

ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL EM EDUCAÇÃO NO BRASIL ENTRE 1993 E 2004: UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE EMPRÉSTIMO

MACHADO, Célia Tanajura – UESB

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência Financiadora: Não contou com financiamento

1. INTRODUÇÃO

O número e a abrangência dos projetos financiados pelo Banco Mundial para o Brasil tem sido bastante significativo nos últimos anos, bem como se têm modificado a forma e as características dos financiamentos concedidos para a área de educação. Este trabalho tem como objetivo analisar as características dos acordos realizados entre o Banco Mundial e o Estado brasileiro entre 1993 e 2004, para a área de educação, por meio de: 1) Descrição dos projetos financiados no período para diferentes áreas e para a educação, seja da perspectiva do número de projetos, seja do volume dos recursos destinados; 2) Descrição comparativa dos projetos financiados para a educação básica no período, da perspectiva dos valores destinados para cada projeto e anos de liberação; 3) Descrição e análise dos instrumentos utilizados para os empréstimos para educação; 4) Análise da nova abordagem adotada pelo Banco Mundial no Brasil para empréstimos de caráter amplo, a partir de 2004.

O procedimento metodológico adotado na pesquisa prioriza a abordagem qualitativa, com base na interpretação dos diferentes documentos produzidos pelo Banco Mundial no período, sendo que a análise de conteúdo é aqui utilizada como “um recurso metodológico interpretacionista que visa a descobrir o sentido das mensagens de uma dada situação comunicativa” (MACEDO, 2000, p. 209).

As conclusões encontradas devem contribuir na composição de um quadro explicativo sobre os instrumentos de empréstimos utilizados nos acordos firmados entre o Banco Mundial e Brasil, auxiliando na compreensão do desenho dos diferentes acordos de financiamentos, firmados entre 1993 e 2004, assim como de outros elementos que conformam as políticas para a educação, implementadas pelo Banco Mundial no País.

2. PROJETOS FINANCIADOS PELO BANCO MUNDIAL NO BRASIL ENTRE OS ANOS DE 1993 A 2004

No período de 1993 a 2004 foram aprovados pelo Banco Mundial para o Brasil 124 projetos em diferentes áreas, representando mais de um terço do total dos projetos

financiados no país desde meados da década de 40. Conforme pode ser observado nos dados consolidados na Tabela 1, o maior número de empréstimos aprovados se concentrou nos anos de 1997, sendo 14% dos acordos realizados nesse ano. Apesar de uma queda no número de financiamentos no ano de 1999 (como ocorrera nos anos de 1993, 1995 e 1996), a partir de 2000 o número de empréstimos volta a crescer, tendo uma pequena queda em 2003, atingindo uma média de 11 projetos aprovados por ano.

Tabela 1 – Número de projetos aprovados pelo Banco Mundial para o Brasil, por ano entre 1993 e 2004

| GOVERNOS ANO | ITAMAR | | | | FHC | | | | LULA | | | | Total |
|--------------------|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | |
| Número de projetos | 7 | 10 | 7 | 8 | 18 | 12 | 8 | 10 | 12 | 11 | 9 | 12 | 124 |

Fonte: World Bank (2005c).

O número de projetos aprovados no período demonstra uma atuação constante e um relacionamento consolidado entre os governos brasileiros (federal, estadual ou municipal) e o Banco Mundial. Ainda que uma comparação dos dois primeiros anos do governo FHC (primeiro mandato) com o primeiro ano do governo Lula possa fazer parecer que houve uma certa precaução dos novos dirigentes do país quanto à realização de acordos com o Banco, no início dos seus mandados, em virtude do número de projetos aprovados, um olhar voltado ao terceiro ano do governo FHC revela que o número de acordos assinados cresceu em mais de 100% em relação aos anos anteriores e o mesmo ocorre em relação ao segundo ano do governo Lula, em que o número de projetos cresce mais de 30%. Ao se considerar os procedimentos para a realização de acordos (relatórios preliminares de avaliação de projetos e demais rodadas de negociação necessárias para o estabelecimento de acordos financeiros dessa natureza), é possível inferir que os projetos aprovados no ano de 1997 e 2004 começaram a ser negociados ainda nos anos anteriores, desfazendo a impressão inicialmente enunciada.

Numa visão prospectiva para o ano de 2005, o que se pode depreender, até o momento, com base nos novos projetos que se encontram em fase de negociação, é que, dentre todos, apenas 7 são projetos negociados pelo governo federal¹, quinze estão sendo

¹ Por intermédio dos Ministérios das Cidades (2), da Fazenda (2), da Ciência e Tecnologia (1), dos Transportes (1) e, conjuntamente, pelos Ministérios da Saúde, Educação e de Assistência Social (1).

negociados pelos estados e Distrito Federal² e seis estão sendo diretamente discutidos pelos governos municipais³. Dois outros projetos de proteção ambiental, que buscam a chancela do Banco por meio da GEF (Fundo Mundial de Meio Ambiente), estão sendo negociados pelo Grupo de Trabalho Amazônico e pelo Nova Gerar.

