

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no financiamento do Ensino Médio

Terezinha Pereira Braz

Doutoranda em Educação pela FEUSP. Professora da UNAES
e Técnica da Secretaria de Estado de Educação de MS.
E-mail: terebraz@terra.com.br

Resumo

Esta análise prende-se ao trajeto dos recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), desde suas raízes, no Contrato de Empréstimo nº 1052/OC-BR assinado em 24 de novembro de 1997 pela República Federativa do Brasil e pelo BID, até o seu desdobramento em Mato Grosso do Sul, por meio das políticas do Ministério de Educação e Cultura, desenvolvidas na Rede Estadual de Mato Grosso do Sul, em "Programa Melhoria e Expansão do Ensino Médio" (PROMED/Escola Jovem). Isso impõe explicitar, por meio dos estudos produzidos sobre o tema em questão, as determinações mais amplas desse financiamento, nascidas de Acordos de Cooperação entre o Brasil e o Banco Mundial, a que se vincula o BID, elucidando a relação do Brasil com esse organismo internacional, no longo percurso traçado desde a década de 1930 até a execução das ações do PROMED no Mato Grosso do Sul. A relação dos países em desenvolvimento com o Banco Mundial é o pano de fundo para que se compreenda os acordos de empréstimo, suas implicações e conseqüências.

Palavras-chaves

Financiamento; Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Ensino Médio.

Abstract

This analysis accompanies the course of the resources from the Interamerican Bank of Development (BID) from its roots, in the Loan Contract No. 1052/OC-BR signed on 24th of November, 1997 by the Federative Republic of Brazil and by the Interamerican Bank of Development, up to its unfolding in South Mato Grosso, through the politics of the Ministry of Education and Culture, developed in the State Network of South Mato Grosso, in the "Improvement and Expansion of Middle School Program". This requires making explicit, through studies produced on the theme in question, the most ample determinations of this financing, born from the Cooperation Agreements between Brazil and the World Bank, to which the Interamerican Bank for Development is linked, elucidating the relation of Brazil to this international organism, on the long route traced since the decade of the 30s until the execution of the actions of PROMED in South Mato Grosso. The relationship of the developing countries with the World Bank is the background for understanding the loan agreements, their implications and consequences.

Key words

Financing; Interamerican Bank for Development (BID); Middle School.

1 Introdução

Este artigo discute a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no financiamento do ensino médio. Tomam-se como referências para elucidar a discussão as ações do **Programa Melhoria e Expansão do Ensino Médio – (PROMED/Escola Jovem)**¹, em Mato Grosso do Sul financiadas por esse organismo internacional no período de 1997 a 2004. Analisa-se o trajeto dos recursos do BID, desde o seu nascedouro, no Contrato de Empréstimo nº 1052/OC-BR assinado em 24 de novembro de 1997 pela República Federativa do Brasil e o BID e seu desdobramento em MS, por meio das políticas do PROMED/MEC (Ministério de Educação e Cultura). Isso impõe explicitar, com o concurso da teoria produzida sobre o tema, as determinações mais amplas desse financiamento nascido de Acordos de Cooperação entre o Brasil e o Banco Mundial, a que se vincula o BID, elucidando a relação do Brasil com esse organismo internacional, no longo percurso traçado desde a década de 30 até a execução das ações do PROMED no Mato Grosso do Sul. A relação dos países em desenvolvimento com o Banco Mundial é o pano de fundo para que se compreenda os acordos de empréstimo, suas implicações e conseqüências.

2 A execução do PROMED em Mato Grosso do Sul

A participação de um organismo internacional no financiamento do Ensino Médio em Mato Grosso do Sul tem suas raízes no Contrato de Empréstimo nº 1052/OC-BR assinado em 24 de novembro de 1997 pela República Federativa do Brasil e o BID, com a finalidade de cooperar na execução do Programa de Expansão da Educação Profissional – (PROEP). O PROEP incluiu dois subprogramas: a) **Implantação de Políticas Globais**, com a finalidade de equipar o MEC com instrumentos e mecanismos necessários para apoiar a implantação da Reforma da Educação Profissional nos estados e municípios e escolas profissionais participantes do Programa e, ainda, sensibilizar e informar a opinião pública sobre o desenvolvimento da reforma e, b) **Planos Estaduais e Projetos Escolares**, com a finalidade de executar pré-investimento e investimento dos estados e das escolas participantes do Programa. É dentro deste subprograma que o BID dá o primeiro passo no sentido de financiar o Ensino Médio em MS com o PROMED – Projeto Escola Jovem².

Em novembro de 1997, o MEC solicita ao Governo de Mato Grosso do Sul a elaboração de um PPI (Plano de Pré-Investimento), destinando recursos para a elaboração dos Planos de Trabalho da Secretaria Estadual de Educação – PEP (Plano de Reforma da Educação Profissional) e PEM (Plano de Reforma e Expansão do Ensino Médio), como condição de recebimen-

to dos recursos destinados ao PROMED. Os recursos, no montante de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para o PEM, foram gastos na elaboração de um Projeto de Investimento (PI), para o desenvolvimento das ações do PROMED, que foram executadas pela Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul em convênio com a Agência de Cooperação Internacional, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO. Entretanto, analisando um documento de setembro de 1998, denominado Contrato de Prestação de Serviços, constatou-se que foi alocada a quantia de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) com a elaboração do PI, ou seja, 20% a mais do que o previsto. Posteriormente, em 1999, este PI foi recusado pelo MEC e devolvido ao Estado para ser refeito.

Refeito e aprovado em novembro de 2000, o novo PI tem como objetivo implementar a reforma curricular e expandir o atendimento no ensino médio no Estado, visando à melhoria de sua qualidade e à ampliação de seu grau de cobertura, como forma de garantir maior equidade social. A execução orientou-se por meio das seguintes políticas: Fortalecimento Institucional da Secretaria de Educação; Qualidade Social da Educação; Plano de Disseminação e Difusão; Democratização do Acesso; Desenvolvimento Curricular; e Racionalização, Expansão da Rede Escolar e Melhoria do

Atendimento.

