

# SEGUNDO E TERCEIRO PROJETOS DE EDUCAÇÃO BÁSICA PARA O NORDESTE: ELABORAÇÃO E DEFINIÇÃO

SANDRA M. C. PEREIRA\*

*RESUMO:* Este trabalho pretende analisar a participação do BIRD na definição da política educacional brasileira, por meio da caracterização dos Segundo e Terceiro Projetos de Educação Básica para o Nordeste, ou Projeto Nordeste como ficaram conhecidos, por meio da análise de documentos produzidos pelo MEC e pelo Banco Mundial. Esse Projeto foi executado de 1994 a 1999 e teve por objetivo aumentar a aprendizagem dos alunos, reduzir a repetência e evasão escolar, melhorar as instalações escolares e a eficiência da gestão da educação, nos nove estados nordestinos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação; Política Educacional; Projeto Nordeste.

## SECOND AND THIRD PROJECTS OF BASIC EDUCATION FOR THE NORTHEAST: ELABORATION AND DEFINITION

*ABSTRACT:* This article analyses the participation of the BIRD in the definition of brazilian educational politics, by the characterization of the Second and Third Projects of Basic Education for the Northeast or Northeast Project, as they have been known. The methodology of the investigation is based on the evaluations of some documents produced by MEC and Mundial Bank. The Project was realized from 1994 to 1999 and it had the purpose to increase the learning of students; reduce reprovig and scholar shift; improver scholar constructions and the efficiency of the educational management in the nine states of the Northeast of Brazil.

**KEY-WORDS:** Education; Educational Politics; Northeast Project.

---

## INTRODUÇÃO

A participação de Agências Multilaterais na educação dos países em desenvolvimento vem aumentando nas últimas décadas, estimulando inúmeras discussões no setor educacional. Entre essas Agências, destaca-

---

\* Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar – UNESP – Araraquara e Docente da Faculdade de Educação – São Luiz – 14870-000 – Jaboticabal – Estado de São Paulo – Brasil.

se o Banco Mundial, que, a partir da conferência Mundial de Educação para Todos, em Jontien (Tailândia) em 1990, torna-se a principal agência internacional a atuar na educação.

Neste contexto, este trabalho avalia a participação do BIRD na definição da política educacional brasileira por meio da caracterização dos Segundo e Terceiro Projetos Nordeste de Educação Básica, ou Projeto Nordeste, como ficaram conhecidos.

Esse Projeto começa a ser pensado nos anos 80, momento em que a situação socioeconômica da região Nordeste, que apresentava sérios problemas devido à política econômica do governo militar e à seca vivida neste período, considerada uma das mais graves na história nordestina.

Sendo pensado inicialmente para abranger apenas a educação rural no Nordeste, foi ampliado para o meio urbano, incorporando as quatro séries iniciais do ensino fundamental. Assim, o Projeto Nordeste foi ao encontro dos interesses do Banco Mundial, que nesse período passa a privilegiar as quatro séries iniciais do ensino fundamental e a focalizar sua atenção em regiões carentes, como a Nordeste.

Muitos conflitos marcaram a elaboração do Projeto, na década de 80. O embate entre SUDENE e MEC pela responsabilização do Projeto e consequentemente pelos recursos; a instabilidade econômica e política com o fim do regime militar (que representa insegurança para os investimentos do Banco Mundial) e a resistência dos Secretários Estaduais de Educação do Nordeste, em aceitar as orientações do Banco Mundial na elaboração do Projeto e sua intervenção nas Secretarias Estaduais de Educação. Nesse clima de instabilidade e conflito, o Banco Mundial suspende a negociação do Projeto Nordeste, que será retomada no início da década de 90.

## ELABORAÇÃO E DEFINIÇÃO DO PROJETO NORDESTE

Os II e III Projetos Nordeste de Educação Básica envolveram no âmbito federal, a Secretaria de Educação Fundamental (SEF), representando o MEC e as Secretarias Estaduais de Educação dos nove Estados do Nordeste que obtiveram assistência do Banco Mundial.

A preparação do Projeto contou com recursos financeiros de cooperações do governo japonês e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A cooperação do Japão, no valor de US\$ 1,4 milhão, foi destinada para a realização de diagnóstico nas Secretarias de Educação dos Estados envolvidos “e o apoio de consultores para a elaboração de planos estaduais plurianuais de ação” (Brasil, 2000).