No que se refere aos valores dos empréstimos, observa-se, na Tabela 2, que houve um aumento considerável dos valores nos anos de 1997 e 2004. A análise comparativa entre os anos permite verificar que, se o ano de 1997 pode ser considerado um “divisor de águas” para o período FHC, o ano de 2004 marca uma retomada de empréstimos junto ao Banco Mundial pelo governo Lula, principalmente baseados em empréstimos de ajustes⁴ setoriais com duração de apenas um ano, algo semelhante ao que ocorreu no final do governo FHC. Entre 2001 e 2002, FHC recorreu a empréstimos de ajuste financeiro de mais US\$ 1,5 bilhão. Em 2003, já no governo Lula, os empréstimos de ajuste foram da ordem de US\$ 909,09 milhões e, em 2004, atingiram a quantia de US\$ 1.007,57 bilhão. Se analisados conjuntamente, os anos de 2001 a 2004 apontam para uma forte presença do Banco Mundial no Brasil no período, por meio de empréstimos de ajustes, característica diferente dos anos anteriores, em que os empréstimos eram principalmente voltados para investimentos⁵

Tabela 2 – Valores aprovados pelo Banco Mundial para o Brasil, para todos os projetos, por ano, entre 1993 e 2004

| GOVERNOS | US\$ milhões | | | | | | | | | | | | |
|----------|--------------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|------------------|
| | ITAMAR | | | | | FHC | | | | LULA | | | Total |
| ANO | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | |
| Valores | 1.002,1 | 760,0 | 462,0 | 918,0 | 1.700,6 | 1.096,5 | 1.420,5 | 1.593,17 | 1.479,45 | 1.406,69 | 1.207,21 | 1.818,26 | 14.864,48 |

Fonte: World Bank (2005c)

Ainda durante este período, o Brasil realizou empréstimos junto ao Banco Mundial para diversos setores, dentre eles: meio ambiente, saneamento básico, recursos energéticos, transporte, agricultura, saúde, educação, gerenciamento público, desenvolvimento do setor

² Minas Gerais (3), Bahia (2), Rio de Janeiro (1), Alagoas (1), Tocantins (1), Ceará (1), Amazonas (1), São Paulo (1), Rio Grande do Norte (1) e Sergipe (1) e Distrito Federal (1).

³ Recife (1), Curitiba (1), Teresina (1), Uberaba (1), Rio de Janeiro (1) e Belo Horizonte (1).

⁴ Os empréstimos para ajustes, concedidos em curto prazo (1 a 3 anos), proporcionam financiamento externo de desembolso rápido, em apoio a reformas institucionais e de políticas (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 5).

⁵ Os empréstimos para investimentos, concedidos em longo prazo (5 a 10 anos), financiam bens, obras e serviços, apoiando projetos de desenvolvimento econômico e social em uma ampla gama de setores (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 5).

privado e desenvolvimento urbano. Entretanto, além desses, vários outros setores utilizaram vultosas somas de recursos advindos de empréstimos da mesma natureza. Dentre os setores que mais fizeram uso dos financiamentos do Banco Mundial, cabe destacar o setor de seguridade social, que apenas nos anos de 1999 e 2000 realizou empréstimos na ordem de dois bilhões de dólares.

Nos anos de 2003 e 2004, além dos empréstimos de ajustes ao setor financeiro, empréstimos para investimentos foram concedidos para os setores de habitação, infra-estrutura, gerenciamento público, educação, saúde, micro-financiamento, recursos energéticos, agricultura, esgotamento sanitário e proteção social. O maior empréstimo de investimento concedido no período foi destinado, em 2004, ao Bolsa Família, no valor de US\$ 572,2 milhões, com uma contrapartida do governo brasileiro no valor de US\$ 5.622,7 (WORLD BANK, 2005b).

Os projetos que estão sendo negociados em 2005 são principalmente de empréstimos para investimentos, destinados aos setores de: habitação, produção agropecuária, transporte, indústria e comércio, minas e energia, infra-estrutura de água e esgoto, educação, saúde e outros serviços sociais.

3. FINANCIAMENTO DO BANCO MUNDIAL PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL ENTRE 1993 E 2004

No período em estudo, poucos foram os valores de empréstimos destinados à educação básica para o Brasil, se isto for avaliado em comparação com os demais setores. Consultas aos documentos do Banco Mundial, que proporcionaram a construção das Tabelas 2 e 3 (WORLD BANK, 2005c), permitem verificar que, durante os anos analisados, a educação básica captou 9,21% do total de recursos emprestados pelo Banco Mundial, para diferentes projetos nas mais diversas regiões do país.

Caso se faça uma comparação com os recursos liberados em anos anteriores, conforme realizado por Tommasi (1998, p. 202) e Silva (2002, p. 113), é possível verificar que, com exceção do Projeto Inovações no Ensino Básico do Estado de São Paulo (aprovado e executado no início da década de 90), que obteve recursos do Banco Mundial no valor de 245 milhões de dólares, o Projeto Nordeste e o Fundo de Fortalecimento da

Escola (Fundescola) foram os que mais receberam recursos do Banco Mundial, o que pode ser verificado na Tabela 3.