Esse PI previu, de início, para Mato Grosso do Sul, investimentos da ordem de R\$ 9.571.615,74 (nove milhões, quinhentos e setenta e um mil e seiscentos e quinze reais e setenta e quatro centavos), sendo R\$ 4.756.195,90 (quatro milhões setecentos e cinquenta e seis mil e cento e noventa e cinco reais e noventa centavos), recursos do projeto Escola Jovem (MEC/BID), e R\$ 4.815.419,84 (quatro milhões, oitocentos e quinze mil e quatrocentos e dezenove reais e oitenta e quatro centavos), recursos da contrapartida estadual de acordo com os tetos e requisitos definidos pelo MEC para o desenvolvimento do Programa.

No entanto, o Parecer Final nº 16/00, que aprovou o PI, recomendou a assinatura de convênio com o MS no valor total de R\$ 7.257.979,00 (sete milhões, duzentos e cinquenta e sete mil e novecentos e setenta e nove reais), para as várias categorias de despesa apresentadas, sendo a Contrapartida Estadual R\$ 3.433.523,00 (três milhões quatrocentos e trinta e três mil e quinhentos e vinte e três reais) e o aporte financeiro do BID R\$ 3.824.456,00 (três milhões, oitocentos e vinte e quatro mil e quatrocentos e cinquenta e seis reais) (MEC, Parecer nº 016/00, p. 5).

Observa-se que a aprovação do PI se dá com a redução dos recursos em 24,2%, distribuídos nas várias categorias de despesa constantes da Tabela 1:

Tabela 1 – Distribuição dos recursos do PROMED/ESCOLA JOVEM no MS

Categoria econômica de despesas	Valor inicial		Valor recomendado	
	R\$	%	R\$	%
Infra-estrutura física	0,00	0,00	0,00	0,00
Equipamento e mobiliário	1.160.710,00	15,99	1.160.710,00	15,99
Capacitação	5.044.469,00	69,50	5.044.469,00	69,50
Materiais didáticos	125.200,00	1,72	125.200,00	1,72
Consultoria	44.000,00	0,62	44.000,00	0,62
Outros serviços	883.600,00	12,17	883.600,00	12,17
Total	7.257.979,00	100,00	7.257.979,00	100,00

Fonte: dados extraídos do Parecer 016/00 – MEC.

O Plano de Trabalho na sua primeira fase³ sela o compromisso de execução do PROMED em Estado de Mato Grosso do Sul, no período de dezembro de 2000 a dezembro de 2002. A aplicação prevista não foi cumprida, pois o Plano de Trabalho foi aprovado e deferido pelo MEC em 22 de novembro de 2000 e o recurso foi empenhado em 29 de dezembro desse mesmo ano, tornando impossível o cumprimento da previsão de aplicação.

Situações como essa e outras, discriminadas a seguir, levaram à celebração de seis Termos Aditivos ao Convênio, reprogramando o tempo de aplicação dos recursos financeiros, assim como o cumprimento de metas.

As razões alegadas pela Coordenação da Educação Básica da SED para a celebração de tantos Termos Aditivos devem-se a inúmeros fatores: falta de previsão dos recursos no Orçamento do ano 2000, falta de recursos no momento em que esses eram solicitados, burocracia a ser obedecida para a aplicação dos recursos,

morosidade nas licitações realizadas pela Secretaria de Fazenda, lentidão dos técnicos da SED em planejar a aplicação, dificuldade em prestar contas ao MEC e, principalmente, trocas de equipes técnicas por ocasião de mudanças de secretários estaduais e ministros e o tempo levado para que cada Termo Aditivo chegasse a ser publicado.

Constatou-se que até a data da prestação de contas do 1º e 2º Termos Aditivos ao Convênio PROMED/259/00 ao MEC foram aplicados 25,5% do total dos recursos previstos (R\$ 7.257.979), a partir de 2000; sendo, 30,9% da parte prevista do Concedente – BID (R\$ 3.824.456,00) e 19,5% do valor previsto para o Estado/MS como contrapartida (R\$ 3.433.523,00).

O limite de análise do Convênio PROMED/259/00, neste artigo só foi possível até o Termo Aditivo 2º, pois, embora a SED já tenha solicitado o 6º Termo Aditivo, a prestação de contas para o MEC só foi fechada até a 2ª parcela, em 2003.

Para finalizar este item, apresenta-se

um Quadro Síntese dos recursos oriundos das duas fontes de financiamento do Ensino Médio de Mato Grosso do Sul que são os recursos oriundos do empréstimo do

Banco Mundial, analisados neste trabalho e os advindos da fonte estadual, comparativamente.

Tabela 2 - Síntese Despesas do Ensino Médio

FONTE	2000	2001	2002	2003
00 (Estado) Desp. Corrente	592.429,26	3.055.085,19	1.501.729,03	1.019.127,71
Pessoal e Encargos ^d	23.892.031,10	25.422.621,71	30.672.120,81	26.964.955,06
SUB TOTAL	24.484.460,36	28.477.706,90	32.173.849,84	26.975.146,33
00 (Estado) Desp. Capital			31.439,41	
SUB TOTAL			31.439,41	
TOTAL FONTE - 00	24.484.460,36	28.477.706,90	32.205.289,25	26.975.146,33
12 (BID) DESP CORRENTE			978.019,75	
12(BID) DESP CAPITAL		748.78,28	131.854,82	
TOTAL FONTE 12		748.78,28	1.109.874,57	

Fonte de consulta: SIAFEM

Conforme se pode ver na Tabela 2, o quantitativo da Fonte 12 (internacional-BID) aplicado no Ensino Médio é bastante irrisório em relação ao quantitativo de recursos estimados da Fonte 00 (estadual) aplicados pelo Estado do MS nessa mesma etapa de ensino. Observa-se que os valores do empréstimo são liberados ano a ano. Conforme se pode analisar pelos dados do quadro de 2001 e 2002, os recursos internacionais correspondem a 0,26% e 3,4% dos gastos estaduais com o Ensino Médio nos respectivos anos.

