

A relação econômica entre o Ministério da Educação e o Banco Mundial na implementação da contrarreforma do ensino médio no Brasil (Lei n. 13.415/2017)

The economic relationship between the Ministry of Education and the World Bank in the implementation of the high school reform in Brazil (Law n. 13.415/2017)

La relación económica entre el Ministerio de Educación y el Banco Mundial en la implementación de la contrarreforma de la enseñanza media em Brasil (Ley n. 13.415/2017)

Flávio Bezerra de Sousa¹
Universidade de Brasília

Elisa do Nascimento Oliveira²
Instituto Federal de Brasília

Resumo: O texto tem por objetivo analisar as ingerências contidas na relação entre o Ministério da Educação (MEC) e o Banco Mundial, por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), concernente ao financiamento externo por empréstimo com vistas à implementação das ações da contrarreforma do ensino médio, materializada na Lei n. 13.415/2017. Resulta de pesquisa realizada em nível de doutorado que se apoiar na análise documental para apresentar sinalizações de acomodação dos interesses do banco sustentados pelos princípios da Nova Gestão Pública (NGP) e suas matizes neoliberais sobre a educação. Os resultados que se apresentam permitem afirmar que as movimentações políticos-institucionais do organismo internacional estão associadas à sua capacidade instrumental de arraigar-se de múltiplas formas na estrutura da política educacional, particularmente chanceladas por órgãos pertencentes ao ordenamento superior da administração pública brasileira, como é o caso do MEC.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Organismos Internacionais; Reformas Educacionais; Privatização; Ensino Médio.

Abstract: The text aims to analyze the interference contained in the relationship between the Ministry of Education (MEC) and the World Bank, through the International Bank for Reconstruction and Development (Ibrd), concerning external financing by lending with a view to implementing the actions of the high school reform, materialized in Law n. 13.415/2017. It results from research carried out at the doctoral level, relying on documentary analysis to present accommodation signals of the interests of the Bank sustained by the principles of the New Public Management (NGP) and its neoliberal nuances on education. The results that are presented allow to affirm that the political-institutional movements of the international body are associated with its instrumental ability to take root in multiple forms

¹ Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é Professor Adjunto do Departamento de Políticas Públicas e Gestão da Educação, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília FE/UnB. Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: flavio.sousa@unb.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9361237803540346>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1655-7220>.

² Mestra em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), integra o quadro de servidores do Instituto Federal de Educação de Brasília, com lotação no Ministério da Educação (MEC). Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: elisano@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7421858567615841>; ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-1459-4902>.

in the structure of educational policy, bodies belonging to the higher order of the Brazilian public administration, such as the MEC.

Keywords: Educational Policies; International Organizations; Educational Reforms; Privatization; High School.

Resumen: El texto tiene por objetivo analizar las injerencias contenidas en la relación entre el Ministerio de Educación (MEC) y el Banco Mundial, por medio del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (Bird), concerniente al financiamiento externo por préstamo con vistas a la implementación de las acciones de la contrarreforma de la escuela secundaria, materializada en la ley n. 13.415/2017. Resulta de investigación realizada a nivel de doctorado, apoyarse en el análisis documental para presentar señales de acomodación de los intereses del Banco sustentados por los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) y sus matices neoliberales sobre la educación. Los resultados que se presentan permiten afirmar que las movilizaciones político-institucionales del organismo internacional están asociadas a su capacidad instrumental de arraigarse de múltiples formas en la estructura de la política educativa, particularmente sostenidas por órganos pertenecientes al ordenamiento superior de la administración pública brasileña, como es el caso del MEC.

Palabras clave: Políticas Educativas; Organismos Internacionales; Reformas Educativas; Privatización; Enseñanza Media.

Recebido em: 23 de outubro de 2023.

Aceito em: 26 de janeiro de 2024.

Introdução

Neste artigo, analisa-se as ações do Estado, por meio do Ministério da Educação, vinculadas ao financiamento por empréstimo firmado com organismo internacional com vistas à implementação dos objetivos da contrarreforma do ensino médio, materializada por meio da Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.

Estudos de Silva (2002) e Bastos (2016), acentuam que o Banco Mundial (BM) tem o seu surgimento atrelado ao estabelecimento hegemônico dos Estados centrais no bojo do pós segunda guerra mundial. A conjuntura histórica internacional favoreceu as instituições e organismos cujas finalidades se assentavam em assumir o controle da divisão internacional do conhecimento e do trabalho, definindo quais objetivos deveriam ser postos e seguidos no sentido de garantir o ajuste estrutural salvaguarda da acumulação capitalista.

Assim é que tem sido a atuação do BM desde a década de 1960 quando seus objetivos foram determinados para o *lôcus* da educação como possibilidade de obter ganho econômico, particularmente, em estabelecer cisões ideológicas cujos resultados se disporiam na garantia do processo hegemônico.

Ao conceituar os governos, os legisladores e os burocratas como apenas chanceladores das proposições internacionais para a educação, Evangelista e Shiroma (2019), assinalam que o processo de financiamento se concretiza num movimento recíproco, os interesses externos se harmonizam com os interesses das forças burguesas internas do país. “Esse, por sua vez, se expressa nas personificações em instituições, classes, frações, grupos, projetos e indivíduos” (Fornari; Deitos, 2020, p. 190).

O envolvimento do organismo internacional assenta-se na transmutação da racionalidade do mercado para a educação. Para tanto, atribui a livre concorrência como fundamental na garantia da eficácia e eficiência como elementos qualificadores dos serviços prestados, outorgando e cristalizando a meritocracia do campo empresarial para a educação, disso, decorre o fornecimento de critérios de interesses no que refere à competitividade em eleger os mais capazes para o alcance dos desejos presentes no espaço de trabalho capitalista e consumo (Silva, 2002).

Portanto, para “além de engendrar o processo de acumulação de capital, com receituários econômicos aos países periféricos, também oferece financiamento externo” (Fornari; Deitos, 2020, p. 190). Para Silva (2002), ao agir desta maneira, a instituição promove um pacote de medidas e exigências que busca promover o espectro da contrarreforma como única possibilidade de superação de problemas que, na maioria das vezes, estão sendo provocados por um ciclo vicioso da política pública educacional quanto às desorientações presentes no campo da gestão, que, em boa medida, são aproveitadas por tais entidades com o recorrente discurso da expertise.

É importante frisar que o manejo das operações de crédito apontado por Silva (2002), como um dos pilares estruturantes das ações do Banco Mundial, tem se revestido ao longo dos anos em uma incisiva valorização dos aspectos da desconcentração e descentralização das ações da coisa pública.

No caso da contrarreforma em tela, ao se vincular ao processo de garantia financeira para a implementação, o Banco contribui para a margem de concentração da União, representada pelo MEC, e ao mesmo tempo, promove por suas condicionalidades, uma descentralização cujo poder local deverá ter similitude completa.

Dito isto, torna-se relevante a análise de intervenção do Banco Mundial nas políticas educacionais ainda persistentes e que demarcam um campo revigorado para a atuação de estratégias do mercado em educação, particularmente sob a conveniência do Ministério da Educação e seus tecnocratas.

A apresentação e a descrição rumo à concretização do acordo de empréstimo se configuram como elo importante em relação aos objetivos dos atores presentes na proposta de

contrarreforma do ensino médio, fundamentalmente em torno da questão: qual a relação entre o MEC e o Banco Mundial (Bird), no tocante à política de financiamento para a implementação da contrarreforma do ensino médio?

