

## **A INTERFERÊNCIA DO BANCO MUNDIAL NO ENSINO SECUNDÁRIO BRASILEIRO: EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS E DESAFIOS ATUAIS**

### ***LA INTERFERENCIA DEL BANCO MUNDIAL EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA BRASILEÑA: EXPERIENCIAS HISTÓRICAS Y DESAFÍOS ACTUALES***

### ***THE INTERFERENCE OF THE WORLD BANK IN BRAZILIAN SECONDARY EDUCATION: HISTORICAL EXPERIENCES AND CURRENT CHALLENGES***

Eliza Bartolozzi FERREIRA<sup>1</sup>  
Marília FONSECA<sup>2</sup>  
Elisângela Alves da Silva SCAFF<sup>3</sup>

**RESUMO:** O texto objetiva analisar as interferências no ensino médio em relação às parcerias estabelecidas entre os governos brasileiros com o Banco Mundial. Sua escrita foi motivada pelas ações de contrarreforma do ensino médio adotadas pelo governo Temer (2016-2018) e o anúncio do financiamento do Banco na sua implantação. O texto foi desenvolvido no interior de uma rede de pesquisa a partir da análise de documentos primários produzidos pelo Ministério da Educação em suas parcerias com o Bird, no período da ditadura militar. São analisados documentos do período das contrarreformas do ensino médio realizadas pelo governo Cardoso (1995-2002) e pelo governo atual. Nossa intenção não é fornecer descrições e explicações exaustivas sobre as parcerias que envolvem as contrarreformas do ensino médio, mas construir hipóteses sugestivas e oferecer algumas conclusões provisórias já que nesse momento não é possível obter um diagnóstico completo da nova parceria anunciada pelo governo brasileiro com o BIRD.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ensino médio. Reforma - contrarreforma. Banco Mundial. Privatização Educacional.

**RESUMEN:** *El texto tiene como objetivo analizar las interferencias en la enseñanza media en relación a las alianzas establecidas entre los gobiernos brasileños con el Banco Mundial. Su elaboración fue motivada por las acciones de contrarreforma de la enseñanza media adoptadas por el gobierno Temer (2016-2018) y el anuncio del financiamiento del Banco en su implantación. El texto fue elaborado dentro de una red de investigación a partir del análisis de documentos primarios producidos por el Ministerio de Educación en sus alianzas con el BM en el período de la dictadura militar. Se analizan documentos del período de las contrarreformas de la enseñanza media realizadas por el gobierno Cardoso (1995-2002) y*

<sup>1</sup> Universidad Federal de Espírito Santo (UFES), Vitória - ES - Brasil. Profesora Asociada de la Universidad Federal de Espírito Santo y del Programa de Postgrado en Educación. Doctora en Educación por la Universidad Federal de Minas Gerais. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4100-9875>. E-mail: [eliza.bartolozzi@gmail.com](mailto:eliza.bartolozzi@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidad de Brasília (UnB), Brasília - DF – Brasil. Profesora del Programa de Postgrado en Educación del Universidad de Brasília. Doctora en Educación por la Universidad París Descartes, París V, Francia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3972-1556>. E-mail: [mariliasfonseca@gmail.com](mailto:mariliasfonseca@gmail.com)

<sup>3</sup> Universidad Federal de Paraná (UFPR). Curitiba - PR – Brasil. Profesora Asociada de Universidad Federal de Paraná y del Programa de Postgrado en Educación. Doctora en Educación por la Universidad de São Paulo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7682-0879>. E-mail: [elisscaff@gmail.com](mailto:elisscaff@gmail.com)

*por el gobierno actual. No es intención de este texto proporcionar descripciones y explicaciones exhaustivas sobre las alianzas que involucran las contrarreformas de la enseñanza media, sino construir hipótesis sugestivas y presentar algunas conclusiones provisionales ya que en ese momento no es posible obtener un diagnóstico completo de la nueva asociación anunciada por el gobierno brasileño con el BIRD.*

**PALABRAS CLAVE:** *Enseñanza media. Reforma - contrarreforma. Banco Mundial. Privatización educativa.*

**ABSTRACT:** *The text aims to analyze the interference in high school in relation to the partnerships established between the Brazilian governments and the World Bank. His writing was motivated by the counterreform actions of high school adopted by the Temer government (2016-2018) and the announcement of the Bank financing in its implementation. The text was developed within a research network based on the analysis of primary documents produced by the Ministry of Education in its partnerships with the Bird during the period of the military dictatorship. Documents from the period of high school counter-reforms carried out by the Cardoso government (1995-2002) and by the current government are analyzed. Our intention is not to provide exhaustive descriptions and explanations about partnerships involving high school counter-reforms, but to construct suggestive hypotheses and offer some tentative conclusions since at this point it is not possible to obtain a complete diagnosis of the new partnership announced by the Brazilian government with BIRD.*

**KEYWORDS:** *High school. Reform - counter-reform. World Bank. Educational Privatization.*

## **Introducción**

La contrarreforma de la Enseñanza Media, instituida por la Ley n. 13.415/2017, es más una medida regresiva en la educación brasileña que puede provocar formas diversas de privatización de la oferta de esa etapa de la educación básica y también reanudar la dualidad en la formación de los jóvenes (FERREIRA, 2017). El retroceso instituido por esa contrarreforma se efectúa de forma más contundente en julio de 2017, mediante el anuncio del gobierno brasileño de asociación con el Banco Mundial para obtener financiamiento a fin de viabilizar la implantación de la Ley n. 13.415/2017 en los estados de la federación.