3 A questão vista pelo olhar da teoria que trata do financiamento do Ensino Médio

A leitura da teoria produzida sobre o tema em questão não só permitiu perceber que as políticas desencadeadas no Ensino Médio de Mato Grosso do Sul no período

aqui delimitado se dão sob orientações e determinações de políticas mais amplas nascidas dentro de Acordos de Cooperação entre o Brasil e o Banco Mundial como também contribuíram para elucidar a relação do Brasil com esse organismo internacional no longo percurso traçado desde a década de 1930 até a execução das ações do PROMED no Mato Grosso do Sul. No entanto, a relação dos países em desenvolvimento com o Banco Mundial é o pano de fundo para que se compreenda os acordos de empréstimo, suas implicações e conseqüências.

Nessa perspectiva, é José Luis Coraggio que investiga as propostas do Banco Mundial no contexto da globalização, buscando seus fundamentos e o sentido das políticas sociais.

Partindo de uma afirmação do próprio Banco Mundial de que sua contribuição para ajudar os governos é menos com

recursos do que com idéias, veiculadas por meio de “políticas educativas adequadas às especificidades dos seus países”, o autor analisa a validade, condições e conseqüências dessas idéias e dos empréstimos que vêm junto com elas.

A primeira constatação é que há uma homogeneidade discursiva, embora o proposto seja focar as especificidades dos países que financiam. Detecta, ainda, sinais de que outros atores estão envolvidos nessas políticas operando ativamente e, portanto, co-responsáveis pelos resultados, atribuindo a diversidade das políticas a atores locais e, portanto, rompendo com a idéia de que a responsabilidade pelas políticas nacionais de educação sejam resultado e responsabilidade exclusiva de um “monolítico Banco Mundial”. Entende o autor que constitui um campo ainda inexplorado os limites e as possibilidades da relação entre o Banco Mundial, os governos e as sociedades da América Latina.

Aponta contradições entre a proposta do Banco Mundial de alívio à pobreza, nos marcos da reforma do Estado e do predomínio do mercado, isto é, nos marcos do neoliberalismo, questionando a eficácia de políticas focalizadas na pobreza e reivindicando outro enfoque de desenvolvimento. A seguir, analisa os possíveis sentidos da política social orientada para investir recursos públicos nas pessoas, para que todos tenham o mínimo. Essa é uma política, diz o autor, que conduz à formação de capital humano de baixo custo para o capital e promove a equidade à custa do empobrecimento dos setores médios urbanos, sem afetar os mais ricos. Um outro ponto é que

são políticas direcionadas a compensar conjuntamente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracterizam a globalização e garantem o ajuste estrutural, liberando as forças do mercado e acabando com a cultura dos direitos universais a bens e serviços básicos outrora assegurados pelo Estado. Acabam tornando-se políticas ineficientes que fomentam o clientelismo político. E o terceiro ponto, importante, apontado pelo autor, é que tais políticas sociais são formuladas para instrumentalizar a política econômica mais do que para continuá-la ou compensá-la e o faz por meio da descentralização, “deixando nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem mediação estatal” e introjetando nas funções públicas os valores e critérios do mercado. Diz Coraggio que, embora esses três sentidos estejam presentes e se entrelacem no discurso técnico e no senso comum dos agentes educativos, deve-se lutar para construir sentidos mais avançados para as políticas públicas; e que seus resultados atuais não são apenas simples expressão da vontade do mais poderoso, nem são apenas inspiradas pelo novo conservadorismo da direita, mas adquirem fôlego pela ausência de iniciativa e pelo comportamento defensivo de outras forças sociais e políticas.

A partir dessas premissas, o autor passa a discutir as políticas sociais no contexto do mercado mundial, deixando ver que na ótica da globalização a idéia do êxito para indivíduos, setores sociais e países não supõe cooperação ou solidariedade, mas o triunfo na competição com os outros. O mesmo discorre sobre o que é a competitividade

nos marcos do neoliberalismo e aponta os esforços da América Latina para conseguir competitividade e as conseqüências advindas, para, então, apontar os limites à globalização e as propostas do Banco Mundial para que o capitalismo supere esses limites. Como limites aponta os desequilíbrios ecológicos e a intensificação dos desequilíbrios sociais, para em seguida apresentar as estratégias do Banco Mundial para superá-los: 1. promover o trabalho – uso produtivo mais abundante dos pobres – mediante um conjunto de estratégias que inclui, por exemplo, infra-estrutura física e inovação tecnológica e 2. fornecer aos pobres os serviços sociais básicos, em especial saúde primária, planejamento familiar, nutrição e educação básica. Coraggio (2000, p. 86) afirma que esse tipo de estratégia mostra porque o Banco Mundial, “que tradicionalmente direcionou investimentos para infra-estrutura e crescimento econômico, aparece cada vez mais como uma agência propulsora do investimento em setores sociais e na reforma do conjunto das políticas sociais”). A seguir, questiona a eficiência dessa política social “para todos” que não inclui emprego e, portanto, renda para todos, na qual os serviços básicos destinados aos pobres são gratuitos e de má qualidade e os serviços mais amplos, de melhor qualidade, são oferecidos aos demais por meio do mercado. Segundo Coraggio, a equidade desses serviços levaria a distribuição do gasto social a tomar outras formas, saindo do foco da renda e de sua distribuição para o do aumento na massa de renda real disponível, garantindo sua efetividade para modificar a vida e as expectativas da população.

