



8

**O BANCO MUNDIAL E AS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA:  
FINANCIANDO A EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Banca Examinadora**

Prof<sup>ª</sup>. Orientadora: Maria Cecília Spina Forjaz

Prof. Ruben Cesar Keinert

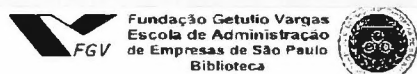
Prof. Kurt von Mettenheim

**À minha mãe**

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**CAROLINA FONSECA SCHNEIDER**

**O BANCO MUNDIAL E AS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA:  
FINANCIANDO A EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO**



461/2000



1200000461

**Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação  
em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP.  
Área de Concentração: Políticas de Governo como  
requisito para a obtenção do título de mestre em  
Administração Pública.**

**Orientadora: Profª. Maria Cecília Spina Forjaz**

**SÃO PAULO**

**2000**

|   |                  |
|---|------------------|
| Escola de Administração de<br>Empresas de São Paulo |                  |
| Data  | Valor da Chamada |
| 10.04   | 339,92           |
|   | 53586            |
| Tomo  | Dis.             |
| 461/2000  | e.2              |

SCHNEIDER, Carolina Fonseca. O Banco Mundial e as políticas de combate à pobreza: financiando a educação no Estado de São Paulo. São Paulo: EAESP/FGV, 2000. 103p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Políticas de Governo).

Resumo: Analisa a criação e a composição do Banco Mundial, e a mudança nas suas formas de atuação ao longo dos anos. Enfatiza sua atuação nos anos 90 voltada para o combate à pobreza e os financiamentos para a área social. Aborda a importância atribuída à educação nesse processo e um financiamento específico concedido para a educação básica no Estado de São Paulo.

Palavras-Chaves: Banco Mundial - BIRD - pobreza - educação - políticas sociais - financiamentos internacionais - etc...



## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| Agradecimentos.....   | vi |
| 1. Introdução.....  | 1  |
| 2. Criação do Banco Mundial.....                                      | 4  |
| 2.1. O Cenário Econômico de Bretton Woods.....                        | 4  |
| 2.2. Estrutura.....   | 8  |
| 2.3. Composição do Capital.....                                       | 12 |
| 2.4. Sistema de Decisão.....  | 13 |
| 2.5. O Grupo do Banco Mundial.....                                    | 14 |
| 3. Evolução das Formas de Atuação.....                                | 17 |
| 3.1. Décadas de 50 e 60.....  | 18 |
| 3.2. Anos 70.....   | 20 |
| 3.3. A Crise dos Anos 80.....   | 23 |
| 4. O Combate à Pobreza: Desafio para o Banco Mundial nos Anos 90..... | 30 |
| 4.1. Definição e Mensuração.....                                      | 33 |
| 4.2. Implementação das Políticas – o Ciclo do Projeto.....            | 39 |
| 4.3. Debate Atual.....  | 43 |
| 5. O Banco Mundial e a Ajuda à Educação.....                          | 50 |
| 5.1. Os Empréstimos para a Educação no Brasil.....                    | 56 |

|   |    |
|---|----|
| 6. Financiando a Educação no Estado de São Paulo: o Projeto “Inovações no Ensino Básico”..... | 60 |
| 6.1. Antecedentes e Justificativas.....   | 63 |
| 6.2. Conteúdo.....  | 66 |
| 6.3. Reorientação.....  | 72 |
| 6.4. Execução Financeira.....   | 80 |
| 6.5 Resultados.....   | 85 |
| 7. Conclusão.....   | 91 |
| 8. Bibliografia.....  | 94 |

## AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos vão, em primeiro lugar, ao Professor Dalmo do Valle Nogueira Filho que me apresentou, ainda no Curso de Graduação, o instigante tema dos organismos internacionais e, posteriormente, quem me concedeu o tempo necessário para a conclusão da dissertação.

Em segundo lugar, agradeço aos meus pais, sem os quais teria sido impossível chegar até aqui.

Em especial, agradeço à Professora Maria Cecília Spina Forjaz, pela orientação, e à Professora Teresa Roserley Neubauer da Silva, Secretária da Educação do Estado de São Paulo, pela disponibilização de documentos oficiais.

Agradeço também ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, pela bolsa concedida nos primeiros anos de estudo e à equipe técnica da Secretaria de Estado da Educação, pelo material e atenção despendida.

Finalmente, agradeço aos meus queridos Alexandre e Pedro que souberam, pacientemente, compreender a importância deste trabalho.

## 1. INTRODUÇÃO

Criado em 1944 pelo Acordo de Bretton Woods, o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD é hoje uma das cinco agências que compõem o Grupo do Banco Mundial.

Seu propósito de ajuda à reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra Mundial foi logo substituído pela ajuda ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.

Seus recursos, oriundos das principais economias do mundo, passaram a ser emprestados por longo períodos, com acréscimo da taxa de juros vigente no mercado financeiro internacional e segundo critérios previamente definidos, que refletiam os interesses dos seus países controladores.

Ao longo dos anos, no entanto, o conceito de desenvolvimento para o Banco mudou, assim como mudaram suas formas de atuação, passando pela ênfase ao crescimento econômico puro e simples, pela industrialização substitutiva das importações – daí a ajuda à infra-estrutura, pelo financiamento da agricultura, pelos empréstimos a políticas sociais vinculados ao crescimento, até chegar ao combate à pobreza que, buscando aumentar a renda da população pobre, não se desprende dos interesses dos países ricos que vêem nessas economias um grande mercado potencial.

O entendimento do Banco sobre o combate à pobreza centra-se no conceito de capital humano, único insumo capaz de garantir à população pobre o aumento da sua renda. Neste conceito, está o atendimento às necessidades básicas do indivíduo, que compreende saúde, educação, habitação, saneamento e todo o mais essencial à vida.

A ajuda à educação foi a política selecionada para exemplificar o modo de atuação do Banco Mundial no Brasil, a partir de um financiamento realizado para a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo para desenvolver o projeto denominado “Inovações no Ensino Básico” cujo conteúdo, bastante

abrangente, tinha por objetivo melhorar o ensino fundamental nas regiões mais pobres do Estado.

Descrevendo a constituição e a postura do Banco Mundial, que com sua política de atuação privilegia os interesses dos países desenvolvidos, atualmente concedendo empréstimos para o financiamento de políticas de combate à pobreza nos países em desenvolvimento, a finalidade deste trabalho é analisar como o Banco Mundial conceitua e entende a pobreza e as formas de combatê-la e como a ajuda à educação faz parte de sua forma de atuação. Ao analisar o empréstimo concedido para a realização do projeto para o Estado de São Paulo, a intenção é verificar se sua execução culminou nos resultados pretendidos.

Com esse propósito foi realizado, em primeiro lugar, um levantamento bibliográfico, ou seja, foram colhidas e analisadas as fontes secundárias de investigação, incluindo a pesquisa eletrônica, de onde emergiu os fundamentos teóricos e os aspectos históricos do tema.

Em seguida, foi realizada consulta às fontes primárias de investigação: os documentos oficiais elaborados pela Secretaria de Estado da Educação e pelo Banco Mundial foram verificados e seu conteúdo amplamente explorado para a realização do trabalho.

Por fim, foi realizada uma entrevista, precedida de várias conversas informais com a equipe técnica do projeto, com a Sra. Ana Maria Cunha Ferraz de Paiva, técnica da Secretaria de Estado da Educação e membro da Unidade Gerenciadora do Projeto, que acompanhou, desde a concepção até a compilação dos resultados, todas as etapas do projeto “Inovações no Ensino Básico”.

Após esta introdução, o capítulo 2 tratará da criação do Banco Mundial e das condições econômicas que permeavam a ordem internacional naquele momento. Versará sobre a estrutura do Banco, a maneira como seu capital foi constituído e o modo de funcionamento do seu sistema de decisão. Demonstrará ainda, a composição do Grupo do Banco Mundial, formado por cinco



organismos voltados para a promoção do desenvolvimento mas que possuem finalidades e características distintas.

No capítulo 3 será feita uma análise da forma de atuação do Banco Mundial que foi se modificando e se adaptando às novas necessidades mundiais ao longo dos anos.

O capítulo 4 é dedicado ao estudo da pobreza na concepção do Banco Mundial – como ele a conceitua e mensura, quais são as etapas exigidas nos projetos para combatê-la e como a questão será enfrentada no século XXI.

No capítulo 5, a política do Banco Mundial de ajuda à educação é destacada das demais políticas de combate à pobreza e são apontados os empréstimos por ele concedidos para políticas educacionais no Brasil.

Finalmente, o capítulo 6 será dedicado ao estudo de caso – o projeto “Inovações no Ensino Básico” desenvolvido na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo com financiamento do Banco Mundial.

A conclusão e as referências bibliográficas encerram este trabalho que em nenhum momento pretendeu esgotar as considerações sobre o tema, mas apenas sistematizar as informações obtidas de universo rico e extremamente interessante onde a análise de um empréstimo específico pôde dimensionar a relação entre a concepção teórica estabelecida e os resultados de um caso concreto.

## **2. CRIAÇÃO DO BANCO MUNDIAL**

O Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) foi criado juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1944, mais precisamente a 22 de julho de 1944, quando se realizou em New Hampshire, Estados Unidos, a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas.

O Acordo que deu origem a essas duas instituições ficou conhecido como Acordo de Bretton Woods, cidade onde foi celebrado. O Brasil, embora tenha participado da reunião e ratificado o Acordo como um dos países-membros do BIRD e do FMI desde a sua constituição, só teve o Acordo apreciado pelo Poder Legislativo no ano seguinte, quando passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 21.177 de 27 de maio de 1945.

### **2.1. O CENÁRIO ECONÔMICO DE BRETTON WOODS**

O progressivo predomínio norte-americano iniciado no começo deste século já se mostrava claramente sustentado quando, em 1944, antes ainda do fim da Segunda Guerra Mundial, aconteceu a Conferência de Bretton Woods, onde foram acordadas as novas regras para o funcionamento do Sistema Monetário Internacional.

A Conferência se deu com o intuito de traçar novas rédeas para a economia mundial então em crise pela ausência de uma moeda internacional única. O despontar da Primeira Guerra Mundial marcou o virtual fim da hegemonia britânica. Durante a guerra, a Grã-Bretanha retirou o seu apoio ao antigo sistema ao desvincular a libra esterlina do ouro. Nesse ínterim, os Estados Unidos começaram a assumir o papel de grande credor internacional, deslocando

o centro do poderio econômico mundial. Diante de uma Europa em guerra, os capitais internacionais passaram a rumar para os Estados Unidos propiciando-lhes a instalação de uma grande capacidade produtiva. Se em 1928 as reservas norte-americanas somavam 55% das reservas mundiais em ouro, logo após a Segunda Guerra elas totalizavam cerca de 70%, ou seja, o dólar americano passou a ser, mundialmente, a moeda capaz de garantir a conversibilidade.

A agenda de Bretton Woods foi dominada por duas idéias básicas para a estruturação da nova economia internacional. A primeira dizia que os Estados Unidos assumiriam o papel de potência hegemônica, pois a economia americana havia emergido da Segunda Guerra Mundial muito bem estruturada e preparada para expandir-se, afinal foi a mobilização de guerra, muito mais que o *New Deal*, que curou a grande depressão. A segunda demonstrava os Estados Unidos, que haviam se tornado uma das nações credoras ao final da Primeira Guerra Mundial, emergindo como grande credor do mundo ao término da Segunda Grande Guerra, pois foram os empréstimos americanos aos aliados que financiaram o esforço bélico.

O Acordo de Bretton Woods vem para corroborar a então iminente hegemonia americana no cenário internacional. O seu principal objetivo era proporcionar um clima monetário estável a fim de facilitar uma retomada do comércio internacional. Havia a intenção de estabelecer novas regras de comércio, com as quais os países comerciantes pudessem conviver e confiar a uma nova agência internacional a autoridade de fazê-las cumprir. Durante a Conferência foram debatidas as propostas de dois economistas, Harry Dexter White, técnico do Departamento do Tesouro norte-americano e J. M. Keynes, assessor do Ministério da Fazenda britânico.

Como resultado da Conferência de Bretton Woods ficou a criação de um sistema monetário de paridades fixas, pelo qual cada país ingressante na Ordem Financeira Internacional atribuía uma paridade cambial à sua moeda não podendo modificá-la além de um intervalo pré-estabelecido. Para controlar este

mecanismo internacional foi criado um organismo, o Fundo Monetário Internacional, do qual participavam todos os países integrantes da nova Ordem. Para financiar a reconstrução das nações destruídas pela guerra, bem como para financiar o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos foi criado o BIRD. Apesar dos protestos de Keynes, os Estados Unidos, queriam e conseguiram, que as duas instituições ficassem localizadas em Washington, onde os Departamentos de Estado e de Tesouro poderiam observá-las de perto.

Como garantia de bom procedimento, os países devedores, antes de conseguirem empréstimos do BIRD, eram obrigados a fazer parte do FMI. Assim, o objetivo dos Estados Unidos de garantir um clima monetário estável para a retomada do comércio internacional foi alcançado com o Acordo de Bretton Woods.

Dessa forma, a hegemonia americana garantiu a instalação de uma nova ordem econômica e financeira internacional, tendo o dólar como padrão de conversibilidade e a política interna norte-americana como ditadora dos rumos que a economia mundial passaria a seguir. O sistema ouro-dólar era claramente superior ao clássico padrão ouro pois, ao contrário deste, dólares podiam ser criados para expandir o comércio mundial. E os Estados Unidos expandiram a oferta de sua moeda internacionalmente através de déficits no seu balanço de pagamentos, assumindo o papel de banco central do mundo.

Os problemas em acomodar a hegemonia americana, e daí o Acordo de Bretton Woods, estavam profundamente inter-relacionados com a formação dos meios efetivos para o gerenciamento econômico mundial. Desde meados do século XIX existia uma evidente correlação entre uma relativa estabilidade econômica internacional e a existência de um poder hegemônico no mundo.

Os Estados Unidos beneficiaram-se desproporcionalmente dos arranjos de Bretton Woods e se tornaram a nação mais rica da história do mundo. Mas, em uma geração, a Europa e o Japão se recuperaram da devastação da guerra e estavam prontas para contrapor a supremacia industrial norte-americana.



Já no decorrer dos anos 60, a hegemonia dos Estados Unidos começou a deteriorar-se. Os estoques norte-americanos de ouro continuavam a minguar enquanto aumentavam as reservas em dólar no exterior. A raiz do problema estava nos volumosos e crescentes déficits norte-americanos.

Os Estados Unidos financiaram a guerra através de um dispositivo muito utilizado – a emissão de moeda. Como consequência dos volumosos gastos, o governo enfrentou grandes déficits orçamentários, os quais eventualmente levariam à alta das taxas de juros. Tentando evitar a alta destas taxas, o que fatalmente abalaria a situação hegemônica dos Estados Unidos, o governo voltou a pressionar o FED – Banco Central norte-americano – a emitir mais moeda.

Como reflexo da situação pendente da economia norte-americana, periódicas explosões especulativas sitiaram o dólar. Diante dessa situação, governos estrangeiros assediavam o Tesouro americano procurando trocar seus dólares por ouro. O estoque de ouro minguou; o lastro do dólar em ouro praticamente já não podia ser honrado. Com o passar do tempo, tornou-se evidente que esse sistema nada mais era que um joguete dos interesses da política dos Estados Unidos.

Simplesmente havia dólares demais nos mercados de moeda no mundo, e, apesar das periódicas reavaliações das moedas na Europa, o dólar manteve-se artificialmente valorizado devido ao sistema de taxas fixas do FMI. Como ocorrera com a libra no passado, o dólar destinava-se a ser desvalorizado. A única questão era quando.

Em 1971 Nixon quebra o que fora estabelecido em Bretton Woods dizendo não mais garantir a conversibilidade entre o ouro e o dólar. O dólar é desvalorizado e todos os países do mundo que têm suas reservas em dólares saem prejudicados. Uma nova ordem econômica entra então em questão. A hegemonia norte-americana, presente na atuação dos organismos internacionais criados em Bretton Woods, passa a ser a hegemonia dos países ricos que incluem



o Japão, a França, o Reino Unido, a Alemanha, a Itália e o Canadá - o chamado "Grupo dos 7" ou "G-7".

## **2.2. ESTRUTURA**

A estrutura organizacional e, mais precisamente, a estrutura de decisão do BIRD foi criada à semelhança de uma sociedade por ações, sendo composta por:

a) JUNTA GOVERNATIVA (OU DE GOVERNADORES): Como a convenção constitutiva do Banco expressamente diz, ela detém todos os poderes do Banco e é composta por um governador e um suplente nomeados por cada um dos membros, segundo os critérios que melhor lhe convierem, para um mandato de 5 anos, sendo possível a renomeação<sup>1</sup> (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1947).

É de competência exclusiva da Junta Governativa:

- a admissão de novos membros e a determinação das condições do seu ingresso;
- o aumento e a diminuição de capital;
- a suspensão de um membro;
- a decisão sobre apelações contra interpretações da Convenção Constitutiva pelos Diretores-Executivos;
- a concertação dos meios de cooperação com outras organizações internacionais;
- a decisão sobre a suspensão permanente das operações do Banco e a distribuição dos seus haveres;

---

<sup>1</sup> Até 30 de junho de 1995 era governador do Brasil junto ao Banco Mundial Pedro Sampaio Malan, atual Ministro da Fazenda do Brasil, sendo seu suplente Gustavo J. L. Loyola, ex-presidente do Banco Central do Brasil.

- a determinação da distribuição da renda líquida.

Todas as demais atividades, além dessas supracitadas, podem ser delegadas aos Diretores-Executivos.

A Junta escolherá um dos governadores para ser seu presidente e realizará, pelo menos, uma reunião por ano, conduzida por ele. Tanto os Diretores-Executivos quanto a própria Junta podem convocar outras reuniões quando acharem conveniente desde que esta convocação seja feita por cinco membros ou pelos membros que reunam um quarto ou mais do total de votos.

O quórum para qualquer reunião da Junta, conforme dispõe a alínea “c”, da seção 2 do artigo V, da Convenção, será “uma maioria de governadores que possuam no mínimo dois terços do total dos votos possíveis”. Há, no entanto, a possibilidade de votação sem que uma reunião seja convocada através de um processo previamente estabelecido, no qual os governadores votam para uma questão específica apontada pelos Diretores-Executivos.

É a Junta também que determina as condições, estabelecendo o regulamento, para que os empréstimos sejam concedidos. Desde que ela delegue parte desta competência para os Diretores-Executivos, eles estarão aptos para fazer o mesmo.

Por fim, a Junta é responsável pelo estabelecimento dos vencimentos dos Diretores-Executivos e do Presidente, bem como pelo contrato de trabalho deste último.

As decisões da Junta Governativa, salvo exceções expressamente previstas, são tomadas por maioria, sendo que cada governador é titular de 250 votos mais 1 voto para cada ação subscrita e em posse do seu país. Assim sendo, fica fácil concluir que, no âmbito deste órgão, aqueles países que detém o maior número de ações conseguem facilmente compor uma maioria e, se é este órgão o principal dentro do Banco mesmo porque é ele quem orienta e decide as políticas de empréstimos e financiamentos, parece claro que a atuação do BIRD é condicionada à decisão e, conseqüentemente, aos interesses desses países.

b) DIRETORES-EXECUTIVOS: São eles responsáveis pelo funcionamento geral do Banco e exercem todos os poderes que a Junta Governativa lhes atribui para este fim. Eram, quando da criação do Banco, em número de doze, não sendo necessariamente governadores. Desses doze, cinco eram nomeados pelos cinco países com maior número de ações. Os sete restantes eram eleitos pelos governadores, excetuados aqueles representantes dos países que nomeiam, e respeitando a quantidade de votos de cada um, que era proporcional ao número de ações de cada país-membro. Atualmente, os Diretores-Executivos são em número de vinte e quatro: cinco continuam sendo nomeados pelos mesmos critérios<sup>2</sup> e dezenove passaram a ser eleitos também conforme o critério da Convenção constitutiva. Dessa forma, mais uma vez os países que detêm maior quantidade de ações, e que são desenvolvidos, têm o privilégio de nomear cinco dos vinte e quatro representantes que serão os detentores do maior número de votos.

O aumento do número de Diretores eleitos estava previsto no artigo V da Convenção, pois previa-se a admissão de novos membros. Tal aumento é de competência da Junta, com uma maioria de quatro quintos do total de votos. Cada Diretor é eleito para um mandato de 2 anos; os nomeados também o são para o mesmo período.

O quórum para qualquer reunião é da maioria dos Diretores que representem, no mínimo, a metade do total dos votos possíveis. O número de votos de cada Diretor, por sua vez, será: - para os nomeados, o mesmo critério da Junta, ou seja, 250 votos para cada um deles mais 1 voto para cada ação do país que representa; - para os eleitos, o número de votos será o correspondente ao dos

---

<sup>2</sup> Segundo o *Informe Anual* de 1995, os cinco Diretores-Executivos nomeados são representantes dos Estados Unidos, do Japão, da Alemanha, da França e do Reino Unido que, nesta ordem, possuem o maior número de ações do Banco.

países que votaram por ele e que, portanto, são por ele representados<sup>3</sup>. Como consequência, tem-se Diretores com representações e pesos distintos, o que implica um sistema de decisões entre eles originalmente desigual.

c) PRESIDENTE: Situado no topo da estrutura organizacional, o Presidente é escolhido pelos Diretores-Executivos e não pode ser nem um governador nem um dos Diretores-Executivos.

Sua principal função é dirigir os Diretores-Executivos não tendo, porém, direito de voto em suas reuniões, exceto em caso de empate. Pode também participar das reuniões da Junta Governativa porém sem direito a voto em nenhuma hipótese. Ele é o chefe do quadro de funcionários do Banco - tanto técnicos como administrativos - mas age sob orientação dos Diretores-Executivos.

Da mesma forma que é eleito pode ser demitido pelos Diretores-Executivos, sendo James D. Wolfensohn o atual Presidente do Banco.

d) DEMAIS ÓRGÃOS: Assim como a do Presidente, a atuação do *staff* do Banco está disciplinada na seção 5 do longo artigo V da Convenção constitutiva, e seu ponto mais importante diz respeito à atuação desses funcionários que, juntamente com o Presidente, desde que no exercício de suas funções, estão subordinados exclusivamente ao Banco e a nenhuma outra autoridade. Ao dizer isso, a Convenção pretende isentar a atuação do Banco de qualquer conotação nacionalista no sentido de eximi-lo de qualquer viés personalista ou de parcialidade.

Dentro de sua estrutura, no entanto, o Banco conta também com um CONSELHO CONSULTIVO, composto por um mínimo de sete pessoas e escolhido pela Junta de Governadores para um período de dois anos. Tal Conselho, formado por representantes dos setores bancário, comercial,

---

<sup>3</sup> Por exemplo, se um brasileiro se candidata a Diretor-Executivo e é eleito pelos votos dos governadores brasileiro, argentino, chinês e indiano esse Diretor representará os países que o elegeram e será detentor do número de votos correspondente às ações em posse desses quatro países.



industrial, trabalhista e agrícola, reúne-se uma vez por ano com o intuito de examinar e dar seu parecer a respeito das diretrizes gerais seguidas pelo Banco.

Finalmente, há um COMITÊ DE EMPRÉSTIMOS, nomeado pelo Banco, mas que atua junto ao país onde o projeto está sendo desenvolvido por intermédio de um perito, escolhido pelo governador do país em questão, e de outros funcionários do quadro técnico do Banco.

### **2.3. COMPOSIÇÃO DO CAPITAL**

O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento foi criado com 45 membros fundadores, dentre os quais o Brasil<sup>4</sup>. O seu capital inicial, de dez bilhões de dólares americanos, foi dividido em cem mil ações a serem subscritas por seus membros proporcionalmente à importância de cada um deles ou aos interesses envolvidos no contexto da economia mundial. O Brasil, por exemplo, subscreveu o correspondente a 105 milhões de dólares, enquanto o Canadá subscreveu 325 milhões, a França 450 milhões e os Estados Unidos 3.175 milhões.

O aumento de capital somente era possível com três quartos do total de votos. Quando isto acontecia, porém, cada membro tinha a oportunidade de subscrever uma quantidade de ações que possibilitasse a manutenção da razão, antes por ele detida, do capital total do Banco, ou seja, a participação proporcional de cada membro pode ser, se ele assim quiser, mantida, pois lhe é aberta a possibilidade de subscrição desse volume de ações. Em outras palavras, o montante de ações que cada país possui e sua conseqüente influência no sistema de decisões do Banco foi mantida, ao longo do tempo, tal qual a

---

<sup>4</sup> Atualmente o BIRD possui 181 países-membros.



estabelecida no ato da sua constituição, ou seja, a maior fatia das ações sempre esteve nas mãos dos Estados Unidos da América.

No ato da admissão como membro do BIRD, cada país paga 20% do valor total das suas ações. Desses 20%, 2% devem ser pagos em ouro ou em moeda dos Estados Unidos; os outros 18% devem ser pagos em moeda do próprio país. Os 80% restantes, por sua vez, devem ficar disponíveis junto à autoridade monetária competente de cada país-membro com a finalidade de garantir as obrigações por ele contraídas junto ao Banco.