La decisión sobre el acuerdo fue publicada en el Diario Oficial de la Unión el 17 de julio de 2017 y el valor estimado de las inversiones es de US\$ 1.577 mil millones, de los cuales US\$ 250 millones podrían ser financiados en cinco años por el BM (MEC, 2017), es decir, poco más del 15% del valor total convenido. De acuerdo con el informe del MEC el día

24/01/2018, los recursos estarán vinculados al Programa para Resultados (PforR)<sup>4</sup> y el Ministro afirma que el dinero será liberado por etapas, en la medida en que los planes de trabajo de los estados sean aprobados por el Gobierno Federal.

El apoyo financiero de la Unión se destinará a la implantación de la "Nueva Enseñanza Media", especialmente las acciones de formación de técnicos educativos para la adaptación de los currículos y la elaboración de los itinerarios formativos, así como la distribución de recursos para la reproducción de materiales de apoyo y para el incentivo a la implementación de los nuevos currículos. Es importante señalar, en este informe sobre la asociación con el Banco Mundial, la afirmación del Ministro de que parte de los recursos del préstamo se destinará a la asistencia técnica al MEC y las secretarías estatales de educación para permitir la contratación de servicios de consultoría especializados de alto nivel. Este fue el modelo largamente practicado en períodos anteriores de la historia de la educación brasileña y, recientemente, en el gobierno Cardoso (1995-2002).

En esencia, ese nuevo acuerdo remite al histórico proceso de ascendencia internacional sobre la política educativa brasileña, con vistas a la formación del trabajador para el desarrollo económico del país. Entre los actores internacionales que figuran en este proceso se destaca el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, comúnmente denominado Banco Mundial, o Bird. Desde la década de 1960, el Banco viene estableciendo socios con el Ministerio de Educación, a través de acuerdos de financiamiento y cooperación técnica para la educación básica.

El presente texto fue elaborado a partir del análisis de documentos primarios producidos por el Ministerio de Educación en sus alianzas con el BM, en el período de la dictadura civil militar. Además, fueron examinados documentos provenientes del Ministerio de Hacienda y del Banco Mundial, responsables, en última instancia, por consolidar el parecer final sobre acuerdos, en lo que respecta al desempeño físico y financiero de los proyectos. También se analizaron documentos del período de las contrarreformas de la enseñanza media realizadas por el gobierno Cardoso (1995-2002) y por el gobierno Temer (2016-2018).

No es intención de este texto proporcionar descripciones y explicaciones exhaustivas sobre las asociaciones que involucran las contrarreformas de la enseñanza media, sino construir hipótesis sugestivas y ofrecer algunas conclusiones provisionales ya que en ese

---

<sup>4</sup> El PforR vincula los traspasos del préstamo al alcance de resultados, que son medidos por indicadores que serán acordados entre el MEC y el Banco. Es por medio del PforR que el proyecto pretende apoyar a las secretarías estatales y distritales de educación.

momento no es posible obtener un diagnóstico completo de la nueva asociación anunciada por el gobierno brasileño con el BIRD.

A pesar de la vasta literatura ya publicada acerca del papel desempeñado por el Banco Mundial en la construcción de la agenda educativa brasileña, las informaciones agregadas a este artículo se justifican en el momento actual en que el Banco Mundial, después de casi 20 años de ausencia,<sup>5</sup> firma un nuevo acuerdo de financiación con el MEC en favor de la enseñanza media. Al examinar el recorrido de la cooperación técnica del Banco resulta evidente que los proyectos financiados por más de cuatro décadas seguidas (1974-2010) presentaron escasos resultados y pesados costos financieros para el país (FONSECA, 2014).

Uno de los factores que explican la continuidad de la cooperación en un período tan extenso puede ser la falta de transparencia con respecto a los resultados de los proyectos, lo que impide su análisis, por los técnicos del MEC, ante la oportunidad de nuevas financiaciones. Los documentos oficiales que muestran su desempeño físico y financiero se encuentran dispersos entre varias instancias burocráticas, siendo posible acceder a ellos en su totalidad si se examina en el Banco Central, en el Ministerio de Educación y Hacienda y en la sede del Banco Mundial, en Washington. Vale mencionar el hecho de que muchos documentos están protegidos por el secreto impuesto a los acuerdos internacionales. Este es el motivo primordial para abordar en este artículo una parte de la historia de la cooperación técnica del Banco Mundial a la educación brasileña.

### **Presencia del Banco Mundial en la educación brasileña**

Los orígenes del interés del Banco Mundial por el financiamiento de la educación en Brasil se remiten directamente a la necesidad de formación de mano de obra para el mercado laboral. A finales de la década de 1960, el cuadro de carencia de mano de obra, especialmente en el campo de las ingenierías, necesaria para la construcción de puentes, carreteras, puertos y ferrocarriles, dirigió el foco de las inversiones del Banco para la formación de capital humano (HEYNEMAN, 2007). Según ese autor, "entre 1962 y 1980 todas las inversiones del Banco Mundial en educación exigían justificaciones basadas en la formación de mano de obra para el mercado" (Ibid, p. 137).

