. É importante ressaltar que, nesta pesquisa, damos destaque ao que compreendemos por educação em sentido *estrito*: “Toda sociedade reclama dos próprios membros uma dada massa de conhecimentos, habilidades, comportamentos etc., bem como conteúdo, método, duração etc.” (Lukács, 1981, p. 153), sem menosprezar a autonomia relativa que o complexo da educação possui. Além disso, é importante observar a sua atuação para o processo de humanização do próprio homem, tanto no aspecto individual quanto genérico, pois, ao se apropriar de uma série de objetivações genéricas, os indivíduos se tornam aptos a intervir na práxis coletiva.

Entender os processos e indicadores que constituem as reformas propostas para educação cearense também nos possibilita refletir sobre a realidade na qual estamos inseridos, pois, como pesquisa que se fundamenta no materialismo histórico-dialético, entendemos que o objeto de estudo faz parte de uma totalidade social. Assim, procuramos, por meio desta pesquisa, analisar a relação do Banco Mundial e a educação básica no Ceará com a implantação do modelo de gestão por resultados como estratégia para a *redução da pobreza de aprendizagem*, a partir dos seguintes objetivos específicos:

- Analisar o Banco Mundial como protagonista da educação em âmbito mundial e sua relação com o estado do Ceará;
- Investigar as diretrizes de financiamento concedidas pelo Banco Mundial e sua contribuição para consolidação da GPR no estado do Ceará;
- Analisar as políticas e recomendações do Banco Mundial com ênfase no estado do Ceará como modelo de eficiência e redução da pobreza de aprendizagem.

2 CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL, REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E O PAPEL DO BANCO MUNDIAL NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Pois como resultado do desenvolvimento histórico sob a regra do capital na sua crise estrutural, na nossa própria época atingimos o ponto em que devemos ser submetidos ao impacto destrutivo de uma simbiose entre a estrutura legislativa do Estado da nossa sociedade e o material produtivo, bem como da dimensão financeira da ordem reprodutiva societária estabelecida. (Mészáros, 2011, p. 25).

Com o colapso na sua estrutura, a sociedade capitalista cria artifícios que possibilitam, em meio às suas contradições, continuar alimentando a dinâmica de expansão do capital, contudo, diferente das demais crises vivenciadas nesse modo de produção, ocorre agora uma crise nas suas dimensões de maneira simultânea. O desenvolvimento histórico do capital em suas três dimensões fundamentais, produção, consumo e circulação, tende a se fortalecer e ampliar seu alcance por um longo período, assegurando a reprodução dinâmica e recíproca dessas três dimensões (Mészáros, 2011). Por mais que, em alguns momentos, uma dessas dimensões estivesse expandindo positivamente em relação às demais em determinada fase da crise, a longo prazo, elas acabavam por se ampliar em conjunto. Logo, mesmo que determinada dimensão deslocasse suas contradições em curto prazo para as outras dimensões, isso não significa o desaparecimento delas, mas, ao contrário, resultava na expansão de todas no sentido de transpassar os obstáculos impostos pelas contradições imediatas do capital. Nesse sentido, as crises cíclicas, ou seja, "[...] as contradições imediatas, não são apenas deslocadas, mas diretamente utilizadas como alavancas para o aumento exponencial do poder aparentemente ilimitado de autopropulsão do capital" (Mészáros, 2011, p. 798). Ao contrário das crises cíclicas, a denominada crise estrutural, sinalizada por Mészáros, afeta a totalidade do conjunto das relações sociais.

A crise estrutural atual se caracteriza pela incapacidade do próprio capital em resolver os problemas gerados no âmago de seu metabolismo, pois as suas crises cíclicas demonstram suas contradições operantes, e as alavancas não anulam as profundas assimetrias (Mészáros, 2011, p. 798). Vale ressaltar que o capital não pode ser concebido na esfera restrita da economia apenas, trata-se de um sistema que supera os aspectos da economia, avançando à dominação social de uma pequena parcela da sociedade que possui capacidade de acumular capital, ampliando e

hierarquizando sua riqueza. A novidade histórica da crise estrutural de hoje, diz Mészáros, torna-se manifesta em quatro aspectos principais:

(1) seu caráter é universal, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando-se a este e não àquele tipo de trabalho, com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade, etc.); (2) seu alcance é verdadeiramente global (no sentido mais literal e ameaçador do termo), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como foram todas as principais crises no passado); (3) sua escala de tempo é extensa, contínua, permanente, em lugar de limitada e cíclica, como foram as crises anteriores do capital; (4) em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu modo de se desdobrar poderia ser chamado de rastejante, desde que acrescentemos a ressalva de que nem sequer as convulsões mais veementes ou violentas poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro: a saber, quando a complexa maquinaria agora ativamente empenhada na administração da crise e no deslocamento mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua energia (Mészáros, 2002, p. 796).

A dinâmica do capital compreende a existência de crises cíclicas, mas entendemos, atualmente, a crise do capital como uma questão estrutural à própria organização do sistema, como salienta Mészáros (2011), ao relacionar fatos econômicos aos diversos âmbitos da sociabilidade humana que caracteriza a crise como estrutural nos dias atuais. A crise do capital não afeta apenas o processo de sua expansão, mas também a vida dos trabalhadores, aprofundando a exploração da sua mão de obra com perdas efetivas de direitos e aumento significativo da precarização nas formas de trabalho, assim como, a maneira de o Estado exercer sua funcionalidade na sociedade capitalista.

[...] como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores. (Antunes, 2003, p. 31)

Nas crises, cabe ao Estado intervir nas diversas esferas de reprodução do capital, a fim de reduzir as dificuldades da produção. A “mão invisível” smithiana é utilizada para resolver, com recursos públicos, as demandas oriundas do capitalismo. Assim, de modo geral, o Estado vai interferindo para garantir a dissolução da produção acumulada, priorizando o lucro do capitalista. A reestruturação produtiva alterou as relações sociais, minimizou o Estado, possibilitou a conversão das políticas sociais em mercadorias, favorecendo a atuação da iniciativa privada nos âmbitos em que a participação estatal foi diminuída. Ao analisar as reformas educacionais implementadas na sociedade neoliberal, entendemos que o espaço formal está circunscrito às

relações de exploração contidas na sociedade capitalista, pois não há capitalismo sem crise, portanto, são sistêmicas.

[...] crise de intensidade e duração variadas são um modo natural de existência do capital: são maneiras de progredir para além de suas barreiras imediatas e, desse modo, estender seu dinamismo cruel e sua esfera de operação e dominação. Nesse sentido, a última coisa que o capital poderia desejar seria uma superação permanente de todas as crises, mesmo que seus ideólogos e propagandistas frequentemente sonhem [...] (Mészáros, 2002, p. 795).

Com a crise que se instala em sua estrutura (Mészáros, 2011), o capital cria artifícios que possibilitam, em meio às suas contradições, continuar alimentando sua dinâmica expansionista. No entanto, diferente das demais crises vivenciadas nesse modo de produção, ocorre agora uma crise nas suas dimensões de maneira concomitante. A crise estrutural, denominada por Mészáros (2011), afeta a totalidade do conjunto das relações sociais. Essa crise estrutural atual se caracteriza pela incapacidade do próprio capital em resolver os problemas gerados no cerne do seu metabolismo. Ademais, embora as crises cíclicas do capital demonstrem suas contradições operantes, servem de “[...] alavancas para o aumento exponencial no poder aparentemente ilimitado de autopropulsão do capital [...]” (Mészáros, 2011, p. 798), essas alavancas ampliam suas contradições, demonstrando, assim, a presença de uma crise estrutural.

Nesse contexto, a sociedade capitalista busca um novo perfil de trabalhador, que fosse polivalente, com diversas competências e com equilíbrio emocional, um trabalhador que se adequasse às demandas do capital em crise, sem demonstrar insatisfação, portanto, o toyotismo “[...] surgiu como resposta à crise estrutural do capital, que precisava buscar novas possibilidades de continuar como sistema social vigente” (Holanda; Freres; Gonçalves, 2009, p. 125). Com base nesse pressuposto, além do conhecimento, o modelo de competências exige a efetividade de uma mentalidade na qual o trabalhador se adapte às condições de trabalho que lhe são impostas e contribuam para o aumento da produtividade. Como ressalta Alves (2011), ocorrem mudanças na maneira de "capturar" o pensamento do trabalhador, procurando integrar também suas ações afetivo-intelectuais para produção das mercadorias. Assim, faz-se necessário também modificar aspectos na formação desses trabalhadores para essa nova mão de obra almejada pela sociedade baseada no capitalismo. Nesse sentido, a crise estrutural do capital avança a passos largos para formar o indivíduo de acordo com a lógica produtiva capitalista. Objetiva-se treinar a mente humana para o indivíduo ser mais produtivo, consolidando uma das máximas do capitalismo, ou

seja, ser mais produtivo em menos tempo. De acordo com Paula (2021, p. 21), “as novas relações sociais desenvolvidas como alicerces do processo produtivo capitalista exigem novas formas de comportamento e de correspondentes visões de mundo, que enquadrem todos os indivíduos à natureza do sistema sociometabólico do capital”. O neoliberalismo perpassa tanto o sistema econômico, como também uma estrutura de organização social e reprodução de modos de vida. Refere-se a um projeto de classe que surgiu na crise dos anos 1970. Fomentando a retórica sobre liberdade individual, autonomia, bem como sobre as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, legitimou políticas destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista. Esse projeto tem sido bem-sucedido, a julgar pela incrível centralização da riqueza e do poder observável em todos os países que tomaram o caminho neoliberal (Harvey, 2011).

Com a desordem ampliada pela crise estrutural, a econômica mundial se redesenhou a partir da subordinação aos interesses do capital, representado pelas grandes corporações, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que financiam um processo de reestruturação produtiva e intensificação do controle do trabalho, conhecido como acumulação flexível do capital, que resultou na renovação dos setores de produção, inovação comercial, tecnológica e de organização (Peroni, 2003). Nas últimas décadas, os países em desenvolvimento buscaram ajustar-se às novas demandas da economia mundial, por meio da implantação de ações que possibilitassem uma estrutura das políticas públicas, em que a participação do Estado seja reduzida, com foco na diminuição dos seus gastos, tais como: diminuição das funções governamentais, privatização, cortes de verbas públicas e descentralização. Essas estratégias visavam à reformulação da função desempenhada pelo Estado como principal agente de serviços sociais e do crescimento econômico.

As propostas encaminhadas pelos organismos multilaterais aos países, sobretudo aos de economia periférica, por meio do Consenso de Washington⁵, tinham como objetivo garantir um forte ajuste econômico, baseado em um conjunto de reformas voltadas para diminuição dos gastos públicos, privatização de empresas estatais e implantação de reforma tributária. Especificamente no campo da educação, o Consenso de Washington propôs uma reforma sob o argumento de que

⁵ O Consenso de Washington foi elaborado pelo grupo dos sete países mais ricos que estabeleceram novas regras para o capitalismo em crise, com base neoliberal, no final da década de 1980 e início de 1990. O objetivo era estabelecer o Estado mínimo, a estabilização financeira dos países desenvolvidos e a integração do mercado global. As principais medidas para alcançar tal finalidade foram: ajuste fiscal, redução do tamanho do Estado, abertura comercial, fim das restrições do capital externo, abertura do sistema financeiro, desregulamentação do Estado e reestruturação do sistema previdenciário (Mendes Segundo, 2005, p.50).

os sistemas educacionais viviam uma crise de eficiência e eficácia, ou seja, uma crise de qualidade. Como solução, propuseram a implementação da gestão por resultados, enxergando a escola pela perspectiva empresarial e utilizando os dados para mensurar a qualidade educacional por sistemas de avaliação padronizada.

Os projetos financiados pelo Banco Mundial e desenvolvidos em parceria com o Ministério da Educação do Brasil (MEC), objetivavam o desenvolvimento econômico e a diminuição da pobreza no País; no primeiro momento, concentravam-se na assessoria técnica às secretarias estaduais de educação; posteriormente as ações do BM/MEC se direcionaram para o ensino fundamental (anos iniciais). Já nos anos 1990, a estratégia do BM para o Brasil se concentrou na Educação Básica e na contenção dos recursos públicos, enfatizando melhorias na eficiência de gastos públicos e nos setores sociais. As políticas de educação foram implementadas no contexto das transformações advindas dos processos de reestruturação e manutenção do sistema capitalista mundial, consequência da globalização da economia e das medidas para ajustes econômicos, privilegiando a diminuição da função do Estado em suas ações de promoção. Um dos aspectos da doutrina neoliberal para os países chamados periféricos é o discurso da educação como estratégia fundamental para o desenvolvimento econômico e social. Na América Latina, México, Brasil, Argentina, Chile, Bolívia e o Uruguai já haviam implantado políticas que se alinhavam ao ideário neoliberal no decorrer dos anos 1980.

[...] A educação primária passou a ser considerada como a mais adequada para regiões de concentração de pobreza e que apresentassem crescimento populacional acelerado. Esta última questão foi considerada como fator de desestabilização das economias centrais e locais, pela possibilidade de gerar pressões massivas por benefícios sociais e econômicos. Embora no Brasil, os projetos de educação primária só tenham sido desenvolvidos nos anos 80, os estudos MEC/BIRD para a implantação desta nova política iniciaram-se em 1975 (Fonseca, 2007, p. 52).

Com relação direta entre a pobreza e a educação como solução para essa situação, sobretudo, como possibilidade de os países periféricos terem acesso ao desenvolvimento, foi lançado o projeto de Educação para Todos, formulado em 1990, no Fórum Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia. Nele, foram elaborados documentos pelos organismos internacionais, sobretudo o Banco Mundial, com o foco de promover o desenvolvimento dos países periféricos, defendendo a Educação Básica como um dos instrumentos de superação das desigualdades sociais. Buscando assimilar as proposições de uma política econômica baseada nos aspectos neoliberais, as políticas educacionais passaram a seguir as orientações dos organismos

multilaterais para os países em desenvolvimento como forma de diminuição da pobreza nesses países. A educação escolar passa a ser tratada como um potencial transformador da realidade, com uma formação específica que possibilita aos indivíduos formas de pensar e agir, características da sociedade na qual estão inseridos. Assim sendo, as forças sociais dominantes condicionam um conjunto de posições teleológicas responsáveis pelas decisões alternativas individuais, indicando as desejáveis e as não desejáveis. Especificamente no campo da educação, o Consenso de Washington propôs uma reforma sob o argumento de que os sistemas educacionais viviam uma crise de eficiência, eficácia, como solução, propôs a implementação da gestão por resultados, passando a estabelecer na escola uma logística, assim como uma empresa, priorizando os números correspondentes à produção e à obtenção dos resultados, mensurados por sistemas de avaliação padronizada que procura formar indivíduos eficientes para o mundo do trabalho

Para o Banco Mundial, o caminho do livre mercado é irreversível, pois as regras econômicas, as relações entre os povos e as instituições políticas e sociais teriam mudado de forma universal. Para efetivar esse processo, todos os países devem realizar reformas em sua estrutura econômica. De acordo com Leher, a periodização da era do mercado não é espontânea, mas construída com base no Consenso de Washington mediado pelo Banco Mundial. O mercado é, portanto, inevitável; é a única condição para mudar o mundo, obter o crescimento econômico e o comércio global. Conforme propaga, somente por meio da racionalidade mercantil, do utilitarismo, da moral e do comércio, se conquistam as vantagens mútuas; mas, para tanto, a economia deve ser aberta ao livre mercado. A privatização dos mercados pode funcionar de maneira eficiente e equitativa a partir da definição dos direitos e da generalização da propriedade privada. (Mendes Segundo, 2005, p. 49).

Os ajustes neoliberais, incluindo a reforma educacional latino-americana, realizada durante a década de 1990, expressam estratégias para garantir a governabilidade, a fim de trazer a essas regiões a estabilidade política (Leher, 2001). Assim sendo, o Banco Mundial, na reformulação da estrutura capitalista em crise, atua com ênfase na assistência aos países periféricos, nos quais as instituições públicas e os sistemas de educação seriam aliados para criarem e estabelecer os parâmetros de inserção desses países à nova era global, assim como, aliviar a pobreza externa, manter o capital humano e adaptá-lo às necessidades de um sistema de mercado que contribuem para o crescimento, tanto quanto para a promoção da justiça social como para a sustentabilidade política (Leher, 1998). Com o aumento do endividamento dos países periféricos, a partir dos anos 1980, os organismos multilaterais passaram a fornecer financiamentos maiores, com incentivos à implantação do modelo de gerenciamento que priorizava a diminuição de gastos públicos por meio de programas de ajuste fiscal. As reformas realizadas na América Latina, na

última década do século XX, eram orientadas para as políticas sociais aos excluídos, “[...] agora redefinidos como pobres [...]” (Leher, 2001, p. 185), tornando os sistemas educacionais suportes para execução dos direcionamentos dos organismos multilaterais.

2.1 Reforma do Estado Brasileiro / Ceará e sua articulação com as políticas e reformas educacionais

Identificar as relações entre a reforma do Estado e a reforma da educação no Brasil nos anos 1990, articulando-se com o contexto da reorganização do capital, por meio da dinâmica do capitalismo mundial ao seu contexto de crise estrutural, possibilita-nos perceber as estratégias elaboradas para manutenção da expansão do capital a partir de medidas, tais como: redução da atuação estatal nas políticas públicas; redefinição dos limites entre o público e o privado; e mudanças significativas na relação entre Estado e sociedade civil. Afinal, entender as reformas propostas com discursos de melhorias para a educação também é refletir sobre a realidade na qual estamos inseridos. Ademais, como pesquisa que se fundamenta teórica e metodologicamente no materialismo histórico-dialético, entendemos que o objeto de estudo faz parte de uma totalidade social, na qual relações estão em disputas constantemente, até mesmo a ideia de “reforma” nos possibilita questionamentos, pois a escola é uma parte da crise que se encontra envolvida na estrutura da educação em sua complexidade:

É preciso considerar a crise da educação formal dentro do quadro de referência desse panorama mais amplo. Porque – como Paracelso ainda sabia muito bem — a educação é ‘a nossa vida mesma, desde a juventude até a velhice e, de fato, até o limiar da morte’ e, por conseguinte, a abordagem apropriada dela não pode se restringir a contemplar meramente uma fração dos complexos fenômenos envolvidos. A educação formal está estreitamente integrada à totalidade dos processos sociais, e até mesmo no tocante à consciência do indivíduo particular suas funções são julgadas de acordo com sua *raison d’être* identificável na sociedade como um todo. Nesse sentido, a crise da educação formal dos dias atuais nada mais é que a ‘*ponta do iceberg*’. Porque o sistema educacional formal da sociedade não pode funcionar sem percalços a menos que esteja de acordo com a estrutura educacional abrangente — isto é, o sistema específico da ‘interiorização’ efetiva – da sociedade dada. (Mészáros, 2016, p. 277).

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Brasil instituiu a Reforma Administrativa do Estado. Assim, destacamos a descentralização dos deveres do Estado, na qual ocorre a diminuição de atribuições e de serviços estatais; no âmbito educacional, são seguidas as orientações propostas no Consenso de Washington, realizado nos Estados Unidos, em 1989, bem

como as diretrizes indicadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, na Tailândia. Nessa perspectiva, os aspectos neoliberais adotados pelo governo foram aplicados visando a: garantir a educação em nível primário; e adotar currículos fundamentados na sociedade neoliberal, privilegiando a pedagogia das competências, que “[...] ganhou força na década de 1990 juntamente às reformas educacionais ocorridas no Brasil na tentativa de reestruturação do capital, pois ela vinha em auxílio à necessidade de formação de um novo tipo de trabalhador” (Maia Filho *et al.*, 2015, p. 95). Na área do gerenciamento, ocorre a implantação do modelo gerencial na educação, por meio da Gestão por Resultados (GPR), na qual se desloca gradualmente o conceito de qualificação, pelo conceito de competência, ambos com base em modelos empresariais, os quais se baseiam na avaliação de eficiência nos resultados e no ensino voltado para o desenvolvimento de competências nas escolas. A Gestão por Resultados é um modelo de gerenciamento empresarial implementado no Aparelho Administrativo do Estado brasileiro na década de 1990, no governo de Collor de Mello (1990-1992).

O enfoque gerencial da administração pública surgiu com força na Grã-Bretanha e nos EUA durante as reformas neoliberais realizadas por Margaret Thatcher e por Ronald Reagan ao assumirem o poder em 1979 e em 1980, respectivamente. Reformas similares foram feitas na Suécia, na Nova Zelândia e na Austrália (Bresser Pereira, 1999b). Nos Estados Unidos, nos anos 1990, os formuladores desse modelo foram Osborne e Gaebler (1998), que cunharam a expressão “reinventar o governo” (*reinventing government*). Os autores defendem instituições extremamente flexíveis e adaptáveis, instituições orientadas para as necessidades dos clientes no lugar de instituições públicas ou privadas burocráticas. Em substituição ao governo burocrático, os autores valorizam o modelo de governo empreendedor, que se caracteriza pela forma de governo catalisador, competitivo, de resultados, preventivo, descentralizado, orientado para o mercado”. (Noma; Lima, 2009, p. 175).

Esse modelo consiste em implantar mecanismos de mercado na administração estatal, alegando que o Estado se tornaria eficiente. No Brasil, a reforma do Estado foi orientada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁶, o qual tinha como objetivo a administração

⁶ Denominado também como Plano Mare –, elaborado em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. A reforma foi conduzida sob a batuta do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). Afirmo Bresser Pereira (1999, p. 257) que, a partir de 1995, apresentou-se uma “[...] oportunidade para a reforma do Estado, em geral, e do aparelho do Estado e de seu pessoal, em particular”. O eixo norteador foi a mudança de uma administração pública definida como burocrática para uma administração gerencial, também identificada por “[...] nova administração pública”. A defesa de uma Terceira Via na condução do Estado é identificada por Melo e Falleiros (2005, p. 176), no Plano Mare, quando especifica a escolha por um Estado social-liberal, que não se alinha ao “[...] Estado de bem-estar social – preso ao burocratismo autoritário – nem o neoliberalismo radical. O termo “reconstruir o Estado” foi emprestado de Anthony Giddens e “[...] utilizado para explicar que, embora contivesse elementos liberais, a reforma proposta não visava a diminuir a aparelhagem do Estado,

pública gerencial, o que se caracteriza com a diminuição da ação estatal nas políticas públicas. Com a substituição para administração pública gerencial, isso implicava uma modificação na estrutura estatal, nesse sentido, ocorre uma redefinição do Estado para que fosse possível realizar as reformas consideradas imprescindíveis conforme o documento referente ao Plano Mare:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (Brasil, 1995, p. 16).

Na reforma da educação brasileira, por meio do modelo gerencial de administração pública, o governo assume o papel de empreendedor que financia os resultados e não os recursos (Fonseca; Oliveira; Toschi, 2004), propondo, assim, o alcance da eficiência e eficácia dos serviços prestados e a diminuição nos gastos públicos com a educação, pois o dinheiro deveria ser mais bem investido. Ao realizar os ajustes estruturais, por meio dos quais o Brasil buscou articular medidas de ajuste econômico para sua integração na nova configuração mundial a partir da Reforma do Estado e da educação dos anos 1990, eles indicavam a implantação de políticas neoliberais, as quais desenvolviam o capital financeiro em detrimento das ações estatais, com adoção de contenção de investimentos nos serviços públicos, cortes nos gastos sociais, além da ampliação dos processos de privatização. Com isso, há a tendência de a administração pública relacionar o financiamento e a avaliação, o desempenho e alcance de metas se tornam prioridades, e, como tal, os resultados são os pilares que orientam essa gestão. Por isso, analisar as novas formas de gestão da política educacional implica compreender as articulações entre a reforma educacional por meio dos ajustes econômicos almejados pela demanda do capital, visto que ela acompanha as estratégias de reforma do Estado e as orientações de agências internacionais.

Para tanto, Instituições Internacionais como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), a Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA), entre outras, disseminam essas práticas e articulam o intercâmbio de experiências e lições aprendidas visando o aperfeiçoamento dos modelos de gestão pública, tomando como referência as experiências tidas como mais avançadas. Em termos de boas práticas de gestão pública, o Ceará, ao buscar recursos financeiros no mercado em 2005, contou com a parceria do Banco Mundial para elaborar um desenho inovador de operação de crédito para um Estado na modalidade SWAp, que

mas refuncioná-la, adequá-la ao contexto de ampliação do capitalismo e da democracia no país e no mundo” (Melo; Falleiros, 2005, p. 178)

contou com o aval do Governo Federal. O Projeto SWAp veio modificar a tendência existente de financiamento de obras físicas ou programas de governo, passando a financiar o desempenho, a partir do estabelecimento de metas, dando ênfase à disseminação de uma moderna prática de gestão, o modelo de Gestão por Resultados (GPR). (IPECE, 2019, p. 4).

Ao propormos realizar uma pesquisa acerca das relações do Banco Mundial com o estado do Ceará nas reformas educacionais, é fundamental contextualizar os rearranjos que possibilitaram a estruturação de tais reformas e seus elementos constituintes, não apenas no Brasil, mas conhecendo também fatores em escala mundial que compõem as estratégias advindas das diversas transformações ocorridas no interior do processo de reestruturação produtiva do capital. A reforma educacional brasileira, em consonância com a política neoliberal de ajustes estruturais, priorizou os investimentos na Educação Básica; além disso, adotou um modelo de medidas gerenciais, implantando características de mercado no âmbito educacional, alegando a modernização do ensino e, conseqüentemente, o alcance de novas metas de gestão escolar, baseadas na eficiência e na eficácia do gerenciamento da estrutura da educação brasileira.

As reformas educacionais promovidas pelos organismos internacionais objetivam ampliar as relações capitalistas de produção em uma relação de articulação com o capitalismo global, considerando a posição de economia dependente do Estado brasileiro, o que produz uma destruição de projetos nacionais de educação e prevalência de orientações externas. O direcionamento das políticas educacionais pelos mecanismos internacionais é produzido pela relação de dependência do capital brasileiro com o capital estrangeiro, isso se deve, pela conciliação de interesses. Com isso, os interesses dos organismos internacionais em determinar a agenda educacional internacional estão articulados com a disputa do projeto societário em questão (D'Avila, 2018, p. 31)

Após o golpe “jurídico, parlamentar e midiático” (Alves, 2017, p. 134) ocorrido em 2016, que destituiu a presidenta Dilma Rousseff e resultou na posse de Michel Temer ao poder (2016-2018), um conjunto de reformas que almejou alinhar a educação às demandas dos interesses neoliberais se expressou nas medidas da PEC 241/55 (transformada na Emenda Constitucional 95/2016). As demandas no campo da educação assumiram caráter explicitamente neoliberal e incorporaram recomendações do BM. Assim, sob encomenda do Governo Federal, foi elaborado o documento intitulado *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil* (Banco Mundial, 2017), que trata da situação fiscal brasileira. Ele foi publicado em novembro de 2017, com orientações acerca das funções do Estado referentes ao controle e à fiscalização dos serviços prestados.

As reformas educacionais empreendidas pelo BM, desde a década de 1990, possuem como uma de suas estratégias a reforma gerencial do sistema educacional dos países periféricos.

