

# A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PROJETO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRO: O CASO DO RIO DE JANEIRO

LUCAS PACHECO CAMPOS\*

LAURA LEBOSO A. ABRANTES DOS SANTOS†

GABRIELA ALVARENGA PRESTES‡

FERNANDO BICHARA PINTO§

## Resumo

O presente trabalho pretende investigar, em um primeiro momento, a evolução do sistema brasileiro de educação, buscando identificar como interesses políticos e econômicos têm influenciado historicamente as políticas empreendidas pelo Estado. Em seguida, o trabalho se dedica à análise de como as diretrizes emanadas por instituições internacionais e multilaterais de crédito, sobretudo a partir de meados da década de 1980, têm interferido na formulação do projeto político-pedagógico que sustenta o modelo educacional brasileiro. Finalmente, tomando como objeto de estudo o sistema de ensino da cidade e do estado do Rio de Janeiro, procura-se compreender o aprofundamento das relações entre o poder público da região e o Banco Mundial, nos últimos anos, avaliando o impacto deste compromisso para a administração pública e, conseqüentemente, para as políticas públicas de educação.

Palavras-chave: Administração pública; Educação; Projeto político-pedagógico; Banco Mundial.

## Abstract

This paper aims to investigate, at first, the evolution of Brazilian educational system, trying to identify how political and economical interests have historically influenced the policies taken by the State. Then, this work is dedicated to analyze how the guidelines issued by international and multilateral credit institutions, especially since the decade of 1980, have interfered in the formulation of the political-pedagogical project that supports Brazilian educational model. Finally, taking as an object of study the educational system of the city and the state of Rio de Janeiro, this paper intends to understand the deepening of relations between the government of this region and the World Bank in recent years, evaluating the impacts of this commitment to public administration and hence for public educational policies.

Keywords: Public administration; Education; Political-pedagogical project; World Bank.

\* Mestrando em Administração pelo PPGAd da Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduado em Administração pela Universidade Federal Fluminense.

† Mestranda em Administração pelo PPGAd da Universidade Federal Fluminense, especialista em Finanças pela Fundação Getúlio Vargas e graduada em Comunicação Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

‡ Mestranda em Administração pelo PPGAd da Universidade Federal Fluminense e especialista em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

§ Mestrando em Administração pelo PPGAd da Universidade Federal Fluminense e especialista em Gerência de Projetos pela Universidade Federal Fluminense.

## I. INTRODUÇÃO

**E**ste trabalho tem como objetivo identificar e analisar as possíveis influências, diretas ou indiretas, de interesses de cunho privado nos projetos políticos pedagógicos construídos e aplicados historicamente no Brasil e, mais especificamente, na região do estado e da cidade do Rio de Janeiro. O problema central abordado está relacionado com a evolução do processo de projetos do Banco Mundial para educação no Brasil, tanto na educação básica quanto superior bem como suas consequências para a formação de um modelo de sociedade emancipada.

Em um primeiro momento, recorre-se à análise sobre as diversas perspectivas que o conceito de projeto político-pedagógico pode assumir para, então, definir a linha da abordagem adotada no trabalho. Em seguida, por meio da pesquisa sobre a formação histórica do projeto educacional brasileiro, tem-se a intenção de evidenciar o seu progresso e a relação com contextos políticos e econômicos, como a ditadura militar, que durou mais de vinte e um anos, e a reforma do Estado brasileiro, realizada nos anos de 1990. A partir daí, o artigo se concentra no caso da cidade e do estado do Rio de Janeiro, analisando as relações desses entes públicos com o Banco Mundial nas quais se destacam possíveis consequências para o sistema de educação local.

A metodologia de pesquisa escolhida foi a revisão bibliográfica em artigos científicos, consulta a publicações em meios de comunicação das entidades analisadas (Banco Mundial e representantes do poder público do estado e da cidade do Rio de Janeiro) assim como a documentos oficiais do Banco Mundial, como relatórios de avaliação dos empréstimos concedidos (disponíveis em seu endereço eletrônico oficial) e o relatório *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995).

Partindo dessa linha de análise e da hipótese de que existem ligações entre a política de financiamento internacional protagonizada por organismos multilaterais e o desenvolvimento dos sistemas de educação em países do chamado Terceiro Mundo, o estudo focará nas políticas educacionais do Brasil e da região do Rio de Janeiro. A partir da comparação dos documentos, dos dados colhidos em campo e das condições históricas, a proposta é investigar como se deu a evolução das relações entre o poder de Estado e o Banco Mundial, procurando estabelecer nexos com a admi-

nistração pública e as interferências de interesses políticos e econômicos nas políticas públicas de educação desenvolvidas.

## **2. O CONCEITO DE PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO**

O conceito de projeto político-pedagógico pode ser definido de diferentes formas. Uma delas, mais comum em conteúdos produzidos por pesquisadores e profissionais da educação, se baseia na articulação de técnicas e metodologias de ensino com a organização curricular, muito associada à ideia de currículo, de estrutura organizacional de escola ou mesmo de programa de disciplinas para determinado curso. O destaque deste conceito de projeto político-pedagógico é ser usualmente desacompanhado de um debate mais amplo do papel da escola, com foco maior na eleição de disciplinas a serem oferecidas ao alunado.

Outra concepção considera que o projeto político-pedagógico articula e orienta ideologicamente a educação com base em programa curricular, metodologias de ensino, levando em conta também estruturas do Estado e da sociedade, englobando, assim, aspectos múltiplos para entender a construção do projeto para além da própria escola, compreendendo a sociedade como elemento intrínseco a ela.