Enquanto a ajuda japonesa não foi liberada, o financiamento inicial para o diagnóstico foi fornecido pelo PNUD.

O Projeto Nordeste contou ainda com recursos provenientes do Ministério da Educação e do Desporto – MEC (FNDE – salário educação) e dos nove Estados do Nordeste, que representavam a contrapartida obrigatória do País, ao empréstimo feito junto ao Banco Mundial. Considerando conjuntamente NEB II e III, no período de sua execução, foi o maior empréstimo entre Brasil e Banco Mundial.

Projeto Nordeste é a denominação atribuída a dois Acordos de Empréstimo firmados pela República Federativa do Brasil e o BIRD, tendo o Ministério da Educação como executor, destinado às quatro séries iniciais do Ensino Fundamental da região Nordeste, com duração prevista de cinco anos.

Estes acordos referem-se ao Segundo Projeto de Educação Básica para o Nordeste (NEB II), o empréstimo nº 3.604/BR, no valor de US\$ 212 milhões, assinado em agosto de 1993, considerado efetivo em fevereiro de 1994. Dele participaram os Estados do Ceará, Maranhão, Pernambuco e Sergipe.

O outro acordo é referente ao Terceiro Projeto de Educação Básica para o Nordeste (NEB III), correspondente ao outro acordo, o empréstimo nº 3.663/BR, no valor de US\$ 206,6 milhões, assinado em fevereiro de 1994, considerado efetivo em maio de 1994. Os Estados envolvidos nele foram Alagoas, Bahia, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte.

Como já vimos, esse longo período para elaboração e implementação do Projeto deve-se, principalmente, às disputas política e econômica entre os Estados do Nordeste e o MEC, e consistia, no período, em investimento não seguro para o Banco devido à instabilidade financeira do Brasil.

Com a política e a economia seguindo o norte que agradava o Banco, as negociações entre MEC e BIRD são retomadas no início dos anos 90. Finalmente, são firmados os acordos de empréstimo para as quatro séries iniciais do ensino fundamental na região Nordeste, sendo dividido em dois projetos e, conseqüentemente, em dois acordos de empréstimo. A explicação dada para a elaboração de dois acordos muda conforme o documento analisado.

No Documento Básico do Projeto (Brasil, 1994), a explicação encontrada está relacionada às diferenças no ritmo de sua elaboração. No entanto, possuem as mesmas justificativas, estratégias, objetivos e implementação. De acordo com o Staff Appraisal Report (SAR)<sup>1</sup>, os Estados foram selecionados com base em dois critérios: "I) a qualidade e

o caráter inovador dos planos de investimento quinquenais por eles apresentados em março de 1992; e II) o compromisso deles em implementar importantes reformas na administração da educação estadual” (Banco Mundial, 1993, p.28 ).

Entretanto, podemos inferir que tal divisão ocorreu, também, em decorrência da resistência dos Estados nordestinos, que foi muito clara nos anos 80, em aceitar a postura do Banco de interferir diretamente na administração das Secretarias Estaduais de Educação. A interferência está relacionada ao diagnóstico que o SAR (1993) fez sobre a gestão do setor educacional brasileiro considerada deficiente, enfrentando problemas de clientelismo e de nepotismo, sobretudo no Nordeste, onde se encontram em Secretarias de Educação, grande número de funcionários.

Assim, o SAR afirma que “como parte da preparação do Projeto no início de 1992, cada Estado participou de uma auditoria administrativa de sua Secretaria de Educação, realizada por firmas de consultorias independentes”. A partir do diagnóstico dessa auditoria, a reforma administrativa passou a ser considerada fundamental para otimizar os custos. Assim, ficou estabelecido que essas secretarias deveriam atingir a relação de 20 alunos para cada funcionário do órgão.

Por outro lado, segundo o SAR, a separação que compõe o II e III NEB pautou-se em um “modelo competitivo” entre eles, que, segundo o Banco e o MEC, “constitui um estímulo importante para eles realizarem as reformas administrativas e a redução de despesas com mão-de-obra, consideradas politicamente difíceis de implementar, mas necessárias para melhorar a eficiência no gerenciamento da educação estadual” (SAR, 1993, p.28).