Ainda dentro do artigo II da Convenção constitutiva, há uma seção, a de número 9, que prevê correção para o valor nominal da moeda de um membro que, eventualmente, pode ser reduzido ou desvalorizado cambialmente no mercado internacional. Nesses casos, tal membro deve pagar ao Banco uma quantia adicional em sua própria moeda com a finalidade de manter o valor que ela possuía quando da subscrição inicial.

Finalmente, o tratamento do capital é encerrado com a proibição de penhora ou caução de suas ações por parte dos países membros, que só poderão transferi-las ao próprio Banco.

## **2.4. SISTEMA DE DECISÃO**

Pela estrutura do Banco pode-se notar que as decisões estão concentradas na Junta Governativa e nos Diretores-Executivos que, por sua vez, possuem um número de votos proporcional à quantidade de ações detidas pelos países que representam, implicando uma assimetria no poder de decisão. Esta situação, contudo, fica ainda mais grave ao se constatar que o número de Diretores-Executivos nomeados, e o critério para tanto, não podem ser modificados; e que há uma previsão para a manutenção da proporção de ações que cada país possui

em relação ao total de ações toda vez que há aumento ou diminuição de capital. Consequentemente, a estrutura de poder dentro do Banco, criada nos moldes de Bretton Woods, ou seja, no ápice da hegemonia norte-americana, está fadada a perpetuar-se ao longo dos anos, direcionando empréstimos e sua atuação segundo os critérios aprovados pelos países detentores do maior número de ações.

Ao analisar-se o poder de voto de cada um dos países em relação ao total dos votos possíveis pode-se facilmente observar que o grupo de países que compõe o chamado “G-7”, ou seja, Estados Unidos, França, Reino Unido, Alemanha, Canadá, Japão e Itália, detiveram historicamente cerca de 50% do total de votos junto ao Banco, podendo, claramente, conduzir as decisões a serem tomadas.

Neste sentido, diz Luiz Carlos Bresser Pereira (1995, p.34): o Banco “continuará a ser uma organização bem sucedida ou não, dependendo de sua capacidade de enfrentar e resolver suas recorrentes crises e principalmente de sua capacidade de contribuir efetivamente para o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento, em vez de ser um mero representante dos interesses e ideologias dos seus principais acionistas”.

## **2.5. O GRUPO DO BANCO MUNDIAL**

Apesar de ser comumente tratado por Banco Mundial, o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD é apenas um dos componentes do Grupo do Banco Mundial.

Ainda que no momento da sua criação o BIRD não fosse além da sua própria estrutura, com o passar do tempo, no entanto, para melhor atender às suas finalidades que, apesar de não terem se modificado em suas bases, haviam

se adaptado às novas necessidades da economia mundial, foram sendo criadas agências subsidiárias a ele com objetivos específicos. O conjunto desses organismos que hoje se denomina “Banco Mundial” ou, mais precisamente, “Grupo do Banco Mundial”, sendo composto por 5 agências:

- BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento) é a principal organização de crédito do Grupo; é o maior fornecedor de empréstimos para países em desenvolvimento de rendas médias e um grande canalizador de recursos junto aos mercados internacionais. Tendo sido formado por 45 países, contava em 1999 com 181 membros, todos eles obrigatoriamente também países-membros do FMI. Os prazos de seus empréstimos, que são concedidos a taxas competitivas<sup>5</sup>, variam de 15 a 20 anos e este é um importante fator para os países que têm nesses recursos a única fonte de financiamento disponível. Apesar de seus empréstimos implicarem a necessidade de contrapartida do valor financiado por parte do país devedor, ter um financiamento junto ao Banco significa possuir um aval para os recursos disponíveis no mercado internacional. O BIRD oferece também um período de indulgência, que varia de 3 a 5 anos, para que os países iniciem o pagamento do principal emprestado.

- IFC (Corporação Financeira Internacional) foi criada em 1956 com a finalidade de estimular as atividades do setor privado nos países em desenvolvimento; seu papel é ajudar tais empresas a obterem recursos no mercado financeiro internacional proporcionando-lhes assessoria e assistência. Tinha, em 1999, 174 membros. Funciona, de fato, como um banco de investimentos só que com garantia do governo do país beneficiado. Seus

---

<sup>5</sup> “Até 1980, os juros dos empréstimos eram cobrados a uma taxa fixa média de 8% a.a. A partir de 1980, o Banco instituiu a taxa variável, de acordo com o custo do dinheiro no mercado internacional, acrescida de mais 0,5% sobre o total dos empréstimos tomados pelo Banco nesse mercado e que constituirão as reservas para empréstimo aos países receptores. Esta sobretaxa cobrada pelo BIRD vai, naturalmente, encarecer os seus empréstimos em relação aos custos do mercado internacional”. (TOMMASI, WARDE e HADDAD, 1996, p.234)

recursos provêm do mercado financeiro internacional (80%) e do próprio BIRD (20%), não estando disponíveis aos países que não são membros deste.

- IDA (Associação Internacional para o Desenvolvimento) foi criada em 1960, para ajudar e promover o desenvolvimento nos países mais pobres, ou seja, com renda per capita anual inferior a US\$ 610,00 e, por isso, sem condições de levantar empréstimos junto ao BIRD; seus financiamentos têm juros menores, às vezes inexistentes, e prazos muito maiores (chegando a 40 anos) que os do BIRD. Contava, em 1999, com 160 membros e recursos provenientes de doações dos países mais ricos e dos lucros do BIRD. Acabou por ser um instrumento de transferência de recursos.

- ICSID (Centro Internacional de Resolução de Disputas de Investimentos), estabelecido em 1966, tinha por fim estabelecer regras de conduta para investidores e Estados a fim de evitar as disputas ao invés de propriamente resolvê-las; proporciona instalações para a conciliação e arbitragem das disputas entre governos e investidores estrangeiros. Em 1999 tinha 131 membros, tendo funcionado, até setembro de 1994, em mais de 30 casos.

- MIGA (Agência Multilateral de Garantia de Investimento) criada em 1988 para ajudar os países em desenvolvimento a atraírem recursos estrangeiros mediante o cálculo do risco envolvido nos investimentos e o fornecimento de seguro contra eventuais riscos políticos. Possui uma equipe de técnicos própria e preparada para assessorar os países nos seus esforços para atrair recursos externos; funciona por intermédio de apólices que cobrem investimentos pelo prazo de 15 a 20 anos. Em 1999 possuía 149 membros.



### 3. EVOLUÇÃO DAS FORMAS DE ATUAÇÃO

Dentre outros, a Conferência realizada em Bretton Woods tinha por objetivo estabelecer novas regras para o funcionamento do Sistema Monetário Internacional e, por conseguinte, da economia mundial; sua maior consequência, no entanto, foi de ordem prática pois foi a partir dela que o dólar norte-americano passou a circular como reserva de valor e moeda internacional, deixando clara a hegemonia que os Estados Unidos exerceriam, a partir de então, no mundo do pós-guerra. Com o aparecimento da “Guerra Fria”<sup>6</sup>, logo depois, a preocupação em integrar as economias em desenvolvimento à lógica capitalista tornou-se ainda maior.

O BIRD, atualmente uma das agências que compõem o Grupo do Banco Mundial, nasceu desse Acordo com a finalidade específica da reconstrução, isto é, com o intuito de financiar a recomposição das economias européias destruídas pela Segunda Guerra Mundial. Com a aprovação do Plano Marshall<sup>7</sup>, em 1947, e diante da rápida recuperação da Europa, tal compromisso esvaziou-se e a atuação do Banco se voltou para a promoção do desenvolvimento nos países ditos do Terceiro Mundo<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> “Os 45 anos que vão do lançamento das bombas atômicas até o fim da União Soviética não formam um período homogêneo único na história do mundo. [...] a história desse período foi reunida sob um padrão único pela situação internacional peculiar que o dominou até a queda da URSS: o constante confronto das duas superpotências que emergiram da Segunda Guerra Mundial na chamada ‘Guerra Fria’”. (HOBSBAWM, 1996, p.223)

<sup>7</sup> “Enquanto o Banco Mundial emprestou menos de 800 milhões de dólares até 1954, os créditos e doações norte-americanos amparados pelo Plano Marshall atingiram a cifra de 46,8 bilhões de dólares em igual período.” (LICHTENSZTEJN e BAER, 1987, p.140)

<sup>8</sup> Termo cunhado na década de 50 que agrupou os Estados pós-coloniais que surgiram após a Segunda Guerra Mundial, junto com a maior parte da América Latina, em contraste com o “Primeiro Mundo” dos países capitalistas desenvolvidos e o “Segundo Mundo” dos países desenvolvidos comunistas. Os países que compunham esse novo “bloco” eram todos pobres, se comparados com o mundo desenvolvido, dependentes, todos tinham governos que queriam desenvolver-se e nenhum acreditava que o mercado mundial capitalista, baseado nas vantagens comparativas, ou a empresa privada, espontânea e internamente, alcançassem esse fim. (HOBSBAWM, 1996, p.349-350)



### 3.1. DÉCADAS DE 50 E 60

No início dos anos 50 o BIRD começa a caracterizar-se como Banco de Desenvolvimento<sup>9</sup>, entendendo o desenvolvimento, no entanto, como o mero crescimento econômico dos países; seus empréstimos, portanto, destinavam-se, de um modo geral, ao financiamento de projetos de infra-estrutura básica considerada insumo fundamental para o crescimento<sup>10</sup>.

O desenvolvimento era visto como a transformação de uma economia eminentemente agrícola em uma economia industrial, dependente do capital privado e dos investimentos em energia, comunicação e transportes.

No período que vai de meados dos anos 50 até o fim da década de 60, o Banco se consolida como agência de desenvolvimento e passa a orientar a América Latina, bem como o Brasil, em seu modelo de crescimento substitutivo de importações, iniciando uma tradição de influência que se faz presente até hoje. Nesta época, o BIRD começa a entender que o desenvolvimento não se restringe ao crescimento econômico pois o progresso da indústria e, conseqüentemente, das cidades trouxe problemas até então excluídos da órbita de atuação do Banco, como por exemplo, o problema da insuficiência na produção de alimentos gerado pela intensa migração campo-cidade. Assim, neste período são financiados projetos de infra-estrutura, principalmente nas áreas de transportes e energia, além de serem destinados recursos para a indústria, agricultura e educação.

---

<sup>9</sup> Dizia o Relatório Anual de 1950-51: "O Banco não se considera uma mera fonte de recursos para projetos isolados, mas ele está preparado para assumir um papel ativo e contínuo junto aos problemas de desenvolvimento que venham a atingir seus países-membros". (LATEEF, 1995, p.19). *Trad. própria*.

<sup>10</sup> Convém explicitar que o crescimento econômico é o aprimoramento da economia pelo simples incremento quantitativo do PIB enquanto o desenvolvimento é um conceito mais amplo que engloba além do crescimento econômico as externalidades sociais que devem ser concomitantemente aprimoradas. Tais conceitos, no entanto, nem sempre foram assim entendidos pelos técnicos do Banco Mundial. Até meados dos anos 50, por exemplo, o Banco via o crescimento econômico como causa e fim do desenvolvimento.

A diversificação de tarefas do Banco culminou na década de 70, mas iniciou-se em 1969 quando o próprio Banco encomendou ao ex-primeiro-ministro canadense, L. B. Pearson, ganhador do Prêmio Nobel da Paz, um relatório, denominado *Partners in Development*<sup>11</sup>, onde salientou-se o limitado âmbito das funções do Banco Mundial, uma vez que suas funções, naquele momento, restringiam-se ao apoio ao crescimento econômico dos países subdesenvolvidos pela via da infra-estrutura e do aumento nos investimentos produtivos. O relatório preveniu também “quanto à necessidade de redefinir as funções do Banco e de torná-las mais atentas aos desequilíbrios sociais internos e à marcha da economia internacional.” (LICHTENSZTEJN e BAER, 1987, p.142)

Atualmente o Banco Mundial possui uma estrutura complexa e uma equipe técnica bastante diversificada e especializada, mas nem sempre foi assim. Quando começou a conceder empréstimos na década de 50, a análise do Banco restringia-se aos aspectos formais do projeto. Rapidamente, com a criação do Departamento de Projetos, em 1952, o Banco passou a realizar análises mais cuidadosas e desenvolveu técnicas de avaliação de projetos<sup>12</sup>.

Durante os anos 60, constatou-se que as análises e estudos realizados até então eram insuficientes para atender às novas demandas por projetos que, passaram então, a ser classificados por programas, na sua maior parte, de longo prazo.

A concentração de esforços exclusivamente nos projetos implicou dificuldades de avaliação do impacto dos mesmos no crescimento dos países, trazendo a necessidade de “enquadrar os projetos financiáveis no contexto da problemática específica de uma país ou de um setor econômico. [...] Esse tipo de preocupações propiciou o estudo das realidades específicas dos diferentes

---

<sup>11</sup> Este relatório ficou mundialmente conhecido como “Informe Pearson”.

<sup>12</sup> Foi nessa época que os financiamentos de infra-estrutura nos países subdesenvolvidos estavam a todo vapor, concentrando os esforços do Banco. (LICHTENSZTEJN e BAER, 1987, p.147)

países subdesenvolvidos e dos seus problemas setoriais. Assim se originaram os relatórios sobre países (World Bank Country Economic Reports) e os documentos de trabalho (Working Documents)<sup>13</sup>.” (LICHTENSZTEJN e BAER, 1987, p.147-148)

As críticas sofridas pelo incentivo ao modelo de desenvolvimento baseado no crescimento econômico bem como os resultados obtidos ao longo desses anos<sup>14</sup> levaram o Banco Mundial a considerar novas variáveis na sua ajuda ao desenvolvimento. Introduz-se, então, problemática sócio-política na ajuda aos países em desenvolvimento: “de origem econômica, o problema do desemprego via-se, adicionalmente agravado como um problema social, por um sistema educacional inadequado, que não desenvolvia a formação profissional em função das necessidades do mercado de trabalho. Ao final da década de 60, a educação era vista pelo *Informe* (Pearson) como uma formação técnica especializada que se associa a uma maior absorção de tecnologias modernas” (LICHTENSZTEJN e BAER, 1987, p.182).

Nota-se, portanto, que o Banco Mundial começa a prestar atenção na educação e a colecionar os elementos que pautarão sua atuação dali por diante.

### 3.2. ANOS 70

Na década de 70, mais precisamente a partir de 1968, sob a direção de Robert McNamara, o Banco mudou seu perfil de financiamento. Ao mesmo

---

<sup>13</sup> Os relatórios setoriais do Banco Mundial bem como seus estudos sobre os países são, até hoje, documentos de análise e pesquisa de importância reconhecida internacionalmente.

<sup>14</sup> A nova realidade econômica internacional já apontava para novas necessidades, como bem salientaram LICHTENSZTEJN e BAER (1987, p.181): “Criaram-se, assim, obstáculos internos e externos para o próprio avanço do processo de industrialização. [...] a política de substituição de importações, protecionista e voltada para o mercado interno, consolidou uma indústria pouco competitiva internacionalmente.”

tempo que aumentaram os empréstimos concedidos, aumentou a preocupação com a redução da pobreza e com o desenvolvimento dos recursos humanos, considerados um elemento essencial para o desenvolvimento econômico só então entendido como crescimento econômico com melhoria nas condições sociais da população.

A partir dessa constatação, a atuação do Banco Mundial passa a ter dois objetivos, o crescimento econômico e a satisfação das necessidades básicas, compostos em uma mesma estratégia<sup>15</sup>. Esses dois objetivos, apesar de não apresentarem uma hierarquia, eram encadeados no tempo: o combate à pobreza exigia grandes investimentos em infra-estrutura produtiva e social, em educação, saúde, moradia, controle demográfico, nutrição, criação de empregos, entre outros; recursos para esses fins, no entanto, deviam vir do aumento de produtividade; ou seja, se não houvesse crescimento seria impossível alcançar o nível mínimo de bem-estar. Dessa forma, o ataque à pobreza adquire dimensão própria, porém defasada no tempo em relação ao crescimento econômico, isto é, para o Banco Mundial a satisfação das necessidades básicas estava subordinada ao crescimento econômico e à acumulação de capital<sup>16</sup>.

Diante do crescente volume de recursos disponível no mercado financeiro internacional, o fluxo de investimentos do Banco Mundial e demais organismos prestamistas diminuiu; sua importância, todavia, permaneceu pois possuir um contrato de financiamento junto a esses organismos significava um “sinal verde” para os credores privados internacionais.

---

<sup>15</sup> “O argumento, então, foi o de que uma estratégia adequada deveria cobrir tanto o crescimento econômico como a satisfação das necessidades básicas: reconheceu-se que um crescimento maior permitiria que uma parte dos recursos gerados no setor moderno pudessem ser utilizados no desenvolvimento de uma maior infra-estrutura social; e, por sua vez, a satisfação das necessidades básicas teria efeitos positivos na expansão do setor moderno da economia.” (LICHTENSZTEJN e BAER, 1987, p.184)

<sup>16</sup> Satisfazer às necessidades básicas “significa empreender as tarefas que permitam melhorar as condições de vida das camadas mais pobres, sempre e quando não comprometam o processo e o estilo do crescimento propriamente dito.” (LICHTENSZTEJN e BAER, 1987, p.186)



Os empréstimos que visavam aos pobres diretamente, via de regra, concentraram-se nas áreas rurais dos países em desenvolvimento que, em média, possuíam 40% da sua população em nível de pobreza absoluta<sup>17</sup>. Os recursos para o desenvolvimento urbano também foram ampliados tendo em vista a melhoria dos serviços básicos. No Brasil, os projetos do Banco foram destinados, nesta época, à modernização do campo e nas cidades, ao desenvolvimento industrial e à obras de infra-estrutura.

“Se no decênio 58-68, 70% dos empréstimos destinaram-se à infra-estrutura, no decênio seguinte esse percentual caiu para cerca de 37%, a agricultura passou para 27%, a indústria para 18%, e os setores sociais, para 12,8%”. (TOMMASI, WARDE e HADDAD, 1996, p.17-18).

Preocupado com a satisfação das necessidades básicas, o Banco Mundial buscou inclui-la nos seus financiamentos por intermédio de dois processos: o aumento da produtividade e da provisão de serviços básicos.

O Banco supunha que o aumento da produtividade incrementaria as possibilidades de elevação no nível de emprego e dos rendimentos da população, reduzindo assim os níveis de pobreza. “No caso do desenvolvimento rural, o conceito de produtividade requer, como condição fundamental, elevar os rendimentos da terra cultivada. [...] No campo urbano, o problema da crescente deterioração das condições de vida de extensas camadas sociais, na concepção do Banco, é explicado por duas razões: 1) a insuficiente capacidade da indústria moderna para absorver uma crescente massa de subempregados e desempregados; 2) as migrações rurais para a cidade.” (LICHTENSZTEJN e BAER, 1987, p.186-188)

A provisão de serviços básicos incluía o controle demográfico e o incentivo a políticas de educação e saúde.

---

<sup>17</sup> O Banco Mundial entendia o nível de pobreza absoluta como sendo aquele em que se encontravam os que não tinham acesso à água potável, ao ensino básico e às condições mínimas de atendimento à saúde.



Todavia, o crescimento econômico continuava sendo o eixo central do desenvolvimento<sup>18</sup>. Diante da crise financeira que atingiu os países em desenvolvimento a partir do fim da década de 70, no entanto, o desafio do Banco passou a ser a concepção de um modelo de crescimento que respeitasse o problema de disponibilidade de divisas e de inserção competitiva no comércio internacional.

### 3.3. A CRISE DOS ANOS 80

A crise mundial do início dos anos 80 levou o Banco Mundial, assim como outros organismos prestamistas, a mudarem sua postura de ajuda. O auxílio ao desenvolvimento dos países latino-americanos, que visava ao crescimento econômico e à satisfação das necessidades básicas, vê-se limitado pela acentuada crise que atinge esses países. Mais uma vez o Banco vai repensar a estratégia de financiamento<sup>19</sup>, desta vez tendo em vista a escassa poupança internacional, antes amplamente disponível para financiar os déficits crescentes nos balanços de pagamentos dos países da América Latina<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Críticos da atuação do Banco Mundial, na tentativa de entender o que o levou a incluir a satisfação de necessidades básicas na sua agenda já a partir da década de 70 dizem que “uma das razões provém da tentativa de apresentar ideologicamente uma resposta à consequência que provoca o próprio estilo de crescimento propugnado pelo Banco. [...] As contradições que esse sistema de funcionamento cria e outras que aguça, tanto no econômico como no político e social, justificam a inclusão de um submodelo de satisfação de necessidades básicas como elemento de ajuste ‘progressista’ que reduza suas heterogeneidades mais flagrantes e ofensivas.” (LICHTENSZTEJN e BAER, 1987, p.192)

<sup>19</sup> “Se na década de 70 buscou-se o crescimento independentemente da estabilidade macroeconômica, agora a estabilidade deve ser buscada, independentemente do crescimento: de agora em diante, o objetivo da nova política se tornou o ajuste estrutural com crescimento - desde que o crescimento seja compatível com a estabilidade”. (MOSLEY, HARRIGAN e TOYE, 1991, p.23). *Trad. própria*.

<sup>20</sup> Diante da moratória do México em 1982 e do crescente endividamento externo dos países em desenvolvimento, fatos estes aliados ao aumento da taxa de juros no mercado internacional, ficou cada vez mais difícil o acesso a recursos que eram até então abundantes.

Como consequência da crise, tornou-se evidente que o desempenho dos projetos financiados pelo Banco Mundial estava também condicionado ao ambiente econômico, político e institucional dos países-clientes. Surge, então, a preocupação direta do Banco com os problemas estruturais e setoriais das economias em desenvolvimento, especialmente das latino-americanas: mais que modernizar e expandir estas economias, fazia-se questão de regulamentar o processo de alocação dos recursos nesses países de forma a atender às novas condições apresentadas pela economia internacional<sup>21</sup>.

Além disso, há um consenso junto à comunidade financeira internacional em reconhecer que Fundo Monetário Internacional não pode arcar sozinho com o montante de recursos necessários para fazer frente à crise mundial. Empréstimos de ajuste macroeconômico, ou estruturais de longo prazo, passam, então, a ser concedidos já no início da década de 80 também pelo Banco Mundial, ou seja, entram em cena os *Structural Adjustment Loans*<sup>22</sup> (SALs). Nas palavras de Maria Clara Couto Soares esta era a “nova modalidade de empréstimo não vinculada a projetos, mas sujeita a condicionalidades amplas e severas de cunho macroeconômico e setorial, que passaram a ser geridos pelo Banco Mundial a partir do início dos anos 80. Até então, diferentemente do FMI, o Banco Mundial não aplicava condicionalidades *stricto sensu*, restringindo suas exigências a aspectos específicos dos projetos que poderiam afetar sua rentabilidade”. (In: TOMMASI, WARDE e HADDAD, 1996, p.26)

---

<sup>21</sup> “...o enfoque do Banco continua fundamentando as principais forças motrizes do crescimento econômico nos processos de formação da poupança e do investimento; mas os potenciais desequilíbrios externos, a que estão sujeitos os países subdesenvolvidos, exige que ele incorpore na sua concepção a necessidade de um processo de expansão das exportações tanto de produtos manufaturados quanto dos de origem primária. Com vistas a isso, apregoa que a economia deve se apoiar em padrões de modernização e de especialização (segundo o sistema internacional de vantagens comparativas), bem como em políticas de estabilização e de ajuste estrutural que promovam, pelo que se vê, a abertura externa e condições favoráveis à participação do capital estrangeiro nessas economias.” (LICHTENSZTEJN e BAER, 1987, p.203)

<sup>22</sup> Esta modalidade de empréstimo é uma evolução dos empréstimos por projetos iniciados na década de 50 que evoluíram, nos anos 60, para os empréstimos a projetos com base em programas.

Tais empréstimos, que pretendiam superar questões macroeconômicas, eram propostos como um programa de médio e longo prazo para fortalecer o balanço de pagamentos dos países em crise. Eles apoiavam mudanças nas políticas econômicas dos países e também reformas estruturais, oferecendo-lhes assistência nos custos dessas mudanças; como consequência, acabavam atuando como catalisadores de recursos externos<sup>23</sup>.

É neste momento portanto que fica clara a influência da comunidade econômica internacional, dirigida pelos países desenvolvidos, nas políticas a serem adotadas pelos países em desenvolvimento, principalmente pela América Latina<sup>24</sup>. Ao tomar por base a estrutura de poder e de decisão dos organismos internacionais que conduziram a economia mundial desde o Acordo de Bretton Woods, ou seja do FMI e do Banco Mundial, pode-se facilmente verificar a hegemonia de tais países sobre todas as decisões de financiamentos.

Em parceria com o FMI, portanto, o Banco Mundial passa a conceder empréstimos vinculados a medidas de estabilização econômica<sup>25</sup> que resgatavam a Teoria Clássica Liberal adaptada às necessidades atuais, sendo intituladas de “*market oriented*” ou simplesmente de “neoliberais” (PEREIRA, MARAVALL e PRZEWORSKI, 1993, p.98).

Segundo aponta Lateef (1995, p.26) em documento oficial do Banco, os países latino-americanos estavam firmemente determinados a implementar as reformas; o papel do Banco Mundial junto a eles foi apenas o de analisar, financiar e orientar as medidas adotadas com o intuito de minimizar as

---

<sup>23</sup> A contração de um empréstimo de ajuste estrutural sinalizava, para o mercado financeiro internacional, que o país beneficiário estava tomando as medidas necessárias para combater a crise e, portanto, estava apto para receber recursos.