A princípio, considera-se que uma categorização não exclui a outra, entendendo-se que, para diferentes momentos do planejamento, pode-se lançar mão de um ou outro conceito. Para esse trabalho, porém, entende-se o conceito de projeto de educação de forma ampla, ou seja, enxergando o projeto político-pedagógico como instrumento de emancipação do ser humano e da sociedade, levando em consideração não somente ferramentas e práticas de ensino, mas também, como defende Paulo Freire (1970), como uma construção histórica, econômica, política e social. Pensar em projeto político-pedagógico desconsiderando essas variáveis seria empobrecer o importante debate que precisamos encarar para buscar, na educação superior e na de base, um caminho coletivo de construção e disseminação do conhecimento como instrumento do novo.

Assim, defende-se que um projeto político-pedagógico possui uma dimensão política por estar intimamente articulado a um compromisso sociopolítico influenciado por interesses individuais e coletivos, públicos ou privados. E uma dimensão pedagógica, pois apresenta uma possibilidade da efetivação da intencionalidade da escola, que é a formação do cidadão

participativo, responsável, compromissado, crítico e criativo, esta última no sentido de definir as ações educativas e as características necessárias às escolas para cumprirem seus propósitos e sua intencionalidade.

Utilizou-se como base as definições de projeto político-pedagógico adotadas por Ilma Passos Veiga (2002) e Maria Abádia da Silva (2003) que entendem o conceito como um plano de natureza não apenas educacional definido a partir de ferramentas puras de ensino e de métodos de transmissão de conhecimentos, ou seja, entendem o projeto político-pedagógico como um espaço de disputa ideológica, sem perder de vista que o método e a forma estão intimamente ligados com o discurso e o conteúdo.

Nesse sentido, tem-se a intenção de evidenciar, neste artigo, como as disputas políticas e econômicas travadas historicamente na arena da administração pública vêm interferindo historicamente nos projetos políticos pedagógicos do Brasil e, mais particularmente, na região do Rio de Janeiro.

### **3. IMPLICAÇÕES POLÍTICAS E ECONÔMICAS NO DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO**

Durante os mais de trezentos anos em que o Brasil se configurou uma colônia de Portugal, o modelo econômico esteve baseado na forma de *plantation*, isto é, na exploração da mão de obra escrava que sustentava, basicamente, um sistema de plantações latifundiárias e monocultoras voltadas para a exportação. Nesse contexto, o projeto político-pedagógico não fazia parte de um sistema articulado de educação pública, devido, entre outros motivos, à não necessidade de capacitação dos trabalhadores em uma grande variedade de técnicas de produção.

Com a Declaração de Independência do Brasil, em 1822, cresce um projeto educacional com forte influência da Igreja Católica e das elites locais, iniciado com a chegada da Família Real Portuguesa no Rio de Janeiro, em 1808. O ensino superior apareceu naquele momento em instituições formais, inicialmente oferecendo cursos de engenharia, medicina e artes. O modelo era gratuito e financiado com o “Quinto da Coroa”, taxas especiais sobre produtos exportados do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves para as colônias (Figueiredo, 2005).

Mesmo com o fim da colônia, o modelo econômico baseado em grandes plantações para a exportação, principalmente café, e dependentes do

trabalho escravo, não havia sido transformado. Assim, durante o Império, os investimentos tanto na educação básica quanto na de nível superior ainda se configuraram de forma bastante incipiente.

Como antes, o que havia de projeto político-pedagógico era subordinado ao modelo socioeconômico daquele período histórico. De acordo com Figueiredo (2005), a expansão do ensino superior no Brasil Império ocorreu muito lentamente, através do surgimento de cursos isolados em diferentes áreas, de acordo com as necessidades do modelo econômico agroexportador, que não demandava profissionais graduados.

Após a Proclamação da República, surge o debate maior sobre a necessidade de políticas para educação, mas seu desenvolvimento encontra barreiras em dificuldades financeiras. A maior parte da receita arrecadada pelo Estado é destinada ao pagamento de dívidas, de forma que a possibilidade de investimento do Estado na formação social da população brasileira ficou em segundo plano. Surge aí o velho ciclo de priorizar o pagamento de dívidas externas em detrimento das políticas sociais.

Na Era Vargas, finalmente, foi criado o Ministério da Educação e Saúde, liderado por Francisco Campos, substituído no ministério, em 1934, por Gustavo Capanema que, em 1942, apresentou sua reforma educacional através das Leis Orgânicas. Neste momento, foi criado o Conselho Federal de Educação, organizando o ensino secundário e fundando a Universidade do Rio de Janeiro. A educação passou a ser encarada, pela primeira vez, como uma política de Estado, com a criação destes e de outros aparatos institucionais de responsabilidade do Estado.

Desse período até 1960, torna-se claro, na arena política, que há uma disputa sobre qual modelo de educação pública seria colocado em prática. De um lado se encontrava o projeto das organizações estudantis e setores da esquerda nacional de acesso universal e gratuito a todos os níveis do sistema de educação – básico, médio, técnico e superior. De outro lado, empreendido por setores liberais alinhados com interesses capitalistas nacionais e internacionais, o projeto que defendia o posicionamento da educação como mercadoria sujeita às oscilações de oferta e demanda inerentes ao próprio mercado.