## OBJETIVOS DO PROJETO

Apesar de se referir à Educação Básica que, de acordo com a LDB (Lei 9394/96), abrange a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e Médio, esse Projeto é direcionado para as quatro séries iniciais do ensino fundamental na região Nordeste. Como objetivo, propôs melhorar a qualidade do ensino na região, diminuir a repetência e a evasão escolar, aumentar a aprendizagem dos alunos e modernizar a gestão educacional.

Para alcançar essas metas:

... o projeto proposto irá distribuir um conjunto de insumos e serviços educacionais essenciais para todas as crianças das escolas públicas nas quatro primeiras séries dos estados do projeto, apoiar um projeto de renovação e expansão

Como objetivos específicos, o Projeto propõe:

1. Racionalizar as burocracias educacionais dos Estados e ajudá-los a alcançar uma alocação e utilização de recursos mais eficiente;
2. Aumentar o acesso e a utilização de livros didáticos e outros materiais instrucionais pelos alunos em todas as escolas públicas;
3. Melhorar a qualificação dos professores e diretores escolares em todas as escolas públicas;
4. Melhorar e expandir as instalações escolares tanto para redes estaduais como para municipais;
5. Estimular inovações que possam servir para adiantar a qualidade escolar na região.

A execução do Projeto Nordeste foi dividida em duas partes. Uma a ser executada pelos estados nordestinos, e outra pelo MEC. Em âmbito nacional previa:

- a) ajudar os estados a simplificarem suas burocracias educacionais e obterem uma alocação dos gastos de uma maneira mais eficiente;
- b) aumentar o acesso dos alunos do Ensino Fundamental (estaduais e municipais) a livros didáticos, livros de exercício, de leitura e outros materiais de instrução;
- c) apoiar o treinamento dos professores de 1º grau (estaduais e municipais), para melhorarem suas habilidades e eficiência em sala de aula, bem como a habilidade gerencial dos diretores das escolas;
- d) financiar, em bases iguais, o programa quinquenal dos Estados de melhoria das instalações escolares de reformas e construções, desde que os Estados demonstrem progressos na implementação das reformas gerenciais acordadas;
- e) apoiar a avaliação e disseminação dos programas inovadores propostos pelos Estados e Municípios para melhorarem a qualidade da educação de 1º grau (SAR, 1993, p.30);

Já o programa nacional visava:

- a) ao fortalecimento de capacidades do MEC para desenvolver funções de supervisão e apoio;
- b) à ajuda para o estabelecimento de um sistema de avaliação nacional (SAEB)<sup>2</sup>;
- c) ao apoio para reformular o programa nacional de distribuição do livro didático e da merenda escolar, que era muito centralizado.

Para alcançar as metas propostas, o Projeto contemplaria cinco componentes que seriam implementados pelos Estados:

1. *Racionalização da gestão educacional*: a partir do diagnóstico elaborado em decorrência da auditoria administrativa, os Estados comprometeram-se a “estabelecer indicadores de eficiência da gestão financeira e de pessoal”, estabelecendo um “conjunto de metas anuais para estes indicadores”. Um deles é a relação de pessoal (relação de matrículas com número total de funcionários da SEE); o outro indicador é a relação de materiais (“porcentagem das despesas educacionais do Estado com gastos em ‘materiais de consumo’”).

O conjunto das metas anuais para a relação de pessoal e materiais é denominado coletivamente de AMETs (Metas Anuais de Eficiência de Gerenciamento). Os estudos também revelaram que os Estados apresentavam deficiências “no processamento de informações, organização, sistemas e controles administrativos e planejamento físico”.

Diante de tais constatações, este componente contempla cinco subcomponentes com função de apoiar as SEEs:

- I. Desenvolvimento de sistemas efetivos de planejamento educacional e financeiro;
- II. Melhoria da gestão dos recursos humanos;
- III. Estabelecimento de um sistema de monitoramento do nível da qualidade escolar;
- IV. Desenvolvimento de um sistema de informações sobre a gestão educacional;
- V. Estabelecimento de unidades de suporte ao Projeto em âmbito estadual (UEESP).

O componente previa, ainda, assessoria ao MEC para desenvolver um sistema nacional de avaliação e capacitar a FAE para

melhorar sua eficiência na distribuição do livro didático e da merenda escolar.