Tabela 3 – Valores destinados a projetos de educação básica no Brasil entre os anos de 1993 a 2004.

| PROJETOS PARA EDUCAÇÃO BÁSICA | SITUAÇÃO ATUAL | VALORES APROVADOS POR PROJETO | | | | | | | | TOTAL |
|---|----------------|-------------------------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|----------------|
| | | 1993 | 1994 | 1998 | 1999 | 2000 | 2002 | 2003 | 2004 | |
| Projeto Nordeste II | Encerrado | 212,0 | | | | | | | | 212,0 |
| Projeto Nordeste III | Encerrado | 206,6 | | | | | | | | 206,6 |
| Projeto para a melhoria da qualidade da educação básica – Minas Gerais | Encerrado | | 150,0 | | | | | | | 150,0 |
| Projeto para a qualidade da educação no Paraná | Encerrado | | 96,0 | | | | | | | 96,0 |
| Fundescola I | Encerrado | | | 62,5 | | | | | | 62,5 |
| Fundescola II | Em atividade | | | | 202,0 | | | | | 202,0 |
| Projeto Bahia I | Encerrado | | | | | 69,6 | | | | 69,6 |
| Projeto para a melhoria da qualidade da educação básica no Ceará | Em atividade | | | | | 90,0 | | | | 90,0 |
| Fundescola III | Em atividade | | | | | | 160,0 | | | 160,0 |
| Projeto Bahia II | Em atividade | | | | | | | 60,0 | | 60,0 |
| Programa Integrado do Maranhão: Projeto de Redução da Pobreza Rural | Em atividade | | | | | | | | 30,0 | 30,0 |
| Desenvolvimento Integrado de Pernambuco: Projeto de melhoria da qualidade da educação | Em atividade | | | | | | | | 31,5 | 31,5 |
| TOTAL | | 418,6 | 246,0 | 62,5 | 202,0 | 159,6 | 160,0 | 60,0 | 61,5 | 1.369,7 |

Fonte: World Bank (2005c).

De acordo com o Banco Mundial (2000), os desembolsos dos empréstimos para a educação no Brasil chegaram a US\$ 850 milhões, no período de 1990-1998. No documento sobre as estratégias para o setor de educação publicado em 1999, o Banco Mundial (WORLD BANK, 1999, p. 69) assinala que, sob a sua responsabilidade e supervisão, em maio de 1999, havia projetos financiados para a educação no Brasil, em atividade, no valor

de US\$ 2.195, sendo que destes US\$ 1.065 eram originados de duas das suas principais agências (AID⁶ e BIRD⁷).

Observa-se, na Tabela 3, que durante os anos de 1995, 1996, 1997 e 2001 não houve aprovação de novos empréstimos para a educação básica para o Brasil. É possível interpretar que não houve financiamentos para a educação básica no período porque estavam em atividade os financiamentos dos Projetos Nordeste e Fundescola, considerados os mais importantes projetos de educação básica já executados no Brasil pelo Banco Mundial (no que se refere ao volume de recursos liberados).

No que se refere ao grau de abrangência das ações, o Projeto Nordeste e Fundescola foram os projetos a implementar ações que se estenderam a um maior número de regiões e localidades no país. O Projeto Nordeste implementou ações em todos os estados da região Nordeste, entre os anos de 1993 a 1999, beneficiando com maior volume de recursos o estado da Bahia (MACHADO, 2001; PEREIRA, 2001; CRUZ, 2002). O Projeto Fundescola, em atividade desde 1998, implementa ações nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte do Brasil. O Fundescola é considerado o maior empréstimo já realizado na área de educação pelo Banco Mundial no Brasil, sendo o seu valor total (US\$ 424,5 milhões) um pouco maior do que aquele previsto para o Projeto Nordeste. Quando somado aos valores de contrapartida do governo federal e dos estados, o Fundescola deverá atingir a cifra de US\$ 1,3 bilhão, até o final da sua implementação (BANCO MUNDIAL, 2000).

Afora as ações de grande porte e de âmbitos estaduais relacionadas nos projetos que tiveram acordos financeiros firmados durante a década de 90, como o caso dos estados do Paraná e de Minas Gerais, a partir de 2000 outros projetos foram aprovados pelo Banco Mundial para a área de educação básica, destinados a estados da região Nordeste, como Bahia, Ceará, Pernambuco e Maranhão, totalizando mais de US\$ 280 milhões, o que corresponde a 64% dos recursos aprovados para a área a partir daquele ano.

Para o ano de 2005, dois novos projetos para a área de educação estão sendo negociados. Um deles diretamente com o Município do Rio de Janeiro, no valor de US\$ 60 milhões, voltado para a educação infantil, e outro de abrangência nacional, no âmbito de

⁶ Associação Internacional de Desenvolvimento

⁷ Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

uma proposta de enfoque amplo que envolve os Ministérios da Saúde, da Educação e da Assistência Social, no valor de US\$ 10,1 milhões.

4. INSTRUMENTOS UTILIZADOS PELO BANCO MUNDIAL EM EMPRÉSTIMOS DESTINADOS À ÁREA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL ENTRE 1993 e 2004.

Dentre as diferentes modalidades de instrumentos utilizadas pelo Banco Mundial para conceder empréstimos para a educação básica no Brasil nos últimos anos, são registrados instrumentos destinados a Empréstimo para Investimento e Manutenção Setorial, Empréstimos para Investimento Específico e Empréstimo para Programa Adaptável, conforme pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 – Instrumentos de Empréstimo adotado pelo Banco Mundial para a área de educação básica no Brasil entre 1993 e 2004