<sup>24</sup> “Os empréstimos para ajuste estrutural são uma mostra acabada e explícita dessa vontade de influir globalmente na política econômica interna de diversos países.” (LICHTENSZTEJN e BAER, 1987, p.234)

<sup>25</sup> No biênio 83/84 foi concedido ao Brasil, pelo BIRD, um financiamento intitulado “Programa de Assistência Especial” com a finalidade de compensar a brusca queda na disponibilidade de recursos financeiros no mercado internacional. Tal Programa, porém, trazia em seu bojo as então inéditas para o Brasil condicionalidades macroeconômicas. (BACHA e MENDONZA, 1986, p.22)

consequências do ajuste. Já Mosley, Harrigan e Toye (1991, p.3-61) acreditam que os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial ao longo dos anos 80 tornaram-se uma forma compulsória, dada a crise de liquidez internacional, de fazer com que os países em desenvolvimento adotassem programas de ajuste.

De uma forma ou de outra, como consequência da situação de crise evidente que perdurou por toda a “década perdida”, realizou-se em 1989, na cidade de Washington, uma reunião, intitulada “*Latin America Adjustment: How Much Has Happened?*”, da qual participaram representantes dos Estados nacionais e dos organismos internacionais, com a finalidade de avaliar quanto tinha sido feito na América Latina, até então, para se chegar ao ajuste. Como consequência do que foi discutido nessa reunião, delineou-se o que deveria ser um formato padrão para as políticas de estabilização nesses países, uma síntese da abordagem “neoliberal” para os países latino-americanos, que foi então denominada de “Consenso de Washington”.

O conteúdo dessas políticas tinha um formato pré-determinado, tendo sido sintetizadas por aquele que se reconhece como o idealizador do “Consenso de Washington”, John Williamson (1994, p.26-28):

(1) **Disciplina fiscal**, visando a eliminar o déficit público, causador da inflação que crescia a taxas cada vez maiores. Tal disciplina deveria atingir as diferentes esferas de governo;

(2) **Reordenamento nas prioridades dos gastos públicos** com o objetivo de aumentar a distribuição de renda via eliminação de subsídios e aumento das despesas com serviços básicos como saúde, educação e infra-estrutura;

(3) **Reforma tributária**, que envolvia a ampliação da base tributável e a redução das taxas marginais, buscando dessa forma aumentar a arrecadação de forma equitativa e não progressiva. Sugeria, inclusive, a tributação sobre o lucro e sobre o capital como uma importante forma de se ampliar a base tributável no contexto da América Latina;



(4) **Liberalização do setor financeiro**, que teria por fim último a livre determinação das taxas de juros pelo mercado e a abolição dos controles de câmbio;

(5) **Taxas de câmbio** competitivas em nível suficiente para garantir as exportações;

(6) **Liberalização comercial**: as restrições quantitativas deveriam ser substituídas o mais rapidamente pela imposição de tarifas, implicando um ganho financeiro, pelo aumento do volume arrecadado, e de bem-estar, pelo aumento da renda, para o país importador. Na sequência, essas tarifas deveriam ser reduzidas progressivamente em um intervalo de tempo determinado pelas condições macroeconômicas do país (ausência de déficit no balanço de pagamentos e de recessão);

(7) Os **investimentos diretos estrangeiros** não deveriam sofrer restrições; empresas nacionais e estrangeiras deveriam ser capazes de competir em igualdade de condições;

(8) **Privatização** das empresas estatais;

(9) **Desregulamentação da economia**, implicando a minimização da intervenção estatal que deveria se reduzir à proteção do meio-ambiente, da segurança nacional e das instituições financeiras;

(10) Proteção dos **direitos de propriedade**, com o intuito de torná-los mais seguros, por exemplo, pela adoção de uma Lei de Patentes e de Direitos Autorais.

Assim, um primeiro estágio de reformas (de curto prazo, visando à estabilização) englobaria as medidas de (1) a (5), e um segundo estágio, a ser atingido no médio a longo prazo, englobaria as medidas de (6) a (10).

Adotadas essas políticas parcial ou integralmente, mais cedo ou mais tarde ao longo dos anos vindouros, o que importava era a obtenção de resultados concretos pelos países latino-americanos que, para continuarem a fazer parte da comunidade econômica internacional e a ter acesso aos seus recursos, acabaram



por atingir, com maior ou menor custo, a tão necessária, aos olhos dos países credores, estabilidade econômica. Resta saber, no entanto, sobre os impactos desse ajuste no âmbito social. Estudos do Banco Mundial (WORLD BANK, 1990, 1993A, 1993B) do início dos anos 90 apontaram para a emergência de uma nova preocupação concernente à sua atuação para o próximo decênio: o combate à pobreza e o desenvolvimento dos recursos humanos voltado para um crescimento econômico que respeite o meio-ambiente e seja conduzido por um setor privado saudável e eficiente.

No tocante ao Brasil, ainda que ele não tenha recebido empréstimos de ajuste estrutural (*SALs*) até meados dos anos 80 (BACHA e MENDONZA, 1986, p.27), os objetivos que fundamentaram e que motivaram o Banco Mundial a concedê-los ao redor do mundo permaneceram presentes como paradigma para os anos vindouros. Mesmo sabendo que na década de 90 o alvo dos financiamentos do Banco tenha se deslocado predominantemente para a proteção social e o combate à pobreza, havia um consenso que pressupunha estabilidade de preços, abertura comercial, privatização e diminuição do papel do Estado<sup>26</sup>, em suma, os pontos fundamentais da orientação neoliberal. A prova desse viés está no fato de termos, no Brasil, adotado progressivamente as medidas de ajuste propostas pelo “Consenso de Washington” principalmente a partir do governo Collor.

Apesar disso, o Banco Mundial como membro da Nova Ordem Econômica Internacional<sup>27</sup> que vigora desde o fim da “Guerra Fria” e, mais do que isso, como um de seus agentes, caracteriza-se por ser atualmente o “maior

---

<sup>26</sup> Neste contexto, as funções do Estado deveriam se restringir à provisão de bens públicos, ao investimento em capital humano, ao fornecimento de infra-estrutura e à proteção do meio-ambiente. (PEREIRA, MARAVALL e PRZEWOSKI, 1993, p.78).

<sup>27</sup> São agentes da Nova Ordem Econômica Internacional os Estados Nacionais, além das organizações internacionais, as empresas transnacionais, as organizações não-governamentais e os blocos regionais. Esta Nova Ordem baseia-se nos princípios do capitalismo, da livre iniciativa e do livre mercado, do lucro individual, da derrubada das barreiras protecionistas e da redução do papel do Estado.

captador mundial não-soberano de recursos financeiros” (TOMMASI, WARDE e HADDAD, 1996, p.15), exercendo, portanto, papel de extrema relevância no cenário internacional, pois ter empréstimos aprovados pelo Banco significa para os credores internacionais que o país está habilitado, segundo as novas regras, a receber recursos do mercado financeiro internacional.

Diante de tamanha disponibilidade de recursos, o Brasil nada mais é que o 5º maior tomador de empréstimos junto ao Banco, com um total acumulado até junho de 1999 de US\$ 27.412,9 milhões estando atrás apenas da Índia (US\$ 51.989,4 milhões), da China (US\$ 33.053 milhões), do México (US\$ 30.009,6 milhões) e da Indonésia (US\$ 28.111,1). (WORLD BANK, 1999H).

#### **4. O COMBATE À POBREZA: DESAFIO PARA O BANCO MUNDIAL NOS ANOS 90**

Assumindo o combate à pobreza como uma preocupação que passou a fazer parte da agenda do Banco Mundial, as políticas destinadas a esse fim ganham destaque e importância crescente na atuação do Banco na década de 90.

Com o intuito de vencer a pobreza no mundo, principalmente nos países de renda mais baixa, o Banco Mundial destina recursos e envolve seus técnicos nos campos de atuação que ele identifica como necessários para a melhoria das condições de vida da população.

É importante lembrar que tanto a conceituação da pobreza como a maneira de combatê-la reproduzem, assim como a estrutura do Banco Mundial, os interesses dos países desenvolvidos que vêm no desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo a saída para a intensificação do comércio internacional<sup>28</sup>.

De maneira objetiva, o Banco Mundial sintetiza a questão da pobreza atrelando a execução de políticas sociais básicas ao crescimento como fórmula para o desenvolvimento econômico.

Como organismo prestamista, agente da ordem financeira internacional, o Banco Mundial é, por um lado, uma poderosa fonte de recursos e por outro, um agente promotor do desenvolvimento nos moldes da economia de mercado.

A descrição que se fará, a seguir, da pobreza e das políticas para combatê-la é a que o Banco Mundial considera como ideal e em momento algum esgota a discussão sobre o tema.

---

<sup>28</sup> Combater a pobreza passa a fazer parte, na concepção do Banco Mundial, da ajuda ao desenvolvimento, pois um país cuja população possui um nível de renda mais elevado tem maior capacidade de consumo e pode, desse modo, assimilar uma parte maior da produção das economias desenvolvidas.

A pobreza começou a ganhar espaço junto às políticas do Banco Mundial no final da década de 70, tanto que o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1980 foi dedicado a esse tema. Ainda que vinculada à idéia de crescimento, estudos passaram a ser realizados pelo Banco para equacionar a influência dos fatores sociais no desenvolvimento dos países.

Em 1985 estabeleceu-se um padrão de mensuração da população pobre que o Banco Mundial utiliza até hoje. Com base nas necessidades básicas de consumo de uma família, considerou-se pobre aquele que vivesse com renda per capita inferior a um dólar norte-americano por dia.

Com a situação dos países em desenvolvimento agravada pela intensa crise financeira que os abalou ao longo da década de 80, o Banco Mundial, dez anos depois, mais uma vez dedica o seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 à análise da pobreza, tratando-a como o cerne da sua atuação, afinal, pelo critério apresentado oficialmente nesta ocasião, existiam 1,3 bilhões de pessoas vivendo com menos de um dólar norte-americano por dia nos países em desenvolvimento, ou seja, uma em cada três pessoas era considerada pobre.

Ainda que o pensamento do Banco com relação ao desenvolvimento tenha mudado ao longo do tempo, na década de 90 este era visto como um processo essencialmente calcado no crescimento econômico com ajuste estrutural. Mesmo considerando variáveis sociais e políticas no desenvolvimento, elas eram consequência direta do crescimento. Ao discutir a pobreza no Relatório de 1990, todavia, o Banco anuncia a importância do tema que chega no final do século com mais autonomia dentre políticas por ele financiadas.

Diante da constatação que a renda gerada pelo crescimento era distribuída desigualmente entre a população dos países em desenvolvimento, reproduzindo o quadro concentrador já existente, o Banco Mundial busca aperfeiçoar mecanismos que garantam o melhor aproveitamento, pela população pobre, do produto do crescimento econômico. Como o principal fator gerador de renda dessa parcela da população é sua força de trabalho, o Banco foca seus esforços



no desenvolvimento do capital humano. Para tanto, aconselha que investimentos diretos sejam feitos em políticas de educação e saúde, além de outros serviços sociais básicos.

Assim, o Relatório de 1990 exaltava o êxito no combate à pobreza dos países que tinham adotado uma política de duas frentes: uma baseada no crescimento econômico calcado na utilização do trabalho como fator primordial, e outra em políticas sociais diretamente voltadas aos pobres que visavam a melhoria das suas condições de vida.

É nessa época também que o Banco inicia sua preocupação com a questão de gênero, constatando, por um lado que o ônus da pobreza recai mais pesadamente sobre a mulher (é ela quem abandona ou deixa de ir à escola em prol da família) e por outro, que a mulher, ao ser beneficiada diretamente pelas políticas sociais, demonstra-se um fator multiplicador positivo do bem-estar social<sup>29</sup>.

Nesse contexto, o Banco Mundial orientou seus empréstimos ao longo dos anos 90 para ajudar e complementar os esforços dos países na redução da pobreza, vinculando-os à existência de mecanismos que atingissem os pobres diretamente.

---

<sup>29</sup> A mãe de família que tem acesso à educação básica cuida melhor da saúde e da alimentação de seus filhos, incrementando as condições de vida como um todo e evitando, posteriormente, a necessidade de políticas específicas para suprir essas deficiências. Mais do que isso, a mulher chefe de família demonstra-se muito mais responsável e preocupada com o bem-estar da família que o homem, por isso, algumas políticas sociais, como a que concede habitação popular, passaram a ter a mulher como beneficiária preferencial.

#### 4.1. DEFINIÇÃO E MENSURAÇÃO

"Pobreza é fome. Pobreza é falta de abrigo. Pobreza é estar doente e não poder consultar um médico. Pobreza é não poder ir à escola, não saber ler, não saber falar corretamente. Pobreza é não ter um emprego, é temer o futuro, viver um dia de cada vez. Pobreza é perder um filho para a doença trazida pela água suja. Pobreza é a impotência, é a falta de representação e de liberdade."<sup>30</sup> (WORLD BANK, 1999A). *Trad. própria.*

Mais simplesmente, pobre é aquele que não tem o necessário à vida (FERREIRA, 1986). Desse conceito, ou melhor, a partir da identificação das necessidades básicas, o Banco Mundial considera-se apto para definir quais são as estratégias e políticas para combater a pobreza.

Em 1990, partindo do critério estabelecido pelo Banco Mundial que delimitava os pobres exclusivamente pela sua renda, estabeleceu-se, em primeiro lugar, um intervalo de \$275,00 a \$370,00 dólares norte-americanos, sempre tendo como base os valores de 1985, para a renda anual capaz de identificar a população pobre nos países em desenvolvimento. Em segundo lugar, concluiu-se que apenas a renda não era um fator suficiente para definir a pobreza que, no seu conceito, deveria considerar dimensões tais como qualidade de vida, educação e acesso aos cuidados básicos de saúde.

É fato que as diversas maneiras de medir a pobreza pouco alteram o número absoluto de pobres existentes do mundo; o que passou a importar, na concepção do Banco Mundial, é que a amplitude do conceito contribuía para a elaboração de políticas mais específicas para o seu combate. E não só os

---

<sup>30</sup> Convém lembrar que o conceito de pobreza adotado pelo Banco Mundial é feito sob medida para justificar sua seleção de políticas relevantes para o combate à pobreza nos países em desenvolvimento. Ele engloba as políticas sociais básicas, como saúde, educação, habitação e saneamento básico, ressalta a importância da geração de empregos e inclui a participação política como condição necessária ao sucesso da democracia e ao exercício da liberdade.

diversos fatores considerados importavam, mas a interação entre eles também tornou-se relevante para a definição de estratégias mais eficazes<sup>31</sup>.

Depois de passar vinte anos acreditando que a pobreza estava atrelada ao crescimento econômico e, portanto, só crescendo seria possível combatê-la, o Banco Mundial, no seu relatório de 1990, admite que a principal deficiência de considerar a pobreza como função apenas da renda é a constatação de que políticas para o seu combate só serão eficazes se forem geradoras de renda. Ora, não adianta crescer se a renda gerada por esse crescimento não é distribuída de tal forma a diminuir as desigualdades e elevar a renda da população pobre:

De acordo com estudos do Banco Mundial, em um ano normal, o pobre gasta praticamente tudo o que ele ganha com bens de consumo, sendo a metade, pelo menos, com alimentação (BANQUE MONDIALE, 1990, p.42). Tal realidade implica, segundo ele, a necessidade dos fatores externos, tais como a estabilidade macroeconômica, ambiente institucional e grau de desenvolvimento democrático<sup>32</sup>, serem considerados na análise da pobreza e das políticas de seu combate. São os fatores que, independentemente do volume de investimentos, podem influenciar na eficácia das políticas sociais.

Considerar o preço da cesta básica, a existência e a grandeza da inflação, os índices de desemprego e a participação da mulher na estrutura familiar passaram a ser elementos essenciais para a implementação e a avaliação das políticas de combate à pobreza na perspectiva do Banco Mundial.

---

<sup>31</sup> As políticas de educação e saúde, por exemplo, podem estar intimamente ligadas e contribuir para a melhoria dos resultados globais se pensadas em conjunto ou de forma encadeada no tempo: promover a saúde pode ajudar no sucesso da política educacional uma vez que criança saudável aprende mais, tem melhor desempenho na escola e é capaz de usufruir desse conhecimento para o aumento do seu bem-estar.

<sup>32</sup> Durante muito tempo o autoritarismo foi visto, pelo Banco Mundial e o FMI, como uma barreira ao avanço do comunismo nos países em desenvolvimento. Com o fim dos regimes autoritários nesses países e com a constatação dos resultados danosos que eles produziram, a postura mudou: eles passaram a ser considerados um degrau necessário na escalada democrática. Quanto mais longe estivessem do populismo, mais perto os países estariam do ambiente democrático aconselhável para o desenvolvimento das políticas sociais. (PEREIRA, MARAVALL e PRZEWORSKI, 1993, p.56)

A questão de gênero ganha importância, principalmente na ajuda do Banco aos países mais pobres da África e da Ásia, onde há grande diferença entre o percentual de crianças do sexo feminino e masculino que freqüentam e não freqüentam a escola. A experiência do Banco Mundial constatou que a mulher educada cuida melhor de seus filhos (alimenta, educa, vacina), é capaz de realizar planejamento familiar e possui mais oportunidades de realizar tarefas geradoras de renda. E, a partir de um estudo sobre economia informal realizado no Brasil, ficou demonstrado que o impacto de um aumento de renda administrado pela mulher é muito maior que aquele gerado pelo mesmo aumento administrado pelo homem. (KANBUR e SQUIRE, 1999, p.8).

Admitindo que as características da população pobre são distintas nos diversos países, pois elas dependem de fatores econômicos, geográficos, políticos e culturais, e que também são distintas as características dos pobres dentro do mesmo país<sup>33</sup>, fica evidente para o Banco Mundial que as políticas de combate à pobreza, independentemente da renda, devem considerar outras variáveis ou incluir atuações específicas para melhorar as condições de vida dos pobres.

Assim, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 apontou como o pano de fundo necessário para a atuação dos países na luta contra a pobreza: a existência de um ambiente macroeconômico estável, para encorajar os investimentos privados; a concessão de incentivos à agricultura; a realização de gastos públicos em infra-estrutura e a ênfase no desenvolvimento humano. E complementou a mensuração da pobreza, até então baseada exclusivamente no nível de renda da população, com indicadores de nutrição, esperança de vida, mortalidade infantil, matrícula nas escolas e participação comunitária.

---

<sup>33</sup> As necessidades do pobre urbano, ainda que sejam iguais às do pobre rural, serão apenas de maneira genérica: se ambos precisam de cuidados básicos de saúde, certamente a maneira como este serviço deverá ser oferecido será diversa para melhor suprir as deficiências específicas de cada caso. No Brasil, por exemplo, não se pode tratar as necessidades dos pobres urbanos das grandes cidades como aquelas da população pobre do Norte e Nordeste. Há a necessidade de políticas diferenciadas e o Banco Mundial deve estar atento e ser sensível a essas variáveis na concessão de seus empréstimos.



Salientando a importância de políticas específicas, feitas sob medida para combater a pobreza nos países em desenvolvimento, o Relatório do Banco Mundial de 1990 revelou ainda que, mesmo havendo crescimento econômico, não havia nenhuma garantia que o diferencial de renda gerado seria transformado em condições mínimas de saúde e educação mas que, por outro lado, possuindo a garantia de acesso aos serviços sociais básicos, a população pobre teria uma grande chance de aumentar sua renda.

A partir dessa nova postura a atuação do Banco mudou; já no meio da década de 90, quando o Banco Mundial apresentou seus dados sobre o ano fiscal de 1996 (de 01 de agosto de 1996 a 31 de julho de 1997), avaliando o progresso na implementação da sua estratégia de combate à pobreza, a situação foi assim resumida: “Minimizar as disparidades de renda e o acesso à educação e à saúde básica é o principal objetivo dos esforços do Banco Mundial para ajudar os países clientes a reduzir a pobreza e melhorar as condições de vida. Este desafio da inclusão – promover o acesso equânime aos benefícios econômicos e sociais independentemente de nacionalidade, raça ou gênero – é, hoje, a chave para o desafio do desenvolvimento.”<sup>34</sup> (WORLD BANK, 1997). *Trad. própria.*

Para assegurar que o Banco daria sua máxima contribuição à redução da pobreza, ele criou, em 1997, uma Diretoria<sup>35</sup> para esse fim, que identificou a necessidade de duas mudanças na estratégia de atuação e implementação das políticas de combate à pobreza:

- da descrição da pobreza para a formulação de estratégias de combate à pobreza; essas estratégias, por sua vez, deveriam estar relacionadas às estratégias operacionais sempre existentes na atuação do Banco, e ser elaboradas em consonância com as características de cada país-cliente;

---

<sup>34</sup> Só neste momento, ou seja, no meio da década de 90, que o Banco Mundial constata que as políticas de combate à pobreza são elemento essencial e autônomo na promoção do desenvolvimento.

<sup>35</sup> Denominada “Poverty Reduction Board” e criada dentro da “Poverty Reduction and Economic Management Network”.

- da simples contabilidade dos projetos voltados ao combate à pobreza para a mensuração dos seus impactos, sobretudo no aumento do bem-estar familiar.

Em uma análise que demonstrava claramente a evolução do pensamento do Banco em relação à pobreza e ao papel dos países nos projetos financiados, a Diretoria para a Redução da Pobreza, assinalou que a combinação perfeita – entre programas macroeconômicos e programas setoriais e entre políticas pontuais contra a pobreza e políticas sociais genéricas – para compor os empréstimos concedidos, dependia das necessidades específicas de cada país, e que esforços nesse sentido estavam sendo feitos tanto pelo Banco como por seus países membros, beneficiários dos recursos. (WORLD BANK, 1997, Executive Summary).

O principal objetivo da Diretoria para a Redução da Pobreza era desenvolver estratégias de assistência que não deveriam basear-se apenas nos estudos das causas da pobreza, mas incorporar a participação da população, público alvo da ajuda prestada.

Ajudar o pobre a combater sua própria pobreza significava, para o Banco Mundial, criar-lhe oportunidades para identificar qual política lhe será mais benéfica. A atuação do Banco, portanto, devia focar-se na supressão das barreiras a essas oportunidades, que normalmente se encontravam nas estruturas e instituições já constituídas e nos interesses já sedimentados na sociedade.

Identificar as necessidades específicas de cada região, particularizando os empréstimos, é sem dúvida um avanço que torna mais eficaz a atividade do Banco Mundial. Todavia, essa prática pode encarecer os projetos em demasia, comprometendo seu resultado final. Alerta, portanto, o Banco para que seus financiamentos obedeçam a um orçamento pré-estabelecido e previamente acordado com o governo do país beneficiado, co-ator da sua execução.

O Presidente do Banco Mundial, James D. Wolfensohn, em discurso proferido em 23 de setembro de 1997, na Assembléia Anual do Banco Mundial realizado em Hong Kong, China, relatando uma visita feita ao Brasil, disse:

“Quando eu passava pelos lugares, cada vez mais mulheres vinham ao meu encontro para me mostrar seus recibos de pagamento e comprovantes de recebimentos de alguns reais por mês. Eu olhei e escutei até que o vice-governador me disse: ‘O que elas querem lhe dizer, Jim, é que, pela primeira vez em suas vidas, seus nomes e endereços aparecem em um documento oficial. Pela primeira vez, a existência delas é oficialmente reconhecida; pela primeira vez, elas são membros, por inteiro, da sociedade. Com esse comprovante, elas podem comprar a crédito. Com esse papel, elas são alguém, elas podem ter esperança’.

E descendo da colina onde se encontrava essa favela, eu me dei conta que esse era o objetivo fundamental do desenvolvimento: pôr fim à exclusão.” (WOLFENSOHN, 1997, p.2). *Trad. própria.*

Assim, pode-se dizer que a pobreza, no ano 2000, é mais que baixa renda e insuficiente desenvolvimento humano como o Banco Mundial vinha considerando até então; pobreza é vulnerabilidade e falta de poder. Falta de poder para agir e para demandar; é estar suscetível a políticas nem sempre apropriadas ou identificadas como a melhor solução para aquele problema ou caso concreto. Apesar disso, na atuação do Banco ao longo dos anos 90, houve um volume considerável de empréstimos concedidos e uma tendência a incluir cada vez mais a participação da comunidade na sua formulação e execução.