2. *Distribuição de um pacote de materiais de ensino*: pretendia melhorar a qualidade da educação básica na rede municipal e estadual dos Estados envolvidos no Projeto, por meio da distribuição de livros didáticos, leitura suplementar e kits didáticos para as quatro séries iniciais do ensino fundamental;
3. *Treinamento de professores e diretores das escolas*: o Projeto apoiaria dois cursos de treinamento em serviço para professores de 1ª a 4ª série do ensino fundamental, dos municípios e dos Estados. O treinamento para diretores envolveria, também, pessoal administrativo e a equipe técnica das Secretarias Municipais e dos escritórios regionais dos Estados, sendo treinados em “eficiência gerencial, planejamento, orçamento e contabilidade e avaliação de desempenho de professores” (SAR, 1993, p.43);
4. *Melhoria das instalações escolares*: este foi o componente que mais recebeu recursos, englobando reforma, expansão e construção de escolas. Na fase de preparação do Projeto, cada Estado envolvido “desenvolveu um Programa Integrado de Investimento Estado-Município, ou PIIEM, cobrindo o período de 1992-1996” (SAR, 1993, p.44). Entretanto, a alocação de recursos dependeria de os Estados atingirem suas AMETs;
5. *Estímulo à inovação educacional*: este seria um fundo administrado pelo MEC e patrocinado pela SEF, com o objetivo de estimular as redes de ensino municipal e estadual a adotarem inovações educacionais promissoras direcionadas para as quatro séries iniciais do ensino fundamental;

O Programa Nacional, que ficou sob a responsabilidade do MEC, teria fortalecida sua função de supervisão e apoio à educação básica por meio de: a) um sistema de avaliação nacional, de desempenho do sistema escolar, por meio de testes padronizados; b) análise e disseminação de inovações educacionais eficazes; c) gerenciamento de informações e estatísticas da educação; d) transferência de recursos a Estados e municípios com critérios que possibilitassem diminuir as desigualdades nos gastos por aluno, de acordo com escola e região.

Quatro componentes englobavam o programa nacional: I) avaliação educacional, que tinha por objetivo fortalecer a capacidade nacional para aplicar avaliações sistemáticas a fim de obter informações sobre o aproveitamento dos alunos, a eficiência da escola e a produtividade do sistema; II) análise das políticas, com função de auxiliar a SEF na análise, formulações e revisão de políticas; III) planejamento e gerenciamento nacionais da educação, que pretendia ajudar a SEF a

umentar sua eficiência; IV) reformulação dos programas de livros didáticos e merenda escolar, que financiaria um estudo alternativo para o programa nacional de livros didáticos, sendo, também, financiado um estudo para verificar a relação custo-efetividade do programa nacional.

A modernização da gestão educacional é bastante enfatizada, englobando capacitação das Secretarias Estaduais de Educação (SEEs), dos Estados envolvidos no Projeto, para gerenciar e arquivar informações, reforma administrativa para possibilitar a redução do número de funcionários, para que o orçamento da educação não seja destinado, quase que exclusivamente, à folha de pagamento. Esse componente, também prevê assessoria ao MEC para desenvolver um sistema nacional de avaliação e capacitar a FAE (Fundação de Assistência ao Aluno) para melhorar sua eficiência na distribuição do livro didático e da merenda escolar.

Antes de firmar os Acordos de Empréstimo com o Brasil, o Banco Mundial realizou uma pesquisa (SAR) sobre a educação brasileira, especificamente na região Nordeste, elaborando, assim, um diagnóstico a respeito da situação educacional e explicitando as prioridades que o Projeto deveria contemplar para resolver os problemas identificados. No próximo item, abordaremos as principais idéias desse Relatório Prévio de Avaliação, realizado pelo Banco Mundial.

## AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO NA REGIÃO NORDESTE DE ACORDO COM DIAGNÓSTICO DO BANCO MUNDIAL

O SAR (1993) afirma que o Brasil possui um dos índices mais baixos de escolarização do mundo, ameaçando, assim, o seu crescimento econômico a longo prazo, pois produtividade, inovação e força de trabalho qualificada são fundamentais numa economia mundial, altamente competitiva e em uma economia doméstica mais aberta. Com uma força de trabalho possuindo uma média de escolarização básica de 5 anos<sup>3</sup>, seria difícil para o Brasil se encaixar na nova ordem mundial.