| PROJETOS PARA EDUCAÇÃO BÁSICA FINANCIADOS ENTRE 1993 E 2004 | ANO DE APROVAÇÃO DO PROJETO | SITUAÇÃO ATUAL | INSTRUMENTO DE EMPRÉSTIMO |
|---|------------------------------------|-----------------------|--|
| Projeto Nordeste II | 1993 | Encerrado | Empréstimo para Investimento e Manutenção Setorial |
| Projeto Nordeste III | 1993 | Encerrado | Empréstimo para Investimento e Manutenção Setorial |
| Projeto para a melhoria da qualidade da educação básica – Minas Gerais | 1994 | Encerrado | Empréstimos para Investimento Específico |
| Projeto para a qualidade da educação no Paraná | 1994 | Encerrado | Empréstimos para Investimento Específico |
| Fundescola I | 1998 | Encerrado | Empréstimos para Investimento Específico |
| Fundescola II | 1999 | Em atividade | Empréstimos para Investimento Específico |
| Projeto Bahia I | 2000 | Encerrado | Empréstimo para Programa Adaptável |
| Projeto para a melhoria da qualidade da educação básica no Ceará | 2000 | Em atividade | Empréstimos para Investimento Específico |
| Fundescola III | 2002 | Em atividade | Empréstimo para Programa Adaptável |
| Projeto Bahia II | 2003 | Em atividade | Empréstimo para Programa Adaptável |
| Programa Integrado do Maranhão: Projeto de Redução da Pobreza Rural | 2004 | Em atividade | Empréstimos para Investimento Específico |
| Desenvolvimento Integrado de Pernambuco: Projeto de melhoria da qualidade da educação | 2004 | Em atividade | Empréstimos para Investimento Específico |

Fonte: World Bank (2005c)

Para melhor compreensão deste quadro, torna-se necessário analisar mais detidamente o que significa cada um dos instrumentos de empréstimos adotados pelo Banco Mundial para os projetos voltados para a educação básica no período e o significado que possuem no âmbito dos acordos de financiamento.

Conforme anuncia o próprio Banco Mundial (2001) em documento intitulado “Instrumentos de empréstimo do Banco Mundial: recursos para impacto no desenvolvimento”, estes instrumentos podem ser assim caracterizados:

4.1. Empréstimo para Investimento e Manutenção Setorial (Sector Investment and Maintenance Loan)

O Empréstimo para Investimento e Manutenção Setorial (EIMS) é um instrumento de empréstimo voltado para programas de gastos públicos em determinados setores. Seu objetivo é “alinhar os gastos, as políticas e o desempenho setorial às prioridades de desenvolvimento de um país, ajudando a criar um equilíbrio adequado entre novos investimentos de capital, recuperação, reconstrução e manutenção” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 7).

Este tipo de empréstimo, de acordo com o Banco Mundial (2001, p. 7), ajuda “o mutuário a adquirir capacidade institucional para planejar, executar e fiscalizar programas de gastos ou investimentos”. Com o objetivo de compor programas de investimento setorial, por intermédio de reformas de política setorial, este tipo de instrumento destina-se ao fortalecimento, a partir dos moldes defendidos pelo Banco Mundial, das instituições que executarão os projetos, sendo bastante apropriado a projetos que envolvem gastos setoriais e necessitam de ampla coordenação por parte dos doadores

O EIMS foi utilizado na área de educação no Brasil para diferentes financiamentos nas décadas anteriores, mas, no início da década de 90, foi adotado como recurso para o financiamento do Projeto Nordeste, quando se considerava que os estados do Nordeste e o Governo Federal ainda não possuíam capacidade gerencial instalada para executar projetos de maiores dimensões. Em grande parte, esta avaliação foi originada na experiência vivida pelo Banco quando do financiamento do Edurural⁸, durante a década de 80, que enfrentou

⁸ Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural

diferentes problemas, dentre os quais a ausência de capacidade operativa por parte do Ministério da Educação e das Secretarias Estaduais, na implementação dos modelos gerenciais defendidos pelo Banco (GOMES NETO et alii, 1991; HARBISON; HANUSHEK, 1992).

O Projeto Nordeste teve os seus recursos principais direcionados à infra-estrutura, mas também objetivou a reforma dos sistemas administrativos das Secretarias Estaduais de Educação dos estados do Nordeste e contou, no seu planejamento, com um rigoroso instrumento de avaliação de desempenho (AMETs – Metas Anuais de Gerenciamento de Eficiência), que foi superado ao longo do Projeto, em vista da impossibilidade de ser cumprido pelos estados (BRASIL, 2000; MACHADO, 2001; PEREIRA, 2001; CRUZ, 2002).

O Banco Mundial, ao fazer uso do instrumento de Empréstimo para Investimento e Manutenção Setorial, como norteador do Projeto Nordeste, contou com a estreita colaboração do MEC, logrando implementar gastos setoriais, mediante os vários componentes do Projeto nos estados, bem como por meio do componente nacional.

De certa maneira, o uso deste instrumento auxiliou na implementação de reformas setoriais na educação, fortalecendo as diretrizes da reforma implementada durante o governo FHC (MACHADO, 2001), principalmente no que concerne à instalação da capacidade gerencial a partir do modelo de organização dos serviços públicos defendido pelo Banco (Coordenações Setoriais de Projetos – COPEs, no âmbito das Secretarias, e Sistema Integrado de Informações Gerenciais – SIIG, nos estados), ainda que a avaliação do Banco tenha concluído que os estados não se apropriaram da proposta e não absorveram os procedimentos como rotina de trabalho (CRUZ, 2002, p. 102).

4.2. Empréstimos para Investimento Específico (Specific Investment Loan)

Os Empréstimos para Investimentos Específicos (EIEs), de acordo com o Banco Mundial (2001, p. 6), apóiam a criação, recuperação e conservação da infra-estrutura econômica, social e institucional. Podem, também, financiar serviços de consultoria e programas de gerenciamento e treinamento.

