

O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO NO BRASIL

CONVERGÊNCIAS EM TORNO DE UMA AGENDA GLOBAL

Hivy Damasio Araújo Mello



NAVEGANDO

O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO NO BRASIL:
CONVERGÊNCIAS EM TORNO DE UMA AGENDA
GLOBAL

Hivy Damasio Araújo Mello

O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO NO BRASIL:
CONVERGÊNCIAS EM TORNO DE UMA AGENDA
GLOBAL

2ª Edição Eletrônica

Uberlândia / Minas Gerais
Navegando Publicações
2024



NAVEGANDO



www.editoranavegando.com
editoranavegando@gmail.com
Uberlândia – MG,
Brasil

Direção Editorial: Navegando Publicações
Projeto gráfico e diagramação: Lurdes Lucena
Arte da Capa: Letícia Lucena
Imagem Capa: Pixabey

Copyright © by autor, 2024.

M489b– MELLO, H. D. A. O Banco Mundial e a educação no Brasil: convergências em torno de uma agenda global. Uberlândia: Navegando Publicações, 2024.

ISBN: 978-65-6070-039-0

DOI: -10.29388/978-65-6070-039-0

1. Banco Mundial 2. Globalização 3. Educação e Globalização. I. Hivy Damasio Araújo Mello. II. Navegando Publicações. Título.

CDD – 301

Índice para catálogo sistemático
Sociologia 301

Navegando Publicações



NAVEGANDO

www.editoranavegando.com

editoranavegando@gmail.com

Uberlândia – MG

Brasil

Editores

Lurdes Lucena – Esamc – Brasil

Carlos Lucena – UFU – Brasil

José Claudinei Lombardi – Unicamp – Brasil

José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU – Brasil

Conselho Editorial Multidisciplinar

Pesquisadores Nacionais

Afrânio Mendes Catani – USP – Brasil
Anderson Bretas – IFM – Brasil
Anselmo Alencar Colares – UFOPA – Brasil
Carlos Lucena – UFU – Brasil
Carlos Henrique de Carvalho – UFU, Brasil
Gilson César Fagiani – Uniube – Brasil
Dermeval Saviani – Unicamp – Brasil
Elmíro Santos Resende – UFU – Brasil
Fabiane Santana Previtali – UFU, Brasil
Gilberto Luiz Alves – UFMS – Brasil
Inez Stampa – PUCRJ – Brasil
João dos Reis Silva Júnior – UFSCar – Brasil
José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU – Brasil
José Claudinei Lombardi – Unicamp – Brasil
Larissa Dahmer Pereira – UFF – Brasil
Livia Diana Rocha Magalhães – UESB – Brasil
Marcelo Cactano Parreira da Silva – UFU – Brasil
Mara Regina Martins Jacomeli – Unicamp, Brasil
Maria J. A. Rosário – UFPA – Brasil
Newton Antonio Paciulli Bryan – Unicamp, Brasil
Paulino José Orso – Unioeste – Brasil
Ricardo Antunes – Unicamp, Brasil
Robson Luiz de França – UFU, Brasil
Tatiana Dahmer Pereira – UFF – Brasil
Valdemar Spaisardi – UFSCar – (Apos.) – Brasil
Valeria Lucilia Forti – UERJ – Brasil
Yolanda Guerra – UFRJ – Brasil

Pesquisadores Internacionais

Alberto L. Bialakowsky – Universidad de Buenos Aires – Argentina.
Alcina Maria de Castro Martins – (I.S.M.T.), Coimbra – Portugal
Alexander Steffanell – Lec University – EUA
Ángela A. Fernández – Univ. Aut. de St. Domingo – Rep. Dominicana
Antonino Vidal Ortega – Pont. Un. Cat. M. y Me – Rep. Dominicana
Armando Martínez Rosales – Universidad Popular de Cesar – Colômbia
Artemis Torres Valenzuela – Universidad San Carlos de Guatemala – Guatemala
Carolina Cnsorio – Universidad de Buenos Aires – Argentina
Christian Cwik – Universität Graz – Austria
Christian Hauser – Universidad de Talca – Chile
Daniel Schugurensky – Arizona State University – EUA
Elizet Payne Iglesias – Universidad de Costa Rica – Costa Rica
Elsa Capron – Université de Nimés / Univ. de la Réunion – France
Elvira Aballi Morell – Vanderbilt University – EUA.
Fernando Camacho Padilla – Univ. Autónoma de Madrid – Espanha
José Javier Maza Avila – Universidad de Cartagena – Colômbia
Hernán Venegas Delgado – Univ. Autónoma de Coahuila – México
Iside Gjengji – Universidade de Coimbra – Portugal
Iván Sánchez – Universidad del Magdalena – Colômbia
Johanna von Grafenstein, Instituto Mora – México
Lionel Muñoz Paz – Universidad Central de Venezuela – Venezuela
Jorge Enrique Elías-Caro – Universidad del Magdalena – Colômbia
José Jesus Borjón Nieto – El Colegio de Vera Cruz – México
José Luis de los Reyes – Universidad Autónoma de Madrid – Espanha
Juan Marchena Fernandez – Universidad Pablo de Olavide – Espanha
Juan Paz y Miño Cepeda, Pont. Univ. Católica del Ecuador – Equador
Lerber Dimas Vasquez – Universidad de La Guajira – Colômbia
Marvin Barahona – Universidad Nacional Autónoma de Honduras – Honduras
Michael Zeuske – Universität Zu Köln – Alemanha
Miguel Perez – Universidade Nova Lisboa – Portugal
Pilar Cagiao Vila – Universidad de Santiago de Compostela – Espanha
Raul Roman Romero – Univ. Nacional de Colombia – Colômbia
Roberto Gonzales Aranas – Universidad del Norte – Colômbia
Ronny Viales Hurtado – Universidad de Costa Rica – Costa Rica
Rosana de Matos Silveira Santos – Universidad de Granada – Espanha
Rosario Marquez Macias, Universidad de Huelva – Espanha
Sérgio Guerra Vilaboy – Universidad de la Habana – Cuba
Silvia Mancini – Université de Lausanne – Suíça
Teresa Medina – Universidade do Minho – Portugal
Tristan MacCaw – Universit of London – Inglaterra
Victor-Jacinto Flecha – Univ. Cat. N. Señora de la Asunción – Paraguai
Yoel Cordoví Núñez – Instituto de Historia de Cuba v Cuba – Cuba

*Ao Jefferson, ao Arthur, à Marina,
e aos meus pais*

AGRADECIMENTOS

Este livro é o resultado dos meus estudos de Doutorado em Sociologia, no IFCH, Unicamp. O processo de pesquisa, reflexão e escrita de um doutoramento envolve um conjunto de pessoas e instituições. E a elas registro os meus agradecimentos.

Ao orientador da pesquisa que embasa este livro, Renato Ortiz, pela inspiração intelectual, pela generosidade nos momentos mais decisivos, pela confiança e respeito ao ritmo do processo alheio; ao mestre e amigo José Carlos Durand, por me apresentar à sociologia e me levar a ela, com suas análises e reflexões ricas e vivazes ainda na época do mestrado; aos membros da banca da defesa da tese, Carlos Roberto Jamil Cury, João Márcio Mendes Pereira e Ana Maria Fonseca de Almeida, pelas suas pesquisas que, cada qual ao seu modo, serviram de referência para o trabalho desenvolvido, e, já na defesa dele, pela leitura cuidadosa, pelas importantes questões colocadas e pelas ricas arguições; a Carlos Roberto Jamil Cury agradeço, também, pelo incentivo, desde então, para a publicação da tese em livro; a João Márcio Pereira pela disponibilidade em dialogar sobre a pesquisa e convite, posterior, para publicar alguns resultados da tese em livro por ele organizado ao lado de Marcela Pronko (Mello, 2014), capítulo este, mais a frente, também traduzido ao espanhol (Mello, 2016); e à Ana Maria de Almeida pela acolhimento inicial no FOCUS/Unicamp, no debater dos resultados da minha pesquisa de mestrado (Mello, 2004), embrião do projeto do doutorado que se seguiu.

Aos avaliadores do exame de qualificação de doutorado, Sebastião Velasco e Cruz e Maria Rita Loureiro, pela leitura atenta, comentários e indicações de leitura e de pesquisa que busquei, na medida das minhas capacidades, incorporar.

Aos demais professores que me auxiliaram nesta pesquisa: Ricardo Antunes, pelas recomendações ainda no início da pesquisa, além do estímulo e acolhimento na Unicamp e, mais à frente, também incentivo à publicação deste livro; Marcelo Ridenti, pelos comentários e sugestões de leitura quando o trabalho ainda estava nos seus primórdios, na disciplina de Seminário de Projetos, bem como pela delicadeza no trato das questões acadêmicas quando na coordenação do Programa de Pós-

graduação em Sociologia, na Unicamp; Leticia Canedo, Agueda Bittencourt e Afrânio Garcia, igualmente pelo acolhimento no FOCUS, FE/Unicamp, pela possibilidade de discutir os resultados da minha dissertação de mestrado e germinar possibilidades de continuidade da pesquisa; Sylvia Garcia e Álvaro Comin, que me acolheram na FFLCH/USP, e em seu grupo de pesquisas que buscava refletir sobre as fronteiras dos temas da educação e do trabalho – aqui aproveito para fazer um agradecimento especial a Álvaro Comin, que, em um período de transição de área e de incertezas, me incentivou e sobretudo me orientou na elaboração do primeiro projeto que embasava este estudo; Dilvo Ristoff, da UFSC, que desde a pesquisa de mestrado teve disponibilidade para as conversas sobre educação; Yves Dezalay, do CNRS, França, e Marília Fonseca, da UnB, que, além da contribuição das suas pesquisas, se disponibilizaram a conversar e deram sugestões precisas: Élide Rugai Bastos; Maria Lygia Quartim; Gilda Gouvêa (*in memoriam*); Armando Boito – todos da Unicamp; Brasília Sallum Júnior e Antônio Flávio Pierucci (*in memoriam*), da USP, que, em algum momento, ofereceram elementos e críticas ao trabalho.

Aos então colegas no período de doutorado, hoje professores do IFCH/Unicamp, que, de um modo ou de outro, me ajudaram em momentos fundamentais e que sigo encontrando nos caminhos da pesquisa sociológica: Mariana Miggiolaro Chaguri; Michel Nicolau Netto; Sávio Machado Cavalcanti.

Aos funcionários da Biblioteca do IFCH/Unicamp; à Secretaria do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Unicamp; aos funcionários do Acervo Histórico do Ministério da Educação (MEC), em Brasília; aos funcionários do Banco Mundial que me auxiliaram no setor de Arquivos (Washington, D.C.).

Aos amigos queridos de então o meu reconhecimento pelas palavras e gestos de apoio constantes: Claudia Klement, Evelize Welzel, Fábio Andrade, Francisco Comarú, Graziela Perosa, Josiane Mozer, Letizia Vitale, Luís Matos, Márcia Cunha, Miqueli Miquetti, Pablo Ortellado, Selma Mascagna, Tamara Grigorowitschs; Wilson Mesquita de Almeida; em especial, agradeço ao trio de amigos e também colegas de doutorado que, desde as nossas primeiras viagens à Campinas, acompanhou intensamente este processo, pela interlocução e, sobretudo,

por estarem sempre presentes: Alexandro H. Paixão, Anderson R. Trevisan e Francini Venâncio de Oliveira.

Às famílias Damásio e Araújo pelo afeto, torcida e pelo aprendizado conjunto que tivemos de amar e cuidar um do outro, mesmo quando a distância dificultava a tarefa. Em especial, agradeço aos meus pais, Maria Luiza e Pedro, ao meu irmão Henrique. Às famílias Mello e Petry, por também estarem sempre atentos e disponíveis para nos amparar nos momentos mais difíceis e comemorar nossas conquistas.

Finalmente agradeço aos que acompanharam, ao meu lado, primeiramente o dia a dia do longo processo de elaboração dessa pesquisa e, mais a frente, o projeto, um pouco tardio, de publicação deste livro: ao Arthur, antes tão pequenino, que tanto me faz crescer, desde cedo parceiro nas nossas andanças e experiências; e ao Jefferson, cúmplice e incentivador maior de todos os projetos, interlocutor mais incansável, ouvido de todas as ideias, leitor de quase todas as palavras, com quem tenho a alegria de compartilhar a minha vida e os meus sonhos; por fim, acrescento aqui a Marina, nascida depois da defesa da tese, e que, como o irmão, nos traz tanta alegria. Juntos, eles nos ajudam a ter nitidez sobre o que realmente importa quando as escolhas de vida se apresentam.

Para concluir, alguns agradecimentos institucionais. Ao CNPq, pelo apoio financeiro que possibilitou a dedicação integral à pesquisa. Sigo desejando que cada vez mais pesquisadores possam se beneficiar dos seus auxílios. Também à Unicamp e ao IFCH, em especial ao Programa de Pós-graduação em Sociologia, por viabilizarem as condições institucionais e materiais da elaboração do meu doutorado.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ADUSP – Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANUP – Associação Nacional das Universidades Particulares
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAE – Centro de Aperfeiçoamento de Economistas
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFE – Conselho Federal de Educação
CFI – Corporação Financeira Internacional
CIADI – Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRH – Centro Nacional de Recursos Humanos
CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
EAP – Estratégia de Assistência ao País (Documento do Banco Mundial)
EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
ENC – Exame Nacional de Cursos (Provão)
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
EPEA – Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
EPGE – Escola de Pós-Graduação em Economia
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FEA – Faculdade de Economia e Administração
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

FLACSO – Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais
FMI – Fundo Monetário Internacional
FOCUS – Grupo de Pesquisa sobre Educação, Instituições e Desigualdade
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GERES – Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBM – Instituto do Banco Mundial
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IESAE – Instituto de Estudos Avançados em Educação
IESB – Instituto de Educação Superior de Brasília
IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade
IFCH - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
ILPES – Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (da ONU)
INACAP – Instituto Nacional de Capacitación Profesional do Chile
INDES – Instituto Interamericano de Desenvolvimento Social
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPES – Instituto de Planejamento Econômico e Social (do IPEA)
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPLAN - Instituto de Planejamento
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
NUPES – Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
OECE – Organização Europeia para a Cooperação Econômica
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONGS – Organizações não governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PREALC – Programa Regional do Emprego para a América Latina e o Caribe
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PUC-RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEAIN – Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento
SENA – Servicio Nacional de Aprendizaje da Colombia
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENESU – Secretaria Nacional de Educação Superior
SESu – Secretaria de Ensino Superior (do MEC)
SUBIN - Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UFC – Universidade Federal do Ceará
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UnB – Universidade de Brasília
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNE – União Nacional dos Estudantes
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESP – Universidade Estadual Paulista
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância.
UNITAR – Instituto de Treinamento e Pesquisa das Nações Unidas
USAID – Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
INTRODUÇÃO - Uma primeira imagem: o Banco Mundial como miniatura de mundo e ator da política global	31
PARTE I - A CONSTRUÇÃO DE UM BANCO COM ATUAÇÃO GLOBAL	42
1. Dos primórdios de Bretton Woods à construção de um Banco com atuação pretensamente global	43
1.1. Pós-guerra, Bretton Woods e os primórdios do Banco Mundial	43
1.2. Pós-Bretton Woods e a consolidação do Banco Mundial como agência de desenvolvimento: políticas sociais para os países em desenvolvimento pensados a partir de Washington, D.C. (1968-1981)	72
1.3. Ajuste estrutural, neoliberalismo e remodelagem na política social em um contexto de globalização econômica (anos 1980-1990)	95
1.4. O Banco em crise: descentralização, discurso de promoção de uma globalização não excludente e busca por legitimidade (pós-1995)	122
2. Banco Mundial: uma "cooperativa global" de países? Sobre o escopo de atuação, a fonte de recursos, modo de funcionamento e desigual distribuição de poder	149
PARTE II – O BANCO MUNDIAL, A EDUCAÇÃO NO MUNDO E O MUNDO DO BANCO: (RE)INVENÇÃO	166
3. Banco Mundial, educação e desenvolvimento: políticas transnacionais em educação	167
3.1. Banco Mundial, educação secundária e formação de mão-de-obra: promoção do progresso econômico no combate à pobreza – e ao comunismo (anos 1960)	172
3.2. Educação e crescimento econômico: a integração social, combate à pobreza e o surgimento da aprendizagem mínima das massas (anos 1970)	186
3.3. Capital humano, ajuste fiscal, neoliberalismo e “short policy menu” da educação primária (anos 1980/1990)	204

3.4. Convergências em tempos de globalização: ampliação do menu de políticas educacionais e o surgimento de uma agenda global em educação (pós-1995)	215
3.5. Outros desdobramentos (anos 2000 em diante)	231
PARTE III – O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO NO BRASIL	237
4. Disseminação de ideias transnacionais e financiamento de projetos nacionais em educação: controvérsias e convergências	238
4.1. Financiamentos do Banco Mundial ao Brasil em educação: a porta de entrada para a circulação de ideias	244
4.2. Agentes nacionais: convergências entre o Banco Mundial e o Brasil	270
5. Instituições e pessoas: os interlocutores do Banco Mundial no Brasil	276
5.1. Os primórdios da relação do Banco Mundial com o IPEA: primeira linha de chegada do Banco no Brasil e receptáculo dos economistas da educação	285
5.2. A legitimação de uma <i>intelligentsia</i> brasileira nos organismos internacionais: o surgimento dos <i>experts</i> em educação com olhar econômico.	295
5.3. Apontamentos finais sobre as relações do BM com o Brasil.	385
DIGRESSÃO FINAL	391
REFERÊNCIAS	398
ANEXO I – Nota etnográfica de pesquisa	436
ANEXO II – Empréstimos acumulados por país	441

APRESENTAÇÃO

Este livro apresenta a versão quase integral, com poucas edições, de minha tese de doutorado defendida em 2012 no Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Nela, propus analisar sociologicamente a atuação de uma das mais influentes organizações internacionais da segunda metade do século XX, ou, como seria mais adequado, uma organização *financeira* internacional, o Banco Mundial, a partir das suas proposições para uma área específica, a da educação, e, por fim, em um dos seus maiores credores históricos, o Brasil. A recente intensificação das disputas em torno do campo educacional brasileiro mobilizou-me a publicar este estudo em um contexto no qual as proposições defendidas pelo Banco Mundial que ela buscou recuperar – tais como a centralidade do setor privado, o questionamento da universidade pública e gratuita, a defesa do financiamento privado entre outras – voltam ao centro do debate.

A história do Banco Mundial envolve projeção, dinâmica e disputas internacionais. Concebido à sombra da Grande Depressão, em meio à II Guerra Mundial, e começando as suas atividades em 1946, a construção do Banco Mundial está totalmente conectada ao contexto do pós-guerra e ao espírito de uma nova época, de preocupação conjunta com a manutenção da paz e da estabilidade econômica internacional.

Dos seus primórdios ao final do século XX, o BIRD, hoje mais conhecido como Banco Mundial, cresceu e mudou consideravelmente. O Banco¹, que inicia as suas atividades em 1946 com capital inicial de US\$

¹ Os termos “Banco” ou “Banco Mundial” (no texto, sem aspas) referem-se às duas instituições que formam o que é comumente chamado Banco Mundial: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que faz empréstimos para países em desenvolvimento com renda *per capita* média, como o Brasil, ou a países de baixa renda solventes; e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), que faz doações e empréstimos sem juros, e com prazos maiores, para os países mais pobres do mundo. Por serem as instituições que tradicionalmente trabalham com a área de educação, foco deste livro, serão essas as aqui analisadas, salvo informação contrária. Ambas seguem diretrizes comuns, dividem o mesmo corpo de funcionários e escritório (em Washington, D.C.), respondem ao mesmo corpo de gestores e usam os mesmos padrões de avaliação de

12 bilhões, 38 países membros e 72 funcionários, expande-se de uma única instituição – o BIRD – a um grupo (Grupo Banco Mundial) que, com sede em Washington, D.C., desde a sua origem, possuía, quando da realização deste estudo, 187 países membros, em torno de 10.000 funcionários distribuídos em mais de 120 representações no mundo, com empréstimos cumulativos em torno de US\$ 523,6 bilhões (World Bank, 2010)².

No entanto, os recursos financiados pelo Banco Mundial não justificam a importância da organização: de acordo com alguns autores, desde cedo foi ficando claro que, no Banco Mundial, os recursos servem sobretudo para mover ideias para a promoção de mudanças e reformas almejadas (Pereira, 2010a; Kapur, 2006). Como assinala Devesh Kapur, “*ideias sempre foram uma característica central do Banco. Com efeito, se o Banco fosse simplesmente um intermediário financeiro, precisaria apenas de um décimo de seu pessoal. O dinheiro então funciona como um ‘lubrificante para mover o produto principal - ideias sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazê-lo e para quem’*” (2006, p.159, grifo nosso).³

De modo que, valendo-se de mecanismos e estratégias específicos e variados que vão se adequando ao longo do tempo, o Banco Mundial aumenta em tamanho, volume de recursos financeiros, escopo de atividades e área geográfica de atuação e passa a assumir um *papel central no*

projetos (World Bank, 2003a). O “Grupo Banco Mundial” como um todo inclui, além dessas, outras três agências: a Corporação Financeira Internacional (CFI), que trabalha com o setor privado, criada em 1956; o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI), de 1966, que julga disputas sobre investimentos; e a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI), que faz seguros para investimentos nos países em desenvolvimento, de 1988 (World Bank, 2010). Além dessas 5 agências mais divulgadas oficialmente, outras 2 organizações do Grupo Banco Mundial são importantes: o Instituto do Banco Mundial (IBM), de 1955, e o Painel de Inspeção, de 1993.