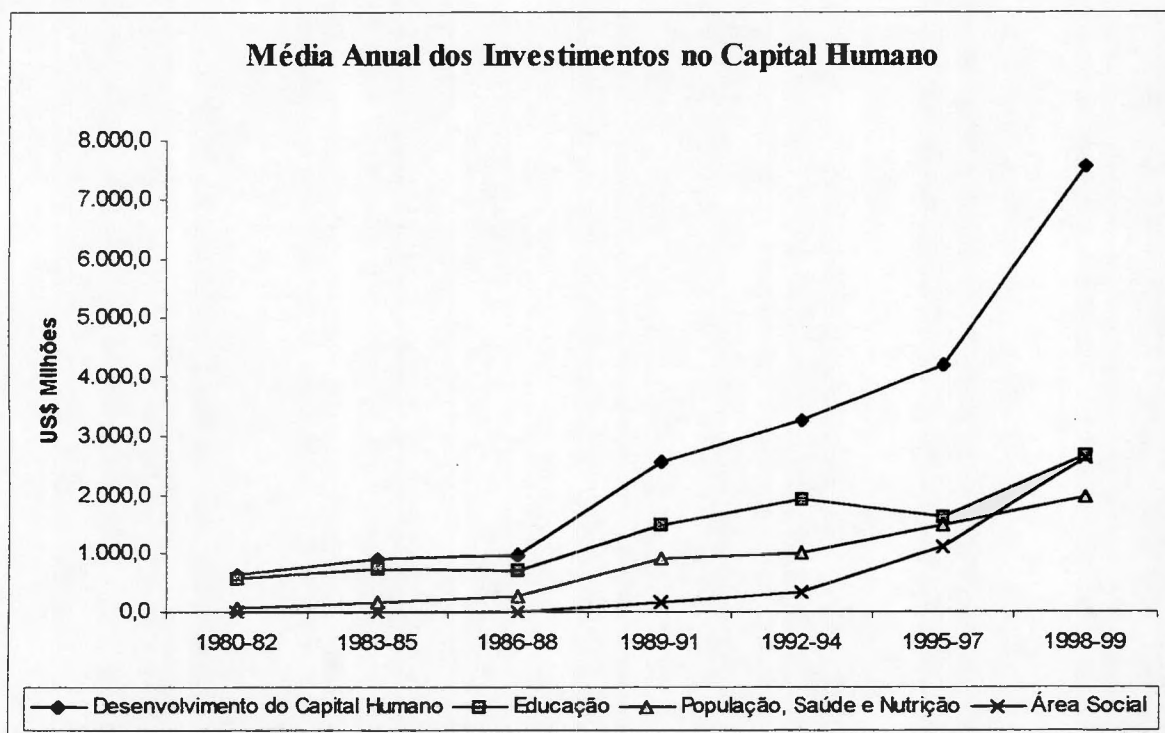
Os países-membros do Banco Mundial, no entanto, para se candidatarem aos recursos disponíveis precisam cumprir um ciclo de exigências para ter seu projeto aprovado. As diversas etapas desse processo, denominado por Warren Baum (1994), “ciclo do projeto”, em obra de mesmo nome, serão apresentadas a seguir.

## 4.2. IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS – O CICLO DO PROJETO

A principal atividade do Banco Mundial é financiar projetos específicos, que devem ser cuidadosamente preparados e selecionados, profundamente analisados, supervisionados de perto e avaliados sistematicamente.

Ao financiar projetos, o Banco é ao mesmo tempo uma instituição promotora do desenvolvimento e financeira, e suas atividades devem, segundo ele, satisfazer a esses dois objetivos simultaneamente.

O volume de empréstimos, bem como as áreas de atuação do Banco Mundial evoluíram ao longo dos anos. Mais países foram beneficiados e os projetos tornaram-se cada vez mais específicos e moldados às peculiaridades de cada região. Conforme demonstra o gráfico abaixo, assim como cresceu o montante total de recursos emprestados, cresceu a preocupação com as políticas sociais.



Fontes: WORLD BANK (1997, 1999H)



Os investimentos no desenvolvimento do capital humano são a somatória dos investimentos em educação, população, saúde e nutrição além daqueles destinados à área social.

A área social, por sua vez, compreende os empréstimos para o emprego, assistência e seguridade social e os fundos de investimento social.

Cada empréstimo aprovado pelo Banco Mundial deve, conceitualmente, contribuir de maneira significativa para o desenvolvimento dos países e ser econômica, técnica e financeiramente viável. Não há dois contratos iguais; cada um tem sua própria história e depende das circunstâncias do momento. Por outro lado, os projetos passam por um conjunto de etapas – o ciclo do projeto – que, respeitadas pequenas variações, é comum a todos eles.

Segundo o Banco Mundial são seis as etapas do ciclo do projeto:

1) Identificação:

Esta fase é de responsabilidade do governo dos países e consiste na identificação dos projetos prioritários que sejam passíveis de financiamento.

Com o passar dos anos, o Banco passou a estimular e ajudar os países a desenvolverem sua própria capacidade de planejar, de elaborar os projetos e priorizá-los.

2) Preparação:

É uma fase de intensa colaboração entre o Banco e o país-cliente e dura, normalmente, de um a dois anos. Neste período a proposta inicial é detalhada, sob responsabilidade do país interessado, mas o Banco dispõe de ajuda técnica e financeira para garantir o cumprimento dos prazos e adequada preparação dos projetos.

3) Avaliação:

A avaliação é a última etapa de discussões entre as partes antes de firmar-se o contrato de empréstimo. Ela é de responsabilidade do Banco e abrange uma

revisão de todos os aspectos do projeto, com ênfase nos aspectos técnico, institucional, econômico, financeiro e impacto ambiental. Nessa avaliação são estabelecidas as bases para a implementação e execução do projeto.

Na avaliação técnica, o Banco tem a preocupação de garantir que o projeto esteja sólido, apropriado e de acordo com os padrões da área a que se destina. Os aspectos institucionais incluem não apenas o projeto propriamente dito mas sua organização, gerenciamento, pessoal especializado, políticas e procedimentos; enfim, o ambiente institucional onde ele irá se desenvolver precisa ser garantido pelo governo. A avaliação econômica considera a relação custo-benefício do projeto em seu contexto setorial e também seu impacto ambiental. O objetivo da análise financeira, por sua vez, é garantir que haja recursos suficientes para cobrir todos os custos de implementação do projeto.

Pressupõe-se que essa etapa esclareça todas as dúvidas a respeito do projeto, inclusive esclareça sobre as formas de contratação de consultoria, aquisição de bens e demais formas de desembolso dos recursos.

#### 4) Negociação e Apresentação à Diretoria do Banco:

É a fase em que se discute as medidas necessárias para assegurar o sucesso do projeto. Uma vez anuídas as medidas, elas passarão a constar dos documentos de empréstimo.

O Banco Mundial, de sua parte, irá adaptar sua políticas genéricas àquilo que pode ser cumprido pelo país. O beneficiário, por sua vez, acrescenta o Banco, precisa ser capaz de reconhecer que as recomendações do Banco são baseadas em sua experiência profissional e na capacidade técnica de seus funcionários e que o seu objetivo é garantir que os recursos sejam usados sabiamente nos interesses do projeto.

A redação e a negociação dos documentos legais são parte essencial do processo de formalização da concordância entre o Banco, o mutuário e o avalista.

Após as negociações, o relatório, documento técnico que detalha os acordos atingidos, juntamente com os documentos legais do empréstimo, são apresentados aos Diretores Executivos do Banco e, se aprovados, o contrato poderá ser assinado tão logo o mutuário tenha cumprido todos os quesitos requeridos, de acordo com as normas e leis vigentes.

#### 5) Implementação e Supervisão:

Esta é a etapa da execução do projeto. Tanto a implementação como a operação do projeto são acompanhadas por uma série de missões de supervisão do Banco.

A finalidade da supervisão é monitorar o projeto, a consecução dos seus objetivos e buscar, em conjunto com o executor, soluções para problemas que surjam durante a sua implementação.

#### 6) Avaliação “Ex-Post”:

Uma vez implementado o projeto e os recursos totalmente desembolsados, inicia-se a avaliação “ex-post”, fase final do ciclo do projeto. Todos os financiamentos do Banco estão sujeitos a essa auditoria, sob responsabilidade do seu Departamento de Avaliação e Operações que age com completa independência dos outros setores técnicos que participaram das demais fases do projeto.

No estágio final da supervisão, após o término dos desembolsos, a equipe do projeto (ou o beneficiário) deve preparar um relatório completo para ser enviado ao Banco. Esse relatório serve, em parte – e com este intuito é demandado – como um exercício de auto-avaliação. (SECRETARIA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS, 1994, p.20).

### 4.3. DEBATE ATUAL

Assim como os Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial de 1980 e 1990 foram sobre a pobreza, assinalando a importância atribuída ao tema, o de 2000 também será; ressaltando que esta ainda é uma preocupação do Banco Mundial, da comunidade financeira internacional e dos países desenvolvidos. A discussão sobre o assunto se inicia com a colocação da pobreza no núcleo da questão do desenvolvimento econômico.

Desde a sua criação, a experiência do Banco Mundial no combate à pobreza foi bastante diversa. Atualmente, a questão é discutida em termos de “riscos” e “oportunidades” – o desafio para a próxima década, dizem as discussões que embasam o Relatório do Banco a ser apresentado em setembro deste ano, é garantir que as oportunidades de combate à pobreza sejam aproveitadas ao máximo e, ao mesmo tempo, administrar os riscos que essas oportunidades trazem consigo, com o objetivo de minimizá-los.

Recentemente o Banco Mundial anunciou que os 1,5 bilhões de pessoas no mundo que viviam, em 1997, com menos de US\$1,00 dólar norte-americano por dia, poderão ser 2 bilhões de pobres em 2015.

Apesar do número de pessoas vivendo em condições de pobreza não ter aumentado significativamente nos últimos anos, a população passou a crescer a taxas menores, fazendo com que a pobreza relativa continuasse elevada. Como disse o economista chefe do Banco Mundial, Joseph Stiglitz: “a batalha não foi perdida, ela só não está sendo ganha”. (O VERDADEIRO combate à pobreza, 1999, p.A-3). É, portanto, preciso melhorar.

Dos US\$ 29 bilhões de dólares que as duas principais agências do Grupo do Banco Mundial, o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento e a Associação Internacional para o Desenvolvimento, emprestaram no ano fiscal de 1999 (01 de agosto de 1998 a 31 de julho de 1999),



US\$ 7,3 bilhões, ou cerca de 25%, foram destinados ao desenvolvimento humano<sup>36</sup>, ou seja, à educação, à saúde, à nutrição e à proteção social.

Mesmo com grande volume de recursos destinados a essas políticas, a previsão feita em 1990 para a diminuição da pobreza no mundo, caso fossem adotadas as medidas então preconizadas pelo Banco Mundial, não se concretizou. O número de pobres aumentou ao longo dos anos, apesar da melhora em alguns indicadores sociais. Surge, então, a necessidade de uma nova orientação para a próxima década.

Trabalhos que discutem o conteúdo do próximo Relatório do Banco Mundial sobre o desenvolvimento no mundo apresentam a pobreza como “um fenômeno multidimensional decorrente de complexas interações entre recursos, mercado e instituições.” (WORLD BANK, 1999D). *Trad. própria*; e acrescentam que as tendências da economia global apresentam oportunidades extraordinárias para a redução da pobreza mas também inúmeros riscos: crescimento desigual, marginalização e conflitos sociais. O desafio do Banco Mundial, portanto, passa a ser o gerenciamento dos riscos e a otimização das oportunidades.

A experiência de redução da pobreza nos últimos 50 anos de atuação do Banco Mundial foi bastante diversa. A sistematização da estratégia que vai orientar as políticas na próxima década, de acordo com o próprio Banco, baseia-se em três frentes de atuação, intimamente relacionadas: participação, segurança e oportunidade.

Por participação entende-se participação política de todos os cidadãos, individualmente ou em grupos, garantindo sua intervenção nas políticas econômicas, sociais e nas instituições que influenciam diretamente suas vidas. Neste caso, merece destaque a garantia da participação dos pobres e das minorias. A segurança significa o controle do risco e da vulnerabilidade das

---

<sup>36</sup> Desenvolver o capital humano significa acumular conhecimentos e aptidões nas pessoas por intermédio do investimento em educação, saúde e outros serviços sociais básicos.

nações pobres, no contexto de uma economia globalizada, bem como dos fatores que as conduzem à pobreza. Por oportunidade entende-se a criação de condições para investimentos e para a expansão econômica sustentável, com a participação intensiva da população pobre. (WORLD BANK, 1999B, p.13)

Com a queda do muro de Berlim em 1989, mesmo ano em que ocorreu a reunião que deu origem ao “Consenso de Washington”, as idéias intituladas “neoliberais” ganharam cada vez mais espaço nas políticas dos países em desenvolvimento, ávidos para se integrarem ao mercado globalizado. A orientação econômica de Bretton Woods, bem como as medidas de ajuste do “Consenso de Washington” foram confirmadas e passaram a ser incentivadas pela comunidade financeira internacional<sup>37</sup>.

A ajuda do Banco Mundial direcionou-se para o Leste Europeu e o papel do Estado voltou a ser questionado. Ao mesmo tempo, ficou comprovado que o capital internacional que entrava livremente nos países latino-americanos e do leste asiático era extremamente volátil, tornando-os vulneráveis a uma crise que poderia ser deflagrada por mudanças na economia global. Saber evitar e administrar essa crise passa a ser elemento nas estratégias, do Banco Mundial, de promoção ao desenvolvimento e de combate à pobreza para os anos vindouros.

À medida que os resultados da liberalização extrema da economia foram se tornando evidentes ao longo da década de 90, passou-se a questionar a eficácia das medidas de ajuste macroeconômico preconizadas até então. Outros fatores, como a necessidade de uma infra-estrutura institucional que funcione adequadamente, passam a ser considerados para garantir os bons resultados globais. As características da economia local, beneficiária dos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial, são cada vez mais respeitadas, procurando-se

---

<sup>37</sup> “...desde a década de 1970, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, politicamente apoiados pelos EUA, vinham seguindo uma política sistematicamente favorecedora da economia de livre mercado, empresa privada e livre comércio global, que servia à economia americana de fins de século XX, tão bem quanto servira à britânica de meados de século XIX, mas não necessariamente ao mundo.” (HOBSBAWM, 1996, p.556)

equacionar uma combinação ideal entre a participação do Estado e o livre mercado de modo a promover o crescimento e combater a pobreza.

Com o avanço das idéias do “Consenso de Washington” passou-se a considerar outros aspectos do mundo globalizado. Pouco adianta desenvolver uma economia tipicamente de mercado se as informações que orientam o seu funcionamento são imperfeitas e requerem arranjos sociais como complemento para uma atuação eficiente. (WORLD BANK, 1999B, p.8)

São os preceitos da economia institucional<sup>38</sup> que passam a ganhar força nos anos 90. Introduz-se, na análise dos países, o conceito de redes de interação (“*frameworks*”), que considera características do mundo real tais como a tomada de decisão com base em informações imperfeitas, o papel das instituições e as normas de conduta social. A economia política, calcada na escolha pública, mostra como a desigualdade impede o crescimento, criando divergências de interesses e dificultando a escolha racional de uma política social eficiente. O processo econômico, portanto, demonstra-se intimamente ligado ao processo político.

A forma como as organizações internacionais equacionavam a ajuda ao desenvolvimento também foi reformulada com o passar dos anos. A participação da comunidade beneficiária do empréstimo comprovou o aumento no retorno dos investimentos realizados; variáveis como a corrupção, até então ignorada na lógica dos financiamentos, passou a ser considerada depois que se constatou que muito pouco do que era destinado às políticas sociais chegava efetivamente às mãos de quem precisava.

A dicotomia entre crescimento e distribuição de renda foi rejeitada no combate à pobreza. Sem dúvida eles estão relacionados – claro que não pode

---

<sup>38</sup> “Uma sociedade é desenvolvida institucionalmente quando possui regras formais (leis) e informais (normas, códigos éticos) que delimitem (i) o que é público e o que é privado, (ii) os poderes do Estado no que se refere aos direitos de propriedade, (iii) a liberdade de ação dos agentes públicos e que coibam (iv) as transferências de renda que surgem por uso ilegal e ilegítimo do aparato estatal. Estes predicados estão associados à existência de um burocracia profissional e à democracia constitucional.” (SILVA, 1995, p.25)

haver crescimento econômico sustentável sem um sistemática efetiva de redução da pobreza – mas o foco muda da lógica do crescimento para os motivos que levam uma economia a crescer, com a garantia de que a população pobre participará desse crescimento.

A dicotomia entre Estado e mercado também foi rejeitada. Não há economia que tenha se desenvolvido com igualdade social calcada apenas na atuação do Estado. Tão pouco o livre mercado é solução para todos os problemas do desenvolvimento. O equilíbrio e a ideal distribuição dos papéis de cada um deles é ainda um problema sem solução.

Enfim, muitas outras variáveis passam a ser consideradas no combate à pobreza, e essa é a preocupação central do Banco Mundial na década que se inicia. A participação do governo local, da comunidade diretamente beneficiada pela política financiada, passa a ser fundamental na composição dos projetos; medidas, tais como saúde e educação básicas, que possam aumentar a capacidade de auferir renda da população que só tem sua força de trabalho como insumo, têm grandes chances de serem bem sucedidas.

A experiência de financiamentos para os diversos países que durante os anos 90 visaram a redução da pobreza também é instrumento de orientação para a atuação do Banco Mundial na próxima década. O que há de certo, no entanto, nos documentos que discutem a estratégia para a acabar com a pobreza no mundo em desenvolvimento, é que os gastos do governo passarão a ser monitorados e a parcela deles destinada aos pobres, protegida das possíveis oscilações financeiras. Fazer política para os pobres não é mais seguir uma fórmula padronizada mas considerar as diferenças e saber utilizar o que cada uma delas traz como positivo para a construção de um *modos operandi* que respeite as características de cada região.

No tocante ao Brasil, o Presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, disse que “para começar, é preciso que as lideranças, não apenas no governo mas também no Congresso, reconheçam que justiça social é uma



questão tão importante quanto crescimento econômico. A curto prazo, você pode manter a desigualdade. Mas a longo prazo não dá para ter uma sociedade estável. [...] É necessário criar oportunidades para que as pessoas pobres se desenvolvam, investindo em educação e reforma agrária” (A VEZ dos pobres, 1999, p.13).

Na última vez em que foi calculado, em 1990, era 24 milhões o número de pobres no Brasil, segundo a metodologia do Banco Mundial<sup>39</sup>, o que significava mais de 17% da população, ou seja, um índice considerado muito elevado para um país de renda média. Nesse ano, se a renda fosse o único critério para a erradicação da pobreza, seria possível, segundo o Banco Mundial, colocar, pela transferência direta de recursos, a totalidade da população pobre acima da linha de pobreza, a um custo inferior a 1% do nosso Produto Interno Bruto. (WORLD BANK, 1995, p.1-2)

Simplificar a solução nesses termos, no entanto, “é confundir um tema muito complexo com uma simples operação matemática” pois ainda que fosse possível localizar cada um dos pobres e fazer com que os recursos lhes fossem entregues diretamente, sem nenhum custo adicional – o que é impossível – “ainda assim a pobreza não estaria resolvida. Ela retornaria no ano seguinte, a menos que o dinheiro fosse novamente gasto.” (LAHÓZ, 1999, p.3)

Uma política consistente de combate à pobreza no país, na concepção atual do Banco Mundial, deve respeitar o cenário macroeconômico – estabilidade de preços, geração de empregos e o setor informal da economia; deve melhor distribuir os gastos do governo<sup>40</sup>; deve descentralizar a gestão dos programas sociais, a fim de que os serviços reflitam as reais necessidades dos

---

<sup>39</sup> São considerados pobres aqueles que vivem com menos de um dólar norte-americano por dia, ou seja, possuem renda inferior a trezentos e setenta dólares norte-americanos por ano.

<sup>40</sup> Segundo o Banco Mundial, em 1990, os 20% mais pobres da população brasileira eram detentores de apenas 2,5% da renda nacional e beneficiários de 13% do total dos gastos do governo, enquanto os 20% mais ricos, detentores de 64,2% da renda total, recebiam 24% do total dos gastos públicos.

beneficiários; e deve enfatizar as políticas básicas, principalmente de saúde e educação, que atinjam a população pobre diretamente.

Políticas compensatórias aliviam os efeitos da pobreza mas não resolvem o problema; entregar cestas básicas ou contribuir monetariamente com a renda da família é uma grande ajuda mas nada deixa de concreto quando a ação cessar. Não que a prática deva ser interrompida mas juntamente com ela precisam ser pensadas atitudes de longo prazo que possam combater as causas da pobreza.

Segundo o Presidente Fernando Henrique Cardoso, “a maior dificuldade no combate à miséria é que os recursos sociais acabam não chegando aos pobres. [...] Parece que o Brasil se sensibilizou com a cesta básica, mas ela não é a solução para a pobreza. A solução é emprego, crescimento econômico e políticas focalizadas. O povo não pode se basear em cesta básica, mas em emprego e dignidade”. (LAHÓZ, 1999B, p.1 e 6)

## 5. O BANCO MUNDIAL E A AJUDA À EDUCAÇÃO

Os gastos do governo deveriam, em princípio, promover a equidade e o aumento do bem-estar da sociedade, sendo um poderoso instrumento na luta contra a pobreza. Gastar bem o dinheiro público, distribuindo-o adequadamente e preocupando-se com a parcela que efetivamente chegará aos beneficiários da política contemplada, é medida acertada dos administradores públicos e governantes.

O Banco Mundial, por sua vez, ao ajudar os países na consecução de suas políticas públicas, precisa estar atento à maneira como são alocados os recursos públicos e também estar apto para avaliar as solicitações de financiamento de projetos. Por esse motivo ele promove estudos setoriais, dentre os quais está “Public Spending and the Poor: What We Know, What We Need To Know” (WALLE, 1999), onde se afirma, a partir de uma análise de impactos, que os gastos do governo em serviços básicos, especialmente educação primária e cuidados básicos de saúde, via de regra, atingem a população pobre.

A importância da educação na redução da pobreza é unânime: “a probabilidade de uma pessoa com menos de um ano de escolaridade ser pobre é de 75%. [...] E, se a pessoa tiver mais do que 12 anos de escolaridade, ela tem apenas 2% de probabilidade de ser pobre”. (LAHÓZ, 1999, p.5)

Com a introdução do conceito de capital humano, entendido como a acumulação de conhecimentos e aptidões nas pessoas, e com a argumentação sobre a necessidade de nele se investir para promover o desenvolvimento e reduzir a pobreza, o Banco Mundial defende a educação técnica e propõe à educação básica o cumprimento dos objetivos mínimos de aprendizagem, definidos como “a alfabetização e a aptidão numérica funcionais, a planificação familiar e da saúde, o cuidado infantil, a nutrição, o saneamento e os conhecimentos necessários à participação do indivíduo em atividades cívicas”. (BANCO MUNDIAL, 1995A, p.3)

As mudanças que vêm ocorrendo no mercado de trabalho nos últimos anos desafiam as políticas educacionais a estarem prontas para atender às novas exigências e necessidades dos trabalhadores que precisam atualizar-se, aumentando a importância do ensino fundamental, base para a aquisição dessas novas aptidões.

Diante dessa realidade, a gestão da educação propriamente dita, de acordo com o Banco Mundial, deve ser capaz de resolver os problemas: a) de acesso, b) de equidade, c) de qualidade, d) do descompasso entre as reformas econômicas e as reformas educacionais. (BANCO MUNDIAL, 1995A, p.xvi)

Dentre eles, o acesso, ou seja, a garantia de matrícula em uma escola pública, é problema para alguns países da África; a equidade afeta as minorias e as mulheres; o descompasso é uma preocupação nas economias de transição do Leste Europeu; e a qualidade é o mais importante e também o mais abrangente deles, pois afeta a educação em todos os níveis e em todos os países, tanto de renda baixa como média.

Segundo o Banco, administração das políticas educacionais, realizada principalmente pelo governo central<sup>41</sup>, também pode ser um problema para os países de grande diversidade interna. A participação dos governos locais, na sua concepção, é essencial para garantir flexibilidade à gestão, contribuindo para a eficácia do desempenho escolar.

Investir em educação é importante, diz o Banco Mundial, porque ela é capaz de diminuir a desigualdade, proporcionar novas oportunidades para os pobres e, por conseguinte, aumentar a mobilidade social. A própria educação pode também compensar a relativa falta de informação dos pais mais pobres sobre o aumento de bem-estar proporcionado pela sua aquisição. Nesse caso, a

---

<sup>41</sup> Normalmente, e o Brasil não é uma exceção, o planejamento da educação e suas diretrizes gerais são estabelecidas pelo governo central, no nosso caso pelo Ministério da Educação. Os estados, por sua vez, estão encarregados de administrar as escolas, concentradas sob sua responsabilidade, o que não é, na maior parte das vezes, a solução ideal. Dado que os municípios estão muito mais próximos da comunidade atendida pela escola eles são a unidade administrativa mais apta para identificar as necessidades e dificuldades específicas de cada região.



intervenção pública, ou a atuação do Estado, se justifica porque os benefícios da educação não se restringem àqueles que a recebem diretamente mas à sociedade como um todo. (BANCO MUNDIAL, 1995A, p.xviii)

Durante toda a década de 80, dizem os estudos do Banco Mundial, os gastos públicos com educação aumentaram em todo o mundo, menos na América Latina, que atravessou uma grave recessão. Em 1995, 4% do Produto Interno Bruto – PIB dos países de baixa e média renda eram gastos, pelo governo com educação; contra 2% gastos pelos particulares. Dos 6% do PIB desses países, totalizando US\$ 270 bilhões, gastos com educação, cerca de 1% apenas foi financiado pelo Banco Mundial que, todavia, assessorou grande parte deles na elaboração de suas políticas nacionais. (BANCO MUNDIAL, 1995A, p.121)

A necessidade de se equacionar a ajuda à educação, em um contexto mais amplo, deriva da sua conexão imediata com outras políticas sociais que nela interferem positiva ou negativamente. Diz o estudo setorial do Banco Mundial (1995A, p.xxi) que a aprendizagem requer cinco tipos de insumos:

- a capacidade e a motivação do aluno para aprender – é determinada pela qualidade do ambiente familiar e escolar, pelo estado de saúde e nutrição, e pela experiência de aprendizagem anterior, incluindo o conjunto de estímulos proporcionado pelos pais. O nível de aprendizagem pode ser aumentado mediante programas de educação pré-escolar da alta qualidade e mediante programas escolares de saúde e nutrição.