Apesar de o País possuir baixo nível de escolarização, o acesso à escola das crianças de sete a catorze anos era de 92% e, no Nordeste, de 90%. Diante desses dados, vê-se que o problema da educação brasileira não era o acesso, mas o rendimento escolar, já que a repetência era comum no sistema de ensino público brasileiro. No País, para cada 100 alunos, apenas 20 terminavam as 8 séries do Ensino Fundamental sem repetência. No Nordeste, este percentual caía para 12 entre 100 alunos. Por este motivo, 2/3 das crianças no Brasil não completavam o Ensino Fundamental.



Estimava-se que a repetência custasse ao Estado US\$ 2 bilhões por ano, isto é, 30% dos gastos públicos no ensino fundamental. No Nordeste, a situação era mais grave, pois 80% de todas as crianças não terminavam a 4ª série, além de haver diferença entre população urbana e rural. A urbana completava em média 4,3 anos de escolarização, enquanto a rural completava 1,7 ano.

Referindo-se à organização e administração do ensino fundamental, o SAR (1993) enfoca a Reforma Fiscal de 1988, que estimulou a municipalização dos serviços sociais. No Nordeste, os municípios respondiam por 45% das matrículas de 1ª a 4ª série, enquanto o Estado ficava responsável por 41%. Essa descentralização, apesar de ser aconselhada, alerta o documento, pode sobrecarregar as Secretarias de Educação por não saberem administrar, principalmente as Secretarias que pertencem a municípios pequenos.

Com relação ao financiamento do sistema educacional, o documento afirma que a principal fonte era o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), com orçamento anual de US\$ 1,5 bilhão, proveniente do salário-educação. "2/3 do salário-educação, chamados 'cota estadual', são distribuídos automaticamente para os Estados de acordo com os recursos por eles gerados. O restante 1/3 dos recursos do salário-educação, chamado 'cota federal', é alocado aos Estados e municípios pela SEF (Secretaria de Educação Fundamental), com base em critérios definidos pelo Ministério e transferidos aos Estados e municípios pelo FNDE" (SAR, 1993, p.15).

De acordo com o SAR (1993), em 1986, o gasto total do Brasil em educação, em todos os níveis, foi de US\$ 11 bilhões. Este valor significou 23% do gasto social total e 4% do PIB. Com relação ao ensino fundamental, os Estados foram responsáveis por 65% dos gastos públicos, os municípios por 25% e o governo federal por 10%.

O SAR (1993) também aborda a diferença na qualidade, que se manifesta de região para região, entre rede estadual e municipal e nos gastos educacionais por aluno. Em 1986, as escolas estaduais brasileiras gastaram US\$ 144 por aluno, enquanto as municipais gastaram US\$ 52. Já nos nove Estados do Nordeste, a média foi de US\$ 77 por aluno, para US\$ 29 gastos pelos municípios por estudante, menos da metade da média nacional.

De acordo com o SAR (1993), os principais problemas do ensino fundamental eram:

- 1) A baixa conclusão do Ensino Fundamental: a baixa escolarização da população brasileira foi apontada como a questão mais importante do ensino brasileiro, sendo considerado o resultado direto das altas taxas de repetência e evasão neste nível de ensino.

- 2) Baixa qualidade e pouca eficiência do ensino público: cerca de 90% dos alunos do ensino fundamental freqüentavam escolas públicas; no entanto, sua baixa qualidade era responsável pelo fracasso escolar dos estudantes. Cerca de 70% do total de matrículas do Ensino Fundamental estavam concentradas nas quatro primeiras séries. Sendo assim, um aluno que deveria custar US\$ 250, custava ao Poder Público US\$ 5.500, para concluir o Ensino Fundamental.
- 3) Gestão e governança ineficientes: as variações na qualidade das escolas brasileiras ocorriam porque o MEC não assumiu o “papel legítimo no estabelecimento de normas nacionais e na redistribuição dos gastos educacionais a fim de possibilitar que os municípios e Estados, de diferentes níveis de renda, alcancem padrões mínimos de qualidade” (SAR, 1993, p.18). Municípios e Estados ainda não possuíam mecanismos para a coordenação do planejamento físico, o que resultava em salas de aula excessivas em algumas áreas e defasagem em outras. O documento ainda destaca a permanência, no sistema educacional, do clientelismo e do nepotismo em vez de competência e da necessidade.
- 4) Ineficiência e/ou inadequação dos gastos no ensino fundamental: os maiores dispêndios da educação estavam nas elevadas folhas de pagamento, devido ao excesso de pessoal. Junta-se a isto o baixo investimento do País em educação, uma vez que a América Latina investia 4,24% do PIB em educação, enquanto o Brasil 4%. Com pouco recurso, o salário dos professores e dos funcionários administrativos não eram atrativos para pessoas qualificadas e competentes, além de o dinheiro disponível ser insuficiente para livros e necessidades físicas de manutenção da escola. Em muitos municípios do Nordeste, o salário de um professor não chegava a US\$ 20 por mês, aspecto que fazia com que quase metade dos professores da região, de escolas municipais, não tivessem completado o ensino básico.
- 5) Falta de livro e material didático: a distribuição do livro didático era centralizada no governo federal, sendo administrado pelo PNLD (Programa Nacional do Livro Didático), com a supervisão da FAE (Fundação de Assistência ao Estudante), que também era responsável pelo Programa da Merenda Escolar. Estudos realizados demonstraram que a quantidade de livros distribuídos era insuficiente, pois os que foram distribuídos em 1992, pela FAE, não alcançaram 10% da necessidade estimada. Verificou-se também que os materiais de leitura suplementar eram escassos ou não existiam.
- 6) Improriedade das estratégias de ensino e a “cultura da repetência”: os professores no Brasil costumam classificar os alunos como “bons”