² Ao designar “países membros” e “tomadores de empréstimos”, uso a linguagem do próprio Banco Mundial. Cabe, ainda, outra consideração: os dados aqui apresentados foram os originalmente recolhidos quando da elaboração da tese de doutorado, e não foram atualizados.

³ A importância do Banco Mundial em cada país depende de diferentes fatores, como analisarei mais detidamente em algumas partes deste livro. Mas para se ter uma ideia da magnitude dos recursos do Banco, é interessante o exemplo que dá Pereira (2010 b), comparando-os a gastos do próprio governo norte-americano. De acordo com o autor, McNamara teria sido um dos primeiros presidentes a perceber, com maior ímpeto, a importância de mecanismos diversos de influência (como estudos e pesquisas e assistência técnica) do Banco Mundial visto que, quando lá chegou, encontrou uma carteira de pouco mais de US\$ 1 bilhão/ano, e antes administrava um orçamento anual de mais de US\$ 70 bilhões como Secretário de Defesa dos EUA (Pereira, 2010b, p.270). Para um alentado estudo sobre a história do Banco Mundial, considerando todas as suas frentes de atuação (política, intelectual e financeira), ver obra de João Márcio Mendes Pereira (Pereira, 2010a).

*financiamento e disseminação de políticas, ideias e práticas transnacionais*⁴, com presença em diferentes regiões do mundo, nas mais diversas áreas e temáticas ligadas a um debate que ajuda a consolidar, sob a denominação genérica de “desenvolvimento”, a segunda parte do seu nome⁵.

Como afirmam Jonathan Pincus e Jeffrey Winters, o Banco Mundial parece ter uma incrível capacidade de reinvenção (Pincus; Winters, 2002): agência financiadora da reconstrução pós-guerra; promotora do desenvolvimento; agência de assistência no combate à pobreza; propositora da redução do Estado sob a rubrica do ajuste estrutural; e, mais recentemente, atuante em questões tão amplas quanto reconstrução pós-conflitos, biodiversidade, crime e governança. Eis o rol de atribuições que diz de uma habilidade ímpar do Banco de reestruturar as suas práticas e, sobretudo, o seu discurso.

Entretanto, apesar das mudanças e adaptações a que o Banco Mundial vem se submetendo, há algo que permanece, desde os seus primórdios, a saber, a sua atuação como “*globalizer*”, como denominou Ngaire Woods (Woods, 2006).⁶ Ao lado do FMI, ele exerce papel fundamental na busca gradativa da integração de um número de países à economia mundial, influenciando, de modos diferentes ao longo do tempo, para que inúmeros governos se abram ao comércio, investimento e capital globais (Woods, 2006, p.2-3).

Esse traço se torna mais evidente a partir da década de 1980, contexto em que as mudanças mais amplas também indicam o acirramento do processo de globalização econômica. Se a sua atuação segue sendo *pretensamente* global – na medida em que é sempre alvo de investimentos e disputas, de lutas, hegemonias e hierarquias, acompanhando o próprio processo de globalização econômica, conforme análise de Renato Ortiz

⁴ Utilizo o termo transnacional para designar uma atuação que transcende o âmbito nacional, como sugere o prefixo.

⁵ Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) é o seu nome de origem.

⁶ Para Ngaire Woods, “o maior sucesso do FMI e do Banco Mundial tem sido como *globalizers*” (Woods, 2006, p.2, tradução nossa). O título do seu livro, aliás, chama a atenção para o papel ativo dos Estados nesse sentido, pois também seriam “*globalizers*”. No mesmo período, Jackson (2005, p.xii) usa o termo para indicar os indivíduos e instituições, em geral ligados às “nações do norte” (ou ocidentais), que promovem o que chamam de assistência financeira para o desenvolvimento econômico (“trabalhadores do desenvolvimento” / “profissionais do desenvolvimento internacional”), entendendo-os como promotores de agendas globais e construtores de instituições transnacionais de governança. A denominação *globalizers* enfatiza a compreensão do trabalho deles integrado à política global.

(2006) – no seu discurso, a busca pela integração global é acatada de forma inquestionável, mais ainda, é transformada em crença e dogma.

Nesse período, ainda, a visibilidade do Banco Mundial atinge o seu auge, e suas ações tornam-se alvo de intensa crítica de vários lados: governos dos países em desenvolvimento, ONGs, ativistas políticos, da mídia, encontrando repercussão até mesmo dentro do próprio Banco e em setores do governo norte-americano. Pela sua influência, o Banco se consagra como um importante “ator da política global” (nos termos de Octavio Ianni⁷). Como tal, é observado e questionado mundialmente, tendo que reinventar constantemente os seus mecanismos de atuação para manter/resgatar a sua legitimidade.

*

Ainda, entre as suas políticas posteriormente denominadas “sociais”, que miram os países “em desenvolvimento”⁸, o Banco Mundial assume a educação como objeto e área de atuação. A essa área, à qual não há nenhuma menção no mandato original da organização, o Banco Mundial começa a emprestar recursos na década de 1960, e emerge, sobretudo a partir da década de 1990, não apenas como o maior provedor individual de *expertise* em desenvolvimento educacional e financiamento por concessão, mas também, na opinião de alguns, como “a *única* organização internacional com uma concentração plausível de ambição, poder e recursos para coordenar iniciativas globais no campo da educação” (Mundy, 2002, grifo nosso).

De acordo com Karen Mundy, o Banco Mundial ocupou “ímpetuamente o vácuo criado pela desintegração das ambições educacionais globais que foram inicialmente institucionalizadas depois da II Guerra Mundial pela UNESCO, em várias declarações internacionais de direitos humanos, e mais expansivamente em programas de ajuda

⁷ “Estamos diante de novos atores da política global: corporações, bancos, FMI, G-7 etc.” (Ianni *apud* Ortiz, 2006, p.95).

⁸ Como aponta Toussaint (2008, p.285), os termos utilizados pelo Banco Mundial para designar os países que podem receber o financiamento da organização têm mudado ao longo dos anos. Inicialmente, eles são denominados de “regiões atrasadas”, depois de “países subdesenvolvidos”, e finalmente de “países em desenvolvimento”, entre os quais alguns, atualmente, passam a ser denominados “países emergentes”, como é o caso do Brasil.

bilateral em desenvolvimento educacional” (Mundy, 2002, p.483, tradução nossa)⁹.

Contudo, no que se refere a ideias e concepções, o Banco Mundial se diferencia das demais iniciativas na forma como passa a conectar dois domínios antes mais estanques, a saber, o da educação e o da economia. Ele se torna uma *instância central na consagração e legitimação*, no sentido weberiano, *de um determinado olhar econômico sobre a educação*, defendendo-a, sobretudo, como elemento propulsor do crescimento/desenvolvimento econômico, como já observaram diversos autores (Chabbott, 1998, 2002; Cussó, 2002; Jones, 1997, 2006, 2007a; Laval, 2002; Leher, 1998).

Sob o aspecto educacional, como relata Phillip Jones (2007 a), o Banco Mundial passa a ser influência, em diversos países, em dimensões diferentes e complementares. Por exemplo, na formulação de políticas econômicas e sociais de muitos governos; na rápida expansão dos sistemas formais de educação pelo mundo; na formulação de políticas que concebem a educação como um precursor da modernização; na disseminação das ideias ocidentais a respeito de como *educação e economia são, ou deveriam ser conectadas*. Ainda, ele assume um papel proeminente com relação à pesquisa educacional e análise de políticas, exercitando um grau de liderança entre as organizações internacionais envolvidas com educação que, em boa medida, permanece até os dias de hoje.

E mesmo que o foco do Banco no desenvolvimento econômico, em termos de práticas e crenças, sobrevive há várias décadas, o seu discurso, no caso em questão, vai sendo ajustado, com mudanças quanto ao âmbito de atuação. Antes vinculada ao crescimento das economias nacionais e das populações, e ao combate à pobreza no Terceiro Mundo, a educação passa a ser tratada como atributo fundamental, tanto para indivíduos quanto para países, na integração à economia global, discurso que se reforça com o acirramento do processo de globalização econômica a partir dos anos 1980/1990 (Jones, 2006, 2007b).

Nesse cenário, a relevância do Banco Mundial como formulador e, sobretudo, disseminador de políticas e práticas *transnacionais* pelos vários

⁹ UNESCO (United Nations Education, Scientific and Cultural Organisation), em português Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

países por ele chamados “em desenvolvimento” é o que fica mais evidente, sobretudo a partir dos anos 1990. Após tornar-se o maior financiador mundial externo em educação nesse período, além de um dos divulgadores mais importantes de *ideias* e *valores* ligados à gestão, avaliação, eficiência, e maior participação do setor privado no provimento dos serviços educacionais, tendo como modelo o mercado, o Banco Mundial, mais uma vez, demonstra habilidade em adaptar seu discurso. Alinhando-se a outras agências com maior legitimidade na área educacional (UNESCO, UNICEF¹⁰, Nações Unidas) na promoção de programas e políticas no setor, e incorporando ao seu discurso um tom marcadamente mais humanitário após meados dos anos 1990, o Banco Mundial chega ao século XXI com o discurso renovado. Promove tanto a educação fundamental para os mais pobres quanto a importância do conhecimento na economia globalizada e o conceito de desenvolvimento humano. E nessas adaptações do discurso encontra convergência com outros organismos, em prol de uma “agenda global” para a educação que começa a se destacar. As fortes contradições entre o seu discurso e a sua prática e os limites da sua atuação não passaram despercebidos, como espero demonstrar neste livro.

*

O Brasil está entre os países que participam do Banco e recebem os seus financiamentos. Na década de 1990, o país passa a assumir o posto de um dos maiores clientes do Banco Mundial¹¹. Vários projetos financiados no país foram destinados ao setor educacional. Porém, a importância do Banco Mundial na educação brasileira se dá menos pela quantidade de recursos financeiros emprestados e mais pelas práticas, concepções e valores que, de certa forma, ele ajuda a disseminar e a consagrar, até mesmo dentro da estrutura organizativa do Estado brasileiro.

¹⁰ UNICEF é o Fundo das Nações Unidas para a Infância

¹¹ Pelas características do país, todos os financiamentos em educação do Banco Mundial ao setor público no Brasil foram feitos via BIRD.

A convergência de posições e crenças entre o Banco Mundial e o governo brasileiro no setor educacional começa a chamar a atenção dos estudiosos sobretudo a partir de meados da década de 1990, apesar do certo desconforto ainda em se perceber, em um primeiro momento, o alinhamento de grupos de interesse e partes da tecnocracia e de *policymakers*, de uma *intelligentsia*¹², na circulação de ideias e acomodação de políticas e práticas do Banco no país, que, dialogando com Mannheim, compartilha uma *visão do mundo*¹³.

O primeiro objetivo deste livro é o de analisar o crescimento da importância do Banco Mundial como organismo promotor de políticas, ideias e práticas transnacionais em educação ao longo da segunda metade do século XX. Interessa-me analisar, mais pontualmente, tanto o caminho que tornou possível ao Banco Mundial assumir uma posição central, sobretudo a partir da década de 1990, considerando as estratégias, mecanismos e recursos fundamentais utilizados nesse processo, quanto, complementarmente, analisar de que modo isso se manifesta mais pontualmente na definição substancial de políticas, práticas e, sobretudo, valores educacionais. A intenção é demonstrar como – e a partir de quais meios – o Banco Mundial passa a ocupar uma posição privilegiada no mercado mundial de ideias, práticas e soluções, voltado à área da educação, em diálogo com governos, empresas, instituições de ensino e pesquisa e, mais recentemente, ONGs em todo o mundo.

O segundo objetivo é o de analisar a atuação do Banco Mundial no setor educacional brasileiro. Apesar da sua ambição de atuação planetária e do tratamento generalizante, no nível do discurso, aos diversos países, a importância que o Banco Mundial tem em cada contexto nacional é bastante variável. Além de ser frequente a diferença entre a fase de “formulação” e a de “implementação” em qualquer ação que envolva políticas públicas e mudança de estruturas organizacionais, o que não se restringe ao caso do BIRD nem do Brasil, a importância desse organismo

¹² A inspiração em analisar o papel de uma *intelligentsia* na política vem de autores clássicos na sociologia, de diferentes abordagens, como Gramsci (1968) e Mannheim (1956, 1982, 1986, 2008), e, no caso do Brasil, Oliveira (1988). Ainda, sobre a relação de intelectuais com o Estado no Brasil, ver Martins (1985, 1987), Pécaut (1989), Miceli (2001), Ridenti, Bastos e Roland (2006).

¹³ Ver, em especial, capítulos “O problema da *‘intelligentsia’*. Um estudo de seu papel no passado e no presente” (Mannheim, 2008), e “O problema sociológico da *‘intelligentsia’*” (Mannheim, 1986). Em Mannheim (1982), *intelligentsia* é traduzido como “grupo dos intelectuais” ou “intelectual”.

em cada país também está relacionada a outras questões. Entre elas, algumas mais explícitas – como a quantidade de recursos que empresta, o tamanho e tempo de duração dos projetos, o percentual do seus empréstimos quando em comparação aos recursos que o próprio país investe em cada área, do aparato institucional e nível de capacidade técnica do corpo de funcionários do governo local, presença de outros bancos de desenvolvimento na região, etc. –, e outras mais implícitas, mas tão ou mais relevantes, que envolvem não apenas interesses políticos e econômicos pontuais, mas convergências de agendas, estruturas e ideias (Dezalay; Garth, 2002).¹⁴ A análise de um país específico, como se propõe aqui a partir do Brasil, pode trazer elementos não só para problematizar encontros e descaminhos, mas, principalmente, para lançar alguma luz sobre algumas relações de poder, disputa e hegemonia que envolvem Estado, organizações e grupos de interesse quando na circulação de ideias e políticas (Bourdieu, 2002; Cunha, 2002).¹⁵

*

Meu argumento se divide em três partes. Elas apreendem a atuação do Banco Mundial a partir de ângulos distintos, mas que – acredito – se complementam ao demonstrar as relações sempre cruzadas entre o global e o nacional dentro de uma organização com ambições transnacionais.

A primeira parte do trabalho analisa o objeto de estudo de uma forma mais abrangente. Exploro o argumento de que mesmo sendo o Banco Mundial, ao lado do FMI, portador de um espírito internacional no contexto do pós-guerra, foi necessário um longo processo para que ele transformasse essa inata ambição (internacional) em uma atuação de fato

¹⁴ Segundo Kapur, Lewis e Webb (1997, p.2, tradução nossa), “o Banco Mundial pode ajudar a conduzir ao desenvolvimento, mas apenas até um certo nível – fortemente determinado pelas circunstâncias de um país. Comparando com as necessidades das grandes nações como a Índia, o Brasil, a Indonésia, ou a China, os empréstimos do Banco são apenas uma gota no oceano de necessidades. Até mesmo um país como a Colômbia, o Quênia, Filipinas, Marrocos ou Malásia deve investir vinte ou cinquenta vezes mais do que o valor que está autorizado a receber do Banco a cada ano. Em países menores como Guiné-Bissau, Honduras, ou Chade, os desembolsos do Banco de moeda estrangeira (antes de descontar as amortizações) podem chegar, em bons anos, a cobrir entre 10 a 15% das importações”.

¹⁵ Pierre Bourdieu utiliza o termo “importação-exportação intelectual” (2002).

mais global, tanto no que se refere à ampliação geográfica e abrangência dos setores e temas de ação, possível através de uma série de estratégias e mecanismos, quanto no que se refere aos sentidos e valores que vai assumindo. Essa parte tem o objetivo de servir como pano de fundo ou moldura do funcionamento mais amplo do Banco Mundial, de modo a ilustrar a sua dinâmica e interesses, entre eles a educação, cuja autonomia será sempre negociada. Espero demonstrar, seguindo ideias de Phillip Jones (2006, p.67), como que, ao longo da sua história, o Banco Mundial precisa gerar um equilíbrio entre constância e mudança, sendo conflituosa a manutenção de uma identidade fixa, ao abraçar novos propósitos e operações. Torna-se, pois, relevante compreender como o Banco Mundial pode manter, concomitantemente, uma visão rígida dos seus objetivos e princípios fundamentais, e, ao mesmo tempo, demonstrar considerável flexibilidade em reinterpretar esse papel, de acordo com os seus interesses, mas também das possibilidades que consegue articular dentro de cada contexto.

Ainda nessa parte, busco apontar, mesmo lateralmente, como a educação foi aos poucos surgindo como opção de política dentro da ação mais geral do Banco Mundial¹⁶. Trata-se de uma organização que foi se tornando grande, burocrática e ambígua, e que, de modo bastante *seletivo*, passa a transitar entre esferas distintas, mas cada vez mais relacionadas e complementares; apenas como categorias teóricas elas podem ser separadas totalmente: o(s) Estado(s) e o(s) mercado(s)¹⁷, o espaço internacional e o nacional, o público e o privado, o global e o local. Mais pontualmente, o Banco transita entre países mais pobres e mais ricos, o financiamento e a assessoria, o mercado financeiro e as ONGs, questões econômicas e sociais/humanitárias.

Também nessa parte, partindo do pressuposto de que o Banco Mundial não seja tão conhecido nas suas estruturas internas – apesar de

¹⁶ Esse tema é abordado apenas lateralmente na primeira parte do livro, sendo o foco da segunda.

¹⁷ Pierre Bourdieu (2001), que analisou com grande propriedade o processo de legitimação do Estado, diferenciando-se teoricamente de algumas linhas da economia mais liberal que apontam a independência desta esfera, destaca justamente a forte relação da economia com o Estado. Conforme afirma Bourdieu, “o campo econômico está habitado mais que qualquer outro pelo Estado, que contribui a todo momento para a sua existência e persistência, mas também para a estrutura de relações de força que o caracteriza” (2001 b, p.25, tradução nossa). Ver também Bourdieu (1996, 2014).

publicamente reconhecido –, faço uma análise das suas características e do seu modo de funcionamento, no intuito de enriquecer a compreensão do objeto de estudo, assim como apontar contradições, novamente, entre seu discurso e sua prática: estrutura, fonte de recursos, distribuição de poder são algumas das formas que lhe diferenciam de outras organizações similares e ajudam a moldar a sua relação com os diferentes países e esferas da sociedade.

Na segunda parte deste livro, concentro meus esforços na análise da atuação do Banco Mundial no âmbito da educação. Tendo em perspectiva esse pano de fundo histórico e de atuação mais ampla da organização, trato mais detidamente das políticas educacionais do Banco nas diversas regiões do mundo e busco demonstrar os mecanismos e formas de atuação do organismo nessa área.

Ao longo da argumentação, demonstro como foi possível à educação transformar-se em um objeto legítimo dentro do Banco Mundial. A intenção é apresentar uma análise mais circunscrita da gênese da atuação do Banco no setor educacional, com foco tanto nos números quanto nas ideias. Para fins analíticos, com base nos principais documentos de estratégia educacional do Banco, demonstro a concepção de educação e os debates predominantes em cada contexto. Assim, a partir de meados dos anos 1990, pode-se observar tanto a ampliação do menu de políticas educacionais quanto algumas convergências entre os organismos multilaterais em prol de uma agenda global para a educação.

A ponte para a terceira parte do trabalho é o pressuposto de que, apesar do *discurso global* e da disseminação de *políticas transnacionais* em educação, o Banco Mundial se relaciona de modo diferente com cada um dos seus países-membros. Ao mesmo tempo em que vai se tornando, na sua relação com esses, uma presença constante nos debates sobre políticas públicas em vários setores também, como afirma Francis Nogueira (1998), na busca por inserir elementos modernizadores e reformadores nos Estados Nacionais, as suas negociações se dão com diferentes governos dentro de cada período e contexto histórico, de modo que os resultados que alcança são bastante distintos em cada região / setor. Ou seja, se, por um lado, o Banco Mundial funciona como uma espécie de vetor a sinalizar a direção das mudanças necessárias, a partir do seu ponto de vista, é claro, além de constantemente buscar mecanismos para viabilizá-las,

combinando sempre elementos coercitivos com a persuasão, como defenderei, os resultados das suas investidas variam de acordo com as relações que consegue estabelecer com cada país ao longo dos anos.

Com o intuito de trazer elementos e materiais para essa reflexão, a terceira parte deste estudo é dedicada justamente às relações do Banco Mundial com o Brasil. Ela funciona na sua articulação com as duas primeiras: retoma algumas questões mais amplamente delineadas nos primeiros capítulos, refletindo sobre elas em contexto brasileiro, a partir de estudos e projetos ligados ao tema da educação. Pelo tempo que o organismo atua no país, não proponho uma análise exaustiva, governo a governo, área por área, projeto por projeto, das ações do Banco Mundial no Brasil. Antes, o meu intuito é o de apresentar um panorama de como essas relações se apresentam, e quais as suas características, na área da educação. Assim, nas publicações específicas do Banco Mundial sobre a educação no Brasil, não será surpresa encontrar, desde cedo, a participação de alguns que se tornaram renomados especialistas em educação no país, então em seus papéis de consultores do organismo. Busco, pois, identificar uma certa convergência de ideias e soluções do Banco Mundial com um grupo de intelectuais e *policymakers* no Brasil. Darei ênfase ao papel desses mediadores na consagração, legitimação, mas também adaptação e apropriação¹⁸ das mesmas, conforme os estudos de Dezalay e Garth (2002). Especialmente, após meados da década de 1990, chama a atenção a convergência de ideias e diagnósticos entre o Banco Mundial e uma parte do governo brasileiro diretamente ligada ao Ministério da Educação, período que analiso com destaque, dialogando com a ideia de homologia estrutural, de posições (Dezalay; Garth, 2002).