- a matéria a ser aprendida – não há um programa educacional apropriado para todos os países em desenvolvimento mas, de um modo geral, eles devem conter poucas matérias para o nível primário e privilegiar o ensino profissionalizante no nível secundário. Em todos os casos, não adianta reformar o sistema de ensino se juntamente com as mudanças não vierem os incentivos e recursos necessários para implementar a reforma.

- um professor que conheça o assunto – o conhecimento que o professor possui do assunto por ele ensinado está diretamente relacionado com o

rendimento dos alunos. Por esse motivo, a melhor maneira de garantir que os professores possuam os conhecimentos necessários sobre a matéria é realizando avaliações de desempenho e oferecendo-lhes capacitação profissional.

- o tempo necessário para o aprendizado – a quantidade de tempo efetivo de aprendizado tem implicação direta no resultado dos alunos; via de regra, os alunos dos países de rendas baixa e média passam muito menos tempo na escola que os alunos dos países desenvolvidos. Uma medida acertada nesse sentido seria aumentar a duração do ano letivo oficial.

- as ferramentas necessárias para o ensino e para a aprendizagem – os materiais didáticos mais eficazes são a lousa, o giz e os livros. Para aumentar o nível da leitura, a aquisição de material de apoio é aconselhável.

De toda maneira, acrescenta o Banco Mundial, o estabelecimento de normas de apoio é aconselhável para uma aprendizagem eficaz. E mais do que isso a descentralização, ou seja, a capacidade de decidir localmente a melhor maneira de combinar e administrar os insumos e o rendimento dos alunos, contribui positivamente. Os diretores, professores e pais são as pessoas que mais conhecem as necessidades de sua comunidade e as mais indicadas para definir um estratégia de atuação que produza melhores resultados.

Redesenhar a ajuda e a administração da educação, no ponto de vista do Banco Mundial (1995A, p.xxii), significa redefinir a função do governo em seis aspectos essenciais, cuja ordem de prioridade dependerá das circunstâncias de cada país:

- a) **Priorizar a educação**, uma vez que as economias e o mercado de trabalho estão em constante mudança, o que exige que se preste mais atenção nos investimentos no capital físico e humano dos países; porque a rentabilidade dos investimentos em educação é alta em comparação com outros investimentos; e porque existem relações sinérgicas entre os investimentos em educação e os outros aspectos da acumulação de capital humano. Como consequência, tem-se a

otimização da relação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano.

- b) **Prestar mais atenção aos resultados**, estabelecendo normas e padrões de medida para as políticas educacionais e realizando avaliações periódicas a fim de que se possa estabelecer prioridades.
- c) **Concentrar os investimentos públicos na educação básica**. Para que haja eficiência, os gastos do governo devem produzir a máxima rentabilidade; a aplicação desse critério significa concentrar os recursos em educação básica. Para que haja equidade, o governo precisa zelar para que nenhuma criança fique fora da escola por não ter condições de pagar.
- d) **Garantir a equidade**, o que significa agir em duas frentes distintas, em primeiro lugar, assegurando a todos o acesso à educação básica e em segundo, proporcionando aos candidatos qualificados, independente de serem pobres, do sexo feminino, de pertencerem a uma minoria étnica, de habitarem em regiões geograficamente isoladas, ou de possuírem necessidades especiais, o direito à educação.
- e) **Promover a participação da comunidade**, delegando às escolas a responsabilidade pelo seu desempenho e chamando as famílias a participarem ativamente, interferindo na política das escolas.
- f) **Conceder mais autonomia às instituições**, buscando a melhoria da qualidade da educação que tende a aumentar quando as escolas têm a possibilidade de utilizar os insumos educacionais em conformidade com as condições locais e quando devem responder, sobre sua atuação, aos pais e à comunidade local. Significa também dar aos professores liberdade para a formulação de práticas pedagógicas dentro dos limites das diretrizes educacionais formalmente traçados pelo governos.

De toda maneira, na concepção do Banco Mundial, as prioridades para a mudança na política de educação de um país depende de circunstância próprias, de um enfoque setorial. Sem que o país saiba quais são suas necessidades e quais as características de seu ambiente educacional, não há como elaborar uma política ou uma reforma para a educação, tampouco pleitear um financiamento.

A orientação dada pelo Banco Mundial (1995A, p.123) para os projetos futuros em educação engloba seis tópicos de reforma: - seletividade; - co-participação; - orientação para o cliente; - orientação para os resultados; - eficácia em função dos custos; e - integridade financeira.

A seletividade pressupõe a correta formulação do projeto a ser financiado dentro de uma estrutura de atuação e do estabelecimento de prioridades na realização de políticas sociais.

A co-participação engloba a cooperação dos demais organismos prestamistas internacionais para uma atuação orquestrada de combate à pobreza.

A orientação para o cliente reflete a atenção especial que merece a participação dos beneficiários da reforma educacional, tanto na elaboração quanto na execução dos projetos.

A orientação para os resultados significa assessorar os países na melhoria dos seus dados sobre educação, insistindo na sistematização dos resultados dos projetos, para que se possa avaliar de maneira mais adequada a aprendizagem e as políticas educacionais.

A eficácia dos custos e a integridade financeira dizem respeito à gestão do projeto, acompanhada cada vez mais de perto pela equipe de técnicos do Banco.

O Banco Mundial concedeu seu primeiro empréstimo para a educação em 1963 e, atualmente, é a principal fonte de financiamentos externos, para esse setor, nos países em desenvolvimento. Com o passar dos anos, o Banco também mudou sua postura de ajuda para a educação; enquanto na década de 70 a maior parte dos financiamentos era destinada à construção de escolas, hoje eles



também compreendem a formação de profissionais, a compra de material didático e outros elementos que aumentem a qualidade do ensino.

Se perguntado sobre os motivos que justificam o investimento de um país em educação, o Banco Mundial responderia que ajuda à educação é necessária porque a globalização requer flexibilidade e troca permanente de capitais humano e tecnológico e a educação pode e deve ser um denominador comum; porque a taxa de retorno dos investimentos em educação é alta se comparada com outros investimentos pois a educação gera um efeito multiplicador econômico, aumentando o capital humano e gerando mais renda; e porque o investimento em educação possui conseqüências sinérgicas, ou seja, tem um efeito multiplicador social melhorando simultaneamente a eficácia de outras políticas sociais.

### **5.1. OS EMPRÉSTIMOS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL**

Ao mesmo tempo que o Banco Mundial, na década de 70, redirecionou sua postura de ajuda passando a financiar políticas sociais, iniciou-se o seu envolvimento com a educação no Brasil. Os primeiros empréstimos foram para a educação técnica e agrícola, de certa forma vinculados à ênfase atribuída ao desenvolvimento rural. Em 1977 houve um apoio a programas de treinamento vocacional e nos anos 80 ainda prevaleceram os financiamentos para o ensino médio.

Já no final da década de 80 percebeu-se que o retorno advindo dos investimentos com educação básica era muito maior que o proveniente do financiamento da educação média e superior. Com o Relatório sobre Desenvolvimento Mundial de 1990 destinado à pobreza, fica clara a preferência pelos empréstimos destinados ao ensino fundamental, capazes de incrementar o

capital humano e, conseqüentemente, a capacidade de trabalho, única fonte de riqueza da população de baixa renda.

Os grandes empréstimos para a educação no Brasil concentraram-se na década de 90. Ainda que as negociações de alguns deles tenham se iniciado no final do decênio anterior, a efetivação e execução dos mesmos, todos eles destinados à educação básica, se deu ao longo dos anos 90, contribuindo para a elevação do percentual de ajuda do BIRD para a educação e do BIRD para a educação no Brasil.

Ao todo foram seis projetos, dois destinados aos Estados do Nordeste, um para São Paulo, outro para o Paraná, o quinto para o Espírito Santo e o último para Minas Gerais. O volume total de recursos é demonstrado pela tabela abaixo:

(Em US\$ milhões)

|            | São Paulo | Paraná | Minas Gerais | Espírito Santo | Nordeste II** | Nordeste III*** | Total   |
|------------|-----------|--------|--------------|----------------|---------------|-----------------|---------|
| BIRD       | 245       | 96     | 150          | 21             | 211,9         | 207,12          | 931,02  |
| Estado     | 331       | 102,4  | 152          | 16,2           | 91,4          | 84,41           | 777,41  |
| Municípios | 24        | 0      | 0            | 7,8            | 0             | 0               | 31,8    |
| FNDE*      | 0         | 0      | 0            | 0              | 75,3          | 75,45           | 150,75  |
| Total      | 600       | 198,4  | 302          | 45             | 378,6         | 366,98          | 1890,98 |

(\*) Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação

(\*\*) Abrange os estados do Maranhão, Ceará, Pernambuco e Sergipe.

(\*\*\*) Abrange os estados do Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Bahia.

Fontes: TOMMASI, 1996, p.202 e SECETRARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 1999A, v. I, p.28.

Há claras evidências de que o investimento em capital humano, especialmente em educação, combate algumas das causas da pobreza. Esse investimento aumenta a produtividade, inclusive das atividades às quais se dedica a maior parte da população pobre, tais como a agricultura e a economia informal. Mas, na maioria das vezes, esses investimentos são insuficientes, acrescenta o Banco Mundial, aumentando a probabilidade desses trabalhadores e de seus filhos continuarem pobres. Para o Brasil, o progresso sustentável da redução da pobreza e do crescimento econômico, ainda que a estabilidade

macroeconômica seja mantida, é difícil de ser garantido sem um aumento substancial no investimento em capital humano, principalmente em educação.

Os indicadores educacionais do Brasil são pobres se comparados com outros países latino-americanos de mesma renda per capita; a média de escolaridade dos homens maiores de 18 anos é de 4 anos contra 8 anos no Chile. Na Colômbia, os 20% mais pobres da população, recebem 40% dos recursos públicos destinados à educação básica enquanto esse mesmo quintil no Brasil recebe apenas 23%. (WORLD BANK, 1995A, p.54-56)

Em termos absolutos, enquanto quase a totalidade das crianças brasileiras mais pobres, que hoje têm entre 15 e 19 anos, freqüentaram a escola, apenas 15% delas completaram os quatro primeiros anos do ensino fundamental. (WORLD BANK, 1999C, p.11)

Enquanto há um consenso sobre a necessidade de despender recursos com a educação básica, há diversas opiniões sobre a melhor maneira de fazê-lo.

Dizer que o governo deve gastar mais com políticas sociais parece desnecessário para LAHÓZ (1999, p.2) pois o Brasil já gasta cerca de 22% do seu Produto Interno Bruto – PIB na área social; o problema, diz ele é que “esse dinheiro é incrivelmente mal gasto. Ele simplesmente não chega aos mais pobres.” Não adianta gastar grandes volumes em educação se o 3º grau consumir a maior parte dele; não se pode investir em um sistema educacional que reproduza a pobreza. “O fundamental é focar o dinheiro que já é gasto sob a rubrica ‘social’ para que os pobres passem a se beneficiar. Até pelo dinheiro envolvido, o grande item nessa questão é a Previdência. O déficit da Previdência vem crescendo muito ao longo dos últimos anos. Isso espreme os demais gastos sociais. É fundamental que avance a reforma da previdência, para que sobre mais dinheiro para as áreas realmente prioritárias no combate à pobreza, como educação primária ou a saúde.”

Nas palavras do próprio Banco Mundial, em documento datado de 1991, fica clara a orientação para os empréstimos concedidos ao Brasil:

“A estratégia assistencial do Banco para o Brasil é de apoio às políticas e aos investimentos que estimulam o crescimento e o desenvolvimento social em um contexto de estabilidade macroeconômica, com ênfase na alocação eficiente de recursos públicos no aumento da eficiência do setor público, e adequação no estabelecimento de objetivos e oferecimento de sistemas de apoio para os pobres. Na área de educação, a estratégia consiste em ajudar a melhorar a eficiência e a eficácia dos recursos governamentais e particulares, assim como expandir a oferta da força de trabalho instruída que o Brasil necessita para competir em um mercado mundial caracterizado por uma produção cada vez mais sofisticada. [...] A ênfase do Banco sobre o ensino fundamental, que é atualmente o nível mais fraco, assim como mais importante a longo prazo para o desenvolvimento econômico e social, visa ajudar a diminuir os índices registrados ao longo de um grande período histórico de evasão, repetência, politização, ineficiência e má distribuição de verbas. Atingir esses objetivos, exigirá importantes modificações nas atitudes e nas ações dos funcionários públicos, políticos, professores e pais.” (BANCO MUNDIAL, 1991, p.18)

Realizar melhorias no sistema educacional não é apenas expandir a rede de ensino. A aquisição de material didático, a formação dos professores, a melhoria nas condições de trabalho e a boa administração dos recursos destinados à escola (seja por seus diretores ou por intermédio da Associação de Pais e Mestres) e até aumentos salariais são fatores que precisam ser considerados ao analisar a questão da educação.

Dentro desse contexto e com negociações que se iniciaram em 1987, foi assinado em 1991, entrando em vigor em 07 de janeiro de 1992 o Contrato N° 3.375 BR entre o Governo do Estado de São Paulo, representado pela Secretaria de Estado da Educação, e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, para a execução do projeto “Inovações no Ensino Básico – IEB” no Estado de São Paulo.



## **6. FINANCIANDO A EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO: O PROJETO “INOVAÇÕES NO ENSINO BÁSICO”**

A análise que será feita a seguir, do contrato de empréstimo do Banco Mundial à Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, é uma análise objetiva que, todavia, não pode ser dissociada das características e condicionantes que envolveram o projeto financiado desde a sua elaboração até a sua conclusão.

Iniciadas em 1989, ainda no governo Orestes Quércia do PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, pelo então Secretário de Educação do Estado de São Paulo, Chopin Tavares de Lima, as negociações que precederam a assinatura do contrato com o Banco Mundial foram muito trabalhosas e demoradas.

Parte dessa demora deveu-se à troca de Secretários – depois de Chopin Tavares de Lima, que conduziu a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo até agosto de 1989, foi Secretário Wagner Rossi, por apenas três meses (de agosto de 89 a janeiro de 90), seguido por Carlos Estevam Martins, que assumiu a Secretaria em janeiro de 1990 ficando no cargo até março de 1991, quando o recém eleito governador Luiz Antônio Fleury Filho, também do PMDB, tomou posse, nomeando como Secretário Fernando Gomes de Moraes.

A instabilidade que dominou os quadros da Secretaria de Estado de Educação desde a elaboração do projeto até a assinatura do contrato (que se deu apenas no final de 1991) prejudicou o processo de negociações pois cada novo Secretário que assumia, além de ter que informar-se sobre o “estado da arte”, não necessariamente identificava o conteúdo do projeto com seu próprio plano de governo.

Muitas adequações foram feitas e muitas foram as missões do Banco Mundial que vieram acompanhar a elaboração do projeto. O componente “construção escolar”, responsável pela maior parte dos recursos, foi muito

questionado pelos técnicos do Banco; especialistas em educação e até estatísticos tiveram que ser contratados para comprovar a necessidade, existente no final da década de 80<sup>42</sup>, de construção de um grande número de novas salas de aula.

Assinado o contrato em 1991, graças aos esforços da equipe técnica da Secretaria de Estado da Educação e da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, seu conteúdo foi fracamente executado, de um lado pelo pequeno interesse dos Secretários que se revezavam no cargo e, de outro, pela própria situação financeira do Estado que não possuía os recursos necessários para desembolsar a contra-partida exigida pelo financiamento<sup>43</sup>.

Para agravar a situação, o governador Luiz Antônio Fleury Filho instituiu, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação, a “escola-padrão”, medida baseada na diferenciação de algumas escolas que foram melhor equipadas, melhor planejadas e cujos professores recebiam salários diferenciados.

Não foi necessário muito tempo para que o então Secretário Carlos Estevam Martins<sup>44</sup> (que reassumiu a Secretaria de setembro de 1993 a dezembro de 1994) concluísse que não havia recursos necessários para transformar a totalidade de escolas de São Paulo em “escolas-padrão”. E mais do que isso, as escolas selecionadas para serem “padrão” não o foram por critérios objetivos mas por interesses políticos que acabaram por favorecer as regiões mais abastadas do Estado aumentando as distorções: os alunos que mais precisavam

---

<sup>42</sup> Com as reformas que seriam realizadas na política de educação após o início do contrato, este componente teve sua importância alterada tanto que com sua reorientação, ocorrida em 1995, os recursos a ele destinados puderam ser utilizados também para a adaptação e adequação das salas de aula já existentes.

<sup>43</sup> Assim como todo contrato de empréstimo concedido pelo Banco Mundial, o destinado a financiar o projeto “Inovações no Ensino Básico” também exigia contra-partida financeira por parte do Estado, no mesmo montante dos recursos enviados pelo Banco que, por sua vez, só o fazia mediante comprovação do efetivo dispêndio, complicando ainda mais a situação do Tesouro que, por esse motivo, via-se obrigado a primeiro desembolsar os recursos para depois receber do Banco Mundial, além do montante que ele próprio devia gastar como contra-partida. Por exemplo: se o Banco Mundial gastasse US\$15 milhões e o Estado mais US\$ 15 milhões, o Tesouro deveria desembolsar os US\$30 milhões, pagando os fornecedores, para depois reaver os US\$15 milhões do Banco Mundial.

<sup>44</sup> O quinto Secretário desde o início da elaboração do projeto.

de condições diferenciadas de aprendizado, que eram os alunos das regiões mais pobres do Estado, eram os que possuíam as piores escolas, a pior infra-estrutura e os professores menos motivados.

Com a eleição do governador Mário Covas, do PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira, em novembro de 1994, assumiu a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, em 01 de janeiro de 1995, Teresa Roserley Neubauer da Silva, que já havia sido chefe de gabinete da Secretaria de Educação do Município de São Paulo<sup>45</sup>, quando Mário Covas era prefeito (1983-1985), e que tinha ampla experiência na área educacional.

O programa de governo de Mário Covas, elaborado sob a coordenação de Rose Neubauer, vinha ao encontro do conteúdo do contrato já assinado e não executado<sup>46</sup>. Como vários anos haviam se passado desde a sua elaboração e assinatura, alguns ajustes precisavam ser feitos. A equipe que gerenciava o projeto e que o acompanhara desde o início subsidiou a Secretária com as informações necessárias para a reorientação<sup>47</sup> do contrato. Com a anuência do Banco Mundial e as modificações incorporadas, restava a garantia da existência de recursos para a contra-partida. Como uma “mágica”, a Secretária Rose Neubauer conseguiu estabelecer, em acordo com o governador Mário Covas e a Secretaria de Negócios da Fazenda, “uma rotina financeira que deu certo”<sup>48</sup>. E o projeto foi executado.

---

<sup>45</sup> Nesse período era Secretária da Educação do Município de São Paulo Guiomar Namó de Mello que, coincidentemente, fazia parte da equipe técnica do Banco Mundial que negociou o contrato de empréstimo para o Estado de São Paulo anos depois.

<sup>46</sup> Dizia o programa de governo: “Prover educação gratuita a todos quantos dela necessitarem requer a plena participação dos setores interessados, a descentralização administrativa e a transferência de verbas e profissionais cada vez mais para perto dos usuários. O Governo Mário Covas enxugará a máquina, definirá diretrizes, coordenará a execução, avaliará os resultados e arcará com os custos.” (SILVA, 1994, p.8)

<sup>47</sup> Não há nenhum documento oficial, entre o Banco Mundial e a Secretaria de Estado de Educação, que delimite a reorientação sofrida pelo contrato. Como o seu objetivo era bastante amplo, bastou que a Secretária fosse até Washington para garantir as alterações necessárias.

<sup>48</sup> Tais afirmações foram proferidas por Jorge Luís Inocêncio, contabilista do contrato e membro da Unidade Gerenciadora do Projeto -UGP, em uma conversa informal.

## 6.1. ANTECEDENTES E JUSTIFICATIVAS

O Estado de São Paulo, com uma população que em 1998 ultrapassava os 35 milhões de habitantes, recebeu, só na década de 70, 1 milhão de nordestinos na Grande São Paulo, além dos outros 1,4 milhões de migrantes que, no mesmo período, chegaram no Estado todo. Crescendo rápida e desordenadamente nos anos 80, a população da Grande São Paulo aumentou a um índice de 3,3% ao ano; como consequência, a infra-estrutura de serviços físicos e sociais tornou-se insuficiente dando origem a uma grande massa de população pobre, carente de serviços essenciais, vivendo na sua maior parte em favelas e, muitas vezes, em condições sub-humanas.

Somado a isso, dos 30,1 milhões de habitantes do Estado em 1989, época da elaboração do projeto, 9,4 milhões, ou seja 31% possuía menos de 15 anos de idade. Do total dos 5,8 milhões de alunos matriculados em 1989 no ensino fundamental (1ª a 8ª série), 4,6 milhões estudavam na rede estadual, 530 mil na rede municipal e 670 mil na rede particular.

Em 1989 ainda, o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação, empregava diretamente mais de 160.000 professores para atender as séries do ensino fundamental<sup>49</sup>.

“Reconhecendo as dificuldades da administração em gerenciar uma máquina burocrática tão grande de modo a responder às necessidades e problemas locais, a Secretaria de Estado da Educação estabeleceu como objetivo a longo prazo a municipalização das escolas do ensino fundamental: antes de 1989, a Secretaria de Estado da Educação já havia despendido esforços no sentido da descentralização, permitindo uma certa flexibilidade orçamentária às 127 Delegacias de Ensino. Em 1989, o Estado deu um primeiro passo para a municipalização do ensino fundamental. Cerca de 150 municípios do Estado

---

<sup>49</sup> Nessa época os dados sobre as escolas, seus alunos e professores, eram contabilizados manualmente sendo compilados com uma defasagem de 3 anos, dificultando o planejamento e a correta alocação de recursos na política educacional do Estado.



concordaram em ter alguma responsabilidade na educação básica, mas o Estado continuava a ter o papel mais importante<sup>50</sup>.”(BANCO MUNDIAL, 1991, p.15).

O combate aos índices de evasão, agravados pela elevada retenção<sup>51</sup>, principalmente nos primeiros anos do ensino fundamental, iniciou-se em 1984 com a implantação do “Ciclo Básico” que, unificando as duas primeiras séries do ensino fundamental, envolveu uma nova abordagem pedagógica para o ensino da leitura e da escrita com promoção automática da 1ª para a 2ª série e avaliação contínua do aluno durante esses dois primeiros anos de modo a oferecer assistência especial aos que aprendem mais vagarosamente. Esse novo conceito, todavia, requeria treinamento e capacitação dos professores e material didático apropriado.

Além disso, grande parte da população escolar apresentava sérios problemas de nutrição e acesso limitado aos cuidados de saúde básicos, comprometendo ainda mais o aprendizado.

A Secretaria de Estado da Educação, na tentativa de sanar essas dificuldades, instituiu a “Jornada Única” para os alunos do Ciclo Básico que garantia:

- o aumento da permanência diária – para 6 horas – dos alunos na escola;
- o reforço alimentar, com o fornecimento de 3 merendas por dia;
- a inclusão de novas atividades no currículo, tais como Educação Artística e Educação Física;
- a contratação de um professor coordenador do Ciclo Básico para cada escola;
- a aquisição de material pedagógico apropriado;

---

<sup>50</sup> Elaboração do planejamento e do *curriculum* escolar.

<sup>51</sup> “No início da década de 80 apenas um quarto dos alunos que ingressavam nas escolas estaduais de ensino fundamental concluíam seus estudos em oito anos e apenas metade conseguia terminá-los. Em 1981, para cada 100 crianças que ingressavam na 1ª série, apenas 60 chegavam na 2ª, indicando um índice de retenção de 40%. Nas periferias urbanas, este índice era ainda maior...” (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 1999A, v.II, p.16)

- a realização de cursos de reciclagem para os professores;
- a alteração da jornada semanal do professor que passa a trabalhar 26 horas na sala de aula, 6 horas com trabalhos pedagógicos e 8 horas em local de sua livre escolha.

A instituição da Jornada Única, porém, juntamente com a introdução de inovações pedagógicas, acentuou o problema de congestionamento nas escolas.

Impulsionada por esses fatores, a Secretaria de Estado da Educação, em 1988, “elaborou um projeto integral de melhoria na escola denominado Projeto “Inovações no Ensino Básico” que previa as condições materiais e pedagógicas necessárias para a consolidação das medidas que vinham sendo tomadas isoladamente, principalmente com vistas a eliminar as deficiências na fase da alfabetização das crianças e garantir sua permanência na escola. A área de abrangência circunscrevia-se, originalmente, aos municípios da Região Metropolitana da Grande São Paulo, com ênfase nas localidades de baixa renda e o ‘grupo objetivo’ das ações do programa eram os alunos e classes do Ciclo Básico das escolas de Ensino Fundamental” (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 1999A, v.II, p.17-18).