Na compreensão dessa agência, esses países são ineficientes quando se trata de administração dos recursos públicos, portanto, atua no sentido de orientar tais países às novas divisões internacionais do trabalho e ajustar seus gastos com serviços públicos, dentre eles, a educação (Leher, 1998). A perspectiva neoliberal propõe a elaboração de políticas educacionais baseadas no viés economicista, bem como em conceitos do âmbito empresarial, como a referência de eficiência e eficácia dos recursos. Nesse aspecto, a educação brasileira segue as diretrizes de estratégias políticas elaboradas pelos organismos internacionais. Consideramos que, no contexto de produção da sociedade capitalista, o Estado, em sua atuação, utiliza-se de estratégias que favoreçam a reprodução do capital, em função da manutenção dos interesses econômicos do capital. Há uma tendência para possibilitar a acumulação de capital. Esse fato é constatável no Estado brasileiro, principalmente após a Reforma do Estado, que aprofunda sua relação com o neoliberalismo no campo da educação.

No Brasil, a Reforma do Estado propiciou as condições políticas e econômicas necessárias para que organismos internacionais, como o BM, pudessem orientar as políticas educacionais. Organismos internacionais, em suas atuações no campo das políticas educacionais dos países periféricos, buscam a consonância entre Estado e mercado. O Estado, como aliado dos organismos internacionais, executa reformas de acordo com as diretrizes destes, assim se fortalece a intrínseca relação entre Estado e mercado na regulação das reformas educacionais para atender às demandas do capital em crise.

2.2 O papel do Banco Mundial como agenciador das reformas educacionais

É nesse movimento dialético de destruição e criação de novas estruturas, que o capitalismo contemporâneo amplia suas formas de poder. Os donos do capital ampliaram seu poder de domínio para além do campo econômico, conseguindo pleno domínio também do campo político, ocupando espaço na esfera legislativa, direcionando decisões políticas-administrativas que refletem no modo societário atual e também nas gerações futuras, como é o caso das políticas educacionais que formam o futuro cidadão (Silveira Jucá; Silva, 2023, p. 6).

A partir da contextualização da crise estrutural, entendendo-a numa totalidade social, passamos a analisar também como se articulam as determinações dos organismos internacionais e as consequentes reformas institucionais realizadas pelo Estado brasileiro. Os organismos multilaterais propunham a execução de reformas voltadas para a reorganização da estrutura institucional do Estado e a implantação de políticas baseadas nos princípios da eficácia e da

eficiência, com a defesa de que esse modelo forneceria possibilidade para o desenvolvimento dos países periféricos, tanto em nível econômico como social, sobretudo por meio da educação, priorizando o ensino primário como uma política de alívio da pobreza nos países periféricos. Como resposta às dinâmicas do capital em crise, uma educação voltada aos interesses do mercado se torna indispensável ao processo de ampliação do capitalismo. Como entidade financeira internacional, o Banco Mundial possui grande poder político sobre os países periféricos, estes, em contrapartida, se comprometem a alcançar a estabilidade econômica, seguindo as orientações propostas, mediante cumprimento de estratégias de assistência aos países pobres.

Com destaque para o Banco Mundial nesta pesquisa, analisamos sua colaboração para implantação da gestão por resultados (GPR), em específico no estado do Ceará, seja pelo viés de políticas públicas que vão orientar a atuação dos estados e municípios, ou nas secretarias de educação. Cumpre destacar que ocorre a diminuição da oferta de serviços pelo poder estatal; em contrapartida, se incentiva a participação do âmbito privado por meio das privatizações de bens sociais. No caso brasileiro, tais orientações foram introduzidas no Governo Collor (1990-1992) e ampliadas pelos presidentes seguintes, com destaque para o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) por meio de várias privatizações e reformas em diversos âmbitos.

A abordagem neoliberal não questiona a responsabilidade do governo em garantir o acesso de todos ao nível básico de ensino. Apregoa, contudo, a necessidade de um outro tratamento para o sistema educacional. Postula-se que os poderes públicos devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado, mantendo-se o padrão de qualidade na oferta dos serviços. (Azevedo, 1995, p. 13).

O BIRD é a organização mais antiga do Grupo Banco Mundial. Fruto das articulações que promoveram a Conferência de Bretton Woods, foi criado em 1944 junto ao FMI. A conexão entre ambas as organizações é intrínseca, já que a condição para um país se tornar membro do BIRD é vincular-se ao FMI, sediado na cidade de Washington DC. Originalmente, o Grupo Banco Mundial (GBM) foi constituído por sete organizações com diferentes estruturas administrativas e instâncias de decisão. São elas: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (CFI), Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), Instituto do Banco Mundial (IBM) e Painel de Inspeção. A expressão “Banco Mundial” designa apenas o BIRD e a IDA[...] (Pereira, 2009, p. 7). Hoje, o denominado World Bank Group é composto por cinco instituições: o BIRD, IDA, IFC,

MIGA e ICSID, os quais formam o Banco Mundial. A IDA atua com foco nos países mais pobres, enquanto o BIRD auxilia países com menor renda média e com capacidade de crédito. Em parceria com o setor privado, eles almejam fortalecer esse setor em países em desenvolvimento. Por meio dessas instituições, o World Bank Group fornece financiamento, consultoria política e assistência técnica a governos de países em desenvolvimento.

Figura 1 – World Bank Group



Fonte: World Bank⁷

As cinco instituições possuem sua autonomia administrativa, seus próprios membros, conselhos de administração, contudo agem como grupo com base nos interesses de atuação junto ao setor público, além da inserção e defesa do investimento privado para sucesso das suas propostas. As funções complementares das instituições dão ao Grupo Banco Mundial uma capacidade máxima de conectar recursos financeiros globais, produção e validação de conhecimento por meio de fornecimento de assistências especializadas e soluções consideradas pelo BM como inovadoras e necessárias às necessidades dos países em desenvolvimento.

A estabilidade econômica é o objetivo predominante para a contenção da crise do capitalismo. Segundo o Banco Mundial, por parte do Estado, as políticas devem favorecer o quadro de estabilidade para proporcionar a confiabilidade aos investidores privados. A dinâmica da sociedade capitalista, nesse momento, não espera políticas de superação, mas sim, de manutenção do processo de acumulação do capital. No intuito de se inserir no processo global em meio à crise,

⁷ Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are>. Acesso em: 10 fev. 2025.

o setor da educação passa a ser visto como instrumento capaz de promover o desenvolvimento dos países, sobretudo os periféricos.

Conforme o Banco Mundial, a estabilidade econômica é o objetivo fundamental para a contenção da crise do capitalismo. É preciso também os investidores privados terem, por parte do Estado, a confiança na condução de políticas claras, estáveis e previsíveis, que não provoquem a instabilidade econômica. Os capitalistas no comando da economia de mercado não esperam políticas de superação, mas sim de sustentação do processo de acumulação do capital. Para isto, exigem alternativas capazes de possibilitar o retorno do crescimento das taxas de lucro. Desse modo, segundo Leher (1998, p. 170), o futuro prefigurado pelo capitalismo é um futuro sem rupturas, como um continuuml. (Mendes Segundo, 2005, p. 48)

A perspectiva da educação voltada ao mercado de trabalho corresponde a uma premissa orientada a partir dos interesses dos organismos multilaterais, principalmente em relação à atuação do Banco Mundial, que adotou uma política ligada diretamente a reestruturações e reformas nos sistemas educacionais de países periféricos do capitalismo, em especial a partir da presidência de Robert MacNamara, como constata Leher (1996, p. 25-26):

A centralidade adquirida pela educação no discurso do Banco Mundial nos anos 1990 é recente. Na década de 1960, um vice-presidente do Banco, Robert Gardner afirmou: “nós não podemos emprestar para educação e saúde. Nós somos um banco!”. Esta situação começou a mudar na gestão de Woods (1963-1968) e, mais acentuadamente, na presidência de McNamara, quando a ênfase no problema da pobreza fez a educação sobressair entre as prioridades do Banco.

Sob a presidência de Robert McNamara, o Banco Mundial passou a adotar uma nova perspectiva política, com o objetivo de reduzir a pobreza, entendendo a educação como pilar fundamental para essa resolução. O BM passou a dedicar mais atenção à educação, priorizando-a como indispensável para o combate à pobreza, além de ressaltar o seu viés formador para o “capital humano” adequado às necessidades do novo padrão econômico. Como ressalta Leher (1999, p. 29), “as conexões educação, segurança e pobreza fornecem o substrato das reformas educacionais na América Latina”. Desse modo, o Banco Mundial passa a agir como arauto do neoliberalismo no âmbito educacional.

Nos anos de 1980, muitos países, principalmente os da América Latina, estavam em crise, assim o banco atuou para o gerenciamento da dívida, alegando o interesse no desenvolvimento das nações mediante financiamentos externos. Identificando na educação um fator de desenvolvimento humano, passou a adotar e a exigir medidas nos acordos de financiamentos relacionados à educação, como: o ensino obrigatório como responsabilidade do

Estado, com foco no ensino básico; reformas dos sistemas educacionais e do próprio papel do Estado na sua administração; e financiamento, visando à eficiência para a diminuição dos gastos públicos. Essas medidas, baseadas nos interesses dos organismos multilaterais, estruturadas em princípios neoliberais, foram sendo incorporadas no estado brasileiro, sobretudo a partir de 1990. De acordo com Soares (2000, p. 30-34),

já no ano de 1992, o Banco Mundial direcionou empréstimos para a educação na América Latina de 8,6%, percentual esse que foi evoluindo e em 1994 atingiu 9,9% do volume do total dos empréstimos. É de se notar que, quanto ao direcionamento de verbas para educação no Brasil, no período de 1987 a 1990 o percentual foi de apenas 2%, percentual este que passou para 29% do total dos empréstimos no período de 1991 a 1994.

O neoliberalismo vê na educação um fator de redução da pobreza. Assim, para essa teoria, entender a educação a partir dos aspectos do mercado e da competitividade torna possível fornecer ensino e como consequência gerar desenvolvimento econômico. Em 2011, o BM produziu o documento *Estratégia 2020 para a Educação – Aprendizagem Para Todos*, a partir do qual descreve quais são as metas educacionais que esperam para os países, sobretudo, os da periferia do capitalismo, com ênfase à noção de aprendizagem. Além do combate à pobreza, possibilitar acesso ao conhecimento básico seria uma forma de possibilitar a formação para que a população, a qual necessita de renda para sua sobrevivência, ingresse no mundo produtivo cada vez mais cedo, gerando, dessa maneira, acesso à renda que permitiria aos pobres se sentirem menos excluídos e, portanto, mais incluídos na sociedade capitalista.

A proposta do Banco entende, assim, a educação como um instrumento que ameniza e que também é capaz de possibilitar o desenvolvimento econômico e o aumento na renda dos indivíduos, a partir dos princípios básicos do neoliberalismo para a educação, os quais dão “[...] formação para o atendimento das demandas/exigências do mercado” (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2003, p. 89).

Com a “lógica gerencial do consumismo escolar ou das pedagogias inspiradas no individualismo, e ligadas às transformações econômicas e culturais que atingiram as sociedades de mercado” (Laval, 2019, p. 20), sob a lógica neoliberal, há uma crise de legitimidade em relação à escola, a qual perpassa diversos âmbitos e que tem possibilitado a captura da educação escolar, a partir do que se chama de “escola neoliberal”. Esse conceito está alicerçado numa série de transformações que se impõem à educação, as quais estão ligadas à “lógica gerencial do

consumismo escolar ou das pedagogias inspiradas no individualismo e ligadas às transformações econômicas e culturais que atingiram as sociedades de mercado”.

A educação não era uma área que despertasse o interesse do Banco Mundial nos países pobres. No entanto, com a prescrição neoliberal da economia pós anos 1970, o Banco a define como necessária para atingir determinados objetivos, e esta passa a ser concebida de forma mais racionalizada. Nesse sentido, a educação primária ou fundamental ganha a dimensão de uma educação suficiente para atingir as metas de sustentabilidade dos países devedores. Para compreender a nova função da educação nesse contexto neoliberal, precisamos entender as mediações criadas pela própria sociedade capitalista, na qual o setor educacional se projeta. Desse modo, a educação não poderia estar distante dos interesses da economia de mercado, que se desenvolve como produto privado desse complexo social. Como já mencionado, nesse momento de sociedade global, a educação assume o papel de um capital capaz de prover o desenvolvimento econômico e o incremento na renda das pessoas. (Mendes Segundo, 2005, p. 58)

A noção de “escola neoliberal” está ligada à tentativa de subordinação desta aos interesses mercadológicos da sociedade capitalista, sendo a educação um bem de consumo privado, em primeira instância, como um valor econômico (Laval, 2019). Essa compreensão da escola como um mecanismo a favor da lógica mercantil nos parâmetros neoliberais é vinculada, como reforça Saviani, frente a novas funções assumidas pelo Estado e pela educação, com o objetivo de garantir mão de obra para atender às demandas do mercado.

“O Estado passa a ‘trabalhar’ para as grandes corporações, fazendo das escolas e universidades locais de desenvolvimento de competências e habilidades necessárias “ao tipo de sociedade decorrente da reorganização do processo produtivo” (Saviani, 2008, p. 438). Nesse sentido, o BM tem sido capaz de influenciar direta ou indiretamente a definição de políticas educacionais por meio da divulgação de relatórios e financiamento de projetos que difundem modelos que se sustentam em políticas de prestação de contas (ou de responsabilização) (Bray, 2010; Verger; Parcerisa, 2017; Zientarski; Freire; Lima, 2019). Além disso, nos países onde atua, o Banco forneceu, ao longo de décadas, uma malha extensa e diversificada de relações em diversos âmbitos que dá suporte material à disseminação da sua influência. Quanto mais associada com a agenda do Banco e mais distante das pressões do sistema político local fosse a equipe de governo dos Estados-membros, mais eficaz era o trabalho do Banco (Woods, 2006, p. 5). O Banco aplicava esse “capital intelectual” por meio do seu considerável programa de empréstimos e da sua posição como mediador entre governos, agências bilaterais e multilaterais e o âmbito empresarial, traduzindo-o em políticas e estratégias.

o Banco age, desde as suas origens, como um ator político, intelectual e financeiro, e o faz devido à sua condição singular de prestador, formulador de políticas, ator social e produtor e/ou veiculador de ideias sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem em matéria de desenvolvimento capitalista. Ao longo da sua história, o Banco sempre explorou a sinergia entre dinheiro, prescrições políticas e conhecimento econômico para ampliar sua influência e institucionalizar sua pauta de políticas em âmbito nacional, tanto por meio da coerção (constrangimento junto a outros financiadores e bloqueio de empréstimos) como, mais frequentemente, da persuasão (diálogo com governos e assistência técnica) (Pereira, 2009, p. 01)

Sendo assim, a proposta defendida e divulgada pelo BM para redução da pobreza e da desigualdade por meio do desenvolvimento econômico dependeria principalmente da qualidade da aprendizagem promovida pela escola para o mundo do trabalho: “uma base ampla de acesso à educação não apenas desenvolve as habilidades da força de trabalho; isso também cria subsídios para uma sociedade mais igualitária” (World Bank, 2010, p. 35); a “educação melhora a qualidade da vida das pessoas em formas que transcendem os benefícios para o indivíduo e para a família, incluindo os benefícios de prosperidade econômica e menos pobreza e privação” (World Bank, 2011a, p. 1).

O discurso em torno da relação educação-pobreza se transformou em círculo vicioso propositalmente: a pobreza dificulta a escolarização, e a ausência de escolarização manteria a pobreza; ou a educação reduziria a pobreza, e a pobreza diminuiria com a educação. Assim, “a educação pode ser um motor do progresso econômico e a chance para as pessoas transformarem e melhorarem suas vidas” (World Bank, 2011a, p. 11); a pobreza “continua a ser uma barreira generalizada à frequência e aprendizado escolar” (World Bank, 2011a, p. 5); e “a educação pode ser um motor do progresso econômico e a chance para as pessoas transformarem e melhorarem suas vidas” (World Bank, 2011a, p. 11). Essa correlação vai ser constantemente enfatizada nos documentos produzidos pelo BM, o que nos faz pensar que esse discurso ultrapassa os limites educacionais.

De fato, a maneira de pensar a Educação como prática decisiva para aliviar a pobreza e promover a ideologia globalização e o fato de que a Educação seja pensada em tais termos configuram um problema que extrapola o âmbito pedagógico. O mais importante a destacar é o pressuposto axial de que a Educação é uma condição necessária para a reprodução econômica e ideológica do capital. (Leher, 1998, p. 86)

Ocorre, assim, uma análise que responsabiliza o indivíduo por seu mérito escolar, sendo de sucesso ou fracasso, cujos resultados o colocam na pobreza. Esta é vista aqui como um problema em escala global, mas descolada da estrutura social que a constitui em dimensões que

demonstram a incapacidade estrutural do capital de construir uma sociedade igualitária. Para Zanardini (2014, p. 107), organismos internacionais, “alegando uma determinada preocupação com a pobreza, lançam mão do discurso ideológico da importância do papel que a educação deve ocupar no alívio das condições sociais de pobreza”. Os “pobres” foram elevados à condição de vítimas, percepção expressa por Motta (2011, p. 49):

[...] os pobres, vítimas de programas de ajustes mal implementados, de políticas sociais ineficazes, de instituições fracas e corruptas, de discriminações etc., devem investir na sua “autonomia” (produtiva) e por conta própria, sem depender das benesses do Estado, “agarrar” as “oportunidades” oferecidas pelo mercado.

Atribuir à educação a responsabilidade de erradicar a pobreza é menosprezar toda uma estrutura social que estabelece as desigualdades a partir da exploração de mão de obra proletária em prol da hegemonia burguesa e suas determinações e não, somente, no âmbito escolar. O vínculo entre a função social da escola e o sistema produtivo fundamenta a política social, a qual o Banco Mundial produziu, a partir dos anos de 1970, com base em um discurso de caráter humanitário, respaldado por princípios de igualdade social, os quais consistem no combate à situação de pobreza, com a educação como mediadora para a equidade na distribuição na renda. Além disso, destacam-se a propagação da eficiência na condução das políticas públicas e a busca da modernização administrativa dos diferentes setores sociais e econômicos por meio de políticas descentralizantes, com diminuição dos serviços prestados pelo Estado. Como salienta Fonseca,

os documentos de política educacional elaborados pelo Banco na década de 90, constituem a confirmação das diretrizes que vêm sendo postuladas desde os anos 60. A linha de combate à pobreza e seus corolários de educação seletiva e de apoio ao setor privado, passa a ser mais reforçada em virtude das restrições da política de “recuperação de custos”, imposta pelos ajustes econômicos. É de se notar que a partir da reestruturação organizacional dos anos 80, o Banco vem ampliando o seu diálogo político com os países-membros, especialmente se levada em conta a atuação conjunta com outros organismos internacionais de desenvolvimento. Destaca-se, nessa linha, a atuação central do BIRD na organização da Conferência Mundial de Educação para todos, realizada na Tailândia, em 1990. Sob os auspícios de organismos transnacionais, como BIRD, PNUD, UNICEF, UNESCO, a magnitude do evento evidenciou-se pela inclusão de 155 nações e 150 entidades não-governamentais. A despeito da massiva presença mundial e da participação de importantes organismos internacionais, o Banco declarou-se como o principal *sponsor* da Conferência de Educação para Todos, além de ter-se colocado como atual coordenador da cooperação técnica internacional à educação. (Fonseca, 1998, p. 12).

Não se pode perder de vista que o Banco já anunciava, na década de 1970, a vinculação de cada projeto com a política setorial local com o projeto mais amplo de desenvolvimento e redução da pobreza por meio da educação. Essa é uma perspectiva de como a educação tem sido

utilizada para atender ao projeto reprodutivo do sistema do capital, em meio à crise estrutural, como afirma Mészáros (2011), ou seja, reestrutura-se e utiliza-se de novos meios para atingir seus fins. Nessa perspectiva, a inclusão do setor social nas demandas da agenda de organismos acompanha uma série de condicionalidades. Ao longo das últimas décadas, o Banco Mundial vem construindo um robusto campo documental, visando à implantação dessa nova forma de se compreender a aprendizagem, trazendo, assim, um novo objetivo para a educação escolar, que determina novas formas de ensino, além de almejar, sobretudo, formar força de trabalho para atender às demandas do mercado. A partir do recorte estabelecido no decurso da pesquisa, analisamos essa perspectiva tanto em nível mais amplo, no Brasil, como de maneira específica, na documentação referente ao estado do Ceará.

2.3 Banco Mundial e suas recomendações para gastos públicos do Brasil

Partindo de uma análise crítica acerca das recomendações do Banco para a educação básica pública brasileira, questionamos as diretrizes expressas no documento, as quais enfatizam a necessidade de contingenciamentos e cortes no orçamento, como tática para melhorar as contas, equilibrar os investimentos e alcançar melhores resultados. Iremos analisar o relatório *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil* (2017), produzido pelo Banco Mundial para entender acerca da necessidade de um ajuste fiscal rigoroso para ajustar os problemas orçamentários do País, encomendado pelo governo de Michel Temer no contexto de implementação do Novo Regime Fiscal, publicado em novembro de 2017. O relatório em questão apresenta algumas estratégias para a execução de um ajuste das contas públicas, com ênfase nos setores da saúde, educação, previdência social, dentre outros.

Figura 2 – Relatório *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência do gasto público no Brasil*



Fonte: World Bank⁸

Consideramos que o BM analisa a realidade da educação pública brasileira de modo isolado, sem considerar fatores sócio-históricos. Ao analisar as recomendações para a educação pública presentes no documento, ressaltamos a condição de dependência do Estado brasileiro no contexto do capitalismo mundial para compreendermos como ocorre a articulação de organismos internacionais, como o BM, na defesa de interesses do capitalismo global no campo das políticas educacionais. Nesse sentido, ocorrem orientações do BM nas políticas educacionais do Brasil, assim sendo, centramos nossa análise no capítulo intitulado “Gastar mais ou melhor? Eficiência e Equidade da Educação Pública”, no qual buscamos identificar as implicações diretas para a gestão pública, e suas sugestões para a educação, no contexto das reformas educacionais que se inserem no Novo Regime Fiscal do Estado brasileiro.

Ao analisarmos o relatório em questão, concordamos, com Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 428), "que palavras importam" e que há todo um ideário na escolha de um vocabulário,

⁸ Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report> Acesso em: 10 fev. 2025.

pois as palavras não são neutras, para legitimar as reformas pretendidas. As autoras compreendem que as palavras utilizadas não são aleatórias, mas representam intencionalidades que se vinculam a determinações mais profundas de uma dada concepção de mundo. A partir dessa perspectiva, analisamos o capítulo “Gastar mais ou melhor? Eficiência e Equidade da Educação Pública”, identificamos que as palavras “gasto”, “gastar” e “gastou” aparecem inúmeras vezes. A utilização dessas palavras associadas à educação pública, no contexto caracterizado pela crise política e econômica, traz a ideia de assimilar que essa reforma é necessária, dadas as proposições adversas para a educação pública. O BM salienta que há déficit fiscal no gasto público brasileiro com políticas sociais, enfatiza que os governos gastam mais do que podem, os gastos são ineficientes e não alcançam metas, o que coloca em risco a sustentabilidade fiscal. O objetivo do BM a partir desse documento seria ajustar a economia brasileira com objetivo de superar o déficit presente nos serviços públicos, para isso propõe, na área da educação, corte de recursos entendidos pelo BM como dinheiro mal gasto, incentivo à privatização do ensino superior, diminuição do salário de professores e aumento do número de alunos por turma para evitar contratação de novos docentes (Banco Mundial, 2017).

As recomendações do documento para a superação do déficit público brasileiro, por meio do “ajuste justo”, estruturam-se em categorias políticas, como eficiência e eficácia, trazendo, como já sinalizado neste texto, recomendações para redução de gastos de políticas sociais, incentivo ao setor privado em áreas como a educação, contingenciamento no funcionalismo público e reforma da Previdência Social com a justificativa de que, após um período de estabilidade econômica, o Brasil enfrenta grandes desafios para gerenciar seus gastos públicos. Na perspectiva do BM, com a diminuição dos gastos inadequados, seria possível o Estado brasileiro equilibrar sua dívida pública que se acumulam a cada ano. Cumpre destacar que, ao longo de todo relatório, ocorre a ênfase da má gestão do Estado com seus recursos e a percepção de um aprofundamento de uma crise fiscal. Sobre isso, como salienta Shiroma, o discurso dos reformadores traz em si dimensões políticas e ideológicas que se constituem como prática social, por isso ocorre o emprego de termos específicos para a persuasão do leitor (Shiroma *et al.*, 2005).

O relatório produzido pelo Banco Mundial consiste em nove capítulos. O primeiro examina as tendências de receitas e despesas, com projeções da dívida pública e uma avaliação dos passivos contingentes. Identifica questões fiscais, como rigidez de despesas, desafios de receitas e áreas onde melhorar as normas fiscais. Os oito capítulos seguintes concentram-se nos ganhos de

eficiência e nas sugestões de economias fiscais em áreas específicas. Os capítulos finais avaliam o escopo para ganhos de eficiência e potenciais economias fiscais em setores selecionados, sobre os quais focamos no âmbito da educação. A análise dos gastos públicos com educação é baseada em curvas de produtividade que permitem inferir ações para ganhos de eficiência. A principal destacada é a razão professor-aluno por meio da quantidade de matrículas.

As crescentes despesas públicas e a queda nos números de matrículas públicas resultam em um maior gasto por estudante e em razões aluno-professor ineficientes. Para municípios mais ricos a eficiência é ainda mais baixa dada a transição demográfica mais acelerada, o que resulta em uma redução mais rápida do número de alunos na rede pública. A obrigatoriedade constitucional de se gastar 25 por cento das receitas tributárias em educação contribui para que tais municípios aumentem os gastos por aluno de forma mais acelerada. Esse gasto adicional nem sempre se traduz em maior aprendizado, o que 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. Em vez disso, o Brasil está gastando 62% mais do que precisaria para atingir o desempenho atualmente observado em escolas públicas, o que corresponde a quase 1% do PIB. Os gastos públicos com o ensino superior também são altamente ineficientes, e quase 50% dos recursos poderiam ser economizados. Os gastos públicos com ensino fundamental e médio são progressivos, mas os gastos com o ensino superior são altamente regressivos. Isso indica a necessidade de introduzir o pagamento de mensalidades em universidades públicas para as famílias mais ricas e de direcionar melhor o acesso ao financiamento estudantil para o ensino superior (programa FIES). (Banco Mundial, 2017, p. 121)

Segundo o BM, ainda que “[...] os gastos por aluno tenham aumentado, a maioria das escolas não conseguiu melhorar o desempenho, o que resultou em menor produtividade geral” (Banco Mundial, 2017, p. 124). Nessas constatações, para justificar os cortes com os “gastos” em educação pública, o BM considera categorias de eficiência e desempenho observadas quando instituições com melhores resultados são mais eficazes e se destacam nas avaliações de larga escala. A análise é baseada na revisão da eficiência dos gastos entre os setores e programas governamentais, considerando não apenas a alocação dos recursos públicos, mas também as premissas que devem orientar os gastos de forma a promover eficácia nos serviços prestados. Implementar um “ajuste justo” que coloque as contas fiscais do Brasil de volta em uma trajetória sustentável, segundo o Banco Mundial, é um grande desafio. O estudo aponta 22 tópicos em relação aos gastos públicos do Brasil e sugestões de como melhorar a eficiência com dinheiro público na perspectiva do Banco Mundial, três tópicos (16 ao 18), em específico, abordam a educação:

- 16. As despesas públicas com ensino fundamental e médio apresentam ineficiências significativas, e o mesmo nível de serviços poderia ser prestado gastando 1% a menos do PIB em nível local.