De acordo com Aranha (1996), os governos populistas, que marcaram os anos de 1930-1960, embora não tenham absorvido totalmente o projeto defendido pela esquerda de acesso universal e gratuito, foram os responsáveis pela expansão do ensino superior gratuito e pela criação das

universidades federais que, até certo ponto, ainda existem nos dias de hoje em todo o País. O autor inclui nesse processo a expansão da educação no segmento militar, destacando, por exemplo, a criação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), em 1947.

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, defendida por Carlos Lacerda, no entanto, marca um rompimento com as políticas educacionais que vinham sendo traçadas, privilegiando o viés liberal. A LDB, proibindo o monopólio da educação pelo Estado e advogando pela exploração pelo setor privado, mudou de vez o cenário do setor, que passou a ser explorado como mercadoria (Aranha, 1996).

Com o golpe militar de 1964, apoiado por organizações empresariais brasileiras e internacionais, a tendência de controle privado da educação pública, já observada na LDB de 1961, foi ampliada e incentivada. Durante o regime ditatorial, o sistema educacional brasileiro passou por duas grandes reformas. A primeira, em 1968, e a segunda, no ano de 1971. Ambas as reformas facilitaram ainda mais a expansão do setor privado no modelo de ensino do Brasil (Figueiredo, 2005).

Sampaio (2011) apresenta números que evidenciam como esse processo de privatização da educação promovido pelos governos militares, em especial do ensino superior, foi bem-sucedido. Entre 1960 e 1980, as matrículas no ensino superior aumentaram de 200.000 para 1.400.000, um aumento de quase 500%, no entanto, apenas no setor privado, o crescimento foi consideravelmente maior, chegando a mais de 800%.

As reformas educacionais promovidas pela ditadura militar foram pautadas pelos acordos MEC-Usaid, isto é, os acordos entre o Ministério da Educação e Cultura do Brasil e a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (EUA). Tais acordos determinaram o apoio técnico e financeiro dos Estados Unidos para implantar mudanças no sistema educacional brasileiro, que atingiram todos os níveis de ensino.

Para Aranha (1996) e Figueiredo (2005), uma das principais realizações promovidas pelas reformas empreendidas pela ditadura militar foi a extinção de matérias consideradas como currículo obsoleto, como Política, Filosofia e Educação, bem como a redução da carga horária de disciplinas inerentes às ciências humanas. Essas mudanças foram fundamentais para atrelar o sistema educacional brasileiro ao tipo de modelo de desenvolvimento dependente dos interesses econômicos do capitalismo internacional, especialmente dos Estados Unidos.

#### **4.A REFORMA DO ESTADO E OS INTERESSES DO BANCO MUNDIAL NA EDUCAÇÃO**

No final do século XX, com o fim do regime militar e o início do processo de redemocratização, com o governo de Fernando Collor de Mello, aparece, com força total, o projeto de reforma do Estado brasileiro. O objetivo era superar a crise que se arrastava desde a década de 1970, não só do legado deixado pela ditadura militar, de altas taxas de inflação e grande dívida externa, mas, também, pela dita crise do Estado de Bem-Estar Social, nas décadas de 1960 e 70, que o pensamento hegemônico identificou como uma crise de Estado.

A proposta para a superação desse cenário passava pela adoção do modelo neoliberal o qual pregava a redução máxima do Estado e a abertura do mercado interno para os interesses do capital internacional. O argumento central sustentava-se na ideia de que a origem da crise era o Estado, sendo necessário reduzir o déficit causado por gastos públicos excessivos, principalmente os ligados às políticas sociais, como educação, saúde, previdência e outras (Bresser-Pereira, 1997).

No que diz respeito à reforma aplicada ao sistema de educação brasileiro, Chaves, Lima & Medeiros (2006) destacam algumas medidas que marcaram este período: a Constituição de 1988, que criou a possibilidade de o setor privado se liberar do antigo Conselho Federal de Educação (CFE), facilitando a criação e extinção de cursos e o remanejamento do número de vagas oferecidas; a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996, que pode ser entendida como o marco da reforma educacional; e uma série de disposições legais partidas do Ministério da Educação e de seus órgãos assessores deliberativos, a partir de 1996, como o artigo 1.º do Decreto n.º 2.306 (19-8-1997), que libera as mantenedoras de instituições de ensino superior a assumir natureza jurídica civil ou comercial.

Podemos identificar a ligação de interesses com instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Tais organizações forneciam (e ainda fornecem) vultosos empréstimos para países ditos subdesenvolvidos. Esses países, por sua vez, assumem uma série de compromissos, como a garantia de pagamento das dívidas externas e a abertura do mercado interno para a possibilidade de ser explorado por capital estrangeiro. Dessa maneira, mantém-se

a condição de dependência desses países no cenário do capitalismo internacional.

Os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial podem ser direcionados para diversos fins como, por exemplo, investimentos em infraestrutura, urbanismo e transporte, para o setor judiciário, em projetos de proteção ambiental ou para o aprimoramento de sistemas públicos de saúde e educação. No entanto, para que o negócio seja consumado, o banco avalia o projeto apresentado pelo solicitante, estabelecendo uma série de exigências e de metas que serão acompanhadas periodicamente pela instituição. Dessa forma, quando o banco aprova um projeto e concede o empréstimo solicitado, já sabe como e onde será gasto aquele montante assim como já dispõe previamente de ferramentas e indicadores para avaliar se as diretrizes estabelecidas serão devidamente cumpridas.