Compete reforçar a observação feita por Cássio e Goulart (2022), de que a limitada participação pública no processo de construção da contrarreforma, como por exemplo regras de funcionamentos, currículo e orientações pedagógicas, além de outros, é ao mesmo tempo a afirmação de mecanismos em favor de gestores de plantão para legitimar decisões e distanciar as críticas provenientes de “sindicatos e movimentos em defesa da educação vinculados ao campo popular” (Cássio; Goulart, 2022, p. 288), de que o protagonismo e a livre escolhas estarão estacionadas no campo do discurso.

Não se tem a intenção de analisar o Banco Mundial/Bird, pois este tem sido objeto de análise permanente na política educacional, em especial, atuando como defensor dos interesses do setor privado como formuladores na defesa de uma hipotética necessidade da sociedade civil, que entusiasmada com a melhoria da educação é persuadida a acreditar nos elementos da contrarreforma.

Em vista disso, justifica-se a análise sobre o acordo de empréstimo, pois este se caracteriza como elemento central na implantação da política de resultados apregoada pelo Banco sobre o ensino médio, que delibera por modificações para esta etapa da educação básica ofertada nas redes de ensino do país. Se não atua como financiamento total, exerce cabal influência nas ações orçamentárias existentes no cômputo orçamentário do MEC, expressas em prescrições curriculares e normativas para o ensino médio.

Destarte, para a análise da movimentação de financiamento externo para a implementação da contrarreforma do ensino médio, bem como para a tentativa de compreensão das exigências pronunciadas no contrato de empréstimo para implementação das ações, listamos os seguintes documentos: preparatório para a carta consulta à comissão de financiamento externos, o Projeto de apoio à implementação do novo ensino médio (NEM); as condições gerais para financiamento de programas para resultados³; o Programa por resultados do Banco Mundial (2017); o Acordo de

³ A regulamentação do empréstimo concedido ao MEC para executar, financeiramente, parte da contrarreforma do ensino médio está exposta no documento-base “Condições Gerais para Financiamento do BIRD – Financiamento de Programas para Resultado”, aprovado e divulgado em julho de 2017. Dentre os indicadores de resultados esperados sobre a execução do programa, destaca-se: “(a) O Mutuário e a Entidade Executora deverão implementar as suas respectivas partes do Programa: (i) **com empenho e eficiência**; (ii) em conformidade com práticas e padrões administrativos, técnicos, financeiros, econômicos, ambientais e sociais adequados; (...); b) O Mutuário: (i) **fará com que a Entidade Implementadora do Programa cumpra todas as suas obrigações estabelecidas no Acordo de Programa**, ou Acordo Subsidiário, segundo as disposições de tal acordo; e (ii) não deverá tomar ou permitir que sejam tomadas iniciativas que possam impedir ou interferir nesse desempenho. (BIRD, 2017). (Grifo nosso)

empréstimo (Programa 8812-BR e Projeto 8813-BR) e o Documento orientador do projeto de apoio à implementação do novo ensino médio.

Como acentuam Fornari e Deitos (2021), a análise dos documentos propostos não desconsidera a amplitude e lógica global pela qual estão inseridas as políticas educacionais. Portanto, acrescenta-se como instrumento de fonte de dados as informações orçamentárias provenientes do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), que à época do processo da reforma, se encontrava na estrutura do então denominado Ministério da Economia do governo Michel Temer (2016-2018), bem como os registros pertencentes ao conjunto de documentos referentes ao acordo de empréstimo sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda e sua Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Desta forma, o percurso textual se divide em três momentos: no primeiro deles, almeja-se a revisão da atuação do Banco Mundial, representado pelo Bird, como agente influente na política educacional do Brasil. Em um segundo momento, trata de externalizar e discutir os elementos que conformam o processo de financiamento por empréstimo às ações de implementação da contrarreforma e, por último, reflete-se sobre os padrões de produção e de resultados determinados por condicionalidades específicas do Banco sobre as ações da contrarreforma que obrigatoriamente tem sido executadas pelo Ministério da Educação, apresentando sinergia com a perspectiva da educação economizada.

O Banco Mundial e os interesses capciosos na política educacional brasileira

Criado em 1944, o BM se caracteriza como uma instituição financeira que maneja operações de créditos, financiamentos e investimentos que envolvem dinheiro público e privado, e ainda é composto por cinco entidades de acordo com Silva (2002): Banco Internacional para a Restruturação e Desenvolvimento (Bird); Agência Internacional de Desenvolvimento (AID); Corporação Financeira Internacional (CFI); Agência de Garantia de Investimento Multilaterais (Miga); e o Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos (Cirdi).

O Bird se apresenta como a plataforma de financiamento do BM na América Latina, especialmente atrelada à narrativa do desenvolvimento econômico-social. Contudo, a ação não está apenas no financiar, mas no estabelecimento de pontes que o caracterizem como instituição salvadora e organizadora dos problemas de variadas matizes nos países periféricos e semiperiféricos.

Disso decorre que a relação do Banco e o governo não é recente, remonta às propostas reformistas das décadas de 1960 e 1970, notadamente com o assentimento dos governos militares. Todavia, mais que o governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), foi no

governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que o BM atingiu suas coordenadas rumo ao voo hegemônico e ideológico no campo da educação em conformidade com o ajuste institucional e jurídico-legal.

A literatura sinaliza que uma das formas eficazes de ação do Banco consiste na sua inserção jurídico-legal nos países clientes. No caso do Brasil, cabe o registro da importância da Lei da contrarreforma do ensino médio no processo de estabelecimento dos tentáculos do capital especulativo como um dos princípios da teoria neoliberal para o Estado e seu campo de atuação.

Antecede e decorre desta Lei o Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio, que abriu as portas para o financiamento por empréstimo na modalidade flexível com margem fixa de US\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), mais de R\$ 950.000.000,00 à época, ao governo brasileiro por meio de operação de crédito externo⁴, com taxas de juros e prazos para pagamento definidos a partir de desembolsos monetários.

Propunha o projeto elevar a conclusão do ensino médio na idade certa com o aprendizado adequado a partir do fortalecimento da capacidade institucional dos governos federal, estaduais e distrital. O apoio às secretarias estaduais e distrital de educação na formação e articulação com vistas à adaptação dos currículos flexíveis, elaboração e implementação dos itinerários formativos, além da assistência técnica e financeira, constituíram-se como dimensões objetivas dos resultados.

As operações de créditos se constituem como importante mecanismo de ajuda financeira, principalmente quando se apresentam insuficiências de recursos. No caso em tela, o contexto de proposição do projeto de implementação da contrarreforma inexistia argumentos que aprovassem a medida, principalmente pelo contexto político vivenciado entre os anos de 2016 e 2018.

As práticas e atitudes políticas do governo de Michel Temer (2016) guiaram-se por políticas públicas para a educação básica consubstanciadas por interesses econômicos. Assim, a entrada do Banco Mundial por meio do Bird contribuiu para a subordinação das decisões políticas à lógica do mercado ao estabelecer o rendimento por juros via empréstimo, além de contribuir para a contratação de empresas e organismos para determinadas etapas de sua implementação.