Conforme entende o Banco (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 6), este é um instrumento flexível apropriado para uma ampla variedade de projetos e ajuda a garantir a

viabilidade técnica, financeira, econômica, ambiental e institucional de investimentos específicos, além de apoiar a reforma de políticas que afetam a produtividade do investimento.

No Brasil, este instrumento foi utilizado para os projetos financiados para a área de educação, em substituição aos Empréstimos para Investimento e Manutenção Setorial, tendo em vista a experiência adquirida pelo Estado brasileiro com a implementação e desenvolvimento de projetos no âmbito do Banco Mundial, bem como da capacidade institucional instalada com a implementação do Projeto Nordeste, principalmente junto ao MEC.

Ainda em 1991, este instrumento foi utilizado para financiar o Projeto de Inovações no Ensino Básico do estado de São Paulo. A partir de 1993, os EIEs passaram a ser utilizados, com mais frequência, e foram adotados como recursos de financiamentos para Projeto para a Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais e para o Projeto para a Qualidade da Educação no Paraná, assim como para os dois primeiros acordos do Fundescola. A partir de 2000, este instrumento está sendo utilizado para os projetos financiados para o Ceará, Maranhão e Pernambuco, conforme pode ser visto no Quadro 1.

Além da área de educação, o Empréstimo Investimentos Específicos é largamente adotado pelo Banco Mundial para financiamento de projetos em diferentes áreas, dada a sua flexibilidade e a possibilidade de prestar assistência técnica por meio de consultorias e programas de gerenciamento e treinamento. Além disso, geralmente este instrumento considera como setorial a especificidade do empréstimo no âmbito de um setor e de um estado ou, apenas, a especificidade do objetivo pretendido.

4.3. Empréstimo para Programa Adaptável (Adaptable Program Loan)

Os Empréstimos para Programas Adaptáveis (EPAs) proporcionam apoio escalonado para programas de desenvolvimento em longo prazo e envolvem uma série de empréstimos que aproveitam as lições dos empréstimos anteriores.

Em termos de condicionalidades, ou seja, “condições acertadas entre Banco Mundial, Governos Federal e Estaduais como critérios para a liberação de recursos” (CRUZ, 2002, p 113), de maneira mais ampla os EPAs requerem um acordo sobre:

1. Programa de desenvolvimento em longo prazo escalonado e apoiado pelo empréstimo;
2. Políticas setoriais pertinentes à etapa a ser implementada; e
3. Prioridades para investimento no setor e despesas recorrentes.

Uma das principais características dos Empréstimos para Programas Adaptáveis é a avaliação e revisão do projeto em cada etapa, com vistas a analisar o seu progresso com conclusões parciais para o início da fase subsequente. Como os instrumentos anteriores, também visam reformas institucionais e levam em conta a necessidade de “tempo para suscitar consenso e convencer os diversos atores dos benefícios de reformas difíceis do ponto de vista político e econômico” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 8).

Os EPAs são utilizados para os projetos financiados para a educação básica a partir do ano 2000, como Projeto Bahia, mas também é o instrumento adotado para o financiamento do terceiro acordo do Fundescola assinado em 2002.

Conforme descrito pelo Banco Mundial (2001, p. 6), a adoção desse instrumento se baseia na experiência adquirida em empréstimos anteriores e os projetos por ele financiados estão sujeitos a revisões e avaliações periódicas. No caso do Projeto Bahia, um estudo de caso realizado por Xavier; Verhine (2004), desempenha este papel, bem como também o faz a Pesquisa de avaliação de impacto do Projeto de Educação da Bahia, realizada no âmbito do Consórcio Bahia Maior em 2002, pela FIA-FIPE-FUPAM-FAFE⁹. O Projeto Bahia, que teve a sua primeira fase concluída em junho de 2003 e foi continuado, com um segundo EPA, a partir de julho do mesmo ano, baseia-se em três componentes: melhoria da qualidade da escola; ampliação do acesso e o fortalecimento da gestão educacional.

No análise do Projeto Bahia, Xavier; Verhine (2004) identificam alguns efeitos positivos do Projeto na sua primeira fase, mas demonstram uma grande preocupação com a sustentabilidade das ações empreendidas. De acordo com os autores (XAVIER; VERHINE, 2004, p. 30), os impactos positivos alcançados pelo Projeto não foram largamente internalizados pela Secretaria de Educação da Bahia, isto porque grande parte do Projeto foi implementada por uma equipe de técnicos de alto nível não pertencentes aos quadros efetivos do estado, o que pode ter criado uma situação que permite, até o momento da

⁹ FIA – Fundação Instituto de Administração; FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas; FUPAM – Fundação para a Pesquisa Ambiental; FAFE – Fundação de Apóio à Faculdade de Educação.

avaliação, a garantia da sustentabilidade dos resultados alcançados na primeira fase do Projeto.

5. NOVA ABORDAGEM ADOTADA NO BRASIL PARA EMPRÉSTIMOS DE CARÁTER AMPLO A PARTIR DE 2004

A partir do ano de 2004, o governo brasileiro vem realizando acordos com o Banco Mundial por meio da utilização de uma nova abordagem para os financiamentos, diferente daquelas utilizadas nas décadas anteriores. Esta abordagem faz uso de instrumentos tradicionais, como os descritos na seção anterior, mas os adota com um outro olhar, no que concerne à compreensão do que seja setorial, bem como da forma de liberação de recursos.