Além disso, o Banco Mundial desenvolve documentos e relatórios com o objetivo de marcar suas posições técnicas, políticas e ideológicas assim como para reavaliá-las periodicamente. No âmbito da educação, a instituição produziu, por exemplo, uma cartilha que estabelece diversas diretrizes a serem seguidas pelos tomadores de empréstimos.

A cartilha intitulada *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, lançada, no ano de 1995, pelo Banco Mundial, defende que, além da criação de uma reserva de mercado no ensino superior para a iniciativa privada, aquelas instituições que se mantiverem estatais devem ser incentivadas a receber investimentos privados, submetendo as ações de órgãos públicos a tais interesses. De acordo com a cartilha, a experiência do organismo internacional demonstra que, para se garantir melhor qualidade e eficiência das instituições estatais, os governos devem desenvolver reformas drásticas em suas estruturas educacionais, a fim de mobilizar uma gama maior de recursos privados para as universidades públicas (Banco Mundial, 1995).

De fato, grande parte das medidas desenvolvidas na reforma do Estado brasileiro da década de 1990 estava alinhada com diretrizes emanadas por instituições internacionais, como a citada, o que trouxe consequências para a política educacional do País.

Uma das consequências foi a tendência de afastamento entre o Estado e a educação superior, incentivando a livre competição mercadológica entre as instituições privadas de ensino. Tal processo se evidencia pela expansão do setor empresarial e pela privatização crescente das Instituições

de Ensino Superior (IES) públicas, conforme Chaves, Lima & Medeiros (2006) puderam identificar.

Como já afirmamos anteriormente, o tratamento de mercadoria dado à educação não veio com a Reforma do Estado, já vinha estando em disputa desde o fim do período ditatorial varguista o projeto político pedagógico a ser encaminhado como política pública.

Eunice Durham (2003, p. 2) afirma que “já a partir da década de 60 um outro tipo de estabelecimento: não confessional, não universitário e organizado como empresa que, explícita ou disfarçadamente, tinha como objeto principal a obtenção de lucro — tratava-se, portanto, de um negócio”. Essa pesquisadora nos traz o número de alunos matriculados em instituições do ensino superior, em percentuais. Nas instituições privadas são 44% dos estudantes, em 1933, ano dos primeiros registros oficiais. Em 1965, início do período da ditadura empresarial militar, o número se manteve nos 44%. À reabertura, em 1990, o número de alunos registrados em instituições privadas já havia superado o de instituições públicas, aparecendo com 62%. Em 2001, com a reforma já consolidada, o número já subira para 69%.

Queremos ressaltar aqui como esse número cresce assombrosamente para, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2011, por exemplo, as IES privadas já serem responsáveis por 75% dos alunos matriculados. Além disto, segundo dados do censo universitário de 2013 (Inep), o número de IES privadas no Brasil correspondia a 87% do setor.

Não apenas o ensino superior foi atingido pela reforma do Estado. O ensino de base (fundamental e médio) também vem sofrendo consequências desse processo. O Ministério da Educação, assim como as secretarias municipais e estaduais influem sobre as práticas das escolas públicas, seguindo, sobretudo, as já referidas exigências do capitalismo internacional.

Esse processo afeta a dinâmica desenvolvida no interior das instituições da educação de base brasileira, influenciando tanto nas ferramentas práticas utilizadas por docentes no processo de transmissão de conhecimento quanto em diretrizes políticas e ideológicas. Influencia, também, o ambiente institucional, pois se reflete na forma como os cidadãos formados em escolas públicas se relacionam com o mundo.

Silva apresenta o nível de interferência exercida sobre o ensino de base brasileiro e como o papel do professor tem-se tornado cada vez mais instrumental:

O Banco Mundial chega ao interior das escolas públicas por meio de programas, projetos e planos elaborados por seus técnicos e conselheiros e endossados pelo Ministério da Educação, separando o pensar e o fazer. A comunidade escolar é apenas informada sobre os programas, projetos e planos, recebendo orientações necessárias ao preenchimento de formulários e prestação de contas (2003, p. 299).

Maria Abádia da Silva (2003) observa, ainda, outros pontos de influência direta do Banco Mundial no sistema de educação de base brasileiro, tais como a forma de avaliação descolada do processo de ensino-aprendizagem; o alinhamento do tempo da escola ao tempo do mercado, de forma que garanta o abastecimento das demandas emanadas por ele; a valorização de um projeto político-pedagógico autoritário, puramente técnico e concebido a partir das necessidades de atores que estão fora do ambiente escolar, em detrimento de um projeto dinâmico e criado coletivamente entre docentes, discentes, pais, funcionários e a comunidade.

## **5. O CASO DO RIO DE JANEIRO**

Durante o desenvolvimento da pesquisa, foi possível perceber que o nível de envolvimento de interesses internacionais nas diretrizes de políticas públicas de educação da cidade do Rio de Janeiro não se trata de algo isolado, de forma que não é possível compreendê-lo sem também observar as implicações no âmbito do estado do Rio.

O primeiro motivo para se abordar a questão dessa forma é a divisão, que vigora desde a Constituição de 1988, de princípios, direitos e deveres entre os três entes federados. Enquanto a União fica responsável por legislar sobre diretrizes e bases da educação e, em conjunto com estados e municípios, prover acesso à cultura, educação e ciência, cabe aos estados, prioritariamente, a manutenção das redes de ensino fundamental e médio; e aos municípios a responsabilidade de manter os sistemas de educação infantil e fundamental (artigo 211 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Essa divisão se acentuou a partir da reforma da educação promovida nos anos de 1990 na qual o Governo Federal assumiu a condição de regulador do sistema, privilegiando a descentralização dos serviços educativos. Nesse cenário apresentado, cidade e estado são os entes responsáveis por

promover o sistema de base da educação pública, devendo administrar e dividir atribuições complementares relativas aos ensinos infantil, fundamental e médio.