O autor afirma, ainda, que com base no suposto de uma perfeita concorrência, os organismos internacionais exercem forte pressão para impor aos países a quem emprestam e assessoram, políticas macroeconômicas, interferindo também nas políticas sociais, sobretudo para reduzir e tornar mais eficiente o gasto público, o que indica subordinação das políticas sociais ao objetivo econômico da competitividade, afetando assim, a soberanias desses países. Afirma que o desenvolvimento humano não pode ser visto como um resultado possível da competitividade senão como seu resultado e propõe uma competitividade sustentável, cujas unidades de intervenção não sejam os segmentos de baixa renda sob os quais as políticas incidem, mas comunidades heterogêneas completas.

Sobre os fundamentos da política educacional do Banco Mundial, Coraggio afirma que o marco teórico-metodológico dessa política é a teoria econômica neoclássica, que supõe a perfeita concorrência, o que seria um reducionismo economicista que esteve presente no Banco desde a década de 1970, quando já estavam elaboradas todas as receitas que hoje podem ser vistas como respostas às crises do sistema educacional, e cujo enfoque já era o de assemelhar a escola ao formato empresarial. Isso significa, segundo o autor, que estamos recebendo uma assessoria para reformar nossos sistemas educacionais, baseada em uma teoria questionável, que é parte da ideologia neoliberal e neoconservadora dominante.

Marília Fonseca (2000) pesquisadora que trata do financiamento concedido pelo Banco Mundial aos projetos econô-

micos e políticos brasileiros faz um estudo acerca da relação entre esse banco e os governos brasileiros, no sentido de demonstrar que a educação brasileira, desde os acordos MEC-BIRD, transformou-se em experiência de cooperação internacional.

Uma retrospectiva feita pela autora demonstra que a partir dos anos 1930 a cooperação entre educadores brasileiros e americanos se constitui como um estágio de intensa integração que acaba com a interferência na universalização do ensino básico, trazida pela Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional de 1961. Afirma Fonseca que o Banco Mundial vem prestando auxílio sob a forma de cooperação técnica para a educação junto aos países chamados de Terceiro Mundo, desde a década de 1970.

Demonstra ainda o caminho dos acordos MEC-USAID desde a "Aliança para o Progresso" que provinha assistência ao processo de desenvolvimento do Terceiro Mundo, envolvendo desde assessorias de universidades norte-americanas, produção de material didático e formação de professores em instituições americanas, até alterações nas leis educacionais brasileiras. A autora relata os descontentamentos e resistências sociais gerados por esse processo, o que acarretou a interrupção das atividades pelo governo federal em 1963.

Essas atividades são retomadas de forma intensiva pelos governos militares, a partir de 1964, por meio do Decreto nº 200/67 que inspirou o 1º Plano Setorial de Educação, cujos objetivos e metas correspondiam a ações de grande impacto e cunho meramente quantitativo, além da criação

de entidades descentralizadas e autônomas como o CENAFOR, por exemplo, que previa a formação a curto prazo de gerentes eficientes e autônomos que promovessem a modernização dos setores econômicos.

Devido aos descontentamentos gerados pelos acordos bilaterais, no final dos anos 1960, por iniciativa do próprio governo americano, esses são substituídos por contribuições a agências multilaterais, como o BID e o BIRD, que passam a partir da década de 1970 a desenvolverem as ações de cooperação técnica⁵. Com isso, o financiamento da educação passa a ser concebida segundo o modelo de co-financiamento, o que significa que o Banco não empresta diretamente, mas ressarce o país por investimentos antecipados (ou contrapartida) efetuados segundo cronograma acordado previamente com o BIRD e aplicados em projetos que incluem desde construção e recuperação de espaços escolares até treinamento de professores e aquisição de equipamentos e materiais didáticos.

Segundo Fonseca (2001), no co-financiamento, os créditos concedidos são parte de projetos econômicos mais amplos e passam a integrar a dívida externa do país, acarretando pesados encargos e condições financeiras e políticas próprias do financiamento comercial. Em razão disso, esse processo passou a ser questionado por alguns países beneficiários, gerando uma polêmica divisão de opiniões em âmbito internacional. No Brasil, no período 1970-1990, a cooperação dá-se por meio de três projetos de co-financiamento desenvolvidos no âmbito do Ministério da Educação e por dois desenvolvidos com o Ministério do

Trabalho. E essa modalidade de financiamento que está vigente, ainda hoje, no acordo entre o MEC e o BID, que resulta no acionamento das políticas do PROMED.

A autora chama a atenção para o fato de que, para receber o crédito do BIRD, o país tem que desembolsar um montante muito maior, sem contar com os custos referentes ao pagamento de juros e taxas de compromisso. Tendo em vista que os projetos educacionais têm exigido quase o dobro do tempo previsto para sua execução, esta última taxa pode representar um aumento do custo dos projetos e, por consequência, da dívida, considerando, ainda, a despesa com ajuste de câmbio.

Também ressalta essa autora um conjunto de dificuldades no processo de desenvolvimento dos acordos, como por exemplo, o acesso aos dados financeiros dos acordos; a fragmentação das informações distribuídas em diferentes órgãos executores; os diferentes valores que integram o *pool* de moedas, o que interfere, de algum modo, no cálculo dos encargos internacionais; a exigência de sigilo dos acordos que contribui para a irredutibilidade do conhecimento sobre os custos de um projeto; e o tempo de negociação dos projetos, que implicam custos indiretos.

Nesse sentido, após o estudo da experiência de co-financiamento desenvolvida pelo Brasil-Banco Mundial por duas décadas, conclui a autora que isso se constituiu em um processo caro, complexo do ponto de vista administrativo e ineficaz quanto aos resultados educacionais.

Maria Sylvania Simões Bueno (2002), discute a educação básica no emaranha-

do das políticas nacionais, evidenciando como essas políticas são determinadas por um contexto global, no qual agências como o Banco Mundial, o BIRD e o BID aparecem como, mais do que financiadoras, fomentadoras e estimuladoras dessas políticas para os países ditos “em desenvolvimento”, entre eles, o Brasil. Essa reflexão ganha relevância na medida em que permite a compreensão de uma questão intrigante que não houvera sido esclarecida pelos documentos oriundos do PROMED, qual seja: porque o financiamento do ensino médio no Brasil está colocado dentro de um programa para a educação profissional?