Com esse projeto nas mãos, a Secretaria de Estado da Educação iniciou em 1989 as negociações com o Banco Mundial para o financiamento de 40% do seu custo total.

Depois de muitas visitas de acompanhamento e avaliação e depois de muita negociação, o Banco Mundial (1991)<sup>52</sup> constatou que o progresso econômico do Brasil e do Estado de São Paulo deveria ser conseguido pelo surgimento e transformação em educação da força de trabalho, única fonte de

---

<sup>52</sup> O documento do Banco de 1991, intitulado *Staff Appraisal Report*, foi o ponto final das negociações. Apesar de muitos críticos da atuação do Banco atribuírem-lhe uma postura impositiva na aprovação de financiamentos, nesse caso específico, Ana Lúcia Cunha Ferraz de Paiva, membro da equipe técnica da Secretaria de Estado da Educação, que acompanhou todo o processo, desde a elaboração do projeto até a assinatura do contrato, pôde garantir que em hipótese nenhuma houve imposição de uma ou outra política. Afirmou ela que a Secretaria teve que negociar muito para fazer prevalecer alguns dos seus pontos de vista mas não foi obrigada a ceder em nenhum momento; quando acatou as recomendações feitas pelo Banco, acrescentou, foi porque se convenceu que aquilo era o melhor a ser feito.

renda da maior parte da população, e sua capacidade de operação em um meio onde o trabalho é cada vez mais tecnológico, e a relação de emprego cada vez mais técnica e especializada. É concedido, portanto, o financiamento para a execução do projeto “Inovações no Ensino Básico”, que abrangendo as deficiências apontadas, tinha um orçamento total de US\$ 600 milhões e também se comprometia, contratualmente, a desenvolver técnicas e mecanismos que pudessem ser aproveitados e disseminados, obviamente com as devidas adaptações, aos demais Estados da Federação.

## 6.2. CONTEÚDO

O projeto “Inovações no Ensino Básico” foi dividido em 5 grandes grupos: A) melhoria da qualidade do ensino fundamental; B) educação pré-escolar; C) saúde na escola; D) avaliação e disseminação dos resultados; E) desenvolvimento institucional.

Ainda em outubro de 1991, mês em que foi assinado o contrato, foi criada a Unidade de Gerenciamento de Projeto – UGP, um grupo de trabalho subordinado ao Gabinete do Secretário de Estado da Educação, cuja função era a interlocução com o BIRD e a coordenação das ações dos diversos órgãos executores com a finalidade de atingir o objetivo do contrato de empréstimo, que era “melhorar a aprendizagem e diminuir os índices de retenção das crianças das famílias de baixa renda e estudantes das escolas de ensino fundamental da Grande São Paulo” (BANCO MUNDIAL, 1991, p.20).

Orçado em US\$ 600 milhões, tripartidos em US\$ 245 milhões financiados pelo BIRD, em uma contrapartida do Estado de US\$ 331 milhões e em uma participação das 38 Prefeituras da Grande São Paulo de US\$ 24 milhões, o

projeto deveria ser implantado em um período de seis anos, ou seja de janeiro de 1992 a dezembro de 1997.

A distribuição dos recursos conforme os componentes foi assim determinada:

#### Distribuição dos custos do projeto

| Em US\$ Milhões                              |              |              |                          |              |            |            |
|--|--------------|--------------|--------------------------|--------------|------------|------------|
|  | Custo Básico | %            | Reserva de Contingência* | %            | Total      | %          |
| Componente A - Ensino Fundamental            | 419,9        | 69,98        | 59,6                     | 9,93         | 479,5      | 79,92      |
| Componente B - Pré-escola                    | 62,5         | 10,42        | 10,8                     | 1,80         | 73,3       | 12,22      |
| Componente C - Saúde Escolar                 | 29,7         | 4,95         | 3,6                      | 0,60         | 33,3       | 5,55       |
| Componente D - Avaliação e Disseminação      | 3,4          | 0,57         | 0,4                      | 0,07         | 3,8        | 0,63       |
| Componente E - Desenvolvimento Institucional | 7,7          | 1,28         | 0,6                      | 0,10         | 8,3        | 1,38       |
| UGP - Unidade de Gerenciamento de Projeto    | 1,8          | 0,30         | 0                        | 0,00         | 1,8        | 0,30       |
| <b>Total</b>                                 | <b>525</b>   | <b>87,50</b> | <b>75</b>                | <b>12,50</b> | <b>600</b> | <b>100</b> |

(\*) É a margem prevista para suprir necessidades que eventualmente surjam no decorrer do projeto.

Fontes: BANCO MUNDIAL, 1991, p. 32 e SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 1999A, v.II.

Os custos básicos foram determinados com base em estimativas realizadas em março de 1991. A reserva de contingência, calculada na base de 5% a 10% do custo básico e embutida no custo total, subdividia-se em contingência física, para construção e a compra de bens e equipamentos, e contingências de preço, orçadas em 6,2% do custo básico, com base na projeção de taxas internacionais de reajuste de preços.

A divisão do projeto em componentes, por sua vez, comportou diversas subdivisões especificando os objetivos a serem atingidos:



A) Melhoria da Qualidade do Ensino Fundamental (80% dos custos do projeto) – tinha como objetivo a melhoria da aprendizagem e o desempenho dos alunos da 1ª e da 2ª série, capacitando a Secretaria de Estado da Educação a implementar o Ciclo Básico e estender a Jornada Única a todas as escolas de ensino fundamental da Grande São Paulo;

A.1) Construções Escolares (60% do custo total do projeto) – com a finalidade de permitir a jornada de seis horas para os alunos do Ciclo Básico, a Secretaria de Estado da Educação definiu um programa de construções escolares na Grande São Paulo que permitiria a todas as escolas estaduais funcionarem em dois turnos diurnos diários (ao invés de três), além de estender a rede escolar às áreas periféricas de recente ocupação populacional.

A.2) Treinamento de Professores (3% do custo total do projeto) – a fim de reforçar a filosofia do Ciclo Básico e auxiliar os professores a utilizarem de maneira cada vez mais eficiente o período de aulas, a Secretaria de Estado da Educação planejou um programa de treinamento para professores do Ciclo Básico, professores de Educação Artística e Educação Física, coordenadores e diretores das escolas da Grande São Paulo.

A.3) Material Pedagógico (14% do custo total do projeto) – com o objetivo de criar na sala de aula um ambiente enriquecido para os alunos do Ciclo Básico, o projeto ofereceria a todas as crianças da 1ª e 2ª série o acesso a livros, brinquedos educativos e material para artes. O projeto também previa a compra de um conjunto de 120 títulos para cada sala de aula do Ciclo Básico que estaria disponível para atividades de leitura e aulas dirigidas.

A.4) Alimentação escolar (3% do custo total do projeto) – além do incremento da merenda escolar com produtos *in natura*, previa-se compra de equipamentos e treinamento do pessoal responsável pela alimentação nas escolas.

B) Educação Pré-Escolar (12,2% do custo total do projeto) – visava a expansão dos serviços de pré-escola para as crianças de baixa renda da Grande São Paulo;

B.1) Expansão dos Serviços – aumentar de 70.000 para 120.000 as matrículas na pré-escola de crianças na faixa de 4 a 6 anos cujas famílias recebiam menos de três salários mínimos.

B.2) Treinamento de Professores – melhorar a qualidade pedagógica do nível pré-escolar.

B.3) Assistência Técnica – oferecer recursos aos municípios da Grande São Paulo para o desenvolvimento de um plano municipal de expansão da pré-escola.

C) Saúde Escolar (5,5% do custo total do projeto) – o objetivo do programa de saúde escolar era a melhoria da saúde de cerca de um milhão de crianças matriculadas na pré-escola e na 1ª e 2ª série do Ciclo Básico nas escolas municipais e estaduais da Grande São Paulo. Tal objetivo deveria ser realizado pela Secretaria de Estado da Saúde a partir das seguintes ações:

C.1) Integração de temas de saúde e nutrição no currículo das escolas;

C.2) Realização de exame médico de admissão às escolas;

C.3) Realização de teste anual de visão, para diagnóstico e tratamento;

C.4) Conclusão das imunizações infantis nas escolas;

C.5) Prevenção e tratamento da saúde oral;

C.6) Diagnóstico das deficiências e suplementação de vitamina A e ferro;

C.7) Identificação e encaminhamento das crianças com deficiência física e mental;

C.8) Inspeção das condições ambientais das escolas;

C.9) Treinamento aos profissionais de saúde em problemas de saúde das crianças da pré-escola e do ensino fundamental.

A condição de desembolso para o componente saúde escolar era a preparação, pela Secretaria de Estado da Saúde, de um plano detalhado de implementação que fosse aceito pelo Banco.

D) Avaliação e Disseminação (0,6% do custo total do projeto) – as avaliações do programa visavam determinar o impacto e a eficácia dos gastos com os programas da pré-escola e da melhoria da qualidade do ensino fundamental, assim como tirar lições da implementação para adaptação dos mesmos a outras áreas do Brasil. Com esse intuito, a Secretaria de Estado da Educação ficou incumbida de nomear e reunir anualmente cinco especialistas para examinar os programas e discutir sobre a sua adaptação a outras partes do Brasil.

E) Desenvolvimento Institucional (1,4% do custo total do projeto) – compreendia a melhoria da capacidade de planejamento e avaliação do Estado bem como a capacitação dos municípios para administrar um sistema escolar de ensino fundamental, além do reforço da capacidade das Organizações Não-Governamentais em oferecer serviços educacionais e sociais de qualidade. De fato, o Banco avaliou, como a questão organizacional e gerencial mais importante com que o Estado de São Paulo se defrontava no ensino fundamental, a necessidade de repensar o processo decisório e o desenvolvimento de um meio de envolver, na responsabilidade pelo ensino, as autoridades mais próximas ao

processo de aprendizagem, garantindo, desta maneira, respostas mais rápidas e efetivas às necessidades das crianças. (BANCO MUNDIAL, 1991, p.21-31)

Enfim, o Banco Mundial (1991, p.48) via como principais benefícios decorrentes do projeto:

“Espera-se que o projeto melhore significativamente o aprendizado e a retenção nas primeiras séries do ensino fundamental, em São Paulo, e possa passar a experiência para outros estados usarem medidas semelhantes a partir da avaliação detalhada dos benefícios educacionais, das inovações e da capacidade administrativa, necessárias para sua implantação. Na Grande São Paulo, 670.000 crianças serão beneficiadas, anualmente, pelo programa de melhoria de qualidade do ensino fundamental; um milhão de crianças do ensino fundamental e pré-escola serão beneficiadas pelo programa de saúde escolar. Os serviços ampliados de educação pré-escolar beneficiarão 120.000 crianças de 4 a 6 anos anualmente, até o final do projeto, expandindo uma cobertura pré-escolar total, na Grande São Paulo, de 35% para 46% e concentrando-se em crianças de famílias com menos de três salários mínimos. Refletindo a melhoria do aprendizado nos primeiros anos da escola, a eficiência interna do sistema escolar do ensino fundamental melhorará acentuadamente. Espera-se que a taxa de retenção de estudantes da 2ª série caia de 37% para 20% na Grande São Paulo, em 1997; espera-se também que o projeto melhore a eficiência administrativa da Secretaria de Estado da Educação e de autoridades educacionais dos Municípios da Grande São Paulo, e contribua para um aumento de apoio público e privado para organizações não lucrativas e não governamentais, ativas na realização de serviços sociais”.



### 6.3. REORIENTAÇÃO

Em 1995, em decorrência das eleições estaduais realizadas em 1994, uma nova equipe assume a Secretaria de Estado de Educação. Nessa época, o Estado de São Paulo era responsável, diretamente, por 77% das escolas e 79% das matrículas no ensino fundamental. O contrato 3375-BR com o BIRD, previsto para terminar em 1997, deveria estar no ápice da sua execução. Todavia, por motivos internos – administrativos, estruturais<sup>53</sup> e gerenciais – da própria Secretaria de Estado de Educação – a execução do projeto era ainda incipiente.

O relatório do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP (1995, p.68-79) apontou alguns problemas que comprometeram a execução do contrato. O componente A – Melhoria na Qualidade do Ensino Fundamental, enfrentou, em seu programa de capacitação:

- dificuldade de participação espontânea dos professores em atividades que eram realizadas fora do horário das aulas;
- deficiência no número de técnicos para atender todas as necessidades da rede;
- o não aproveitamento de alternativas metodológicas de capacitação bem sucedidas;
- a falta de definição das atribuições de cada uma das entidades hierárquicas envolvidas no programa;
- baixa eficácia do sistema de planejamento, avaliação e controle da implementação do componente;

---

<sup>53</sup> Fazia parte do contrato com o Banco Mundial a realização de avaliações periódicas, por entidades competentes ou autoridades em educação, com a finalidade de acompanhar a execução do projeto e monitorar seus resultados. Em função desse compromisso, a Secretaria de Estado da Educação contratou, em 1994, o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP da Universidade Estadual de Campinas para avaliar o processo de implementação do projeto; de seu Relatório Integrado, datado de abril de 1995, pode-se extrair: “as estruturas organizacional e de decisão que presidiram o processo de implementação – marcadas pela dualidade, pela convivência de lógicas organizacionais distintas e por conflitos de competência- atuaram negativamente sobre a implementação dos programas e medidas, embora em casos específicos a agilidade da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE tenha contribuído para o êxito”. (NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 1995, v.12, pág.58)

- dificuldade de racionalização e realização das atividades rotineiras;
- descompasso entre o planejamento de cursos e o planejamento financeiro e falta de um cronograma articulado de atividades; e
- sistema de incentivos pouco atrativo (certificados de capacitação que não eram reconhecidos para a concessão de aumentos salariais).

Já o programa de material didático foi prejudicado:

- pelo mau funcionamento do sistema de distribuição;
- pela baixa eficácia do sistema de acompanhamento e avaliação do uso do material; e
- pelo formato, inadequado, das instruções de utilização do material.

O componente C – Saúde Escolar, que não teve nenhuma atividade realizada nos dois primeiros anos de vigência do contrato, enfrentou:

- a morosidade nos processos licitatórios, especialmente os que envolviam licitações internacionais; e
- a baixa eficácia no sistema de interlocução entre os diversos órgãos envolvidos na implementação do componente, dada a complexidade das Secretarias de Estado da Saúde e da Educação.

Os demais componentes não foram avaliados<sup>54</sup> mas os quadros abaixo demonstram a fraca execução financeira do conjunto do projeto até o ano de 1995<sup>55</sup>:

---

<sup>54</sup> De fato, indagada sobre a incompleta avaliação que havia sido feita, Ana Lúcia Cunha Ferraz de Paiva, membro da Unidade Gerenciadora do Projeto – UGP, confirmou o conteúdo do relatório elaborado pela equipe do NEPP, lamentando-o, assim como lamentou a postura da Secretaria até então, que foi responsável pela fraca execução do projeto.

<sup>55</sup> Nota-se que, apesar da nova administração ter assumido a Secretaria de Estado da Educação em janeiro de 1995, foi ao longo deste ano que ela elaborou e consolidou as mudanças julgadas convenientes no projeto.

**Componente A - Melhoria na qualidade do Ensino Fundamental**

(Em US\$)

|        | 1992       |            |      | 1993       |            |       | 1994       |            |       | 1995      |            |       |
|--------|------------|------------|------|------------|------------|-------|------------|------------|-------|-----------|------------|-------|
|        | Realizado  | Acumulado  | %*   | Realizado  | Acumulado  | %*    | Realizado  | Acumulado  | %*    | Realizado | Acumulado  | %*    |
| BIRD   | 10.481.716 | 10.481.716 | 2,19 | 6.874.793  | 17.356.509 | 3,62  | 10.902.183 | 28.258.692 | 5,89  | 2.797.348 | 31.056.039 | 6,48  |
| Estado | 23.541.986 | 23.541.986 | 4,91 | 14.867.034 | 38.409.020 | 8,01  | 23.071.902 | 61.480.922 | 12,82 | 4.878.261 | 66.359.183 | 13,84 |
| Total  | 34.023.701 | 34.023.701 | 7,10 | 21.741.827 | 55.765.529 | 11,63 | 33.974.085 | 89.739.613 | 18,72 | 7.675.609 | 97.415.222 | 20,32 |

(\*) Percentual acumulado em relação ao total previsto para este componente do projeto, ou seja, US\$ 479,5 milhões.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação, 1999A, v.II.

**Componente B - Ensino na pré-escola**

(Em US\$)

|        | 1992      |           |       | 1993      |           |      | 1994      |           |      | 1995      |           |      |
|--------|-----------|-----------|-------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|------|
|        | Realizado | Acumulado | %*    | Realizado | Acumulado | %*   | Realizado | Acumulado | %*   | Realizado | Acumulado | %*   |
| BIRD   | 2.186     | 2.186     | 0,003 | 46.193    | 48.378    | 0,07 | 292.670   | 341.048   | 0,47 | 1.788.851 | 2.129.900 | 2,91 |
| Estado | 1.882     | 1.882     | 0,003 | 29.686    | 31.568    | 0,04 | 362.018   | 393.586   | 0,54 | 2.912.759 | 3.306.345 | 4,51 |
| Total  | 4.067     | 4.067     | 0,006 | 75.879    | 79.946    | 0,11 | 654.688   | 734.634   | 1,00 | 4.701.610 | 5.436.244 | 7,42 |

(\*) Percentual acumulado em relação ao total previsto para este componente do projeto, ou seja, US\$ 73,3 milhões.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação, 1999A, v.II.

**Componente C - Saúde Escolar**

(Em US\$)

|        | 1992      |           |      | 1993      |           |      | 1994      |           |      | 1995      |           |      |
|--------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|------|
|        | Realizado | Acumulado | %*   | Realizado | Acumulado | %*   | Realizado | Acumulado | %*   | Realizado | Acumulado | %*   |
| BIRD   | 0         | 0         | 0,00 | 0         | 0         | 0,00 | 91.865    | 91.865    | 0,28 | 843.528   | 935.393   | 2,81 |
| Estado | 0         | 0         | 0,00 | 0         | 0         | 0,00 | 47.022    | 47.022    | 0,14 | 382.421   | 429.443   | 1,29 |
| Total  | 0         | 0         | 0,00 | 0         | 0         | 0,00 | 138.887   | 138.887   | 0,42 | 1.225.949 | 1.364.836 | 4,10 |

(\*) Percentual acumulado em relação ao total previsto para este componente do projeto, ou seja, US\$ 33,3 milhões.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação, 1999A, v.II.

**Componente D - Avaliação e Disseminação**

(Em US\$)

|        | 1992      |           |      | 1993      |           |      | 1994      |           |       | 1995      |           |       |
|--------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|-------|-----------|-----------|-------|
|        | Realizado | Acumulado | %*   | Realizado | Acumulado | %*   | Realizado | Acumulado | %*    | Realizado | Acumulado | %*    |
| BIRD   | 47.810    | 47.810    | 1,26 | 109.952   | 157.762   | 4,15 | 263.731   | 421.493   | 11,09 | 413.646   | 835.139   | 21,98 |
| Estado | 21.109    | 21.109    | 0,56 | 47.913    | 69.022    | 1,82 | 113.456   | 182.478   | 4,80  | 203.946   | 386.424   | 10,17 |
| Total  | 68.920    | 68.920    | 1,81 | 157.865   | 226.784   | 5,97 | 377.187   | 603.971   | 15,89 | 617.592   | 1.221.563 | 32,15 |

(\*) Percentual acumulado em relação ao total previsto para este componente do projeto, ou seja, US\$ 3,8 milhões.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação, 1999A, v.II.

**Componente E - Desenvolvimento Institucional**

(Em US\$)

|        | 1992      |           |       | 1993      |           |       | 1994      |           |       | 1995      |           |       |
|--------|-----------|-----------|-------|-----------|-----------|-------|-----------|-----------|-------|-----------|-----------|-------|
|        | Realizado | Acumulado | %*    | Realizado | Acumulado | %*    | Realizado | Acumulado | %*    | Realizado | Acumulado | %*    |
| BIRD   | 762       | 762       | 0,009 | 3         | 764       | 0,009 | 2.684     | 3.448     | 0,042 | 234.137   | 237.585   | 2,862 |
| Estado | 384       | 384       | 0,005 | 1         | 385       | 0,005 | 1.156     | 1.541     | 0,019 | 148.379   | 149.920   | 1,806 |
| Total  | 1.146     | 1.146     | 0,01  | 4         | 1.150     | 0,01  | 3.840     | 4.990     | 0,06  | 382.516   | 387.505   | 4,67  |

(\*) Percentual acumulado em relação ao total previsto para este componente do projeto, ou seja, US\$ 8,3 milhões.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação, 1999A, v.II.

**UGP - Unidade de Gerenciamento de Projeto**

(Em US\$)

|        | 1992      |           |      | 1993      |           |      | 1994      |           |      | 1995      |           |       |
|--------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|-------|
|        | Realizado | Acumulado | %*   | Realizado | Acumulado | %*   | Realizado | Acumulado | %*   | Realizado | Acumulado | %*    |
| BIRD   | 24.917    | 24.917    | 1,38 | 57.952    | 82.869    | 4,60 | 28.474    | 111.343   | 6,19 | 243.434   | 354.776   | 19,71 |
| Estado | 16.147    | 16.147    | 0,90 | 31.787    | 47.934    | 2,66 | 15.279    | 63.212    | 3,51 | 187.042   | 250.254   | 13,90 |
| Total  | 41.064    | 41.064    | 2,28 | 89.739    | 130.803   | 7,27 | 43.752    | 174.555   | 9,70 | 430.476   | 605.031   | 33,61 |

(\*) Percentual acumulado em relação ao total previsto para este componente do projeto, ou seja, US\$ 1,8 milhões.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação, 1999A, v.II.

**Aplicação total dos recursos segundo a origem**

(Em US\$)

|            | 1992       |            |      | 1993       |            |      | 1994       |            |       | 1995       |             |       |
|------------|------------|------------|------|------------|------------|------|------------|------------|-------|------------|-------------|-------|
|            | Realizado  | Acumulado  | %*   | Realizado  | Acumulado  | %*   | Realizado  | Acumulado  | %*    | Realizado  | Acumulado   | %*    |
| BIRD       | 10.557.390 | 10.557.390 | 1,76 | 7.088.893  | 17.646.283 | 2,94 | 11.581.606 | 29.227.889 | 4,87  | 6.320.943  | 35.548.832  | 5,92  |
| Estado     | 23.581.508 | 23.581.508 | 3,93 | 14.976.421 | 38.557.929 | 6,43 | 23.320.154 | 61.878.083 | 10,31 | 5.853.711  | 67.731.795  | 11,29 |
| Municípios | 0          | 0          | 0,00 | 0          | 0          | 0,00 | 290.678    | 290.678    | 0,05  | 2.859.096  | 3.149.774   | 0,52  |
| Total      | 34.138.898 | 34.138.898 | 5,69 | 22.065.314 | 56.204.212 | 9,37 | 35.192.438 | 91.396.650 | 15,23 | 15.033.751 | 106.430.401 | 17,74 |

(\*) Percentual acumulado em relação ao total previsto para o projeto, ou seja, US\$ 600 milhões.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação, 1999A, v.II.



Nos quatro primeiros anos do projeto, de um total previsto para seis anos, a execução ficou muito aquém do esperado. O componente A – Melhoria na qualidade do ensino fundamental, responsável pela maior parte do orçamento, teve pouco mais de 20% executado, tendo o Estado desembolsado US\$ 66 milhões e o BIRD, apenas US\$ 31 milhões.

O componente B – Educação Pré-Escolar teve execução ainda menor: US\$ 5,4 milhões, ou seja, 7,42% de um orçamento inicial de US\$ 73,3 milhões.

Os componentes C – Saúde Escolar e E – Desenvolvimento Institucional não chegaram a 5% de execução, acentuando a baixa realização do projeto como um todo. Apenas o componente D – Avaliação e Disseminação e os recursos destinados ao gerenciamento do projeto foram mais utilizados e ainda assim mal ultrapassaram a casa dos 30% de execução.

Ao fim de 1995, portanto, com apenas 17,74% do total do projeto executado, ficou clara a necessidade de mudanças. Apesar de não haver documentos formalizando a reorientação do contrato, ela está registrada nos relatórios de avaliação elaborados pela Secretaria de Estado da Educação e sua Unidade Gerenciadora de Projeto.

Mantendo o objetivo genérico de melhoria na qualidade do ensino básico, os ajustes acordados com o Banco Mundial abrangeram “tanto aspectos substantivos como estratégias de implementação. As modificações introduzidas podem ser resumidas como se segue:

- ampliação da população-alvo, orientando-se as medidas a serem desencadeadas não apenas ao Ciclo Básico, mas a todo o ensino fundamental (Ciclo Básico à 8ª série);

- expansão da área de abrangência do projeto, que passou a incluir, além da Região Metropolitana de São Paulo, as Regiões de Sorocaba e do Vale do Ribeira<sup>56</sup>;

---

<sup>56</sup> A Secretaria de Estado da Educação demonstrou ao Banco Mundial, em 1995, que as áreas de pobreza do Estado não se restringiam à Região Metropolitana e, por isso, a abrangência do projeto deveria ser ampliada, passando a compreender outras regiões do Estado.