O exame de como alguns intelectuais e *policymakers* brasileiros se relacionam com o Banco Mundial, em especial alguns ligados às políticas educacionais, permite explorar a hipótese, defendida inicialmente por Luiz Antônio Cunha (2002a), de que esses agentes se utilizam do Banco para legitimar suas ideias, e não só o inverso – como tem apontado uma parte da bibliografia da área. Como argumenta Pedro Arantes (2004, p.12),

¹⁸ O termo apropriação parece mais adequado por manter presente a noção de desnível de poder entre os agentes envolvidos nas trocas / circulação de práticas e ideários e dar uma flexibilidade necessária no caso de ideários. Entendo que ideias, além de importadas, são traduzidas, apropriadas e moldadas de acordo com cada contexto.

[...] as agendas dos bancos multilaterais são muitas vezes aplicadas com o consentimento ou a participação ativa das elites e tecnocracias locais. Ou seja, não são tão externas como parecem. Tais agendas são construídas por um *establishment* administrativo mundial, do qual os tecnocratas latino-americanos também fazem parte, mesmo que em evidente posição subordinada. Isso quer dizer que estabelecem relações de colaboração recíproca e interesses mútuos.¹⁹

Aqui, similarmente, chamo atenção para os paralelismos e convergências na análise do material.

*

Em sua aula inaugural no *Collège de France* (1970), Michel Foucault trata da importância das palavras, ou melhor, do discurso, seus poderes e riscos ao ser escrito ou enunciado. Diz ele:

[...] suponho que em toda a sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade (Foucault, 1996, p.8).

Da mesma forma, Pierre Bourdieu dedica-se à análise dos discursos, entretanto, dissecando as suas condições de produção, reprodução e legitimação, isto é, as condições sociais da sua eficácia, em busca ter em conta o poder (simbólico) que certas ideias podem ter em dado contexto.²⁰

Com efeito, o Banco Mundial é um grande produtor de discursos, vinculando-os ao seu financiamento. Tanto que esse seria um

¹⁹ Arantes (2004, p.12) denomina esse processo de “ajuste intelectual”, no qual se exprime “a formação nada imaterial de todo um escalão formulador das políticas públicas, com a constituição de uma classe de consultores e *experts* nacionais e internacionais que assessoram os ‘projetos internacionais’”.

²⁰ Esses elementos de análise estão espalhados na obra de Bourdieu, contudo há um livro em que ele as esmiúça mais detidamente. Ver Bourdieu (1982).

dos seus grandes diferenciais com relação a outros tipos de bancos, e até mesmo com relação aos demais organismos ligados à temática do desenvolvimento. Sua capacidade de produção, disseminação e uso de estratégias em busca de legitimidade e consagração são destacadas por vários analistas (Caufield, 1996; Kapur, 2006; Broad, 2007; Salles, 2010, Pereira, 2010 a, 2010 b;).

Além disso, o Banco se constrói e se apoia em um discurso sobre a importância do seu saber (supostamente “técnico” e ideologicamente neutro), do conhecimento que produz, recolhe e dissemina, até o ponto de ter se autodenominado, a certa altura, de “Banco do conhecimento”. Trocadilho capcioso e em certa medida bem-sucedido, ele revela, nessa engenhosa apropriação, a centralidade das ideias na dinâmica do Banco, em que discursar e financiar são atividades que se alimentam e se confundem.

Mas, às vezes, entre os discursos e as práticas existem lapsos, lacunas, silêncios. Phillip Jones (1997, 2007), que empreendeu importantes estudos sobre as políticas educacionais do Banco Mundial, afirmou certa vez que a atuação²¹ deste, quando observada a partir de duas entradas distintas e complementares, isto é, do ponto de vista discursivo e da sua prática efetiva de financiamento, oferece material rico em contradições. Por um lado, no plano do discurso, digamos assim mais *global*, o Banco busca se colocar como ator-chave no cenário internacional de divulgação de tendências e ideias. Por outro, no plano do financiamento – mais ligado às diferentes realidades nacionais –, torna-se mais flexível devido aos ajustes necessários quando em negociação de programas e projetos com os seus clientes, países em desenvolvimento, em certos casos, inclusive, em dissenso com seus ideais (Jones, 1997).

*

A pesquisa que embasou este livro foi realizada com materiais de fontes diversas. Com relação à parte mais empírica da análise, baseei-me

²¹ Utilizo a palavra atuação por acreditar que ela dê mais conta de contemplar tanto a parte de produção discursiva, quanto a sua prática de financiamento, que são atividades diferentes e totalmente complementares dentro do Banco Mundial.

em documentos e publicações oficiais amplamente divulgados – tais como documentos de política/estratégia, relatórios anuais, publicações temáticas e balanços setoriais –, complementados por outros textos, como discursos e biografias de presidentes do Banco, livros e artigos em periódicos publicados por seus funcionários, consultores e ex-funcionários, indicados quando da sua citação.

No que se refere aos financiamentos propriamente ditos, examino dados mais gerais publicados nos relatórios do Banco, assim como parte do material disponível ligado a alguns projetos financiados no setor educacional brasileiro, e bibliografia secundária de quem já se dedicou a sua análise. Ainda, no que se refere ao olhar que o Banco Mundial foi construindo sobre a educação brasileira, uma série de documentos de “estudos de país” oferece material inédito de análise.

De modo complementar, utilizei material de entrevista com alguns funcionários e consultores do Banco Mundial.²² As que conduzi pessoalmente foram realizadas com funcionários que trabalharam diretamente com projetos na área de educação no Brasil e/ou na América Latina, fruto de uma primeira pesquisa de campo realizada no escritório do Banco Mundial, em Washington, D.C., EUA, entre abril e maio de 2009, e de uma visita à Diretoria do Banco Mundial em Brasília, Brasil, em outubro de 2010. Duas últimas entrevistas também foram realizadas com dois consultores do Banco Mundial na área de educação, de grande influência no Brasil (a primeira realizada em dezembro de 2011, e a segunda em setembro de 2012). Ainda, foram utilizadas algumas entrevistas (ou trechos de entrevista) que fazem parte do Programa de História Oral do Banco Mundial, disponíveis no *site* do setor de Arquivo do Banco²³. Com relação ao grupo de intelectuais brasileiros analisado, utilizei tanto as entrevistas que pude conduzir pessoalmente, quanto, de modo complementar, entrevistas conduzidas, transcritas e disponibilizadas pelo Centro de

²² As entrevistas, semi-estruturadas, realizadas para a pesquisa foram gravadas e transcritas. Exceção foi a conduzida com Ricardo Rocha Silveira, em 11/05/2009. Nesse caso, não foi autorizada a gravação, mas sim que a entrevistadora fizesse anotações durante a entrevista.

²³ Disponível em <http://go.worldbank.org/L3GL0FJJJ0>. Acessos em diferentes datas, a serem apresentados no texto quando da citação da entrevista ou trecho da entrevista utilizada na análise.

Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)²⁴.

Somei ao material coletado em campo, a análise de uma bibliografia sobre a história do Banco Mundial e, no caso da educação, material crítico ainda pouco incorporado, no país, sobre as políticas educacionais do Banco no mundo.²⁵ Como pano de fundo de todo este estudo – fundamental, vale dizer –, busco ter em conta, na medida do possível, as relações do Banco Mundial com os governos dos países que o compõem, bem como as transformações mais significativas no cenário político, econômico e social que influenciaram mais diretamente os posicionamentos do organismo, como o início e fim da Guerra Fria, os processos de descolonização, ditadura, democratização, as estratégias de ajuste fiscal, disseminação do neoliberalismo e o acirramento do processo de globalização econômica.

Entendo que interagindo, de forma mais ativa ou passiva, em cada um desses contextos, o Banco Mundial vai se adaptando e criando mecanismos que lhe possibilitam assumir uma posição de destaque no contexto da globalização, o que a educação, como objeto heurístico, ajuda a demonstrar.

*

Entre os pressupostos deste livro, talvez um seja especialmente relevante, diante da gama de estudos já realizados sobre a mesma instituição. Entendo que um longo caminho foi trilhado pelo Banco Mundial até o alcance de uma posição central como ator da política global, para seguir com Ianni. Apesar de envolver hegemonias, como buscarei destacar, esse processo, no que se pressupõe uma dimensão histórica e social, não foi percorrido sem tensões e disputas. Ou seja, o Banco acabou por assumir o papel de mediador de *interesses* bastante diversos e muitas

²⁴ As entrevistas podem ser consultadas no sítio do CPDOC na Internet e serão referenciadas a cada citação. A consulta está disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/busca/Busca/BuscaConsultar.aspx>. Acesso em 14 set de 2019.

²⁵ Refiro-me, por exemplo, aos estudos de: Phillip Jones (1997, 2006, 2007a, 2007b); Colette Chabott (1998, 2003); Karen Mundy (2002, 2006), Kenneth King (2007), Rosser Cussó (2002), Christian Laval (2002), Stephen Heyneman (2003).

vezes em conflito, de frentes que possuem capacidades diferentes de influência, como, por exemplo, partes do governo norte-americano, dirigentes que o Banco Mundial teve em cada gestão, representação dos demais países membros do Banco, entre outros²⁶.

Portanto, acredito que, desde a sua concepção, esse processo envolve hegemonias, lutas e disputas (mesmo dentro do Banco) entre países, instituições e agentes distintos (Dezalay; Garth, 2002)²⁷. Mas, ao mesmo tempo, pode-se observar uma série de convergências entre grupos de pessoas e instituições, mesmo nas disputas entre Norte e Sul. As contradições do Banco Mundial nesse empreendimento equilibrista não passam despercebidas. As posições e ações dessa organização, como se sabe, não raro provocam polêmica. Não é à toa que o Banco Mundial detém atualmente o privilégio de ser criticado por pessoas e instituições ligadas a posições políticas antagônicas, tanto à direita quanto à esquerda do espectro político.²⁸ E, assim sendo, a sua legitimidade é sempre algo em suspenso, a ser cuidadosamente construída.

*

²⁶ O Banco Mundial tem se mostrado engenhoso na negociação de *interesses* bastante diversos, no sentido que se poderia pensar com inspiração nos estudos de Pierre Bourdieu. Considerando alguns deles, poderia começar lembrando os seus próprios, como instituição complexa, grande e burocrática, no sentido weberiano, também preocupada com a própria conservação e continuidade, mas certamente não homogênea, com debates e disputas dentro das suas próprias paredes, como apresentarei mais pontualmente a partir do tema da educação. Contudo há, ainda, os interesses dos governos e representantes dos 5 países-membros que têm maior poder dentro da instituição – Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido – e, com importância desigual, cada um dos outros cerca de 182, a época, possíveis ou atuais tomadores de empréstimos. Ainda, as atividades do Banco Mundial envolvem, direta ou indiretamente, outros organismos internacionais parceiros ou concorrentes (como o FMI, o BID no caso da América Latina, a UNESCO com relação a educação), o mercado financeiro de quem empresta recursos e a quem sempre deve mostrar solidez, os acadêmicos com quem está constantemente em diálogo, a mídia, as comunidades e organizações nos locais em que os projetos são implantados, as ONGS, com o adendo de que, sabidamente, cada uma dessas categorias é heterogênea em termos dos agentes e interesses envolvidos bem como acesso e possibilidade de participação dentro do Banco.

²⁷ E nesse sentido, até mesmo as relações do Banco Mundial com os Estados Unidos, país que tem sido hegemônico na organização, devem ser contextualizadas e pontuadas, sem desconsiderar outros “poderes” e disputas dentro do Banco, que mudaram da sua constituição aos dias de hoje.

²⁸ Como assinala Pedro Arantes, “enquanto o Banco Mundial e o BID, por exemplo, podem apresentar uma longa lista de projetos bem-sucedidos, seus críticos possuem listas igualmente longas de desastres. A discussão jamais poderá ser concluída e deve-se à natureza fundamentalmente contraditória dessas instituições” (2004, p.17)

O primeiro obstáculo com que esta pesquisa se defrontou tem a ver com o preconceito. Este, de acordo com Lichtensztein e Bauer (1987), é um dos maiores inimigos dos estudos a respeito do Banco Mundial, sobretudo nas ciências humanas e sociais, e está presente em parte da bibliografia sobre as políticas educacionais, ressaltando sentidos comuns. Apesar do meu esforço, não posso me considerar livre dele, mesmo buscado exercitar continuamente a aproximação e o distanciamento do objeto de pesquisa, como ensinou Pierre Bourdieu com relação à pesquisa sociológica.

O segundo obstáculo diz respeito ao acesso ao material primário. Apesar de o Banco Mundial ter aumentado consideravelmente a disponibilização do material que produz, principalmente no que tange a publicações, conforme relatam alguns pesquisadores que estudam o organismo há mais de duas décadas, como Phillip Jones (1997, 2006, 2007 a), o acesso à documentação, no que se refere aos projetos brasileiros financiados, ligados à educação, é em geral difícil. Uma parte dos documentos relacionados a eles não se encontra disponível ao público nem na biblioteca de Washington, nem no *site* da internet do Banco Mundial, nem no seu escritório em Brasília, nem nas suas bibliotecas credenciadas, como a da FEA/USP (Biblioteca da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo). O que se encontra disponível, vale salientar, também já passou pelo crivo da organização – e dos governos – do que pode ou não ser publicizado. Contudo, mais difícil que o acesso, é a classificação, em termos de importância, do material disponível. Essas questões me levaram a escrever uma nota etnográfica sobre a minha experiência na pesquisa de campo, anexada no final deste livro (Anexo I).

Finalmente, desejo uma boa leitura!

INTRODUÇÃO

Uma primeira imagem: o Banco Mundial como miniatura de mundo e ator da política global

O prédio principal do Grupo Banco Mundial, também chamado de *MC Building (headquarter)*, faz jus à importância da instituição. Localizado no coração da capital norte-americana, o edifício nada modesto ocupa um quarteirão inteiro, envolvendo as ruas H (frente), 18th, 19th e G.

Além dele, outros prédios do Banco ocupam ruas vizinhas, ordenados segundo as letras do alfabeto, formando um complexo que se alonga por algumas quadras. Ao seu lado, atravessando a rua, está o prédio do FMI²⁹ – frequentemente chamado de sua “instituição irmã” em referência ao nascimento comum de ambas em Bretton Woods –, rodeado por outros de importantes escritórios comerciais, bancos, hotéis e embaixadas, a apenas duas quadras (500 m) da Casa Branca e de vários prédios de Estado, como o do Tesouro Norte-americano.

No seu entorno, em ruas impecavelmente limpas e calçadas largas, turistas misturam-se a executivos e funcionários, em região nobre da cidade. Prédios e ruas cuidadosamente limpos e planejados parecem todos recém-construídos. No prédio do Banco, nem sinal de que ele já completara mais de 60 anos.

Vidros, reflexos, linhas que se cruzam. O prédio principal do Banco Mundial, cujo projeto fora resultado de uma competição internacional que envolveu 76 projetos de 26 países em 1989, e recebedor de prêmios de arquitetura, ostenta inovação.³⁰ Do lado de fora, em estilo

²⁹ Nos seus primórdios, por muitos anos o Banco Mundial e o FMI funcionaram no mesmo prédio, mas em andares diferentes, em um edifício também ocupado por escritórios do Departamento de Estado dos Estados Unidos. A separação entre os dois primeiros ocorre apenas em 1973, quando o FMI muda para o outro lado da rua, em uma nova sede. Cf. Pages from World Bank History: The Bank's Headquarters Building. Disponível em <<http://go.worldbank.org/KQAESG7SP0>>, acesso em 04/02/2011.

³⁰ Além de seus arquitetos da Kohn Pedersen Fox terem sido reconhecidos com Prêmio de Honra pelo Instituto Americano de Arquitetos (1999), outros prêmios incluem *Progressive Architecture Design*

pós-moderno que propositadamente destoa das influências clássicas da cidade, uma estrutura externa de vidros e painéis de alumínio forma uma gigantesca parede, que não só encobre as marcas do tempo, mas confere unidade a uma composição de prédios novos e antigos que se comunicam através de uma rede de passagens, corredores e elevadores.³¹

Os arquitetos vencedores da competição foram hábeis em captar o espírito do Banco. A opção por não utilizar a arquitetura clássica, por exemplo, reflete uma preocupação política importante e necessária a uma instituição facilmente alvo de críticas em quaisquer de suas ações. Como afirmou William Pedersen, o principal arquiteto do projeto baseado em Nova Iorque, “o Banco Mundial está no negócio de assistir países de Terceiro Mundo e toda a linguagem do classicismo é muito conectada à questão do colonialismo. (...) Nós não queríamos nos envolver nesse debate” (citado em Sharoff, 1997).³²

Nesse sentido, a escolha da arquitetura pós-moderna parece ter vindo bem a calhar. É característica própria desse estilo a sugestão da diversidade e da democracia, em meio a uma linguagem de neutralidade política, e de promoção de um novo tempo.³³ Entre o material utilizado na construção, optou-se por empregar o mínimo possível de matéria extraída da natureza. De natural, o que se encontra é a luz do sol que ilumina a entrada e toda a parte central do prédio, e as plantas cuidadosamente ornamentadas. No alto, o átrio no 13º andar exibe uma queda d’água, plantas e vários bancos para sentar.

No vão central do prédio, veem-se seus funcionários e consultores, especialistas, e delegações de países passando, rumo a uma ou outra conferência ou reunião. Ainda ali, de onde se vê o átrio, há uma parte social do prédio, com fluxo contínuo de pessoas de várias origens e

Award (1999); *American Concrete Institute Concrete Building of the Year Award* (1998); *New York Chapter AIA Project Honor Award* (1997); *Washington Building Congress, Inc. Craftsmanship Award* (1996); e o *38th Annual Progressive Architecture Design Citation* (1991). Dados disponíveis em <<http://www.emporis.com/application/?nav=building&lng=3&cid=worldbankheadquarters-washington-dc-usa>>; acesso em 14 set 2019.

³¹ Fredric Jameson (1996) tem uma interessante análise sobre o espaço pós-moderno. Ver, em especial, os trechos que dedica ao Hotel Bonaventure (Jameson, 1996, p.64-72).

³² Todas as citações em língua estrangeira, sem tradução prévia para o português, foram tradução nossa.

³³ Para uma análise sobre a arquitetura pós-moderna, ver Renato Ortiz (1992). Sobre diversidade, ver Ortiz (2008).

sotaques. Ponto de chegada no Banco, logo na sua entrada, estão expostos uma meia dúzia de *displays* anunciando as principais reuniões, palestras e eventos do dia, bem como os encontros de delegações, que envolvem presidentes, ministros e demais representantes dos países, burocratas e *policymakers*, além dos do Banco, e suas respectivas salas e auditórios. Das cafeterias, como a que fica numa espécie de mezanino que permite olhar de cima toda a movimentação de gente no saguão, até o restaurante central, que possui salas reservadas para as delegações que querem aproveitar o almoço para continuar suas negociações, tudo parece pensado para que pessoas do mundo todo que por lá circulam possam se encontrar e conversar de forma agradável. O cardápio do restaurante também ilustra a diversidade de nacionalidades que circulam pelo espaço: temperos variados, exemplares da comida asiática, mexicana, africana, além das mais alternativas, como a vegetariana. A ideia é suprir todos os gostos. Relógios que mostram as horas nos quatro cantos do mundo – Washington, Londres, Moscou e Tóquio – lembram de algumas das origens e destinos dos circulantes que por ali passam.

Como que formando um mapa do mundo, ao passear pelo amplo espaço do restaurante do Banco Mundial, pode-se ver que os grupos de pessoas se encontram, muitas vezes, divididos de acordo com a nacionalidade de origem. Asiáticos, africanos, latino-americanos, para não falar das diversas delegações europeias. Vestimentas, características físicas, diferentes línguas e sotaques mostram que a suposta diversidade não implica ausência de segmentação. Sem esquecer das diferenças culturais e linguísticas de um corpo de funcionários e consultores que foi se tornando cada vez mais multicultural, em busca de uma “força de trabalho global” como atualmente anuncia o Banco Mundial (World Bank, 2010), os agrupamentos em certa medida reproduzem a própria divisão das suas operações, que reparte seus projetos (e funcionários) e organiza suas ações não só de acordo com os seus diferentes setores, mas também de acordo com as regiões geográficas.

Por todos os lados, conjuntos de sofás servem de ponto de encontro de funcionários, consultores e visitantes, todos devidamente convidados, vale lembrar. Ou seja, a diversidade aparente de pessoas pode esconder que o acesso ao Banco é para poucos e seu controle

cuidadosamente realizado. O Banco Mundial sempre foi e, apesar da suposta abertura recente, continua sendo bastante *seletivo* nas suas relações.