Uma análise de eficiência intermunicipal demonstra que o desempenho atual dos serviços de educação poderia ser mantido com 37% menos recursos no Ensino Fundamental e 47% menos recursos no Ensino Médio. Isso corresponde a uma economia de aproximadamente 1% do PIB. As baixas razões aluno/professor representam a principal causa de ineficiência (39% da ineficiência total). O aumento do número de alunos por professor em 33% no Ensino Fundamental e 41% no Ensino Médio economizaria R\$ 22 bilhões (0,3% do PIB) por ano. Isso poderia ser realizado simplesmente ao permitir o declínio natural do número de professores, sem substituir todos os profissionais que se aposentarem no futuro, até se atingir a razão eficiente aluno/professor. Outras melhorias poderiam ser obtidas por meio da redução do absenteísmo dos professores e do aumento do tempo empregado para atividades de ensino. Embora a redução das ineficiências gere economias agregadas, a análise também demonstra que, para alguns municípios, grandes ganhos de qualidade poderiam ser atingidos com pequenos aumentos de gastos, ao passo que, em muitos outros, mais gastos simplesmente levariam a mais desperdício. (Banco Mundial, 2017, p 13)

- 17. A vinculação constitucional dos gastos em educação a 25 por cento das receitas dos municípios pode ser uma das principais causas da ineficiência dos gastos.

Municípios mais ricos, com uma alta taxa de receita corrente líquida por aluno, tendem a ser bem menos eficientes que municípios mais pobres. Logo, é provável que para cumprir as regras constitucionais, muitos municípios ricos sejam obrigados a gastar em itens que não necessariamente ampliem o aprendizado. Isso é ainda mais preocupante dada a drástica transição demográfica pela qual o país está passando. Com a rápida queda da taxa de fertilidade para menos de 1.8, o número de alunos vem caindo rapidamente em muitos municípios, principalmente no Ensino Fundamental. Dado que essa queda do número de alunos não está necessariamente associada a uma queda das receitas correntes líquidas, isso implica que para cumprir a lei, muitos municípios são obrigados a gastar mais e mais por aluno, mesmo que esse gasto adicional não seja necessário. Se este gasto adicional por aluno não resulta em maior aprendizado, isso explicaria a maior ineficiência de municípios mais ricos. (Banco Mundial, 2017, p. 13)

- 18. As despesas com ensino superior são, ao mesmo tempo, ineficientes e regressivas. Uma reforma do sistema poderia economizar 0,5% do PIB do orçamento federal.

O Governo Federal gasta aproximadamente 0,7% do PIB com universidades federais. A análise de eficiência indica que aproximadamente um quarto desse dinheiro é desperdiçada. Isso também se reflete no fato que os níveis de gastos por aluno nas universidades públicas são de duas a cinco vezes maior que o gasto por aluno em universidades privadas. A limitação do financiamento a cada universidade com base no número de estudantes geraria uma economia de aproximadamente 0,3% do PIB. Além disso, embora os estudantes de universidades federais não paguem por sua educação, mais

de 65% deles pertencem aos 40% mais ricos da população. Portanto, as despesas com universidades federais equivalem a um subsídio regressivo à parcela mais rica da população brasileira. Uma vez que diplomas universitários geram altos retornos pessoais (em termos de salários mais altos), a maioria dos países cobra pelo ensino fornecido em universidades públicas e oferece empréstimos públicos que podem ser pagos com os salários futuros dos estudantes. O Brasil já fornece esse tipo de financiamento para que estudantes possam frequentar universidades particulares no âmbito do programa FIES. Não existe um motivo claro que impeça a adoção do mesmo modelo para as universidades públicas. A extensão do FIES às universidades federais poderia ser combinada ao fornecimento de bolsas de estudo gratuitas a estudantes dos 40% mais pobres da população (atualmente, 20% de todos os estudantes das universidades federais e 16% de todos os estudantes universitários no país), por meio da expansão do programa PROUNI. Todas essas reformas juntamente melhorariam a equidade e economizariam pelo menos 0,5% do PIB do orçamento federal. (Banco Mundial, 2017, p. 13).

A conclusão do relatório é que o Estado brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal, os três tópicos acima seriam as sugestões para melhorar a eficácia com os gastos públicos no âmbito da educação e contribuir com a sustentabilidade fiscal do País, contudo, ao analisarmos criticamente, o que se vê no documento é um arcabouço para justificar a inevitabilidade dos cortes e contingenciamentos para o setor educacional, cuja meta seria economizar nos gastos com despesas primárias federais a fim de restituir os níveis mais sustentáveis com as despesas. Não se vê na análise uma explicação técnica mais ampla sobre problemas específicos do ambiente educacional, comenta-se apenas superficialmente sobre os gastos com a dívida pública e suas implicações para o orçamento. Não esclarece quais benefícios as contrações fiscais produzem, só dá ênfase à necessidade de cortar e contingenciar o orçamento, colocando-se como a saída escolhida para controlar os gastos com educação básica.

O documento do BM não apresenta dados que discutam questões sociais e especificidades da realidade brasileira em seus aspectos de constituição histórica, política e econômica que interferem diretamente sobre a educação pública. Os problemas educacionais são dissociados de seus contextos sociais e seu recorte se dá por meio apenas do viés econômico, em que a solução efetiva seria cortar “gastos”. No documento, também se percebe um viés economicista da função da educação, seja em relação a seu aspecto social enquanto formadora de mão de obra para atender às exigências da sociedade capitalista do século XXI, seja ao lugar que ela deve ocupar como política pública e a relação que deve estabelecer com o Estado. Nessa esteira, para o Banco Mundial, o sistema educacional deve desempenhar três funções, consideradas como primordiais: o desenvolvimento de habilidades da força de trabalho para sustentar o crescimento econômico, a contribuição para a redução da pobreza e desigualdade, buscando oferecer oportunidade educacional para todos e, por fim, porém mais importante, o sistema deve estar

voltado para o papel de transformar gastos na educação em resultados educacionais (World Bank, 2010, p. 23).

A análise do documento nos possibilitou compreender o conjunto de propostas do BM para uma agenda de reformas do Estado brasileiro, sua elaboração se deu com o objetivo de estruturar a implementação do Novo Regime Fiscal por meio da Emenda Constitucional 95/2016 que congelou os gastos públicos por 20 anos com base na lei orçamentária de 2017, principalmente nas áreas de saúde, assistência social e educação. Especificamente, o capítulo “Gastar mais ou melhor? Eficiência e Equidade da Educação Pública” apresenta argumentos para legitimar as reformas pretendidas na educação. O relatório do BM sobre os gastos público no Brasil salienta que as ações do Estado têm produzido resultados que geram consequências negativas tanto por sua ineficiência quanto por sua ineficácia para resolver problemas crônicos da educação brasileira, identificados pelas elevadas taxas de evasão, reprovação, baixa qualidade do ensino prestado pelas escolas públicas, resultando na reprodução e manutenção das desigualdades sociais. Assim sendo, ações do Estado brasileiro, por meio do Ministério da Educação e das Secretarias de Estado da Educação, não conseguem promover de fato melhorias concretas na qualidade da educação oferecida nas escolas públicas do País.

Não há uma análise contextualizada em dados históricos e sociais da realidade brasileira sobre a qualidade da educação e dos processos de ensino e aprendizagem, pois as proposições do Banco Mundial para o ensino fundamental focam, sobretudo, em questões econômicas. O documento afirma que houve aumento significativo com os “gastos” na Educação Básica e em contrapartida a maioria das instituições de ensino brasileiras não conseguiram ter um desempenho considerado satisfatório nas avaliações, o que, na visão do BM, significa baixa produtividade educacional. A evasão e reprovação seriam os fatores dessa baixa produtividade e desempenho do sistema educacional brasileiro. Diante disso, seria necessário identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentável, a partir da economia de parte do orçamento sem prejudicar o acesso e a qualidade dos serviços públicos, beneficiando os estratos mais pobres da população, contudo, o BM entende que os problemas educacionais brasileiros são problemas de caráter técnicos, ligados a má administração e gestão dos recursos.

3 ESTRATÉGIA DA REDUÇÃO DA POBREZA DE APRENDIZAGEM DO BANCO MUNDIAL: AS PARCERIAS EDUCACIONAIS NO MODELO DE GESTÃO POR RESULTADOS

A noção de enfrentamento da pobreza interligada à educação se torna um dos principais temas abordados nos relatórios produzidos pelo BM, sendo sua relação fator decisivo para atribuir o fracasso e/ou sucesso econômico dos sujeitos, com isso, a educação passa a ser vista como pilar para realizar um dos objetivos estratégicos do Grupo Banco Mundial: acabar com a pobreza extrema. No decorrer dos anos de 1980 a 1990, a pobreza e a falta de crescimento econômico dos países foram justificadas pelos baixos índices de escolaridade da população; com ampliação da educação primária, sem resultados na diminuição da pobreza, os relatórios do BM passaram a associar a economia dos países e a condição econômica dos habitantes à crise de aprendizagem gerada no processo de escolarização.

No contexto educacional, seus argumentos se baseiam a partir dos índices medidos por meio das avaliações em larga escala, para afirmar que, quando a educação não alcança os objetivos necessários, ocorre uma crise de aprendizagem, o que impossibilita o progresso econômico da sociedade. A partir da década de 1990, os projetos financiados pelo BM indicavam a educação primária como uma necessidade educacional básica para a formação de capital humano e alívio da pobreza, com base nas noções de “educação para todos” e “aprendizagem para todos”. “A noção que embasa as soluções para os problemas escolares está na lógica da escola como uma empresa, e, assim como na ‘empresa’, os processos educativos têm de ser ‘padronizados’ e submetidos a ‘controle’” (Freitas, 2018, p. 28). Inicialmente, vale ressaltar que o processo de construção da imagem da crise da escola, na perspectiva do BM, decorre do fracasso dos educadores, das universidades e, em síntese, da rede pública. Daí a defesa da refuncionalização da escola, por meio da colaboração da sociedade civil, leia-se, dos empresários e das agências do capital (Leher, 2014, p. 17-18).

A relação entre conhecimentos e habilidades adquiridas na educação primária e o desenvolvimento econômico orientou as diretrizes para o Brasil nos anos 1990, assim foi dada a obrigatoriedade apenas do ensino fundamental, sob a perspectiva de que não é importante a quantidade de anos de escolaridade, mas a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Em um dos relatórios anuais de desenvolvimento e monitoramento da educação, o compromisso do Banco Mundial com a educação primária universal remonta ao seu Documento de Política do Setor de Educação de 1980, que enfatizou pela primeira vez as taxas relativamente altas de retorno à educação primária (Banco Mundial 1980). O documento de política do Banco de 1990, Educação Primária, retratou a educação primária como a base do desenvolvimento do capital humano de um país (Banco Mundial 1990) (Banco Mundial, 2006, p. 4)

A centralidade da educação primária para o desenvolvimento de capital humano e, conseqüentemente, redução da pobreza, fazia parte da agenda pautada nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), para alcançar a ‘qualidade educacional’. Após a meta no acesso à educação básica, as competências fundamentais adquiridas na infância tornam possível uma vida de aprendizagem, por isso a perspectiva de priorizar a educação com a escola primária. Nessa esteira, é preciso fazer investimentos eficazes, pois, segundo o BM, a qualidade tem de ser o cerne dos investimentos na educação.

Para alcançar a aprendizagem para todos, o Grupo Banco Mundial orientou suas ações nas seguintes vias estratégicas: reformar os sistemas de educação dos países e construir uma base de conhecimento para reformas educacionais no nível global para diminuir os níveis inadequados, garantindo que os recursos sejam utilizados de forma mais eficaz, para acelerar a aprendizagem. A abordagem da nova estratégia ao sistema educacional tem como objetivo alcançar metas para proporcionar recursos. Reforçar os sistemas educacionais significa alinhar a sua gestão de escolas e professores, regras de financiamento e mecanismos de incentivo, como objetivo da aprendizagem para todos (Banco Mundial, 2011). Isso implica uma reforma das relações de responsabilização entre os vários participantes do sistema educacional, estruturando um ciclo de retorno entre o financiamento e os resultados.

Numa perspectiva técnica, o Banco Mundial concentra cada vez mais a sua ajuda financeira em reformas do sistema que promovam os resultados da aprendizagem. Para isso, o Banco atua em ajudar os países parceiros a gerirem seus sistemas educacionais, implementar padrões, mensurar o sistema de desempenho para a educação e apoiar a definição de políticas educacionais e consolidar o discurso da equidade educacional por meio da produção de seus relatórios. Os investimentos em dados permitirão ao Banco avaliar a qualidade e a eficácia no âmbito educacional em busca de melhores resultados de aprendizagem. No nível interno, o BM propõe melhorar os resultados das avaliações, reforçando a eficiência nos resultados para a monitorização dos instrumentos avaliativos mais eficazes. E “assim como na ‘empresa’, os

processos educativos têm de ser ‘padronizados’ e submetidos a ‘controle’” (Freitas, 2018, p. 28).

Para tanto:

inicialmente, cabe destacar o processo de construção da imagem da crise da escola. Na ótica dominante, a crise decorre do fracasso dos educadores, das universidades e, em síntese, da rede pública. Daí a defesa da refuncionalização da escola, por meio da colaboração da sociedade civil, leia-se, dos empresários e das agências do capital (Leher, 2014, p. 17-18).

O argumento principal é que, ao longo dos últimos anos, avançou-se bastante no que diz respeito à ampliação da escolarização, ou seja, existem mais crianças na escola. Porém, isso não significa, segundo o Banco Mundial, que essas crianças aprendam, então, o foco está menos concentrado na escolarização e mais na efetividade da aprendizagem (Banco Mundial, 2011). Nas últimas cinco décadas, a escolaridade aumentou na maioria dos países de baixa e média renda; por outro lado, mesmo em países com alto aumento de escolaridade, persistem exclusões devido à pobreza, gênero e etnia. Países frágeis e pós-conflito também continuam sendo exceções gritantes ao *boom* global da escolaridade (World Bank, 2018, p. 58). A partir da segunda década dos anos 2000, passaram a justificar a necessidade de novas reformas educacionais por conta de uma crise de aprendizagem, diante dela, os governos deveriam focar em medidas efetivas para promover a aprendizagem, mas focaram nas matrículas. Diante desse cenário, cumpre destacar que os atuais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) dão maior ênfase ao aprendizado, mas o seu sucesso dependerá da capacidade de os países transformarem a retórica em ação, acompanhando o aprendizado (World Bank, 2018, p. 94).

Na perspectiva do Banco Mundial, aprendizagem para todos aparece como estratégia para que crianças e jovens não apenas ingressem na escola, mas adquiram conhecimentos e habilidades importantes para o mundo do trabalho. A atuação do BM em países como o Brasil não se limita apenas ao financiamento, mas tem sido presente na produção intelectual que orienta as reformas do Estado e as reformas educacionais (Pereira, 2018). A concepção de sistema educacional apresentada pelo BM ressalta os princípios gerenciais quando se refere aos mecanismos de responsabilização de instituições públicas. Na educação, isso se dá a partir da definição de um padrão de habilidades básicas e competências, atreladas aos interesses do mercado de trabalho. Tal padronização é mensurada por avaliações que aferem, principalmente, competências em leitura e matemática básica. Além dessas capacidades, têm sido contempladas de maneira gradual as seguintes competências: cognitiva, como capacidade de resolver

operações; socioemocional, como capacidade reflexiva; técnica, que permite o desempenho de uma função laboral específica (Banco Mundial, 2011).

Para o BM, o desenvolvimento do capital humano, entendido na perspectiva da educação e desenvolvimento econômico, proporciona benefícios pessoais, de emprego e saúde; e sociais, de crescimento econômico, redução da pobreza, possibilitando a coesão social. (Banco Mundial, 2018). Em suma, a educação, como um direito humano básico, é concebida em duas perspectivas: para as pessoas físicas e as famílias; e para as sociedades:

A educação, além de ser um direito humano básico, se devidamente realizado, melhora os resultados sociais em muitas áreas da vida. Para indivíduos e famílias, a educação promove o capital humano, melhora as oportunidades econômicas, promove a saúde e aumenta a capacidade de tomar decisões efetivas. Para as sociedades, a educação aumenta as oportunidades econômicas, promove a mobilidade social e faz com que as instituições funcionem de forma mais eficaz (Banco Mundial, 2018, p. 27).

É importante salientar que a difusão de algumas das principais orientações propostas pelo BM ocorreu em março de 1990, em Jontiem, na Tailândia, com a realização da Conferência Mundial de Educação para Todos, financiada pelo Banco, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), tendo como eixo principal a ideia de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Sem aprofundar as discussões acerca das causas que geram a pobreza, o Banco Mundial definiu como estratégia a aprendizagem para todos, associando-a a oportunidades de crescimento aos mais pobres, com ações coletivas globais reforçando a governança por intermédio de políticas de aprendizagem como fator de crescimento, desenvolvimento e redução da pobreza (Banco Mundial, 2011).

3.1 Noção de aprendizagem proposta pelo Banco Mundial

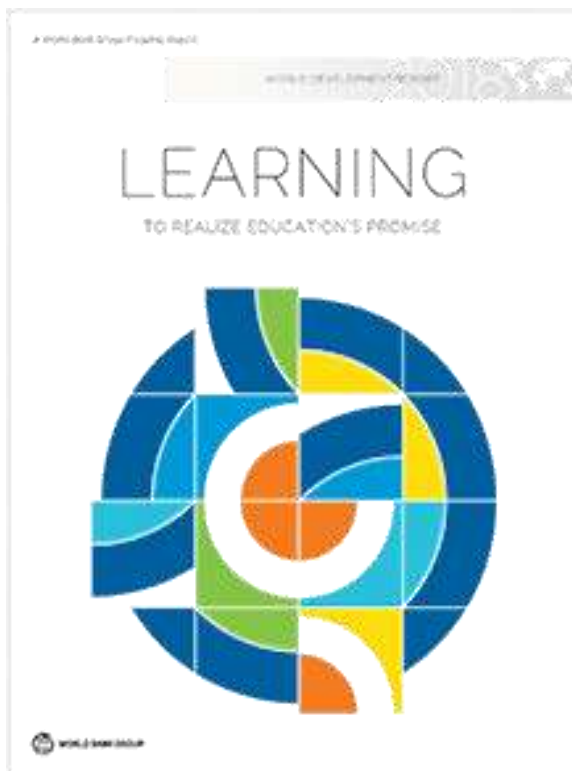
A nova estratégia centra-se na aprendizagem por uma simples razão: o crescimento, desenvolvimento e redução da pobreza dependem dos conhecimentos e qualificações que as pessoas adquirem, não no número de anos que passaram sentados numa sala de aula. No nível pessoal, embora um diploma possa abrir as portas para um emprego, são as competências do trabalhador que determinam a sua produtividade e capacidade para se adaptar a novas tecnologias e oportunidades. [...] O motor desse desenvolvimento, no entanto, será, em última análise, o que as pessoas aprendem, dentro e fora da escola, desde o jardim-escola até o mercado de trabalho. A nova estratégia do Banco para 10 anos, procura alcançar este objectivo alargado de “Aprendizagem para Todos”, promovendo reformas nos sistemas de educação dos países e criando uma base global de conhecimento suficientemente forte para liderar estas reformas. (Banco Mundial, 2011, p. 3).

As orientações propostas pelo Banco Mundial entendem a aprendizagem para todos como estratégia para que crianças e jovens não apenas ingressem na escola, mas adquiram conhecimentos e habilidades significativas. Para isso, são indicados três pilares estratégicos: investir antecipadamente, investir de forma inteligente e investir para todos. Os investimentos são revertidos em empréstimos, concedidos aos países pelo Grupo Banco Mundial, com objetivo de alcançar a Aprendizagem para Todos (World Bank, 2018). Assim, a centralidade da educação primária para o desenvolvimento de capital humano e, conseqüentemente, redução da pobreza, anunciada na década de 1990, fazia parte também da agenda pautada nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), para o retorno da ‘qualidade educacional’. Em 2015, os ODM foram reorganizados em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), após o estabelecimento dos ODS e a expansão da educação primária nos países pobres, o Banco Mundial tem destacado que o acesso à educação não é o suficiente para se alcançar a educação de qualidade:

Nos últimos 50 anos, a escolaridade expandiu-se dramaticamente na maioria dos países de baixa e média renda. Em alguns países, essa expansão tem ocorrido em taxas sem precedentes históricos. Outro padrão é a rápida expansão da educação pós-primária, embora muitos jovens permaneçam excluídos até mesmo da educação primária. Assim, mesmo em países com fortes expansões de escolaridade, persistem exclusões devido à pobreza, gênero, etnia, deficiência e localização. Países frágeis e pós-conflito também continuam sendo exceções gritantes ao boom global da escolaridade (World Bank, 2018, p. 58)

O BM ressalta que a melhoria da educação é fundamental para que o indivíduo se adapte às mudanças e às dificuldades, como o desemprego, principalmente entre os jovens. O desemprego seria a evidência que a escola é incapaz de formar jovens com competências exigidas para o mercado de trabalho. A proposta disseminada pelo BM pressupõe a garantia de que todas as crianças e jovens possam não só estar na escola, mas também adquirir o conhecimento e as habilidades de que precisam para conseguir vidas produtivas, nessa perspectiva, possuírem um emprego.

Figura 3 – O Relatório de Desenvolvimento Mundial 2018 (WDR 2018) — *World Development Report 2018*



Fonte: World Bank⁹

O Relatório de Desenvolvimento Mundial 2018 (WDR 2018) — WORLD DEVELOPMENT REPORT 2018/*desarrollo mundial 2018 – Aprender para hacer realidad la promesa de la educación* (Desenvolvimento mundial 2018: aprendizagem para realizar a promessa da educação) é o primeiro dedicado inteiramente à educação. O WDR 2018 explora os seguintes temas principais: a promessa da educação; como fazer os sistemas educacionais funcionarem para o aprendizado. Assim, o BM realizou uma análise pela qual muitos países ainda não alcançaram a aprendizagem para todos, propondo que os sistemas educacionais assumam a responsabilidade de todos pela aprendizagem. Dessa forma, a escolarização sem aprendizagem passou a se constituir numa prática que não conseguiria impedir o indivíduo a viver na pobreza. Consiste, numa perda de Capital humano, pois o que vai gerar produtividade é a aprendizagem baseada em possuir determinadas competências e habilidades. O relatório do Banco Mundial alerta para uma “crise de

⁹ Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018> Acesso em: 10 fev. 2025.

aprendizagem” na educação global, pois, segundo o documento, ao longo dos últimos anos, ocorreu uma evolução no que diz respeito à ampliação da escolarização, ou seja, há mais estudantes nas escolas, porém isso não significa que esses estudantes aprendam. A instituição defende que o foco agora tem de estar menos na escolarização e mais na efetividade dessa aprendizagem, o Banco Mundial sugere que a aprendizagem pode ser feita fora do espaço escolar. Esse 'fora do espaço escolar' determina outro espaço, que é o mundo do trabalho, um espaço para o desenvolvimento das capacidades específicas que os jovens têm para se inserirem no mundo produtivo.

Em anos anteriores, como os de 2015 a 2018, o BM afirmou que a prioridade do acesso à educação básica gerou resultados positivos, como a ampliação do acesso à escolarização, porém, identificou que não foi o suficiente, uma vez que, mesmo com acesso à escola, a crise nas metas de aprendizagem continua presente. O WDR 2018 vem reforçar uma orientação para que os países em desenvolvimento façam um alinhamento das suas políticas educacionais no sentido de consolidar o desenvolvimento econômico em nível mundial. Logo, seguindo a perspectiva presente nos relatórios, o BM passa a desenvolver os projetos para alcançarem a Educação para Todos. O foco central desse desenvolvimento é a aprendizagem voltada para o mercado de trabalho.

No nível social, pesquisas recentes mostram que o nível de competências de uma força de trabalho – medido pelos resultados de avaliações internacionais de estudantes, como o Programa Internacional para a Avaliação de Alunos (PISA) e as Tendências Internacionais no Estudo da Matemática e das Ciências (TIMSS) – preveem taxas de crescimento econômico muito mais elevadas que as médias de escolaridade. Por exemplo, um aumento de um desvio-padrão nas notas de leitura e matemática dos estudantes (equivalente aproximadamente a uma subida do ranking de desempenho de um país, da mediana para os 15 por cento do topo), está associado a um aumento muito elevado de 2 pontos percentuais no crescimento anual per capita do GDP. A aprendizagem tem de ser encorajada desde cedo e continuamente, tanto dentro como fora do sistema escolar formal. (Banco Mundial, 2011, p. 3).

A questão da ênfase nas aprendizagens está articulada com as políticas que o Banco e outros organismos internacionais vêm desenvolvendo nos últimos tempos, ou seja, pensar a escola como se fosse uma empresa. Segundo essa perspectiva, se o produto da empresa escolar são as aprendizagens, precisa ser mensurada pelos seus resultados. A partir desse diagnóstico, o BM faz proposições para fortalecer as bases da aprendizagem e construir um sistema eficaz. O comprometimento com a aprendizagem significa pôr em prática três estratégias que constituem os pilares das reformas educacionais eficientes: aprender mais sobre o nível de aprendizado para que sua evolução seja mensurável; medir melhor a aprendizagem e aperfeiçoar seu acompanhamento; usar esses resultados para orientar as ações a serem tomadas (Banco Mundial, 2018). Ou seja, para

o BM, é necessário criar uma estrutura baseada em resultados para garantir que as escolas estejam a serviço da aprendizagem para todos os estudantes.

A recompensa desses esforços é uma educação que ajuda o crescimento e o desenvolvimento. Se for realizada com qualidade, a educação cura toda uma série de males da sociedade. Para os indivíduos, promove emprego, renda, saúde e redução da pobreza. Para as sociedades, impulsiona o crescimento econômico de longo prazo, incentiva a inovação, reforça as instituições e promove a coesão social. Porém, como mostram as evidências crescentes, são as habilidades adquiridas por meio da educação e não apenas o tempo despendido na escola que conduzem o crescimento e proporcionam aos indivíduos os recursos para o trabalho e para a vida. (Banco Mundial, 2018, p. 04)

As medidas que o Banco recomenda são: medir os sistemas educacionais. Os ministérios de educação têm de desenvolver sistemas de medição de aprendizagem que permitam gerar evidências, medidas confiáveis de aprendizagem em âmbito nacional, com objetivo de possibilitar o ranqueamento internacional dos países. A segunda orientação é estruturar políticas baseadas em evidências. Então, de acordo com os déficits de aprendizagem constatados, cada país tem de adotar medidas de política a partir dessas evidências. E, por fim, a terceira orientação é construir alianças dos atores que intervêm na educação para deixarem de lado seus interesses particulares e participarem de processos de aprendizagem (Banco Mundial, 2018). Os interesses dos envolvidos no ambiente escolar nem sempre estariam voltados unicamente para a aprendizagem.