⁴ “Compromisso financeiro assumido pelas entidades da administração pública para obter recursos destinados a financiar seus dispêndios (receitas de operações de crédito) ou cobrir eventual insuficiência de caixa (operação de crédito por antecipação de receita). A operação de crédito pode ser utilizada como fonte de recurso para crédito adicionais”. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/operacao_de_credito. Acesso em: 20 out. 2023. Serão consideradas externas quando envolverem não residentes e residentes no Brasil, no caso, o BM/Bird tem residência em Washington, D.C., Estados Unidos.

Importa ressaltar que este movimento atribui às políticas educacionais ações contrárias ao enfoque democrático e inclusivo, com a subordinação ou sobreposição da lógica de mercado empreendidas e os interesses dos países centrais capitalistas no nicho da educação, especialmente no que tange à formação de grande parte da população desprivilegiada e disposta como reserva de mercado precário e de baixa remuneração.

Este processo submete o governo às entradas providenciais do Banco nos procedimentos educacionais, principalmente impondo uma expertise alimentada por interesses pedagógicos amparados por tecnocratas que se estabelecem nos caminhos das consultorias técnicas pontuadas por um tipo de educação que se compromete aos ideários dos chamados itinerários formativos, num viés de acolhimento institucional que afirma um financiamento totalmente desnecessário aos olhos da comunidade educacional, mas obrigatório para os interesses político-ideológico dos organismos internacionais.

No caso da contrarreforma do ensino médio, as intencionalidades depositadas pelo Banco Mundial/Bird, junto ao Ministério da Educação, não se resumem a uma benfeitoria de ajuda para a implementação de uma política educacional. O fato é que a movimentação de recursos entre as duas instâncias tem como pano de fundo a continuidade de perspectivas reformistas para a educação que remonta às objetividades previstas em documentos e acordos internacionais desde anos de 1990⁵.

É interessante observar a atenção especial do acordo em dois sentidos: o primeiro deles associado a condicionalidade em termos de produto de resultados, onde se dispõe a criação de portarias para determinar ações atinentes ao processo de implementação, o outro se associa à vinculação do montante de empréstimo às ações orçamentárias do ministério, sinalizando, de certa forma, garantias, um cruzeiro de tranquilidade do pagamento de juros tendo em vista se alocar em um espaço amplo de valores nas fontes de recursos ministeriais.

Posto isto, cumpre sinalizar que as intencionalidades sobre o ensino médio por meio decorrem da Estratégia de Parceria de País, em inglês *Country Partnership Framework* (CPF) para o Brasil. Cobrindo, justamente o período que vai de 2018 – 2023, o mesmo de grandes movimentações no processo de implementação da contrarreforma, a estratégia responde à visão depositada pela a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (Miga), de que essas asseguram o “desenvolvimento do setor privado” (BIRD, 2017, p. 3.).

⁵ Em conformidade com as reflexões de Joel Spring (2018), depositadas na obra “Como as corporações globais querem usar as escolas para moldar o homem para o mercado”, a atuação do Banco Mundial na educação provém da teoria da racionalidade, inspirada nos votos de pensamento da Escola de Chicago que desenvolveu a ideia de que a educação seria capaz de fazer a economia crescer, especialmente, ancorada na tese do capital humano nas políticas educacionais e do currículo baseado em habilidades.

As justificativas utilizadas na Exposição de Motivos (EM) n. 00084/2016/MEC, de 15/09/2016, para estabelecimento da contrarreforma se sustentam na relação e valoração dos mecanismos de resultados alcançados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)⁶ e as informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A implementação permeou-se por argumentos e justificativas atreladas às recomendações explicitadas nos relatórios do Banco, reafirmadas nas páginas seguintes, como por exemplo, a vinculação de análise aos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) e da Declaração de Incheon, 2015.

Adiciona-se a esta argumentação, ser, o ensino médio, comparado aos resultados dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que reitera o Brasil apresentar grau de qualidade educacional muito abaixo do esperado quando vistos os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), ou seja, enviesada à política internacional que associa qualidade educacional ao alcance de metas de avaliações de larga escala, cujo mote é o do ranqueamento, numa espécie de nível de produto.

Desdobramento das ações de implementação da contrarreforma do Ensino Médio: a atuação do Banco Mundial/Bird sobre a política educacional

Ao apresentar a fluidez do percurso textual e tema abordado, há que se destacar a capacidade de articulação e urgência na qual foram realizadas as transições institucionais entre a Medida Provisória n. 746/2016 e a Lei n. 13.415/2017, bem como com o projeto financeiro de sustentação carreado pelo Banco Mundial, por intermédio do Bird junto ao ministério da educação. Para além das discussões internas, que ocorriam de forma paralela à MP n. 746/2016, constata-se com base nos documentos analisados que o passo inicial rumo à obtenção de empréstimo ocorre com os apontamentos prévios destinados à Comissão de Financiamentos Externos (Cofix), da Secretaria de Assuntos Internacionais do então Ministério da Economia, no “Projeto de Apoio à implementação do novo ensino médio”.

Amparado por uma suposta crise do ensino médio, o documento determinou como urgente uma mudança estrutural com a flexibilização da grade curricular a partir da tríade escolha-curriculo-itinerários formativos, indicando que:

⁶ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), e leva em consideração o fluxo escolar (taxa de aprovação, evasão e abandono), a nota da Prova Brasil para o ensino fundamental e a nota do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) para o ensino médio.

Entre os desafios da implantação do Novo Ensino Médio, está o **custo adicional para a expansão da carga horária**. Parte desse custo está relacionada à ampliação do número de profissionais da educação necessários para a ampliação do tempo, outra parte, à necessidade de ampliação de infraestrutura e de reformas dos equipamentos. Para que o novo currículo seja implementado, será necessário formar técnicos das secretarias e professores. Será preciso também **otimizar a alocação de professores entre as disciplinas**, de forma a ter capacidade para oferecer múltiplos itinerários formativos nos territórios. Todos esses elementos devem compor parte relevante da **despesa na implementação do Novo Ensino Médio**. (MEC/SEB, 2018, p.20, Grifos nosso).

O programa de resultados lançado pelo Banco em 2012, constitui-se como essência econômico-ideológica de suas investidas na educação. Possui como característica o respaldo financeiro a programas e ou ações novas, no caso específico, trata-se de uma nova ação de reformulação de uma etapa do ensino da educação básica; os desembolsos ocorrem à medida que são alcançados resultados traçados durante a etapa de preparação do acordo; se vinculam ao desenvolvimento da capacidade institucional das entidades governamentais envolvidas, bem como na possibilidade do correto seguimento das ações delineadas a partir da utilização de mecanismos de avaliação e de verificação dos resultados.

À vista disso, por meio de comunicado⁷, um mês após à apresentação do projeto de apoio de implantação, a comissão de financiamento autorizou a preparação do projeto junto à entidade financiadora Bird no valor total de US\$ 250.000.000⁸ (Duzentos e cinquenta milhões de dólares), com o mutuário sendo a República Federativa do Brasil e o MEC seu executor direto por intermédio da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) e de sua autarquia vinculada, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Possibilitado o projeto pela comissão com a anuência do fluxo burocrático-administrativo, e sustentado pelo programa 2080 (Educação de Qualidade para Todos) do Plano Plurianual de Governo (PPA – 2016 /2019), bem como por aviso⁹ ministerial de 23 de agosto de 2017, que se baseia na existência de uma equipe especializada, eficiência no gasto e aferição de desempenho, sucedeu-se nas negociações entre o BM/Bird e o Ministério da Educação.