- extensão da capacitação de educadores para além da área de abrangência do projeto, focalizando-se os profissionais de toda a rede estadual;

- ampliação das tipologias de materiais pedagógicos (permitindo a inclusão de novos tipos de recursos) e de intervenções na rede física (possibilitando, além da construção de novas escolas ou de novas salas de aula, a realização de reformas, reparos e adequações);

- implantação de recursos de tecnologia da informação, em âmbito estadual, em apoio aos processos de administração da educação;

- adoção da estratégia de descentralização de aquisição de bens e serviços, por meio de repasses de recursos às Associações de Pais e Mestres – APMs das escolas” (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 1999B, P.24-25).

Com a adequação do projeto, houve também uma alteração no seu orçamento. A distribuição dos recursos por componentes depois da reorientação ficou como se segue:

**Distribuição dos custos do projeto após reorientação**

US\$ milhões

|  | Custo Original | %    | Custo Ajustado | %    |
|--|----------------|------|----------------|------|
| Componente A - Ensino Fundamental            | 479,5          | 79,9 | 533,1          | 86,4 |
| A1 - Construção Escolar                      | 359,6          | 59,9 | 379,2          | 61,5 |
| A2 - Treinamento de Professores              | 18,0           | 3,0  | 33,0           | 5,4  |
| A3 - Material Pedagógico                     | 83,9           | 14,0 | 120,7          | 19,6 |
| A4 - Alimentação Escolar                     | 18,0           | 3,0  | 0,2            | 0,03 |
| Componente B - Pré-escola                    | 73,3           | 12,2 | 14,5           | 2,4  |
| Componente C - Saúde Escolar                 | 33,3           | 5,6  | 12,8           | 2,1  |
| Componente D - Avaliação e Disseminação      | 3,8            | 0,6  | 22,6           | 3,7  |
| Componente E - Desenvolvimento Institucional | 8,3            | 1,4  | 28,4           | 4,6  |
| UGP - Unidade de Gerenciamento de Projeto    | 1,8            | 0,3  | 5,4            | 0,9  |
| Total  | 600,0          | 100  | 616,8          | 100  |

Fontes: Banco Mundial, 1991 e Secretaria de Estado da Educação, 1999A, v.II.

Houve um reordenamento dos recursos do componente “Ensino Fundamental”, com ênfase no sub-componente “Material Pedagógico” que pulou de 14% para quase 20% do custo total do projeto, graças à inclusão de equipamentos de informática educacional no conjunto de materiais a serem adquiridos. A maior alteração, no entanto, foi na Educação Pré-Escolar, que receberia originalmente US\$ 73,3 milhões e passou para um orçamento de US\$ 14,5 milhões, graças ao pouquíssimo envolvimento dos municípios com os objetivos do projeto (dos US\$ 24 milhões que eles deveriam desembolsar no decorrer do projeto, a totalidade dos municípios contribuiu, apenas, com pouco mais de US\$ 9 milhões).

O componente Saúde Escolar, que até 1995 tinha apresentado execução de 4,1% dos recursos previstos devido à dificuldade de articulação entre as Secretarias de Estado da Saúde e da Educação e, principalmente, pela estrutura da Secretaria da Saúde que, além de ramificada, atuava descentralizadamente pelas Unidades Básicas de Saúde, também foi redimensionado, passando de 5,6% para 2,1% do custo total do projeto.

Os componentes D – Avaliação e Disseminação e a UGP – Unidade de Gerenciamento de Projetos, tiveram seus orçamentos incrementados também pelo prolongamento da execução do projeto. O primeiro deles, além disso, apresentou necessidade de contratação de organismos especializados para avaliar e acompanhar a execução até então insatisfatória do contrato; com o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, por exemplo, foi celebrado um convênio de abril de 1996 a abril de 1999 para “o desenvolvimento de ações específicas e para o asseguramento de condições de funcionamento e melhoria do desempenho do Projeto Inovações no Ensino Básico– IEB”<sup>57</sup> (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 1999B, p.5). Já a Unidade de

---

<sup>57</sup> A contratação do PNUD garantiu também a possibilidade de realização de licitações internacionais, que possuem um mecanismo próprio, mais simples que o processo licitatório brasileiro, mais até então inacessível, por disposição legal, à Secretaria de Estado de Educação.

Gerenciamento de Projetos teve sua equipe reforçada para garantir a efetiva execução das metas reorientadas.

Finalmente, o componente E – Desenvolvimento Institucional teve sua importância ressaltada pela ampliação da municipalização do ensino e descentralização de algumas das atividades a ele relacionadas. As melhorias administrativas e a informatização gerencial da Secretaria também passaram a fazer parte desta rubrica.



## 6.4. EXECUÇÃO FINANCEIRA

Com uma nova gestão na Secretaria de Estado da Educação e com novos rumos sedimentados, o contrato 3375-BR com o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, para a execução do projeto “Inovações no Ensino Básico – IEB” iniciou, em 1996, um período de execução acelerada até ser concluído no início de 1999.

O quadro abaixo mostra a execução financeira do contrato até a sua conclusão; o gráfico a seguir, a evolução desta execução:

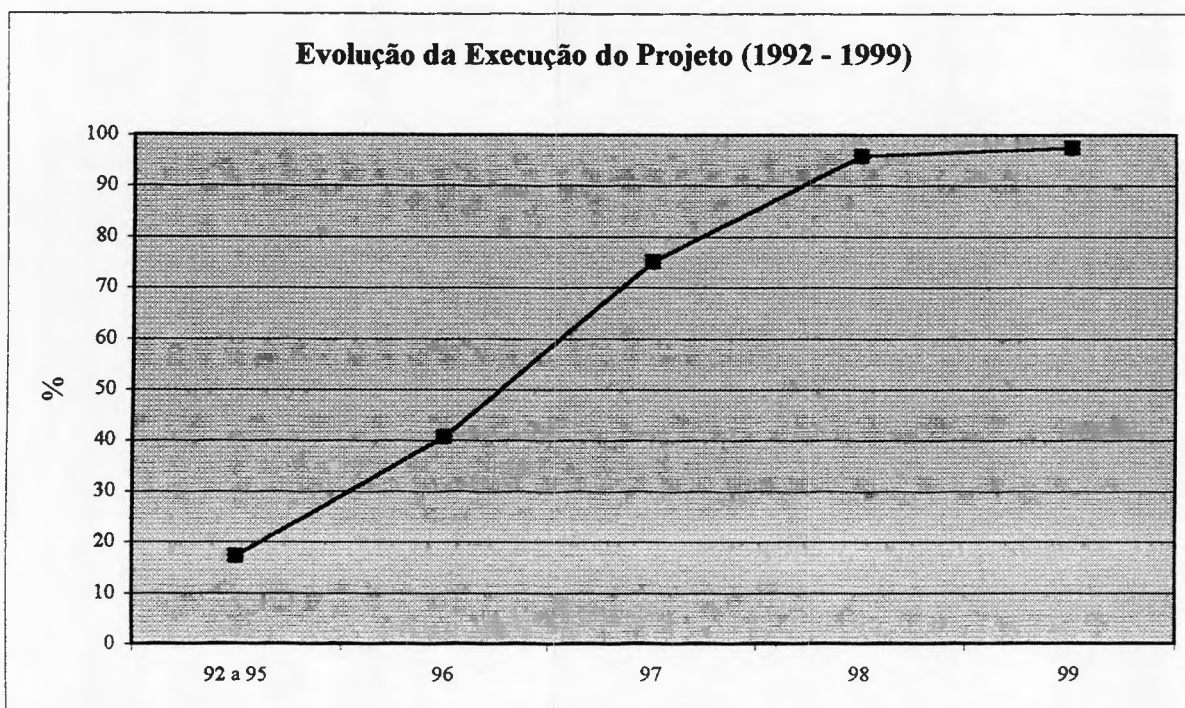
### Execução do projeto após reorientação

Em US\$ milhões

|  | 1992 a 1995 |       | 1996      |       | 1997      |       | 1998      |       | 1999      |      | Total     |       |
|--|-------------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|------|-----------|-------|
|  | Realizado   | %*    | Realizado | %*    | Realizado | %*    | Realizado | %*    | Realizado | %*   | Realizado | %*    |
| Componente A - Ensino Fundamental            | 97,4        | 18,3  | 133,8     | 25,1  | 191,0     | 35,8  | 98,4      | 18,5  | 4,8       | 0,9  | 525,4     | 98,6  |
| A1 - Construção Escolar                      | 93,8        | 24,7  | 78,2      | 20,6  | 118,0     | 31,1  | 77,0      | 20,3  | 4,1       | 1,1  | 371,1     | 97,9  |
| A2 - Treinamento de Professores              | 2,0         | 6,1   | 0,3       | 0,9   | 12,5      | 37,9  | 18,7      | 56,7  | 0,0       | 0,0  | 33,5      | 101,5 |
| A3 - Material Pedagógico                     | 1,4         | 1,2   | 55,3      | 45,8  | 60,5      | 50,1  | 2,7       | 2,2   | 0,7       | 0,6  | 120,6     | 99,9  |
| A4 - Alimentação Escolar                     | 0,2         | 100   | 0,0       | 0     | 0,0       | 0     | 0,0       | 0     | 0,0       | 0    | 0,2       | 100,0 |
| Componente B - Pré-escola                    | 5,4         | 37,2  | 4,6       | 31,7  | 3,7       | 25,5  | 0,9       | 6,2   | 0,0       | 0,0  | 14,5      | 100,0 |
| Componente C - Saúde Escolar                 | 1,4         | 10,9  | 2,7       | 21,1  | 1,2       | 9,4   | 6,6       | 51,6  | 0,1       | 0,8  | 12,0      | 93,8  |
| Componente D - Avaliação e Disseminação      | 1,2         | 5,3   | 0,9       | 4,0   | 10,5      | 46,5  | 7,7       | 34,1  | 0,1       | 0,4  | 20,4      | 90,3  |
| Componente E - Desenvolvimento Institucional | 0,4         | 1,4   | 1,2       | 4,2   | 3,7       | 13,0  | 10,8      | 38,0  | 5,1       | 18,0 | 21,2      | 74,6  |
| UGP - Unidade de Gerenciamento de Projeto    | 0,6         | 11,1  | 1,5       | 27,8  | 1,9       | 35,2  | 3,7       | 68,5  | 0,2       | 3,7  | 7,9       | 146,3 |
| Total  | 106,4       | 17,25 | 144,7     | 23,46 | 212,0     | 34,38 | 128,1     | 20,77 | 10,3      | 1,67 | 601,4     | 97,50 |

(\*) Valor percentual de realização do componente.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação, 1999A, v.II.



Fonte: Secretaria de Estado da Educação, 1999A, v.II.

Como se pode notar, a execução foi insignificante nos primeiros anos do contrato se comparada com a execução a partir de 1995. Enquanto no período de 1992 a 1995 apenas 17,25% do projeto havia sido executado, em 1996 executou-se 23,46%; em 1997, 34,37%; em 1998, 70,77%, restando apenas 1,67% para ser executado em 1999, quando se atingiu um percentual total de execução de 97,5%.

Em relação ao orçamento original, houve um aumento no custo total do projeto com a reorientação, que passou de US\$ 600 milhões para US\$ 616,8 milhões dos quais US\$ 601,4 milhões foram efetivamente gastos.

Assim sendo, o projeto com duração prevista para seis anos e término em 1997 terminou, satisfatoriamente, em 1999<sup>58</sup>.

A tabela a seguir demonstrará como foi a execução de cada um dos componentes do contrato:

<sup>58</sup> Segundo a Secretária de Estado da Educação, Rose Neubauer, o projeto "Inovações no Ensino Básico" foi, dentre os financiados pelo Banco Mundial na área educacional, o que teve a execução financeira mais próxima do ideal.

## Realização total do projeto, por componentes

Em US\$ milhões

|  | Custo<br>Ajustado | Realizado<br>Total | %     |
|--|-------------------|--------------------|-------|
| Componente A -<br>Ensino Fundamental               | 533,1             | 525,4              | 98,6  |
| A1 - Construção<br>Escolar                         | 379,2             | 371,1              | 97,9  |
| A2 - Treinamento<br>de Professores                 | 33,0              | 33,5               | 101,5 |
| A3 - Material<br>Pedagógico                        | 120,7             | 120,6              | 99,9  |
| A4 - Alimentação<br>Escolar                        | 0,2               | 0,2                | 100,0 |
| Componente B - Pré-<br>escola                      | 14,5              | 14,5               | 100,0 |
| Componente C -<br>Saúde Escolar                    | 12,8              | 12,0               | 93,8  |
| Componente D -<br>Avaliação e<br>Disseminação      | 22,6              | 20,4               | 90,3  |
| Componente E -<br>Desenvolvimento<br>Institucional | 28,4              | 21,2               | 74,6  |
| UGP - Unidade de<br>Gerenciamento de<br>Projeto    | 5,4               | 7,9                | 146,3 |
| Total  | 616,8             | 601,4              | 97,5  |

Fonte: Secretaria de Estado da Educação, 1999A, v.II.

O componente A – Melhoria na Qualidade do Ensino Fundamental, responsável por mais de 80% dos custos do projeto, não tinha nem 20% do seu total executado até o fim de 1995. Só no ano de 1996, foram realizados 25,1% do seu total; em 1997, 35,8%; e em 1998, 18,8%, chegando em ao final do projeto com 96,8% executado. Dentre seus sub-componentes, apenas a alimentação escolar, que não fez parte da reorientação, deixou de ser executado.

Os demais itens foram realizados a contento, inclusive o sub-componente “Construções Escolares”, responsável por 60% do orçamento total do projeto, que graças à reorientação pôde ser melhor aproveitado<sup>59</sup>, uma vez que outras adaptações nas estruturas das escolas foram realizadas sob esta rubrica; como consequência, teve-se, em 1999, um desempenho final desse componente satisfatório com mais de 97% de execução.

O componente B – Educação Pré-escolar teve seus recursos redimensionados com a reorientação (os US\$73,3 milhões inicialmente previstos foram reduzidos para US\$14,5 milhões), obtendo, com isso, desempenho satisfatório da totalidade dos seus recursos.

Em 1995, com apenas 4,1% de seu orçamento realizado, o componente C – Saúde Escolar também foi redimensionado: seu orçamento caiu de US\$33,3 milhões para US\$12,8 milhões. Dadas as dificuldades operacionais da Secretaria da Saúde, que atua por intermédio do SUS – Sistema Único de Saúde, esforços extraordinários foram despendidos, principalmente no ano de 1998, para que a execução do novo orçamento fosse satisfatória (US\$12 milhões ou 93,8%).

O componente D – Avaliação e Disseminação foi o segundo menor percentual de execução financeira dentre os sub-componentes do projeto – 90,3%. Tal fato se deveu, em primeiro lugar, ao seu orçamento, que foi bastante elevado em 1995 – de US\$3,8 milhões para US\$22,6 milhões e, em segundo lugar às próprias características do seu conteúdo: faz muito mais sentido disseminar quando os resultados já estão condensados e avaliados, o que só ocorreu em 1999.

O menor percentual de execução – 74,6% – ficou com o componente E – Desenvolvimento Institucional<sup>60</sup>. A Unidade Gerenciadora de Projetos – UGP,

---

<sup>59</sup> Dos US\$ 379,2 milhões previstos, US\$ 371,1 milhões foram gastos.

<sup>60</sup> Apesar disso, disse Ana Lúcia Cunha Ferraz de Paiva, “a Secretaria se desenvolveu muito sob o ponto de vista institucional, melhorando sua gestão e o funcionamento dos seus diversos órgãos. Quem conhecia a Secretaria e quem conhece agora, pode ver que são duas coisas completamente diferentes – ela está muito mais modernizada, a escola melhorou muito e informatizou-se”.



por sua vez, ultrapassou seu orçamento, gastando US\$7,9 milhões ao invés dos US\$5,4 milhões anteriormente previstos.

Ao ser analisada a execução financeira do projeto, por origem dos recursos (tabela abaixo), pode-se constatar que a participação dos municípios, inicialmente prevista para cerca de 5% do custo total do projeto, ficou em apenas 1,5%. O Banco Mundial, que tinha previsto gastar US\$ 245 milhões, ou 40% do custo original do projeto, chegou bem perto disto – desembolsou US\$ 243,2 milhões, ou 39,43% do custo final do projeto<sup>61</sup>. O Estado de São Paulo, por sua vez, arcou com 56,57% dos US\$ 601,4 milhões que foram efetivamente gastos, complementando a marca satisfatória de 97,5% de execução total.

#### Execução total dos recursos, após a reorientação, segundo a origem

(Em US\$)

|            | 1996        |             |       | 1997        |             |       | 1998        |             |       | 1999       |             |       |
|------------|-------------|-------------|-------|-------------|-------------|-------|-------------|-------------|-------|------------|-------------|-------|
|            | Realizado   | Acumulado   | %*    | Realizado   | Acumulado   | %*    | Realizado   | Acumulado   | %*    | Realizado  | Acumulado   | %*    |
| BIRD       | 64.557.177  | 100.106.009 | 16,23 | 91.631.586  | 191.737.595 | 31,09 | 46.666.512  | 238.404.106 | 38,66 | 4.756.941  | 243.161.048 | 39,43 |
| Estado     | 77.118.303  | 144.850.098 | 23,49 | 117.628.904 | 262.479.002 | 42,56 | 80.875.312  | 343.354.314 | 55,68 | 5.499.213  | 348.853.527 | 56,57 |
| Municípios | 2.899.352   | 6.049.126   | 0,98  | 2.617.201   | 8.666.327   | 1,41  | 587.178     | 9.253.505   | 1,50  | 0          | 9.253.505   | 1,50  |
| Total      | 144.574.832 | 251.005.233 | 40,70 | 211.877.691 | 462.882.924 | 75,06 | 128.129.001 | 591.011.925 | 95,83 | 10.256.155 | 601.368.079 | 97,50 |

(\*) Percentual acumulado em relação ao total previsto para o projeto, ou seja, US\$ 616,8 milhões.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação, 1999A, v.II.

<sup>61</sup> Convém lembrar que o custo inicial do projeto era de US\$ 600 milhões e o compromisso original de desembolso era de US\$ 245 milhões pelo Banco Mundial e US\$ 24 milhões pelos municípios beneficiados. Com a reorientação, ocorrida em 1995, o custo total do projeto passou a ser US\$ 616,8 milhões, não alterando, no entanto, o que deveria ser gasto pelo Banco Mundial e nem pelos municípios.

## 6.5. RESULTADOS

“O Governador Mário Covas vai fazer na área educacional uma tríplice revolução: na administração do sistema, na luta por uma divisão do trabalho entre as diversas esferas de governo e nos critérios de aplicação dos recursos. Sem essa revolução será impossível atacar os três maiores problemas do setor: os aviltantes salários pagos aos professores, os índices intoleráveis de evasão e repetência nas escolas de primeiro grau e a baixa qualidade do ensino.” (SILVA, 1994, p.9). Essas eram as palavras que iniciavam o programa do candidato Mário Covas ao governo do Estado de São Paulo em 1994. Mais de cinco anos depois, e com o projeto “Inovações no Ensino Básico” concluído, é preciso saber o que ficou de concreto e o que mudou na educação no Estado de São Paulo.

O fator decisivo para a execução satisfatória do contrato N° 3.375 BR do BIRD foi a identificação do seu conteúdo com o que a equipe do programa de governo Mário Covas havia apontado como necessário para a melhoria da política educacional no Estado. Como bem disse Ana Lúcia Cunha Ferraz de Paiva, “o projeto Inovações no Ensino Básico deixou de ser um projeto, dentre vários desenvolvidos na Secretaria, para ser o projeto da Secretaria, tendo sido totalmente absorvido pela Secretária Rose”. E não podia ter sido diferente. O conteúdo do programa de governo Mário Covas deixa claro o que seria a política educacional para o Estado de São Paulo a partir de 1995:

“Hoje em dia, a Secretaria da Educação não sabe com segurança onde faltam e onde sobram vagas, professores, funcionários, equipamentos e materiais didáticos. A confusão prejudica enormemente o uso adequado dos recursos, acarreta contratações desnecessárias, favorecendo o desperdício. Daí porque a reforma se iniciará pela implantação de um sistema computadorizado de informações sobre o acervo e o desempenho da rede estadual de ensino. [...] Com a modernização da engrenagem, os órgãos centralizados passarão a formular políticas – muito mais do que executá-las. Funcionários e recursos serão repassados às instâncias

descentralizadas, como as delegacias de ensino, que terão maior autonomia financeira e administrativa. [...] Todo ano, um em cada quatro alunos da rede estadual de primeiro e segundo graus são reprovados ou abandonam a escola. Eis uma perda inadmissível por onde quer que se examine a questão. A ampliação da autonomia da escola é indispensável para diminuir tais índices de repetência e evasão – e esta é a prioridade da nova política educacional. O aluno deve permanecer na escola cinco horas por dia. Deve ter acesso ao professor também fora da sala de aula. Deve ter estímulos para não largar o estudo e para passar de ano.” (SILVA, 1994, p.9-11)

Com a execução do projeto “Inovações no Ensino Básico”, a Secretaria de Estado da Educação está informatizada<sup>62</sup>; em breve será possível estabelecer contato *on line* entre todas as escolas do Estado que estarão interligadas, em rede, e a Secretaria permitindo que os dados que, em 1990, estavam disponíveis com uma defasagem de 3 anos, possam ser acessados instantaneamente.

Os professores da rede estadual, por sua vez, estão capacitados em uma iniciativa inédita sob o patrocínio do Banco Mundial<sup>63</sup>. O projeto “Inovações no Ensino Básico”, que inicialmente previa a capacitação dos professores da área por ele abrangida<sup>64</sup>, estendeu a iniciativa para a totalidade dos professores do Estado, garantindo a qualidade do aprendizado apesar do elevado índice de mobilidade, entre cidades, dos professores da rede. Além disso, a jornada de trabalho do professor foi alterada, permitindo que ele realize atividades dentro e fora da sala de aula.

---

<sup>62</sup> Os recursos despendidos com a informatização das escolas foram abatidos do orçamento do componente E – Desenvolvimento Institucional e fizeram parte das exigências do Banco Mundial que, ao analisar o situação da Secretaria em 1990, afirmou: “como vocês querem cuidar da educação se vocês não sabem ao certo quantos são e como estão indo os alunos?”.

<sup>63</sup> O Banco não acreditava que seria possível capacitar um número tão grande – cerca de 200 mil – de professores ao mesmo tempo, tendo relutado à iniciativa. A Secretaria, no entanto, ficou firme na sua posição e contratou entidades especializadas em todo o Estado para realizar a capacitação. Os resultados foram um sucesso e hoje o modelo desenvolvido pelo Estado de São Paulo serve de referência para financiamentos do Banco Mundial em outros países.

<sup>64</sup> Compreendia, após a reorientação, a Região Metropolitana de São Paulo e as Regiões de Sorocaba e do Vale do Ribeira.

A Jornada Única, por sua vez, que estava implantada no Ciclo Básico, foi estendida para todo o ensino fundamental (até a 8ª série) que passou a ter 6 aulas diárias, de 50 minutos cada, aumentando a jornada dos alunos para 5 horas por dia na escola, em um ano letivo que passou de 180 para 200 dias de aula.

A municipalização da educação básica, processo ainda em andamento, também é um fruto do projeto que antecipou prioridades, princípios e programas estabelecidos pelo Governo Federal em sua Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996). Tal lei consagrou os princípios de descentralização, promovendo a colaboração entre Estados e municípios; ressaltou a importância, por um lado, da participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e, por outro, das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Elegendo o ensino fundamental como prioridade absoluta na área educacional, o Ministério da Educação e do Desporto – MEC passou a implementar um conjunto de programas (tais como “TV Escola”, “Informática na Educação”, “Alimentação Escolar”) que ganharam espaço de operacionalização no Estado de São Paulo e tiveram, provavelmente, seus resultados potencializados por inserirem-se em linhas de ação já previstas ou em andamento. Duas dessas linhas de ação podem ser eleitas como pilares nos quais se assentou – ou vem se assentando – a execução da política da Secretaria do Estado da Educação: a reorganização da rede escolar e o estabelecimento de parcerias com os municípios para a oferta do ensino fundamental. (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 199B, p.22)

Somado a isso, as escolas estaduais ganharam maior autonomia administrativa e financeira. Por meio de suas Associações de Pais e Mestres, elas receberam em três anos (1996 a 1998) cerca de R\$ 340 milhões, vinte vezes mais do que ao longo de todo o governo anterior. É a comunidade participando da política e da administração escolar.



A disseminação dos resultados do projeto, atualmente, já atingiu a totalidade do Estado. Como foi finalizado em 1999 e como os impactos das políticas educacionais são melhor avaliados se mensurados no longo prazo, a extensão dos mesmos aos demais Estados da Federação é ainda uma tarefa a ser cumprida.