Segundo o relatório, por exemplo, os interesses dos professores estão voltados não só à aprendizagem dos alunos e à ética profissional, mas também a emprego, salário e aulas particulares; os interesses de diretores, da mesma forma, estariam voltados não apenas à aprendizagem de alunos e desempenho docente, mas a emprego, salário, boas relações pessoais e favoritismo; quanto a políticos, a esses interessam não apenas escolas funcionando bem, mas igualmente as vantagens eleitorais, captação de renda; a fornecedores de insumos, livros, tecnologias, prédios escolares, mas também o lucro e a influência (Banco Mundial, 2018). É interessante ver que os interesses conflitantes com as aprendizagens são, para o Banco, e isso está dito explicitamente, as preocupações dos trabalhadores da educação, principalmente dos docentes, com salários, com melhores condições de trabalho, plano de carreira e estabilidade. Então, o docente tem de estar completamente focado para as aprendizagens, independentemente das condições de inserção nesse processo de trabalho escolar. Tudo será medido por meio das aprendizagens, independente das outras condições em que isso se desenvolva.

A centralidade da aprendizagem significa, com isso, que o BM fornece a seus parceiros diretrizes para o comprometimento com a aprendizagem nas reformas educacionais, e usa os resultados para orientar as ações a serem tomadas e implantar políticas ou projetos educacionais baseados em evidências para garantir que as escolas estejam alinhadas à noção de aprendizagem para todos, para construir coalizões e alinhar atores para que todo o sistema possibilite o aprendizado. Tal padronização é mensurada por avaliações que verificam, principalmente, competências em leitura, escrita e cálculo. Além dessas capacidades básicas, têm ganhado destaque as seguintes competências: cognitiva, como capacidade de resolver operações; socioemocional, como capacidade reflexiva; técnica, que permite o desempenho de uma função laboral específica (Banco Mundial, 2011). Logo, identificar as barreiras técnicas e políticas que impedem o aprendizado em escala, incentivar reformas dos sistemas educacionais por meio de mecanismos de financiamento, proporcionar a implantação dos princípios gerenciais quando se refere aos mecanismos de responsabilização, na educação, isso se dá a partir da definição de um padrão de habilidades básicas e competências multidimensionais, atreladas aos interesses do mercado de trabalho.

A recompensa desses esforços é uma educação que ajuda o crescimento e o desenvolvimento. Se for realizada com qualidade, a educação cura toda uma série de males da sociedade. Para os indivíduos, promove emprego, renda, saúde e redução da pobreza. Para as sociedades, impulsiona o crescimento econômico de longo prazo, incentiva a inovação, reforça as instituições e promove a coesão social. Porém, como mostram as evidências crescentes, são as habilidades adquiridas por meio da educação e não apenas o tempo despendido na escola que conduzem o crescimento e proporcionam aos indivíduos os recursos para o trabalho e para a vida. Reformas para fortalecer a aprendizagem permitirão aos países colherem os múltiplos benefícios da educação. Por exemplo, mesmo uma melhoria relativamente modesta na aprendizagem – capaz de elevar todos os estudantes ao nível do estudante médio do Brasil – pode aumentar as taxas anuais de crescimento no longo prazo em uma economia média, como a do México ou da Turquia, em cerca de dois pontos percentuais. A rápida mudança tecnológica torna as aptidões básicas ainda mais importantes porque possibilitam aos trabalhadores e aos cidadãos se adaptarem rapidamente a novas oportunidades. Os países já deram os primeiros passos ao colocarem tantas crianças e jovens na escola. Agora chegou o momento de realizar a promessa da educação por meio da aceleração da aprendizagem para todos. (World Bank, 2018, p. 4)

Por meio da análise do Relatório de Desenvolvimento Mundial 2018 (WDR 2018) – WORLD DEVELOPMENT REPORT 2018, entendemos que, na defesa de uma aprendizagem para todos, a qual se baseia sob a lógica do mercado, a educação seria um mecanismo de obtenção de eficiência para a redução da pobreza e o desenvolvimento da capacidade produtiva. Por isso, os investimentos educacionais se tornam justificáveis, à medida que se obteria o retorno, mais

especificamente, a formação para o capital humano¹⁰, assim sendo, a educação seria a responsável para superar a pobreza e as desigualdades sociais em termos macro e microeconômicos, tendo suas raízes alicerçadas nessa teoria. Esse documento vem reforçar precisamente as orientações de políticas que já estavam presentes, mas que agora aparecem de maneira mais sistematizada na perspectiva do Banco, para fortalecer políticas de educação diretamente alinhadas aos interesses empresariais e capitalistas. Dessa forma, passa-se a pensar a educação estreitamente vinculada à sua capacidade de inserção no mercado de trabalho e do aumento da produtividade, o que está diretamente relacionado ao ideário neoliberal.

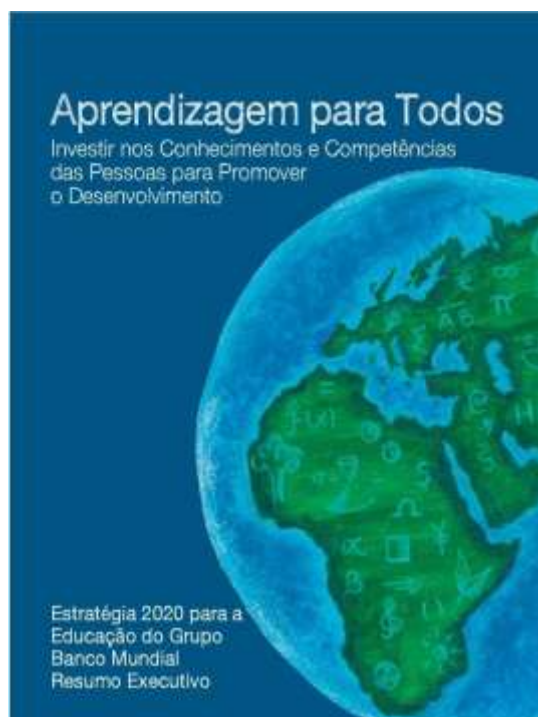
Em 2011, o BM produz o documento *Estratégia 2020 para a Educação – Aprendizagem Para Todos*, no qual descreve quais são as metas educacionais que anseia para os países, sobretudo da periferia do capitalismo, com ênfase à noção de aprendizagem. Como salienta Pronko (2019, s. p.)¹¹, ocorre uma distinção entre escolarização e aprendizagem, na qual a

Escolarização pressupõe uma educação institucionalizada, sistemática, com uma concepção ampla de ensino e aprendizagem, em que o professor e a sua autonomia são fundamentais, além disso, pensa-se em uma formação integral das crianças e dos jovens. Tudo isso, passa a ser substituído na estratégia do Banco Mundial pela noção de aprendizagem, na qual a escola deixa de ser o lugar principal da educação e passa a ser mais um lugar onde essa aprendizagem é possível.

¹⁰ Frigotto (2000) afirma que a ideia central da teoria do capital humano é a de que um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação corresponde a um acréscimo marginal de capacidade de produção. A ideia do Capital Humano é uma quantidade, ou um grau de educação e de qualificação, tomado como indicativo a um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadores da capacidade de trabalho e produção.

¹¹ Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/banco-mundial-e-os-rumos-da-educacao> Acesso em: 1 jul. 2024.

Figura 4 – Relatório do Grupo Banco Mundial – *Aprendizagem para Todos*



Fonte: World Bank¹²

Assim sendo, o acesso escolar é substituído pela “aprendizagem”, ou seja, os conteúdos e as metodologias de ensino tornam-se alvo das preocupações do BM. Logo, no primeiro capítulo do documento, “Aprendizagem para todos”, salienta-se: “posto que o crescimento econômico global permanece lento, apesar dos sinais de recuperação da crise econômica recente, a escassez das competências ‘certas’ para a força de trabalho tem assumido uma nova urgência em todo o mundo” (World Bank, 2011a, p. 1). Ao centrar-se na aprendizagem, o foco desse processo será, em última análise, o que as pessoas aprendem dentro e fora da escola. Nessa estratégia do banco em torno da “Aprendizagem para Todos”, promovem-se inúmeras reformas nos sistemas de educação dos países periféricos, criando uma base global de conhecimento suficientemente forte para liderar essas reformas (World Bank, 2011a, p. 1). Coloca-se no centro da escolarização a aprendizagem de competências, essa “nova estratégia educacional é construída na premissa de que as pessoas aprendem ao longo da vida” (World Bank, 2011a, p. 12). O processo de desqualificação da escola presente na documentação se alicerça no fundamento de que “o que importa para o

¹² Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/461751468336853263/pdf/644870WP00PORT00Box0361538B0PUBLIC0.pdf> / Acesso em: 1 jul. 2024.

crescimento não são os anos que os estudantes passam na escola, mas o que eles aprendem” (World Bank, 2011a, p. 6), valorizando mais, nessa perspectiva, como salienta Pronko (2014, p. 107), o “saber do indivíduo/trabalhador adquirido ao longo da vida e no processo de trabalho, do que as certificações educacionais”.

Além de colocar no centro da escolarização a aprendizagem de competências, a agência faz coro à concepção de aprendizagem ao longo da vida da Unesco, aclamada no termo *lifelong learning*. Admite que a “nova estratégia educacional é construída na premissa que as pessoas aprendem ao longo da vida.” (World Bank, 2011a, p. 12). Essa concepção de educação se coaduna com outros elementos de desqualificação da escola. O recorrente argumento adotado é de que a globalização, acentuada principalmente pelo grande desenvolvimento da tecnologia, alargou as possibilidades de acesso ao conhecimento, pressupondo-se que a escola esteja perdendo sua centralidade. Rodrigues (2008, p. 161) evidencia que tal ideologia se constitui em base teórica para “[...] justificar e promover um descentramento da instituição escolar como instituição formativa que vem, de fato, sendo atacada e, por vezes, tomada como reprodutora de um arcaísmo a ser extirpado, substituído por um ‘novo’ marcadamente flexível e adaptável.” Pronko (2014, p. 107) entende que se valoriza “mais o saber do indivíduo/trabalhador adquirido ao longo da vida e no processo de trabalho, do que as certificações educacionais.” (Decker; Evangelista, 2019, p. 7).

A descentralização da escola no processo de produção de conhecimentos é estratégica para a inserção de um novo modelo de escolarização: flexível, com menor duração, com foco no desenvolvimento de competências e habilidades voltadas aos interesses de produção capitalista. A mudança de foco da escolarização para a aprendizagem tem algumas implicações, tendo em vista que a escola vai perder a sua centralidade. No documento de 2011, o Banco já ressalta que é menos importante o tempo que as crianças passam na escola e mais importante o que as crianças aprendem, independentemente ou para além da escola. Dessa forma, embora os sistemas educacionais continuem tendo certa importância, o BM está salientando que essa aprendizagem pode ser feita fora do espaço escolar. Assim sendo, o ‘fora do espaço escolar’ é o mundo do trabalho, e se faz necessário possibilitar o desenvolvimento das capacidades específicas que os jovens precisam para se inserirem no mundo produtivo. No texto “Atingindo uma educação de classe mundial no Brasil: a próxima agenda”, o Banco afirma que “dados do mercado de trabalho no Brasil sinalizam que as ‘habilidades do século 21’ são importantes para a próxima geração de trabalhadores no Brasil, e produzi-los será um desafio crítico para o sistema de educação ao longo da próxima década” (World Bank, 2010, p. 5), logo, existe um alinhamento de aspectos políticos e econômicos nas diretrizes do BM para concretizar, com seus parceiros, o projeto de produção, também, numa perspectiva educacional. Diante disso, passamos a nos debruçar nos relatórios produzidos pelo BM, partindo do recorte do Brasil até chegarmos em específico ao Ceará, almejando entender as orientações e

reformas executadas para implantação e desenvolvimento do conceito de aprendizagem voltado para eficiência e eficácia da educação.

O discurso mais corrente defende que o conjunto dessas tendências e desses sintomas exige uma “reforma” da escola – termo guarda-chuva e fórmula mágica que em geral faz as vezes de reflexão. Mas “reforma” para construir que tipo de escola e escola para que tipo de sociedade? Hoje, as propostas mais estereotipadas sobre a “reforma” já não são uma etapa no caminho da transformação social, mas um elemento imposto com a única e restrita preocupação administrativa de tapar buraco, ou então como objeto de um estranho culto à “inovação” pela “inovação”, dissociada de qualquer implicação política clara. (Laval, 2004, s. p.)

A partir da segunda década dos anos 2000, os argumentos utilizados pelo BM e pelo empresariado brasileiro passaram a justificar a necessidade de novas reformas educacionais, alegando que ocorrem baixos índices de desempenho educacional que vão consolidar a chamada crise de aprendizagem, consequência direta da incompetência atribuída à escola no processo de aprendizagem, assim como, a desqualificação dos professores e a incapacidade de aprendizagem por parte dos estudantes. O conceito de aprendizagem, nas proposições e reformas neoliberais, expressa um caráter instrumental e dissolve a função do ensino, da apropriação da cultura e da ciência historicamente acumulada (Guerra; Figueiredo, 2021, p. 14-15). A percepção de mundo dos organismos internacionais entende que, se o Estado é ineficaz na execução do acesso ao direito à educação, então é preciso efetivar um modelo que possibilite o funcionamento de forma eficaz, o que, segundo as orientações e diretrizes do BM, seria a implementação da lógica gerencial nos serviços públicos. No âmbito educacional, baseia-se na reestruturação do modelo de educação, no qual se enfatiza a centralidade da aprendizagem e a relaciona diretamente com o crescimento econômico e desenvolvimento social para diminuição dos níveis de pobreza. Assim, o Banco Mundial reforça que os resultados da aprendizagem são adquiridos ao longo da vida [...]. A ideia de “aprendizagem ao longo da vida” respalda o conceito de empregabilidade. Nesse caso, o Banco Mundial argumenta que o aumento da produtividade dos pobres se dá por meio da aquisição de habilidades e competências (Guerra; Figueiredo, 2021, p. 14-15). Nesse sentido, ocorre um deslocamento do conceito de escolaridade para o de aprendizagem, priorizando o alcance da meta de universalização da educação primária. Não há uma perspectiva para formação integral dos jovens, não há uma preocupação com uma formação omnilateral dessas novas gerações de forma proposital. Pelo contrário, trata-se de um desenvolvimento estreitamente ligado à inserção produtiva das novas gerações.

Nessa perspectiva, a estratégia do Banco Mundial perpassa pela noção de aprendizagem, na qual a escola deixa de ser o lugar central da educação e passa a ser mais um espaço onde essa aprendizagem pode se efetivar. Essa separação se torna um dos pilares estruturais para o âmbito educacional, que se baseia no desenvolvimento de habilidades e competências na aprendizagem dos indivíduos, enfatizando concepções associadas ao mundo do trabalho, em específico, a formação do trabalhador para a sociedade capitalista em detrimento de uma formação que prioriza a emancipação humana. Assim, a partir das bases do processo de implementação das políticas neoliberais no Brasil, nos anos 1990, que contribuíram para a ampliação do projeto formativo proposto por organismos internacionais em colaboração do empresariado brasileiro, analisamos as principais formulações do documento (2018) sobre a crise de aprendizagem definida pelo Banco Mundial.

3.2 A crise da aprendizagem de acordo com Banco Mundial

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2018, os estudantes estão passando por uma crise de aprendizagem. Dessa forma, o Banco Mundial passa a enfatizar gradativamente a importância de os países procurarem soluções efetivas para essa questão. A crise da aprendizagem é apresentada pelo Banco Mundial com o argumento de que a baixa nos índices das avaliações educacionais é obstáculo para o crescimento econômico e o desenvolvimento. A “crise”, com ênfase para a aprendizagem, salienta a individualidade que é sustentada, pelos argumentos, a partir da Teoria do Capital Humano. Com base nesses argumentos, apontava-se também a necessidade de modernização da escola pública para acompanhar as novas demandas sociais, tecnológicas e do mercado de trabalho. A categoria “Crise da Aprendizagem” e a implementação da política neoliberal para a educação nos países da América Latina, está diretamente relacionada às políticas de financiamento que, associadas às avaliações, condicionam o investimento em educação. Nesse sentido, refletimos, neste estudo, sobre as consequências da participação direta do Banco Mundial na elaboração das políticas educacionais na América Latina, agora sobre o cerne da categoria da aprendizagem e da sua respectiva crise.

Com a denominada crise da aprendizagem, o BM ressalta a importância das avaliações externas, salientando a necessidade do monitoramento sobre os resultados e eficiência das metas de aprendizagem. Assim, o Banco Mundial elabora diversos documentos que objetivam orientar

novas diretrizes na educação, uma vez que o BM ressalta que os sistemas educacionais estão compostos, em sua maioria, por professores desqualificados. Dessa forma, eles seriam um obstáculo para geração de capital humano para a sociedade. Para o BM, essa crise seria decorrente da ineficiência da gestão da escola e dos professores, o que, por sua vez, geraria ineficácia nos sistemas educacionais. Para corrigir essa defasagem entre aprendizagem e capital humano, novas reformas educacionais são propostas, principalmente para os chamados países periféricos. Ao analisar a relação existente entre a categoria “Crise da Aprendizagem” e o aprofundamento da implementação da política educacional neoliberal nos países da América Latina, destaca-se o Banco Mundial como financiador e executor das políticas globais de educação, destacando sua atuação na assessoria técnica e reformulação dos sistemas educacionais como uma das soluções para a promoção de uma educação de qualidade. Com a crise de aprendizagem definida pelo Banco Mundial no documento *Aprendizagem para Todos: Investir nos Conhecimentos e Competências das Pessoas para Promover o Desenvolvimento – resumo executivo*, o Grupo Banco Mundial (2011) já propunha apoiar as reformas dos sistemas educacionais, seguindo as orientações mundiais do desenvolvimento do milênio. Já no documento *Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2018*, o Banco Mundial sistematiza e descreve três dimensões da crise de aprendizagem.

A primeira dimensão da crise de aprendizagem se relaciona, para o BM, aos resultados insatisfatórios obtidos nas avaliações externas, causados por um sistema educativo ineficaz, que não desenvolve nos alunos as competências e habilidades necessárias para uma vida produtiva. A primeira dimensão da crise são os próprios resultados da aprendizagem. A aprendizagem que se espera nas escolas, com frequência, não ocorre. Constata-se que, apesar dos estudantes passarem vários anos na escola, não possuem competências básicas de leitura, escrita e matemática básica. Essas seriam as deficiências constitutivas da crise de aprendizagem que ampliam a desigualdade e impossibilitam a redução da pobreza. Nesse momento, no sentido econômico do termo, se manifesta na falta de trabalhadores qualificados, e, conseqüentemente, na pouca capacidade produtiva para o desenvolvimento econômico e social (Banco Mundial, 2018).

A segunda dimensão da crise de aprendizagem são suas causas imediatas, as quais são visíveis nas escolas nas diversas formas na relação ensino-aprendizagem. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2018 identifica quatro formas importantes em que essa divisão acontece: as crianças chegam à escola sem preparo para a aprendizagem. Dentre os fatores estão: desnutrição, ambientes adversos associados à pobreza que dificultam a aprendizagem na primeira

infância. Com desenvolvimento básico precário ocorre que muitas crianças chegam à escola despreparadas para se beneficiarem plenamente do que ela oferece. Os custos para se estar na escola presencialmente impedem muitos jovens de frequentar a escola, e a dimensão social da exclusão, por exemplo, cria barreiras vinculadas ao gênero ou à deficiência física. Essas desigualdades na participação acadêmica ampliam as lacunas nos resultados da aprendizagem (Banco Mundial, 2018). A terceira dimensão da crise corresponde às suas causas sistêmicas mais profundas. Todos esses obstáculos nas escolas seriam motivados por fatores sistêmicos mais profundos que impossibilitam os principais atores de se centralizar na aprendizagem, seus interesses divergem da aprendizagem. Os políticos agem de modo a preservar sua posição de poder, que pode levá-los a beneficiar certos grupos; os professores, em vez de promoverem a aprendizagem dos estudantes, procuram proteger seus próprios cargos. Na abordagem proposta pelo BM, partes do sistema precisam estar alinhadas à aprendizagem e ser coerentes entre si, bem como os atores em todos os níveis devem ter capacidade para implementá-lo bem. (Banco Mundial, 2018). Outro aspecto da terceira dimensão salientada é que um sistema educacional, para funcionar com eficácia, precisa saber lidar com desafios técnicos, e, pela análise do Banco Mundial no relatório, os sistemas educacionais estão falhando com as escolas. Logo, para o BM, dois fatores compõem a terceira dimensão da crise:

- dificuldades técnicas – complexidade para reorganizar os sistemas educacionais em torno da aprendizagem;
- dificuldades políticas – os principais atores do setor educativo têm diferentes interesses e nem sempre priorizam a aprendizagem.

No âmbito das dificuldades técnicas, destaque para incapacidade de gestão, que impediria a centralidade de ações voltadas para a aprendizagem. É preciso uma padronização para a avaliação, uma vez que se cada sistema educacional avaliar seus estudantes de uma maneira diferente, isso geraria avaliações não confiáveis sem a presença de um sistema eficaz de monitoramento. São propostas três estratégias para a superação da crise: aprender mais sobre os níveis de aprendizagem, para que a melhora seja um objetivo formal e mensurável; basear o desenho das políticas em evidências, para que as escolas estejam a serviço da aprendizagem de todos os estudantes; construir correlações e alinhar os atores para que todo o sistema favoreça a aprendizagem (Banco Mundial, 2018).

Nesse sentido, a superação da crise de aprendizagem passaria por três estratégias, a primeira, aprender mais sobre o nível de aprendizagem. O BM propõe aplicar um sistema adequado de indicadores para medir a aprendizagem, pois “não há medidas suficientes de aprendizagem” (Banco Mundial, 2018, p. 17). Segundo essa perspectiva, professores bem-preparados e motivados saberiam como avaliar com regularidade a aprendizagem dos alunos. Da mesma forma, as avaliações nacionais e internacionais poderiam proporcionar informações que as avaliações em sala não podem. Na mesma direção:

Avaliações internacionais também fornecem informações que ajudam a melhorar os sistemas. [...] Permitem avaliar comparativamente o desempenho dos países e verificar as informações que emergem das avaliações nacionais. Além disso, podem ser ferramentas poderosas do ponto de vista político: uma vez que os líderes de diferentes países estão preocupados com a produtividade e competitividade a nível nacional, as comparações internacionais podem sensibilizar o nível de defasagem que um país experimenta em relação aos outros na promoção do capital humano (Banco Mundial, 2018, p. 18).

As avaliações nacionais e internacionais poderiam proporcionar informações que as avaliações em sala não podem, fornecendo resultados que ajudariam a melhorar os sistemas. “[...] Permitem avaliar comparativamente o desempenho dos países e verificar as informações que emergem das avaliações nacionais” (Banco Mundial, 2018, p. 18). Além disso, podem ser usados instrumentos do ponto de vista político: uma vez que os líderes de diferentes países estão preocupados com a produtividade e competitividade a nível nacional, as comparações internacionais podem sensibilizar o nível de defasagem que um país experimenta em relação aos outros na promoção do capital humano.

A segunda estratégia, com ênfase nas políticas em evidências, propõe utilizar os resultados das avaliações para identificar o que funciona em cada contexto, a fim de elaborar melhores intervenções centradas nos discentes, na sala de aula e/ou na escola; promover programas flexíveis para que haja maior permanência na escola; aumentar a eficácia do ensino; promover ações que recompensem os profissionais por seu bom desempenho; centrar todos os outros âmbitos no ensino e na aprendizagem. Ademais, melhor utilização dos insumos, inclusão de novas tecnologias e reformas centradas na gestão são consideradas fundamentais para a melhora dos resultados (Banco Mundial, 2018).

A terceira estratégia, construir alinhamentos entre os atores do setor educativo, propõe que atores internos e externos trabalhem juntos, particularmente no que diz respeito às avaliações de aprendizagem. Nesse contexto, a formação de professores passa a assumir um local para formar

profissionais que possuam capacidade de possibilitar aos estudantes o desenvolvimento de competências e habilidades para lidar com o imediato, com esse tipo de formação não se exige nem o rigor, nem o aprofundamento que se exigiria normalmente nos cursos de formação. Mais à frente, argumenta o documento que “a qualidade da educação está condicionada à qualidade de nossos professores” (Banco Mundial, 2014, p. 12). Assim, nessas orientações propostas pelo BM, a formação de professores passa a ser gerida pelas concepções da sociedade na lógica neoliberal, em que se consolida a propagação de iniciativas de programas “educativos e formativos” voltados para a competitividade. Portanto, a formação de professores é responsável em atender às exigências mercadológicas, atribuindo ao professor mais responsabilidades e funções, como afirma Kuenzer:

[...] as demandas de formação de professores respondem a configuração que se originam nas mudanças ocorridas no mundo do trabalho e nas relações sociais, e configurações oriundas das diferentes posições que são assumidas em relação aos projetos apresentados pelo grupo que ocupa o poder a partir de determinada correlação de forças. [...] cada etapa de desenvolvimento social e econômico correspondem projetos pedagógicos, aos quais correspondem perfis diferenciados de professores, de modo a atender às demandas dos sistemas social e produtivo com base na concepção dominante (Kuenzer, 1999, p. 166).

Responsabilizar professores pelas condições da ineficácia da aprendizagem e, conseqüentemente, pelos resultados dos estudantes nas avaliações em larga escala naturaliza as causas dos problemas sociais, tais como desemprego, fome, entre outros. No âmbito do indivíduo, a responsabilidade passa a ser direcionada aos estudantes, seus resultados negativos são conseqüências provenientes de ambientes carentes e professores desmotivados e com má formação. Segundo os relatórios do BM, os professores constituem o fator principal que afeta a aprendizagem nas escolas, alegando-se que a maior parte do tempo de ensino é perdido, porque o tempo em sala de aula é utilizado em outras atividades ou porque os professores estão ausentes.