⁷ Comunicado da comissão de financiamento externo n. 04/ 2017, publicado no Diário Oficial da União na seção3, n. 135, p. 126 em 17 de julho de 2017. Disponível em: www.in.gov.br.

⁸ Considerando a taxa de câmbio à época da criação de conta designada para os recursos do acordo de empréstimo com o Banco Mundial, em 24/05/2018, de R\$ 3,79 em relação a US\$ 1,00, o montante totaliza R\$ 947.500.000,00 (Novecentos e quarenta e sete milhões e quinhentos mil reais). Com correções previstas por alterações na taxa de câmbio, de 2023, em torno de R\$ 5,10, o montante do empréstimo seria de R\$ 1.276.750.000 (um bilhão, duzentos e setenta e seis milhões, setecentos e cinquenta mil reais), sem acréscimo dos juros.

⁹ Aviso n. 138/2017/GM-MEC, de 23 de agosto de 2017 encaminhado para o ministro da fazenda solicitando autorização para a contratação da operação de crédito no âmbito do "Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio"

Entre os dias 13 e 14 de novembro de 2017, no escritório do BM/Bird em Brasília, Brasil, representantes do MEC, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, do Ministério da Fazenda (PGFN/MF), da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Bird, definiram as condições gerais de empréstimo em cumprimento ao programa de resultados, conforme o Quadro 1:

Quadro 1 – Condições gerais do acordo de empréstimo (2018)

Produto Financeiro do Bird	Empréstimo de <i>Spread</i> Fixo
Moeda e Valor	US\$ 250.000.000 (Duzentos e cinquenta milhões de dólares)
Comissão Inicial	Um quarto de um por cento (0,25%) do Valor do Programa do Empréstimo e um quarto de um por cento (0,25%) do Valor do Projeto do Empréstimo. Capitalizados
Encargo de Compromisso	Um quarto de um por cento (0,25%) ao ano sobre o Saldo Não-Sacado do Empréstimo do Programa e um quarto de um por cento (0,25%) ao ano sobre o Saldo Não-Sacado do Empréstimo do Projeto.
Termos de pagamento	Vinculados a Compromisso, com 20,5 anos de Vencimento Final, incluindo período de carência de 20 anos e um pagamento em parcela única (<i>bullet</i>) em 15 de dezembro de 2037.
Sobretaxa Única Limite de Mutuário	Uma metade de um por cento (0,5%) ao ano sobre o Montante de Exposição Alocado em Excesso para cada dia ("Sobretaxa de Exposição"), conforme definido no Acordo de Empréstimo e a ser pago semestralmente em atraso na Data de Pagamento.

Fonte: Sousa, 2023, p. 122. A partir do acordo de empréstimo operação de crédito BM/Bird e República Federativa do Brasil.

Destaca-se que o empréstimo segue às cotas percentuais internacionais, e no caso em tela, demonstra primazia sobre o governo brasileiro na imposição de condicionalidades. É exigência do BM/Bird, para a entrada vigor do acordo de empréstimo, por exemplo, a consonância com as diretrizes anticorrupção do Banco, assinalando imperatividade das determinações do regulamento de aquisições para mutuários de financiamento.

Constituindo-se de um programa e um projeto, o acordo de empréstimo foi assinado em julho de 2018 com destaque para o alcance dos seguintes resultados: i) reforçar a capacidade institucional das secretarias de educação em implementar a contrarreforma do ensino médio com prioridade às escolas vulneráveis; ii) aumentar o índice de desenvolvimento da educação básica nas Escolas de ensino médio em tempo integral; e iii) prestar assistência técnica especializada para ordenamento das ações de implementação da política nos entes federados.

Em se tratando do programa, há dois componentes em destaque: o primeiro voltado para a reorganização dos currículos (revisão e flexibilização) nos estados e Distrito Federal com base na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e na estrutura apresentada pela Lei n. 13.415/2017, e o segundo voltado para a expansão do ensino médio em tempo integral. No componente projeto, estão presentes o planejamento e a operação logística da oferta da flexibilização do ensino médio, especialmente no que se refere à busca do fortalecimento da capacidade institucional do ministério de secretarias estaduais de educação por meio de pagamento de consultorias especializadas com *expertise* em reformulações curriculares e sua implementação.

À vista disso, o componente 1 (8812 – BR), Apoio à Reforma do Ensino Médio, com US\$ 221 milhões, aporta financeiramente a revisão dos currículos e o ajuste do tempo integral das escolas, incluindo a concepção de itinerários formativos. Por utilizar a maior parte dos recursos está diretamente condicionado ao programa para resultados do BM/Bird.

Com caráter semelhante, o componente 2 (8813 – BR), de assistência técnica, ancorado com US\$ 29 milhões, custeia, em especial a parte voltada à abordagem flexível do currículo, a estratégia de implantação, mecanismos de prestação de contas, otimização dos recursos existentes, monitoramento e avaliação periódica dos resultados da contrarreforma, valorizado por supostos padrões de qualidade de execução.

Em termos gerais, o empréstimo apresentou, inicialmente, a seguinte disposição em cronograma de valores considerando as principais atividades dos componentes e subcomponentes, conforme mensagem do Senado Federal n. 19, de 2018, da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). O prazo estipulado para execução será aproximadamente de 14 anos, considerando a data de referência monetária julho de 2017.

No tocante à execução financeira que envolve o processo de implantação da contrarreforma, importa registrar que foi previsto uma contrapartida de US\$ 1,327 (um bilhão, trezentos e vinte e sete milhões de dólares) dos cofres públicos por meio da utilização de orçamento fixado em ações orçamentárias¹⁰ do MEC que, considerando o valor do empréstimo, apresenta o seguinte cenário:

¹⁰ Constam com ações orçamentárias elegíveis no âmbito do Acordo de Empréstimo n. 8812-BR e 8813-BR: 0509 – apoio ao desenvolvimento da educação básica; 0515 – Dinheiro Direto na escola para a educação básica; 20RM – Exames e avaliações; 20RQ – Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e 0000 – Concessão de bolsas de apoio à educação básica.

Tabela 1 – Aplicação anual prevista no empréstimo e contrapartida do governo brasileiro por meio de execução de atividades das ações orçamentárias (Em US\$/Dólar)

Ano	Empréstimo	Contrapartida	Total
2018	\$ 45.000.000	\$ 153.000.00	\$ 198.000.000
2019	\$ 56.000.000	\$ 235.000.000	\$ 291.000.000
2020	\$ 56.000.000	\$ 269.000.000	\$ 325.000.000
2021	\$ 47.000.000	\$ 333.000.000	\$ 380.000.000
2022	\$ 46.000.000	\$ 337.000.000	\$ 383.000.000
Total	\$ 250.000.00	\$ 1.327.000.000	\$ 1.577.000.000*

Fonte: MSF n. 19, de 2018, Senado Federal / STN, Brasil. Elaboração própria, 2022.

*Com a taxa de câmbio de R\$ 3,79 24/05/2018, quando da abertura de conta especial para financiamento externo, o montante é de, aproximadamente R\$ 6 bilhões de reais.

