
Um ajuste nada justo para a educação: reflexões sobre o documento do Banco Mundial

Reflections About the World Bank's “Fair Adjustment” Report

RODRIGO OLIVEIRA SANTOS 

ADRIANA BARROSO DE AZEVEDO 

RESUMO

Este trabalho tem como finalidade apresentar uma análise sobre a proposta de reformas apresentado pelo Banco Mundial, a pedido do governo brasileiro em 2017, com foco nas ações sugeridas para a área da educação. O papel desempenhado por tal documento preconiza a reordenação social e econômica em um momento de grave recessão e, também, crise institucional, como forma de retomada política e econômica através de um “novo” governo, mas, o não investimento ou a imposição de mecanismos que reduzem a eficácia de políticas não se apresentam como coerentes dentro das demandas sociais encontradas no Brasil. As reflexões sobre a ação financeira sobre a Educação apontam para um erro conceitual da proposta e com consequências visíveis.

Palavras-chave: Banco Mundial; Políticas Educacionais; Reformas Educacionais.

ABSTRACT

This paper aims to present an analysis of the proposed reforms presented by the World Bank at the request of the Brazilian government in 2017, focusing on the actions suggested for the area of education. The role played by such document advocates the social and economic reordering in a moment of serious recession and also institutional crisis, as a way of political and economic resumption through a “new” government, but the non-investment or the imposition of mechanisms that reduce the effectiveness of policies do not present themselves as coherent within the social

demands found in Brazil. The reflections on the financialist action on Education point to a conceptual error of the proposal with visible consequences.

Keywords: World Bank; Educational Policies; Educational Reforms.

INTRODUÇÃO

No decorrer do recente período democrático da história social, política e econômica brasileira, a busca por encontrar meios de manter um equilíbrio nas contas públicas e oferecer o mínimo de segurança social à população sempre esteve em debate. Perpassa à história situações bastante peculiares, desde o período colonial até a república, discussões profundas sobre quais seriam os caminhos mais acertados para o crescimento social de forma estável e contínua. Considerando esse cenário, é importante reconhecer os impactos que tais discussões representam sobre a sociedade, principalmente quando analisado o tema educação que, em contrapartida, é um possível condutor de evolução social e econômica em qualquer país preocupado com seu futuro.

Como forma de resposta às crises, a busca por reestruturação de processos e das instituições existentes, ou, ainda, de políticas de ajuste estrutural, podem tornar tal processo de análise desigual, seja em decorrência da localização central e/ou periférica/dependente da avaliação realizada (SOARES, 2009).

No momento mais recente da história brasileira, atento principalmente aos últimos 7 anos onde encontramos propostas como a PEC 241 (transformada em Emenda Constitucional 95) que estabeleceu o teto de gastos públicos, as discussões sobre políticas educacionais acabaram por seguir uma avaliação baseada na análise realizada pelo Banco Mundial sobre eficiência e equidade dos gastos públicos, principalmente após a recente crise econômica enfrentada pelo país.

Assim, priorizou-se para este texto, a análise do capítulo que tem como foco a eficiência e a equidade nos gastos com educação pública, parte integrante do documento *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, produzido pelo Banco Mundial em 2017 a pedido do governo federal brasileiro.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

O ano é 2017, e o Brasil passa por um momento complexo em sua estrutura política, social e econômica. No âmbito econômico, uma recessão com variação negativa do PIB, desde 2015, começa impactar profundamente o poder de compra, atingindo principalmente as classes sociais menos privilegiadas. No cenário político, o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em seu segundo mandato e uma série de investigações sobre corrupção no governo federal criaram um ambiente hostil entre os poderes executivo, legislativo e judiciário; e, no aspecto social, o encerramento de diversos programas governamentais ou mesmo a interrupção de financiamentos a diferentes setores representou o início de um processo de incertezas. Avritzer (2018) nomeou esse processo de retração das políticas sociais e econômicas como “pêndulo da democracia”, já que o país saía de um momento de garantias para um momento de instabilidades.