Segundo a autora, no âmbito das políticas internacionais, as idéias vão evoluindo de uma preocupação com a formação tecnológica para a separação que a LDB realizou entre educação profissional e ensino médio, instância que sempre se caracterizou como de caráter dúplice e, por isso mesmo, um nível estratégico do sistema educacional, por preparar o jovem, simultaneamente, para o ensino superior e para o mercado de trabalho.

Afirma Bueno (2002, p. 126-127) que a grande fonte de inspiração para as reformas operadas e que provocou tal cisão foi a literatura veiculada pelos organismos internacionais, em especial, estudos, documentos e recomendações do Banco Mundial, do BID e de organismos articulados à UNESCO. A autora aponta o relatório *Issues in brazilian secondary education*, 1989, e o estudo do Banco Mundial, 1987, intitulado “O financiamento da educação em países em desenvolvimento”, como importantes subsídios definidores da separação entre

ensino médio e educação profissional. A rede de argumentos que deságua nessa cisão vai desde as funções distorcidas das escolas técnicas federais, passa pela decadência das redes estaduais e municipais de ensino, por uma suposta “boa qualidade” da rede privada e desemboca na recomendação para se melhorar o custo/efetividade, incrementar a participação do setor privado e separar o ensino técnico do acadêmico.

À parte as discussões, consensos e dissensos entre técnicos nacionais e internacionais, fica valendo não só o estudo do Banco Mundial de 1987, mas as diretrizes do mesmo Banco sugeridas no texto de 1992, intitulado *Educación técnica y formación profesional*, cujas idéias perpassam o **Plano decenal de educação para todos**. Bueno evidencia, porém, que é no documento **Planejamento político-estratégico – 1995-1998**, publicado pelo MEC em 1995, que se estabelece o novo molde do que será aprovado posteriormente pela LDB (p. 131). A seguir, em julho de 1995:

O MEC dá andamento a um processo de negociação com o BID (projeto BR-0247), que espelha o perfil das transformações desencadeadas para o ensino médio e a educação profissional [...] esse início de acordo financeiro assinala a necessidade urgente de viabilizar, com qualidade, alternativas de oferta e expansão do ensino de 2º grau, bem como novas formas de gestão e diversificação dos cursos profissionalizantes (BUENO, 2000, p. 132).

Embora nesse documento haja um aceno para a separação entre ensino médio e educação profissional, inspirada pelo Banco Mundial, sua definição clara só aparece na proposta encaminhada pela

Semtec/MEC ao Congresso em março de 1996, dando origem ao PL 1603/96 (p. 134). Nesse meio de tempo, o acordo financeiro com o BID (projeto BR-0247) sofre uma série de reformulações para se adequar com mais precisão a essa separação entre ensino médio e educação profissional, no qual a reforma do ensino profissional é dimensionada como pré-requisito para a reforma do ensino médio e ponto de partida para um programa de racionalização de custos previstos para a separação de ambas as modalidades educacionais, segundo a autora.

O financiamento é assumido na prática por um acordo que prevê um valor total de 500 milhões de dólares, comprometendo-se o BID com 60% dos recursos, taxa que está corrigida para 50% no plano de financiamento datado de 12/9/2004, levando a autora à conclusão de que:

[...] a nova LDB parece vir apenas referendar um programa e andamento, preparado pela Semtec com assistência direta especializada do BID, consultoria contratada pela Unesco e apoio técnico da Oklahoma State University: um plano detalhado de ação com datas previamente acordadas (BUENO, 2000, p. 135).

Nesse sentido, as reflexões de Bueno deixam claras as instâncias envolvidas e as circunstâncias que explicam estar o financiamento do ensino médio, originalmente, dentro de um programa de financiamento do ensino profissional.

Nicholas Davies é mais um autor que discute a questão, reivindicando que o financiamento da educação passa necessariamente pela compreensão do “Estado do capital” que, não sendo um bloco

monolítico, espelha não só as diferenças e divergências das classes dominantes, mas, em escala bem menor, também os interesses e ações das classes trabalhadoras. O autor diz que o capitalismo, na sua crise de reprodução do capital em escala mundial, demandou as políticas neoliberais e intensificou sua ofensiva mundial no sentido de conquistar novos espaços para sua reprodução por meio da orientação e direção do Banco Mundial e do FMI (Fundo Monetário Internacional). No que diz respeito ao Estado brasileiro, nessa mesma perspectiva econômica aponta sua subordinação aos centros hegemônicos do capitalismo e diz que a ofensiva do capital começa com a eleição de Collor de Melo e se amplia e consolida com o presidente Henrique Fernando Cardoso:

[...] cujas políticas propuseram a redução do papel do Estado na economia e em outros setores como a educação, com base no diagnóstico de ineficiência e má gestão do Estado, cujo déficit seria sanado pela melhor gestão e/ou redução dos gastos estatais e/ou seu direcionamento para setores supostamente mais carentes e/ou de retorno econômico mais seguro. (DAVIES, 2002, p. 158).

Quando discute os desafios de ordem conjuntural que interferem no financiamento do ensino médio, demonstra que o governo federal, quando aciona as medidas contidas na Emenda Constitucional 14, como as verbas do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental), destinadas ao ensino fundamental (60% dos 25% oriundos de impostos), segue orientação do Banco Mundial segundo a qual deve-se priorizar

essa etapa da educação básica com maior taxa de retorno econômico e maior potencial de alívio à pobreza, entre outras medidas. A intenção, afirma Davies, não é aumentar gastos públicos no setor social, mas apenas redistribuí-los. Essa priorização do ensino fundamental, além dos prejuízos para diversos outros setores e níveis de ensino, afeta o ensino médio, na medida em que apenas 10% dos impostos não vinculados ao FUNDEF são destinados a esse nível de ensino.