Semelhanças com as maiores empresas do mundo corporativo abundam, incluído o léxico empregado. Grandes montas de recursos, metas, objetivos, portfólios de produtos, relatórios de produtividade, exploração de “casos de sucesso”. Além disso, executivos formados nas melhores universidades do mundo, extremamente bem remunerados e competitivos³⁴, com uma agenda de viagens invejável, experiência internacional e domínio do inglês como idioma dos negócios e publicações. Um corpo de funcionários e consultores com perfil internacional, conforme divulga o Banco: “*indivíduos de classe mundial com fortes habilidades econômicas, analíticas e baseadas em políticas*” segundo um dos relatórios sobre a estratégia de contratação de funcionários para a área de educação (*Education Fiscal Year 2002 Retrospective Review*, World Bank, 2002a, grifo nosso)³⁵.

Após algumas semanas em Washington, D.C., capital e centro do poder político da maior economia do mundo ocidental desde a segunda metade do século XX, percebo que o edifício principal do Grupo Banco Mundial destoa da arquitetura mais tradicional da cidade, a ponto de um

³⁴ O Banco Mundial passou a divulgar, em seu Relatório Anual, a estrutura de salários do pessoal de Washington, D.C. Com um plano de carreira composto de 11 níveis, a estrutura de salários (líquidos de impostos) do Grupo havia oscilado, no período de 1º. de julho de 2008 a 30 de junho de 2009, da média salarial anual mais baixa de US\$ 33.568 (mais media de benefícios de US\$ 15.696) para os níveis de auxiliar de escritório (que correspondia a 0,1% do pessoal do Banco) à mais alta média de US\$336.267 para Diretores-gerentes e vice-presidentes executivos (também 0,1% do pessoal do Banco). A maior parte dos funcionários do Banco, 30,9%, estava no nível Profissional Sênior, com salário médio de US\$129.091 (mais média de benefícios de US\$60.363), seguidos de 18,3% no nível Profissional (salário médio de US\$93.442, mais media de benefícios de US\$43.694). Benefícios incluem férias anuais, seguro médico, seguro de vida e incapacitação; benefícios acumulados por cessação de serviços; e outros benefícios não salariais. Outra grande vantagem para funcionários do Banco Mundial refere-se ao não pagamento de imposto sobre os rendimentos salariais. Sobre isso, cito trecho de relatório Anual de 2009: “como os funcionários do Grupo Banco Mundial, que não são cidadãos dos Estados Unidos, geralmente não precisam pagar imposto de renda sobre suas remunerações no Grupo Banco Mundial, os salários são apresentados líquidos de impostos, o que geralmente equivale ao pagamento líquido, após os impostos, dos empregados das organizações e firmas de referência de onde derivam os salários do Grupo Banco Mundial” (World Bank, 2009, p.6). No topo da pirâmide, acima dos Diretores gerentes e vice-presidente, está o salário do Presidente que, então, era de US\$ 441.980 (mais contribuição anual do Grupo Banco Mundial para o plano de pensões de US\$67.181, e contribuição anual para outros benefícios de US\$191.825, inclusos aí um subsídio para despesas e mais uma subvenção do imposto de renda para custear o pagamento de impostos estimados sobre o seu salário e benefícios proveniente do Banco Mundial). Conforme *Relatório Anual de 2009 do Grupo Banco Mundial*, 2009.

³⁵ “*World-class individuals*” no original.

jornalista de *The New York Times* lhe chamar de “*as un-Washington – and as un-banklike – as a building gets*” (Sharoff, 1997).³⁶ Porém, a frase de Sharoff chama a atenção para outro ponto essencial para a compreensão da natureza *conflituosa* e de certa forma *ambígua* do organismo: o Banco Mundial é um *banco*. Com particularidades, é verdade, e como ele próprio enfatiza, no seu esforço constante de destacar suas outras dimensões e atividades. Mas, no limite, ele empresta recursos a países, que são também seus sócios quotistas (no seu vocábulo, “países membros”), e não a pessoas ou organizações privadas.³⁷ Esses recursos, em grande parte, já após a década de 1950, vão sendo atrelados ao que foi chamado de promoção do desenvolvimento, ideia que o Banco encampa, mas que, no seu caso se refere principalmente a financiamentos (Salles, 2010). Passados os primeiros anos em que os empréstimos do BIRD são direcionados à reconstrução da Europa e do Japão, o Banco tem como foco projetos de infraestrutura nos países em desenvolvimento (de Vries, 1996), transformando esse, ao longo do tempo, no seu *métier*, na sua especialidade. Nessa arena ele se torna, de acordo com Nicholas Stern e Francisco Ferreira (1997), em um importante “ator intelectual”.

O termo *intelectual* salienta, com efeito, uma outra característica importante do Banco Mundial, e que ajuda a compreender melhor mais uma especificidade dessa organização. Não se trata propriamente de uma instituição de criação e disseminação de ideias. Seu trabalho principal se dá nos seus departamentos operacionais que lidam com empréstimos, “assessoria e financiamento, sejam eles para projetos ou para políticas econômicas mais amplas”. No entanto, estes “precisam de um enquadramento intelectual (*intellectual framework*); e no caso do Banco isso

³⁶ Tradução nossa, que, infelizmente, não capta o jogo de palavras: “tão não-Washington – tão não-banco – quanto um prédio pode ser”.

³⁷ Lembro que trato pontualmente aqui do BIRD e AID, comumente chamados de Banco Mundial. O Grupo Banco Mundial tem um braço que faz empréstimos especificamente para o setor privado, a CFI, que não será alvo da análise. Contudo, é importante a consideração de Pereira sobre a relação do BIRD com o setor privado: “embora o BIRD empreste apenas para o setor público, o mundo dos negócios tem entrada direta no funcionamento das suas operações. Isso ocorre porque o financiamento concedido pelo BIRD anualmente gera em torno de 40 mil contratos que envolvem um grande volume de compra e venda de bens e serviços de todo tipo, parte dos quais por meio de licitações internacionais abertas a empresas sediadas nos Estados-membros” (Pereira, 2010 a, p.46), sendo que a maioria dos contratos são abocanhados por empresas nos países capitalistas mais industrializados, o que também ocorre com os serviços de consultoria privada contratados pelo Banco. Ver também Woods (2006) e Toussaint (2008).

advém sobretudo da economia da forma como ela é aplicada aos problemas dos países em desenvolvimento” (Stern; Ferreira, 1997, p.524). Ou, como apontou Pereira (2010 b, p. 260), o Banco soube explorar bem a “sinergia entre empréstimos e pensamento econômico para ampliar a sua influência e institucionalizar a sua pauta de políticas em âmbito internacional”.

Portanto, no final da década de 1990, o Banco Mundial emprega cerca de 800 economistas e possui um grande “diferencial” com relação aos seus concorrentes: o investimento em pesquisa. Em meados dos anos 1990 o Banco Mundial possui um orçamento de pesquisa em torno de US\$ 25 milhões/ano, incluindo aí custos de pessoal, viagem e suporte, recursos esses que, em comparação, tornam pequenos qualquer departamento de universidades ou institutos de pesquisa que trabalham com “*development economic*.” (de Vries, 1996, p.227; Stern; Ferreira, 1997, p.524). Como reforça a análise de Barend de Vries (1996), a pesquisa, apesar de ser parte de um conjunto mais amplo de atividades analíticas do Banco Mundial, corresponde, no final da década de 1990, a ¼ do total de despesas administrativas do mesmo.

Ainda, é na esteira do debate sobre desenvolvimento que o Banco consegue, nos anos 1990, resgatar o tema da *pobreza*, embrionário nos anos 1960, e reforçar seu discurso pretensamente *humanitário*, a ponto de sua atual missão, estampada em uma parede logo na entrada do prédio, dizer: “*Our dream is a world free of poverty*” (O nosso sonho é um mundo livre da pobreza)³⁸.

É frequente se encontrar nos relatórios e documentos do Banco Mundial, em meio a cifras e tabelas, fotos e imagens que lembram a todos a pretensa especificidade do negócio da organização que a aproximaria dos objetivos, agora, não de organizações empresariais, mas de organizações humanitárias e não governamentais – essas, cada vez mais, trabalhando em conjunto com a instituição –, como o do banner abaixo, exposto do lado

³⁸ Para uma análise do discurso do Banco Mundial sobre o tema da pobreza ver tese de Tatiana Maranhão (2009) e artigo de Vivian Ugá (2004). De acordo com Kapur, Lewis e Webb (1997, p.331), quando Tom Clausen sucede Robert McNamara como presidente do Banco Mundial em junho de 1981, o tema da pobreza, que tinha oscilado, é abruptamente silenciado na tomada de decisão e declarações públicas do Banco. Então, quase que subitamente, ele reaparece em 1987 e novamente permeia os documentos e debates sobre as políticas, até tomar um lugar central no *World Development Report 1990*.

de fora do prédio quando da minha visita. “A cada 30 segundos uma criança africana morre de malária... Parceiros e países unidos para resultados. – O dia mundial da malária” diz o texto, logo abaixo de uma foto de crianças, com olhos assustados, com a clara intenção de comover.

Foto 1: Banner exposto na sede do Banco Mundial, Washington, D.C., EUA.



Fonte: Foto tirada pela autora, em 24/04/2009.

A África, ao lado da Ásia e Pacífico, América Latina, Caribe e alguns países da Europa, são as regiões atendidas pelo Banco Mundial, cobrindo, atualmente, países nos cinco continentes do mundo, em negociações diretas com seus governos, mediadas às vezes também por parceiros locais e organismos não governamentais (ONGs). Tudo isso é realizado em paralelo à manutenção do – ou, talvez melhor, *devido* ao – seu vínculo, sempre permanente, com um dos lados provedores dos seus recursos, o mercado financeiro, o que, de certa forma, lhe proporciona

não apenas estabilidade financeira e institucional, mas também alguma autonomia frente a esses mesmos países.

A origem da maior parte dos seus recursos emprestáveis, em torno de 80%, é dos mercados internacionais de capitais, onde o Banco Mundial, tido como sólida instituição financeira, tem qualificação de risco AAA e relacionamento tão próximo que de lá vêm vários dos seus presidentes. Como afirmam Kapur, Lewis e Webb (1997 a, p. 901), a sua “performance excepcional” depende mais de arranjos únicos realizados para financiar o Banco, ganhando aí destaque muito mais a sua habilidade de tomar recursos emprestados do que das transferências orçamentais dos governos.

Enfim, o Banco Mundial é um *banco* bastante *peculiar*, que funciona a partir de um conjunto de mecanismos, que combinam financiamento, formulação e disseminação do “conhecimento” que ele mesmo produz, coleta - sobretudo, mas não apenas, do *mainstream* norte-americano (Pereira, 2010 a) - e/ou organiza (i.e. práticas, políticas, ideias, valores, estatísticas) e, também, negociação com os países para implantar suas práticas e políticas. Explicando melhor, o Banco Mundial empresta recursos financeiros a um conjunto de países, por ele chamados em desenvolvimento ou pobres, hoje distribuídos em todas as regiões do mundo, para financiar programas e projetos ligados à promoção, no seu discurso, do mesmo desenvolvimento. Ele disponibiliza o recurso financeiro aos países que aceitam as suas condições (e “condicionalidades”) mas, também, seus aconselhamentos. Ele investe num diálogo constante com os governos desses países, sendo presença frequente na formulação de políticas e estratégias, identificação de demandas e negociação de programas e projetos. Do mesmo modo, ativo que é na definição dos fins para os quais seus recursos são destinados desde os seus primórdios, o Banco Mundial passa a produzir desde cedo, e disseminar, todo um manancial de estudos, diagnósticos e publicações nos quais, em cada contexto, delimita, a partir de um enquadramento teórico de fundo nem sempre explícito, o que irá ou não financiar com base na *sua* identificação do que promove (ou não) o desenvolvimento em cada país, região e/ou setor. Seus textos circulam nas mesas dos governos, ONGs, universidades e jornais, e seus dados estatísticos são referência em várias esferas em todo o mundo. Também, talvez por ir agrupando como

membros, ao longo dos anos, um conjunto cada vez maior e mais diverso de países, mas também por ser agente produtor e ao mesmo tempo interlocutor do debate que lhe é mais amplo sobre o *desenvolvimento* e, ainda, por ir assumindo demandas de diferentes frentes, o Banco Mundial tem ampliado o espectro de temas envolvidos na promoção do desenvolvimento, incluindo aí inúmeras questões, como pobreza, educação, saúde, habitação, meio ambiente, etc.

Nesse sentido, parece interessante a imagem que Ngaire Woods apresenta ao comparar o Banco Mundial ao FMI, pensando a diferença como ambos interagem com o “mundo externo” a eles (*outside world*, Woods, 2006, p.8, aspas por minha conta). Enquanto o FMI permanece relativamente insulado, escolhendo o seu próprio passo e estilo para interagir com a sociedade – “um disciplinador arrumado / ordenado” [“tidy disciplinarian”] querendo “ser respeitado mas não amado”, citando um dos historiadores dessa organização (Boughton *apud* Woods, 2006, p.9) –, o Banco Mundial se torna uma organização “extremamente porosa em que as vozes das organizações não governamentais e da sociedade civil reverberam bem alto” (Woods, 2006, p.8). Com *bem alto* certamente a autora carrega nas tintas, esquecendo o quão seletivas são essas relações e também a função persuasiva dessa abertura e parcerias.

Porém, por um lado, menos entusiasta que Woods sobre a efetividade da maior participação genuína de alguns grupos dentro do Banco e/ou na atuação final dessa organização (i.e. ONGs, mas também países historicamente menos representados dentro da instituição, etc.), como tentarei problematizar em alguns momentos deste livro, acredito que tenha sido necessário ao Banco Mundial, muitas vezes rotulado pela sua postura imperialista e arrogante, reinventar alguns dos seus mecanismos de atuação, sobretudo a partir dos anos 1990, para continuar alcançando os seus objetivos.

É aí que a sua suposta *porosidade* foi habilmente utilizada a seu favor, e suas relações com diferentes esferas da sociedade foram canalizadas e mobilizadas, de forma que o Banco Mundial, apesar dos questionamentos, conseguiu convencer um grupo importante de instituições e pessoas sobre o seu sentido e propósito de existir. Empreendendo suas ações de forma a investir em novos modos de persuasão e dominação aparentemente menos coercitivos, o Banco

Mundial continua sendo, apesar das sucessivas crises internas e críticas externas, bem-sucedido do ponto de vista da sua própria manutenção e continuidade.

*

Caso se faça uma analogia com as exposições universais do século XIX, o Banco Mundial parece, como aquelas, representar uma “miniatura do mundo”, mas de um “mundo novo”³⁹. Um mundo em construção no qual ele tem – ou ao menos procura ter até os dias de hoje – um papel central, como confirma a mensagem do seu então presidente em 2010 Robert Zoellick: um Novo Banco Mundial para um Novo Mundo.⁴⁰ (World Bank, 2010).

E que mundo seria esse? Um mundo de economias nacionais cada vez mais integradas, ou, exatamente como colocou Zoellick, um mundo de uma economia global multipolar emergente para o qual o Banco Mundial presta os seus serviços. Com relação a isso, o seu logotipo, criado nos anos 1950, já consegue ilustrar o tamanho da sua ambição: o nome *World Bank*, posicionado sobre o globo, representa o campo de atuação vislumbrado pelo Banco, isto é, o planeta terra⁴¹.

Qual o trajeto do Banco Mundial para chegar a essa posição destacada e quais os mecanismos que possibilitaram/possibilitam o

³⁹ Uma análise clássica sobre as exposições universais é a de Walter Benjamin, em *Paris, capital do século XIX*, como indica e também analisa Renato Ortiz (1991, em especial p.158-179).

⁴⁰ Na mensagem de apresentação do Relatório Anual de 2010, Zoellick escreve: “Juntos [relatório e website], eles capturam as duras realidades dos dias atuais, nossas reformas inovadoras, além de resultados financeiros e de campo. Eles ilustram o curso que estamos traçando para criar um Novo Banco Mundial para um Novo Mundo. Um Novo Mundo, Novo Banco Mundial define nossa visão de uma instituição que presta serviços à economia global multipolar emergente” (World Bank, 2010, p.11).

⁴¹ Um comentário com relação à denominação *World Bank* (Banco Mundial). O “Guia do Banco Mundial” (*World Bank Guide*) relata que o termo “World Bank” foi primeiramente utilizado em referência ao BIRD em um artigo do *The Economist*, em 22 de julho de 1944, em notícia sobre a Conferência de Bretton Woods (World Bank, 2003a). Segundo informa, o primeiro encontro da Junta de Governadores do BIRD e do FMI, que ocorreu em Savannah, Geórgia, em março de 1946, foi chamado oficialmente de “*World Fund and Bank Inaugural Meeting*”, e várias referências a essa conferência, inclusive uma no *Washington Post*, teriam usado o termo *World Bank*. Apesar de o Guia informar que o apelido se tornou nome oficial para o BIRD e AID em 1975, encontramos já no *Tenth Annual Report 1954-1955* (Washington, D.C.: *International Bank for Reconstruction and Development*, 1955) o logotipo então recém-criado com o título *World Bank* posicionado sobre o globo, símbolo do Banco.

trânsito entre todos esses diferentes, mas relacionados, domínios, compreendendo os conflitos, tensões, linhas de força e ambiguidades que isso envolve(u), são alguns pontos que me interessam especialmente, para analisar essa organização de natureza bastante híbrida. Proponho, na Parte I deste livro, antes de adentrar o debate do Banco Mundial no campo da educação, examinar mais detidamente algumas dessas dimensões.

PARTE I

A construção de um Banco com atuação global

1.

Dos primórdios de Bretton Woods à construção de um Banco com atuação pretensamente global

Apesar da sua congênita *ambição internacional* (Banco *Internacional* de Reconstrução e Desenvolvimento, BIRD, foi seu nome de batismo), e de ter, já em meados da década de 1950, se assumido *Mundial*, foram necessárias algumas décadas para que o hoje conhecido Banco Mundial alcançasse uma atuação mais global, com repercussão planetária, com ações ecoando nos quatro cantos do mundo.

Trata-se de um processo que envolve diversas frentes, desde a incorporação de países-membros e, conseqüentemente, novos clientes ao seu portfólio, ao abarcamento de novas funções, mecanismos de atuação⁴² e temáticas, no sentido das suas políticas, até a transformação do seu discurso em um discurso promotor de uma economia global e integrada, alardeado, sobretudo, após o acirramento do processo de globalização econômica (Jones 2006, 2007). Tudo acompanhando, é claro, as transformações políticas, econômicas e sociais mais amplas, das quais o Banco Mundial faz parte, muitas vezes, em posição de destaque.

1.1. Pós-guerra, Bretton Woods e os primórdios do Banco Mundial

Começemos, assim, lembrando os primórdios dessa instituição. A sua criação e sua função inicial só podem ser interpretadas a partir do contexto histórico no qual é concebida, isto é, em meio à II Guerra Mundial e ainda à sombra de tudo o que veio antes: I Guerra Mundial e Grande Depressão.

Nos escombros da II Guerra Mundial, com grande parte da Europa e do Japão destruídos, o surgimento do BIRD está totalmente

⁴² De acordo com Pereira (2010), os mecanismos envolvem estratégias ligadas aos papéis de “emprestador, formulador de políticas, ator social e veiculador de ideias”. Buscarei elementos para ilustrá-las ao longo da análise. Fernanda Salles propôs uma análise interessante, utilizando a teoria dos campos de Bourdieu, e classificando as estratégias do Banco entre mobilização do capital econômico, científico (técnico ou teórico), social e moral. Cf. Salles (2010).

conectado à elaboração de uma nova arquitetura econômica internacional que, ao lado do FMI, auxilia na manutenção da estabilidade econômica no pós-guerra e, ligada a ela, da paz.⁴³ Na divisão de tarefas, o FMI é o responsável por regular os tipos de câmbio e contribuir para a estabilidade financeira internacional por meio da concessão de empréstimos em caso de déficit no balanço de pagamentos dos países-membros, ao passo que o BIRD promove seja a reconstrução de economias destruídas no pós-guerra, seja os investimentos estrangeiros em países em desenvolvimento.

As primeiras propostas dessa nova arquitetura econômica internacional começaram a ser elaboradas pelo governo dos Estados Unidos já em 1941⁴⁴. Mas foi sobretudo entre 1942 e 1944 que se intensificaram as negociações informais entre os Estados Unidos e o Reino Unido sobre os detalhes das propostas (Pereira, 2010 a, p.97). Os principais nomes citados nesse período são os de Harry Dexter White (assessor-chefe do secretário do Tesouro dos EUA, Henry Morgenthau) e o do renomado economista John Maynard Keynes (então assessor do Ministério da Fazenda Britânico), ambos responsáveis pela elaboração das propostas em nome, cada qual, do seu país.

As propostas dos dois países convergiam em princípios básicos, no que se destacava a construção de um sistema de cooperação econômica baseado em regras e instituições de caráter multilateral que evitasse o cenário do período entreguerras, marcado por políticas comerciais protecionistas e desvalorizações cambiais competitivas.

Contudo, Estados Unidos e Inglaterra divergiam profundamente sobre o conteúdo e os instrumentos que deviam assegurar a materialização de tais princípios, tendo como uma das principais discordâncias a escolha da moeda base do sistema. Aqui a supremacia dos Estados Unidos já podia ser sentida, conseguindo, entre outros ganhos, afirmar a predominância do dólar como moeda internacional e base do novo sistema, contudo

⁴³ Como observou Jaime Coelho (2002, p.19), o Banco Mundial e o FMI acabam sendo produtos do conjunto de articulações, conversações e encontros dos países aliados no intuito de criar uma ordem internacional que privilegie a estabilidade financeira e promova o intercâmbio comercial.