A contrapartida ministerial fora mediada pelos valores constantes de ações orçamentárias previstas em seu orçamento anual, em especial, que se atrelam às ações e programas educacionais da educação básica, vinculando-se numa espécie de garantia de pagamento do previsto no acordo, tendo em vista estas se constituírem com recursos próprios advindos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), garantidas no escopo do sistema orçamentário e financeiro anual

Para Fornari e Deitos (2021), ao assumir a forma de capital de juros, o acordo de empréstimo aprofunda o endividamento público, que se agrava ao se associar às ações orçamentárias e planejamento do MEC que, pertencentes e voltadas a responsabilidades anteriormente previstas, precisam assumir compromissos perante as exigências de implementação da contrarreforma do ensino médio.

Faz parte do acordo a vinculação dos desembolsos para o alcance de resultados. Para tanto, estabelece critérios numa estruturação pormenorizada de condicionalidades. No âmbito do componente 1, os saques podem ser realizados levando-se em conta os resultados alcançados pelo mutuário mensurados por meio de Resultados Vinculados ao Desembolso (RVD) ou Indicadores Vinculados ao Desembolso (IVD). Além deles, cabe ressaltar que o saque pode ser realizado para uma situação um tanto quanto diferenciada, para pagamento da comissão inicial do empréstimo ou pagamento da taxa de juros. No âmbito do componente 2, os mesmos critérios são passíveis de serem realizados.

À luz das sinalizações Silva (2002), as políticas para educação básica no Brasil ainda se dispõem de forma distributiva-contencionista-reformista, que produz e reproduz as condições necessárias para a intervenção política e educacional dos emissários do Banco Mundial.

No conjunto de mudanças assinaladas às políticas educacionais que se intensificam a partir de 2017, está a estratégia de parceria de países, *Country Partnership Framework* (CPF), entre o BM/Bird e o Brasil (2018 – 2023), cujo destaque assentou-se no estabelecimento de um período de seis anos de orientação sobre as políticas públicas, dentre as quais, as educacionais.

Tendo como uma das áreas o investimento e produtividade do setor privado, o CPF alui para a educação resultados programados para o gasto público, classificando-a como tema de reforma centrada na aprendizagem ao longo da vida e no aprimoramento das habilidades e competências com vistas a “aumentar a eficácia da prestação de serviços em educação” (Bird, 2017, p. 128).

Nessa perspectiva, a eficácia no serviço prestado ao cidadão vincula-se à contrarreforma do ensino médio na medida que converge às possíveis e necessárias ações para a sua concretização. “Na carteira em andamento do BIRD, possíveis novos empréstimos apoiarão: (...) (ii) formação de professores, **reformas curriculares e de desempenho, incentivos para melhorar os resultados no ensino médio**” (Bird, 2017, p.22). (Grifos nosso).

Ao propor no projeto de implementação do chamado novo ensino médio, modelos alternativos de entrega de produtos à educação, o Banco incluiu provisão do setor privado ao propor no Componente 2 do plano de implementação, consultoria especializada para as secretarias estaduais de educação, ratificando que “apoiará provedores de educação privada no Brasil, com o objetivo de alcançar segmentos da população de baixa e média renda” (Bird, 2017, p.22).

Portanto, o acordo de empréstimo para a implantação da contrarreforma corrobora às pretensões do Banco em dispor de uma plataforma social educativa à lógica da privatização como abertura de nichos de mercado (Ferreira, Fonseca; Scaff, 2019). Há uma ordenação que se porta para além das discussões que levaram ao texto de reformulação do ensino médio atual, e que se vincula às prescrições anotadas na história da educação ancoradas no gerencialismo da NGP para a educação, entretanto, com o agravante de ampliação da dívida para o Estado ao fundo empregando interesses e objetivos distantes da real necessidade educacional de boa parte da população jovem deste país.

A construção do discurso em torno de uma reforma para o ensino médio no Brasil exige a compreensão dos complexos que conformam a totalidade, nesse caso, é valioso entender que a proposta em curso da contrarreforma vetoriza com a perspectiva da “economonetarização da política educacional”, com efeitos que perpassam pela ideia do “capital humano e da aplicação da economia de livre mercado à educação pública” (Spring, 2018, p. 14).

Compreende-se, do percurso textual, a realização do movimento perverso de centralização do capital portador de juros (Chesnais, 2005) que se vinculada diretamente às ações orçamentárias

pertencentes ao orçamento geral do ministério da educação, numa espécie de simbiose desigual e combinada da política educacional, mas que, em verdade, se traduz em uma atualizada forma de determinações, interesses e objetivos específicos no estabelecimento de ações para a execução da política pública, notadamente, na impositividade do programa por resultados, cuja lógica de uma gestão pautada pela metrificação da qualidade é o plano de fundo.

A operação do acordo de empréstimo do BM/Bird junto ao MEC: usurpação do orçamento público ou maniqueísmo de mercado?

No ciclo de reuniões entre representantes do Banco e tecnocratas do MEC, acordou-se sobre a necessidade de readequação do cronograma de implantação das ações paralisadas desde o início de 2019, com o fito de ajustar o que não havia iniciado dadas as deficiências de planejamento das ações e propostas de implementação na análise de seus decisores. Até o primeiro semestre de 2020, 18,45% dos recursos acordados no empréstimo haviam sido desembolsados pelo BM/Bird ao MEC, gerando, consequentemente, o pagamento de juros.

Para compreendermos as ações do Banco no conjunto da obra do processo de implementação da contrarreforma do ensino médio, faz-se importante uma breve passagem sobre o percurso orçamentário das entidades da administração pública, que inclui o Ministério da Educação. Pelo sistema orçamentário, os órgãos da administração pública têm seu orçamento definido a partir das diretrizes da Lei Orçamentária (LDO) que, associada à Lei Orçamentária Anual (LOA), se estabelecem como instrumentos comprobatórios de orçamento e averbam a transferência de recursos para execução orçamentária conforme as necessidades e políticas públicas da pasta, cuja aprovação depende do Congresso Nacional em tempo e rito previstos.

É na LOA que se apresenta os orçamentos previstos para os programas educacionais do Plano Plurianual (PPA) que, consequentemente, estarão distribuídos para as ações orçamentárias classificadoras do orçamento público federal que atuam por meio de operações ligadas aos Sistema Financeiro Nacional (SFN) com vistas a gerar produtos (bens ou serviços), e assim contribuir para o atendimento do objetivo de um programa.

As ações orçamentárias se classificam em três tipos conforme o Manual Técnico de Orçamento (MTO) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN): projeto, atividades e operações especiais. Como projeto, envolvem um conjunto de ações limitadas no tempo e que se destinam à incorporação dos resultados ao patrimônio da União. Ao serem nomeadas como atividades, se realizam de modo contínuo e permanente, resultando em produtos ou serviços necessários à manutenção e aperfeiçoamento da ação de governo.

Atuando como operações especiais se distinguem, pois não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo no âmbito da União, mas, são utilizadas para ações diretas à produção de bens e serviços à sociedade por meio de transferências de fomento ou apoio a outros entes, por isso, o manual técnico recomenda a inclusão do termo “Apoio”, o que faz sentido na relação do empréstimo do BM/Bird ao MEC no apoio à implementação do novo ensino médio.