---

<sup>5</sup> El último acuerdo entre el MEC y el BIRD fue firmado en 1998 durante la gestión de Fernando Henrique Cardoso (Fondo de Fortalecimiento de la Escuela - Fundescola). En el presente trabajo se analizan los resultados obtenidos en el estudio. En virtud del acuerdo con una duración de diez años, el Fundescola concluyó en 2010.

Inicialmente, la financiación del Banco priorizó la "educación secundaria diversificada", caracterizada por la combinación entre formación académica y manual. La concepción que basa esta proposición se expresa en el *Sector Policy Paper*, de 1974, que señala un desequilibrio en los sistemas educativos de los países en desarrollo, centrados en habilidades literarias y generales que no contemplan las habilidades relacionadas a trabajos específicos. A partir de ese momento, "Desde Somalia a Indonesia, cada proyecto de educación secundaria financiado por el Banco incluía el trabajo del metal y de la madera para los chicos y ciencia doméstica para las chicas" (Ibid. p. 139).

En Brasil, aunque el Banco Mundial tiene poca participación en la financiación de Proyectos orientados a la educación hasta la década de 1970, estos principios también fueron adoptados por *United States Agency for International Development* (USAID), agencia vinculada al Departamento de Estado norteamericano, la cual participó, en la década de sesenta, del equipo de planificación del MEC (EPEN).

La asociación, conocida como MEC-USAID, culminó con la reforma educativa brasileña, consolidada por la Ley n. 5692/71, por la que se instituyó la enseñanza media profesional, definiendo la división del currículo escolar en núcleo común y parte diversificada, esta última destinada a atender las demandas locales de formación para el mercado laboral.

La entrada del Banco como agencia financiadora de la educación brasileña en los años 1970 ocurrió por decisión del Departamento de Estado de Estados Unidos. Motivado por la reacción negativa contra la USAID en el marco de los países de América Latina, el Presidente Nixon ha querido transferir la cooperación financiera bilateral al Banco Mundial. Como agencia multilateral, se esperaba que el Banco pudiera ejercer una cooperación más técnica que política.

El primer acuerdo de financiación del Banco se destinó a la enseñanza técnica, firmado en 1971, ya traía la exigencia de creación de órganos especiales de gestión de proyectos. Además de resguardar los principios y las directrices educativas del Banco, esos órganos instituyeron una nueva forma de gestión, denominada desarrollo institucional, que seguía la línea de la modernización administrativa. En 1974 se firmó un segundo acuerdo de financiación con el MEC que preveía la cooperación directa del Banco con las secretarías estaduais de educación de las regiones Norte y Nordeste, cuya la intención era ejecutar una acción de impacto orientada hacia el desarrollo institucional. El objetivo era introducir, en las secretarías, los modelos de gestión y de planificación para la implantación efectiva de la Ley n. 5692/71.

En la evolución de los acuerdos con el MEC, el Bird ha exigido la creación de órganos especiales de gestión, como el *Premen* y el *Prodem*, además de otros que se crearon en la década de los ochenta. Además de la creación de órganos, el Banco exigía la contratación de equipos técnicos para la ejecución de los proyectos. Los decretos gubernamentales n.º 68681/71 y 1312/74 garantizaban la prioridad del Tesoro Nacional para proveer la contrapartida a los créditos del Banco, además de determinar medidas administrativas facilitadoras para el desarrollo de proyectos internacionales, como la contratación de personal independientemente de las reglas de la administración pública, por ejemplo. Al cerrarse los acuerdos, estos organismos fueron progresivamente extinguidos, dejando una carga de pérdidas administrativas y financieras para la gestión ministerial.

Los recursos para la implantación del proyecto vinieron del Programa de Desarrollo de la Enseñanza Media (PRODEM), proveniente del acuerdo de cooperación entre el gobierno brasileño y el Banco Mundial. El objetivo era priorizar el financiamiento de programas y proyectos orientados a la formación de mano de obra para el mercado laboral.

### **Programa de Desarrollo de la Enseñanza Media (PRODEM) y Programa de Expansión y Mejora de la Enseñanza (PREMEN)**

El Programa de Desarrollo de la Enseñanza Media - PRODEM - fue ejecutado por el Acuerdo MEC-BIRD I n. 755 BR, de 21 de junio de 1971. Este fue el primer proyecto de educación y la primera participación del BM en el financiamiento de proyectos educativos en Brasil. A finales de 1974 (27/12/1974), el Acuerdo 1067-BR transfirió la responsabilidad de ejecución para el Programa de Expansión y Mejora de la Enseñanza - PREMEN. Su objetivo era constituirse en modelo para la implantación de la reforma educativa preconizada por la Ley n. 5692/1971. Además del propósito de establecer un proceso de desarrollo institucional en las secretarías estaduais de educación, el proyecto contempló otras acciones: 1) expansión y mejora de la calidad de la enseñanza del sistema de educación de los estados participantes; 2) corrección de las desigualdades en oportunidades educativas entre el Norte / Nordeste y el sur del país, a nivel de la educación básica y secundaria, y 3) reducción de las deficiencias en técnicas de nivel medio y mano de obra calificada.

En el proyecto participaron los estados: Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas y Sergipe, y la mayoría de las escuelas atendidas fue de 2º grado. El proyecto consistía de los siguientes componentes: 1) construcción, mobiliario y equipamiento escolar; 2) programa de entrenamiento intensivo para cerca de 2.200 profesores

y 300 administradores; 3) empleo de consultores especialistas y concesión de becas para entrenamiento; 4) investigación de instalaciones escolares y asignación escolar, estudios de pre-inversiones para la implementación de la reforma educativa, particularmente en las áreas rurales.