A soma desses fatores resultou, mais claramente, num processo de aumento da taxa de pobreza, percebida nitidamente a partir de 2017 com o acréscimo de mais de dois milhões de brasileiros vivendo com menos de R\$ 406 por mês (IBGE; 2017). Ainda, a redução na taxa de empregos, cortes orçamentários em diferentes áreas e o recrudescimento da inflação expôs as consequências da instabilidade resultante do momento antagônico às expectativas impostas pelas políticas democráticas ou liberais.

É neste contexto de busca pela melhora rápida da economia, principalmente, que o governo instalado após o processo parlamentar de deposição da presidente eleita, busca junto ao Banco Mundial a realização de uma avaliação sobre a otimização dos gastos da esfera federal e os seus pontos de atenção em relação aos investimentos, como forma de contribuir para uma retomada econômica e conseqüentemente melhoras na situação social e política no Brasil. É válido recordar que, desde o final da década de 1980 o Brasil vem adotando uma série de medidas recomendadas por diferentes organismos financeiros, seguindo assim uma tendência internacional de implementação contínua e ampliada de reformas e contrarreformas quase que cíclicas.

Como resultado da solicitação do governo federal, o Banco Mundial elaborou um relatório que analisou as diferentes áreas

de impacto nas contas públicas com o objetivo claro de prover o Estado brasileiro de uma análise aprofundada dos gastos públicos para “identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentável e, ao mesmo tempo, consolidar os ganhos sociais alcançados nas décadas anteriores” (BANCO MUNDIAL, 2017) e assim, contribuir para o esperado reordenamento social e econômico.

Um fato que diversos autores chamam atenção é que as recomendações contidas no relatório não tratam da simples aplicação de políticas de ajustes – nos âmbitos da infraestrutura, política econômica, trabalho, educação, saúde, previdência e assistência social –, mas de ações de governo articuladas em atenção às indicações do próprio Banco Mundial que

“sempre atuou, ainda que de diferentes formas, na interface dos campos político, econômico e intelectual em escala internacional, em função da sua condição singular de empregador, formulador de política e indutor de ideias e prescrições sobre o que fazer em matéria de desenvolvimento capitalista”. (PEREIRA, 2017, p. 393).

Tomando por base o relatório apresentado, o governo Michel Temer estruturou uma agenda ancorada no ajuste fiscal e incentivos mínimos, que de alguma forma buscavam demonstrar um viés reformador. Talvez os pontos mais representativos de tal busca sejam a flexibilização das relações de trabalho, as restrições ou cortes de gastos públicos como medida de contenção do *déficit* fiscal e a imposição de um teto de gastos públicos, sendo esta última via Emenda Constitucional (nº 95, de 15 de dezembro de 2016), que alterou profundamente o regime fiscal sobre o orçamento público com restrições até 2027.

Um ponto de atenção sobre o conjunto de ações para os ajustes orçamentários, impostos pela emenda constitucional, pode representar o retrocesso na execução de políticas públicas que são efetivas no combate à pobreza e ao desenvolvimento econômico.

Por outro lado, restringem-se as possibilidades do gasto social e investimento público para a manutenção e ampliação das políticas sociais, restringindo-as a ações pontuais e compensatórias (voltadas

à minimização da pobreza extrema), sob o argumento da chamada crise fiscal do Estado – empregada para justificar a implantação de uma agenda de “reformas” neoliberais estruturais e setoriais.” (CAR-RARO; BERWIG; CAMPOS, 2019)

Ao longo do relatório, as críticas a forma como é gasto o dinheiro público, demonstram que suas análises e considerações direcionam a uma série de sugestões de reformas diversas, diminuições de investimentos, otimização de processos e eliminação de ineficiências que poderiam resultar, pelas estimativas do Banco Mundial à 8,36% do PIB até 2026.

EDUCAÇÃO: MUITO INVESTIMENTO E POUCO RETORNO?

Voltando o nosso foco para o tema deste artigo, o relatório do Banco Mundial dedica um capítulo à Educação abordando possibilidades e sugerindo a otimização de recursos na área que pode representar até 1% do PIB ao final de 2026, alertando que esta é uma área em que, em sentido amplo, o governo brasileiro gasta mais do que pode e gasta mal.