⁴⁴ Nogueira (1998, p.27) relata que em agosto de 1941 vão se realizar as primeiras negociações entre EUA e Inglaterra visando uma ordem econômica para o pós-guerra, a Conferência do Atlântico.

ligado ao ouro, padrão de reserva internacional antes da guerra (Nogueira, 1998, p.30)⁴⁵.

Aliás, os Estados Unidos (em geral, por meio de seus secretários do tesouro), já assumindo o lugar da Inglaterra na hegemonia mundial e com ela negociando mais diretamente, tomaram a frente nas negociações desde as primeiras iniciativas (Mason; Asher, 1973). E em tal contexto, lembra Coelho (2002), “na geopolítica mundial daquele momento, poucos eram os países em condições de impor qualquer veto aos EUA”⁴⁶. O resultado final das negociações foi consolidado na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, promovida a convite do presidente norte-americano Franklin Roosevelt (1933-1945). Ela ocorreu entre os dias 1 e 22 de julho de 1944, e ficou conhecida, assumindo o nome da cidade que lhe hospedou, em New Hampshire, EUA, como Conferência de Bretton Woods.

Estudos nas áreas de ciência política, relações internacionais e também na história econômica analisam, de diferentes perspectivas, a importância dessa conferência para os acontecimentos políticos e econômicos subsequentes. Para o que me interessa mais pontualmente, aqui destaco algumas dimensões.

Apesar da confirmação da supremacia norte-americana naquele contexto e nas iniciativas com relação ao pós-guerra, 44 delegações de países participaram da Conferência de Bretton Woods, e nela se aprovou a criação do FMI e do BIRD, berço da arquitetura da geopolítica mundial do pós-guerra⁴⁷. Esse período marca o surgimento de uma forma de

⁴⁵ Contudo, isso escondia o privilégio dos EUA, que concentravam a maior parte de ouro existente na época e seria o único país, pois, com condições de manter a convertibilidade da moeda em ouro, o que tornava o dólar a divisa-chave e moeda de reserva obrigatória no sistema financeiro internacional e no Fundo (FMI) (Lichtensztein; Baer, 1987, *apud* Nogueira, 1998).

⁴⁶ Para Nogueira (1998, p.34), “os superpoderes auto-proclamados pelos Estados Unidos, nesse período, resultado também da ausência de danos físicos, morais e existenciais em seu território, e da conquista, frente a União Soviética, do monopólio da bomba atômica, fizeram essa nação soberana perante ao mundo contemporâneo”. Mesmo a URSS, aliada de guerra, já percebe que Bretton Woods é um fórum privilegiado de expansão dos interesses e poder de influência norte-americanos, ao ponto de não aceitar tornar-se membro do FMI e do BIRD apesar de ter participado da reunião de 1944 (Coelho, 2002). Havia um grande interesse que a URSS participasse do Banco, no sentido de se evitar uma nova guerra (Nogueira, 1998). No contexto dessa disputa, surge a Guerra Fria.

⁴⁷ A Conferência de Bretton Woods é tida como o berço da arquitetura da geopolítica mundial do pós-guerra e cria o que alguns autores chamaram de “instituições de governança global” (Arantes,

regulação supranacional que acompanha, apesar das mudanças, toda a segunda metade do século XX. Uma série de instituições são criadas, passando pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e suas agências especializadas (UNESCO, a FAO, a OIT, a OMS⁴⁸, entre outras), o GATT (mais tarde OMC) e a Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE, que vira OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, nos anos 1960), e, em nível regional, a OEA⁴⁹ e a CEPAL.

O surgimento desses organismos, de acordo com Francis Nogueira (1998, p.28), liga-se às

[...] novas relações diplomáticas (que) passarão a se constituir e instituir, em caráter planetário, redefinindo as formas de controle político entre as nações capitalistas. São essas noções de interdependência entre nações que vão respaldar as cooperações internacionais, como direito dos países ricos em contribuir para o desenvolvimento econômico dos países pobres e periféricos.

Retroativamente analisando, seriam também os primórdios da constituição do *campo de cooperação internacional para o desenvolvimento*, conforme denominou Salles (2010).

É interessante observar, no entanto, que, apesar do FMI e do BIRD terem sido fundados quase que concomitantemente à Organização das Nações Unidas (também promovida sob o incentivo do então presidente Roosevelt), esta ficou comumente relacionada à imagem de manutenção da paz, segurança e defesa dos direitos humanos, sobretudo após a “Declaração Universal dos Direitos Humanos” em 1948, ao passo

2004): o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Gatt (oriundo da proposta de criação da Organização Internacional de Comércio, que foi encaminhado através do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio em 1947). Em 1995 cria-se, a partir dele, a Organização Mundial do Comércio (OMC), completando o que alguns chamaram de “triade do sistema Bretton Woods” (Arantes, 2004; Velasco, 2004; Pereira, 2010 a). Apesar das 44 delegações de países aliados e associados e um neutro (Argentina) em Bretton Woods, foram sobretudo as negociações entre os Estados Unidos e o Reino Unido que decidiram o essencial, saindo vitoriosa, como apontam vários autores, a proposta norte-americana (Hobsbawm, 1995; Pereira, 2010 a, Jones 2006, 2007).

⁴⁸ Respectivamente: FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), OIT (Organização Internacional do Trabalho) e OMS (Organização Mundial da Saúde).

⁴⁹ OEA (Organização dos Estados Americanos) e CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe).

que aqueles ficaram vinculados aos assuntos econômicos, chamados também de instituições *financeiras* multilaterais⁵⁰. Isso está, em parte, relacionado às funções que assumiram ao longo dos anos, suas atividades e ao perfil dos seus funcionários.

A função inicial do BIRD – marginal na Conferência de Bretton Woods, cujo foco seriam as atribuições destinadas ao FMI – era a de prover garantias e empréstimos para a reconstrução dos países-membros afetados pela guerra e promover o desenvolvimento. O primeiro financiamento aprovado pelo Banco Mundial foi para a França, de US\$ 250 milhões, em 1947 (logo após o anúncio do Plano Marshall), seguido de empréstimos para a Holanda (US\$207 milhões), Dinamarca (US\$ 40 milhões) e Luxemburgo (US\$ 12 milhões), em uma época de muitas condições e critérios para aprovação de projetos, muitos dos quais denegados.

Trata-se de período tumultuado na história do Banco, de busca de financiamento dentro da instituição, bem como de criação de legitimidade frente ao mercado financeiro, e alternância dos primeiros presidentes. Desde cedo os financiamentos chegavam aos países com condições restritivas. O primeiro empréstimo, que não veio no valor solicitado (US\$ 500 milhões)⁵¹, foi aceito pela França mesmo com duros termos, e já chegou com o monitoramento por parte do Banco Mundial, solicitando mudanças no governo e tomando iniciativas para que a dívida com o Banco Mundial tenha prioridade entre os pagamentos a serem feitos pelo país⁵². Isso demonstra, desde os primórdios, a ingerência do

⁵⁰ Segundo Pereira, nos primeiros anos de funcionamento “o BIRD – pilotado pelos EUA – trabalhou para que a instituição não fosse submetida às obrigações decorrentes do seu pertencimento ao sistema ONU, fundada em outubro de 1945. A mesma ação foi empreendida, ao mesmo tempo, pelo FMI. O resultado, desde então, é que o BIRD e o FMI, apesar de figurarem como “organizações especializadas” das Nações Unidas, estão autorizados a funcionar de maneira independente, o que implica: a) a desobrigação de pautar as suas ações expressamente pelo cumprimento da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos; b) a não obrigatoriedade de não colaborar formalmente com as demais organizações do sistema ONU; c) a liberdade para decidir quais informações devem ser repassadas ao Conselho Econômico e Social da ONU. (...) Esse deslocamento era visto pela direção do Banco como condição fundamental para ganhar a confiança dos investidores de Wall Street em relação à credibilidade dos seus bônus”. (Pereira, 2010, p.120).

⁵¹ De todo o modo, representava um valor extremamente alto à época. Foi o empréstimo mais volumoso concedido pelo Banco nos primeiros 50 anos de existência.

⁵² Equilíbrio de orçamento, aumento de impostos e retirada de membros comunistas presentes no gabinete francês. O governo francês aceitou a condição dos norte-americanos e removeu comunistas do governo. Horas mais tarde foi aprovado o empréstimo. (Pereira, 2010, p.122).

organismo nos assuntos domésticos, questão que será alvo de críticas sobretudo a partir dos anos 1970, e, com mais ênfase, anos 1980 e 1990.

Com o início da Guerra Fria, ganhou espaço, no interior da sociedade norte-americana do pós-guerra, já, como comenta Nogueira (1985, p.35, aspas no original),

[...] ‘embriagada’ pela responsabilidade de ser a liderança moral e política que a história lhe havia reservado, a noção amplamente difundida de que a segurança dos Estados Unidos seria inócua sem a estabilidade social e política do mundo e, portanto, como nação líder no bloco capitalista, teria o direito inalienável de combater o comunismo.

O “medo” do avanço do comunismo e de uma futura guerra de proporções mundiais mobilizou vários esforços, e teve grande influência em toda a política externa norte-americana ao longo das quatro décadas seguintes. Nesse contexto, como indicam alguns autores, ganharam força as cooperações e/ou ajudas para o desenvolvimento econômico: ajudas militares, ajudas humanitárias, culturais e técnicas, vistas como que imbricadas com questões não só de política externa, mas também de segurança externa dos Estados Unidos, o que incluiu os “auxílios” / financiamentos fornecidos pelos organismos multilaterais (Nogueira, 1998, p.37).

Ainda, no contexto estadunidense, um dos primeiros marcos do “auxílio ao desenvolvimento”, área na qual o Banco Mundial fará parte, foi uma mensagem que o então presidente Harry Truman, sucessor de Roosevelt, envia ao Congresso em 1949 – no rastro do Plano Marshall e criação da OTAN⁵³ – que ficou conhecida como “Ponto IV” (Nogueira, 1998; Salles, 2010; Leher, 1998; Pereira, 2010; Gwin, 1997). Nela, ele havia “focalizado enfaticamente a necessidade de ajuda às economias subdesenvolvidas, para ampliar as condições de trocas econômicas entre os Estados Unidos e estes países” (Nogueira, 1998, p. 39). Essa mensagem provocou grande impacto e, seguida pelo “Ato para o Desenvolvimento Internacional” (*Act for International Development*) do Congresso norte-

⁵³ A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), também denominada Aliança Atlântica, é uma aliança militar intergovernamental baseada no Tratado do Atlântico Norte assinada em 1949.

americano, em 1950, traçou novas bases e noções para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos.

Contudo, ainda faltavam meios para transformar essas intenções e formulações teóricas em ações práticas. Como recorda Nogueira (1998, p. 40), a “ONU e suas agências especializadas foram chamadas a participar dessa ‘aventura’ de alavancar o desenvolvimento”, mas ainda “faltavam recursos, mobilidade política, e estrutura tecno-burocrática nesse momento”. Ainda assim, o desenvolvimento emergiu *como “questão internacional”*. Segundo Pereira, acreditava-se que o desenvolvimento se daria a partir da extrapolação da experiência histórica dos países industrializados para o conjunto do que se desenhava como Terceiro Mundo, observado através do crescimento do PIB ou, quando muito, do PIB *per capita*, resultado sobretudo da industrialização (Pereira, 2010, p.133-4). Sendo assim, “projetos de desenvolvimento eram entendidos como grandes projetos de infraestrutura (barragens, estradas, ferrovias etc.) que dariam suporte ao processo de industrialização”. (Pereira, 2010, p.134)⁵⁴.

O plano original de um banco internacional contemplava o item “desenvolvimento”, incorporado apenas mais tarde à proposta. O *item* é, assim, anexado tanto ao nome quanto aos objetivos do Banco por dois motivos principais: para se ter uma perspectiva para o organismo após a reconstrução dos países devastados pela II Guerra Mundial, e por pressão de países em desenvolvimento, já então demandantes de novas fontes de recursos para investimento. Entre eles, vários da América Latina estariam interessados na possibilidade de financiamentos do futuro Banco (Benjamin, 2007)⁵⁵.

Assim, ainda que o Banco Mundial seguisse financiando os países desenvolvidos nas décadas de 1950 e 1960, os financiamentos aos países “em desenvolvimento”, incluído o Brasil, ganhavam algum espaço, sobretudo os ligados à infraestrutura em um contexto crescente do

⁵⁴ Para um aprofundamento sobre as demais “coordenadas intelectuais que guiavam o Banco” no que se refere às concepções de distribuição de renda (*trickle-down* e *trade-off*), ver Pereira (2010, p.134).

⁵⁵ Tal interesse parece se confirmar com a presença maciça de representantes da região na Conferência de Bretton Woods: 20 principais países latino-americanos estavam entre os governos representados, e tentavam garantir que seus interesses também fossem contemplados na nova instituição. Diretorias, garantia de recursos para os países em desenvolvimento (e não só para a reconstrução da Europa) estavam em jogo.

processo de industrialização. O perfil desses financiamentos é representativo da concepção de desenvolvimento à época.

Na gestão de Eugene Black (julho de 1949 a dezembro de 1962)⁵⁶, primeiro presidente a ter um mandato de mais de uma década no Banco Mundial, o tema do “desenvolvimento” começou a aparecer um pouco mais. Ao contrário de outros organismos multilaterais que surgem no pós-guerra, o BIRD não apenas possuía uma dotação de capital integralizado como, desde o início do seu funcionamento, já decidira sobre o seu mecanismo de financiamento: em vez de garantir empréstimos privados aos países, o BIRD emprestaria o dinheiro diretamente aos governos dos países. Isso é viabilizado por meio da utilização de recursos que, com a ajuda da garantia dos próprios membros (Estados nações), foram tomados emprestados no mercado financeiro privado (Kapur, Lewis; Webb, 1997 a, p.1163).

Assim se formou a base do aumento dos recursos do Banco Mundial. À época, o BIRD emprestou recursos como um monopolista – isto é, em condições nas quais o país tomador de empréstimos individual, diante de um mercado financeiro ainda restrito, possuía poucos fornecedores alternativos nos termos e tipos de empréstimos que ele oferecia. Nesse contexto, a organização teve flexibilidade para definir as suas taxas de empréstimos conforme desejasse, incluindo aí também custos de outras atividades extras que pudesse ter, como análises, assistência técnica extra no governo mutuário, e demais atividades internas que foram crescendo (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1163).

Veio daí, possivelmente, a base da arquitetura financeira que deu capacidade de crescimento ao BIRD, tanto nos seus primeiros tempos (anos 1940 - 1950), quando uma das preocupações centrais era obter uma boa avaliação de crédito em Nova Iorque e a lógica de instituição financeira parece ter sido predominante na organização, quanto depois, ao lhe possibilitar, gradativamente, certa independência de outras instâncias e lhe garantir continuidade e sustentabilidade organizacional. De modo que, aproveitando uma analogia feita pelos autores do maior compêndio sobre

⁵⁶ Black foi para o BIRD em um pequeno time recrutado em Nova Iorque pelo presidente anterior, John McCloy. Até então, ele tinha uma longa carreira como banqueiro comercial, sendo diretor comercial do *Chase National Bank* antes de assumir no Banco Mundial.

o Banco Mundial, Kapur, Lewis e Webb (1997 a)⁵⁷, entre as várias “identidades institucionais” que o Banco adquiriu ao longo da sua história, o que marca esse período é a sua consolidação como *banco*, num momento em que a preocupação fundamental é a de garantir os fundos que mantêm a instituição e as suas atividades de empréstimo, além de uma boa reputação diante do mercado financeiro⁵⁸.

Após um início tímido, o Banco Mundial já manejava os meios para tocar o seu negócio e acomodar os constrangimentos do seu orçamento administrativo, tendo lucros desde 1948 até os dias de hoje (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1164; World Bank, 2003). O BIRD desses primeiros anos buscou se diferenciar do governo norte-americano em termos de estilo e velocidade. Manteve relações muito próximas com o FMI e com os seus ainda poucos países “financiados”, mas, mais do que tudo, esforçou-se para se aproximar e agradar o mercado financeiro e as instituições de quem quis tomar recursos emprestados, ou ainda governos de quem ele dependeu da permissão para se engajar em tais empréstimos (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1167)⁵⁹.

Mas, nesse período, também, começa a se esboçar um outro aspecto do Banco, que só vai ganhar força nos anos seguintes e que interessa especialmente para este trabalho: o reforço das estruturas e do discurso em torno de uma *capacidade técnica especializada*. Nesse sentido, o BIRD esforça-se para demonstrar “isenção de interesses” e neutralidade. A negociação da ausência de subordinação direta às Nações Unidas pode ser citada como um dos maiores exemplos do período.⁶⁰

Uma série de mecanismos internos em prol de uma “avaliação técnica” de projetos, com a criação de métodos e modelos, foi posta em prática no período, além da organização de estatísticas comparativas dos

⁵⁷ Devesh Kapur, John Lewis e Richard Webb foram contratados em um projeto da *Brooking Institution* para escrever sobre os cinquenta primeiros anos do Banco Mundial. O resultado foram mais de duas mil páginas publicadas com o título: *The World Bank: its first half century*. (Kapur; Lewis; Webb, 1997a; 1997b).

⁵⁸ Faço referência aqui a Kapur, Lewis e Webb (1997 a), capítulo 18, “The Bank’s institutional identity: governance, internal management, external relations”.

⁵⁹ Os seus esforços, nesse sentido, foram recompensados já em 1959, quando o Banco alcança o seu primeiro grande objetivo prático: a qualificação de crédito AAA das principais agências financeiras de avaliação (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1169).

⁶⁰ Para detalhes sobre a negociação das relações entre o Banco Mundial e as Nações Unidas no período, ver Kapur, Lewis e Webb (1997 a, p.1167-8). Sobre as Nações Unidas, ver também Jones e Coleman (2005).

países – que se intensificou com o passar dos anos – , que teve como objetivo maior garantir a “isenção” do Banco e evitar que ele ficasse “refém” de demandas por financiamento que não passassem por critérios de um “bom projeto” e que estivesse relacionada a “critérios políticos” (i.e., no discurso do Banco, as Nações Unidas). Assim, o “bom trabalho de projeto” tornou-se uma “especialidade” cultivada e da qual o Banco se orgulhava, prática que era reforçada pelo recrutamento de especialistas “técnicos”, e com experiência “de campo”.

Naqueles anos, ainda, o Banco contratou funcionários fruto do desmantelamento dos governos coloniais na Ásia e na África (Kapur, Lewis; Webb, 1997, p.1169) e que, presume-se, possuíam conhecimento sobre essas regiões. A construção metódica da valorização dos projetos e sua dimensão “técnica”, que se sofisticou nos anos 1960, possibilitou ao Banco nutrir um discurso de distância das disputas em termos de política nacional, tanto dos seus membros industrializados quanto dos seus tomadores de empréstimos.

Mesmo assim, as disputas eram latentes. Em um primeiro momento, elas foram tão intensas, manifestas entre os diretores executivos (representantes dos países) e o primeiro presidente do Banco Mundial, que esse se demitiu com apenas seis meses no cargo. O seu sucessor – McCloy – só aceitou substituí-lo por ter conseguido negociar com os Estados Unidos a presença de um diretor executivo mais de acordo com os objetivos do Banco. Também, com relação aos demais diretores de países (que fazem pressões por maior financiamento num primeiro momento), McCloy conseguiu estabelecer que esses apenas supervisionassem os trabalhos elaborados pelo quadro técnico da instituição, garantindo prerrogativa administrativa na “proposição” dos financiamentos e uma certa centralização de projetos dentro do Banco.

Todavia, com o tempo, alguma pressão por maior descentralização teve que ser atendida de algum modo, e a primeira reestruturação do Banco, que foi realizada já em 1952, acompanhou uma reorganização das operações deste em três departamentos de área (Ásia e Oriente Médio;

Europa, África e Australásia; e Hemisfério Ocidental – que se referia sobretudo à América Central e do Sul). (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1169).⁶¹

A reestruturação visava a conjugar componentes mais tecnocráticos dos “projetos” (ligados à avaliação econômica, preparação e planejamento, gestão, arranjos de segurança etc.), e componentes diplomáticos, ligados às operações nas regiões mencionadas, com funcionários e funções que cruzavam as duas esferas.

Era o início da construção de toda uma engenharia para desenvolver e justificar a aprovação de projetos em países que demonstrassem, dentro da lógica do Banco, condições de implementá-los. As temáticas escolhidas, nesse sentido, eram as passíveis de possibilitar o crescimento econômico necessário para que o país mantivesse e alcançasse as condições tanto para desembolsar a sua *contrapartida* nos projetos, quanto para pagar os empréstimos adquiridos ao longo do tempo.

Em termos do financiamento propriamente dito, numa lógica que via o processo de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico a ser promovido, acreditava-se, sobretudo, no processo de industrialização. O BIRD financiaria projetos que dariam retornos concretos em termos de produtividade aos países – o que possibilitaria que esses não apenas crescessem, mas também pagassem as dívidas dos empréstimos contraídos.