La lectura del Informe de Desarrollo del Proyecto MEC-BIRD/Acuerdo 1067-BR (MEC-CEDATE, 1981), revela que el Acuerdo fue prorrogado hasta el mes de diciembre de 1982. Es decir, una distancia de once años de la firma del primer Acuerdo 755.BR transferido al Acuerdo firmado en 1974. El BM financió el proyecto con US \$ 23,5 millones. El gobierno brasileño, en la época, se comprometió a pagar al Banco el 8% a.a. sobre los valores retirados periódicamente. Una tarifa de compromiso de 3/4 de 1% a.a. se cobró sobre el valor del préstamo no utilizado (saldo del Banco).

De acuerdo con informaciones recogidas en el Informe citado anteriormente, los estados presentaron dificultades en el cumplimiento financiero de su responsabilidad, siendo que algunos de ellos nada desembolsaron, por ejemplo, Piauí. El Acuerdo sólo tomó impulso a partir de 1978 cuando la mayoría de las construcciones entraron en ejecución, equipos comprados e iniciado el "entrenamiento" de los "recursos humanos".

En lo que se refiere a la ejecución de los objetivos del Proyecto, el Informe anuncia que en 1980, 46 unidades escolares deberían estar funcionando, con 71.580 alumnos de 1º y 2º grados atendidos en 2 turnos. Pero en 1981, sólo 28 escuelas estaban funcionando. Debido a esta situación, el acuerdo fue prorrogado hasta 1982 y con aumento de sus metas: el número de plazas subió a 80.760 y para 51 el número de escuelas. Al final del plazo para la clausura del Acuerdo, sólo el 57,68% del total de las 80.760 vacantes estaban realmente ocupadas. Ciertamente, había diferencias en las tasas de atención entre los estados: Maranhão, por ejemplo, presentó una tasa del 25,16% y la Paraíba tenía el 98,75% de sus vacantes ocupadas.

Además de la presentación de los datos cuantitativos de alcance del proyecto, el Informe trae datos recolectados por medio de cuestionario aplicado a 902 profesores y 30 administradores de las escuelas atendidas por el Acuerdo. Del total de profesores, 724 (80%) tienen formación a nivel superior. De ellos, 298 recibieron su formación profesional ministrada por universidades en convenio con el PREMEN, es decir, cerca del 40%. Prácticamente el mismo porcentaje se repite cuando se trata de los cursos de perfeccionamiento hechos por los profesores: solamente el 40% completó el curso ofrecido por el PREMEN.

A lo largo de los 4 años de funcionamiento de las escuelas de segundo grado (como eran denominadas las escuelas secundarias) pertenecientes al Acuerdo, las habilitaciones más

buscadas fueron Salud y Construcción Civil. Los directores informaron que los alumnos que concluyeron sus cualificaciones básicas no compiten en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones con los alumnos egresados de las escuelas técnicas. De acuerdo con los directores entrevistados, este es un factor que causa desinterés en la búsqueda de esas cualificaciones. El equipo responsable de la elaboración del Informe informó que no fue posible acompañar la evasión y reprobación y, en los cuestionarios aplicados a los directores, las respuestas fueron "poco significativas".

Entre los 307 profesores que informaron hacer uso de los laboratorios y de los talleres, el 61% relató la insuficiencia del material existente para la realización del trabajo. En cuanto a los equipos y materiales disponibles en las escuelas, el 64% de los encuestados consideró que su cantidad no era adecuada a las actividades docentes y discentes. Y el 56% de los profesores afirmó que no recibieron entrenamiento necesario para la utilización de los equipos existentes. Sobre el edificio escolar, alrededor del 60% respondieron que, en relación a la distribución espacial, los ambientes están más o menos relacionados entre sí.

Los datos presentados en el Informe de Desarrollo del Proyecto MEC-BIRD/Acuerdo 1067-BR (MEC-CEDATE, 1981) evidencian que los objetivos del proyecto tuvieron bajo alcance, lo que puede ser confirmado por los estudios de autores sobre la política educativa implantada por la Ley n. 5.692/1971 que estableció la profesionalización obligatoria en la enseñanza de 2º grado y, con ello, todos pasaron a tener la misma trayectoria escolar. Estos cambios en la organización de la enseñanza media se realizaron sin consultas a la sociedad, pues el tiempo era de autoritarismo y cercenamiento de los movimientos sociales. Saviani (1996) destaca que esa ley completó el ciclo de reformas educativas destinadas a ajustar la educación brasileña a la ruptura política perpetrada por el golpe militar de 1964 y, Cunha (2014), mostró que su intencionalidad fue inhibir la "carrera" para la enseñanza superior.

En el transcurso de la década de 1980, ya bajo la vigencia del nuevo modelo de préstamo (*Policy Based Loans*), se ejecutó otro proyecto para el desarrollo de la enseñanza industrial y agropecuaria de nivel medio (EDUTEC, Acuerdo nº 2366-BR). El objetivo era dar continuidad al primer proyecto ejecutado en la década de 1970 (Acuerdo 755-BR). El Edutec se dirigía hacia el desarrollo de la enseñanza agrícola de nivel medio (cubierta 33 escuelas técnicas) y la enseñanza industrial (con 17 escuelas).