A nova abordagem é conhecida, nos termos técnicos do Banco Mundial, como SWApS (Sector Wide Approaches) ou Programas com Enfoque Setorial Amplo. De acordo com o Banco (2005a, p. 1), os SWApS “são mecanismos que buscam apoiar programas de reformas setoriais baseados em objetivos de desenvolvimento de longo prazo”.

Concebidos como abordagens para os financiamentos pela AID, no início da década de 90, os SWApS começaram a ser utilizados como SIPs (Sector Investment Programs), sustentando-se na idéia desenvolvida por Wolfensohn¹⁰, ainda em 1995, denominada CDF (Comprehensive Development Framework), entendida como uma abordagem holística para o desenvolvimento, baseada no desenvolvimento de corte setorial, com planejamento e visão de longo prazos (KLEES, 2001, p. 3).

Um SWAP tem como principal característica o estabelecimento de parcerias entre os vários financiadores e uma abordagem sistêmica setorial com base em idéias dos governos. De acordo com Klees (2001, p. 2 *apud* JONES, 2000; BUCHERT, 1999; HAROLD AND ASSOCIATES, 1995), um SWAP original deve possuir seis características básicas:

1. Ser amplo nos limites de um determinado setor;
2. Ser baseado em uma diretriz política clara e coerente;
3. Possuir amplo envolvimento dos apoiadores locais;
4. Ter a concordância de todos os principais doadores/financiadores;
5. Ser implementado em conjunto por todos os parceiros;

¹⁰ Presidente do Banco Mundial entre 1995/2005

6. Dependendo mais da capacidade local e menos da assistência técnica prestada pelo Banco.

No Brasil, a partir da CAS (Country Assistance Strategy) 2004/2007, os financiamentos de investimentos tradicionais da área social vêm sendo transformados em SWApS, inicialmente para programas de redução da pobreza e para o desenvolvimento humano, mas também com programas voltados para o saneamento e a habitação. Outros estudos estão sendo realizados, objetivando identificar novas possibilidades de SWApS, para 2006 e 2007 (BANCO MUNDIAL, 2005b).

Adotados pelo Banco Mundial como forma preferencial de concessão de empréstimos, nos últimos cinco anos (BANCO MUNDIAL, 2005b, p. 71), os SWApS tendem a configurar novos instrumentos de empréstimo no âmbito daqueles atualmente utilizados pelo Banco Mundial.

Conforme as intenções apontadas na CAS para o Brasil (BANCO MUNDIAL, 2005b, p.70), esse tipo de instrumento deve vir a substituir os empréstimos tradicionais de investimento, trazendo características hoje presentes nos empréstimos programáticos de ajustes, por meio de operações híbridas. De acordo com o Banco Mundial (2001, p. 5), há uma diferença significativa entre um e outro tipo de empréstimo, mas, no caso dos SWApS, esses instrumentos “são usados com flexibilidade, adaptando-se a uma série de objetivos e são, algumas vezes, realizados conjuntamente em operações híbridas”.

Do ponto de vista financeiro, os SWApS normalmente usam mecanismos tradicionais de desembolso, mas cresce o uso de financiamento em fundos únicos. Conforme apontado na CAS 2004/2007 (BANCO MUNDIAL, 2005b, p.70):

Assim como os empréstimos programáticos de ajuste, os empréstimos de investimentos na forma de programas setoriais (SWApS) com fundo único visam ampliar o compromisso, o impacto e a flexibilidade. Os empréstimos tradicionais de investimento condicionam os desembolsos a categorias específicas de despesas, impondo padrões de licitação e prestação de contas ao Banco. Em países como o Brasil, com gestão financeira, órgãos de licitação e capacidade institucional relativamente eficazes no nível federal, os financiamentos com fundo único trazem maior flexibilidade aos empréstimos para investimentos. Os recursos do Banco Mundial são juntados aos do governo em um fundo único e os desembolsos provêm de uma mesma conta. A utilização em comum de fundos cria a possibilidade de vincular os financiamentos a resultados e por isso essa abordagem será mais positiva se for ligada a uma estrutura de resultados eficiente.

Desde o ano de 2003, o Governo Lula vem negociando um SWAp que envolve a área de saúde, educação e assistência social. Concebido como um Empréstimo para Assistência Técnica e Desenvolvimento Humano, com o objetivo de “ajudar o governo a desenvolver a capacidade institucional para monitorar o progresso e o impacto de suas políticas sociais”, os objetivos específicos desse SWAp são voltados para a avaliação e monitoramento do Vigisus¹¹, Fundef¹² e Bolsa Família.

De acordo com o Banco (WORLD BANK, 2005d p. 3), enquanto monitora processos e sistemas, inclusive dados sistemáticos completos de indicadores sociais, esse projeto deve permitir a avaliação integrada e contínua do progresso de programas e políticas sociais e o uso da informação na tomada de decisão para a distribuição de recursos. Além disso, deve apoiar o desenvolvimento de pesquisa sistemática e avaliação do impacto de políticas implementadas na saúde, educação e de proteção social, assim como deve apoiar reformas como meio de institucionalizar uma cultura orientada pela busca de resultados em organizações públicas responsáveis pela prestação de serviços sociais. Relacionado a este financiamento ainda se encontra o apoio ao programa de trabalho de reforma institucional iniciado pelo HD PSRL (The Human Development Programmatic Sector Reform Loan), um empréstimo de ajuste estrutural, no valor de US\$ 505,05 milhões, implementado em 2003 pelo Governo Federal, com o objetivo de:

reduzir a pobreza, melhorando a qualidade e a eficiência dos gastos públicos em educação, saúde e assistência social, bem como protegendo os grupos mais pobres e vulneráveis de impactos adversos da crise econômica pelo fortalecimento de uma rede segura de programas do Brasil (WORLD BANK, 2005e).