O relatório traz de forma muito enfática que em relação ao tema educação pública:

1. 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; § 180, p. 129 e § 193, p. 136
2. A vinculação constitucional dos gastos em educação a 25% das receitas dos municípios pode ser uma das principais causas da ineficiência dos gastos; § 184, p. 130
3. As despesas com ensino superior são, ao mesmo tempo, ineficientes e regressivas e uma reforma do sistema poderia economizar 0,5% do PIB do orçamento federal se observadas as possibilidades de aumento de recursos, sem sobrecarga orçamentária, como a inclusão de instituições federais como receptoras dos recursos financeiros e ajustes na oferta do PROUNI. § 193, p. 138

Tais afirmativas são questionáveis diante da forma como foram apresentadas as análises de dados na busca de conclusões que sustentassem caminhos às reformas. Neste sentido, ao realizar um estudo crítico do documento apresentado pelo Banco Mundial que Amaral (2007), professor da Universidade Federal de Goiás, alertou para erros conceituais ou até mesmo conclusões que chamou de “absurdas”, pois poderiam prejudicar qualquer iniciativa voltada para educação – independentemente do nível avaliado. Tais erros, ou vieses, na avaliação dos dados apresentados chamam atenção por não se atentar ao que determina, por exemplo, a Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Na afirmação “A obrigatoriedade constitucional de se gastar 25 por cento das receitas tributárias em educação (...)” (grifos nossos) há um erro conceitual, pois, as receitas tributárias englobam os impostos, as taxas e as contribuições e a vinculação constitucional brasileira é somente sobre os impostos. O art. 212 da Constituição de 1988 afirma “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino” (AMARAL, 2017, p.1)

Vale dizer que as assertivas do Banco Central resultaram em uma série de medidas tomadas pelo governo Michel Temer, entre elas está a equiparação da educação aos modelos de gestão empresarial, na busca por redução de investimentos públicos, como proposto pela Emenda Constitucional 241/2016 ou na simplificação do ensino médio através do Medida Provisória (MP) nº 746/2016, como forma de otimização de custos, demonstrando uma aproximação as medidas educacionais recomendadas no relatório *Um Ajuste Justo*.

Compreender os níveis de despesa no setor de educação, medir sua eficiência e como estas incidem sobre os gastos públicos precisam ser claros ao Estado para evitar distorções em suas análises e pretensões quanto aos investimentos necessários. A incompreensão de tais pontos levam a uma incompreensão do alcance de políticas

como o FIES, bolsas de pesquisa científica ou mesmo a importância nos investimentos em educação (infraestrutura, formação e manutenção do aluno em sala de aula).

O próprio documento do Banco Mundial sustenta suas análises em dados que não possibilitam uma compreensão do tempo de investimento pois são deixados de lado questões como a heterogeneidade do Brasil, por exemplo, quanto a eficiência dos gastos com educação. A ineficiência abordada pelo documento não é correta ao não equalizar previamente sua análise ao propor um consistente processo de investimento e avaliação do retorno de investimento. Falta clareza ao documento por não levar em consideração a desigualdade social, entrada de crianças e jovens no mercado de trabalho entre outros fatores sociais importantes numa avaliação sobre tema delicado (AMARAL, 2017).

É evidente que o documento toma como avaliação sobre o quanto o investimento em educação pode ou não ser adequado com uma perspectiva mercadológica, tomando como linha de raciocínio o retorno de capital com base no rendimento que estes valores poderiam representar ao Estado.

É possível identificar que as recomendações do Banco Mundial para o Brasil se intensificaram no campo da economia, com vistas ao ajuste dos gastos públicos, a partir do governo Temer. Na área da educação fica notória a intensificação do viés economicista, por meio de políticas austeras de ajuste, assentadas na reformulação do papel do Estado e sua governança corporativa (MOREIRA et al., 2020).

É sobre governança corporativa que o processo de compreensão sobre a incidência dos gastos públicos com educação necessita de maior aprofundamento. O próprio documento do Banco Mundial apresenta que os gastos públicos com o ensino fundamental e o ensino médio beneficiam os pobres mais que os ricos e, por isso, assentar mudanças com propósito de avaliar a real aplicação dos valores e sua importância se faz necessária quando atendida a parcela mais necessitada da ação do Estado. Não se deve, assim, mercantilizar uma questão social (FILENGA; VIEIRA, 2012; CARRARO; BERWIG; CAMPOS, 2019).