Prossegue o autor afirmando que a definição dos 10% não se baseia em nenhum estudo que comprove esse percentual ser suficiente para garantir a expansão quantitativa e qualitativa do ensino médio. Nesse sentido, programas como o PROMED – Escola Jovem, do MEC teriam no máximo uma intenção supletiva, considerando que, os 500 milhões de dólares emprestados pelo BID, os 450 milhões da contrapartida dos governos estaduais e os 50 milhões com que entra o Tesouro Nacional é uma quantidade irrisória.

Davies chama ainda a atenção para as experiências passadas que nunca geraram uma receita significativa para o ensino médio, e para o desperdício e corrupção, endêmicos dos governos, atentando que a **Lei de Responsabilidade Fiscal** é, na verdade, de **Responsabilidade com os Credores**, pois seu único objetivo é garantir o pagamento da dívida pública externa e interna:

[...] mediante a contenção de certos (não todos) gastos estatais e não o uso mais racional do dinheiro público, que, por falta de controle social efetivo, continuará

sendo abocanhado em proporções crescentes pelas várias frações do capital (sobretudo o financeiro) e pelos vários setores da burocracia estatal (sobretudo os privilegiados, como os da Fazenda, Judiciário e militares) com maior poder de barganha e/ou mais estratégicos para a ordem burguesa (DAVIES, 2002, p. 171).

Mediante o exposto, a dificuldade aventada pelo autor é que a expansão do ensino médio venha a acontecer com forte deterioração da qualidade, em decorrência da ocupação dos espaços ociosos das escolas de ensino fundamental, sobretudo no noturno, e da contratação de professores em regime precário, especialmente. Entende, ainda, que há um descompasso, difícil de ser acertado, entre crescimento de matrículas (2,472 milhões, em 1991 para 18,468 milhões, em 2001) e os 10% dos impostos não vinculados destinados ao ensino médio. Além do que, segundo Davies, é pouco provável que tal porcentagem venha a ser efetivamente destinada totalmente para o ensino médio já que, em muitos estados, como é o caso da Bahia, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo, os governos estaduais consomem parte dessa fatia no ensino superior. No caso de Mato Grosso do Sul, são aplicados em torno de 50% dos 10% destinados ao Ensino Médio.

É, porém, com a análise da pesquisadora Angela Carvalho de Siqueira (2000, p. 1). que a crítica às políticas desencadeadas pelo Banco Mundial tornam-se contundentes, porque ela é realizada a partir de documentos escritos por atores do próprio Banco. A autora faz uma exposição detalhada do discurso que perpassa esses documentos, apontando, inicialmente, a

mudança de direção dos mesmos em função de um descontentamento internacional face às prescrições do Banco Mundial para os países em desenvolvimento. Segundo Siqueira, fica patente que a mudança do discurso inclui o temor de sérios conflitos e distúrbios sociais. Segundo Heyneman, 1998 (in: Siqueira, 2000, p. 1), as escolas deveriam ensinar, “os exemplos de países e grupos que seguem as leis e as consequências e penalidades para os que as desobedecem”.

A autora aponta que o discurso dos vários documentos⁶ vai, progressivamente, fechando a idéia de que os países em desenvolvimento devem se preocupar em desenvolver políticas voltadas para as séries iniciais para, depois de resolvido esse problema, ir gradualmente ampliando o leque de oferta até atingir o ensino superior. Demonstra, ainda, que se delineia no discurso dos documentos uma defesa clara de todas as formas de transferências de recursos públicos para os indivíduos e as instituições privadas, baseada na idéia da “livre escolha” dos estudantes, a quem, para isso, são oferecidos empréstimos administrados, todavia, por bancos comerciais e tratados como quaisquer outras dívidas comerciais.

É, entretanto, no “Documento Estratégia para o Setor Educacional”, de 1999 e na idéia do “Banco de Administração do Conhecimento” que a análise de Siqueira se concentra, mostrando que o documento acima traz um enfoque extremamente comercial, não se preocupando com análises que considerem o custo/benefício, nem com a melhoria da capacidade administrativa governamental. O principal objetivo, diz

Siqueira, parece ser o de ajudar a abrir o setor educacional como nova opção de investimento para firmas privadas/comerciais com interesse na educação. O documento advoga, ao invés de formação, o treinamento de professores por meio do ensino a distância, com o uso da internet como forma reduzir custos educacionais e a utilização de tecnologias como principal instrumento para a reforma curricular.

O Documento Estratégia para o Setor Educacional também lista as principais áreas de reforma que o Banco irá apoiar: a) padronização do conhecimento a ser alcançado (*standards*), currículo e avaliação de resultados; b) gestão e descentralização; c) provedores e financiadores não governamentais.

O mesmo documento informa, ainda, que, para incentivar essas metas, colocará à disposição ex-ministros de educação e outros funcionários de alto escalão, estudos detalhados de casos de países com experiências bem sucedidas, além de um intercâmbio de informações via internet, enfatizando as oportunidades de investimento em educação em países clientes. Fica patente no documento a visão comercial, na qual países são denominados clientes para os quais a educação deve ser entregue como um pacote pronto e cujos empréstimos e trabalhos do Banco são referidos no documento como “o negócio educacional do Banco” (WORLD BANK, 1999).

Em tal “negócio” a educação não é tratada como um direito humano e social que deva ser vista como um processo profundo de observação, leitura, análise, avaliação e proposição de alternativas, mas

como um tópico rápido e descartável que pode ser entregue em sua casa por qualquer empresa educacional de sua “escolha” a preço mais acessível. Segundo a autora, o documento adverte os países para que sigam essa tendência, denominando de inteligentes aqueles que embarcam em tal proposta, afirmando que os que assim não fizerem correm o risco de ficarem para trás.