Um dos principais reflexos dessa lógica, em termos de financiamento dentro do BIRD, é que algumas áreas eram entendidas como “bancáveis” (financiáveis), e outras tantas não, nesse caso, sobretudo o setor social. Portanto, em 30 de junho de 1960, o quadro de empréstimos acumulados do BIRD é de US\$ 5.067.900 milhões, distribuídos da seguinte forma: em torno de 31% dos seus financiamentos para o setor de energia elétrica, aproximados 30% para o setor de transporte e 16,5% para indústria (os demais itens seriam: agricultura com 7,4%, desenvolvimento geral com 4% dos recursos, e comunicações com 0,47%, sendo ainda destinados quase 10% dos recursos para reconstrução). (Jones, 2007 a, p.27).

⁶¹ Também é criado um departamento de projetos, que funciona equilibrando interesses das áreas de países de um lado, e dos setores de projetos de outro.

Em termos de crenças, no período, o Banco Mundial ainda era ambivalente com relação a empurrar / pressionar o tipo de planejamento econômico nacional que os novos economistas do desenvolvimento estavam começando a divulgar; comparativamente a períodos posteriores, ainda era lento com relação a financiar atividades do setor social (*soft sector*), até mesmo a agricultura – os financiamentos do Banco para o setor social, entre eles para a educação, como veremos mais detidamente na Parte II, começam nos anos 1960, mas ganham mais espaço somente a partir dos anos 1970 –, e se confinou à construção de infraestrutura, pois tinha uma forte preferência pela industrialização via setor privado, mais do que a promovida pelo setor público (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1173).

Mas, desde a década de 1950, não era apenas por meio dos recursos liberados pelo financiamento que o BIRD definia os contornos da sua atuação. Mesmo focando na dimensão “econômica” do desenvolvimento – ficando a dimensão “social” a cargo da assistência bilateral (no caso da educação, como veremos, em especial a USAID), o BIRD já atuava no “âmbito da organização do Estado”, devido ao seu diagnóstico de nível insatisfatório de “competência na administração pública”, um dos “‘obstáculos’ principais do desenvolvimento”, como indica Pereira (2010 a, p.138). Sem ações diretas para a educação, aí estaria a única entrada para o setor nas análises do Banco Mundial no período: a falta de um sistema educacional eficaz era entendida como um obstáculo ao desenvolvimento e fonte de atraso (Cussó, 2002, p.36).

Voltando às ações do Banco no “âmbito da organização do Estado”, alguns mecanismos que foram incrementados ao longo dos anos já se anunciavam: a criação de instituições (em geral agências paraestatais) nos países clientes, financiadas por fora do orçamento público ordinário – comumente compostas por quadros altamente qualificados, que planejavam e executariam os projetos financiados pelo Banco e influenciariam no processo de tomada de decisão governamental nos países tomadores de empréstimos; a organização e o envio de “missões técnicas” a certos países (inclusive ao Brasil, como veremos na Parte III deste livro), compostas por especialistas e consultores do BIRD (a maioria norte-americanos e britânicos) e de outras organizações internacionais,

como a FAO, a OMS e, quase sempre, do FMI, para “identificar projetos que fossem bancáveis, convencer as autoridades domésticas a demandar empréstimos ao BIRD para financiá-los e treinar quadros técnicos locais para esse mesmo fim”; e, finalmente, a criação de um Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), em 1955, com o apoio das fundações Rockefeller e Ford (Kapur; Lewis; Webb, 1997, p.1164; Pereira, 2010, 2014).

*

O debate sobre o desenvolvimento ainda se encontrava nos seus primórdios, mas nele o Banco Mundial não estava sozinho: outras organizações surgiam em paralelo e ajudaram constituir o que alguns denominaram posteriormente de campo da “assistência ao desenvolvimento” (Chabbott, 1998; Sackley, 2009; Salles, 2010).⁶² A década de 1950 acompanhava o crescimento de transferências financeiras realizadas, segundo Nicole Sackley (2009), por “uma rede de instituições e programas” que incluem desde o chamado “ajuda”/ “auxílio” bilateral (assistência governo a governo) ou multilateral, assistência provida por agências internacionais como as Nações Unidas (e suas agências nascentes)⁶³, e, posteriormente, toda a gama de organizações não governamentais que começava a surgir.⁶⁴ Uma agência bilateral que

⁶² Antes dos anos 1940, corpos/quadros/conselhos de missionários e poucas fundações eram as únicas organizações internacionais focadas, de certa forma, em algum tipo de auxílio para o alívio da pobreza e reconstrução rural em áreas do mundo consideradas atrasadas (Sackley, 2009, p.268).

⁶³ No âmbito das Nações Unidas, foi criado o Programa de Expansão de Assistência Técnica (EPTA), uma rede de especialistas internacionais e escritórios nos países em desenvolvimento. Em 1956, EPTA contava com cerca de 2300 especialistas de 77 países para 103 países e territórios (Sackley, 2009, p.270). Contudo, apesar do tráfico global de trabalhadores do desenvolvimento, a assistência para o desenvolvimento ainda tinha que se tornar um campo profissional e as ideias ainda circulavam de modo relativamente informal. Em 1959, foi criado um Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC) dentro da OECE, que em 1960 passou a ser denominada, como mencionado, de OCDE, incorporando a nova área de atuação – desenvolvimento - ao seu nome, e dando-lhe destaque. A sua nova missão era promover o desenvolvimento econômico mundial.

⁶⁴ As demandas por desenvolvimento em áreas então chamadas subdesenvolvidas teriam começado no final dos anos 1940 com organizações não governamentais tais como igrejas, serviço civil internacional e Oxfam (que começava a atuar na Ásia, África e América Latina). Fundações privadas, como as Fundações Ford e Rockefeller, financiaram projetos de desenvolvimento na Ásia. Por volta de 1950, os Estados Unidos, o Reino Unido, a França e a Holanda, junto com as Nações Unidas e as suas agências especializadas (em especial a UNICEF e a FAO) entrariam no campo do desenvolvimento. (Sackley, 2009, p.270).

ganhou destaque (também no Brasil, e sobretudo na área educacional) foi a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), criada pelo Ato de Segurança Mútua de 1958, em substituição ao Fundo de Empréstimo para o Desenvolvimento. Como afirma Nogueira (1998, p.50), a USAID foi o braço operacional da Aliança para o Progresso, programa de ajuda externa norte-americano para a América Latina idealizado na gestão Kennedy. Atuou nos países da América Latina com doações para a fome e a seca, empréstimos para cooperações técnicas na área de *educação* e saúde, e bolsas de estudos vinculadas à compra de excedentes agrícolas norte-americanos. No caso da educação no Brasil, os acordos ficaram conhecidos pelo nome MEC/USAID e geraram muitas críticas no período.⁶⁵ De todo modo, a USAID conquistou a primazia, nos anos 50 e 60, frente a outros organismos internacionais bilaterais e multilaterais entre os países doadores e os países usuários (Nogueira, 1998, p.50).⁶⁶

Na década de 1960, essas instituições foram se impondo cada vez com mais força, e, segundo Cruz (*apud* Maranhão, 2009, p.74),

[...] o Banco Mundial aparece como protagonista nessa história. [...] A trama, porém, envolve ainda vários coadjuvantes: bancos regionais, como o Banco Asiático de Desenvolvimento [1966] e seu congêneres americano – o BID [1959]; agências especializadas das Nações Unidas, como a UNESCO [1946], o UNICEF [1946], a UNIDO [*United Nations Industrial Development Organization*] [1966], e outros organismos também vinculados à ONU, como a CEPAL.⁶⁷

⁶⁵ Ministério da Educação (MEC) do Brasil e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Fazendo uma analogia, as críticas que a atuação do Banco Mundial na educação brasileira recebe nos anos 1990 (ver Parte III) espelham, de certo modo, as críticas que os acordos MEC/USAID recebem trinta anos antes. Ver Nogueira, 1998; Valverde, 1999.

⁶⁶ Para maiores detalhes sobre a atuação da Aliança para o Progresso no Brasil, ver Pollini Júnior (1999) e Ribeiro (2006). No que se refere à educação, são doados pela USAID, entre 1945 e 1966, ao Brasil, US\$65.184,00 (Cf. Nogueira, 1998, p.96). Apenas a título de comparação, enquanto a USAID doa ao Brasil, entre 1960 e 1965, US\$43.038.610, o BID empresta US\$4.000.000, a Fundação Ford US\$10.405.400, a UNESCO US\$606.010, a UNICEF US\$970.400, a OIT US\$19.800, e o Programa Ampliado de Assistência Técnica US\$193.600, num total de US\$59.233.820.

⁶⁷ Comentários sobre o papel da CEPAL, ver Maranhão (2009, p.26 e 27) Sobre o debate entre monetaristas e estruturalistas na América Latina, ver Cruz (2007, p. 75) e Loureiro (1998).

No campo teórico, o debate sobre o desenvolvimento também crescia, principalmente a partir dos anos 1960⁶⁸. Na época, a visão *mainstream* sobre o desenvolvimento o considerava, especialmente, como progresso material e crescimento econômico.

Um dos textos mais influentes do período é o livro de Walt Whitman Rostow, “Etapas do Desenvolvimento Econômico: um manifesto não-comunista”, lançado originalmente em 1960, e, como o subtítulo denuncia, totalmente embalado pelos debates do contexto norte-americano da Guerra Fria⁶⁹. Nesse livro, Rostow apresentava os cinco estágios de crescimento econômico dentro do capitalismo, bem como a defesa do mesmo em oposição ao comunismo no mundo em desenvolvimento. Suas ideias atraíram atenção internacional, tanto no âmbito político quanto acadêmico, e seu livro circulou e foi debatido em várias partes do mundo. Como escreveu Fernando Henrique Cardoso, “liderando essa perspectiva [de desenvolvimento como crescimento econômico e progresso material] estava o trabalho do professor W.W. Rostow, com a sua teoria das cinco etapas do desenvolvimento, e todos eram obrigados a ler o seu livro” (Cardoso, 2005, p.113, tradução nossa).

Na América Latina, onde o livro já estava traduzido em 1961, várias teorias surgiam em paralelo – e também em oposição – à percepção de Rostow. Trata-se das chamadas teorias desenvolvimentistas ou da

⁶⁸ Comparando aos anos 1970/80, apesar do IDE, o Banco tinha pouca relação com departamentos acadêmicos e de pesquisa de estudos de desenvolvimento (Kapur, Lewis e Webb, 1997, p.1172).

⁶⁹ Rostow é figura importante e já tinha uma carreira acadêmica e uma série de obras, mas certamente foi essa que lhe tornou publicamente reconhecido. A partir desse livro Rostow começou a ser demandado pelos governantes. Na candidatura de John F. Kennedy, nos anos 1960, Rostow já se tornara um dos seus consultores mais próximos e até autor do seu slogan de campanha “Let’s get this country moving again”. Com a vitória de Kennedy foi indicado primeiro como assistente especial para assuntos de segurança nacional e depois para o Departamento de Estado como presidente do Conselho de Planejamento Político, cargo que ocupou por cinco anos, abrangendo as administrações de Kennedy e Johnson (após o assassinato de Kennedy em 1963). Entre 1964 e 1966, teve um papel importante como representante norte-americano no Comitê Inter-americano da Aliança para o Progresso. A partir de 1966, Johnson o nomeou seu assessor especial para assuntos de segurança nacional, e nessa posição tornou-se um dos conselheiros mais influentes em termos de política externa. Cf. *American National Biography Online*, Disponível em <http://www.anb.org/articles/14/14-01158.html?from=../07/07-00152.html&from_nm=Kennedy%2C%20John%20Fitzgerald>, acesso em 7 de Junho de 2012.

dependência⁷⁰. Uma das visões predominantes no livro de Rostow foi a de que a modernização não ocorria em condições endógenas, mas que precisava de intervenções externas (exemplo disso seria a Grã-Bretanha, primeira sociedade a passar da condição tradicional à moderna, através de “intervenções externas”), o que, de certa forma, segundo Nogueira (1998, p.48), iria

[...] contribuir para a formulação política e diplomática da ideia, também compartilhada, não exatamente com o mesmo conteúdo, pelos países periféricos, da inexorabilidade da ‘intervenção externa’ dos países centrais nos países periféricos, dos países ricos nos países pobres, em favor do seu desenvolvimento.⁷¹

Esse debate, a partir de então, preocupou vários intelectuais na América Latina e teve repercussão ao longo das últimas décadas.

*

O contexto explica bastante o interesse pelo desenvolvimento. A transformação que ocorreu em grande parte do mundo desenvolvido e em desenvolvimento, no período de 25 a 30 anos após o fim da II Guerra Mundial, foi tamanha que seria denominada pelo historiador Eric Hobsbawm de “Era de Ouro”. Esse teria sido um período de “extraordinário crescimento econômico e transformação social, anos que

⁷⁰ No mesmo texto, Cardoso afirma que, à época, tinha uma visão diferente do processo de desenvolvimento e gastou seus primeiros anos como professor na USP criticando Rostow. Nas suas palavras, Cardoso (2005, p. 113-4) ilustra a recepção de Rostow: "ainda assim, ele era um pioneiro em mostrar como era possível aos países se desenvolverem. Os países em desenvolvimento deveriam seguir um caminho predeterminado, uniforme em busca do desenvolvimento, baseado nas experiências históricas dos países ricos. A história era interpretada de modo a mostrar que o crescimento levaria necessariamente a melhores padrões de vida. Então a teoria da dependência trouxe a variável da política, e a crítica básica que outros analistas – incluindo Raúl Prebisch, Celso Furtado, a CEPAL – e eu fizemos dessas teorias do crescimento era que elas eram baseadas inteiramente em noções econômicas e falhavam em reconhecer que o desenvolvimento envolve fatores políticos. Nós enfatizávamos que os laços entre o centro e a periferia poderiam variar dependendo das origens históricas, do papel dos Estados e daí por diante e assim haveria vários tipos de desenvolvimento, que enfatizamos ao final da década de 1960 e início de 1970".

⁷¹ Tendência essa que se expressa, segundo a autora, na política externa brasileira dos anos 1950, e em muitos documentos oficiais dos governos norte-americanos do pós-guerra (Nogueira, 1998, p.49). Rostow pertence à escola dos teóricos do desenvolvimento (economistas do desenvolvimento e teóricos da modernização), segundo Maranhão (2009, p.30-1).

provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável” (Hobsbawm 1995, p.15).

É nesse contexto que o Banco Mundial, nos seus primeiros anos, estava inserido. As revoluções sociais, a Guerra fria, a natureza e falhas fatais do “socialismo realmente existente e seu colapso” são questões fundamentais elencadas por Hobsbawm (1995), mas o autor destaca o que seria o impacto maior e mais duradouro: “a grande aceleração da modernização dos países agrários atrasados”⁷².

Apesar de a Era de Ouro ter pertencido essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos – “que, por todas essas décadas, representaram cerca de três quartos da produção do mundo, e mais de 80% de suas exportações manufaturadas” (Hobsbawm, 1995, p.255) –, esse período foi um fenômeno mundial: a população do Terceiro Mundo aumentou num ritmo espetacular – o número de africanos, leste-asiáticos e sul-asiáticos mais que duplicou nos 35 anos depois de 1950, o número de latino-americanos mais ainda (Hobsbawm, 1995, p.255).

Também, o processo de industrialização se expandiu por toda parte, nas regiões capitalistas, socialistas e também no “terceiro mundo”, – países em recente industrialização (ou NICs – *New Industrial Countries*, como ficaram conhecidos em inglês), localizados, com exceção da Nova Zelândia, na África subsaariana e na América Latina (Hobsbawm, 1995, p.256). Em um contexto de intensa industrialização e no qual a economia mundial crescia em taxas impressionantes⁷³, a ideologia do progresso era dominante. Foi desse modo, ao longo dos anos 1950, que o desenvolvimento emergiu como questão internacional. Efeitos quaisquer sobre a urbanização desastrosa, e impactos ecológicos ainda eram percebidos, em geral, como marginais⁷⁴.

⁷² Hobsbawm (1995, p.18), “na década de 1980, a Bulgária socialista e o Equador não socialista tinham mais em comum entre si que a Bulgária e o Equador de 1939”.

⁷³ Hobsbawm (1995, p. 257): “a produção mundial de manufaturas quadruplicou entre o início da década de 1950 e o início da década de 1970, e, o que é ainda mais impressionante, o comércio mundial de produtos manufaturados aumentou em dez vezes”.

⁷⁴ Juntava-se ao surto econômico uma revolução tecnológica que multiplicava também a oferta de produtos novos e outros antes inexistentes, além do desenvolvimento avançado da pesquisa científica (e surgimento da área de “pesquisa e desenvolvimento”). (Hobsbawm, 1995, p.257).

Nesse período, todos os problemas que perseguiram o capitalismo do período anterior pareciam distantes, dissolvendo-se; e, como ressalta Hobsbawm (1995)⁷⁵, o

[...] inevitável ciclo de prosperidade e depressão, tão fatal entre as guerras, tornou-se uma sucessão de brandas flutuações, graças a – era o que pensavam os economistas keynesianos que agora assessoravam os governos – sua inteligente administração macroeconômica.

Não existia desemprego em massa (média de 1,5 % na Europa, de 1,3% no Japão), e, em termos materiais, pensava-se, em geral, no que mais

[...] podia a humanidade querer a não ser estender os benefícios já desfrutados pelos povos favorecidos de alguns países aos infelizes habitantes de outras partes do mundo, reconhecidamente ainda a maior parte da humanidade, que não haviam entrado no ‘desenvolvimento’ e na ‘modernização?’” (Hobsbawm, 1995, p.263).

O pensamento da época estaria, portanto, calcado na extrapolação da experiência histórica dos países capitalistas industrializados para o conjunto do que, pouco a pouco, desenhava-se como Terceiro Mundo (Pereira, 2010, p.133). Várias economias tinham condições e buscavam, conforme Hobsbawm, imitar os EUA, em um processo que acelerou o desenvolvimento econômico.

Porém, a mudança que ocorrera nesse período foi mais profunda, e qualitativamente distinta. Nas palavras de Hobsbawm, “havia uma substancial reestruturação e reforma do capitalismo e um avanço bastante espetacular na globalização e internacionalização da economia” (1995, p.264). Em parte, esse processo teria produzido uma “‘economia mista’,

⁷⁵ Apesar do predomínio das políticas chamadas keynesianas nesse período do pós-guerra, a aderência do Banco Mundial a essas políticas é assunto controverso entre os seus estudiosos. Há os que questionam uma aderência mais efetiva do Banco, como Pereira (2010) e Arantes (2004), e os que percebem políticas com inspiração keynesiana dando o tom em alguns períodos, como Dezalay e Garth (2002), e Jones (2006).

que ao mesmo tempo tornou mais fácil aos Estados planejar e administrar a modernização econômica e aumentou enormemente a demanda” (Hobsbawm, 1995, p.264)⁷⁶. Mas, ainda, o avanço da globalização e internacionalização da economia teria multiplicado a capacidade produtiva da economia mundial, tornando possível “uma divisão de trabalho internacional muito mais elaborada e sofisticada” (Hobsbawm, 1995, p.16), que inicialmente se limitou ao conjunto das chamadas “economias de mercado desenvolvidos”, visto que grande parte dos países socialistas e em desenvolvimento, mais dinâmicos, tinham optado pela industrialização segregada e planejada, com a substituição da própria produção pela importação de manufaturas. Com o tempo a situação foi se alterando, muito por conta do acirramento dos processos de internacionalização e globalização⁷⁷.

*

Tendo essas transformações mais amplas em mente, e voltando ao Banco Mundial, apesar de os desembolsos para países denominados então “em desenvolvimento” começarem a crescer a partir de meados dos anos 1950, teria sido a partir da década de 1960 que eles ganhariam algum volume, na organização e, mais do que isso, passariam a envolver um maior número de países. Isso devido a uma série de fatores, entre eles uma importante inovação institucional. Devesh Kapur (2002, p.56) assinalou que, olhando retrospectivamente após cinco decênios de história, uma das primeiras mudanças institucionais do Banco Mundial teria sido o evento individual mais importante na sua transformação: a criação da AID (*Associação Internacional de Desenvolvimento*, em inglês *International Development Association*) em 1960, que nos interessa em especial por ter sido a partir dela que surgiram os primeiros financiamentos para a educação.

⁷⁶ Hobsbawm (1995, p.264): “as grandes histórias de sucesso econômico em países capitalistas no pós-guerra, com raríssimas exceções (Hong Kong), são histórias de industrialização sustentadas, supervisionadas, orientadas e às vezes planejadas e administradas por governos: da França e Espanha, na Europa, a Japão, Cingapura e Coréia do Sul”.

⁷⁷ Em 1957, os sete grandes países do capitalismo (Canadá, Estados Unidos, Japão, França, Alemanha Federal, Itália e Grã-Bretanha) possuíam três quartos de todos os carros de passageiros do globo (Hobsbawm, 1995, p.265). Na América Latina, futuramente, ocorreria um processo de industrialização calcado na substituição das importações.

Quando da criação da AID, o BIRD estaria enfrentando problemas de crédito crescentes em países como a Índia e o Paquistão, então entre seus maiores clientes. As demandas por novas fontes de recursos, com condições mais brandas e mais próximo das necessidades dos países em desenvolvimento já era intensa, como ilustrava a constituição do BID⁷⁸, e o Banco Mundial seguia resistente em flexibilizar seus meios. Contudo, diante da resistência inicial do Banco em apresentar uma alternativa, parecia ficar cada vez mais claro que um fundo concessional debatido pela comunidade internacional seria criado no seio nas Nações Unidas (Kapur, 2002, p.56)⁷⁹.