O outro fator relevante é a tendência recente de alinhamento das políticas públicas praticadas pelos governos do estado e da cidade do Rio de Janeiro, sobretudo na última década. Neste contexto, a agenda dos chamados *supereventos* internacionais marcados para a região, a partir do ano de 2007, tem contribuído para esta política de alinhamento e de financiamento da educação por meio do capital privado. O evento que inaugurou este período foi o Panamericano, realizado em 2007, seguido pelos Jogos Mundiais Militares, em 2011, pela Jornada Mundial da Juventude, em 2013, e, mais recentemente, pela Copa do Mundo de Futebol, em 2014. A cidade ainda se prepara para receber os Jogos Olímpicos, em 2016 (Sanchez et al., 2012).

Essa agenda internacional traz consigo, além de oportunidades de investimento, sobretudo nas áreas de infraestrutura urbana, transportes e segurança, o aumento da possibilidade de interferências por interesses externos no campo político da região por meio de financiamentos e empréstimos. Nesse sentido, não se pode deixar de notar a sistemática interferência do Banco Mundial nos sistemas públicos de educação de seus tomadores de empréstimos.

Percebe-se, nesse primeiro nível da pesquisa que, no caso específico dos modelos de educação do estado e da cidade do Rio de Janeiro, houve um aprofundamento dessa interferência, a partir de meados da década passada, o que coincide com os anúncios e o início dos preparativos para os grandes eventos.

### 5.1. O APROFUNDAMENTO DAS RELAÇÕES DA REGIÃO DO RIO DE JANEIRO COM O BANCO MUNDIAL

A Resolução da Secretaria Municipal de Educação da cidade do Rio de Janeiro (SME-RJ) n.º 946, de abril de 2007, desenvolvida ainda na gestão do ex-prefeito César Maia, pode indicar um alinhamento das políticas públicas de educação da cidade com diretrizes emanadas pelo banco. A resolução implantou os ciclos de formação para todo o ensino fundamental da rede municipal de ensino, o que significou, na prática, um sistema que forçava a aprovação automática dos alunos.

Do ponto de vista didático e de desenvolvimento qualitativo do aluno, uma medida como esta pode ser contestada, pois obriga o professor a aprovar todos os alunos para o próximo estágio de aprendizagem, incluindo os avaliados sem condições para tal. Contudo, o índice de reprovações é um indicador utilizado pelo Banco Mundial como ferramenta para avaliação de seus projetos e, sendo assim, a decisão administrativa da prefeitura pode ter sido influenciada por critérios relacionados à demanda do órgão internacional.

A partir de 2009, com a primeira eleição do atual prefeito Eduardo Paes, pode-se notar uma sofisticação das ações da prefeitura e da gestão de políticas públicas na cidade. Desde então, a prefeitura do Rio de Janeiro vem implantando um modelo de administração pública pautado na cultura gerencialista, isto é, baseado em critérios de qualidade, de produtividade, de avaliação por resultados, de responsabilização individual dos funcionários, entre outros.

No que diz respeito à área da educação, existem hoje mecanismos e ferramentas que visam exercer maior nível de controle, atrelando objetivos estabelecidos pela SME-RJ às avaliações de desempenho das escolas e dos professores, assim como aos salários recebidos por eles. Em breve pesquisa realizada no *site* Rio Educa (endereço eletrônico mantido pela prefeitura que reúne informações sobre os programas e os objetivos da SME-RJ), é possível identificar mecanismos padronizados de ensino com o objetivo de garantir a adequação da escola, dos professores e dos alunos a um modelo único de ensino aprendizagem.

Sobre tal modelo de ensino, o qual vem sendo desenvolvido no bojo da reforma da administração pública empreendida pela prefeitura, desde 2009, compreende-se que se, por um lado, representa uma tentativa de melhoria de indicadores e da qualidade do sistema de educação, por outro lado, pode significar interferências na autonomia dos educadores.

Os professores não são proibidos de desenvolver suas próprias provas ou utilizar material complementar, no entanto, seus desempenhos, assim como os das escolas e dos alunos, são medidos a partir de provas baseadas em conteúdos de apostilas produzidas pela SME-RJ, as quais, conseqüentemente, ignoram fatores regionais e possíveis diferenças coletivas e individuais identificadas pelos professores em sala de aula. Além disso, percebe-se também que as metas exigidas são baseadas em critérios majoritariamente quantitativos, isto é, critérios que podem ignorar

quesitos de interpretação inerentes a um processo crítico e humanizado de ensino-aprendizagem.

Para se compreender as mudanças que atingiram a administração pública e as políticas de educação, é necessário analisar, também, os compromissos financeiros assumidos pela prefeitura nesse período. No dia 20 de agosto, do ano de 2010, foi assinado um acordo de empréstimo para a prefeitura no valor de 1.045 bilhões de dólares (*Rio de Janeiro municipality fiscal consolidation for efficiency and growth DPL*). Segundo o Banco Mundial, tratou-se do primeiro empréstimo da instituição para uma cidade, em toda a sua história.

O pronunciamento do então prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, no momento da assinatura do empréstimo, fornece a dimensão do que significou essa inédita operação financeira para o aprofundamento das relações entre a entidade internacional e a prefeitura.