Esse processo de mercantilização, em nome da eficiência nos gastos com educação, é mais evidente no ensino superior. O ensino superior privado concentra, de acordo com o último levantamento do INEP (2019), mais de 84% de ingressantes em cursos superiores. Quando avaliada essa proporção e o custo efetivo por aluno, o Banco Mundial apresenta uma interpretação distorcida ao comparar a educação superior pública.

Esta distorção está, inicialmente, na forma de avaliar o que pode ser considerado o retorno efetivo do investimento em educação superior. A educação superior pública apresenta um melhor desempenho enquanto taxa de desenvolvimento do conhecimento, mas, ainda assim, pesquisa e extensão que são muito mais desenvolvidos nestes espaços possuem um investimento muito baixo, pois não podendo ser considerado os recursos totais aplicados como um gasto inadequado ou passível de redução.

O ensino superior privado, por exemplo, mesmo que apresente uma relação de custo docente-aluno menor, não apresenta um desempenho acadêmico tão melhor como preconiza o documento do Banco Mundial na tentativa de justificar o redirecionamento dos investimentos na área à iniciativa privada. Esta afirmativa toma como base um índice de valor adicionado do ENADE, porém, deixando de lado que os investimentos em educação superior pública não se restringem a uma avaliação e tem uma série de fatores envolvidos como a pesquisa e extensão, que demandam investimentos.

Os trabalhos de Mendonça Neto, Vieira e Antunes (2018) e de Bielschowsky (2020) apontam que o setor de ensino superior privado no Brasil tem uma tendência a precarização por uma série de fatores e, qualquer tipo de comparação ao desenvolvimento de cursos na esfera pública é inadequada diante do trabalho pedagógico e científico desenvolvido ser oposto em proposta e oferta. Logo, os moldes propostos pelo Banco Mundial de avaliação externa não seriam os mais adequados para conclusões de investimentos.

Ainda na questão de critério utilizado no relatório de gasto por aluno, numa tentativa de justificação da indicação de priorização do ensino superior privado, Amaral (2017, p.5) chama atenção ao erro conceitual presente.

O documento apresenta o seguinte trecho: “em 2012, o gasto por aluno no ensino superior (...). O nível de gasto por aluno é comparável (...)” (grifos nosso). O documento está se referindo, portanto, em gasto por aluno. Entretanto, continuando o texto do parágrafo o documento afirma que “Além do mais, alunos das universidades públicas brasileiras em média custam de duas a três vezes mais do que alunos matriculados em universidades privadas” (grifos nossos). Nota-se aqui mais um erro conceitual grave, que é não fazer a distinção entre gasto por aluno e custo do aluno. (AMARAL, 2017, p.5)

O gasto por aluno se levado em consideração documentos da OCDE, por exemplo, necessariamente precisa prever todos os recursos financeiros aplicados na instituição e o dividir pelo número de estudantes presentes nas instituições. Há custos não observados como que devem ser separados entre o que é voltado para ensino e o que é voltado à pesquisa.

SOLUÇÕES PROPOSTAS E CONSEQUÊNCIAS

As soluções propostas pelo documento do Banco Mundial, mesmo com as distorções sobre a forma como interpretam os dados e o espaço temporal de tais informações, traz consigo pontos que podem contribuir para o avanço da educação, mas, exigindo assim atenção a forma de como serão implementadas as ações.

Entre as propostas estão:

- Aumentar a matrícula e a qualidade da Educação Infantil (ECE) e a permanência dos estudantes no ensino fundamental e médio;
- Atualizar currículos, particularmente no ensino médio;
- Reestruturar a formação inicial e a seleção de professores, bem como o apoio em serviço para melhorar a qualidade do ensino;
- Melhorar a governança da escola e da educação para torná-las mais voltadas para o desempenho e reduzir a interferência política; e,
- Revisitar a rigidez orçamentária (‘vinculação’) e redesenhar as transferências de equalização para criar incentivos para

melhorias de desempenho e reduzir as desigualdades espaciais e de renda.