Desta forma, vemos que foi exigência do Banco a condicionalidade de desembolso ser aplicada por ações orçamentárias do MEC de natureza especiais (2018-2022), ou seja, o que antes havia sido previsto em termos de execução com projetos e atividades no contexto da governança da política educacional deveriam ser postos à disposição do acordo e seus objetivos, alterando o planejamento educacional das ações como prestação de serviço à sociedade por meio de políticas específicas: 0509 – apoio ao desenvolvimento da educação básica; 0515 – Dinheiro Direto na escola para a educação básica; 0000 – concessão de bolsas de apoio à educação básica; 20RM – Exames e avaliações; 20RQ – Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos.

São por meio dessas ações registradas no arcabouço orçamentário do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que estão sobrepostos o que na administração pública são conhecidos como programas com nomes fantasias, que de fato transmitirão a linguagem de execução do orçamento e da política pública educacional.

Nesse sentido, fazem parte do contexto de implementação as atividades do: programa de fomento ao ensino médio em tempo integral (Portaria MEC n. 727/2017), programa nacional da base nacional comum curricular (Portaria MEC n. 331/2018), Programa Dinheiro Direto na Escola Ensino Médio, ações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Principalmente, voltados para as ações do novo ensino médio essas ações foram conformadas, fruto da necessidade do cumprimento dos objetivos e desembolsos previstos no acordo de empréstimo para o programa de implementação da contrarreforma.

Com semelhante importância é que devemos considerar as categorias de desembolso presentes no acordo de empréstimo, e que imprime a necessidade de que as ações de desembolso do MEC, bem como o direcionamento dos juros pagos, tenham a consideração dos objetivos pautados no documento.

Quadro 2 – Categorias de desembolso Programa (8812 – BR) e Projeto (8813 – BR) (Em US\$/Dólar)

Categoria	Valor (expresso em dólares)
Portaria do novo ensino médio que regula o apoio à reforma do ensino médio	15.000.000
N. de Estados que assinaram formalmente aos Termos de Compromisso da Portaria do novo ensino médio	12.500.000
N. de Estados que atingiram 75% dos objetivos incluídos nos planos de implementação do novo ensino médio	32.947.000
N. de Estados que têm os seus currículos adaptados para o novo ensino médio	25.000.000
N. de estados que têm formado pelos menos 40% dos diretores	25.000.000
N. de estados com escolas pilotos da Implementação do novo ensino médio	20.000.000
N. de estados que têm seus Planos de Implementação do ensino médio em tempo integral revisados e aprovados pelo MEC	15.000.000
Avaliações e ajustes do programa ensino médio em tempo integral realizadas	32.500.000
Porcentagem das metas processuais chave do programa de ensino médio em tempo integral	30.000.000
N. de estados com os planos de implementação do novo ensino médio com estratégias específicas e implantação nas escolas vulneráveis	12.500.00
Bens, serviços de não-consultoria, serviços de consultoria, custos operacionais e treinamentos para o projeto	28.927.500
Comissão inicial a ser paga	625.000
Valor total do empréstimo	250.000.000

Fonte: Sousa, 2023, p. 122. Acordo de empréstimo juramentado entre o Banco Mundial e a República Federativa do Brasil.

Observa-se nas informações acima a vinculação pelo resultado quantificável como possibilidade de desembolso. Além disso, destacam-se os valores de consultorias e de comissão inicial prevista como retorno pelo empréstimo, numa espécie de Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) constante nos termos das seções 2.03, 2.05 e 2.07 do documento de empréstimo que, no cálculo simples considerando a cotação atual,¹¹ totaliza pouco mais de R\$ 3 milhões.

A análise dos valores do acordo de empréstimo chama atenção para o fato de que o total verificado entre o programa e o projeto é de US\$ 249.927.500, com a ausência de US\$ 72.500 inexplicados no quadro dos documentos, que somados aos US\$ 625.000, totalizam US\$ 697.500, não fechando a conta do valor total anunciado.

Quanto a isso, cumpre ressaltar a necessidade de pôr em dúvida e questionar a exigência do cumprimento do programa anticorrupção imposto pelo BM/Bird ao governo para liberação dos valores, pois:

¹¹ A cotação para o dólar comercial em outubro de 2023 apresentou o valor de R\$ 5,10 por US\$ 1,00. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/cotacoes/cambio/>. Acesso out. 2023.

O Banco tem, por sua vez, o dever fiduciário, constante de seu convênio constitutivo, de tomar medidas para assegurar que os recursos de qualquer empréstimo sejam usados somente para os fins para os quais o empréstimo foi concedido, com a devida atenção a considerações sobre economia e eficiência e sem considerar influências ou outras considerações políticas ou não econômicas. (Brasil, 2016, p. 8).

O acordo de empréstimo antecipa um conjunto amplo de ações como justificativa para repasses dos desembolsos. Nesse sentido, é válido observar o quanto elas estão conectadas em objetivos de resultados e determinações em torno do conjunto de ações que envolvem a implementação da contrarreforma do ensino médio numa espécie de anúncio antecipado das ações a serem feitas por todas as demais movimentações dos sistemas estaduais de educação, são elas:

Quadro 3 – Atividades vinculadas ao desembolso do empréstimo BM/Bird

Apoio à Reforma do Ensino Médio (Programa)
Reorganização dos currículos estaduais (Com base na BNCC e na Lei da Reforma) com vistas à implementação dos itinerários
Formação dos profissionais de educação nos elementos principais e de implementação
Fomento à capacidade das SEE's na implementação das diretrizes curriculares
Introduzir o sistema de escolas de ensino médio em tempo integral baseadas na estrutura legal do novo ensino médio, incluindo a BNCC e os itinerários formativos
Executar um plano de implementação para a expansão do ensino médio em tempo integral
Transferências per capita para os estados com vistas à formação de professores e equipe técnico-administrativa
Realizar avaliação do sistema de ensino médio integral com recomendações para melhorias com base no NEM, BNCC e os novos itinerários formativos, além da promoção das melhores práticas.
Monitorar e avaliar os resultados do Programa, com base nas metas definidas nas Portarias do MEC.
Assistência técnica para implementar a Reforma do Ensino Médio (Projeto)
Fortalecimento da capacidade técnica e operacional do MEC para apoiar e monitorar as SEEs na implementação da Reforma do Ensino Médio no contexto da BNCC e da abordagem flexível do currículo, de modo a fornecer orientações gerais, estabelecer metas e prioridades para a implementação da reforma a nível das escolas com base em experiência internacionais
Concepção e implementação de programas de formação de pessoal para o MEC e secretarias estaduais, de modo a fortalecer capacidade técnica envolvida na implementação da Reforma do Ensino Médio
Planejamento, implementação e monitoramento da reforma do ensino médio e seus resultados de criação de currículos estaduais, reconfiguração da rede escolar com alocação de professores e definição de itinerários formativos
Desenvolvimento de instrumentos, modelos e estudos para a implementação e monitoramento da reforma, utilizando-se de evidências e padrões de qualidade. Avaliação de resultados e desenvolvimento de plataforma para desenvolvimento de dados
Realização de campanhas de comunicação nas unidades do MEC e demais entidades, como secretarias estaduais de educação, por meio de estratégias garantidoras da participação de agentes da educação no processo de implantação da reforma. Comunicação eficaz para apoio da opinião pública e canal permanente de comunicação no MEC para interconexão com pais, alunos e partes interessadas

Fonte: Sousa, 2023, p. 122. Acordo de empréstimo juramentado entre o Banco Mundial e a República Federativa do Brasil.