A baixa qualidade dos professores é o principal fator restringindo a qualidade da educação. O magistério permanece uma profissão desprestigiada. Os requisitos para ingresso em cursos de licenciatura são fracos e a formação é de baixa qualidade. Além da pouca seletividade na contratação de professores para os sistemas educacionais estaduais e municipais, os salários não são vinculados ao desempenho. A mudança desse paradigma exigirá reformas coordenadas de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal. As tendências demográficas, no entanto, oferecerão uma grande oportunidade para elevar o nível dos professores e da qualidade da educação ao longo da próxima década, pois estima-se que a população em idade escolar diminuirá em 25% entre 2010 e 2025. Isso, aliado a um grande número de professores que irão se aposentar nos próximos anos, permitirá uma maior seleção na contratação de um número menor de professores que serão necessários para substituir os que estarão se aposentando. (Banco Mundial, 2017, p. 127)

As diretrizes do Banco Mundial baseiam-se nas justificativas dos baixos índices de desempenho acadêmico dos estudantes, almejando aprofundar a chamada crise de aprendizagem, decorrente da suposta incompetência da escola e da incapacidade dos sistemas de ensino de possibilitarem o processo de aprendizagem. No âmbito do indivíduo, esses problemas estão relacionados aos estudantes, os quais são oriundos de ambientes carentes, e aos professores, que são desmotivados e apresentam má formação. Sobre a sala de aula, a escola e o sistema educacional, argumenta-se sobre a má gestão de recursos, insumos e a falta de governabilidade. Ao que tudo indica, os argumentos do Banco Mundial sobre a crise da aprendizagem ressignificam o discurso sobre a ineficiência dos serviços e recursos públicos. A constante reafirmação da falta de qualificação e a responsabilização dos docentes pela ineficiência da aprendizagem não passam despercebidas na análise documental realizada no decorrer da pesquisa, e isso se repete em outros relatórios produzidos, destacamos o documento *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean* (Professores excelentes: Como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe), publicado pelo Banco Mundial (2014), o qual nos fornece aspectos baseados na perspectiva adotados em relação à educação e ao papel dos professores.

Aumento da qualidade da formação de professores. A qualidade acadêmica dos estudantes que ingressam nas faculdades de pedagogia é deficiente, mas a qualidade desses programas é também desanimadoramente baixa. Os relatórios qualitativos de formação pré-serviço na América Latina geralmente a descrevem como sendo deficiente no fornecimento de domínio suficiente do conteúdo e de pedagogia centrada no estudante; de ficar isolada do sistema escolar e da formulação de políticas educacionais; e de incluir a exposição prática para trabalhar em escolas somente no final do curso e às vezes nem isso (Banco Mundial, 2014, p. 27)

A crise da aprendizagem deposita diretamente na escola e nos docentes a responsabilidade pelos resultados dos estudantes nas avaliações em larga escala, de abrangência nacional e internacional. Nesse sentido, para o Banco Mundial, a crise de aprendizagem pode ser compreendida como a ressignificação dos princípios da ideologia gerencial e do capital humano, as mesmas bases que criaram os argumentos da crise do Estado brasileiro. Os recursos frequentemente não chegam às salas de aula ou não afetam a aprendizagem. Destinar recursos suficientes à educação é crucial, mas a escassez destes no sistema explica somente uma pequena parte da crise na aprendizagem. Com a definição da agenda do BM para o combate à pobreza, as políticas educacionais passaram a integrar as recomendações para os países em desenvolvimento,

e, na perspectiva do BM, professores desqualificados, falta de insumos e gestão ineficiente formam o conjunto de problemas que não permite uma evolução na aprendizagem.

Figura 5 – Relatório do Grupo Banco Mundial – *Professores Excelentes*



Fonte: World Bank¹³

No prefácio desse documento, expressa-se a ideia da escola como empresa que deve ter como foco a eficiência e eficácia, orientando o Brasil para a necessidade de produzir resultados positivos nas metas estabelecidas para a educação. Na perspectiva do BM, as avaliações internacionais podem ser utilizadas como indicadores adequados, para apontar caminhos para reformas que proporcionem o alinhamento das políticas educacionais brasileiras, permitindo inovação no planejamento para uma aprendizagem eficaz, são estratégias que focam nas mudanças necessárias para transformar os sistemas educacionais e alcançar metas positivas na aprendizagem. Nessa abordagem, para tornar eficientes as promessas da educação, é necessário acelerar a aprendizagem; logo, para o BM, a superação da crise é fundamental, pois: realizar a promessa de

¹³ Disponível em: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Highlights%20&%20Features/lac/LC5/Portuguese-excellent-teachers-report.pdf> Acesso em: 12 dez. 2024.

educação significa dar-lhes a oportunidade não apenas de competir na economia do futuro, mas também de melhorar suas comunidades, construir países mais fortes e se aproximar do objetivo de finalmente garantir que não haja mais pobreza no mundo (Banco Mundial, 2018).

As observações do BM supõem que a ineficiência dos sistemas educacionais decorre numa crise de aprendizagem, todavia são independentes da estrutura econômica da sociedade; ressaltam as causas e soluções para a superação, contudo, alegam que é preciso considerar o elemento econômico, sendo a educação uma das esferas sociais responsável como transformador da realidade social, assim, o crescimento econômico deve ser o grande objetivo de um sistema educacional para o Banco. Dentre os vários desdobramentos das crises política e econômica que afetam a educação básica no Brasil, chama atenção o fato de elas não abalarem o viés da eficiência, a maneira como os analistas do Banco Mundial apresentam os problemas inseridos na realidade fiscal brasileira, mas jogam sombra sobre as dificuldades. O relatório faz uma análise que se baseia na lógica de quanto mais dinheiro menor a eficiência dos gastos, o que pode levar a um diagnóstico impreciso. A predominância dessa lógica fica explícita no seguinte trecho:

Municípios mais ricos, com uma alta taxa de receita corrente líquida por aluno, tendem a ser bem menos eficientes que municípios mais pobres. Logo, é provável que para cumprir as regras constitucionais, muitos municípios ricos sejam obrigados a gastar em itens que não necessariamente ampliem o aprendizado. [...] Se este gasto adicional por aluno não resulta em maior aprendizado, isso explicaria a maior ineficiência de municípios mais ricos. (Banco Mundial, 2017, p. 13)

Esse é um dos fatores que voltam o olhar do Banco Mundial para o estado do Ceará por ser considerado pobre, mas alcançar destaque nos sistemas avaliativos:

O estado brasileiro do Ceará constitui um exemplo relevante de como superar condições socioeconômicas adversas para melhorar substancialmente os resultados educacionais com o uso eficiente dos recursos. O Ceará é um estado relativamente pobre, com o seu PIB per capita sendo o quinto menor entre as 27 unidades federativas brasileiras – corresponde a um terço da renda per capita dos estados mais ricos. O Ceará tem aproximadamente 9 milhões de habitantes, equivalente à população da Áustria ou Israel, e superior a de 100 outros países, entre os quais o Paraguai, a Finlândia, a Irlanda e a Nova Zelândia. Apesar da escassez de recursos, o estado apresentou o maior aumento no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no ensino fundamental (incluindo os anos iniciais, do 1º ao 5º ano, e anos finais, do 6º ao 9º) desde 2005, quando o índice começou a ser mensurado. O Ideb mede a qualidade da educação no país com base nas taxas de aprovação escolar e na pontuação nas avaliações de aprendizagem de português e matemática. Quase todos os 184 municípios cearenses deixaram de apresentar níveis muito baixos de qualidade educacional em termos de aprendizado e aprovação escolar, e seus resultados atuais estão entre as melhores pontuações do Ideb em nível nacional. O Ceará tem 10 municípios entre os 20 mais bem classificados do país, inclusive Sobral, que obteve a pontuação mais alta. (Loureiro *et al.*, 2020, p. 02)

A crise de aprendizagem seria causada por um conjunto de fatores e se expressaria por meio dos baixos resultados nas avaliações externas. O BM ressaltava o desequilíbrio entre os gastos públicos na educação e os baixos níveis alcançados na aprendizagem, com isso enfatiza o discurso de que, com os investimentos certos, pode-se gerar resultados eficientes, e os países podem gastar de forma eficaz. Segundo a perspectiva do Banco Mundial, ao analisar as práticas de gestão, salienta-se que as escolas nos países em desenvolvimento frequentemente sofrem de gestão ineficientes em comparação com as escolas dos países mais ricos. A gestão ineficaz reduz a qualidade da educação, assim, o uso eficaz dos recursos significa alcançar metas que priorizem a aprendizagem. Nessa esteira, numa articulação entre BM e o estado do Ceará, ocorre a divulgação de um modelo adotado e executado de maneira eficiente, com base em uma gestão educacional alicerçada em resultados, que é a principal característica dessa parceria que se consolida e busca expandir sua atuação para os demais países com os quais o Banco Mundial possui relações de financiamentos.

3.3 Modelo de gestão por resultados e redução da pobreza de aprendizagem no estado do Ceará

A função primordial do Estado é prover serviços e produtos que propiciem a melhoria contínua da qualidade de vida da população. Assim, cabe aos gestores públicos o compromisso de realizar a melhor alocação dos recursos públicos e orientar as ações do Governo para o alcance dos resultados esperados. Por isso, nas últimas décadas, os governos têm buscado identificar as principais tendências da gestão pública contemporânea e as experiências institucionais exitosas para incorporar melhores práticas na busca da maior efetividade e eficácia dos programas governamentais. Para tanto, Instituições Internacionais como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), a Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA), entre outras, disseminam essas práticas e articulam o intercâmbio de experiências e lições aprendidas visando o aperfeiçoamento dos modelos de gestão pública. Neste sentido, o Governo do Ceará, ao buscar boas práticas de gestão pública e investimentos para apoiar e fortalecer o desenvolvimento, contou com a parceria do Banco Mundial para elaborar o desenho de uma Operação de Crédito inovadora a nível estadual na modalidade SWAp¹. O Projeto SWAp, acordo assinado entre o Estado e o BIRD no ano de 2005, veio modificar a tendência existente de financiamento de obras físicas ou programas de governo, passando a financiar o desempenho, a partir do estabelecimento de metas, dando ênfase à disseminação de uma moderna prática de gestão, o modelo de Gestão por Resultados (GPR). (IPECE, 2009, p. 03)

Com a definição da agenda do BM para o combate à pobreza, faz parte do ideário neoliberal a defesa da educação como estratégia fundamental para o desenvolvimento econômico e social dos países periféricos. As políticas educacionais passaram a integrar as recomendações

para os países em desenvolvimento, também, como forma de intervir no processo de reprodução da pobreza nesses locais. Nas últimas décadas, os governos de diversos países periféricos têm buscado implantar as principais tendências da gestão pública baseada em resultados, que priorizam o uso dos resultados das avaliações sistemáticas a partir de programas aplicados pelos municípios e estados, usando os dados para analisar e efetivar suas estratégias, com destaque para o alcance de resultados no ensino básico. Inspirado no caso do estado do Ceará, o qual, para a perspectiva do Banco Mundial, é um caso de sucesso de eficiência e eficácia na gestão de gastos. Por meio dos relatórios elaborados pelo Banco Mundial, iremos nos debruçar sobre aqueles que se referem ao estado do Ceará, priorizando nossa análise aos seguintes documentos: *O Ceará é um Modelo para Reduzir a Pobreza de Aprendizagem, Banco Mundial, 2020* e *Implementando um mecanismo de incentivos para os governos municipais melhorarem os resultados da educação: um guia de implementação inspirado no caso do Ceará*. Ambos apresentam orientações para a implementação de um mecanismo de financiamento baseado em resultados com o objetivo de melhorar os resultados educacionais. Assim, são apresentados passos concretos para os governos que desejam implementar uma dinâmica de transferências para incentivar os governos subnacionais a melhorarem os resultados educacionais com foco na aprendizagem.

Nesse sentido, a gestão pública do estado do Ceará e a educação cearense passam a ser uma vitrine após buscar recursos financeiros no mercado em 2005, estabelecendo a parceria com o Banco Mundial para elaborar um mecanismo tido por inovador para seus agentes. A partir do estabelecimento de metas, dá-se ênfase à disseminação do que consideram uma moderna prática de gestão, o modelo de Gestão por Resultados (GPR). Ademais, são adotadas medidas políticas com o objetivo de diminuir os gastos do estado na manutenção das políticas de bem-estar social. Vale salientar que o Estado, fruto das críticas neoliberais, foi uma forma histórica, consequência do padrão de acumulação baseado no modo de produção taylorista-fordista.

Na perspectiva dos neoliberais, o Estado deixou de aparecer como fórmula salvadora, como foi para os keynesianos, e tornou-se parte fundamental do problema. Destarte, o caminho a ser seguido deixou de ser a utilização do Estado para a promoção de um projeto de desenvolvimento econômico, mas, pelo contrário, tratava-se de encurtar o seu raio de ação para liberar, no mercado, o dinamismo nele contido. Passou a predominar a ideia da redefinição do Estado para que este realizasse as reformas que se faziam necessárias e dirigisse a economia ao rumo pretendido. Aliás, cumpre salientar que esse foi (e é ainda) o núcleo das políticas de liberalização ou das reformas orientadas para o mercado, cujo propósito foi reduzir os gastos públicos em proteção social e priorizar a assistência social aos mais vulneráveis socialmente. (Noma; Lima, 2009, p. 174).

As experiências institucionais tidas como exitosas buscam incorporar as melhores práticas almejando alcançar cada vez mais a efetividade e a eficácia dos programas governamentais. Ao analisarmos as reformas educacionais como construto da sociedade neoliberal e as recomendações propostas pelo Banco Mundial para as políticas de educação, objetivando a garantia de resultados, entendemos que o espaço formal está circunscrito nas relações de classes contidas na sociedade capitalista. Assim a práxis educativa nesse contexto objetiva produzir individualidades de acordo com as determinações de um tipo de sociedade, o que ocorre pela sua influência sobre o campo das decisões individuais, além do processo de apropriação por parte dos indivíduos por meio da aprendizagem a partir do acúmulo da experiência humana, sendo a produção de individualidades compatível com a formação social. Isso ocorre com o objetivo de “[...] tornar aptos a reagir adequadamente a eventos e situações imprevisíveis, novas, que se apresentarão mais tarde nas suas vidas” (Lukács, 1981, p. 152). A educação é algo imanente ao processo de reprodução social, as reformas na educação cearense, articuladas com as orientações do Banco Mundial, são pilares dessa reestruturação, buscando implementar as principais tendências da gestão pública contemporânea

A educação é o solo particular onde se articula o processo de humanização por parte do indivíduo, que se apropria de valores, habilidades, conhecimentos, costumes, formas de pensar e agir, entre outras objetivações que constituem a esfera genérica. Isso revela o peso ontológico da práxis educativa para a constituição e desenvolvimento histórico do ser social. [...]. O complexo da educação é muito mais do que um simples canal da continuidade histórica do ser social, ele é um mecanismo essencial para a retificação do homem historicamente determinado. A educação se confunde com o processo socialmente condicionado de formação humana, sendo dentro de suas coordenadas funcionais, responsável tanto pelo avanço como pelo retrocesso das individualidades concretas. É importante destacar que a educação no sentido ontológico, não é trabalho, mas um tipo específico de práxis social integrante do complexo da reprodução social. (Santos; Costa, 2015, p. 112).

Ao articular a escola aos interesses econômicos oriundos do mundo do trabalho, associados à racionalidade neoliberal, as reformas propostas procuram constituir modos de subjetivação específicos, usando aspectos emocionais, as chamadas competências socioemocionais, com o objetivo de intensificar a produtividade dos indivíduos para uma determinada gramática formativa do trabalho em prol de uma melhoria social. Assim sendo, nosso olhar para a reforma no Ceará parte da perspectiva das suas práticas para disseminar subjetividades que perpetuem essa dinâmica social.

Inclui programas formais ou não formais, para além de toda a gama de beneficiários e interessados nestes programas: professores, formadores, administradores, funcionários, estudantes e as suas famílias e empregadores. Inclui também as regras, políticas e mecanismos de responsabilização que aglutinam um sistema de educação, bem como os recursos e mecanismos de financiamento que o sustentam. Este conceito mais inclusivo do sistema educacional permite ao Grupo do Banco e aos países parceiros aproveitar as oportunidades e eliminar as barreiras que se situam fora dos limites do sistema tal como ele é tradicionalmente definido. Melhorar os sistemas de educação significa ir além de fornecer simplesmente recursos. Não se duvida que proporcionar níveis adequados de recursos escolares – quer se trate de instalações escolares, professores qualificados ou livros escolares – é muito importante para o progresso educacional de um país. Na verdade, o aumento de recursos dos anos recentes tornou possível matricular milhões adicionais de crianças; este esforço deve continuar sempre que os recursos sejam ainda inadequados. Mas melhorar os sistemas exige também garantir que os recursos serão utilizados de forma mais eficaz, para acelerar a aprendizagem. Ainda que estratégias anteriores reconhecessem este objectivo, a nova estratégia dá-lhe mais ênfase, situando-o num contexto de avaliação e reforma do sistema educacional. (Banco Mundial, 2011 p. 5)

A descentralização da escola no processo de produção de conhecimentos é estratégica para a inserção de um novo modelo de escolarização: flexível, de menor duração, centrada no desenvolvimento de competências e habilidades, voltadas aos interesses da reprodução capitalista. Diante disso, em específico ao Ceará, almejando entender as orientações e objetivos para compreensão acerca do conceito de aprendizagem voltado para eficiência e eficácia da educação, voltamos nosso olhar para as políticas e projetos no âmbito educacional, que objetivam disseminar essas práticas, articulando o intercâmbio de experiências, visando à ampliação dos modelos de gestão pública, tomando como referência as experiências tidas como exitosas, como o caso do estado do Ceará, que não é apenas o financiado, passa a exercer também a função de agente que desenvolve e aplica o modelo antes proposto pelo Banco Mundial, como salienta Pronko ao afirmar que

a construção de uma complexa malha de agências e agentes que colaboram na elaboração, difusão, tradução e adaptação de orientações de políticas definidas de acordo com os interesses e a visão programática do BM reforça seu papel, conferindo-lhe, ao mesmo tempo, legitimidade e capilaridade, contribuindo para a ilusão da existência de um discurso único e global sobre educação, fora do qual só restaria irracionalidade, incompetência e desordem. (Pronko, 2016, p. 109).

O que perpassa não é só a disseminação e a divulgação dos resultados de avaliações de larga escala nessa área, mas também a sua análise para incorporar as práticas que geram maior efetividade e eficácia dos programas governamentais, assim como nos indicadores usados, que metas a serem alcançadas nos desembolsos de financiamentos propostas pelo Banco Mundial. No Ceará, a Reforma da Educação Básica foi alinhada às orientações dos organismos multilaterais, com base nas propostas desde a Conferência Mundial de Educação Para Todos, em Jomtien, na

Tailândia, em 1990. As decisões do sistema educacional cearense se basearam na política educacional adotada pelo movimento “Todos pela Educação de Qualidade para Todos” (Naspolini, 2001, p. 170), objetivando a garantia de resultados, entendendo seu desenvolvimento como constructo da sociedade da qual faz parte, por meio da análise das políticas de incentivo educacional promovidas pós-reforma educacional no estado, as quais possibilitaram essas transformações nas diretrizes e gestão da educação cearense.

Com foco, sobretudo, nas necessidades básicas de aprendizagem, o estado cearense implementou mudanças no setor educacional adotando ações, como a descentralização da oferta de serviços à população, mas com a centralização do seu controle, por meio dos sistemas operacionais de acompanhamento de resultados e avaliações de desempenho, próprios do toyotismo. No âmbito da Gestão Educacional, seguindo as recomendações contidas nos instrumentos de concessão de empréstimos do Banco Mundial, os valores dos financiamentos seriam usados em cinco setores: Gestão do Setor Público; Educação; Saúde; Água e Saneamento; Negócios e Inovação. Neste estudo, nós nos concentramos no âmbito educacional, destacando que foram implementadas as seguintes medidas: a universalização do acesso de crianças e adolescentes ao ensino fundamental; redução da evasão escolar no ensino fundamental; expansão da Educação de Jovens e Adultos (EJA); promoção da inclusão de crianças com necessidades especiais, por meio da implantação do atendimento integrado em escolas públicas e regularização das escolas indígenas; municipalização do ensino fundamental; democratização da escola pública, implantação e consolidação de três sistemas de Gestão Escolar: o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará (SPAECE, 1992), Sistema Integrado de Gestão Educacional (SIGE, 1997) e o Sistema de Acompanhamento Pedagógico (SAP, 1996).

Como observa Naspolini, “os avanços registrados no Ceará, no período 1995/2000, podem ser agrupados em ações de Gestão Educacional e Desenvolvimento Técnico-Pedagógico, que se constituem nas duas grandes áreas fins da política educacional” (Naspolini, 2001, p. 172). A reforma no estado se caracteriza como um terceiro tipo “baseado na imagem de uma espiral, em que são combinados os fluxos vertical e horizontal. Nesse modelo, as decisões transitam tanto a partir dos níveis hierárquicos superiores (como as secretarias municipais e estadual de educação), como a partir da base (conjunto de escolas)” (Naspolini, 2001, p. 170).

A proposta de construção desse modelo se fundamenta no discurso de sua implantação que deve ser realizada de maneira coletiva e dialética, na qual todos participam e tomam decisões,

visando tanto à experiência local no âmbito escolar, como às demandas de estado. Uma das principais ações dessa perspectiva é a consolidação Gestão Por Resultados (GPR), com seu objetivo central sendo a contenção das despesas públicas. Com isso, buscam analisar fatores que ampliam os gastos, ocasionando, assim, uma perda de eficiência de acordo com a proposta baseada nesse modelo de gerenciamento.

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. Em vez disso, o Brasil está gastando 62% mais do que precisaria para atingir o desempenho atualmente observado em escolas públicas, o que corresponde a quase 1% do PIB. Os gastos públicos com o ensino superior também são altamente ineficientes, e quase 50% dos recursos poderiam ser economizados. Os gastos públicos com ensino fundamental e médio são progressivos, mas os gastos com o ensino superior são altamente regressivos. Isso indica a necessidade de introduzir o pagamento de mensalidades em universidades públicas para as famílias mais ricas e de direcionar melhor o acesso ao financiamento estudantil para o ensino superior (programa FIES). (Banco Mundial, 2017, p. 166)

No âmbito educacional, são inseridos os princípios da competitividade, da individualidade e meritocracia, mediante a avaliação do desempenho dos estudantes e escolas pelos sistemas de avaliação padronizada. Com a implantação da GPR, o Ceará abre as portas da educação a programas e projetos educacionais elaborados por institutos e fundações de cunho empresarial e, em 2006, cria o grupo “Todos pela Educação de Qualidade para Todos” (Naspolini, 2001, p. 170), o qual sintetiza os seguinte pressuposto: “acesso universal à educação básica de qualidade”, com foco nas necessidades básicas de aprendizagem, de acordo com valores defendidos pelos organismos e instituições que fundamentam essa perspectiva educacional. As decisões do sistema educacional cearense se basearam na política educacional adotada pelo movimento.

As reformas na educação cearense, articuladas com as orientações do Banco Mundial, são pilares dessa reestruturação, buscando implementar as principais tendências da gestão pública contemporânea e as experiências institucionais exitosas para incorporar as melhores práticas na busca da maior efetividade e eficácia dos programas governamentais com base nas orientações propostas desde a Conferência Mundial de Educação Para Todos, em Jomtien, na Tailândia, em 1990.

A educação é algo imanente ao processo de reprodução social, a partir de 2005, o Banco Mundial consolidou seu apoio ao governo do estado do Ceará por meio de uma série de projetos

multissetoriais de investimento, com os desembolsos vinculados a indicadores. Os indicadores foram concebidos para atingir resultados em vários setores, dando margem para criação de um novo instrumento de empréstimo no Banco Mundial, chamado Program for Results (PforR)¹⁴.

O mecanismo de financiamento baseado em resultados no Ceará foi inspirado em um projeto de investimento do Banco Mundial com o governo do estado focado em resultados. A partir de 2005, o Banco Mundial apoiou o governo do estado do Ceará através de uma sequência de projetos de investimento multissetoriais, com os desembolsos vinculados a indicadores. Os indicadores foram desenhados para alcançar resultados em vários setores, incluindo educação, e essa experiência desempenhou um papel na motivação da criação de um novo instrumento de empréstimo no Banco Mundial chamado Program for Results (PforR). Os projetos também ajudaram a fortalecer a capacidade do governo do estado de identificar indicadores e metas e a lógica de condicionar desembolsos à consecução de metas de indicadores relevantes para os setores apoiados pelo projeto foram replicados pelo governo do estado do Ceará (Loureiro *et al.*, 2020, p. 17)

Logo, nessa articulação entre BM e o estado do Ceará, a divulgação do modelo adotado e executado de maneira eficiente, com base em uma gestão educacional baseada em resultados, é a principal característica desse projeto que se consolida e busca expandir sua atuação para os demais países com os quais o Banco Mundial possui relações de financiamentos. A proposta do PforR Ceará foi continuar avançando nos principais indicadores do SWAp I e II, verifica-se que o impacto desses projetos não se dá somente pelo alcance das metas estabelecidas, as quais, em última instância, garantem o recebimento dos recursos, mas também as mudanças institucionais na gestão pública do estado do Ceará

O SWAp (*Sector Wide Approach* ou Abordagem Setorial Abrangente) – Ceará foi uma operação de crédito para um ente subnacional, levando em consideração as dinâmicas de obras físicas ou políticas de governo para os empréstimos baseados em performance, por meio do alcance de metas pré-estabelecidas. Swap é um instrumento financeiro que apoia, de forma coordenada, uma estratégia e plano de ação em um setor ou subsetor. Utiliza a capacidade institucional existente e multiplica o seu impacto, em comparação a projetos tradicionais¹⁵. O Banco financia uma proporção ajustada das despesas do programa, e seus fundos podem ser conjugados com os do Governo e/ou de outros. Os recursos são desembolsados periodicamente, mediante a apresentação de relatórios financeiros da execução do programa.

¹⁴ Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental – PforR Ceará. Acordo de Empréstimo assinado em dezembro de 2013 entre o Banco Mundial e o Governo do Estado do Ceará, o Projeto PforR teve vigência de 5 (cinco) anos, encerrando-se em janeiro de 2019 (IPECE, 2019, p. 01).

¹⁵ Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/governador-assina-emprestimo-de-us-240-milhoes-com-ban-co-mundial/952793> Acesso em: 12 fev. 2025.

A partir do ano de 2004, o governo brasileiro vem realizando acordos com o Banco Mundial por meio da utilização de uma nova abordagem para os financiamentos, diferente daquelas utilizadas nas décadas anteriores. Esta abordagem faz uso de instrumentos tradicionais, como os descritos na seção anterior, mas os adota com um outro olhar, no que concerne à compreensão do que seja setorial, bem como da forma de liberação de recursos. A nova abordagem é conhecida, nos termos técnicos do Banco Mundial, como SWAps (Sector Wide Approaches) ou Programas com Enfoque Setorial Amplo. De acordo com o Banco (2005a, p. 1), os SWAps “são mecanismos que buscam apoiar programas de reformas setoriais baseados em objetivos de desenvolvimento de longo prazo” (Machado, 2007, p 12).

Aplica-se um mecanismo comum de gestão financeira, aquisições e proteção social, ambiental e auditoria. Esse modelo de operação tem a seguinte estrutura: suporte aos programas prioritários do Governo, anteriormente selecionados e acordados; vínculo dos desembolsos ao cumprimento de metas de desempenho por parte de secretarias do estado, indicadas dentro do escopo do projeto – esses indicadores identificam áreas essenciais para o desenvolvimento institucional do Ceará; suporte às reformas de modernização da gestão do setor público; e, por fim, depósito dos recursos diretamente na conta do Tesouro, dando ao estado flexibilidade no uso dos valores recebidos (IPECE, 2013).