e “ruins”. Esses professores não desenvolvem estratégias que levem as crianças a superarem suas dificuldades de aprendizagem. As principais prejudicadas são as crianças da camada popular, pois estudos mostraram que, na 1ª série, eram esses alunos os que mais repetiam e também os que mais apresentavam defasagem idade/série.

Segundo o SAR, o papel e a estratégia de cooperação do Banco no Brasil “são de apoiar políticas e investimentos que encorajarão o crescimento econômico e o desenvolvimento social num contexto de estabilidade macroeconômica” (SAR, 1993, p.25). De acordo com este documento, os programas de empréstimo priorizavam os setores sociais no Brasil porque o país investiu pouco em recurso humano no passado. O seu baixo nível de escolarização foi um empecilho para o desenvolvimento econômico a longo prazo, contribuindo para uma desigual distribuição de renda, ameaçando, assim, “uma sociedade estável e democrática”. Já o desenvolvimento econômico, de acordo com documentos do Banco Mundial, seria alcançado por meio da educação, daí sua relevância para os países em desenvolvimento.

A estratégia para o Brasil, em todos os níveis, segundo o SAR (1993), enfatizava o aumento na eficiência dos gastos públicos. Já nos setores sociais, a ênfase recaía na escolha da população alvo e abrangência da prestação de serviço aos pobres.

A política do Banco para o Ensino Fundamental utilizava uma estratégia dupla: a) investir em regiões brasileiras onde existam maiores problemas com a qualidade educacional; b) apoiar a criação e avaliação de novas estratégias para a melhoria do ensino fundamental e que pudessem ser estendidas para as demais regiões do Brasil.

A escolha da região Nordeste ocorreu devido à prioridade estabelecida pelo Banco para as regiões que apresentavam maiores dificuldades, pois os recursos humanos eram pouco desenvolvidos e o sistema educacional apresentava vários problemas.

A execução do Projeto seria feita, na maior parte, pelas Secretarias Estaduais de Educação do Nordeste. No entanto, as escolas municipais seriam incluídas nos investimentos do Projeto, no fornecimento de livro didático, no treinamento de professores e na construção e reforma de escolas, já que a rede municipal respondia por grande parte das matrículas de 1ª a 4ª série na região e, geralmente, apresentava as piores condições.

Integrando a preparação do Projeto, Planos de Investimentos quinquenais “integrados” foram solicitados pelo MEC aos Estados, os quais deveriam identificar, urgentemente, os investimentos estadual e municipal. Consta no documento que os Estados participantes do Projeto

deveriam fornecer às Secretarias Municipais de Educação assistência técnica, para que pudessem melhorar a eficiência gerencial.

De acordo com o SAR, esse Projeto foi elaborado conjuntamente pelo MEC (SEF) e pelas SEEs dos Estados com a assistência do Banco. Foi preparada uma equipe coordenada pela SEF, a qual contou com profissionais experientes e apoio do MEC. Esta equipe:

I) definiu o âmbito do Projeto e os objetivos de acordo com estratégias globais do Governo para o ensino básico; II) coordenou trabalho realizado por outras instituições nacionais (INEP, FAE, etc.); e III) supervisionou a preparação do Projeto em nível estadual, incluindo o desenvolvimento de informações estatísticas relevantes, disseminação de normas para a preparação de planos de investimentos estaduais e a contratação de consultores para assistir os estados na preparação das suas auditorias administrativas, planos operacionais e dos investimentos (SAR, 1993, p.66 e 67).