Essa exposição de Siqueira vem acompanhada de uma crítica sobre os problemas e dificuldades que essa ótica de tratar a educação como um negócio descartável traz, ferindo a idéia de que educar é construir uma visão de mundo baseada nos direitos humanos e sociais e na dignidade da pessoa, pela observação da realidade local e de seus problemas diários, na qual se busque ler a palavra para ler o mundo como ensina Paulo Freire. Indaga a autora:

Mas quem são os clientes que o banco menciona que devem ser escutados nessa perspectiva mais comercial e dirigida para o mercado? São apenas os em postos de alto-escalão nos governos, funcionários que comungam idéias semelhantes, formados em economia, técnicas de medidas educacionais, etc, principalmente em universidades americanas ou treinados em alguns cursos oferecidos pelo Banco Mundial e seus associados, como os bancos de desenvolvimento regional? (SIQUEIRA, 2000, p. 8).

Outro questionamento importante diz respeito à falta de acesso dos pesquisadores aos documentos internos de política ou de estudo do Banco. Embora por meio do Sistema de Administração do Conhecimento Educacional (EKMS –

Education Knowledge Management System) o mesmo se advogue o título de Banco do Conhecimento, supõe a autora que, como tal, ele devesse ser aberto e democrático e, no entanto, muitos documentos são mantidos em segredo, inacessíveis ao conhecimento público. O EKMS atua mais como um filtro que ignora contextos e promove o conhecimento que deseja ver adotado.

4 Conclusão

Dos estudos acima, se depreende que de longo prazo os efeitos das interferências do Banco Mundial na educação brasileira se fazem sentir, de forma desastrosa por seus equívocos, pretensões descabidas e políticas inflexíveis e agressivas. Pautadas na Teoria do Capital Humano⁷ essas políticas julgam que o desenvolvimento dos países “de Terceiro Mundo” rumo ao *status* de Primeiro Mundo, deve-se ao atrelamento de suas forças produtivas ao mercado. Isso explicita a razão de toda a ênfase que tem sido dada, desde os acordos MEC-USAID até as políticas atuais, à educação profissional, como consta da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996.

Não por acaso, as políticas do PEM decorrem do PROMED, não por acaso, o financiamento é tão irrisório no ensino médio e tão amarrado ao ensino fundamental, pois essa é em potencial a força de trabalho que deve ser preparada para chegar aos cursos profissionalizantes básicos, técnicos e tecnológicos. Esses últimos, extremamente estimulados pelas políticas ministeriais e largamente incorporados pelas instituições de ensino superior privadas, pode-

rão a longo prazo substituir os cursos de graduação, aligeirando o conhecimento técnico e obliterando o conhecimento científico e a pesquisa no interior das universidades.

Do ponto de vista do Estado de Mato Grosso do Sul, diante do que foi apresentado, percebe-se o que a análise anterior já confirmou, pois as dificuldades enfrentadas pela Secretaria de Educação em trabalhar com o financiamento do Banco Mundial decorre dos resultados precários em relação ao custo-benefício oriundo do descompasso entre os prazos de liberação dos recursos pelo MEC e o tempo necessário para a execução dos gastos e para as prestações de conta parciais desses gastos exigidas pelo MEC, confirmando as idéias expostas anteriormente acerca do desnecessário encarecimento dos custos educacionais.

Um outro componente dificulta, encarece e retarda a execução das ações, qual seja, a morosidade própria da Secretaria do Estado, que muitas vezes inviabiliza o gasto do dinheiro. O prazo de licitação ou de aprovação de termos aditivos, por exemplo, leva em torno de 8 a 9 meses e de 3 a 4, respectivamente, fazendo com que, muitas vezes, o dinheiro precise ser devolvido ao MEC, pelo não cumprimento dos prazos planejados para o seu uso. Mais um exemplo: a proposta curricular que foi elaborada, dentro das exigências do PEM em 2002 só agora, em meados 2004, foi publicada para ser distribuída às escolas. Todos esses fatores aliam-se à contínua troca de secretários e suas equipes técnicas, o que exige de 8 a 10 meses para que as ações desenvolvidas pelas equipes anteri-

ores sejam entendidas, revogadas e replanejadas de acordo com as vontades da nova equipe, num sinal de profundo desrespeito com o dinheiro público e com a escola, que tem vivido a reboque de situações como as aqui expostas.

Embora em termos de quantitativo financeiro seja irrisório (o Estado do MS recebe do PROMED/BID, 0,38% do total geral distribuído a vários estados da federação) a repartição do empréstimo do Banco pelo MEC a cada estado da União, diante do que os estados têm que despende, o nível de interferência nos rumos da educação brasileira desse organismo internacional é decisivo para o formato que o sistema educacional brasileiro vem adquirindo historicamente. Mato Grosso do Sul não foge a isso. Todas as ações desencadeadas no Estado a partir do PROMED seguem as determinações do MEC dentro da ótica do Banco Mundial. A nossa vivência como consultora da Secretaria de Educação trabalhando com essas políticas bem como a teoria produzida pelos pesquisadores da área demonstra isso sobejamente.