Estamos criando uma situação fiscal permanente, muito mais confortável para a cidade e para a Prefeitura. É a primeira cidade no mundo a contar com um programa como esse, um DPL com o Banco Mundial. Para se ter uma ideia, os estados do Rio Grande do Sul e de Alagoas fizeram operações de sustentabilidade parecidas com essa e os valores eram menores. Estou muito orgulhoso porque isso comprova a confiança nas políticas que a Prefeitura tem implementado (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2010).

O presidente do Banco Mundial para o Brasil, Makhtar Diop, também presente na cerimônia que marcou a assinatura do referido empréstimo, corroborou com a declaração do prefeito e falou sobre a evolução das relações entre o banco e a prefeitura da cidade.

É um grande desafio para nós apoiar uma cidade que, ao longo dos anos, vem passando por um momento de renascimento. O Banco Mundial se orgulha por ser parceiro do crescimento acelerado do Rio de Janeiro [ . . . ] essa operação sintetiza o trabalho que vem sendo realizado nesta cidade, a longo e médio prazos, pela Prefeitura do Rio, além de ajudar a desenvolver a visão de futuro do prefeito Eduardo Paes. Por isso, acredito que os recursos possibilitarão o crescimento abrangente da cidade, em diversas áreas de atuação. Trata-se da

evolução da parceria do Banco Mundial com o Rio de Janeiro (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2010).

Outro trecho do pronunciamento do prefeito esclarece ainda como a agenda da região, por conta dos grandes eventos internacionais, facilitou para que o acordo fosse firmado: “o Rio vem criando as bases para um crescimento sustentado, que responda aos seus desafios urbanos e sociais únicos, inclusive com vista à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016” (Banco Mundial, 2010).

O gerente do projeto pelo Banco Mundial, Yaye Seynabou Sakho, também cita os *supereventos* como uma das justificativas para o acordo: “as reformas apoiadas pelo empréstimo também ajudarão a criar capacidade institucional e mais coordenação governamental, exatamente no momento em que isto é mais necessário, na escalada para a Copa e para as Olimpíadas” (Banco Mundial, 2010).

Segundo um comunicado à imprensa feito pelo próprio Banco Mundial, o empréstimo foi tomado com o objetivo de desafogar as despesas fiscais do município, permitindo expansão dos investimentos em setores vistos como primordiais pela entidade e pela prefeitura, como o incentivo ao empreendedorismo e a iniciativas de parceria públicas privadas (PPP), assim como em áreas sociais, como a saúde e a educação de base. No âmbito do sistema municipal de educação, o banco esclarece quais são as políticas públicas que fazem parte dessa operação financeira, citando os programas “Escolas do Amanhã” e “Espaços de Desenvolvimento Infantil”, ambos relacionados ao sistema de ensino infantil.

Conforme registrado, sempre que aprova a concessão de um empréstimo, o Banco Mundial exige a disponibilidade de ferramentas que lhe permita avaliar periodicamente o desenvolvimento do projeto. No empréstimo para a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, as metas estabelecidas para a área educacional foram: reduções anuais dos índices de desistência escolar; aumentos anuais nos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e Índice de Desenvolvimento das Escolas (IDE), indicadores que avaliam o desempenho das escolas; aumento de pelo menos três mil matrículas por ano na educação infantil e pré-escolas em comunidades de baixa renda.

O acompanhamento sobre as metas estabelecidas é realizado periodicamente por especialistas do banco que são registradas em relatórios publi-

cados no *site* da instituição também de forma periódica. Ao analisar os relatórios sobre o empréstimo à cidade do Rio, percebe-se o esforço do governo local em seguir à risca as diretrizes firmadas no acordo de 2010. O último relatório, por exemplo, publicado em dezembro de 2013, afirma que todas as metas estabelecidas vêm sendo devidamente cumpridas pela administração pública carioca. O documento ressalta, ainda, o sucesso do projeto e da parceria entre o banco e a prefeitura (Banco Mundial, 2013a).

Talvez o ápice do avanço desse compromisso mútuo e dessa relação, quase que orgânica, entre a instituição multilateral internacional e o poder público municipal tenha sido a nomeação, em março de 2014, da secretária de Educação do município do Rio de Janeiro, Cláudia Costin, para a coordenação do Departamento de Educação do Banco Mundial na sede da instituição, em Washington, nos Estados Unidos.

Além do considerável empréstimo de mais de um bilhão de dólares, a prefeitura do Rio de Janeiro fechou um novo acordo com o Banco Mundial, em junho de 2013, já no segundo mandato do prefeito Eduardo Paes. O novo empréstimo, mesmo que quantitativamente menor que o primeiro, visto que dessa vez foram 16,2 milhões de dólares, significa muito se se observa o aprofundamento cada vez maior da relação estabelecida entre o poder público municipal e uma entidade multilateral internacional que influi significativamente em políticas públicas locais.

Segundo o documento publicado pelo Banco Mundial que esclarece a avaliação da instituição sobre novo empréstimo, o objetivo de desenvolvimento do projeto é “apoiar o fortalecimento da capacidade institucional do Município do Rio de Janeiro para ampliar a prestação de serviços públicos, inclusive em saúde, educação e gestão ambiental” (Banco Mundial, 2013b, p. 7). No decorrer do documento, o banco apresenta ainda os objetivos específicos e discorre sobre as intenções de consolidar as intervenções que já vinham sendo realizadas desde o empréstimo anterior, suportando as próximas medidas previstas na agenda da reforma do serviço público carioca e intensificando ações para o melhoramento da gestão fiscal e pública do município de acordo com suas expectativas.