Com base nessas informações, é possível afirmar o caráter complementar do acordo em relação à normativa da contrarreforma, pois é por meio da condicionalidade do empréstimo que a entidade internacional se apropria e direciona uma espécie de orientação em cadeia na relação entre o MEC e os sistemas de educação dos estados.

O pagamento das despesas entre 2019 e 2021 com percentuais acima de 50% dos recursos empenhados, demonstrou uma dificuldade organizativa no processo de implementação. Essa, apresentada em documentos e relatórios de reunião centraram-se no redesenho de atividades passíveis de serem eletivas para fins de desembolsos do empréstimo, cujo objetivo foi o da necessidade de superar a interrelação entre a não execução de atividades nas ações previstas para a reforma a cargo do orçamento do Ministério e o consequente não desembolso do empréstimo depositado em conta específica criada no Banco do Brasil (BB) e gerenciada pelo Ministério da Fazenda (MF).

Por conseguinte, no ano 2022 são eleitas as atividades concernentes ao Enem, Saeb e PNLD como contributivas ao alcance dos resultados para repasse dos desembolsos orçamentários que, diretamente repassados aos estados, se vinculariam ao processo de implementação da contrarreforma. Mesmo com esta sinalização, os números apresentam uma distância na execução orçamentária, constituindo-se, por si, duvidosa em termos de acompanhamento e controle, que não alcançou o pagamento de sequer 50% dos valores empenhados.

O estabelecimento da contrarreforma, desde sua origem, foi pautado por um aceleração cujo pano de fundo centrou-se no tolhimento da participação nas decisões, na imposição ideológica curricular, e notadamente, na definição de um percurso orçamentário vultuoso que tenderá a servir a interesses mais do que resultados em torno da qualidade do novo ensino médio, tão alardeado quando o interesse era o da sua aprovação e consenso perante a sociedade.

Posto isso, cabe observar que na tabela 2 há uma descrição dos valores executados pelo MEC em ações circunscritas às necessidades de implementação da contrarreforma. É por este desembolso do ministério que recai a análise para transferência dos recursos de empréstimos do banco numa espécie de compensação paga. Ou seja, há o gasto de valores em ações pela qual exige o acordo, para depois se repassar o incentivo sustentado por juros.

Tabela 2 – Suporte à implementação do “Novo” currículo e promoção da expansão em Escolas de Tempo Integral (Em US\$*/Dólar)

ANO	PROGRAMA	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS PAGAS
2018	ProBNCC	12.791.070	12.791.070	R\$ 900.529
	EMTI**	83.613.406	83.613.406	R\$ 83.613.406
	PDDE EM**	12.862.904	12.823.925	R\$ 12.718.858
Total 2018		96.404.477	96.404.477	84.513.935
2019	ProBNCC	1.527.007	1.527.007	R\$ 831.255
	EMTI	107.182.132	107.182.132	R\$ 107.182.132
	PDDE EM	62.008.116	61.981.223	R\$ 788.258
Total 2019		170.717.254	170.690.361	108.801.645
2020	ProBNCC	1.451.255	1.451.255	R\$ 1.401.961
	EMTI	63.736.508	63.736.508	R\$ 30.649.234
	PDDE EM	35.850	35.850	R\$ 24.975
Total 2020		65.202.103	65.202.103	32.061.185
2021	ProBNCC	200.820	200.820	R\$ 176.431
	EMTI	45.656.103	45.656.103	R\$ 21.731.081
	PDDE EM	31.923.796	31.923.796	R\$ 20.126.280
Total 2021		77.780.719	77.780.719	42.033.793
2022	ProBNCC	-	-	-
	EMTI	29.342.544	28.813.883	24.688.421
	PDDE EM	23.508.169	23.508.169	18.368.743
	Enem	115.994.919	115.974.880	36.748.922
	Saeb	6.145.053	6.144.619	3.662.281
	PNLD	347.743.543	347.138.051	132.533.558
Total 2022		522.734.228	521.579.602	216.001.925

Fonte: SIOP/ME. Elaboração própria, 2023.

*Para análise, em 2023, considerou-se a taxa de câmbio de R\$ 5,10 em relação a US\$ 1,00.

**EMTI – Ensino Médio em Tempo Integral / PDDE EM – PDDE Ensino Médio

Para além da inexistência de um relatório de acompanhamento ou de avaliação do percurso de implementação da contrarreforma do ensino médio como produto de transparência e controle social, um dos pontos explorados no movimento de reestruturação da implantação foi o debate em torno do componente 2 do empréstimo, que versa sobre a assistência técnica à implantação do NEM. Até 2021, o desembolso para este componente havia sido de aproximadamente US\$ 7 milhões, representando cerca de 10% do valor total destinado, o que gerou preocupação do BM/BIRD no tocante ao nível de execução dessa ação de interesse no estabelecimento de linha política.

Com participação do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), foram definidos os perfis de consultoria que entrariam em curso: i) gestor de projetos com foco operacional; ii) gestor de projetos com foco educacional; iii) programador; iv) especialista pedagógico; e v) especialista em comunicação. Com o foco em apoiar as equipes técnicas na implantação da contrarreforma do ensino médio, urge destacar que todo o desenho foi realizado pelo conselho de secretários estaduais sob chancela do BM/Bird.

Disso, ressalta-se os objetivos indicados pelo Conselho sobre o papel desses atores. O primeiro consiste no apoio “customizado” às Secretarias, de acordo com suas demandas e desafios. A resolução dos entraves à implementação do novo ensino médio por meio da “construção de produtos” que apoiem a tomada de decisão se constitui como segunda premissa.

Como terceira, está a divulgação da portaria¹² que instituiu o cronograma nacional de implementação do novo ensino médio que ratificou o conjunto de decisões levantadas na missão de reestruturação entre o BM/Bird, MEC e Consed, pois a própria portaria se constituía como um instrumento esperado para uma guinada no processo de implementação e execução do aporte de recursos previstos no empréstimo.

Ao tangenciar os desdobramentos políticos de formulação e implementação da contrarreforma do ensino médio entre os anos de 2013 e 2022, verifica-se que o mote principal desde o início fundamentou-se no fortalecimento da política do incentivo/repasse e indução, cujos padrões de produção e de resultados são determinados por condicionalidades específicas, numa explícita repetição das políticas educacionais dos organismos internacionais instalados no Brasil, como o Banco Mundial, nos anos de 1990 à luz dos princípios da Nova Gestão Pública.

É sob o preceito dessa corrente que destacamos a hipótese de que o desenho traçado na relação entre o acordo de empréstimo do BM/Bird com o Ministério da Educação para a efetivação dos objetivos da Lei n. 13.415/2017 está sustentado pela lógica da circulação econômico-financeira, cujo capital portador de juros (Chesnais, 2005) está circunscrito pela manutenção do endividamento a longo prazo, validado pelo ciclo normativo-econômico-ideológico que se caracteriza como um polvoroso discurso no contexto das políticas públicas educacionais no Brasil, acentuadamente na última etapa da educação básica.