A AID foi criada dentro do Banco Mundial, em parte como uma alternativa para aliviar o peso da dívida de países de renda baixa, e também resgatar outros que já estavam com problemas financeiros com o BIRD. Ao longo dos anos, por conta da criação da AID, vários países tornaram-se clientes do Banco Mundial, sendo os da Ásia incorporados sobretudo na década de 1960, e os da África⁸⁰ e parte da América Latina nos anos 1970.

Em termos do que era percebido como sinal de credibilidade, o novo perfil de clientela que entrava no Banco tinha uma capacidade de solvabilidade de dívida muito baixa. Assim, os tipos de financiamento com que a nova organização trabalhava eram diferentes das do BIRD, com concessão de créditos de longo prazo (de 30 a 40 anos, sendo 10 de carência) com taxa de juros baixa ou nula para governos e instituições públicas em países pobres que, por conta do seu nível de renda, não

⁷⁸ No caso da América Latina, isso já havia sido manifestado na década de 1950, e oficializado com proposta de Raúl Prebisch, então Secretário da CEPAL, que coordenou a elaboração da primeira proposta do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Após intensas pressões, os Estados Unidos aceitaram a concretização desse projeto em 1960, quando o BID foi estabelecido oficialmente.

⁷⁹ Pereira escreve que em 1951, um grupo designado por Truman e chefiado por Nelson Rockefeller já havia apontado, para viabilizar os objetivos do Ponto IV, que seria necessário um instrumento intermediário entre empréstimos puros e doações, com uma proposição mais específica que os Estados Unidos liderassem a criação de duas agências filiadas ao BIRD, “uma para mobilizar recursos para empréstimos diretos ao setor privado e outra especializada na provisão de créditos concessionários a países pobres, a partir de fundos doados pelos seus membros”, que viriam a ser a CFI e a AID posteriormente (Pereira, 2010 a, p.138).

⁸⁰ O processo de descolonização da África levou à expansão do Banco de 68 em 1961 para 102 países em 1964. (Kapur, Lewis; Webb, 1997 a., p.1175).

tinham acesso aos mercados de capitais nem eram elegíveis ao financiamento do BIRD (Pereira, 2010 a, p.51 e 53)⁸¹.

A criação da AID teria, segundo Kapur (2002, p.54), transformado “a natureza do Banco Mundial, afetando a escala e o conteúdo das operações da instituição”⁸². No que se refere aos financiamentos na área de educação, a AID tem importância especial. Foi através dela que o Banco Mundial começou a incluir em seus projetos a área social e, em específico, a educação⁸³, ligadas ao objetivo mais amplo de combate à pobreza. É interessante o comentário de Emmanuelle Bénicourt sobre o período:

Em resposta à descolonização – e à ruptura entre ‘países ricos’ e ‘países pobres’, ‘países desenvolvidos’ e ‘subdesenvolvidos’, que mais tarde se tornaram ‘em desenvolvimento’ ou ‘emergentes’ – a questão da pobreza foi progressivamente associada à do desenvolvimento, no seu aspecto mundial, englobando países e continentes. Dada a importância do problema, mas também das populações envolvidas – de centenas de milhões de pessoas – e, portanto, dos jogos políticos e geoestratégicos subjacentes, as grandes organizações internacionais, criadas ao fim da segunda guerra mundial, concentram-se progressivamente sobre a questão do desenvolvimento e da erradicação da pobreza. Esse é o caso do Banco Mundial, para quem a luta contra a pobreza se tornou um dos objetivos principais – senão o objetivo principal – e das Organizações das Nações Unidas (ONU), que introduziu o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), uma organização especializada na questão do desenvolvimento (...). (Bénicourt, 2005, p.2, tradução nossa).

Com a criação da AID, a percepção do Banco Mundial do que seria o *desenvolvimento* teria sido, segundo Karen Mundy (2002), ampliada,

⁸¹ Em 2008, a AID contava com 167 países membros, dos quais apenas 82, os mais pobres, podiam contrair crédito da Associação, e um outro pequeno grupo de países chamados *blended countries* que poderiam contrair créditos tanto do BIRD quanto da AID. Desde a sua origem, o conjunto dos países membros é dividido entre duas partes: a dos principais países doadores, e a dos países doadores com obrigações financeiras menores e países elegíveis a créditos (Cf. Pereira, 2010 a, p.53).

⁸² Para uma leitura aprofundada do surgimento e crescimento da IDA, sugiro Kapur, Lewis e Webb (1997 a, p.1119-1160), capítulo 17 “AID: The Bank as a dispenser of concessional aid”.

⁸³ O primeiro empréstimo para a área de educação foi realizado pela AID em 1962.

pois seus empréstimos, tendo como objetivo estender o financiamento para os países mais pobres, tenderam a empurrar a organização para o envolvimento com um conjunto mais amplo de setores e uma definição mais “humanitária” do seu mandato.

Foram tempos de entrada em novos países e “experimentação” em novos setores que, na percepção do Banco, tiveram impacto direto na diminuição da pobreza, como a agricultura e a educação nos anos 1960, anunciados, como analisarei na Parte II deste livro, em um último discurso pelo presidente do Banco Eugene Black, antes da sua aposentadoria.

Internamente, a mudança do presidente do Banco, com a entrada de George Woods, deu sequência às iniciativas com relação ao desenvolvimento e à entrada de temas novos na agenda do Banco, mesmo que de forma ainda modesta. Entre 1961 e 1969, os empréstimos do Banco Mundial começariam a incluir os setores de agricultura (12,2 % dos financiamentos) e educação (2,5%), mas ainda se concentravam mormente nos setores de transporte, energia e telecomunicações (64,1% dentro da carteira de financiamentos do Banco) (Pereira 2010b, p. 264)⁸⁴.

Em termos de distribuição entre países, dos 93 clientes, 16 eram de renda alta (17,2%), 43 de renda média (46,2%) e 34 de renda baixa (36,6%), agora incluídos como clientes do Banco. Do total de U\$9.436 milhões de empréstimos entre 1961 e 1969, U\$1.659 milhões foram para os de renda alta (17,6%), U\$4.467 milhões para os de renda média (47,3%), e U\$3.309 milhões para os países de renda baixa (35,1%) (Pereira 2010b, p. 264).

O fato é que, da década de 1950 à de 1960, o Banco Mundial praticamente dobrou de tamanho: de 56 países membros em 1955, uma década depois esse número era quase duas vezes maior. Isso significaria, necessariamente, novos clientes, novos financiamentos, e também mudança na distribuição de votos dentro da organização⁸⁵. Esta já seria uma década importante na consolidação do Banco Mundial como disseminador de políticas e práticas transnacionais. Com o maior número

⁸⁴ Havia ainda 1,7% dos projetos na área de água e saneamento, e 19,5% em outros setores, dentre eles créditos para importação industrial, assistência técnica e créditos para importação comercial; finanças; indústria e ajustamento estrutural.

⁸⁵ Tratarei mais adiante sobre a distribuição de poder dentro do Banco.

de países membros (e, conseqüentemente, clientes), o Banco aumentava a sua influência em termos mundiais.

*

Outras mudanças, internas, que ocorreram nesse período também marcaram os caminhos futuros do Banco, e valem ser mencionadas. Uma delas foi a criação do programa *Young Professionals* (YP – Jovens profissionais), que iniciou como um programa de recrutamento e treinamento de jovens profissionais, com o objetivo de prover um quadro de jovens “excepcionalmente brilhantes e academicamente bem treinados” que fariam carreiras longas na instituição, ascendendo a posições de alto nível.

O programa, que desde a sua primeira edição já fora bem-sucedido nos seus objetivos, começou a firmar um dos fortes elos do Banco Mundial: a sua relação com a *academia*, e internacionalmente. Na primeira leva, foram escolhidos 11 dos 200 candidatos: dois da França, um da Colômbia, um da Índia, um da Turquia, um das Filipinas, um da Suíça, um da Itália, um da Alemanha, um do Reino Unido e outro dos Estados Unidos (ou seja, quatro advindos dos países mutuários). Entre eles, todos homens, 5 com PhD em economia e os outros 6 com um ou mais certificados de mestrado (*master's degrees*), ou outras credenciais avançadas. Além dos economistas, os outros candidatos do grupo eram advogados ou engenheiros.

Outra mudança importante teve a ver com aberturas e contratações pouco comuns até então para as altas posições no Banco. Uma das mais notáveis foi a indicação, em 1965, de Mohammad Shoaib, proveniente de um país em desenvolvimento⁸⁶, como o primeiro vice-presidente. Mas a “aquisição” mais importante no período, no intuito de implementar um pretendido aperfeiçoamento do Banco em

⁸⁶ Antes disso, Mohammad Shoaib foi Ministro das Finanças do Paquistão entre o final da década de 1950 e meados da década de 1960. Shoaib já havia sido diretor executivo do Banco, e também responsável pela carteira de financiamentos do Paquistão dentro do organismo.

macroeconomia, foi a de Irving Friedman⁸⁷, trazido do FMI para assumir o cargo de principal conselheiro econômico da instituição.

Pode-se ver aí, igualmente, a entrada dos economistas na instituição, que já começara de forma seletiva e diferenciada. Foram tempos embrionários, mas importantes para o reforço da análise econômica no Banco Mundial, com a reconstituição do Departamento Econômico, e o incentivo para o recrutamento de economistas para o quadro de funcionários, preparando o terreno para a futura influência mais ampla que a análise macroeconômica exercerá dentro dele nas décadas seguintes.

Começa nesse período também, mesmo sem ser ainda um debate público, o que se tornará uma das maiores características do Banco Mundial e posterior motivo de crítica. Segundo Kapur, Lewis e Webb (1997 a), o setor do Banco Mundial ligado à América Latina começou a *influenciar cada vez mais as escolhas de macropolíticas nos países emprestadores*.

Os autores indicam que o departamento ligado ao hemisfério ocidental (como era chamado o setor ligado à América Latina), já usava, em meados dos anos 1960, como instrumento, os pacotes de conjuntos de empréstimos para projetos nos quais já se “*transportavam*” *recomendações de política macroeconômica*⁸⁸. Era um dos maiores efeitos do poder que os economistas começavam a ter no Banco Mundial. Como disseram Kapur, Lewis e Webb (1997a), apesar de talvez parecer estranho para os parâmetros dos futuros vice-presidentes e economistas chefes do Banco,

⁸⁷ Friedman fez graduação, mestrado e doutorado na Universidade de Columbia, em Manhattan, NY. Sua carreira começou no escritório do secretário do Tesouro norte-americano em 1941, e durante a II Guerra Mundial fora conselheiro financeiro do quartel do exército norte-americano na China. Ele havia entrado no FMI em 1946, e nos anos 1950 se tornou diretor de um departamento ligado às restrições cambiais, onde desenvolveu políticas que envolvem taxas de câmbio, as restrições aos pagamentos internacionais e práticas múltiplas moedas. Ao sair do Banco Mundial, em 1974, ele virou vice-presidente sênior e consultor para assuntos de operações internacionais do Citibank em Manhattan, e nos anos 1980 tornou-se consultor internacional sênior do *First Boston Corporation*. Nos anos 1980, teve posições de consultor nos Bancos de Desenvolvimento da África, Ásia e BID, entre outros. Cf. *The New York Times*, 23 de novembro de 1989. Disponível em <http://www.nytimes.com/1989/11/23/obituaries/irving-friedman-74-economist.html>, acesso em 10/04/2012.

⁸⁸ Apesar de experiências, em caráter de exceção na época, de financiamentos mais amplos não ligados a projetos específicos, como o caso da missão Bell na Índia, famosa na história do organismo.

posição que se tornou das mais importantes na organização⁸⁹, um ex-funcionário teria chamado a década de 1960 de a fase “econômica” do trabalho do Banco⁹⁰.

Comparando o trabalho cotidiano dos anos 1950, de foco na pesquisa dos funcionários centrais sobre as economias dos países (*country economics* e *central staff*), com os anos 1960, esses mantiveram os estudos de país, mas foram um embrião importante para o reforço da análise macroeconômica central do Banco, que começa, aos poucos, a permear todas as análises nacionais (Kapur; Lewis; Webb, 1997a, p.1178).

De fato, devido a sua pouca autonomia com relação ao governo norte-americano e, conseqüentemente, com a política externa deste, vários autores que analisaram a atuação do Banco Mundial no pós-guerra ressaltam como as transformações e ajustes na agenda da organização à época já estavam atrelados à necessidade norte-americana, em um contexto conturbado, de conter movimentos que consideravam potencialmente desestabilizadores da ordem do sistema capitalista (Arantes, 2004; Maranhão, 2009; Pereira, 2010).

Na opinião de alguns autores, o que preocupava o governo norte-americano, com relação à América Latina em especial, era que o conflito norte-sul (países ricos x pobres) fosse contaminado pelo conflito Leste-Oeste (países comunistas x capitalistas), sendo que, como diagnosticara Rostow já na sua posição de presidente do Conselho de Planejamento Político do Governo Kennedy, as áreas subdesenvolvidas seriam uma arena de oportunidades para os comunistas (Maranhão, 2009, p.27; Arantes, 2004, p.19). Nessa linha, a estratégia mobilizada pelo Banco Mundial⁹¹ e outras iniciativas no período em frentes bilaterais e

⁸⁹ O cargo de “Economista chefe” do Banco Mundial (*Senior Vice President and Chief Economist*) é um dos mais importantes na sua hierarquia organizacional. Atualmente a sua função é a de conselheiro direto do presidente e de toda a organização no que se refere às questões econômicas. A pessoa nessa posição também é responsável pela vice-presidência de Economia do Desenvolvimento (DEC - *The Development Economics Vice Presidency*), que tem como objetivo “aumentar a compreensão das políticas e programas de desenvolvimento através do provimento de liderança intelectual e serviços analíticos ao Banco e à comunidade do desenvolvimento” Disponível em <http://go.worldbank.org/615ISJ5XV0>; acesso em 01/06/2012.

⁹⁰ Entrevista de Burke Knapp mencionada em Kapur, Lewis e Webb (1997a, p.1178), também disponível no Programa de História Oral do Banco.

⁹¹ Comparativamente, o Banco Mundial ainda era uma instituição relativamente pequena. No ano

multilaterais (FMI, bancos regionais de desenvolvimento, Aliança para o Progresso⁹², USAID etc.), seria a promoção do crescimento econômico desses países via investimentos em infraestrutura básica para impulsionar a industrialização a partir do pressuposto de que *economias capitalistas bem consolidadas estavam menos propensas a tensões e conflitos sociais* e, portanto, *mais distantes do regime soviético* (Maranhão, 2009, p.27).

Essas questões não passaram em branco no período. Num contexto pós-guerra, de Guerra Fria e disputa pela confirmação da hegemonia norte-americana, os Estados Unidos começam a ser cada vez mais criticados e questionados. O debate que ganha força a partir da década de 1960 começa a utilizar a categoria *imperialismo* para tratar das relações de dominação, dependência, exploração derivadas das posições norte-americanas em relação aos então chamados países subdesenvolvidos. E nesse debate, também, os organismos multilaterais começam a ser percebidos como instrumentos do imperialismo norte-americano.

Debate ardente, frequentemente essas relações eram percebidas a partir das relações econômicas. No entanto, outros elementos começavam a surgir. Com relação ao Banco Mundial mais pontualmente, Teresa Hayter (1971), que trabalhou por alguns anos em projetos do organismo na América Latina, notaria, a partir de meados dos anos 1960, que os empréstimos do Banco eram aprovados não de acordo com as políticas divulgadas pelo organismo, mas devido ao maior ou menor “encontro” entre as políticas do Banco e as políticas de cada país (o que definia, por fim, se mais ou menos recursos seriam emprestados). Isso demonstrava a busca do Banco por uma ingerência nas políticas nacionais,

de 1962, o Banco contava com uma equipe de 881 funcionários, entre eles 349 profissionais. Para que se possa comparar, a USAID, também baseada em Washington, tinha um corpo de funcionários regular de 7218 (fora os estrangeiros no “campo”, em número de 5370), com 62% deles alocados no exterior (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1174). Em termos de recursos, naquele ano: BIRD e a AID US\$1,02 bilhões; USAID US\$ 2,5 bilhões; U.S. Export-Import Bank US\$ 1,9 bilhões (bilateral). Em termos de ideias, o BIRD era “alfabetizado” em questões macroeconômicas, mas muito menos ativo do que se tornaria posteriormente. Apesar da inclinação analítica que já podia ser observada, eles eram apresentados, na época, sobretudo através dos “*country studies*”. (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1174).

⁹² Pollini Júnior (1999, p.25) coloca que o discurso de Rostow deixa evidente que o desenvolvimento da América Latina estava subordinado à necessidade de conter a ameaça comunista, onde se amarrariam diversas iniciativas como a Doutrina Truman, o Plano Marshall e a Aliança para o Progresso.

preocupação maior da autora. Seu estudo e críticas, encomendados pelo Banco que ao final não aceitou publicá-los, denunciavam o mecanismo através do qual essa ingerência seria possível: o novo serviço oferecido que foi ganhando nome próprio, a saber, o de “assistência técnica”. No título do seu livro já estava exposta a crítica que muitos, nos anos 1970, fizeram ao Banco: o uso dos “auxílios” internacionais para promover o imperialismo norte-americano (*Aid as imperialism*, Hayter, 1971). Também pensando na América Latina, Octavio Ianni analisa a importância do multilateralismo para a despolitização das relações imperialistas, bem como atuação da tecnocracia internacional na manutenção das relações de dependência (com ênfase para o papel dos economistas), citando nomeadamente o FMI e o Banco Mundial em *Imperialismo na América Latina* (Ianni, 1974).

No mesmo período, alguns estudos começariam a apontar os instrumentos do *imperialismo cultural* através da educação. Conforme indicou Renato Ortiz (2006), o debate sobre imperialismo cultural surge nos anos 1960 e 1970, contexto no qual o campo intelectual estaria profundamente marcado pelo imaginário revolucionário, na “luta pela transformação da sociedade, no combate às imposições de ordem econômica” (Ortiz, 2006, p.160) e agrupava temas conhecidos como colonialismo, subdesenvolvimento, dependência⁹³. No geral, o foco das críticas com relação à educação, naquele período, eram as iniciativas que tinham maior relevância então, ligadas à USAID. No entanto, as ações do Banco Mundial em educação também começariam a ser ligadas ao *imperialismo cultural*. Como relatava Martin Carnoy (1974, p.311),

[...] a assistência para a educação da AID (Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional – USAID), o Banco Mundial e outras agências doadoras, incluindo fundações privadas e associações missionárias seriam ostensivamente projetadas para promoverem o crescimento econômico, mas as doações e subsídios para a educação, bem como a assessoria técnica

⁹³ No debate latino-americano havia, pelo menos, duas vertentes: a dominação estrangeira e a questão nacional. Ver, para uma revisão crítica sobre a noção de imperialismo cultural, “Revisitando a noção de imperialismo cultural” (Ortiz, 2006, p.153-177).

que os acompanha, coloca certas condições ao processo de desenvolvimento.⁹⁴

Diferentemente do início dos anos 1960, o cenário internacional a partir do final da década já não era tão animador. Segundo Pereira (2010b, p.270), à instabilidade no plano político internacional, ligada ao contexto da Guerra Fria e todos os seus eventos correlatos, se somaria a instabilidade econômica. O que impactaria mais diretamente ainda os organismos internacionais.

Esse é o contexto no qual teria ocorrido, conforme denominaram alguns, uma ruptura com o padrão Bretton Woods, dominante no pós-guerra, e do qual a década de 1970 parece ser uma passagem⁹⁵. Em termos políticos mais amplos – e independente da influência do pensamento keynesiano dentro do Banco Mundial, por si só fonte de interpretações diferentes, como já mencionei – o capitalismo do pós-guerra, conforme analisa Hobsbawm (1995), representaria uma reestruturação do capitalismo, uma espécie de liberalismo econômico e democracia social (ou, em termos americanos, herança política do *New Deal* Rooseveltiano), com substanciais empréstimos da URSS – que fora pioneira na ideia de planejamento econômico, também existentes na França e no Japão. Ainda, de acordo com Hobsbawm (1995), todos os homens que esboçaram aquilo que deveria constituir os princípios da economia mundial no pós-guerra e o futuro da ordem econômica mundial haviam vivido a Grande Depressão⁹⁶, e conheciam os riscos de não reformar o capitalismo, além de terem enfrentado a perspectiva do avanço do comunismo. Assim, para o autor, quatro coisas teriam parecido claras para os formuladores de decisões no período do pós-guerra:

⁹⁴ De acordo com Carnoy, a USAID, o Banco Mundial (BIRD), as fundações sem fins lucrativos norte-americanas como a Ford e a Rockefeller, e os governos da Grã-Bretanha e da França seriam de longe os maiores fornecedores mundiais de recursos de assistência educacional no período (1974, p.336). A USAID teria doado uma média de US\$ 85 milhões anualmente no final dos anos 1960, o BIRD em torno de US\$50 milhões anualmente, a Fundação Ford, cerca de US\$40 milhões. A UNESCO teria recursos mais limitados e basicamente forneceria auxílio técnico, de modo que teria bem menos influência sobre as políticas dos países do que os principais doadores de ajuda financeira (Carnoy, 1974, p.336).

⁹⁵ Sobre as tensões do sistema monetário internacional em torno da manutenção da compatibilidade do dólar com o ouro, e do rompimento unilateral dos EUA com o regime monetário de Bretton Woods, ver Pereira 2010b, p.271.