Essa citação mostra-nos um Projeto bem planejado, contando com a participação tanto do Ministério da Educação quanto dos Estados envolvidos e de órgãos ligados ao Governo que dispõe de certo prestígio no desempenho de suas funções como o INEP, por exemplo. Todavia, sua execução evidenciou a falta de articulação entre os envolvidos na elaboração do Projeto Nordeste.

A responsabilidade da coordenação global do Projeto no âmbito nacional ficou com a Secretaria do Ensino Fundamental que, por sua vez, manteria uma Unidade Nacional Encarregada do Suporte ao Projeto, UNESP, considerada condição de efetivação do Projeto. Os recursos para esta Unidade viriam do componente nacional do Projeto<sup>4</sup>.

Na esfera estadual, a coordenação do Projeto seria feita pela UEESP (Unidade Estadual Encarregada do Suporte ao Projeto), que seria estabelecida em cada SEE, possuindo estrutura e função semelhantes à UNESP. Seu estabelecimento formal pelo Estado seria considerado como condição de efetivação.

Segundo o Banco, os riscos do Projeto estavam relacionados às mudanças, em 1995, dos governos estaduais que poderiam levar à falta de comprometimento dos Estados em continuarem com as reformas acordadas para melhorarem a qualidade e a equidade do ensino e à implementação inadequada dos outros componentes (racionalização da gestão, distribuição de material de ensino, treinamento de professores e diretores, melhoria das instalações escolares, estímulo à inovação educacional) em nível estadual, em função da fragilidade da capacidade administrativa.

Da perspectiva do SAR, a falta de qualidade é um entrave para o sistema educacional brasileiro, uma vez que a repetência, além de

possuir elevado custo, traz sérias conseqüências para o aluno, como baixa auto-estima, pois, depois de sucessivas reprovações, este se acha incapaz e abandona a escola, gerando a evasão escolar.

Para o Projeto, a eficiência no sistema administrativo representava um meio fundamental para o financiamento da educação, uma vez que os recursos bem empregados possibilitariam às SEEs e SMEs continuarem investindo na educação, mesmo depois de sua finalização, sem que isso exigisse grande contingente de recurso.

O investimento em material pedagógico, principalmente livro didático, significava, no documento, um meio eficiente para aumentar a aprendizagem, pois os recursos didáticos são instrumentos fundamentais para o trabalho do professor em sala de aula, por possibilitar aos alunos experiências que complementam as atividades em aula.

O SAR aponta a inexistência ou insuficiência de materiais didáticos nas escolas do Nordeste, ressaltando, assim, a necessidade de investir neles. Um outro problema citado foi a má formação dos professores. Muitos desses profissionais do ensino fundamental na região não haviam concluído este nível de ensino.

A avaliação da concretização das AMETs (Metas Anuais de Eficiência Gerencial) pelos Estados seria realizada pelo MEC que, com base nela, determinaria os Estados elegíveis para o componente Rede Física, para o ano seguinte. De acordo com relatório do MEC (2000), as AMETs não influenciaram no desenvolvimento do Projeto, pois, nos três anos iniciais, todos os Estados afirmaram estar alcançando as metas propostas; no entanto, os dados que forneceram não foram obtidos por censo oficial. Elas não foram utilizadas pelo Banco e pelo MEC, todavia não foram eliminadas do Projeto com a revisão em 1996. A não utilização das AMETs pode estar associada à Lei Complementar número 82, de 27 de março de 1995, Lei Camata, que obriga a redução de despesas com pessoal a não mais que 60% da receita adquirida de cada órgão. Com a substituição e revogação dessa Lei pela de número 96, de 31 de maio de 1999, foi determinada a suspensão de verbas para Estados ou Municípios que excedessem esse valor.

A exigência do cumprimento das AMETs está associada à liberação de verbas para o componente rede física, o qual receberia maior quantidade de recursos. O Estado que não alcançasse a AMET estabelecida no ano anterior, não seria elegível para receber os recursos desse componente para o ano seguinte, sendo redirecionado para outro Estado mais eficiente.