Figura 6 – Projeto SWAp II e Relatório de Desempenho Anual



Fonte: IPECE¹⁶

¹⁶ Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/relatorio_anual/ Acesso em: 10 fev. 2025.

As duas operações do SWAp – Ceará (SWAp I – Projeto Ceará MultiSetorial de Inclusão e Desenvolvimento Social, iniciado em 18/10/2005 e concluído em 31/12/2007; SWAp II – Impacto, lições aprendidas e melhores práticas, assinado em 19/03/2009 com prazo final em 30/06/2012) possuem características parecidas. As duas são multissetoriais e possuem um componente de assistência técnica que amplia o conhecimento e, sobretudo, fortalece as ações necessárias para o alcance das metas. Obedecendo a essa lógica, o Banco Mundial estabelece diferentes modalidades de instrumentos para a concessão de empréstimos. Para compreender o seu significado apresentamos os principais instrumentos utilizados pelo Banco nos últimos anos:

- Empréstimos para Programas Adaptáveis (EPA) – destina-se a programas de longa duração, contendo determinados critérios acordados previamente entre o BM e os Governos Federal e Estaduais para a liberação de recursos: programa de desenvolvimento em longo prazo deverá ser escalonado e apoiado pelo próprio empréstimo; políticas setoriais deverão ser desenvolvidas durante a implementação do projeto; deverão ser estabelecidas prioridades para o investimento dos recursos. Nesse sentido, o projeto é avaliado e revisado ao longo de sua execução com vistas a preparar o desenvolvimento da fase seguinte. Esse instrumento vem sendo utilizado para o financiamento do Projeto Bahia que tem por objetivos promover a melhoria da qualidade da educação, ampliar o acesso à educação e fortalecer a gestão da educação. Esse instrumento foi utilizado como recurso para a concessão de empréstimos para a terceira fase do FUNDESCOLA firmado entre o BM e o MEC no ano de 2002 (Machado, 2007, p. 11);
- Empréstimo para Investimento e Manutenção Setorial (EIMS) – financia programas de gastos públicos em determinados setores, objetivando “alinhar os gastos, as políticas e o desempenho setorial às prioridades de desenvolvimento de um país”. Esse instrumento foi utilizado como recurso para o financiamento do Projeto Nordeste, pois “o BM considerava que os estados do Nordeste e o Governo Federal não tinham capacidade gerencial instalada para executar projetos de grandes dimensões” (Machado, 2007, p. 8);
- Empréstimo para Investimento Específico (EIE) – este instrumento “apoia a criação, recuperação e conservação da infraestrutura econômica, social e institucional”,

financiando também, serviços de consultoria e programas de capacitação e gerenciamento. Esse modelo foi utilizado para financiar os Projetos de Inovações na Educação Básica do estado de São Paulo, os Projetos para a Melhoria da Qualidade da Educação dos estados de Minas Gerais e Paraná e outros projetos implementados nos estados do Ceará, Maranhão e Pernambuco (Machado, 2007, p. 10).

Machado (2007) afirma que todos os modelos de instrumentos adotados pelo Banco Mundial para a concessão de empréstimos devem ser considerados na análise dos financiamentos fornecidos ao Brasil. "Cada detalhe que envolve a escolha do instrumento pode definir, distintamente, o desenho dos projetos e adequar os seus objetivos aos objetivos do país ou do Banco Mundial" (Machado, 2007, p. 16). Seguindo as recomendações contidas nos instrumentos de concessão de empréstimos do Banco Mundial para as políticas de educação, objetivando a garantia de resultados, como pilar estão os indicadores que vão orientar e avaliar o alcance das metas estabelecidas para o recebimento dos desembolsos financeiros. Ao investigar os processos de financiamentos, temos como foco analisar as ações voltadas para implantação da Gestão por Resultados (GPR) no estado do Ceará, sobretudo no âmbito educacional. Cumpre destacar que a SEDUC (Secretaria de Educação do Ceará) é a responsável pela produção dos relatórios acerca dos projetos que serviram como dados para alcançarem as metas de desembolsos para o setor da educação no estado.

Os programas utilizados para justificar o cumprimento dos indicadores de desembolso no que cabe às obrigações da SEDUC (Secretaria de Educação do Ceará) foram o SPAECE ALFA (Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará) e o PAIC (Programa de Aprendizagem na Idade Certa), presentes nos relatórios de desempenho do SWAp I e II. Com os indicadores de resultados e as metas estabelecidas, inicia-se o processo de implementação do mecanismo baseado em resultados.

Figura 7 – Quadro de detalhamento dos indicadores de desembolso

Detalhamento dos Indicadores de Desembolso							
Indicadores de Desembolso	Descrição / Protocolo de Cálculo	Base	Valores Previstos				Fontes de Dados / (Prazo Final para apresentação à UGP)
			2008	2009	2010	2011	
Setor 2: Educação							
Setorial Responsável: SEDUC							
Exames estaduais do aprendizado dos alunos das 2a, 5a, 9a & 12ª séries.	Resultados de exames externos processados e informados publicamente em nível de escolas individuais. <i>Os resultados são publicados na página da SEDUC e divulgados fisicamente às escolas junto com um relatório de melhores práticas, elaborado pela SEDUC.</i>	Quatro exames aplicados nas 2a, 5ª, 9ª & 12ª séries.	Quatro exames aplicados em pelo menos 90% das escolas; resultados divulgados.	Quatro exames aplicados em pelo menos 90% das escolas; resultados divulgados.	Quatro exames aplicados em pelo menos 90% das escolas; resultados divulgados.	Quatro exames aplicados em pelo menos 90% das escolas; resultados divulgados.	SEDUC (31 de Março de cada ano).
Municípios com um programa operacional de alfabetização infantil (Alfabetização na Idade Certa).	Um "programa operacional" é definido como: (a) gerente municipal do programa indicado; (b) material didático entregue às escolas municipais; e (c) o percentual de gerentes de programa que recebem recursos do Estado atingiu no final de 2009 – 2011 os seguintes percentuais:	--	>70% de municípios com (a) & (b) (c) --	>70% de municípios com (a) & (b); (c) 40% dos gerentes de programa recebem recursos do Estado.	>75% de municípios com (a) & (b); (c) 50% dos gerentes de programa recebem recursos do Estado.	>80% de municípios com (a) & (b); (c) 60% dos gerentes de programa recebem recursos do Estado.	SEDUC (31 de Março de cada ano).

Fonte: IPECE¹⁷

O discurso em torno do projeto SWAp representa a propagação de uma nova modalidade de financiamento de obras físicas ou programas de governo, passando a financiar o desempenho.

À medida que o Estado adquire experiência organizacional, seguindo as orientações e modelos estabelecidos pelo BM, o instrumento de financiamento, por sua vez, se torna mais flexível e a organização da estrutura educacional definida pelo Banco se tornam mais presente. Nesse sentido, é possível verificar que as condições exigidas, no âmbito dos acordos firmados entre BM/MEC/Secretarias estaduais de educação, trazem recomendações do Banco Mundial para as políticas de educação, objetivando a garantia de resultados, eliminando a evasão e a repetência escolar, assegurando os investimentos externos, para implantação e desenvolvimento de políticas de gestão da educação e instrumentos de avaliação de desempenho, além dos sistemas externos de avaliação do rendimento escolar. Segundo Reis (2006), os sistemas externos de avaliação, na concepção neoliberal, encontram suas justificativas em razão da influência exercida pelos elementos do mercado na educação, atrelados aos resultados dos sistemas externos de avaliação da aprendizagem, visando à promoção da competição entre as instituições escolares. Portanto:

¹⁷ Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/indicadores/> Acesso em: 10 fev. 2025.

[...] a lógica utilizada é a de que o controle externo pode trazer eficiência e eficácia para o ensino e a culpabilização dos indivíduos pelos fracassos das instituições é uma das representações dominantes na atualidade e permite tirar a responsabilidade dos setores privados em relação aos problemas sociais gerados, pela escassez de investimentos para minimizar a falta de emprego. Transfere-se para a instituição escolar a responsabilidade de preparar os indivíduos com novos valores e comportamentos para superar a crise econômica [...] esses discursos e práticas têm levado a opinião pública a aceitar como causa dos problemas econômicos e sociais a crise na educação, imputando a responsabilidade para as instituições educativas (Reis, 2006, p. 52-54).

Ainda falando dos sistemas de avaliação externos praticados na educação brasileira, Sousa (2007) diz que:

[...] mesmo partindo da constatação de que é necessário compreender os problemas e sucessos que a realidade brasileira apresenta, consideramos temerário um sistema de avaliação cujo indicador nuclear seja o rendimento do aluno [...] Pois, a questão central nesta proposta não é a de buscar subsídios para intervenções mais precisas e consistentes do poder público, mas sim instalar mecanismos que estimulem a competição entre as escolas, responsabilizando-as pelo sucesso ou fracasso escolar (Sousa, 2007, p. 279).

Ao definir indicadores claros, o mecanismo baseado em resultados estabelece para os municípios quais metas devem ser alcançadas para tornar seus resultados educacionais eficientes. O estado do Ceará criou um *Índice de Qualidade da Educação* (IQE) que considera o nível e a evolução da alfabetização no 2º ano¹⁸; o desempenho nas avaliações de aprendizagem em português e matemática no 5º ano; e as taxas de aprovação escolar média dos anos iniciais do ensino fundamental. A partir dos dados obtidos pelo índice, ocorrem penalidades para os municípios que aumentarem a desigualdade entre as escolas, ou tiverem números com baixo desempenho nas avaliações de aprendizagem padronizadas. Da mesma forma, recompensas são concedidas aos municípios com os mais altos níveis e avanços nesses resultados.

Os municípios recebem assistência para implementar um diagnóstico do aprendizado de cada aluno no início do ano letivo. O estado elabora um exame diagnóstico de linguagem e matemática, define os protocolos para sua aplicação e cria uma plataforma digital para coleta de resultados. Os municípios são responsáveis pela impressão, aplicação e enumeração de dados na plataforma digital. A plataforma exibe um diagnóstico detalhado do aprendizado dos alunos, incluindo seus conhecimentos anteriores. Os resultados – desagregados por turma e aluno – oferecem uma contribuição importante para o

¹⁸ O governo estadual instituiu um sistema de avaliação externa anual da aprendizagem no 2º ano (SPAECE-Alfa) para medir o desempenho das escolas e municípios em relação às metas de alfabetização. Ao final de cada ano, é aplicada essa avaliação padronizada do aprendizado, o que fornece aos municípios informações sobre a proficiência de cada aluno. Essa avaliação padronizada também é um fator-chave para avaliar o desempenho do estado e dos municípios.

treinamento dos professores e a melhoria das práticas pedagógicas. (Loureiro *et al.*, 2020, p. 23).

Segundo os relatórios do BM, há provas substanciais de que o modelo adotado no Ceará teve um impacto positivo nos resultados educacionais, principalmente para os estudantes mais pobres dos municípios com menos recursos. Ocorrem, também, indícios de que as melhorias educacionais em aprendizado, retenção escolar e evolução (nos gastos e resultados educacionais) estão fortemente relacionados ao mecanismo de incentivos, baseado em resultados introduzidos no Ceará, que incluem os seguintes elementos:

- foco nas escolas e alunos com baixo desempenho;
- ênfase em recompensar melhorias, em vez de premiar níveis absolutos;
- liberdade para usar essas recompensas em qualquer setor;
- assistência técnica para aumentar a percepção de que é possível alcançar melhores resultados. (Loureiro *et al.*, 2020)

Em 2007, apenas 7% dos municípios cearenses tinham pontuação acima da média brasileira no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; uma década depois, eram 71% (Loureiro; Cruz, 2020). O BM salienta como a experiência do Ceará em recuperar sistematicamente as escolas de baixo desempenho se baseia na série de reformas voltadas para o financiamento baseado em resultados e em assistência técnica prestada aos conselhos municipais de educação. Dentre elas, destaca a iniciativa do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), firmado em 2007. Embora se concentre na alfabetização nos primeiros anos escolares, o programa também contribuiu para a melhoria dos resultados de aprendizagem ao final do ensino fundamental.

O Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) foi transformado em política pública prioritária do Governo do Estado em 2007. Visava a oferecer aos municípios formação continuada aos professores, apoio à gestão escolar, entre outros aspectos. Iniciou suas atividades com a meta de garantir a alfabetização dos alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental da rede pública cearense [...]. É um programa de cooperação entre Governo do estado e municípios cearenses com a finalidade de apoiar os municípios para alfabetizar os alunos da rede pública de ensino até o final do segundo ano do ensino fundamental. (SEDUC, 2024, s. p.)¹⁹

¹⁹ Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/mais-paic/>. Acesso em: 10 maio 2024.

O PAIC inclui a distribuição de materiais de ensino, capacitação presencial para professores dos primeiros anos, uma avaliação padronizada anual de todo o estado. Trata-se de um programa de parcerias que premia as escolas de alto desempenho e presta assistência às escolas de baixo desempenho. Ademais, estabelece uma política de aprendizado com um objetivo claro: garantir a alfabetização de todos os alunos do 2º ano. Esse objetivo orienta o sistema educacional para uma estrutura baseada em:

- Uso eficaz das avaliações, com monitoramento regular do aprendizado dos alunos por meio de provas escritas e orais, e utilização dos resultados para reformular as práticas dos professores, estabelecer metas de aprendizado e recompensar professores, diretores e escolas (Loureiro *et al.*, 2020, p. 28);
- Currículo focado, com uma sequência clara de aprendizagem e priorização de competências fundamentais, especialmente a alfabetização na idade certa, bem como seu alinhamento completo a avaliações nacionais, estaduais e municipais, livros didáticos e formação de professores (Loureiro *et al.*, 2020, p. 28);
- Professores preparados e motivados, com desenvolvimento profissional focado e prático para melhorar sua gestão da sala de aula, bem como uma rotina estruturada de aulas e observações para orientar as práticas letivas, além de incentivos financeiros para os professores proporcionais ao atingimento das metas de aprendizado dos alunos. O apoio ao professor também inclui materiais com roteiros e planos de aula para apoiar as atividades letivas e melhorar o uso do tempo na sala de aula. (Loureiro *et al.*, 2020, p. 28);
- Gestão escolar autônoma e responsável, com diretores nomeados por meio de um processo seletivo técnico e meritocrático, permitindo um alto nível de autonomia escolar associado à responsabilização com base em resultados. Também há incentivos financeiros para os diretores, com valores proporcionais ao cumprimento das metas de aprendizado dos alunos de sua escola e apoio substancial da Secretaria de Educação à gestão escolar. (Loureiro *et al.*, 2020, p. 28).

A implementação do modelo educacional do Ceará produz impactos positivos nos índices de aprendizado, como o PAIC (Programa de Aprendizagem na Idade Certa), partindo das

políticas de incentivos a programas para o estado do Ceará, como um dos comprovantes de alcance de indicador primário para desembolso de verbas do SWAP II, que almejava ampliar ainda mais as ações desse programa, transformando-o em política pública prioritária do governo do estado. Para alcançar o objetivo de seus projetos, o SWAp utilizou, em seu desenho, a lógica que permeia o modelo de GPR:

- Estratégia de gestão com foco no desempenho e alcance de produtos, efeitos e impacto;
- Abordagem de gestão participativa que enfatiza resultados;
- Modelo de gestão que orienta a ação do estado voltada para o cidadão como cliente;
- Modelo que busca a otimização no uso dos recursos;
- Atuação governamental que busca padrões de eficiência e eficácia.

A GPR enquadra principalmente o monitoramento e avaliação das ações de governo para alcançar os resultados desejados. O processo de gestão governamental se inicia pela definição dos resultados/impactos e consequências da ação de Governo, o modelo GPR condiciona o ciclo de gestão (planejamento, orçamento e os processos decisórios), aos objetivos e resultados a serem alcançados. Vários países já adotam esse modelo, como Canadá, Estados Unidos, Chile e Colômbia, Inglaterra, Austrália entre outros. No Brasil, alguns estados também têm usado esse modelo como referência de gestão, como Minas Gerais, São Paulo, Distrito Federal, Rio Grande do Norte e Ceará, entre outros. Apesar da disseminação e aceitação dos conceitos de GPR, o Banco salienta que ocorrem dificuldades para sua implementação nos relatórios, pois se trata de ressignificar uma cultura organizacional da administração pública para resultados. De acordo com os dados dos relatórios do IPECE (2013), o percurso da GPR no estado do Ceará tem como destaque os seguintes pontos:

• **Período 2004-2006:**

Reconhecimento de experiência inovadora;

Adoção do modelo canadense (Missão do estado Ceará);

Criação do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – COGERF;

Capacitação técnica;

Definição dos resultados estratégicos de Governo;

Elaboração das matrizes setoriais.

Projeto SWAp I.

• **Período 2007-2012:**

Retomada do modelo;

Oficina de Resgate dos Compromissos firmados pelo Governador;

Definição dos resultados estratégicos de governo (Governador e Secretariado);

Projeto SWAp II;

Instrumentos de monitoramento e avaliação (RDS e RPR).

Figura 8 – Detalhamento do Modelo de GPR do Ceará



Fonte: IPECE²⁰

²⁰ Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapi> Acesso em: 10 fev. 2025.

A partir disso, a análise dos relatórios do IPECE acerca do SWAp I e o SWAp II nos possibilitaram perceber como se delimitaram as ações desses projetos que buscavam disseminar a Gestão por Resultados (GPR) no estado, com ênfase no âmbito educacional. No SWAp I, a GPR recebeu grande atenção; aproveitando os resultados do primeiro, o SWAp II dá maior foco à GPR e capacitação para a disseminação do modelo GPR no estado. A partir dos relatórios para as metas estabelecidas para o recebimento dos reembolsos do financiamento por meio dos SWAp I e II, analisamos as ações que proporcionam fortes indicativos de como ocorreu a implantação de um novo olhar para a gestão pública e a importância das análises dos resultados das avaliações para definição de políticas com foco no rendimento escolar por meio das avaliações externas.

Os projetos também possibilitaram ações do governo estadual de identificar indicadores e metas, espelhando a lógica de condicionar os desembolsos à consecução de metas de indicadores ao redesenhar a redistribuição dos recursos do ICMS para os governos municipais (Loureiro *et al.*, 2020). Para entender o processo de implementação do mecanismo de financiamento baseado em resultados, analisamos o documento elaborado pelo Banco Mundial, *implementando um mecanismo de incentivos para os governos municipais melhorarem os resultados da educação: Um guia de implementação inspirado no caso do Ceará*. No documento, estão os principais dados para os governos que desejam implementar um mecanismo de transferências com objetivo de melhorar os resultados educacionais com foco na aprendizagem, ressaltando novamente o papel do estado do Ceará como vitrine a ser seguida pelas ideias almejadas e propostas pelo Banco Mundial.

Figura 9 – Relatório *Implementando um Mecanismo de incentivos para os Governos Municipais melhorarem os resultados da educação – Um guia de implementação inspirado no caso do Ceará*



Fonte: World Bank²¹

As principais etapas da implementação de um mecanismo de financiamento baseado em resultados perpassam pelo rearranjo político de efetivar e iniciar a estruturação do financiamento por resultados. A estrutura do mecanismo tem os seguintes elementos-chave: a seleção dos indicadores de educação, a decisão de recompensar os níveis ou as evoluções desses indicadores e fatores explícitos de controle para desestimular comportamentos indesejados por parte dos governos municipais. Uma vez tomada a decisão política de dar início à implantação de financiamento por resultados, é preciso estabelecer a regra que define a transferência. Um mecanismo baseado em resultados sinaliza, como um dos seus objetivos, que melhorar os resultados da educação deve apresentar a seguinte esquematização (Loureiro *et al.*, 2020):

²¹ Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/354741606111551682/pdf/Implementing-a-Results-Based-Financing-Mechanism-for-Subnational-Governments-to-Improve-Education-Outcomes-An-Implementation-Guide-Inspired-by-the-Case-of-Ceara-Brazil.pdf> Acesso em: 10 fev. 2025.

- Definir que o incentivo monetário seja de uso geral e suficientemente elevado para incentivar os dirigentes subnacionais a melhorarem seus resultados em educação;
- Recompensar resultados ao invés de indicadores de produto, selecionando indicadores claros e definindo fórmulas transparentes;
- Definir pesos certos para os indicadores de nível e de evolução;
- Identificar os governos municipais ganhadores e perdedores no novo mecanismo para comunicar melhor os objetivos das políticas;
- Controlar comportamentos adversos.

O relatório enfatiza os cinco itens como fundamentais para a implantação de uma forma eficiente do mecanismo baseado em resultados, além de ressaltar uma característica fundamental que é o uso de transferências gerais não vinculadas à educação. Por essa razão, um mecanismo significativo baseado em resultados para o setor educacional pode usar transferências de uso geral com incentivos para melhorar a educação. Ao manter a natureza geral das transferências, os governos podem utilizar esses recursos como incentivos associados à melhoria dos resultados educacionais. A partir desse informativo, é possível destacar o par categorial eficiência/eficácia como vetores que orientam a estrutura do financiamento baseado em resultados. O estado do Ceará inovou, segundo o relatório do Banco Mundial, ao associar uma parte da transferência de tributos para os municípios a resultados educacionais, fazendo com que a qualidade da educação se tornasse uma prioridade para os prefeitos.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é uma das receitas mais importantes para os governos subnacionais. O tributo é arrecadado pelos estados, e 25% da receita total deve ser transferida aos municípios. Dessa parcela, 75% estão vinculados à atividade econômica, e os 25% restantes (chamados de cota-parte do ICMS) são discricionários. O Ceará foi o primeiro estado a implementar um critério baseado em desempenho para a cota-parte do ICMS, tendo, como principal componente, os resultados educacionais (18%), seguidos de um indicador de saúde (5%) e um de meio ambiente (2%). A cota-parte do ICMS representa uma parcela substancial dos orçamentos municipais no Ceará, o que torna a melhoria na qualidade da educação uma prioridade para os prefeitos. (Loureiro *et al.*, 2020, p. 9).

A implantação de um modelo de financiamento da educação com base em resultados exige a reforma das transferências gerais para os governos subnacionais. Ademais, a recompensa para os governos municipais deve corresponder a uma parcela significativa de seu orçamento anual. É fundamental garantir que esses recursos extras não estejam vinculados a gastos com a

educação, de modo a gerar incentivos mais fortes, para mensurar quais municípios receberiam as verbas foi desenvolvida uma fórmula para medir o Índice de Qualidade da Educação (IQE).

O Índice de Qualidade da Educação (IQE) de um município em determinado ano é a soma ponderada do índice de qualidade da alfabetização (IQ_{k2}), o índice de qualidade da aprendizagem nos primeiros anos do ensino fundamental (IQ_{k5}), e do índice da taxa de aprovação (IA). O índice de qualidade da aprendizagem nos primeiros anos do ensino fundamental (IQ_{k5}) é a média dos índices de aprendizagem de matemática e de português. (Loureiro *et al.*, 2020, p. 27).

Os índices de qualidade da aprendizagem (matemática e/ou português) e da alfabetização consideram os níveis e a evolução da aprendizagem (alfabetização) dos alunos como proporção do desempenho do estado como um todo, ou seja, os aspectos observados são o indicador de aprendizagem (alfabetização); a pontuação média dos alunos na prova estadual anual, ajustada pela proporção de alunos matriculados que realizarem a prova. Embora os indicadores de nível incentivem os governos locais que conseguem manter um bom desempenho, os indicadores de evolução devem ter pesos altos o suficiente para garantir que a competição, a qual visa a gerar incentivos eficazes para todos os concorrentes, principalmente para aqueles que começam no nível mais baixo e cuja evolução é almejada, para resultados mais eficazes. O objetivo do financiamento por resultados é sempre melhorar os resultados de alfabetização e aprendizagem.

O total das transferências anuais associadas aos resultados em educação excede o valor de US\$ 100 milhões. Em alguns municípios, principalmente os mais pobres, a transferência pode representar mais de um terço da receita total. Todos os anos, o governo do estado do Ceará repassa recursos aos governos municipais com base nos resultados atingidos, conforme descrito acima, e o montante total das transferências supera o equivalente a US\$ 100 milhões. Dependendo do desempenho dos municípios em relação aos principais indicadores e do tamanho/nível de renda do município, a transferência pode representar mais de um terço de toda a receita do governo municipal. (Loureiro *et al.*, 2020, p. 13)

A formulação de um índice de qualidade da educação foi um aspecto decisivo para impulsionar a participação dos municípios e estruturar o foco nos elementos da educação que precisavam evoluir segundo o relatório. O valor recebido por cada município passa a ser calculado por uma fórmula com indicadores claros dos resultados de aprendizagem e das taxas que desejam alcançar. O governo do estado criou um índice de qualidade da educação que considera o nível e a evolução da alfabetização no 2º ano; o desempenho nas avaliações de aprendizagem em português e matemática no 5º ano; e as taxas médias de aprovação escolar nos anos iniciais do ensino fundamental (1º a 5º). Os municípios com níveis e ganhos mais altos recebem recompensas maiores. Há, também, penalidades para os municípios que aumentarem a desigualdade entre as

escolas ou com baixo desempenho e não compareçam às provas.

Figura 10 – Tabela componentes do Índice de Qualidade Educacional (IQE)

TABELA A1 —
A lógica por trás dos componentes do IQE

Componente / Subcomponente	Induz...	Penaliza...
Nível de aprendizagem (L')	A manutenção dos bons resultados dos alunos com bom desempenho	O aumento das taxas de aprovação de alunos que não têm problemas de aprendizagem
Avanço na Aprendizagem ($\Delta L'$)	A evolução contínua dos resultados de aprendizagem	A estagnação dos resultados de aprendizagem
Medida de igualdade na aprendizagem (E)	A redução da desigualdade entre alunos e entre escolas	A concentração dos esforços e recursos em escolas ou alunos seletos, deixando para trás os que têm dificuldades
Taxas de aprovação (A)	O aumento da eficiência interna do sistema escolar	O uso da reprovação para evitar que os alunos com baixo desempenho sejam avaliados na prova
Parcela de alunos que fazem a prova (P)	O engajamento ativo no Sistema de Avaliação do Estado	Evitar que os alunos com dificuldades façam a prova

Fonte: Relatório Implementando um Mecanismo de incentivos para os Governos Municipais melhorarem os resultados da educação- Um guia de implementação inspirado no caso do Ceará.

Por fim, a dinâmica possui como finalidade aumentar a eficiência e a eficácia dos gastos com educação, os municípios continuam recebendo transferências de uso geral, no sentido de que os prefeitos podem gastar os recursos em qualquer setor, não sendo obrigados a destinar mais dinheiro para a educação. No entanto, precisam demonstrar uma evolução nos resultados da educação para terem acesso a transferências de valores maiores. Essa característica possibilita incentivos aos municípios para buscarem melhores resultados e não apenas as metas estabelecidas pelas secretarias ligadas ao mecanismo de financiamento por resultados. Em 2020, o modelo de financiamento baseado em resultados, usado no estado do Ceará, passou a ser obrigatório para todos os estados brasileiros.