A pesar de la experiencia vivida por el MEC con la ejecución del proyecto anterior, el Edutec no logró un buen desempeño, tanto en la ejecución física como financiera. Según Fonseca (2014), las causas remiten a las dificultades operativas, entre las cuales pueden ser citadas: a) dificultades de los órganos ejecutores (escuelas) en el sentido de detectar a priori



dificultades operativas y financieras que pudieran empujar las acciones, entre ellas la morosidad para licitar equipos internacionales (por exigencia del Acuerdo), además de la dificultad de importación de los bienes y de entrenamiento de personal técnico para su utilización en las escuelas; b) como consecuencia de las dificultades expresadas en el ítem "a", ocurrieron retrasos en la ejecución de acciones y en la comprobación de gastos por parte de las escuelas en tiempo hábil para garantizar el desembolso del Banco y también la contrapartida nacional; c) ausencia y / o retraso de respuestas del Banco (solicitadas por la coordinación central del proyecto, en el Ministerio), en tiempo hábil para subsanar dificultades operativas y acertar el ritmo de los proyectos.

Otras dificultades, según Fonseca (2014), comprometido la ejecución de Edutec. Los recursos nacionales para la contrapartida a la financiación externa (que en tesis deberían ser equivalentes) fueron muy superiores a los de la financiación del Banco. El crédito externo previsto era del 43% del total de recursos y el de Brasil el 57%. En efecto, el crédito del Banco alcanzó sólo el 22%, y, obvio, se aumentó considerablemente el monto de la contrapartida brasileña (BRASIL/MEFP, 1989, p. 12).

El desequilibrio entre crédito y contrapartida se explica por los problemas económicos que aflige a Brasil en la década de 1980, impidiendo la asignación de recursos para la contrapartida en el plazo fijado por el Acuerdo. Este hecho motivó el retraso de la ejecución de los Edutec y de la ejecución de las metas de construcción, reforma y equipamientos. Según la evaluación conjunta del MEC y del Ministerio de Hacienda, debido a estos retrasos, la continuidad del proyecto Edutec causaría un aumento considerable de sus costos. Por esta razón, el Acuerdo fue cancelado en plena fase de ejecución, habiendo sufrido una pérdida considerable de recursos ya destinados al proyecto por el Banco de aproximadamente US \$ 7 millones.

Según las evidencias aquí analizadas, gran parte de las dificultades financieras, resultantes de la ejecución de los proyectos educativos, se debió al modelo de ejecución de proyectos y al costo de los servicios del Banco. Contrariamente a la idea diseminada en el sentido común, de que la ayuda del Banco para el sector social (salud, educación, desarrollo agrario) se hace por medio de "créditos a fondo perdido" se trata, en realidad, de préstamos de porte comercial, sobre los cuales recae el pago de servicios (intereses y tarifas), por lo tanto, con el mismo costo y el rigor operacional exigido para el área de infraestructura. Por esta razón, la evaluación de los proyectos financiados por el Banco no puede dejar de considerar la relación costo/beneficio.

## **El retorno del Banco Mundial en el Gobierno FHC: el PROEP**

Con la misión de dictar una política educativa para Brasil en consonancia con los intereses neoliberales hegemónicos en la década de 1990, el Banco Mundial interfirió en las reformas educativas conducidas por el gobierno Cardoso (1995-2002). A partir de este momento, los acuerdos entre el gobierno brasileño y el Banco, en el campo de la educación, se multiplicaron sustancialmente, lo que se evidencia por el aumento significativo de la deuda externa del país en las décadas de 1980 y 1990. Cruz (2003) explica que "en 1985 la deuda externa era de 105.000 millones de dólares y, incluso habiendo pagado 282.000 millones de dólares y amortizaciones entre 1985 y 1998 (126.000 millones solo de interés), en 1998, la deuda aumentó a 230.000 millones de dólares" (CRUZ, 2003, p. 58).

Las prioridades del Banco se ampliaron mediante su participación en la Conferencia Mundial de Educación para Todos celebrada en 1990 en Jomtien, Tailandia, bajo la coordinación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). A partir de entonces se expandió el campo de actuación del Banco Mundial, así como el volumen de los préstamos para la educación, en el intento de liderar el movimiento de "educación para todos". Los hechos revelaron su contradicción una vez que el Banco no abandonó la perspectiva de educación como motor del desarrollo económico que en sí mismo es un proyecto excluyente.

La expansión de la actuación del Banco Mundial en Brasil se evidencia tanto por la cantidad de Programas financiados como por el alcance geográfico. Se observa que, hasta la década de 1980, los Programas con financiamiento del Banco abarcaban las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste del país, ya en la década de 1990, pasa a contemplar también las regiones Sur y Sudeste. Los programas financiados en ese período fueron: Innovaciones en la Enseñanza Básica, desarrollado en el Estado de São Paulo, a partir de 1991, Proyecto Fundescola, desarrollado en las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste de Brasil, desde 1991, II y III Proyectos Nordeste de Educación En el caso de la educación básica, que se desarrolló a partir de 1993, Proyecto Calidad en la Enseñanza Pública, propuesto para el Estado de Paraná, a partir de 1994, Proyecto de Mejora de la Calidad de la Educación Básica, también desarrollado a partir de 1994, en Minas Gerais, Proyecto de Educación Básica, implantado en el Estado de Espírito Santo, desde 1995 (SCAFF, 2007).