O SAR (1993) estabelece que cerca de 60% dos recursos para reforma e construção de escolas deveriam ser destinados para a rede municipal e 40% para a estadual, sendo proporcional ao número de

matrículas. Segundo relatório do MEC (2000), na distribuição dos recursos, esse percentual foi invertido.

De acordo com o SAR (1993), o sistema de ensino municipal do Nordeste, principalmente o rural, não dispunha de recursos para atrair professores qualificados; no entanto, o Projeto não priorizou a capacitação dos professores, nem questionou sua remuneração.

Com relação à aquisição, existem discrepâncias entre as normas do Banco e leis estaduais de vários Estados. O Tribunal de Contas, por meio de uma diretriz,

... manteve a posição de que as normas de aquisição do Banco deveriam prevalecer sobre as leis estaduais para aquisições durante a duração de projetos financiados pelo Banco (...). Foi acordado durante as negociações que os documentos padrões para licitação aceitáveis ao Banco serão utilizados para a aquisição de serviços, bens e materiais educativos do Projeto (SAR, 1993, p.58).

Esta afirmação é ilustrativa do consentimento da elite brasileira às exigências do Banco Mundial, ou seja, esta agência multilateral possui suas normas que não são adaptadas aos países onde são colocadas em prática e, no caso do Brasil, podemos inferir, a partir desta afirmação, que são aceitas sem discuti-las ou sem questioná-las.

Com base no exposto, podemos constatar que o Projeto Nordeste teve a análise realizada pelos dois SARs, sobre a situação educacional da região Nordeste, como orientadora da elaboração deste Projeto. Em outras palavras, esses documentos são a base do Projeto Nordeste, além de terem orientado os Acordos de Empréstimo, que são dois documentos assinados entre a República Federativa do Brasil e o BIRD, que firmou o empréstimo feito por esta Agência Multilateral ao Projeto Nordeste.

Por fim, podemos afirmar que o objetivo do Projeto Nordeste contemplou as diretrizes educacionais do Banco Mundial, direcionadas para os países em desenvolvimento. São elas: ênfase na gestão educacional, acesso, qualidade do ensino, prioridade para o ensino fundamental, sobretudo para as quatro séries iniciais. Todos esses aspectos são fundamentais na relação custo-benefício e na idéia de retorno social, em detrimento de valores ligados à cidadania e ao processo ensino/aprendizagem. A partir da apresentação do Projeto Nordeste inferimos a magnitude da participação do Banco Mundial na definição da política educacional brasileira.

Recebido em: 09/10/2001

Approved em: 28/11/2001

- <sup>1</sup> Este relatório é considerado documento original do Projeto, tendo sido elaborado por missões do Banco Mundial, em que é feita uma breve análise econômica e política da região e um estudo sobre a educação no Nordeste. Nele encontramos a estrutura do Projeto como objetivo, metas e componentes, entre outros.
- <sup>2</sup> “O Projeto Nordeste financiou aproximadamente 90% da preparação e aplicação dos exames do SAEB, em 1995 e 1997” (MEC, 200, p.109).
- <sup>3</sup> Na Colômbia, esta média é de 7 anos, no Uruguai de 8 anos, na Argentina de 9 anos (fonte: Relatório sobre o Desenvolvimento humano no Brasil, 1996. Brasília: PNUD/IPEA, 1996).
- <sup>4</sup> Após a revisão do Projeto Nordeste em 1996, a SEF tornou-se o órgão gestor do Projeto e foi criada a Diretoria Geral do Projeto Nordeste (DGNP) que ficou responsável pela coordenação central.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. *Acordo de empréstimo entre a República Federativa do Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento: terceiro projeto nordeste de educação básica*. Washington, D. C., 1994.

\_\_\_\_\_. *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: opciones de política*. Washington, D. C., 1987.

\_\_\_\_\_. *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial para los países en desarrollo*. Washington, D. C., 1996.

\_\_\_\_\_. *Staff Appraisal Report: segundo projeto nordeste de educação básica*. Washington, D. C., 1993.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Documento básico*. Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. *Projeto nordeste: relatório final de execução*. Brasília, 2000. (Versão preliminar).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional no projeto de educação básica para o nordeste*. Brasília, 1997.

CABRAL NETO, A. *Política educacional no Projeto Nordeste: discursos, embates e práticas*. Natal: EDUFRN, 1997.

GERMANO, J. W. *Estado militar e educação no Brasil (1964 – 1985)*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000.