Em agosto de 2020, uma emenda constitucional aprovada pelo congresso do Brasil tornou obrigatório para todos os estados o modelo de financiamento baseado em resultados educacionais. Foi estabelecido que as leis estaduais sobre a cota-parte do ICMS devem ser alteradas para associar à melhoria nos indicadores de educação pelo menos 10% das transferências das receitas do ICMS para os municípios, podendo chegar até 35%. Além disso, o modelo cearense também influenciou a adoção de financiamento baseado em resultados no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), com associação de 2,5 pontos percentuais da complementação da União (de

um total de 23%) a resultados educacionais das redes públicas, condicionado a melhorias de gestão. (Loureiro *et al.*, 2020, p. 13).

Neste estudo, não focamos nos aspectos matemáticos da fórmula, mas nos itens que são utilizados para compreender a qualidade educacional do estado do Ceará, por meio do recorte entre o nível de aprendizagem em matemática e português, taxa de aprovação e alfabetização. Os níveis de aprendizagem são orientados a partir dos alunos com habilidades adequadas tanto na leitura matemática como no nível de alfabetização e evolução da aprendizagem (a taxa de crescimento desses aspectos ao longo do tempo), os quais foram os tópicos a serem recompensados pelos resultados. No caso do Ceará, iniciou-se na taxa de crescimento, principalmente da alfabetização, com foco nos municípios com os resultados educacionais mais baixos. O IQE (Índice de Qualidade da Educação) incorpora mecanismos de controle implícitos e explícitos. A fórmula aborda os comportamentos tipicamente usados para gerar os resultados de aprendizagem, por exemplo: diminuir a reprovação para evitar que alunos de baixo desempenho sejam avaliados de forma negativa ou desestimular os alunos com dificuldades de fazer a prova. O desenho do índice também desestimula os gestores a concentrarem esforços e recursos em escolas ou grupos de alunos seletos, bem como a deixarem para trás os que estão com dificuldades, como forma de aumentar a nota média (Loureiro *et al.*, 2020).

O índice também incentiva os sistemas escolares a aumentarem sua eficiência interna e a se engajarem ativamente com o Sistema de Avaliação. O estado pretendia equiparar os municípios, uma vez que eles estariam em desvantagem se as recompensas levassem em conta apenas os níveis de aprendizagem, ou seja, alto desempenho nas avaliações de aprendizagem. O mecanismo gera, entre os governos locais, uma espécie de concorrência. Na perspectiva do BM, isso é visto de forma positiva, pois os municípios que sofrem perdas iniciais em função dos resultados negativos no IQE são incentivados pela possibilidade de reverter parte das perdas nos anos seguintes. Da mesma forma, os novos vencedores receberão mais dinheiro e aumentarão seu prestígio devido a seus resultados educacionais. Os resultados identificam áreas essenciais para o desenvolvimento educacional do Ceará; suporte aos municípios que obtiveram metas negativas; e, por fim, com foco, sobretudo, nas necessidades básicas de aprendizagem, o estado cearense implementou mudanças no setor educacional adotando ações, para estabelecer e gerenciar um mecanismo eficaz de financiamento por resultados, caracterizado por definir metas detalhadas, incluindo o desenvolvimento de uma estrutura administrativa para gerir o monitoramento dos dados, para planejar o financiamento por resultados de modo a evitar resultados indesejados, além

de profissionais da educação para oferecerem amplo suporte técnico. Além da atuação da gestão, com ênfase no uso dos resultados das avaliações, disseminar essas práticas e articular o intercâmbio de experiências foi uma das consequências para a ampliação dos modelos de gestão. Nesse sentido, a gestão pública do estado do Ceará estabelece parceria com o Banco Mundial para elaborar uma malha de colaborações para seus agentes, como salienta Pronko ao afirmar que:

a construção de uma complexa malha de agências e agentes que colaboram na elaboração, difusão, tradução e adaptação de orientações de políticas definidas de acordo com os interesses e a visão programática do BM reforça seu papel, conferindo-lhe, ao mesmo tempo, legitimidade e capilaridade, contribuindo para a ilusão da existência de um discurso único e global sobre educação, fora do qual só restaria irracionalidade, incompetência e desordem. (Pronko, 2016, p. 109).

No decorrer da análise documental, compreendemos que o índice incentiva um cenário de competição, numa roupagem de evolução contínua de todos os participantes, ao considerar tanto os níveis quanto a evolução dos resultados de aprendizagem e de alfabetização, e dar maior peso aos componentes de evolução para potencializar o engajamento dos municípios, em que o progresso pode ser mais rápido. O desenho do índice sinaliza a todos os participantes que eles têm o potencial de melhorar seus resultados se efetivarem mais esforços, o mecanismo gera entre os governos locais uma espécie de concorrência, na perspectiva do BM isso é visto de forma positiva, pois os municípios que sofrem perdas iniciais em função da mudança dos critérios são incentivados pela possibilidade de reverter parte das perdas nos anos seguintes. Da mesma forma, os novos vencedores receberão mais dinheiro e aumentarão seu prestígio devido a seus resultados educacionais. Assim sendo, é possível constatar o princípio da meritocracia propagada pelos valores adotados na perspectiva do Banco Mundial.

Assim, a estrutura do âmbito educacional cearense possibilitou a evolução da aprendizagem no estado do Ceará, agora não apenas financiado, passando a exercer também a função de agente que desenvolve e aplica o modelo antes proposto pelo Banco Mundial. As reformas na educação cearense, articuladas com as orientações do Banco Mundial, são pilares dessa composição, implementando as principais tendências da gestão pública contemporânea por meio da Gestão por Resultados (GPR), incorporando práticas na busca da maior efetividade e eficácia no âmbito educacional, sendo assim possível alcançar metas e indicadores estabelecidos que proporcionaram ao estado do Ceará se tornar modelo de *redução da pobreza de aprendizagem*.

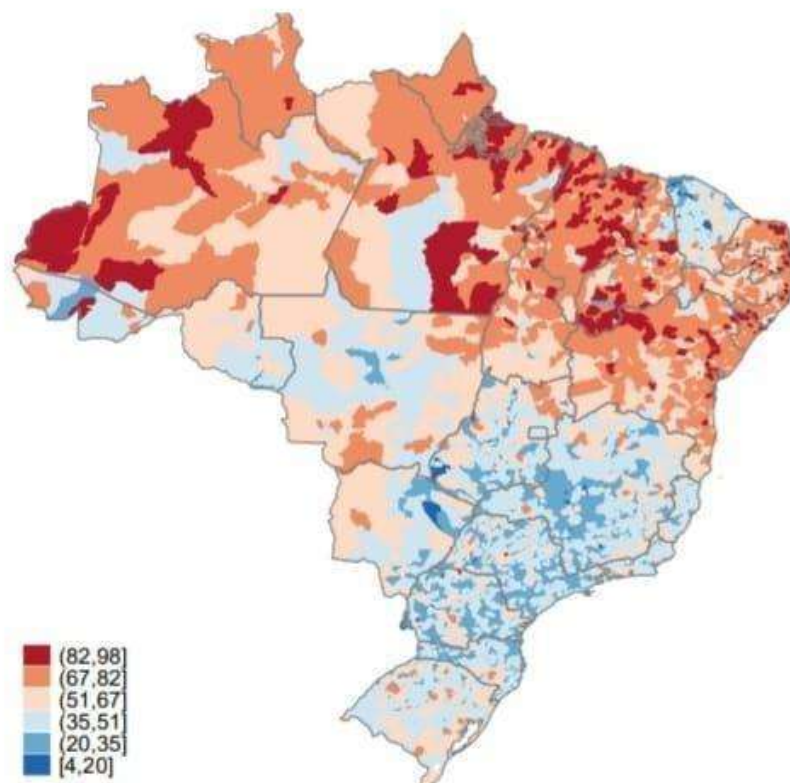
Segundo a análise realizada pelo Banco Mundial na educação no Ceará, a evolução do nível de qualidade da educação no Ceará também pode ser observada a partir do índice de *pobreza*

de aprendizagem (proporção de crianças de 10 anos que não conseguem ler e interpretar um texto simples, dentro ou fora da escola). O aprendizado é o principal fator da evolução do Ideb²² (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) observado nos municípios cearenses, o principal programa educacional do Ceará tem como objetivo garantir que os alunos aprendam a ler até o final do 2º ano. No entanto, além da alfabetização, observam-se os avanços significativos em matemática, e não apenas nos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º), mas também nos anos finais (5º ao 9º) (Loureiro *et al.*, 2020). Isso indica que uma boa alfabetização nos primeiros anos permite que as escolas ensinem todas as outras disciplinas que precisam ensinar, e que as estratégias que o Ceará e seus municípios vêm adotando nessa fase inicial do ensino aumentam sua efetividade educacional nos anos seguintes.

Os avanços educacionais do Ceará vão melhorar o desempenho econômico do estado, assim enfatizam os relatórios analisados, os quais ressaltam o vínculo entre educação e crescimento econômico, atribuindo a evolução do nível de aprendizado. Em outros termos, os notáveis ganhos de alfabetização do Ceará se converterão em benefícios econômicos nos próximos anos (Banco Mundial, 2020). Uma melhor alfabetização traduz-se em maiores rendimentos para os indivíduos, na perspectiva do BM, do que a simples medição dos anos de escolaridade. A relação entre pobreza e educação perpassa inúmeros âmbitos, essa associação nos possibilitou analisar como a *pobreza de aprendizagem* e a sua relação direta com a busca na eficiência nos dados de alfabetização e leitura matemática proporcionam ao estado do Ceará ser considerado modelo pelo Banco Mundial e agora também referência pelos seus resultados alcançados em prol da aprendizagem acessada pela estrutura proposta nos relatórios analisados. A correlação entre os empréstimos de financiamento, o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) como indicador para liberação dos reembolsos, os usos de dados das avaliações nos anos iniciais com base na leitura para indicação da qualidade da educação do estado do Ceará e o monitoramento em larga escala por meio da Gestão por Resultados (GPR) foram fatores essenciais para a promoção da educação cearense a modelo de *redução da pobreza de aprendizagem* pelo Banco Mundial.

²² O Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) é um indicador utilizado pelo governo brasileiro para medir a qualidade da educação nas escolas públicas e privadas. Ele combina informações sobre desempenho em provas padronizadas (como o Saeb) e a taxa de aprovação dos alunos, resultando em uma nota que varia de 0 a 10.

Figura 11 – Pobreza de aprendizagem em municípios brasileiros, 2017



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

A partir das reformas implementadas no Ceará, os resultados puderam ser observados nas avaliações de aprendizagem padronizadas estaduais, anuais e nos exames nacionais bianuais. Com base no Ideb, os municípios cearenses com melhor desempenho na qualidade da educação também estão entre os que apresentaram as maiores melhorias entre 2005 e 2017 no componente de aprendizado do Ideb. Na análise do BM, no caso do Ceará, um pilar fundamental das reformas da educação foi o foco voltado para a alfabetização, que é o eixo central da evolução da aprendizagem na perspectiva proposta. Sendo assim, a sua centralidade foi o primeiro passo adotado do ponto de vista político, pedagógico e de formulação de políticas públicas. Nas políticas elaboradas, foi estabelecida uma estrutura para avaliações externas de aprendizado, o que sustenta as metas de alfabetização para fornecerem resultados de curto prazo. Para consolidar a cultura das avaliações no cotidiano escolar, o governo forneceu apoio aos municípios para a realização de avaliações regulares. Essa é uma maneira eficaz de monitorar a aprendizagem, também compreendida como um instrumento pedagógico para orientar as práticas letivas dos professores segundo o relatório, assim o governo do estado ofereceu aos municípios os instrumentos para

realizarem avaliações regulares de aprendizado, bem como a formação sobre o uso pedagógico dessas avaliações.

De acordo com a Constituição, os municípios brasileiros, independentemente de seu porte, possuem um nível de autonomia administrativa comparável ao dos estados. Isso significa que os municípios podem estabelecer suas próprias políticas em todos os setores, inclusive na educação, desde que não contrariem normas nacionais e estaduais. Isso também significa que todos os aspectos da gestão escolar estão sob a responsabilidade das secretarias municipais de Educação, inclusive a contratação de professores e a manutenção dos prédios. A transferência da gestão das escolas de ensino fundamental (anos iniciais e finais) aos governos municipais – que possuem alto grau de autonomia para projetar e implementar suas próprias políticas educacionais – é um elemento central do modelo educacional adotado no Ceará. (Loureiro *et al.*, 2020, p. 12)

Os coordenadores regionais do estado organizam visitas aos municípios para acompanhar o monitoramento do aprendizado nas secretarias municipais de Educação, além de realizarem *workshops* para orientar os docentes e coordenadores pedagógicos das escolas. Essa estrutura em corrente é uma transição de um sistema de inspeções para um que se baseia em interferências que buscam fortalecer o acompanhamento pedagógico nos quadros de gestão, coordenação e formação docente. Ocorrem, assim, participações dos diversos atores da gestão educacional no monitoramento dos resultados das avaliações. O relatório entende que a existência de um mecanismo sólido de medição – um sistema de monitoramento e avaliação – é o fator primordial pelo qual o estado do Ceará se tornou objeto de estudo pelo BM e, assim, modelo a ser recriado

O Ceará experimentou várias reformas ao longo dos anos. O monitoramento minucioso de alunos, professores, escolas e municípios permitiu que o estado identificasse o que estava funcionando bem e o que precisava ser melhorado. O monitoramento em nível nacional permite que o Ceará veja o quanto melhorou em relação ao resto do Brasil. Qualquer sistema de monitoramento e avaliação requer um investimento substancial, que compete com muitas outras demandas urgentes da educação. Todavia, tal investimento vale muito a pena e tem o mesmo nível de importância que incentivos financeiros, desenvolvimento profissional de professores e desenvolvimento de um currículo focado. (Loureiro *et al.*, 2020, p. 12).

A melhoria nos indicadores econômicos cearenses é vista como consequência da evolução do aprendizado na perspectiva do BM. A qualidade da educação é uma condição necessária para capacitar os indivíduos e criar o capital humano para elevar a produtividade e favorecer o crescimento econômico. Sobre isso, os relatórios do Banco Mundial das últimas décadas demonstram a relação proposta entre a aprendizagem e o desenvolvimento econômico dos indivíduos, uma evolução no nível do aprendizado das crianças se traduz em ganhos substanciais

de longo prazo para a sociedade, inclusive em relação ao aumento da renda dos indivíduos e da força produtiva. Logo, o BM ressalta a correlação entre a melhoria do desenvolvimento econômico do estado do Ceará e a evolução do nível de aprendizagem, sugerindo pesquisas nessa abordagem.

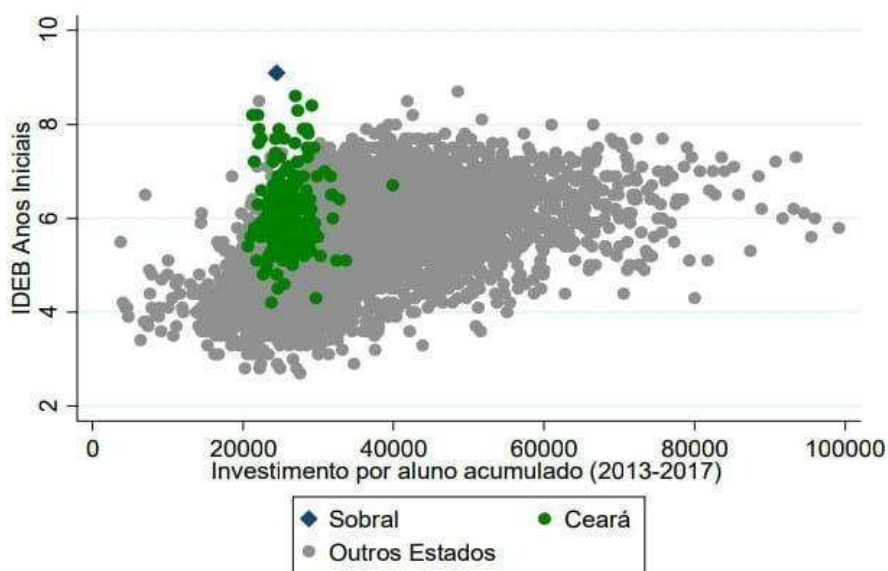
Apesar de não haver ainda estudos rigorosos demonstrando os ganhos econômicos advindos da melhoria nos resultados educacionais no Ceará, o crescimento econômico sustentado observado no estado nos últimos anos com melhorias substanciais na produtividade e participação na parcela nacional do PIB do Brasil provavelmente está relacionado, pelo menos em parte, com os consideráveis ganhos de aprendizagem no estado. Além disso, quando o estado avançar mais nos ganhos de aprendizagem também para o Ensino Médio, os benefícios econômicos irão provavelmente ser ampliados. Examinar essa relação de forma rigorosa é um importante próximo passo na agenda de pesquisa das políticas educacionais do Ceará. (Loureiro *et al.*, 2020, p. 12)

O estado do Ceará é visto como pioneiro no uso de financiamento baseado em resultados pelo Banco Mundial, destacando um conjunto abrangente de reformas educacionais, nas quais as medidas adotadas buscavam melhorar gradualmente os níveis de aprendizado dos alunos no ensino fundamental, com alto nível de eficiência no uso de recursos. O sucesso das reformas no Ceará possui pilares ressaltados na análise do relatório: incentivos financeiros para os municípios que atingirem metas pré-estabelecidas; e assistência técnica para os municípios com dificuldades para melhorar a aprendizagem, com ênfase na alfabetização na idade certa para todos.

Por meio dos resultados de avaliações sistemáticas dos municípios, os dados serão utilizados para analisar e efetivar estratégias, com destaque para o alcance de resultados na educação básica, o que perpassa não só a disseminação e a divulgação dos resultados de avaliações de larga escala nessa área, mas também a sua análise e utilização a partir das experiências institucionais exitosas para incorporar as práticas que geram maior efetividade e eficácia dos programas governamentais, assim como nos indicadores usados como metas a serem alcançadas nos desembolsos de financiamentos propostas pelo Banco Mundial (Loureiro *et al.*, 2020). Logo, são considerados interdependentes, alinhados à perspectiva da educação com base em resultados educacionais. Ao pôr a aprendizagem no centro da política educacional e implementar reformas substanciais no setor de educação, foi estabelecido um alto grau de autonomia para os municípios planejarem e implementarem suas políticas educacionais. Assim sendo, os municípios cearenses foram considerados pelo BM altamente eficientes no uso de recursos, pois conseguiram gerar resultados educacionais investindo menos de um terço do que se gasta nos estados brasileiros mais ricos, ou seja, ainda assim conseguem alcançar índices melhores de qualidade da educação. No

relatório, um dos principais pontos de destaque são os investimentos em educação no ensino fundamental no Ceará, considerados muito eficazes.

Figura 12 – Ideb dos anos iniciais e gastos com educação por aluno (acumulados de 2013 a 2017), municípios brasileiros, com os municípios do Ceará destacados



Fonte: Banco Mundial com Inep/MEC e Siope. Preços constantes de 2017.

Uma das principais ações da perspectiva da GPR é a contenção das despesas públicas. Diante disso, procuram eliminar fatores que ampliam os gastos, entre os diversos, salientam a queda nos números de matrículas públicas, que resulta em um maior gasto por estudante, levando em conta a razão alunos-professor, o que ocasiona uma perda de eficiência de acordo com a proposta baseada nesse modelo de gerenciamento. O aprendizado foi selecionado como objetivo final da política educacional; e a alfabetização universal, como o primeiro passo-chave, assim, foram criadas estratégias e ações educacionais, principalmente nos anos iniciais do ensino fundamental, para estabelecer a alfabetização universal na idade certa como um passo fundamental.

O Ceará implementou um sistema de monitoramento regular do aprendizado. As escolas avaliam o nível de alfabetização dos alunos no 2º ano, e os resultados embasam tanto as metas quanto o apoio oferecido na forma de desenvolvimento profissional dos professores. Além das avaliações nacionais no 5º e 9º anos, o estado estabeleceu uma

avaliação anual externa do nível de alfabetização dos alunos do 2º ano. Essa avaliação é útil tanto para as estratégias de melhoria quanto para as avaliações de desempenho. Além disso, o estado apoia a adoção de avaliações de aprendizagem realizadas pelos próprios municípios. (Loureiro; Cruz, 2020, p. 08)

A mensuração da aprendizagem por meio das avaliações é essencial para estabelecer um sistema de transferências com base em resultados e identificar quais os municípios não estão dentro das metas estabelecidas, os quais passaram a receber atenção para se adequarem aos dados almejados. Um sistema sólido de monitoramento e avaliação que realiza uma medição contínua dos principais resultados educacionais, com foco na aprendizagem, foi um elemento-chave estabelecido pela SEDUC para avaliar o desempenho dos alunos em alfabetização cada vez mais cedo, agora no segundo ano do ensino fundamental (já ocorriam avaliações para o 5º e 9º anos do ensino fundamental, além do 3º ano do ensino médio). Essa medida foi implementada, em parceria com os governos municipais, em todas as escolas públicas. Os resultados fornecem um diagnóstico sobre níveis de alfabetização e estruturam a definição de novas metas de aprendizado, que são orientadas aos professores e escolas por meio de ações de formação e monitoramento.

As Secretarias Municipais de Educação (SME) recebem apoio do governo do estado para fortalecer a gestão pedagógica e o monitoramento do processo de aprendizagem. A assistência técnica visa a fortalecer e monitorar uma política estruturada na aprendizagem, sobretudo com o foco na alfabetização. A Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC) repassa os indicadores e instrumentos de monitoramento para escolas e municípios. Nas Secretarias Municipais, a assistência técnica prestada pelo governo do estado com base nas avaliações e metas almejadas possui três componentes fundamentais (Loureiro *et al.*, 2020, p. 22):

- Fornecer apoio aos municípios para ações de alfabetização;
- Fortalecer a governança das secretarias municipais de Educação e incentivar o compartilhamento de boas práticas pedagógicas;
- Promover o uso pedagógico dos resultados das avaliações.

O governo do estado fornece aos municípios materiais de aprendizagem com roteiros de ensino. As secretarias municipais de Educação recebem materiais estruturados com roteiros e estrutura pedagógica, além de orientações claras sobre o currículo estadual, que possui uma sequência de aprendizagem, com priorização das competências fundamentais, principalmente a

alfabetização na idade certa. As SME recebem apoio para desenvolver programas de formação de professores, os quais têm seu foco no uso do material estruturado e nas práticas letivas. Nos municípios com níveis mais baixos de alfabetização, o estado do Ceará fornece assistência técnica para expandir e melhorar a qualidade da aprendizagem, além de orientar os governos municipais a desenvolverem um currículo focado na eficiência das avaliações externas que serão realizadas na escola. O governo do estado estabeleceu um acordo colaborativo com medidas de monitoramento e avaliação das políticas municipais de educação. Nessa esteira, cumpre destacar que a governança da educação no estado do Ceará é estruturada em três níveis (Loureiro *et al.*, 2020, p. 22):

- equipes estaduais – responsáveis pelo monitoramento e apoio às equipes regionais e, também, pela contratação de especialistas para complementar esse apoio;
- equipes regionais – responsáveis pelo monitoramento das ações e formação da equipe administrativa municipal;
- equipes municipais – responsáveis pela formação de professores e diretores em suas escolas.

Ao examinar as reformas educacionais como consequência da crise estrutural do capital, a crise das instituições educacionais é indicativa da totalidade dos processos dos quais a educação formal constitui uma parte integrante dessa reestruturação proposta pela mecânica da sociedade capitalista. Assim, nossa investigação sobre as relações do Banco Mundial e o estado do Ceará parte da perspectiva de que, com a crise que se instala em sua estrutura (Mészáros, 2011a), o capital cria artifícios que possibilitam, em meio às suas contradições, continuar alimentando sua dinâmica expansionista. O estado do Ceará se tornou para o Banco Mundial uma vitrine de divulgação de uma gestão eficiente com poucos recursos e com capacidade de reduzir a pobreza de aprendizagem, além de promover o discurso de que cabe aos gestores públicos o compromisso de realizar a melhor alocação dos recursos públicos e orientar as ações do governo para o alcance dos resultados esperados.

Figura 13 – CEE participa de visita de delegações africanas e Banco Mundial a Sobral para troca de experiências



Fonte: CEE²³

A partir da análise dos relatórios e dos documentos acerca do Brasil, produzidos pelo BM, por meio da implantação da gestão baseada em resultados, identificamos a participação do estado do Ceará como beneficiado e divulgação do projeto proposto pelo Banco Mundial, tanto no âmbito educacional, como na condução da gestão para eficácia dos gastos públicos. Esses documentos salientam a efetivação do Ceará como modelo de eficiência de gestão e *redução da pobreza de aprendizagem* pelo Banco Mundial. Não se trata apenas de propor novos horizontes para educação, mas reformular e consolidar ações que respaldam os discursos e práticas em prol da eficiência e da eficácia da gestão baseada em resultados. Ao analisar os relatórios do Banco Mundial, partindo desses pressupostos, entendemos as conexões entre as posições ideológicas do neoliberalismo e suas múltiplas estratégias para reprodução das disparidades oriundas da sociedade capitalista. O Banco Mundial vem construindo, ao longo dos anos, um robusto campo

²³ Disponível em: <https://www.cee.ce.gov.br/2023/10/09/cee-participa-de-visita-de-delegacoes-africanas-e-banco-mundial-a-sobral-para-troca-de-experiencias/> Acesso em: 14 nov. 2024.

documental com relatórios que dão legitimidade ao processo, sobretudo aos resultados, em países que contam com seus financiamentos. Logo, ao pensarmos as práticas que foram incorporadas na educação cearense com base nas propostas do Banco Mundial, percebemos que elas fazem do estado do Ceará não apenas uma agência de experimentos, mas um modelo a ser divulgado, seguido e reproduzido pelos demais países.

Assim, ao longo das inúmeras reformas educacionais que ocorrem no âmbito educacional no Ceará, o que torna esse momento distinto, segundo os relatórios do Banco Mundial analisados no decorrer desta pesquisa, é fruto de um investimento substancial nas últimas décadas, o qual possibilitou ao estado, em parceria com o Banco Mundial, melhorar seu rendimento e qualidade educacional em comparação ao resto do Brasil. Diante disso, a *redução da pobreza de aprendizagem* no estado do Ceará é uma consequência direta do processo de implantação e consolidação de forma eficiente e eficaz da Gestão por Resultados (GPR).