En el centro de la contrarreforma, estuvo la política de cambio de la oferta de la enseñanza media y de la educación profesional institucionalizada por el Decreto n. 2.208/97.

Con el fin de materializar la contrarreforma, se creó el Programa de Expansión de la Educación Profesional (Proep), en 1997.

El Proep contó con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) más los recursos internos (MEC e MTE). Su objetivo fue financiar la expansión física de la Red de Educación Profesional, pública y privada, y hacer las adaptaciones necesarias a la implementación de la contrarreforma. De esta manera, se ha orientado a la implantación de la contrarreforma de la Educación Profesional, especialmente en lo que se refiere a las innovaciones introducidas por la legislación, abarcando aspectos técnico-pedagógicos tales como la flexibilización curricular y la adecuación a la demanda, formación y evaluación por competencias, aspectos de gestión que contemplan la autonomía, la flexibilidad, la captación de recursos propios y la cuestión de las alianzas así como la expansión de la Red de Educación Profesional mediante iniciativas del segmento comunitario.

En una primera etapa, el objetivo del Proep fue el financiamiento de 250 proyectos de Centros de Educación Tecnológica, cuya finalidad fue la transformación y la reforma de unidades existentes, o la construcción de nuevas unidades; El 40% de los recursos del programa fueron destinados a las instituciones públicas de la red federal y de las redes estatales; El 60% para proyectos del llamado "segmento comunitario", en los que se incluyen las iniciativas privadas (en esta categoría se contemplan proyectos de empresas privadas - educativas o no -, de asociaciones patronales del campo industrial, agrícola y de servicios y del sistema S, compuesto por el SENAI, SENAC, SENAR y SENAT, ONGs e instituciones escolares de la esfera municipal).

El visible cambio en la orientación de la política federal en relación a la Educación Profesional no la eximió de críticas. La contrarreforma implementada por el MEC fue vista por muchos como un desmonte de la red federal existente, en la medida en que debería ampliar el acceso a un número mayor de estudiantes. Además, el financiamiento de las políticas sociales - seguimiento y análisis y expansión por el sector privado fue considerado una estrategia de expulsión del Estado de sus obligaciones con la educación.

En el Informe Anual de Evaluación (ejercicio 2002) del PPA "Avanza Brasil" consta la inauguración /implementación, en 2002, de 84 Centros de Educación Profesional, en los tres segmentos, totalizando 104 centros a lo largo de cinco años de ejecución. En ese mismo informe se describieron las dificultades por las que venían pasando el programa debido a las reducciones y contingentes de recursos (FERREIRA, 2010).

De esta forma, el Proep pudo ser caracterizado como un programa de baja ejecución; la media de ejecución de 2000 y 2001 fue del 75% del presupuesto liberado. Las restricciones

presupuestarias y financieras ocurridas en el ejercicio 2002 disminuyeron aún más el ritmo de inversión del programa: de los R \$ 50 millones aprobados en el presupuesto proveniente del FAT, sólo se liberaron 20 millones de reales; de los R \$ 162 millones del presupuesto del BID, se liberaron solamente R \$ 74 millones. El documento aún afirma que en el año 2003 el escenario empeoraría, pues de los R \$ 230 millones solicitados, la Ley Presupuestaria aprobada en el Congreso Nacional constaba de la liberación de apenas R \$ 73,5 millones en todas las fuentes de financiamiento.

Se puede afirmar, así, que el Proep fue una política irrelevante para el país en la medida en que su impacto social, cuantitativo y cualitativo, fue mínimo; la capacidad de financiación se redujo progresivamente en vista de las prioridades del superávit fiscal y, por fin, no atendió a los principios pedagógicos de una formación técnica integral de la fuerza de trabajo.

### **Proyectos en disputa por la educación en Brasil: movimiento reciente entre la inclusión social y atención explícita al mercado**

Con el ascenso de los gobiernos de orientación democrática-popular (2003-2015), los acuerdos educativos con el Banco Mundial fueron interrumpidos. Estudio realizado por BIRD<sup>6</sup> sobre la educación brasileña de ese período destacó los progresos alcanzados en los últimos años por medio de políticas continuas y de reformas efectivas y duraderas y como referencia los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (Pisa), de 2009, donde reconoció que "Brasil se está entre los tres países que más evolucionaron en los últimos años, principalmente por la reducción de la distorsión entre edad y serie" (MEC, 2010). En ese documento, el BIRD reconoce el esfuerzo del gobierno brasileño en acompañar los procesos de convergencia educativa establecidos globalmente, pero omite que ese desarrollo se logró sin la necesidad de alianzas con el Banco.

En el modelo estandarizado de reformas educativas, desarrollado globalmente, hay una centralidad en la educación como factor de progreso económico. La escolarización en masa, como subrayado por Davies y Guppy (2012), se ha vuelto fundamental para el avance de misiones aceptadas globalmente de justicia social y progreso, y para la promoción del desarrollo nacional, del progreso económico y de la integración social. Es decir, el entonces Presidente Lula da Silva (2003-2010), mientras gobernaba siguiendo las reglas del capital

---

<sup>6</sup>Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda. Disponible: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/16156-banco-mundial-analisa-a-evolucao-e-os-desafios-da-educacao-brasileira>. Acceso em: 01 set. 2018.

para la inserción del país en la globalización económica, también siguió el principio moderno establecido mundialmente de promoción de esfuerzos para garantizar el derecho a la educación.