Notas

¹ O PROMED/Escola Jovem é um desdobramento do Contrato de Empréstimo nº 1052/OC-BR, assinado em 24 de novembro de 1997 pela República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento com a finalidade de cooperar para execução do Programa de Expansão da Educação Profissional - PROEP. Nesse Contrato de Empréstimo, o Ministério da Educação e Cultura lançou o PROEP (Programa de Expansão da Educação Profissional) que incluiu dois subprogramas: a) *Implantação de Políticas Globais* que tem a finalidade de equipar o MEC com instrumentos e mecanismos

necessários para apoiar a implantação da Reforma da Educação Profissional nos estados e municípios e escolas profissionais participantes do Programa e, ainda, sensibilizar e informar a opinião pública sobre o desenvolvimento da reforma e, b) *Planos Estaduais e Projetos Escolares*, com a finalidade de executar pré-investimento e investimento dos estados e das escolas participantes do Programa. É dentro deste subprograma que o Ensino Médio da Rede Estadual de Mato Grosso do Sul dá o primeiro passo no sentido de financiar o Ensino Médio em MS a partir da LDB, com o Programa *Melhoria e Expansão do Ensino Médio* – PROMED, financiado pelo BIRD, que o MEC denominou *Projeto Escola Jovem*.² A política de financiamento do BID para o PROMED – Projeto Escola Jovem em todo o país é de quinhentos milhões de dólares dos Estados Unidos da América, incluindo nesse montante 50% recursos do próprio BID e 50% das Unidades Federadas que aderiram ao Programa, constituindo a contrapartida nacional. Do valor financiado pelo Banco, a quantia de dois milhões e quinhentos mil dólares (US\$ 2.500.000) é destinada a atender despesas de inspeção e supervisão geral do Banco. O Empréstimo impõe a amortização ao Mutuário, mediante o pagamento de prestações semestrais em setembro e março de cada ano a partir de 2001, com juros calculados sobre saldos devedores diários, a uma taxa anual a ser calculada semestralmente, de acordo com sua política sobre taxas de juro. Nessa política a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento negociam a assinatura de um novo Contrato de Empréstimo, nº 1225/OC – BR, firmado em 03/2000, com vigência em aberto, agora, para a execução da 1ª fase do PROMED.

³ Anexo I desse Convênio (nº 259/00/PROMED), aprovado em 21/11/2000.

⁴ Anexo I desse Convênio (nº 259/00/PROMED), aprovado em 21/11/2000.

⁵ De 1962 a 1969, a contribuição norte-americana para as agências multilaterais era da ordem de 7% do total dos investimentos do país para a assistência econômica. Esta taxa cresceu para 23,6% entre 1970-1979. SCHOULTZ, 1981, p. 269. In: FONSECA, 1995, p. 91.

⁶ Os documentos analisados por Siqueira são:
- "Decentralization of Education. Demand-side

financing" (Descentralização da Educação. Financiamento baseado na demanda de Patrinos and Ariasingam, 1997/1999);

- "Assessing aid: What doesn't and Why" (Avaliando a cooperação internacional: o que funciona, o que não funciona e por quê, de Dollar and Pritchett, 1998);

- Education Investment – EdInvest, (Serviço de Informação de Investimento em Educação- Coordenador: Harry Anthony Patrinos).

⁷ SCHULTZ, Theodore W. *O capital humano*: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

Referências

BUENO, Maria Sylvia Simões. Políticas inclusivas, diretrizes e práticas excludentes: o ensino médio na perspectiva da educação básica. In: ZIBAS, Dagmar et al (org.). *O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica*. Brasília: Plano, 2001, p. 179-200.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2000.

DAVIES, Nicholas. Financiamento do ensino médio estatal: obstáculos estruturais e conjunturais. In: ZIBAS, Dagmar et al (org.). *O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica*. Brasília: Plano, 2002, p. 157-178.

FONSECA, Marília. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: PASSOS, Ilma (org.). *As dimensões do projeto político-pedagógico*. Campinas: Papirus, 2001a. p. 45.

_____. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela. *Política Educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995, p. 85-121.

_____. O financiamento do Banco Mundial e a educação brasileira: 20 anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Perspectivas para a gestão e financiamento do ensino médio. In: ZIBAS, Dagmar et al (org.). *O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica*. Brasília: Plano, 2001, p. 135-156.

PABLO, Gentilli. *Pós neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999, p. 55.

SCHULTZ, Theodore W. *O capital humano*: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SIQUEIRA, Ângela Carvalho. *O novo discurso do Banco Mundial e o seu recente documento de política educacional*. Brasília: 2000. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. 2000.

Documentos oficiais

BRASIL. Ministério da Educação e Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. *Convênio 259/00/PROMED*. Brasília/DF: Ministério da Educação, 2000

_____. Ministério da Educação e Secretaria de Educação (SED) de Mato Grosso do Sul. *Convênio 017/98*. Brasília: MEC/SEMTEC - Secretaria de Educação Média e Tecnológica.

_____. Ministério da Educação e Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio*. Projeto Escola Jovem. Brasília/DFMEC/SEMTEC, 2001.

_____. Ministério da Educação. *Plano de Reordenamento da Educação Profissional (PEP) e Plano de Expansão e Reforma do Ensino Médio (PEM)*. Brasília/DF: Ministério da Educação Média e Tecnológica, 1999.

_____. *Contrato de Empréstimo nº 1052/OC-BR*. Brasília/DF: Ministério da Educação Média e Tecnológica, 1997.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). *1º e 2º Termo Aditivo ao Convênio nº 259/00/PROMED*. Secretaria de Estado e Educação. Campo Grande/MS, Gabinete do Secretário de Estado – 2000 e 2001.

_____. *Balanços de 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002 e 2003*. Campo Grande/MS, Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciências e Tecnologias – SEPLANTC, 2003.

_____. *Prestação de Contas Parcial 1ª e 2ª parcelas*. Convênio Nº 259/2000 I e II volumes. Campo Grande/MS, Secretaria de Estado de educação, 2003.

_____. *Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio*. Projeto de investimento. Campo Grande/MS: Secretaria de Estado de educação, 2000.

_____. *Projeto de Investimento, nº 03/98, para os Planos Estaduais de Reforma da Educação Profissional – PEP – e do Ensino Médio – PEM – do Estado de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande/MS: Secretaria de Estado de Educação, 1998.

_____. *Parecer de Aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho Diretor do Programa de melhoria e Expansão do Ensino Médio*– PROMED. Brasília: MEC/SEMTEC, 2001.

Recebido em 18 de agosto de 2004.

Aprovado para publicação em 29 de setembro de 2004.