Se analisados por componentes, os resultados no projeto podem ser assim avaliados:

- dentro do componente A – Melhoria da Qualidade do Ensino Fundamental, o sub-componente A1 – Construções Escolares resultou, até 1995, em um acréscimo de 1.102 novas salas de aula (das 4.150 inicialmente previstas). Com a reorganização da rede física, que alocou os alunos do Ciclo Básico a 4ª série em escolas diferentes daquelas destinadas aos alunos de 5ª a 8ª série, estabeleceu-se um novo quadro de necessidades, que pôde ser resumido em 1.156 intervenções compreendendo construções de novas salas, ampliações, reformas e adaptações. Desse total, 97% foi executado. O sub-componente A2 – Treinamento de Professores, conforme já dito, foi além do objetivo estabelecido, capacitando a totalidade dos professores da rede estadual. O sub-componente A3 – Material Pedagógico, teve seu desempenho satisfatório potencializado pela descentralização das compras, através dos recursos repassados às Associações de Pais e Mestres, e pela realização de licitações internacionais, possíveis a partir de 1996, graças ao convênio estabelecido com o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O sub-componente A4 – Alimentação Escolar teve suas atividades iniciadas em setembro de 1996, quando foram levantadas as condições de suprimento desses serviços; estabeleceu-se, então, um acompanhamento do Programa de Alimentação Escolar – PAE, que passou a um desempenho 97% satisfatório. Além disso,

houve aquisição de equipamentos adicionais de cozinha, realizou-se treinamento do pessoal encarregado da alimentação nas escolas e introduziu-se um sistema de gerenciamento que gerou economia nas compras, reduziu o desperdício e racionalizou a distribuição e a utilização dos alimentos.

- as metas do componente B – Educação Pré-Escolar previam, em 1991, a criação de 120 mil novas vagas a serem viabilizadas por intermédio de repasses financeiros aos municípios. Ao longo da execução do contrato, no entanto, os municípios foram desistindo do projeto por não possuírem recursos para a contra-partida; por esse motivo houve uma revisão na previsão inicial de obras e ao fim do projeto, em 1999, apenas 15.779 novas vagas haviam sido criadas<sup>65</sup>.
- o componente C – Saúde Escolar foi o que apresentou resultados mais abaixo do esperado. Tal fato deveu-se à complexa estrutura da Secretaria de Estado da Saúde e à necessidade de adequação de sua atuação às diretrizes e políticas do Sistema Único de Saúde – SUS, o que acabou comprometendo seu desempenho. Seu orçamento inicial foi bastante reduzido com a reorientação e as metas previstas não foram, ou foram insatisfatoriamente atingidas, na totalidade dos seus componentes.
- as atividades do componente D – Avaliação e Disseminação previam a contratação de estudos para a avaliação<sup>66</sup> (vários deles foram contratados ao longo da execução do projeto, ajudando, inclusive, na

---

<sup>65</sup> Apesar do número de vagas criado ser bastante inferior ao inicialmente previsto, o componente B teve execução financeira satisfatória pois com a reorientação do contrato ele teve também seu orçamento redimensionado.

<sup>66</sup> Um deles foi o SARESP – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo, criado em 1996, com a intenção de gerar uma cultura de avaliação, a partir do rendimento escolar dos alunos, que agilizasse a tomada de decisão e de estabelecer um fluxo de informações entre a Secretaria e sua rede escolar, estimulando a participação das escolas municipais e particulares na proposta de avaliação.

execução dos demais componentes) e a divulgação dos resultados, inicialmente prevista para atingir outras regiões do país mas que até hoje, devido à demora na avaliação dos seus impactos, restringiu-se aos demais municípios do Estado.

- a execução do componente E – Desenvolvimento Institucional não poderia ser melhor avaliada que pela constatação, feita pela Unidade Gerenciadora do Projeto, da mudança sofrida pela Secretaria ao longo da execução do contrato. “É uma outra Secretaria, completamente diferente”, disse Ana Lúcia Cunha Ferraz de Paiva.
- a Unidade Gerenciadora do Projeto, por fim, realizou o acompanhamento físico-financeiro das metas do contrato, por intermédio de seus agentes executores, especializados nas diferentes áreas do projeto<sup>67</sup>.

Atualmente, a equipe que elaborou, gerenciou, executou e acompanhou o projeto “Inovações no Ensino Básico” continua constituída na Secretaria de Estado da Educação e começa a trabalhar no projeto “Inovações no Ensino Médio” que, seguindo a mesma linha de atuação, deverá estender os benefícios obtidos às séries que dão continuidade ao ensino fundamental. Para a realização desse projeto, o Ministério da Educação firmou um contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e, a partir daí, realizou convênios com os diversos Estados da Federação, dentre os quais o Estado de São Paulo.

---

<sup>67</sup> O produto desse trabalho são os relatórios SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 1999A.

## 7. CONCLUSÃO

Analisar o Banco Mundial desde a sua concepção, passando por sua estrutura de decisão, suas formas de atuação, enfatizando a importância atualmente atribuída por ele à pobreza e, em especial, às políticas educacionais até chegar a um estudo de caso – o financiamento concedido ao Estado de São Paulo para a melhoria nas condições do ensino básico, foi o objetivo deste trabalho.

A trajetória, apesar de longa, não deixa de ser coerente. O Banco Mundial foi criado e sempre direcionou sua atuação para garantir a hegemonia dos países ricos e fazer prevalecer seus interesses no contexto econômico internacional. O foco dos empréstimos por ele concedidos mudou no decorrer do tempo, substituindo valores e atendendo à concepção de desenvolvimento que esses países visavam a promover. Os beneficiários desses financiamentos – os chamados países-clientes – inadvertidamente ou não, acompanharam essas mudanças mantendo o fluxo de empréstimos recebidos por diversas razões.

Em primeiro lugar, os países em desenvolvimento estiveram sempre carentes de recursos para investimentos e o fato de possuírem um financiamento concedido pelo Banco Mundial, bem como pelo Fundo Monetário Internacional, além de aportar o próprio volume do empréstimo, servia como uma sinalização positiva para os credores privados internacionais de que o país estava no rumo certo, ou seja, estava adotando as medidas que a economia desenvolvida, de onde eles provinham, considerava as mais acertadas para aquela ocasião.

Em segundo lugar, o Banco Mundial foi desenvolvendo, com o passar dos anos, uma equipe técnica especializada nas suas diversas áreas de atuação que, em muitas vezes e para muitos países, foi capaz de trazer um conhecimento e uma experiência não existentes na cultura local.

Esse segundo atributo, no entanto, nem sempre é visto como positivo pelos estudiosos do assunto. A maior crítica que recebe o Banco Mundial em sua



atuação é pela existência de um caráter impositivo nos seus financiamentos que, juntamente com recursos, trazem aos países-clientes a concepção ideológica do Banco que é a dos países desenvolvidos.

No caso específico do empréstimo concedido para o Estado de São Paulo, objeto deste estudo, essa não é uma crítica pertinente mas que não pode ser tomada como parâmetro para a atuação do Banco ao redor do mundo.

O Brasil é um país de renda média, que apresenta um nível já bastante elevado de desenvolvimento, principalmente se comparado com alguns países da África ou da Ásia. Somado a isso, o Estado de São Paulo é o mais desenvolvido da Federação Brasileira, podendo contar com uma equipe técnica mais especializada e mais preparada que a média nacional. O projeto, portanto, desenvolvido pela Secretaria de Educação no Estado de São Paulo, foi bem elaborado e, mais do que isso, foi bem negociado com o Banco Mundial que acabou cedendo, muitas vezes, aos argumentos dos técnicos estaduais. Como resultado, pode-se dizer que a crítica da imposição ideológica não se aplica ao projeto “Inovações no Ensino Básico” e que, pelo contrário, os recursos do Banco foram essenciais para a execução de um programa local, amplamente defendido pelo Partido da Social Democracia Brasileira.

Enfim, apesar da postura do Banco e da sua forma de atuação que sem dúvida privilegia os interesses dos países ricos, há projetos por ele financiados que não teriam outra fonte de recursos e cujos resultados, independentemente dos desdobramentos posteriores, são benéficos para a população.

Não se pode dizer que o empréstimo obtido para desenvolver o projeto “Inovações no Ensino Básico” foi imposto, inadequado ou prejudicial. Pelo contrário, ele foi uma maneira de desenvolver a política educacional do Estado de São Paulo, garantindo, inclusive, que recursos do Tesouro se tornassem disponíveis para esse fim. O mérito, no entanto, não é só do Banco Mundial. A equipe técnica da Secretaria de Estado da Educação e, principalmente, a postura da Secretária que assumiu em 1995, são as merecedoras de louros, louros que

devem servir de exemplo para todos aqueles que acreditam que uma política pública é capaz de dar certo, ou seja, de produzir resultados que melhorem a vida da população como um todo.

## 8. BIBLIOGRAFIA

- A VEZ dos pobres. *Revista Veja*, São Paulo, 1º dez. 1999, p.11-13.
- ABEYSINGHE, Lalith et al. **World Faiths Development Dialogue – A Different Perspective on Development and Poverty: Comment on the World Development Report 2000**. June 1999. Endereço eletrônico: <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/index.htm>
- ARAÚJO, Aloisio Barbosa de. *O Governo Brasileiro. O BIRD e o BID: Cooperação e Confronto*. Brasília: IPEA, 1991.
- BACHA, Edmar L., MENDONZA, Miguel Rodriguez (Orgs.). *Recessão ou Crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL, *Boletim de Organismos Financeiros Internacionais*, n.3, Brasília, abril de 1996.
- BANCO MUNDIAL. *Antecedentes sobre o país*. Junho, 1995B (mimeo).
- BANCO MUNDIAL. *El Grupo del Banco Mundial en las Américas; Resumen de sus Actividades*. Washington: Banco Mundial, 1972A.
- BANCO MUNDIAL. *Operaciones del Banco Mundial: Programas y Normas sobre Diversos Sectores*. Madrid: Tecnos, 1972B.
- BANCO MUNDIAL. *Preguntas y Respuestas sobre el Banco Mundial y la AIF*. Washington: Banco Mundial, 1977.
- BANCO MUNDIAL. **Prioridades y Estrategias para la Educación**. *Estudio sectorial del Banco Mundial*. Mayo, 1995A. (Version Preliminar).
- BANCO MUNDIAL. **Staff Appraisal Report – Relatório de Avaliação pela Equipe do Banco Mundial**. *Brasil – Projeto Inovações no Ensino Básico*. Junho de 1991.
- BANQUE MONDIALE. *Rapport sur le développement dans le monde 1990*. Washington: Oxford University Press, 1990.
- BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas da América Latina*. *Cadernos PEDEX*, São Paulo, n.6, set. 1994.

- BAUM, Warren C. *The Project Cycle*. 7<sup>th</sup> printing. Washington: The World Bank, June, 1994.
- BAUM, Warren C., TOLBERT Stokes M. *Investing in Development – Lessons of World Bank Experience*. New York: Oxford University Press/The World Bank, 1985.
- BERGSTEN, C. Fred (Org.). *FMI e Países em Desenvolvimento: Políticas e Alternativas*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1986.
- BERGSTEN, C. Fred, CLINE, William, WILLIAMSON, John. *Bank Lending to Developing Countries: The Policy Alternatives*. Washington: Institute for International Economics, 1985.
- BERGSTEN, C. Fred. *America in the World Economy: A Strategy for the 1990s*. Washington: Institute for International Economics, 1988.
- BOUGHTON, James M., LATEEF, K. Sarwar (eds.). *Fifty Years After Bretton Woods - The Future of the IMF and the World Bank*. Washington: International Monetary Fund and World Bank Group, 1995.
- BROCHES, Aron. International Legal Aspects of the Operations of the World Bank. *Recueil des Cours*, v.III, t.98, Leyde: A. W. Sijthoff, 1960.
- BURKI, Sharid Javed, EDWARDS, Sebastian. *Latin America After Mexico: Quickening the Pace*. Washington: The World Bank, 1995.
- CAMDESSUS, Michel. **Press Conference**. September 30, 1999.  
Endereço eletrônico:  
<http://www.imf.org/external/np/tr/1999/Tr990930.htm>
- CARVALHO, Soniya, WHITE, Howard. Indicators for Monitoring Poverty Reduction. *World Bank Discussion Papers 254*. Washington: The World Bank, 1994.
- CLAUSEN, A. *The Development Challenge of the Eighties*. Washington: World Bank, 1986.
- CLINE, W. R. *International Economic Policy in the 1990s*. Cambridge: The MIT Press, 1994.



- CORNIA, Giovanni Andrea, JOLLY, Richard, STEWART, Frances. *Adjustment with a Human Face – Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford: Clarendon Press/Unicef, 1987. (V.I)
- CROOK, Clive. Poor Man's Burden: A Survey of The Third World. Supplement to *The Economist*, 23 September, 1989.
- DRAIBE, Sônia M. *As políticas sociais e o neoliberalismo – Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas*, Revista da USP, n.17, São Paulo, 1993.
- DRAIBE, Sônia. État de Bien-Être, Inégalité et Pauvreté au Brésil: les Dilemmes Actuels. *Cahiers des Amériques Latines*, n.15, Paris, 1993.
- ELLIOTT, Kimberly Ann, WILLIAMSON, John (eds.). *World Economic Problems*, Washington: Institute for International Economics, 1988.
- FANELLI, José María, FRENKEL, Roberto, ROZENWURCEL Guillermo. Growth and Structural Reform in Latin America. Where we stand. In: CONFERENCE ON THE MARKET AND THE STATE IN ECONOMIC DEVELOPMENT, Universidade de São Paulo, São Paulo, October 1990.
- FATOUROS, A. A. Le rôle de la Banque Mondiale dans le droit international. *Journal du Droit International*, 104<sup>e</sup> Année (1977), n.3, Juillet-Août-Sept., Paris, 1977.
- FEINBERG, Richard. *Between Two Worlds: The World Bank's Next Decade*. New Brunswick: Transaction Books, 1986.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FERREIRA, Francisco. The World Bank and the Study of Stabilization and Structural Adjustment. *DEP 41*. London: London School of Economics Development Economics Research Programme, 1992.
- FILHO, Aristides R. de Almeida. *Sistema Monetário Internacional – As Regras do Jogo*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- FRISCHTAK, Leila L. Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries. *World Bank Technical Paper n.254*. Washington: The World Bank, 1994.

- GLAESSNER, Philip J., LEE, Kye Woo, SANT'ANNA, Anna Maria, ST. ANTOINE, Jean-Jacques de. *Poverty Alleviation and Social Investment Funds. World Bank Discussion Papers 261*. Washington: The World Bank, 1994.
- GONZALEZ, Manuel José Forero (Org.). *O Brasil e o Banco Mundial: um Diagnóstico das Relações Econômicas: 1949-1989*. Rio de Janeiro: IPEA/IPLAN, 1990.
- GROSH, Margaret E. *Administering Targeted Social Programs in Latin America – From Platitudes to Practice*. Washington: The World Bank, 1994.
- GROSH, Margaret E. *Social Spending in Latin America – The Story of the 1980s. World Bank Discussion Papers 106*. Washington: The World Bank, 1990.
- HARRISON, Paul. *Inside de Third World – The Anatomy of Poverty*. 3<sup>rd</sup> ed., London: Penguin Books, 1993.
- HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos – O breve século XX 1914 – 1991*. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- IZURIETA, Alejandro, VOS Rob. *Ajuste estructural y costo social en la América Latina. Qué nos explican los estudios recientes? El Trimestre Económico*, México, v.LXI (1), n.241, Enero-Marzo, 1994.
- KANBUR, Ravi, SQUIRE, Lyn. *The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions*. Washington, September 1999.
- KLIKSBERG, Bernardo (comp.). *Pobreza – Un Tema Impostergable*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- KOZEL, Valerie. *New Approaches, New Methods*. In: STIGLITZ SUMMER RESEARCH WORKSHOP ON POVERTY, July, 1999, Washington DC.
- LAFER, Celso. *Dilemas da América Latina num mundo em transformação. Lua Nova*, São Paulo, ago. 1989.
- LAHÓZ, André. **A pobreza do debate**. *Revista Exame*, 06 out. 1999. Endereço eletrônico: <http://www2.uol.com.br/exame/ed698/capa.shl>
- LAHÓZ, André. **País injusto**. *Revista Exame*, 06 out. 1999B. Endereço eletrônico: <http://www2.uol.com.br/exame/ed698/capa-fhc.shl>

- LATEEF, K. Sarwar (ed.). *The Envolving Role of the World Bank – Helping Meet the Challenge of Development*. Washington: The World Bank, 1995.
- LELE, Uma, NABI, Ijaz (eds.). *Transitions in Development – The Role of Aid and Commercial Flows*. San Francisco: International Center for Economic Growth, 1991.
- LICHTENSZTEJN, Samuel, BAER, Monica. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – Estratégias e Políticas do Poder Financeiro*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- LITTLE, I.M.D., COOPER, Richard N., CORDEN, W. Max, RAJAPARITANA, Sarath. *Boom, Crisis and Adjustment – The Macroeconomic Experience of Developing Countries*. New York: Oxford University Press/The World Bank, 1993.
- LOWENTHAL, Abraham F. Os Estados Unidos e a América Latina: além da Era Reagan. *Lua Nova*, São Paulo, n.18, ago. 1989.
- MADDISON, Angus et al. *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth – Brazil and Mexico*. New York: Oxford University Press/The World Bank, 1992.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MEIER, Gerald M. (ed.). *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*. San Francisco: ICS Press, 1991.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Convenção sobre o Fundo Monetário Interancional e Convenção sobre o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento entre o Brasil e Diversos Países. *Coleção de Atos Internacionais n.236*, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947.
- MODERATOR WDR2001. **Attacking Poverty. Attacking Poverty Discussion.** 31 January 1999. Endereço eletrônico: <http://www.globalknowledge.org/worldbank/wdr2001/current/0001.html>
- MOREIRA, Marcílio Marques. O Brasil no contexto internacional do final do século XX. *Lua Nova*, São Paulo, n.18, ago. 1989.

- MOSLEY, Paul, HARRIGAN, Jane, TOYE, John. *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending in the 1980s*. London: Routledge, 1991. 2v.
- NAÍM, Moisés. *Latin America's Journey to the Market – From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy. Occasional Papers n.62*. San Francisco: International Center for Economic Growth, 1995.
- NELSON, Joan M. *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP. *Relatório Integrado nº12 – Avaliação do Processo de Implementação do Projeto “Inovações no Ensino Básico” e de Algumas Medidas da Escola-Padrão*. Campinas, abril 1995.
- O VERDADEIRO combate à pobreza. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 17 set. 1999, p.A-3.
- PAIVA, Ana Lúcia Cunha Ferraz de. Entrevista concedida em 08 de fevereiro de 2000.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, MARAVALL, José María, PRZEWORSKI, Adam. *Economic Reforms in New Democracies – A Social-Democratic Approach*. New York: Cambridge University Press, 1993.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, NAKANO, Yoshiaki. A origem política dos problemas econômicos. *Revista de Economia Política*, v.15, n.2 (58), abril-junho 1995.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial. *Revista de Economia Política*, v.15, n.1 (57), jan/mar 1995.
- PORTELLA, Petrônio Filho. O Ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. *Lua Nova*, São Paulo, n.32, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam. A Falácia Neoliberal. *Lua Nova*, São Paulo, n.28/29, 1993.



- PSACHAROPOULOS, George, PATRINOS, Harry Anthony (eds.). *Indigenous People and Poverty in Latin America*. Washington: The World Bank, 1994.
- PSACHAROPOULOS, George. *Building Human Capital for Better Lives*. Washington: The World Bank, 1995.
- RAVALLION, Martin, DATT, Gaurav. Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures – A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s. *Living Standards Measurement Study Working Paper n.83*. Washington: The World Bank, 1991.
- RAVALLION, Martin. Notes on Research Priorities for the Bank. In: STIGLITZ SUMMER RESEARCH WORKSHOP ON POVERTY, July, 1999, Washington DC.
- RETRATO da miséria. *Correio Braziliense*, Brasília, 17 set. 1999, p.2.
- ROCHA, Sonia, TOLOSA, Hamilton. Pobreza metropolitana e políticas sociais. In: *Perspectivas da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Social, 1989.
- SACHS, Jeffrey D. Social Conflict and Populist Policies in Latin America. *NBER Working Paper 2897*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1989.
- SACHS, Jeffrey D., LARRIAN, Felipe B. *Macroeconomics in the Global Economy*. New Jersey: Prentice-Hall, 1993.
- SADER, Emir, GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- SCHAPIRA, Marie France Prevôt. Du Welfare à l'assistance: la décentralisation de l'intervention sociale en Argentine. *Cahiers des Amériques Latines*, Paris, n.15, 1993.
- SECRETARIA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS – SEAIN. *Manual de Financiamentos Externos* (Organismos Internacionais e Agências Governamentais Estrangeiras de Crédito). Brasília: SEPLAN, 1994.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. *Projeto BRA/95/022 – Avaliação*. São Paulo, julho de 1999B.

- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. *Relatório Final de Execução – Projeto de Inovações no Ensino Básico de São Paulo – IEB*. São Paulo, abril de 1999A. 4v.
- SELOWSKY, Marcelo. Preconditions Necessary for the Recovery of Latin America's Growth. In: THE LATIN AMERICAN MEETING OF THE WORLD ECONOMIC FORUM, Geneva, June, 1989.
- SILVA, Antonio Ignacio Angarita da (Coord.). *Programa de Governo Mário Covas*. São Paulo, 1994.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A Economia Política da Corrupção: o Escândalo do Orçamento*. Núcleo de Pesquisas e Publicações da EAESP/FGV, Relatório N° 03/1995. São Paulo: EAESP/FGV, 1995.
- SOTERO, Paulo. Novo consenso rejeita “grandes soluções”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 16 de setembro de 1999, p. A-16.
- STAHL, Karin. Política social en América Latina. La privatización de la crisis. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.121, sept.-oct., 1992.
- STREETEN, Paul (ed.). *First Things First – Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York: Oxford University Press/The World Bank, 1984.
- TOMMASI, Livia De, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Editora Cortez, 1996.
- WALLE, Dominique van de. *Public Spending and the Poor: What We Know, What We Need to Know*. 1999. Washington: The World Bank Group.
- WILLIAMS, M. *International Economic Organizations and the Third World*. London: Harvester Wheatsheaf, 1994.
- WILLIAMSON, John (ed.). *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.
- WILLIAMSON, John. *IMF Conditionality*. Washington: Institute for International Economics, 1983.
- WILLIAMSON, John. *Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics, 1994.

- WILLIAMSON, John. *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics, 1990.
- WOLFENSOHN, James D. **En Finir avec L'Exclusion**. *Discours à l'Assemblée Annuelle*. Hong Kong, 23 Septembre 1997. Endereço eletrônico: [http://www.worldbank.org/html/extdr/am97/jdw\\_sp/jwsp97f.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/am97/jdw_sp/jwsp97f.htm)
- WORLD BANK. **About the World Development Report on Poverty and Development 2000/01**. 1999D. Endereço eletrônico: <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/index.htm>
- WORLD BANK. *Adjustment Lending: An Evaluation of Ten Years of Experience*. Washington: The World Bank, 1988A.
- WORLD BANK. *Assistance Strategies to Reduce Poverty – A World Bank Policy Paper*. Washington: The World Bank, 1991.
- WORLD BANK. **Brazil: A Poverty Assessment**. *Report N° 14323-BR*, Washington, May 15, 1995A.
- WORLD BANK. *Brazil: Economic Memorandum*. Washington: The World Bank, 1984. (World Bank Country Study).
- WORLD BANK. *Brazil: Public Spending on Social Programs; Issues and Options*. *Report n. 7086-BR*. Washington: The World Bank, 1988B.
- WORLD BANK. *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty – Progress and Challenges*. Washington: The World Bank, 1993A.
- WORLD BANK. *Informe Anual*. Washington: The World Bank, 1995B.
- WORLD BANK. **Poverty Reduction and the World Bank: Progress in Fiscal 1996 and 1997**. 1997. Endereço eletrônico: [http://www.worldbank.org/html/extdr/pov\\_red/default.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/pov_red/default.htm)
- WORLD BANK. *Poverty Reduction Handbook*. Washington: The World Bank, 1993B.
- WORLD BANK. **Poverty Trends and Voices of the Poor**. September 29, 1999E. Washington: The World Bank Group.
- WORLD BANK. **Responding to Poverty**. 1999G. Endereço eletrônico: <http://www.worldbank.org/poverty/mission/rp1.htm>

WORLD BANK. *The Burden of Poverty*. Washington: The World Bank, 1996.

WORLD BANK. *The World Bank and the Poorest Countries – Support for Development in the 1990s*. Washington: The World Bank, 1994A.

WORLD BANK. **Understanding Poverty**. 1999A. Endereço eletrônico: <http://www.worldbank.org/poverty/mission/up1.htm>

WORLD BANK. **World Bank Poverty Update – Trends in Poverty**. 1999C. Endereço eletrônico: <http://www.worldbank.org/poverty/mission.htm>

WORLD BANK. *World Development Report 1991*. Washington: The World Bank, 1991.

WORLD BANK. **World Development Report 1999**. Washington, 1999H. Endereço eletrônico: <http://www.worldbank.org/html/extpb/annrep.htm>

WORLD BANK. **World Development Report 2000/1 – Attacking Poverty, Approach and Outline**. September 2, 1999B. Endereço eletrônico: <http://www.worldbank.org/poverty/mission/wdrpoverty/index.htm>

WORLD BANK. **World Development Report 2000/1 – Attacking Poverty. Approach and Outline**. September 2, 1999F. Endereço eletrônico: <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/index.htm>

WORLD BANK. *World Economic Report 1990*. Washington D.C.: Oxford University Press, 1990.

WORLD BANK. *World Economic Report 1991*. Washington D.C.: Oxford University Press, 1991.

WORLD BANK. *World Economic Report 1994*. Washington D.C.: Oxford University Press, 1994B.