Considerações

A política de financiamento destinadas à contrarreforma do ensino médio está fielmente entrelaçada às orientações e diretrizes do Banco Mundial por meio do Bird. As ingerências impostas ao MEC corroboram para a existência de um desenrolar hierárquico em termos de objetivos para a educação entre os países centrais, e suas representações, e semiperiféricos como o

¹² Portaria n. 521, de 13 de julho de 2021. Açodado pela pandemia e pela pouca possibilidade de debate com vistas à implementação, a Deputada Federal do Partido dos Trabalhadores (PT) pelo estado do Mato Grosso, professora Rosaneide, apresentou em setembro de 2021 o Projeto de Lei n. 3.079/2021 com o intuito de alterar os prazos para a implantação da Lei da contrarreforma, sob o argumento de que os estados estão homologando os currículos mas encontram dificuldade no descompasso na aprovação dos currículos destinados à formação geral básica e a parte do currículo destinada aos itinerários formativos. Entretanto, até a presente data, o PL não foi posto para votação.

Brasil, cuja incorporação das diretrizes e matizes dos organismos multilaterais dispõem a educação como instrumento símbolo para o processo de disposição ideológica e hegemônica do capital.

Vimos que o discurso do inchaço de conteúdo, da ineficiência, da desconectividade com a sociedade moderna, e da má qualidade quando avaliada por sistemas de larga escala, é o modo falacioso para introjetar um tipo de educação economizada, cujo papel se restringe à prestação de serviço para a reserva de mercado, acentuadamente por um tipo de formação que se postará como caminho final ao trabalho simples, precarizado e de baixa remuneração, mantendo a histórica dualidade educacional de formação de classe privilegiada e desprivilegiada à luz das condições de proteção do Estado.

Portanto, a contrarreforma não se justifica pela necessidade, mas pela objetividade do mercado que estrutura e organiza o seu campo para ações futuras, cujo direito à educação e a garantia de uma educação de qualidade e gratuita encontra-se esfacelada por um currículo flexível e desfigurado. Ademais, a objetividade está presente no aspecto de financeirização do acordo de empréstimo, onde o pagamento de juros e encargos da dívida classifica a contrarreforma como mercadoria e dinheiro (Harvey, 2018), especialmente por sua cota de juros ao final quando se transformará em um montante superior a três vezes o valor de empréstimo e pela efetividade enquanto política pública possivelmente apresentar resultados desastrosos, em um bom exemplo das políticas de juros do banco mundial desde os anos de 1980 e seus fracassados projetos educacionais em termo de resultados.

Contudo, é importante no percurso de análise destacar que o processo de implementação carreado pelo empréstimo se pauta nas seguintes dimensões: conteúdo, formação técnica, articulação institucional, consenso social e processo de adesão, todas voltadas para uma estrutura lógica do programa de resultados do BM/Bird.

Chegamos ao 6º ano após a aprovação da Lei, e o que percebemos é uma ampla desorganização do ensino médio em variadas frentes e a apesar do apelo de entidades representativas, o MEC apresentou em 2023 minuta de projeto de Lei que reforma a contrarreforma, dispondo de lado, novamente, o processo participativo e de escuta da sociedade.

De certo, podemos inferir que a atuação do BM/Bird não se concentra somente na disposição do financiamento via projeto, mas na definição explícita de seus resultados com atuação ampliada nos meios legais e de funcionalidade dos órgãos públicos. Estes, no caso da contrarreforma, se apresentam como portos seguros do Estado com vistas a atuação do setor não estatal e privado, organismos multilaterais e aparelhos privados de hegemonia, incidentes diretos no cumprimento do direito ao acesso, permanência e qualidade à educação.

Referências

BASTOS, R. *Capitalismo e crise: o Banco Mundial e a educação na periferia capitalista*. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

BRASIL. Medida Provisória n. 746, de 22 de setembro de 2016. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Edição Extra, de 23 de setembro de 2016, pág. 1. Brasília/DF, Imprensa Nacional. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=746&ano=2016&ato=762ITUE1EeZpWT31a>. Acesso em: 08 de jan. 2024.

BRASIL. *Apoio à operação da Reforma do Ensino Médio brasileiro*. (Acordo de empréstimo) entre a República Federativa do Brasil e Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Brasília, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. 2018. Brasília/DF.

BIRD. *The International Bank for Reconstruction and Development*. What Is School-Based Management? Washington, DC, WBG, 2017.

BIRD. *Condições Gerais para Financiamentos de Programas para Resultados*. Banco Mundial, 2017.

BRASIL. *Lei n.13.415, de 16 de fevereiro de 2017*. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Acordo de Empréstimo - extrato do contrato números 8812-BR e 8813-BR. *Diário Oficial da União*. Publicado em: 28 de maio de 2018, ed. 101, seção 3, página 87. Ministério da Fazenda/Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

CÁSSIO, F.; GOULART, D. C. A implementação do novo ensino médio nos estados: das promessas da reforma ao ensino médio nem-nem. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 16, n. 35, p. 285 – 293, mai./ago. 2022. 2. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1620>. Acesso em: 08 jan. 2024. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v16i35>

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (Org.), *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo, Boitempo, 2005.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. O. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. In.: CÊA, G.; RUMMET, S. M.; GONÇALVES, L. (Orgs.). *Trabalho e Educação: interlocuções marxistas*. Rio Grande, ed. FURG, 2019. Disponível em: <http://neddate.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/224/2019/08/TRABALHO-E-EDUCACAO-1.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2024.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M.; SCAFF, E. A. da S. A interferência do banco mundial no ensino secundário brasileiro: experiências históricas e desafios atuais. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 14, n. esp.3, p. 1733–1749, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/12757>. Acesso em: 20 out. 2023. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v14iesp.3.12757>.

FORNARI, M.; DEITOS, R. A. O Banco Mundial e a reforma do ensino médio no governo temer: uma análise das orientações e do financiamento externo. *Trabalho Necessário*, v. 19, n. 39, 2021 (maio – agosto). Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/47181>. Acesso em: 20 out. 2023. DOI: <https://doi.org/10.22409/tn.v19i39.47181>.

HARVEY, D. *A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n. 521, de 09 de outubro de 2009. Institui o cronograma nacional de implementação do novo ensino médio. *Diário Oficial da União*, 14 de julho de 2021, ed. 131, seção 1, página 47. Brasília – DF, Imprensa Nacional.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n. 331, de 05 de abril de 2018. Institui o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular – ProBNCC e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para sua implementação. *Diário Oficial da União*, 06 de abril de 2018, ed. 66, seção 1, página 10. Brasília – DF, Imprensa Nacional.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n. 727, de 13 de junho de 2017. Estabelece novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral – EMTI, em conformidade com a Lei no 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. *Diário Oficial da União*, 14 de junho de 2017, ed. 113, seção 1, página 9.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Exposição de Motivos n. 00084/2016/MEC*. Gabinete do Ministro, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-746-16.pdf. Acesso em: 08 jan. 2024.

SILVA, Maria A. da. *Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. Campinas, SP: Autores Associados. São Paulo, Fapesp, 2002.

SOUSA, F. B. de. *A política da contra-reforma do ensino médio: da construção à consolidação*. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, SP, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/1268097>. Acesso em: 08 jan. 2024.

SPRING, J. *Como as corporações globais querem usar as escolas para moldar o homem para o mercado*. Campinas, SP. Vide Editorial, 2018.