Talvez o ponto mais crítico e de impacto mais significativo se trata da rigidez orçamentária proposta pois, interfere diretamente no planejamento de qualquer ação de melhoria proposta. Fica claro que a atualização de currículo do ensino médio, apresentado pelo governo federal e votado no Congresso ainda em 2017, e com início de implantação imposto para ocorrer até 2022, já é parte do conjunto de sugestões reformistas do Banco Mundial, mas, há ainda a necessidade de revisão ou adequação da forma como serão preparadas as estruturas e professores para atender as exigências ali impostas para o chamado Novo Ensino Médio.

Em relação ao aumento de matrícula e permanência de alunos, talvez exista o ponto de maior necessidade de atenção. A defesa da redução dos gastos com educação não respeita a estratégia traçada no Plano Nacional de Educação - PNE. No plano é previsto um maior investimento em educação, com a clara finalidade de superar desigualdades regionais e garantir os objetivos da educação em todos os níveis, etapas e métodos.

A redução por parte do governo federal no nível de investimento em 2018 já representava 15% no ensino superior e 19% na educação básica de acordo com dados levantados pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados comparando o período 2014-2018.

Ao longo dos anos 2019 e 2020 essa redução permanece, com impactos significativos e possivelmente irreversíveis, agravados pela pandemia de COVID-19 quando observados a questão como o abandono escolar, por exemplo. Dentre outros desafios que deverão surgir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante observar que o documento do Banco Mundial não se apresenta como uma determinação do que se deve executar, ou mesmo um caminho suave para a bonança social, econômica e política, mas, acaba por nortear políticas e políticos responsáveis por planejar ações de médio e longo prazo com consequências importantes para o futuro do país.

É notável que a compreensão das mazelas sociais é importante, principalmente aquelas que demandam ações de educação como contribuintes para a superação dos desafios impostos pela economia e principalmente pela tecnologia.

A atuação do governo federal precisa ser pautada pela equidade e por políticas públicas perenes que não desconstruam conquistas e avanços sociais importantes. Documentos como este do Banco Mundial não consideram o processo histórico da educação brasileira e tampouco apresentam dados coesos que sustentem sua análise.

REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. *Uma análise do documento “Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”*. 2017. Disponível em: <<https://www.ufg.br/up/1/o/ANALISE-CRITICA-BM-2017.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

AVRITZER, L. *O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018*. Revista Novos Estudos, CEBRAP, São Paulo, v. 37, n. 02, p. 273-289, mai-ago. 2018. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-273.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2021.

BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil: v. 1*. [S. l.]: Banco Mundial, 2017. Síntese. 160 p. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BIELSCHOWSKY, C. E. Tendências de precarização do ensino superior privado no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração na Educação*, Porto Alegre, v. 1, n. 36, p. 241-271, jan-jun. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/99946/56997>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao. Acesso em: 08 set. 2021. » http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/

CARRARO, G.; BERWIG, S. E.; CAMPOS, N. de L. CONTRARREFORMAS E POLÍTICAS SOCIAIS: análise da proposta do banco mundial. In: ENCONTRO INTERNACIONAL E NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 7., 2019, Vitória. *Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social*. Vitória: Ufes, 2019. p. 1-13. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/issue/view/1000>. Acesso em: 25 nov. 2021.

FILENGA, D.; VIEIRA, A. M. Notas sobre o trabalho e seu contexto social. *Revista Uniubeu*, v. 5, n. 10, p. 1-16, 2012.

MENDONÇA NETO, O. R.; VIEIRA, A. M.; ANTUNES, M. T. P. Industrialização da educação, edtech e prática docente. *Eccos Revista Científica*, v. 3, p. 149-170, 2018.

MOREIRA, J. A. S. et al. Banco Mundial e as Recomendações Atuais para as Políticas Educacionais no Brasil. *Revista de Financiamento da Educação*, São Paulo, v. 10, n. 14, p. 1-19, ago. 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/90622>. Acesso em: 11 dez. 2021.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 15-39.

Recebido em: 20-12-2022

Aprovado em: 3-5-2023

Avaliado pelo sistema double blind review.

Disponível em <http://mjs.metodista.br/index.php/roc>