Desde 2003, en el Estado democrático-popular, las políticas para la enseñanza media se centran en el establecimiento de asociaciones técnicas y financieras entre la Unión y los estados regionales con miras a la implantación del aumento del tiempo escolar y de un currículo construido por las experiencias juveniles con base en las Directrices Curriculares Nacionales (2012). El argumento neoliberal hegemónico que defiende la necesidad de escuelas adaptadas a la sociedad del conocimiento convivió con proyectos educativos de variados tonos, tanto desde una perspectiva de escuela más emancipatoria y de escuelas ajustadas a los intereses del mercado.

En 2016, en medio de la heterogeneidad de la oferta de la enseñanza media, el gobierno Temer encaminó la Medida Provisional 746/2016 al Congreso Nacional, sancionada como Ley 13.415 / 2017. A partir de 2018, esta ley autoriza un cambio de la estructura y del currículo de la enseñanza media para todas las escuelas públicas y privadas del país. En lugar de una organización única para todos, la ley estableció cinco itinerarios formativos independientes. La contrarreforma propone además del fomento a la oferta de la enseñanza media a tiempo completo, garantizando las transferencias de recursos de la Unión con la finalidad de prestar apoyo financiero a los estados y Distrito Federal en la atención a esa demanda. Los recursos para la implementación de la referida Ley se buscan a través de la financiación del BIRD.

En ese contexto de profundos cambios políticos en la conducción del gobierno brasileño, el BIRF firmó la Estrategia de Asociación de País (*Country Partnership Framework*, o CPF, por sus siglas en inglés) para Brasil. Este CPF cubre un período de seis años (años fiscales de 2018 a 2023) y orienta el trabajo del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), la Corporación Financiera Internacional (IFC) y la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA en el país, las dos últimas consideradas por el Banco Mundial como "nuestras dos instituciones enfocadas en el desarrollo del sector privado" (BIRD, 2017, p.3). Esas tres instancias deberán trabajar lado a lado para obtener resultados tangibles en gestión fiscal, protección social, educación y salud.

En el documento sobre la estrategia de asociación del Banco Mundial para Brasil (2018-2023), la primera referencia hecha fue sobre la cuestión educativa relacionada al ítem del apoyo del sector privado al ajuste fiscal y a la productividad. De esta forma, el Banco manifiesta explícitamente su interés en "participar en proyectos sociales - como vivienda

social o educación - si el gobierno proporciona las condiciones estructurales" (BIRD, 2017, p.16). El documento indica que tanto el sector privado como los representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil [...] enfatizaron la necesidad de políticas educativas enfocadas en el aprendizaje a lo largo de la vida y en la mejora de las habilidades relevantes para el trabajo (BIRD, 2017, 16).

El documento del Banco se refiere directamente a la contrarreforma de la enseñanza media desencadenada por el gobierno de Michel Temer, considerada como un ancla para las intervenciones del GBM en esta área, pudiendo ser apoyada por una operación P4R (BIRD, 2017, p. 22). El Banco también propone la introducción de técnicas de gestión basadas en resultados, la promoción de modelos mejorados de prestación de servicios, así como la provisión del sector privado con el objetivo de dar soporte al país para la reducción de los gastos en programas de salud y educación, considerando las restricciones fiscales y las deficiencias de la gestión pública en el país.

Tales direccionamientos se acercan de los fundamentos de la gestión del gobierno de Michel Temer en Brasil, explicitados en el documento titulado "Puente para el Futuro" (PMDB, 2015). Los principios descritos en este documento están perfectamente alineados a la concepción de Estado mínimo, por los cuales la reducción de la intervención del Estado en la regulación de la economía y en la oferta de servicios públicos se combina con la ampliación de las alianzas entre Estado y Mercado, especialmente en lo que se refiere complementando la oferta de servicios públicos por el sector privado, como explicita el mismo documento.

Las contrarreformas instituidas en parte de los países latinoamericanos son orientadas por la *School Based Management* (SBM), a las que registran la descentralización de la autoridad del gobierno central al nivel escolar, para transferir la responsabilidad y la autoridad de toma de decisión para directores, profesores, padres, estudiantes y otros miembros de la comunidad escolar (BIRD, 2015).

Según Sabbi (2012), la participación del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la financiación de la educación, los sitúa en una posición de liderazgo con los demás organismos financieros internacionales. Sólo el BM participó, en la década de 1990, con el 15% de los préstamos educativos. Pero, según el autor, la contribución más importante del Banco Mundial debe ser su trabajo de asesoría, concebido para ayudar a los gobiernos a desarrollar políticas educativas adecuadas a las especificidades de sus países. La financiación del Banco, en general, se esboza con el fin de influir en los cambios en los gastos y en las políticas de las autoridades nacionales, pues sus esfuerzos financieros representan sólo cerca del medio por ciento del total de los gastos de educación en

los países en desarrollo. Es decir, el retorno de la presencia del Banco en la educación brasileña, especialmente en la enseñanza media, viene a firmar su acento en la necesidad de privatizar los servicios educativos como estrategia de apertura de más nichos de mercado con ventaja competitiva para los negocios internacionales.