Quando se analisa a relação entre os governos do estado do Rio de Janeiro, dos últimos anos, e o banco, percebe-se que o processo de aprofundamento de compromisso mútuo vem evoluindo de maneira similar ao que ocorre na cidade.

No âmbito do governo do estado, em consulta à base de dados do Banco Mundial na internet (disponível em seu endereço eletrônico oficial), tem-se acesso a dados que indicam o crescimento das relações entre este organismo multilateral e o poder público, nos últimos anos.

Segundo os dados disponibilizados pelo banco, entre os anos de 1990 e 2014 foram concedidos sessenta empréstimos para o estado do Rio de Janeiro — diretamente para a administração pública do estado ou para projetos desenvolvidos na região —, contudo, cinquenta e cinco deles foram aprovados a partir do ano de 2006 (cerca de 90% do total).

Analisando os empréstimos concedidos diretamente para o governo do estado, observam-se sete acordos fechados, entre 2009 e 2014, os quais, somados, totalizam um montante de 2.2 bilhões de dólares. Dentre esses empréstimos, os três mais volumosos que, juntos, somam cerca de 1,5 bilhão de dólares, estão envolvidos com o setor fiscal, com áreas sociais de desenvolvimento humano (educação e saúde), com habitação e planejamento urbano assim como com a administração pública em geral. Os nomes dos referidos projetos são: *Rio State Fiscal Sustainability*, *Human Development and Competitiveness DPL*, de 485 milhões, *Rio de Janeiro Metropolitan Urban and Housing Development*, de 485 milhões, e *Enhancing Public Management for Service Delivery in Rio de Janeiro*, de 500 milhões.

Os dados apresentados indicam que a interferência externa exercida pelo organismo internacional não tem ocorrido apenas no sistema de educação. Uma grande e importante parte da máquina pública do estado do Rio de Janeiro está comprometida com diretrizes emanadas pelo Banco Mundial, situação que influi na administração das políticas públicas e administração política delas.

O nível de relacionamento entre o Banco Mundial e as esferas governamentais da cidade e do estado do Rio de Janeiro aparenta caminhar para um modelo de financiamento das ações da administração pública da região que permite o enraizamento de diretrizes emanadas pelo órgão internacional. Os documentos e relatórios de empréstimos concedidos pelo Banco Mundial fazem menção à adoção de um modelo de investimento que interfere nas políticas públicas desenvolvidas pelos entes federativos investigados.

Nesse sentido, percebe-se que interesses econômicos, políticos e ideológicos têm influenciado na política de educação que vem sendo desenvolvida nos últimos anos na região. Tal condição não tem permitido a participa-

ção da população e da comunidade escolar no processo de construção de um projeto político-pedagógico democrático e tem-se caracterizado como antagonico ao processo de desenvolvimento qualitativo da situação educacional carioca e fluminense.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da construção histórica apresentada e da situação do projeto político-pedagógico que sustenta o sistema de educação desenvolvido no Brasil, desde a década de 1960, intensificando-se, a partir de 1990, e particularmente na região do Rio de Janeiro, a partir de meados da década passada, notam-se mecanismos de intervenção do Banco Mundial tanto no sistema de ensino superior, quanto no sistema de base.

Através de suas ferramentas de cooptação, as quais exigem a aplicação das orientações para o campo educacional dessa instituição financeira em troca de financiamento internacional, o Banco Mundial interfere nas estruturas organizacionais e institucionais do sistema de educação do Brasil.

Tal estratégia tem o objetivo de consolidar uma determinada visão de mundo na estrutura e nos objetivos do sistema educacional brasileiro. É uma articulação ligada aos interesses do capitalismo internacional, inserindo no sistema de educação brasileiro suas raízes culturais ligadas à ideia de produção e da cultura de negócios. Observa-se, ainda, que embora se trate de um processo antigo, iniciado nos anos de 1960, no Brasil, atualmente se encontra aprofundado e aparentemente enraizado.

Partindo da definição de Louis Althusser (1998) de “aparelhos ideológicos do Estado” e de sua concepção sobre a dinâmica da reprodução das relações de produção, compreende-se a escola como um órgão institucional do sistema de educação e com grande importância na disseminação de formas como a sociedade se relaciona e compreende o mundo.

Nesse sentido, quando uma instituição, como o Banco Mundial, comprometida com o capital internacional é capaz de interferir na política educacional de um país, distancia-se cada vez mais a possibilidade de discussão sobre um projeto político-pedagógico democrático e pautado para propor uma educação emancipadora, conforme proposto por Paulo Freire (1970). Isso ocorre porque o objetivo do sistema de educação deixa de assumir como elemento prioritário a formação do cidadão participativo, responsável, comprometido, crítico e criativo, preocupando-se, ao contrário,

com a formação de indivíduos adaptados à lógica de mercado e capazes de exercer tecnicamente as funções demandadas pelas unidades de produção capitalista.

O aprofundamento dessa interferência afeta não apenas as relações inerentes às estruturas e ferramentas de educação, como os currículos escolares, as formas de avaliação de docentes e discentes, os sistemas de ingresso em universidades públicas e o papel do Estado e da iniciativa privada neste processo, mas, também, as relações sociais, políticas e econômicas da sociedade como um todo.