Este novo acordo, em forma de SWAp, utilizará como instrumento o Empréstimo para Assistência Técnica (EAT), usado para fortalecer a capacidade institucional no país mutuário. Tal empréstimo pode focalizar esquemas organizacionais, métodos de formação de quadros de pessoal e recursos técnicos, físicos e financeiros em órgãos chaves. Para uso deste instrumento de empréstimo é preciso que haja concordância entre governo e Banco em relação tanto a programas de ação específicos para o fortalecimento de organizações, como aos termos de referência para nomeação de consultores e da contrapartida local (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 10).

¹¹ Sistema de vigilância em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde

¹² Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

De acordo com o Banco Mundial (2001, p. 10), os EATs fortalecem a capacidade relacionada com a reforma do setor público e com a preparação, implementação e manutenção de investimentos. Muitas vezes, complementam operações de investimento ou de ajuste ao apoiar tarefas específicas ligadas a sua preparação ou implementação. Nesse sentido, este novo SWAp, no valor de US\$ 10,1 milhões, conforme já mencionado, deve retomar os acordos firmados nos empréstimos de ajustes realizados durante o ano de 2003 e 2004, atingindo as suas metas no que tange a programas específicos. Neste caso, o Fundef, o Vigisus e o Bolsa Família.

O uso dos SWAps, ainda recente no Brasil, por suas características básicas de “ampliar o compromisso, o impacto e a flexibilidade” (BANCO MUNDIAL, 2005b, p. 70), deve ser avaliado com muita cautela, pois se é verdade que esta nova abordagem permite uma visão ampla dos problemas sociais, é também fato que o SWAp aumenta a centralidade das ações, forçando para que haja um consenso sobre um determinado programa setorial e fazendo com que o poder dos financiadores se torne maior e mais monolítico, resultando em uma grande concentração de força (KLEES, 2001, p. 3 *apud* IREDALE, 1999; HOPPERS, 1999).

Para Klees (2001, p. 5), há uma retórica presente no discurso do Banco Mundial acerca do papel dos SWAps que não se confirma na prática, visto que as prioridades do Banco não mudaram desde os acordos estabelecidos a partir do Consenso de Washington. Ou seja, o foco em prol dos pobres continua direcionado a uma perspectiva desenvolvimentista, o que, ao longo dos últimos vinte anos, não tem conseguido mudar de maneira significativa a situação de pobreza nos vários países do mundo que recebem ajuda ou financiamento do Banco Mundial. Para ele (KLEES, 2001, p. 5), “as estratégias adotadas para promover o crescimento econômico tornaram os ricos mais ricos, prejudicaram os pobres e promoveram o aumento das desigualdades.”

6. CONCLUSÕES

Independente de qual seja o instrumento adotado pelo Banco Mundial para a concessão de financiamentos, seja ele de ajuste ou de investimento, ou ainda um modelo híbrido como o proposto pelos SWAps, todos devem ser considerados na análise dos financiamentos concedidos ao país. Cada detalhe que envolve a escolha do instrumento

pode definir, de maneira diferente, o desenho dos projetos e adequar os seus objetivos aos objetivos do país ou da agência financiadora, neste caso específico o Banco Mundial.

O que pode ser observado a partir do estudo realizado é que, na medida em que o Estado brasileiro adquire experiência organizacional (de acordo com o modelo apregoado pelo Banco Mundial), o instrumento de empréstimo se modifica e se torna mais flexível, no que se refere aos critérios de desembolso dos recursos. Entretanto, na mesma medida ou, às vezes, e uma medida maior, os modelos de gerenciamento e organização da estrutura educacional defendidos pelo Banco se tornam mais presentes.

Pode-se argumentar que, de certa maneira, a implementação desses modelos ajuda a profissionalizar as relações e otimiza a realização das ações no interior dos sistemas de ensino e das secretarias de educação, a exemplo do que já foi identificado no Projeto Bahia (XAVIER; VERHINE, 2004). Entretanto, é importante perceber que as condicionalidades estabelecidas no âmbito dos acordos de empréstimos, por meio da utilização de diferentes instrumentos, podem limitar a autonomia de gestão dos sistemas educacionais; criar um modelo de gestão não sustentável ao final dos financiamentos; e/ou, ainda, fazer com que projetos com financiamentos externos sejam indispensáveis para o funcionamento dos sistemas.