### **Consideraciones finales**

La asociación actual con el Banco Mundial presenta condiciones similares con los períodos anteriores, con el agravante de traer nuevas deudas al Estado brasileño y transferir la oferta de la enseñanza media para el sector privado. Además de intensificar la privatización de la educación, el movimiento que está en curso con la contrarreforma de la enseñanza media presenta un elemento complementario de análisis: parece haber un consenso entre los dueños del poder de que la inclusión social de todos / as es una meta que debe ser abandonada.

Por el análisis aquí efectuado, quedó claro que la financiación del Banco Mundial es un proceso complejo, que acarrea, además de altos costos financieros para el sector educativo, un peso administrativo en el ámbito de un ministerio. El Banco es el primer interesado en celebrar un acuerdo para garantizar su supervivencia como agencia de crédito. En la década de 1970, llegó a sufrir resistencia por parte del equipo de planificación del MEC (EPEN) en el proceso de negociación de un proyecto para la educación fundamental del Nordeste. La negociación se extendió en el período de seis años y el acuerdo fue firmado en el año 1980, bajo la denominación de Proyecto de Educación para el Nordeste - Edurural /NE (BANCO MUNDIAL, 1989). El proceso de financiamiento del Banco es del interés del sector económico de los países financiados, ya que los créditos acarrearán el ingreso de dólares para la reserva de divisas y el equilibrio de la balanza de pagos.

En el ámbito del ministerio, de estados y municipios, el aporte de divisas internacionales genera expectativas de prestigio político para los dirigentes, en el sentido de contribuir al aumento de recursos para la educación básica y también de aumentos en el salario del cuerpo técnico responsable por la administración del gobierno, proyecto. En el ámbito escolar, la expectativa de que los financiamientos constituyan solución para problemas crónicos de la escuela, entre ellos, evasión y repetición, existencia de profesionales laicos, falta de materiales, equipamientos y espacio físico inadecuados.

Se concluye, pues, que la actual asociación del gobierno brasileño con el Banco Mundial no debe ser más caracterizada como en los otros períodos históricos aquí estudiados,

centrada en la necesidad de inversión en la educación diferenciada para los más pobres, que serían destinados a una amplia formación de mano de obra. Tal vez esa premisa deba permanecer como retórica tan sólo, pues el movimiento que se presenta deja creer que la racionalidad dominante entiende que escuela debe ser para pocos ya que no hay empleos para todos en la sociedad del conocimiento. Además, parece que el entendimiento es que un grupo de estudiantes menor y seleccionado podrá presentar mejores índices en las evaluaciones de gran escala, lo que tiende a mejorar la imagen de Brasil. Como efecto perverso, podremos convivir con la desistencia del derecho a la educación para todos, sin distinción de género, raza, y condición social, tan duramente conquistado en la legislación y cuya marcha estaba apenas empezando.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Focus on poverty: a report.** Washington, DC: Banco Mundial, 1983.

BANCO MUNDIAL. **Northeast Basic Educatio Project.** Project Complete Repport, Loan 1867-BR. Washington, DC: Banco Mundial, 1989.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Anual de 2016.** Washington, DC: Banco Mundial, 2016.

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

BIRD. **The International Bank for Reconstruction and Development.** Country partnership framework for the Federative Republic of Brazil for the period fy18-fy23. Washington, DC, WBG, 2017.

BRASIL, MEC. **Fundescola: Boletim Técnico.** Nº 56, ano VII, Brasília, 2002.

BRASIL. **Planejamento plurianual - relatório Anual de Avaliação (exercício 2001).** Brasília, 2003.

CRUZ, R. E. Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional? **Educar**, Curitiba, n. 22, p. 51-75, 2003.

CUNHA, L. A. O legado da ditadura para a educação brasileira. **Educação & Sociedade.** Campinas, v. 35, n. 127, p. 357-377, abr.-jun. 2014.

FERREIRA, E.B. A contrarreforma do ensino médio no contexto da nova ordem e progresso. **Educação & Sociedade.** Campinas, v. 38, n. 139, p. 293-308, 2017.

FERREIRA, E.B. A educação profissional nos PPAs dos governos FHC e Lula. In: **Educação e Realidade.** Porto Alegre, v. 35, n.3, p. 215-236, 2010.



FONSECA, M. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: VEIGA, I. P. A. e FONSECA, M. (orgs.). **As dimensões do Projeto Político-Pedagógico**. Campinas: Papyrus Editora, 2001.

MEC. **Política para a educação profissional**. Brasília, 2003.

MEC-CEDATE. **Relatório de Desenvolvimento do Projeto MEC-BIRD/Acordo 1067-BR**. Brasília, DF, MEC, 1981.

PMDB. Partido do Movimento Democrático Brasileiro. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: PMDB, 2015.

SABBI, V. A influência do Banco Mundial e do BID através do Proep na reforma da educação profissionalizante brasileira da década de 1990. Curitiba, ANAIS IX Anped Sul, 2012.

SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1996.

SCAFF, E. A. S. **Planejamento da Educação e cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, 2006.

#### **Cómo hacer referencia a este artículo**

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília; SCAFF, Elisângela Aves da Silva. 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, out., 2019. e-ISSN: 1982-5587. DOI: 10.21723/riaee.v14iesp.3.12757

**Remetido en:** 25/03/2019

**Revisiones requeridas:** 20/04/2019

**Acepto en:** 15/05/2019

**Publicado en:** 30/08/2019