A universidade e a escola aparecem como instituições de fundamental importância para a consolidação da hegemonia da ideologia liberal na sociedade brasileira. Além disso, é possível perceber que os ensinos de base e superior brasileiro estão sendo conduzidos, de forma autoritária, a um processo de mercantilização que vê a educação como um produto passível de se auferir lucro no mercado capitalista.

A consciência desse processo histórico faz-se imperativa a toda a sociedade, incluindo pais, professores, funcionários e estudantes, para que se organize a crítica necessária à construção coletiva e já tardia de um projeto transformador da realidade brasileira.

## Referências

- ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos do Estado*. 7.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.
- ARANHA, Maria Lúcia de A. *História da educação*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Moderna, 1996.
- BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia (el desarrollo en la práctica)*. Washington, D.C.: Documento do Banco Mundial, 1995.
- . *Cidade do Rio de Janeiro recebe US\$ 1 bilhão do Banco Mundial para crescimento, educação e saúde*. Assessoria de imprensa do Banco Mundial. 20 de agosto de 2010. Disponível em <[http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/08/20/cidade\\_do\\_rio\\_dejaneirorecebe\\_us1bilhaodobancomundialparacrescime](http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/08/20/cidade_do_rio_dejaneirorecebe_us1bilhaodobancomundialparacrescime)>; acesso em 30-6-2014.
- . *Brasil – Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País (1990-2002)*. Departamento de Avaliação de Operações. Washington, D.C.: Documento do Banco Mundial, 2003.

- *Implementation completions and results report (IBRD-79420) on a development policy loan “fiscal consolidations for efficiency and growth in the amount of U\$1.045 billion to the municipality of Rio de Janeiro, Brazil.* Unidade de Gerenciamento do Banco Mundial no Brasil, dez. 2013a.
  - *Documento de avaliação do projeto sobre uma proposta de empréstimo no valor de U\$16.2 milhões ao município do Rio de Janeiro.* Departamento de Avaliação de Operações. Unidade de Gerenciamento do Banco Mundial no Brasil, maio 2013b.
  - *Documento de Informações do Projeto (PID). Etapa de avaliação: Relatório n.º: Pidas534.*
- BERTOLUCCI, Rodrigo. Paes confirma saída de Claudia Costim da Secretaria de Educação. *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/rio/paes-confirma-saida-de-claudia-costim-da-secretaria-de-educacao-11924489>>; acesso em 6-4-2013.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógicas e mecanismos de controle. *Cadernos MARE*, n.º 1, Brasília, 1997.
- CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia?* 42.<sup>a</sup> ed. Brasília: Brasiliense, 1997.
- CHAVES, Vera L. J.; LIMA, Rosângela N. & MEDEIROS, Luciene M. *Reforma da Educação Superior Brasileira: de Fernando Henrique Cardoso à Luiz Inácio Lula da Silva*. Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior da UFPA. Pará, 2006. Disponível em <[http://www.gepes.belemvirtual.com.br/documentos/Artigos/Artigo\\_Vera\\_Luciene\\_e\\_Rosangela.pdf](http://www.gepes.belemvirtual.com.br/documentos/Artigos/Artigo_Vera_Luciene_e_Rosangela.pdf)>; acesso em 5-4-2014.
- DAVI, Flavia. *Prefeitura e Banco Mundial formalizam empréstimo de R\$ 1,9 bilhão para investimentos na cidade*. Assessoria de imprensa da prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1057895>>; acesso em 6-4-2014.
- DURHAM, Eunice R. *O ensino superior no Brasil: público e privado*. São Paulo: Nupes-USP, 2003. Documento de trabalho 3/03. Disponível em <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0303.pdf>>; acesso em 25-5-2015.
- FIGUEIREDO, Erika Suruagy A. de. Reforma do Ensino Superior no Brasil: um olhar a partir da história. *Revista da UFG*, vol. VII, n.º 2, dez.

2005. Disponível em <[http://www.proec.ufg.br/revista\\_ufg/45anos/C-reforma.html](http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/45anos/C-reforma.html)>; acesso em 2-4-2014.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.
- PREFEITURA DO Rio de Janeiro. *Prefeitura e Banco Mundial formalizam empréstimo de R\$ 1,9 bilhão para investimentos na cidade*. 20 ago. 2010.
- RIO DE JANEIRO (município). Secretaria de Educação – SME-RJ. *Resolução n.º 946*. Rio de Janeiro, abr. 2007.
- SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. *Revista Ensino Superior*, Unicamp, ago. 2011. Disponível em <<http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/o-setor-privado-de-ensino-superior-no-brasil-continuidades-e-transformacoes>>; acesso em 5-4-2014.
- SANCHEZ, Fernanda et al. Megaeventos e metrópoles: insumos do Pan 2007 e as perspectivas para as Olimpíadas 2016. In: OLIVEIRA, Fabrício Leal et al. (orgs.). *Grandes Projetos Metropolitanos, Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- SILVA, Maria Abádia da. Do Projeto Político do Banco Mundial ao Projeto Político Pedagógico da Escola Brasileira. *Cad. Cedes*, Campinas, vol. 23, n.º 61, pp. 283-301, dez. 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v23n61/a03v2361.pdf>>; acesso em 5-4-2014.
- VEIGA, Ilma Passos Alencastro (org.). *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível*. 14.ª ed. Campinas, SP: Papyrus, 2002.

### **Sites consultados**

- INEP. *Portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/>>; acesso em 5-5-2014.
- SME-RJ. *Portal Rio Educa (SME-RJ)*. Disponível em <<http://www.rioeduca.net>>; acesso em 15-7-2014.