O primeiro caso, ou seja da limitação de autonomia de gestão, pode fazer emergir uma situação de necessidade de financiamento e de compulsória adequação dos sistemas de ensino a uma estrutura de gestão educacional estranha à cultura estabelecida ou às necessidades locais, criando dificuldades de gerenciamento interno para os gestores, nos estados e nos municípios, em função de um modelo previsto na implementação do projeto; modelo este que condiciona a liberação de recursos financeiros. A segunda situação, relativa emergência de um modelo de gestão não sustentável ao final dos financiamentos, leva em conta a alocação de recursos financeiros dos projetos para a contratação de serviços de profissionais especializados de fora dos quadros dos serviços públicos (assessores, consultores, prestadores de serviços ou de contratos temporários), dado que os sistemas de acesso ao serviço público e a malha salarial do funcionalismo não motivam financeiramente ou mesmo não formam profissionais de carreira para realizar tarefas que exigem maior rigor, formação técnica especializada e complexidade. A terceira situação, referente à dependência dos sistemas de recursos, de experiências e de conhecimentos externos, faz

com que aquilo que deveria fazer parte da rotina do planejamento educacional de qualquer governo (para responder às questões básicas referentes à educação) para ser implementado, deva precisar de recursos e controle externos para acontecer. No caso mais específico dos projetos voltados para a educação básica, as ações voltadas para a melhoria da qualidade de ensino, os problemas de evasão e defasagem idade/série, a reforma e construção de escolas, o fornecimento de livros didáticos etc.

Os resultados alcançados pelos acordos financiados pelo Banco Mundial para a educação no Brasil levam em conta as diretrizes de políticas consolidadas mediante instrumentos de empréstimos, que tornam concretas as idéias dos reformadores. Ainda que iniciais, as conclusões apontadas neste estudo devem contribuir na composição de um quadro explicativo sobre os instrumentos de empréstimos utilizados nos acordos firmados entre o Banco Mundial e os governos brasileiros, seja na esfera federal, estaduais ou municipais, auxiliando na compreensão do desenho dos diferentes acordos de financiamentos firmados entre 1993 e 2004, assim como de diferentes elementos que conformam as políticas para a educação, implementadas sob a égide do Banco Mundial.

7. REFERÊNCIAS

ALEXANDER, N. *Judge and Jury: The World Bank's scorecard for borrowing governments*. Citizens' Network on Essential Services (CNES). Maryland, USA, April 2004.

BANCO MUNDIAL. *O Banco Mundial e a educação no Brasil*. Via World Wide Web: <<http://worldbank.org>>, acessado em 23/10/2000.

_____. *Instrumentos de empréstimo do Banco Mundial: recursos para impacto no desenvolvimento*. The World Bank InfoShop. Julho de 2001.

_____. *SWAPs – Programas com Enfoque Setorial Amplo*. Via World Wide Web: <<http://obancomundial.org>>, acessado em 10/03/2005a.

_____. *Estratégia de Assistência ao País (2004/2007)*. Tradução de partes do documento oficial em inglês discutido pela diretoria executiva do Banco Mundial em 9 de dezembro de 2003. Via World Wide Web: <<http://obancomundial.org>>, acessado em 10/03/2005b.

_____. *O que é a Estratégia de Assistência ao País (EAP)?* Via World Wide Web: <<http://obancomundial.org>>, acessado em 07/03/2005c.

BRASIL. *Projeto Nordeste: Relatório Final de Execução (Borrower Completion Report – BCR)*. Brasília, DF: MEC/Projeto Nordeste. Maio, 2000. (versão sujeita a revisão) .

CRUZ, R. E. da. *Banco Mundial e política educacional: o Projeto Nordeste para Educação Básica e seus desdobramentos no Piauí*. São Paulo/SP: FEUSP, 2002 (Dissertação de Mestrado em Educação).

KLEES, S. J. World Bank Development Policy: A SAP in SWAPs Clothing. *Current Issues in Comparative Education*, 3(2), May 1, 2001.

MACEDO, R. S. *A etnopesquisa crítica e multirreferencial: nas ciências humanas e na educação*. Salvador, BA: EDUFBA, 2000.

MACHADO, C.T. *O Projeto Nordeste e a formação do professor: diretrizes da reforma educacional brasileira*. Dissertação de Mestrado. Programa de Estudos Pós-graduados em Educação: História, Política, Sociedade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

PEREIRA, S. M. C. *Projeto Nordeste para Educação Básica (1994-1999): uma análise da participação do Banco Mundial na definição da política educacional brasileira*. São Paulo/SP: UNESP, 2001 (Dissertação de Mestrado em Educação).

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

TOMMASI, L. De. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, L. De et alii (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1998.

VIEIRA S. L. *Novas formas de gestão da educação no Brasil: organismos internacionais e modelos institucionais*. ANPEd – 22.ª Reunião Anual: Caxambu-MG. CD-ROM, 1999.

WORLD BANK. *Education sector strategy*. Washington, D.C.,1999.

_____. *Actives Projects: Brazil*. Via World Wide Web <http://web.worldbank.org>. Acessado em 23/032005a.

_____. *Proposed Projects: Brazil*. Via World Wide Web <http://web.worldbank.org>. Acessado em 04/04/2005b.

_____. *All Projects: Brazil*. Via World Wide Web <http://web.worldbank.org>. Acessado em 04/04/2005c.

_____. *Human Development Technical Assistance Loan*. Report No.: AB785. Via World Wide Web/<http://web.worldbank.org>. Acessado em 08/04/2005d.

_____. *First Programmatic Human Development Sector Reform Loan*. Report No. 29158
Via World Wide Web/<http://web.worldbank.org>. Acessado em 08/04/2005e.

XAVIER, A.; VERHINE, R. *O Projeto de Educação da Bahia: um estudo de caso*. Documento preparado para o Banco Mundial. Março de 2004.