4 CONCLUSÃO

Ao longo das últimas décadas, o Banco Mundial vem construindo parcerias que almejam efetivar seus modelos no âmbito da educacional, não apenas por meio de financiamentos, mas na forma de executar, de maneira eficiente, o que abordam em seus relatórios sobre o que entende ser a função da educação dentro da sociedade vigente. O Banco Mundial desenvolveu, ao longo dos últimos anos, uma estrutura que não visa apenas a agenciar verbas para a educação nos países periféricos, mas sim produzir modelos e um arcabouço teórico que fundamenta suas ações, dando materialidade a seus ideais. Os governos de diversos países periféricos têm buscado implantar as principais tendências da gestão pública baseada em resultados no que se refere às assistências técnicas. Nessa esteira, nossa investigação sobre as relações do Banco Mundial e o estado do Ceará parte da perspectiva de que essa articulação foi fundamental para a construção da educação cearense como referencial e modelo de eficiência no combate à *pobreza de aprendizagem* ao longo das últimas décadas. A partir da análise dos relatórios e dos documentos acerca do Brasil, produzidos pelo BM, e por meio do projeto educacional almejado, é possível perceber a participação do estado do Ceará como beneficiado e divulgador do projeto proposto pelo Banco Mundial, tanto no âmbito educacional, como na condução da gestão para eficácia dos gastos públicos. Esses documentos salientam a efetivação do Ceará como modelo de eficiência de gestão e *redução da pobreza de aprendizagem* pelo Banco Mundial.

Logo, ao pensarmos as práticas que foram incorporadas na educação cearense com base nas propostas do Banco Mundial, percebemos que elas fazem do estado do Ceará não apenas uma agência de experimentos, mas um modelo a ser divulgado, seguido e reproduzido pelos demais países. Seguindo as orientações do BM acerca do foco na aprendizagem, o Ceará baseia seu modelo educacional entendendo a alfabetização como eixo central para evolução na qualidade educacional, assim suas ações visam a reduzir a pobreza de aprendizagem do estado, a universalização da alfabetização para o 2º ano dos anos iniciais passa a ser meta prioritária para eficiência nos índices de qualidade educacional. Afinal, entender as reformas propostas com discursos de melhorias educacionais também é refletir sobre a realidade a qual estamos inseridos, ao examinar as reformas educacionais como instrumentos nas relações contidas na sociedade capitalista. Assim, como pesquisa que se fundamenta no materialismo histórico-dialético, entendemos que o objeto de estudo faz parte de uma totalidade social, na qual as relações estão em

disputas constantemente. Afinal, o que diferencia essa reforma educacional de tantas outras já realizadas? Até mesmo a ideia de “reforma” nos possibilita questionamentos, pois a escola é parte da crise que se encontra envolvida a estrutura da educação em sua complexidade:

É preciso considerar a crise da educação formal dentro do quadro de referência desse panorama mais amplo. Porque – como para Celso ainda sabia muito bem – a educação é ‘a nossa vida mesma, desde a juventude até a velhice e, de fato, até o limiar da morte’ e, por conseguinte, a abordagem apropriada dela não pode se restringir a contemplar meramente uma fração dos complexos fenômenos envolvidos. A educação formal está estreitamente integrada à totalidade dos processos sociais, e até mesmo no tocante à consciência do indivíduo particular suas funções são julgadas de acordo com sua *raison d'être* identificável na sociedade como um todo. Nesse sentido, a crise da educação formal dos dias atuais nada mais é que a ‘*ponta do iceberg*’. Porque o sistema educacional formal da sociedade não pode funcionar sem percalços a menos que esteja de acordo com a estrutura educacional abrangente – isto é, o sistema específico da ‘interiorização’ efetiva – da sociedade dada (Mészáros, 2016, p. 277).

Compreende-se, nesse sentido, que as diretrizes educacionais, elaboradas a partir desses organismos internacionais e de seus respectivos interesses e pela ressignificação da educação básica assimilada às exigências de um novo perfil de trabalhador, adequada à sociedade contemporânea, aprofundando o esvaziamento da construção do conhecimento para a formação docente, valorizando a eficiência, a produtividade e o desenvolvimento de uma formação voltada para o preparo dos estudantes para o mercado de trabalho. Nesse modelo de sociedade capitalista, as reformas educacionais propostas parecem ser conduzidas numa perspectiva lógica taylorista-fordista, por conta da fragmentação, por meio da qual se coloca para os indivíduos a responsabilidade pelos problemas, bem como a resolução. Isso corrobora a afirmação de Lukács que diz:

Reflete-se, aqui, no indivíduo, o fato de que, na sociedade capitalista, as atividades profissionais especializadas dos homens tornam-se aparentemente autônomas do processo global. Mas, enquanto o marxismo interpreta esta contradição, como um efeito da oposição entre produção social e apropriação privada, o aparente contraste superficial é apresentado, pela ciência da decadência como “destino eterno dos homens” (Lukács, 1978, p. 66).

Sob a lógica do mercado, o projeto da educação brasileira tem se desenvolvido ao longo dos últimos anos tanto no âmbito da gestão quanto na estrutura pedagógica. As diferentes políticas educacionais foram conduzidas “de forma associada e subordinada aos organismos internacionais, gestores da mundialização do capital e dentro da ortodoxia do credo neoliberal de cunho tecnocrático, cujo núcleo central é a ideia do livre mercado e da irreversibilidade de suas leis” (Frigotto; Ciavatta, 2003, p. 9). No contexto da crise estrutural do capital, percebe-se que o

projeto formativo do BM enfatiza o argumento da precariedade de condições da escola para a efetivação da noção de aprendizagem, ou seja, a escolaridade perde a sua centralidade nesse novo modelo educacional proposto, visando a aprendizagem, sobretudo, voltada para o mundo do trabalho. É possível observar que a concepção de mundo presente nesse projeto, associada aos objetivos do empresariado brasileiro, assemelha-se com reformas educacionais iniciadas na década de 1990, intensificando argumentos para constantes reformas em prol do desenvolvimento econômico por meio da educação.

Nesse significativo incentivo de políticas públicas por parte de organizações nacionais e internacionais propostas por organismos multilaterais – como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas (ONU) e Banco Mundial (BM) – foram objetivadas a implementação e a ampliação da educação baseadas nos interesses neoliberais, orientando suas atuações em níveis municipais, estaduais e federais a fim de reorganizar a educação básica no Brasil, como observam Mendes Segundo *et al.* (2015, p. 19). O desenvolvimento econômico é pauta do século XXI e exigiria a qualificação da força de trabalho para um mercado global e competitivo. Nessa perspectiva, a aprendizagem de habilidades emerge, assim, como horizonte de possibilidades para o crescimento da economia do País. Segundo observa o BM, no documento de 2010, *Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda*, que trata da integração brasileira na economia global, o País cresceria significativamente, mas sua economia estava entre as menos abertas do mundo. Na sua avaliação, “maior integração econômica oferece a promessa de alto crescimento econômico sustentável”, o que implicaria o “aumento da pressão para a força de trabalho brasileira alcançar níveis de produtividade globalmente competitivos” (World Bank, 2010, p. 23). A participação do Estado brasileiro nessa área teria tido impacto sobre as habilidades necessárias para a força de trabalho deste século, correlacionando o aprendizado ao crescimento econômico e à renda do trabalhador.

Analisando as transformações pelas quais o Brasil e o mundo passaram, é possível questionar como as reformas tornam a educação, em seu nível *stricto*, um instrumento de hierarquização da sociedade de classe na perspectiva do Capital, construindo um sistema educacional com níveis básicos defasados para os filhos dos trabalhadores. A análise dos relatórios do Banco Mundial, como fonte de pesquisa, nos forneceu possibilidades de entender as articulações entre as posições ideológicas do neoliberalismo e suas múltiplas estratégias para reprodução das disparidades oriundas da sociedade capitalista. Almejando desvelar

especificidades e salientando as contradições nesse processo, o Banco Mundial vem construindo, ao longo dos anos, um robusto campo documental com relatórios que dão legitimidade e que respaldam os discursos e práticas em prol da eficiência e da eficácia da gestão baseada em resultados. Essa dinâmica vem conseguindo ampliar cada vez mais suas ideias; além disso, as ações do BM ganham vida por meio de agentes internos imprescindíveis para a expansão desse modelo, como salienta Marcela Pronko (2016, p. 90):

Problematizar a atuação do organismo, situando-o no conjunto de organizações nacionais e internacionais é fundamental para superar o duplo equívoco de pensar a atuação do BM como uma intervenção de fora para dentro (portanto, uma sobredeterminação do âmbito internacional sobre o nacional) e como uma imposição unilateral da qual os governantes locais seriam vítimas. Não que essas interpretações não possam ser verdadeiras para casos particulares em que o componente de coerção externa é real e violentíssimo, mas elas obscurecem a complexidade de relações e a capilarizada malha de agentes envolvidos na construção e difusão de uma visão de mundo que perpassa todos os âmbitos da nossa vida, tornando-se hegemônica.

Nas últimas décadas, os países em desenvolvimento procuraram adaptar-se às novas condições da economia mundial por meio da adoção de ações que possibilitam uma forma de organizar as políticas públicas, buscando diminuir a participação do Estado, com foco na contenção dos seus gastos. Essa estratégia, no seu cerne, visava à reformulação da função desempenhada pelo Estado como principal fornecedor de serviços sociais e agente do crescimento econômico. Foi nesse sentido que o Ceará despontou como um dos primeiros estados brasileiros a produzir uma reforma em várias frentes, desde o currículo, financiamento até a formação docente, visando à evolução dos indicadores de aprendizagem estabelecidos em metas não só locais, mas também nacionais e mundiais. Ao analisarmos a parceria do estado com o Banco Mundial, destacamos a crescente importância da aprendizagem como “força motriz do desenvolvimento econômico”, sobretudo, com a necessidade de melhorar a educação básica, vista como “pedra angular do processo de transformação da educação”, percebida como espaço de desenvolvimento de um conjunto de habilidades fundamentais para a inserção dos indivíduos no processo produtivo. O projeto formativo do Banco Mundial para a periferia capitalista concebe a educação voltada para o mercado segundo as demandas do processo produtivo. Assim, a escola, cada vez mais ligada à vida produtiva, constitui-se em espaço de formação de um tipo de indivíduo preparado para as exigências decorrentes das transformações no âmbito do mundo do trabalho. A aprendizagem proposta pelo Banco Mundial se baseia no desenvolvimento de novas competências orientadas

para a sociedade capitalista, constituindo-se em espaço de disputa mercadológica e ideológica, e claro, deve se transformar em campo potencial para exploração do capital.

A educação de nível mundial que o Brasil estaria atingindo, por meio das políticas instauradas, utiliza, como critérios de qualidade, a evolução dos indicadores educacionais associados, em específico, às taxas de alfabetismo, proficiência na leitura e matemática básica. Sobre a administração de recursos e o sistema educacional, argumenta-se sobre a má gestão de recursos, insumos e a falta de eficácia dos recursos públicos. O discurso de uma aprendizagem para todos, nessas circunstâncias, tende a enaltecer a lógica do mercado; a educação seria, então, um mecanismo para alcançar dados de eficiência e a possibilidade para a redução da pobreza, sobretudo o desenvolvimento da capacidade produtiva. Além desses dados, o Banco Mundial enfatiza uma abordagem qualitativa, os sistemas de avaliação de aprendizagem elaborados e implementados no período relativo às primeiras décadas dos anos 2000, com destaque para a evolução dos sistemas de avaliação, os quais possibilitam mensurar a qualidade educacional dos países que os adotam.

Os dados analisados com esta pesquisa, por meio dos relatórios produzidos pelo Banco Mundial e os documentos do IPECE, evidenciam o cumprimento das orientações dos organismos internacionais, na execução dos processos de implantação da Gestão por Resultados (GPR) no estado do Ceará. É possível perceber que, neste sentido, o tipo de programas desenvolvidos tinha como objetivo alcançar metas que estivessem de acordo com os indicadores que efetivaram os desembolsos dos empréstimos. A evolução dos indicadores é inegável, porém, é preciso problematizar os avanços qualitativos reivindicados pelo Banco Mundial, pois os altos índices de analfabetismo funcional, mesmo que diante de uma redução no analfabetismo absoluto, os baixos resultados dos estudantes e escolas brasileiras nas avaliações nacionais e internacionais, as mesmas cuja finalidade são reivindicadas pelo Banco, o aumento vertiginoso da violência nas escolas, os baixos salários dos trabalhadores do âmbito educacional e a manutenção de problemas históricos e estruturais relacionados ao financiamento público e à precarização das condições de trabalho, entre outros, são elementos da realidade que nos permitem questionar a qualidade da educação de nível mundial que o Brasil estaria atingindo. Essas proposições expressam uma concepção burguesa de sociedade e de educação; os valores liberais fundamentam sua estratégia na consolidação de um modelo de educação baseado em resultados, indispensável para a manutenção

da ordem do mercado que se baseia na sociedade capitalista, além da implantação dos ideários neoliberais em várias instâncias da sociedade brasileira.

Sabemos que a realidade que vivemos hoje é o resultado de uma construção histórica que precisa ser reconhecida e enfrentada nas últimas décadas, ou seja, trata-se do fortalecimento do ideal neoliberal de sociedade e de educação. Nessa perspectiva, da mesma forma que o capitalismo possui a capacidade sociometabólica, “constitui-se uma estrutura de organização e controle de todas as esferas da sociedade, que submete o trabalho ao seu domínio e ajusta os seres humanos às suas necessidades de produção/reprodução” (Marx e Engels). Assim, é necessário que busquemos conhecer, na totalidade, os ideais capitalistas neoliberais, pois só assim desenvolvemos a consciência de contra quem e contra o que devemos lutar. As diretrizes e políticas financiadas pelo BM possibilitam modificar a estrutura da educação brasileira, sobretudo na gestão dos recursos públicos, ademais, ao observar o processo de implantação da Gestão por Resultados (GPR) no Ceará, é possível estabelecer quais aspectos foram priorizados na perspectiva do Banco Mundial para seus projetos, como forma de perceber as mudanças na perspectiva de gestão no âmbito educacional do estado do Ceará, fator fundamental que o tornou o centro das políticas propostas pelo BM, ou seja, ao longo dos últimos anos, o estado do Ceará aplicou e consolidou essa prática na educação, e sua estrutura se transformou, a passos largos, em modelo de *redução da pobreza de aprendizagem*, sob ideário da perspectiva neoliberal no âmbito educacional.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório**. São Paulo: Boitempo, 2011. (Mundo do trabalho)

ALVES, Giovanni. Notas sobre o Golpe de 2016 no Brasil neodesenvolvimentismo ou crônica de uma morte anunciada. *In*: LUCENA, Carlos; PREVITELI, Fabiane Santana; LUCENA, Lurdes (org.). **A crise da democracia brasileira**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017. p.129-147

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 8. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Unicamp, 2003.

AZEVEDO, M. L. N. **Neoliberalismo e educação: novo conflito entre o público e o privado**. 1995. 233f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1995.

BANCO MUNDIAL. **Informe anual 2006**. Washington, DC: Banco Mundial, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Aprendizagem para todos. Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial**. Resumo Executivo. Washington, DC: Banco Mundial, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe**. Washington, DC: Banco Mundial, 2014. Disponível em: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Highlights%20&%20Features/lac/LC5/Portuguese-excellent-teachers-report.pdf> Acesso em: 26 abr. 2025.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil – Brasil revisão das despesas públicas**, 2017. Washington, DC: Banco Mundial, 2017. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BANCO MUNDIAL. **Competências e empregos: uma agenda para a Juventude**. Síntese de constatações, conclusões e recomendações de políticas. Washington, DC: Banco Mundial, 2018.

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial 2018: aprender para hacer realidad la promesa de la educación: panorama general**. Washington, DC: Banco Mundial, 2018. Disponível em: <https://iin.oea.org/pdf-iin/RH/2018/5BANCO%20MUNDIAL%20APRENDER%20MEJOR.pdf>

BRASIL. Ministério da Educação. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: Câmara da Reforma do Estado**. Brasília, DF: Planalto, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao. Acesso em: 8 set. 2024.

BRAY, M. “Actores y propósitos en educación comparada”. In: BRAY, M.; ADAMSON, B; MASON, M. **Educación comparada: enfoques y métodos**. Buenos Aires: Granica, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 7-40, 1999.

CEARÁ. Conselho Estadual de Educação. **Diário Estadual do Ceará**, Fortaleza, 10 set. 2023.

D’AVILA, Jaqueline Boeno. **As influências dos agentes públicos e privados no processo de elaboração da base nacional comum curricular**. 2018. 131f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava, 2018.

DECKER, Aline; EVANGELISTA, Olinda. Educação na lógica do Banco Mundial: formação para a Sociabilidade Capitalista. **Roteiro**, [S. l.], v. 44, n. 3, e23206, 2019.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASE, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 1998. p. 229-250.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, D. (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. As tendências da gestão na atual política educacional brasileira: autonomia ou controle? In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira (org.). **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 53-68.

FÓRUM INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Competências para o progresso social**. São Paulo: MEC/OCDE/IAS, 2014.

FRANÇA JUNIOR, R. P. A Crise estrutural do capital, as relações estado-sociedade e o mito do terceiro setor. **Serviço Social & Sociedade**, [S. l.], v. 142, p. 366-385, 2021.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. São Paulo: Expressão popular, 2018.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a Crise do Capitalismo Real**. São Paulo: Cortez, 2000.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 24, n. 82, abr. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid>. Acesso em: 13 abr. 2025.

GUERRA, Dhyovana.; FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. Proposições do Banco Mundial para a política educacional brasileira (2016-2018). **Educação e Pesquisa**, São Paulo, n. 47, e231359, 2021.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HOLANDA, F. H. O.; FRERES, H; GONÇALVES, L. P. A pedagogia das competências e a formação de professores: breves considerações críticas. **Revista Eletrônica Arma da Crítica**. [S. l.], ano 1, n. 1, p. 122-135, jan. 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **SWAP I – Indicadores**. Fortaleza: IPECE, 2009. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapi/indicadores/> Acesso em: 10 nov. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Informe - nº 55 – março 2013: Projeto Swap I: Impacto, lições aprendidas e melhores práticas**. Fortaleza: IPECE, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Informe - nº 148 – abril 2019: Projeto PforR: Contribuições, lições aprendidas e melhores práticas**. Fortaleza: IPECE, 2019.

KUENZER, A. Z. As políticas de formação: A constituição da identidade do professor sobrando. **Educação & Sociedade**, [S. l.], ano XX, n. 68, dez. 1999.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo como ataque ao ensino público**. Trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Editora Planta, 2004.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Trad. Mariana Echalar. São Paulo. Boitempo, 2019

LEHER, R. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Revista Outubro**, [S. l.], v. 3, n. 3, 1996. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-3-Artigo-03.pdf> Acesso em: 29 nov. 2024.

LEHER, R. **Da ideologia do Desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para o alívio da pobreza**. 1998. 213f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Revista Outubro**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.

LEHER, Roberto. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos “novos” movimentos sociais na educação. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO,

Gaudêncio (org.). **A cidadania negada:** políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: Clacso, 2001. p. 145-176.

LEHER, Roberto. Crise do capital, crise da escola. In: SOUZA JÚNIOR, Justino de. **A crise na escola.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2014.

LENIN, Ilich. A crise da física contemporânea. In: LUKÁCS, György. (org.). **Materialismo e dialética:** crise teórica das ciências da natureza. Brasília, DF: Editora Kiron, 2011.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar:** políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003.

LOUREIRO, A.; CRUZ, L.; LAUTHARTE, I.; EVANS, D. **O Ceará é um Modelo para Reduzir a Pobreza de Aprendizagem.** Washington, DC: World Bank Group, 2020.

LOUREIRO, A.; CRUZ, L.; BARBOSA, M.; HOLANDA, M. **Implementando um mecanismo de incentivos para os governos municipais melhorarem os resultados da educação:** um guia de implementação inspirado no caso do Ceará, Brasil. Washington, DC: Banco Mundial, 2020.

LOUREIRO, A.; CRUZ, L. **Alcançando um nível de educação de excelência em condições socioeconômicas adversas:** o caso de Sobral. Washington, DC: Banco Mundial, 2020.

LUKÁCS, G. **As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem.** Temas de Ciências Humanas. São Paulo: Ciências Humanas, 1978.

LUKÁCS, G. **Per una ontologia dell'Essere Sociale.** Roma: Riuniti, 1981. v. 2.

LUKÁCS, Georg. **Para a ontologia do ser social.** Trad. de Sérgio Lessa. Maceió: Coletivo Veredas, 2018a. v. 13.

MACHADO, C. T. Atuação do Banco Mundial em educação no Brasil entre 1993 e 2004: uma análise dos instrumentos de empréstimo. **Estado e Política Educacional**, [S. l.], n. 5, 2007.

MAIA FILHO, Osterne *et al.* O empresariamento da educação: uma análise da reforma educacional da década de 1990. In: RABELO, Jackline; JIMENEZ, Susana; MENDES SEGUNDO, Maria das Dores (org.). **O movimento de educação para todos e a crítica marxista.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015. Disponível em: <http://livros.ufc.br/ojs/index.php/posgraduacao/article/view/47/43>. Acesso em: 24 jun. de 2024.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** Trad. Álvaro Pina. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MELO, Marcelo Paula; FALLEIROS, Ialê. Reforma da aparelhagem estatal: novas estratégias de legitimação social. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (org.). **A nova pedagogia da hegemonia.** São Paulo: Xamã, 2005. p. 175-192.

MENDES SEGUNDO, Maria das Dores. **O Banco Mundial e suas implicações na política de financiamento da educação básica no Brasil: o FUNDEF no centro do debate.** 2005. 234f. Tese (Doutorado em Pedagogia) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

MENDES SEGUNDO, Maria das Dores; JIMENEZ, Suzana. O papel do Banco Mundial na reestruturação do capital: estratégias e inserção na política educacional brasileira. In: RABELO, Jackeline; JIMENEZ, Susana; MENDES SEGUNDO, Maria das Dores (org.). **O movimento de educação para todos e a crítica marxista.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015. p. 45-57.

MENDES SEGUNDO, Maria das Dores; SOUSA, Nágela; HOLANDA, Helena; ARAÚJO FILHO, Antônio José Albuquerque. A Avaliação do Banco Mundial sobre a educação municipal no Brasil: incursões críticas. In: RABELO, Jackeline; JIMENEZ, Susana; MENDES SEGUNDO, Maria das Dores (org.). **O movimento de educação para todos e a crítica marxista.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015. p. 125-142.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** Trad. de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011a.

MÉSZÁROS, István. **A teoria da alienação em Marx.** Trad. Nélcio Schneider. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

MOTTA, V. C. Mudanças no pensamento sobre desenvolvimento: o novo desenvolvimentismo brasileiro. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, Maranhão. **Anais [...].** Maranhão, 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/DESAFIOS_E_DIMENSOES_CONTEMPORANEAS_DO_DESENVOLVIMENTOREGIONAL/MUDANÇAS_NO_PENSAMENTO SOBRE_DESENVOLVIMENTO.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.

NASPOLINI, Antenor. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, [S. l.], v. 3, 2001.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008).** 2009. 386f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal do Fluminense, Niterói, 2009.

NOMA, Amélia Kimiko; LIMA, Aparecida do Carmo. Reforma do Estado e da educação dos anos 1990. **Roteiro**, Joaçaba, v. 34, n. 2, p. 171-188, jul./dez. 2009.

PAULA, Maurício de Oliveira. **A reforma do Ensino Médio e as novas necessidades do capital.** 2021. 163f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2021.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Dimensões da história do Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 1-4, 2018.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PRONKO, Marcela. O Banco Mundial no campo internacional da educação. In: PEREIRA, João Márcio Mendes (org.) **A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014.

PRONKO, Marcela Alejandra; PEREIRA, J. M. M. (org.). **La demolición de derechos**. Un examen de las políticas del Banco Mundial para la educación y la salud (1980-2013). 1. ed. Luján: EdUNLu, 2016. v. 1. 382p.

PRONKO, Marcela. Modelar o Comportamento: novas estratégias do Banco Mundial para a educação na periferia do capitalismo. **Revista Trabalho, Política e Sociedade**, [S. l.], v. IV, n. 6, jan./jun. 2019.

REIS, R. **Os professores da escola pública e a educação escolar de seus filhos: uma contribuição ao estudo da profissão docente**. São Paulo: Paulinas, 2006.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SANTOS, Deribaldo; COSTA, Frederico. O trabalho como princípio da sociabilidade humana: a arte e a educação em debate In: SANTOS, Deribaldo; COSTA, Frederico. (org.). **Ontologia, estética e crise estrutural do capital**. Fortaleza: EdUECE, 2015.

SAVIANI D. A relação trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Rev Bras Educ.**, [S. l.], v. 3, 2007.

SAVIANI, D. Trabalho e Educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, [S. l.], v. 12, n. 34, p. 152-180, jan./abr. 2008.

CEARÁ. **Representantes do banco mundial visitam escola estadual e sede da SEDUC nesta terça, 29**. Fortaleza: SEDUC, 2024. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/2024/10/29/representantes-do-banco-mundial-visitam-escola-estadual-e-sede-da-seduc-nesta-terca-29/> Acesso em: 10 nov. 2024.

SHIROMA, E. O. *et al.* Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, dez. 2005. Disponível em http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-54732005000200009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 24 jun. 2025.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M.; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 144p.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Parâmetros Curriculares Nacionais**. Ensino Fundamental. Brasília: MEC, 1997.

ALVES, Paula Trajano de Araújo; ALMEIDA DA SILVA, Solonildo; JUCÁ, Sandro César Silveira. A formação em Segunda Licenciatura: celeridade e precarização da formação docente no Brasil. *Revista Profissão Docente*, [S. l.], v. 23, n. 48, p. 1–12, 2023.

SOARES, Magda. **Letramento**: um tema em três gêneros. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, D. (org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 7. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007.

CEARÁ. Secretaria da Educação Básica. Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais. Célula de Pesquisa e Avaliação Educacional. **Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE – Relatório Geral**. Fortaleza: SEDUC, 1992.

TONET, I. **Educação e ontologia marxiana**. [S. l.]: Ivonet, 2009. Disponível em: https://ivotonet.xp3.biz/arquivos/EDUCACAO_E_ONTOLOGIA_MARXIANA.pdf. Acesso em: 13 dez. 2024.

VERGER, A; PARCERISA, L. La globalización de la rendición de cuentas en el ámbito educativo: una revisión de factores y actores de difusión de políticas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. [S. l.], v. 33, set./dez. 2017.

WOODS, Ngaire. **The globalizers**: the IMF, the World Bank and their borrowers. Ithaca and London, Cornell University Press, 2006.

WORLD BANK. **Achieving world class education in Brazil**: The Next Agenda. Washington, DC: World Bank, 2010.

WORLD BANK. **Learning for all**: Investing in people's knowledge and skills to promote development. [S. l.]: World Bank Group Education Strategy 2020, 2011a.

WORLD BANK. **Making schools work new evidence on accountability reforms**. Washington, DC: World Bank, 2011b.

WORLD BANK. **Learning to realize education's promise**. Washington, DC, 2018.

VERGER, A; PARCERISA, L. La globalización de la rendición de cuentas en el ámbito educativo: una revisión de factores y actores de difusión de políticas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. [S. l.], v. 33, set/dez. 2017.

ZANARDINI, J. B. Considerações sobre o papel da educação eficiente como estratégia para o alívio da pobreza. In: EVANGELISTA, O. **O que revelam os slogans na política educacional**. Araraquara: Junqueira Marin, 2014.

ZIENTARSKI, C.; FREIRE, P. A; LIMA, M.A. A formação de professores em serviço: políticas de alinhamento aos organismos internacionais e a lógica neoliberal. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, [S. l.], 14, n. 4, 2019.