⁹⁶ Como Keynes, que estava na vida pública desde 1914, e sua importante obra em 1944.

A catástrofe do entreguerras, que de modo nenhum se devia deixar retornar, se devera em grande parte ao colapso do sistema comercial e financeiro global e à conseqüente fragmentação do mundo em pretensas economias ou impérios nacionais autárquicos em potencial. O sistema global fora um dia estabilizado pela hegemonia, ou pelo menos centralidade, da economia britânica e sua moeda, a libra esterlina. No entreguerras a Grã-Bretanha e a libra não eram suficientemente fortes para carregar esse fardo, que agora só podia ser assumido pelos EUA e o dólar. (...) Terceiro, a Grande Depressão se devera ao fracasso do livre mercado irrestrito. Daí em diante o mercado teria que ser suplementado pelo esquema de planejamento político e administração econômica, ou trabalhar dentro dele. Finalmente, por motivos sociais e políticos, não se deveria permitir um retorno do desemprego em massa. Formuladores de decisões fora dos países anglo-saxônicos pouco podiam fazer com relação à reconstrução do sistema comercial e financeiro mundial, mas achavam bastante conveniente a rejeição do velho liberalismo de livre mercado. Forte orientação e planejamento estatais em assuntos econômicos não eram novidades em vários países, da França ao Japão. Mesmo a posse e administração de indústrias pelo Estado eram bastante conhecidas, e haviam se ampliado bastante em países ocidentais após 1945. (Hobsbawm, 1995, p. 266-7).

Em suma, por diferentes motivos, como relata Hobsbawm,

[...] os políticos, autoridades e mesmo muitos dos homens de negócio do ocidente do pós-guerra se achavam convencidos de que um retorno ao *laissez-faire* e ao livre mercado original estava fora de questão. Alguns objetivos políticos – pleno emprego, contenção do comunismo, modernização de economias atrasadas, ou em declínio, ou em ruínas – tinham absoluta prioridade e justificavam a presença mais forte do governo. [...] [Assim,] durante mais ou menos 30 anos houve consenso entre os pensadores e formuladores de decisões ‘ocidentais’, notadamente nos EUA, acerca do que outros países do lado não comunista podiam fazer, ou melhor, o que não podiam. Todos queriam um mundo de produção e comércio externo crescentes, pleno emprego, industrialização e modernização e

estavam preparados para consegui-lo, se necessário, por meio de um sistemático controle governamental e administração de economias mistas, e da cooperação com movimentos trabalhistas organizados, contanto que não fossem comunistas. A Era de Ouro teria sido impossível sem esse consenso do que a economia de empresa privada ('livre empresa' era o nome preferido) precisava ser salva de si mesma para sobreviver. (Hobsbawm, 1995, p.267-8).

A passagem dos anos 1960 para os anos 1970, no entanto, parece ter acompanhado, lentamente, crise após crise, a *dissolução desse consenso*, sendo o seu ponto culminante o final dos anos 1970. Mas, antes disso, vale acompanhar mais detidamente as mudanças dos anos 1970 no Banco Mundial, também para observar como ele vai respondendo a essas transformações mais amplas, se adaptando, e também *se firmando como um ator global* (o que se solidificará, como veremos, nos anos 1990).

1.2. Pós-Bretton Woods e a consolidação do Banco Mundial como agência de desenvolvimento: políticas sociais para os países em desenvolvimento pensados a partir de Washington, D.C. (1968-1981)

Apesar do contexto de crescimento, e também de a década de 1960 ter sido declarada como a “década do desenvolvimento” pelo ex-presidente norte-americano John Kennedy (e pelas Nações Unidas), esses ainda seriam tempos embrionários desse tema (desenvolvimento) no Banco Mundial. A mudança da relação do Banco com a temática vai se dar, de fato, na gestão de Robert McNamara, um dos seus mais renomados presidentes (1968-1981).

McNamara assumiu o cargo em abril de 1968, sob a indicação do então presidente norte-americano, o democrata Lyndon Johnson, mas permaneceria na gestão do Banco Mundial por mais de 13 anos, atravessando os governos dos presidentes norte-americanos Richard Nixon, Gerald Ford, Jimmy Carter e pegando inclusive o início da gestão de Ronald Reagan, quando fora substituído no Banco Mundial por Tom Clausen.

Naquele contexto, mas também posteriormente, os que criticaram a sua escolha pareciam não gostar da proximidade do Banco Mundial não só com a política externa norte-americana, mas, sobretudo, com a questão da segurança, identificada à figura, e perceptível no discurso, de McNamara. Mesmo dentro dos EUA, McNamara nunca fora desvinculado da sua participação na guerra do Vietnã, durante o tempo em que permaneceu como Secretário de Defesa dos Estados Unidos (1961 a 1968, nas gestões de Kennedy e, após o seu assassinato, de Johnson), antes de assumir a presidência do Banco Mundial. Essa talvez tenha sido a imagem que mais permaneceu vinculada à McNamara, que, no entanto, antes de trabalhar como Secretário de Defesa, também foi presidente da Ford Motor Company⁹⁷.

Na sua gestão no Banco Mundial, indicado por Johnson, a instituição foi transformada em vários sentidos. Um dos aspectos mais lembrados seria a ênfase no combate à pobreza. À primeira vista não deixa de ser paradoxal que a gestão de McNamara no Banco Mundial, com todo o seu histórico ligado à segurança, tenha ficado conhecida justamente por encampar uma agenda contra a pobreza.

Além do tema estar também presente na agenda de outros organismos internacionais no período, para McNamara, conforme explica Pereira (2010b), a relação entre pobreza e instabilidade política era válida para qualquer sociedade marcada por desigualdades profundas, e se refletiria em problemas de segurança. Assim, “tendo em vista o processo mais amplo de alargamento da distância entre nações ricas e pobres no pós-guerra, McNamara considerava – seguindo a mesma linha de outros intelectuais do *establishment* norte-americano, como W. W. Rostow – que o ‘atraso’ econômico de alguns países e as contradições da modernização capitalista em outros abriam as portas para a influência comunista (...)” (Pereira 2010 b, p.261).

⁹⁷ Sobre McNamara, ver entre outros, seus livros (McNamara, 1968, 1974, 1981, 1995), esse último autobiografia “In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam” (Em Retrospectiva: a Tragédia e Lições do Vietnã), com Brian VanDeMark, que inspirou o conhecido documentário *The Fog of War: Eleven Lessons from the Life of Robert S. McNamara* (Sob a Névoa da Guerra: Onze Lições da Vida de Robert S. McNamara), de Errol Morris. Sobre a sua gestão no Banco, ver McNamara (1981). Para Pereira (2010 b, p.260) “se, antes da sua chegada, o Banco era ‘quase um apêndice do Tesouro dos EUA’, com ele a instituição se aproximou mais da área política do que da área econômica do Estado norte-americano”.

Partindo desses pressupostos, McNamara teria escrito, ainda quando Secretário de Defesa dos Estados Unidos, pouco antes de assumir o Banco que

[...] permanece o fato incontestável de nossa segurança estar diretamente ligada à segurança desse novo mundo em desenvolvimento [...]. Numa sociedade que está se modernizando, segurança significa desenvolvimento [...]. Sem desenvolvimento interno, pelo menos em grau mínimo, ordem e estabilidade são impossíveis. (McNamara *apud* Pereira, 2010b, p.261, grifo nosso).

Mas, McNamara não era o único, certamente, a fazer relações entre desenvolvimento e segurança no contexto da Guerra Fria. Também, em termos da política externa norte-americana, crescia a convicção, a partir do final dos anos 1960 e início do seguinte em Washington, de que era necessário aumentar a assistência multilateral em relação à ajuda bilateral (Pereira, 2010b, p.261)⁹⁸. Nesse período, não aleatoriamente, o Banco Mundial teve uma das suas fases de maior crescimento.

McNamara teria o propósito de efetivar iniciativas para que a organização fosse vista como uma “agência de desenvolvimento” e não mais como um “banco”⁹⁹. E parece que ele foi bem-sucedido na medida em que, justamente nesse período, o Banco teria emergido como um proeminente “guru do desenvolvimento” no cenário internacional (Kapur, 2002, p.57).

⁹⁸ Conforme Pereira (2010b, p.261), “para o governo, os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) poderiam alavancar fundos para os países da periferia, importantes do ponto de vista geopolítico, sem desgastar ainda mais o apoio doméstico à assistência internacional. Além disso, a roupagem multilateral permitiria aos EUA despolitizar a assistência externa e evitar tensões diretas com certos governos, como poderia ocorrer pela via bilateral. A ênfase na assistência multilateral também aliviaria os custos financeiros da política externa norte-americana, num contexto de dificuldades econômicas para os EUA. Por fim, a roupagem multilateral dos BMDs permitiria a Washington contornar as críticas internas à guerra do Vietnã e ao apoio dos EUA a golpes militares e regimes ditatoriais que se espalhavam pelo então chamado Terceiro Mundo”. Isso ocorreria após o abandono, no final dos anos 1960 e início dos 1970, da política de contenção que marcava a política externa norte-americana a partir da década de 1947.

⁹⁹ A indicação McNamara (1991) fará referência a uma entrevista concedida por Robert McNamara a John Lewis, Richard Webb, Devesh Kapur, em 1991, para o *Brookings Institution World Bank History Project*, que resultou na publicação de Kapur, Lewis e Webb (1997 a; 1997 b). A transcrição da entrevista está disponibilizada pelo Programa de História Oral do Banco Mundial, disponível em <<http://go.worldbank.org/L3GL0FJJJ0>>; acesso em 30/05/2012.

Bem, eu sabia tão pouco sobre desenvolvimento no Banco quando eu cheguei lá que, duas ou três semanas depois que eu cheguei eu fui – em uma manhã de sábado - sozinho, e peguei o atlas. Eu ainda o tenho, logo ali, sob o globo que me foi dado por colaboradores, Cy [Cyrus R.] Vance e outros do Departamento de Defesa, quando eu sai. Eu peguei o atlas, e fui até os países em desenvolvimento, e eu escrevi, e escrevi em frente a cada um deles a quantidade de empréstimos em curso àquele país (McNamara, 1991).

O termo “agência de desenvolvimento”, como relatou McNamara (1991), teria a conotação de que o Banco deveria ser mais sensível a certos objetivos ligados ao avanço social e econômico nos países em desenvolvimento, e pressupunha, também, que o alcance desses objetivos requereria não apenas ações da parte deles e de seus líderes, mas assistência externa, tanto técnica quanto financeira.

Logo no início da sua gestão, McNamara deu continuidade a uma das últimas iniciativas do seu antecessor e nomeou um conjunto de especialistas em desenvolvimento e líderes políticos para avaliar as necessidades e os resultados de 20 anos de auxílio ao desenvolvimento (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1180; Salles, 2010).

O trabalho ficou conhecido como Relatório Pearson (Relatório da Comissão de Desenvolvimento Internacional), em homenagem ao seu líder, o ex-primeiro ministro canadense e prêmio Nobel da Paz Lester B. Pearson (Nogueira, 1998; Salles, 2010, p.81). Esse documento teria sido central para os avanços posteriores no campo do desenvolvimento, uma vez que conseguira manifestar um certo descontentamento que começava a haver com relação ao bom desempenho e aos resultados das políticas para o desenvolvimento (Nogueira, 1998, p.108; Salles, 2010, p.80; Pereira, 2010).

A principal inquietação dos organismos multilaterais era, conforme Salles (2010, p.80),

[...] a desconfiança de que a estratégia adotada por eles não seria suficiente para promover o desenvolvimento dos países pobres, pois a despeito dos bilhões de crédito disponibilizados pelo Banco Mundial e governos doadores e das assistências técnicas providas

pela ONU, os países beneficiados pela cooperação continuavam em situações de miséria e atraso econômico.

Apesar de o relatório ter sido encomendado pelo Banco Mundial foi necessária, para a elaboração do estudo, uma constante interlocução entre os especialistas da equipe Pearson com funcionários e autoridades das Nações Unidas e outras organizações internacionais do campo do desenvolvimento, em especial, o DAC, vinculado à OCDE (Salles, 2010).

Naquele contexto, já se tinha, conforme Salles (2010, p.81),

[...] uma visão mais clara do desenho institucional da ajuda para o desenvolvimento, de quais eram as organizações oficiais que atuavam especificamente com políticas de assistência internacional e também de quais eram os campos de ação possíveis em torno dessa temática.

Definia-se, no relatório, não apenas a “prática oficial de desenvolvimento”, mas delimitavam-se, também, os agentes elegíveis para a sua atuação (excluindo aí os fluxos financeiros e técnicos que não tinham qualquer caráter concessional, ajudas militares, bem como os agentes não oficiais, como organizações não-governamentais e agências não reconhecidas pela OCDE), o que foi percebido por alguns como, seguindo com a autora,

[...] uma tomada de posição das organizações internacionais enquanto agentes para definição das regras do jogo e, principalmente, de um posicionamento em relação às dinâmicas próprias da política internacional. (Salles, 2010, p.82).

Seria essa uma manifestação de que, para além do Banco Mundial, haveria um campo do desenvolvimento em fase de maior maturação.

O relatório final produzido por esse grupo, concluído em 1969, fora submetido e examinado na reunião anual da Junta de Governadores do Banco Mundial de 1969 e teria também influenciado a gestão de McNamara (Nogueira, 1998, p.108). Entre os vários pontos críticos, o

relatório apontava, com relação às organizações internacionais, a necessidade de expansão da via multilateral em relação à bilateral:

[...] somente com recursos assim, muito aumentados, é que as agências internacionais de desenvolvimento poderão representar um papel significativo na compensação das distorções causadas pelos critérios bilaterais de distribuição (Pearson *apud* Salles, 2010, p.84).

Não por acaso, a primeira recomendação colocada pelo Relatório para fortalecer as organizações internacionais de desenvolvimento é que “os provedores da ajuda aumentem doações e subscrições de capital para programas multilaterais de ajuda ao desenvolvimento, para um mínimo de 20 por cento do fluxo total de assistência oficial ao desenvolvimento, até 1975” (Pearson *apud* Salles, 2010, p. 84).

Além disso, o relatório apontaria falhas na atuação em setores importantes da cooperação para o desenvolvimento, tais como “planejamento familiar, desenvolvimento rural integrado, empresas industriais do setor público ou financiamento de projetos de pequena escala”, e questões como agricultura, *educação* e indústria precisariam de uma maior atenção bem como questões de natureza técnica como administração, formação de instituições, estudos de viabilidade e preparação de projetos (Salles, 2010, p.83-4). Ainda, havia uma demanda por participação dos países em desenvolvimento não só como beneficiários, mas como *tomadores de decisão* nos arranjos multilaterais, que foi ganhando força ao longo dos anos 1960, sendo que “representantes desses países acreditavam que sua participação orientaria melhor as práticas e políticas desses organismos face as especificidades particulares do desenvolvimento em cada país”. (Salles, 2010).

O relatório, em parte, alimentaria algumas das preocupações anunciadas por McNamara já no seu primeiro discurso como presidente¹⁰⁰, e, no sentido mais prático, também lhe deu elementos para argumentar em busca de novas formas de financiamento para o Banco, expansão das

¹⁰⁰ Nos quais McNamara anunciava a desigualdade de renda no sistema internacional havia aumentado; em segundo lugar, porque a maior parte da população permanecia em condições de pobreza, apesar do aumento das taxas de crescimento econômico em grande parte dos países da periferia.

atividades para novas regiões e setores, e lhe facilitou, também, conseguir novos aportes dos países doadores para a AID, alvo sempre de muitas negociações.

No entanto, o que articularia as ações de McNamara – e acabaria ficando como marca da sua gestão – seria o discurso sobre a pobreza (Pereira, 2010b; Ugá, 2004; Maranhão, 2009). McNamara teria sido capaz de perceber, diferentemente da maioria dos economistas que trabalhavam à época no Banco, que já não era mais válido considerar que crescimento econômico necessariamente levaria à redução da pobreza¹⁰¹, e isso possibilitou a distinção analítica dos dois, permitindo que pudessem ser abordados de forma separada e direta (Pereira, 2010 b, p.262).

Assim, se o início da gestão de McNamara teria sido acompanhada dessa nova orientação, de redução “direta” da pobreza, pode-se ver, no entanto, em retrospecto, que as suas ações seriam mais voltadas (para o que foi chamado de) “pobreza absoluta” do que para a redistribuição da riqueza, o que tornou a sua abordagem mais conveniente e de mais fácil aceitação dentro do Banco (Kapur; Lewis; Webb, 1997a, p.1185)¹⁰².

Essa definição teria trazido novos setores para a carteira de financiamentos do Banco Mundial, como a agricultura (na verdade, a agropecuária, setor que teria a maior expansão dentro do portfólio da organização), e outros itens ligados à área “social”, tradicionalmente considerados não-produtivos dentro da organização, por não gerarem retornos econômicos imediatos em moeda forte, mas que a partir de então, ligados ao combate à pobreza, começam a ser mobilizados: educação, fornecimento de água potável, saneamento básico, nutrição, saúde primária, habitação urbana (e urbanização de favelas) e planejamento familiar (e controle populacional – uma das grandes preocupações no período), entre outros (Pereira, 2010 b, p.262). Assim, aos poucos a composição da carteira do Banco Mundial, em relação aos seus

¹⁰¹ Segundo Pereira (2010b, p. 265) “enquanto questão teórica, a pobreza era um assunto praticamente desconsiderado pela doutrina econômica dominante. Na literatura acadêmica, o tema figurava de modo vago e pejorativo, frequentemente associado à beneficência e ao assistencialismo. Antes de McNamara, aliás, a agenda extra-econômica do Banco Mundial falava em ‘necessidades sociais’, não em ‘pobreza’. A própria palavra não fazia parte do vocabulário corrente do *staff*”.

¹⁰² Para uma análise sobre o discurso do Banco Mundial sobre a pobreza, sobretudo após os anos 1990, ver Maranhão (2009).

financiamentos, iria sendo alterada, como se pode ver abaixo. Na gestão McNamara, a educação (como será analisado a frente), começa a ser debatida nos primeiros documentos de política educacional do Banco.

Quadro 1.2.1: Empréstimos do Banco Mundial por setor – 1961-82 (em percentual)

<i>Setores</i>	<i>1961-1969 (%)</i>	<i>1969-1973(a) (%)</i>	<i>1974-1982 (%)</i>
Transporte, energia e telecomunicações (b)	64,1	47	35
Agricultura	12,2	20	29
Educação	2,5	5	4
População, saúde e nutrição	0	1	1
Desenvolvimento urbano	0	0,5	2
Água e saneamento	1,7	5	5
Outros (c)	19,5	21,5	24

Fonte: Pereira (2010 b, p.264). Informações do autor. (a) O período McNamara inclui os compromissos de 1o. de julho de 1968 a 30 de junho de 1982, com base no pressuposto de que os compromissos de empréstimo feitos durante o ano fiscal de 1982 refletem decisões e preparação realizadas sob McNamara. (b) Inclui mineração. (c) Inclui as seguintes rubricas: créditos para importação industrial; assistência técnica e créditos para importação comercial; finanças; indústria e ajustamento estrutural.

No que se refere à alocação geográfica dos projetos, decidiu-se que os desembolsos para a Ásia deveriam ser intensificados, mas os “alvos” prioritários seriam a África e a América Latina, mudando também a composição regional dos empréstimos do Banco Mundial.

A projeção de novos temas, e em novas regiões, seria destaque na atuação do Banco no período e rapidamente começaria a se perceber a sua influência na *legitimação* de novas agendas. O discurso do presidente no encontro anual do Banco Mundial e do FMI (*Annual meetings*) atraiu olhares de todo o mundo¹⁰³.

O Banco não promoveria apenas novos temas, mas modos de olhar os temas: havia princípios centrais que guiavam essas declarações. Um dos principais seria, por exemplo, o de que a igualdade poderia ser

¹⁰³ Conforme descrevem Kapur, Lewis e Webb (1997a, p.1185), os temas, ênfases e conteúdos dessas declarações começaram a envolver uma parte cada vez maior do *staff* e começaram a ser tratadas 9 a 10 meses antes do evento.

promovida sem queda no crescimento ou perda de eficiência, crenças colocadas com tanta intensidade e convicção no período que não eram facilmente questionadas.

Segundo Kapur, Lewis e Webb (1997a, p.1185), McNamara tinha interesses em áreas bastante distintas, e esses, de certo modo, se refletiam na sua gestão no Banco Mundial. Ao mesmo tempo em que conhecia profundamente estatísticas e produções de dados¹⁰⁴, planejamentos e relatórios, preocupava-se com a eficiência e a qualidade dos projetos, tinha interesse pelo tema do desenvolvimento e, igualmente, conseguiu alavancar a bandeira do combate à pobreza. Além disso, McNamara possuía um intenso conhecimento da gestão que o Banco fazia dos empréstimos dos países, e das condições relacionadas às fontes de recursos que a organização dispunha (Kapur; Lewis; Webb, 1997a, p.1185). Na sua gestão, realizou-se uma supervisão tão próxima da comercialização de títulos da organização no mercado financeiro internacional, reduzindo a sua dependência de Wall Street, que foi possível aumentar imensamente as fontes de recursos que o Banco dispunha para efetivar seus financiamentos¹⁰⁵.

A busca de recursos para o Banco (somando novas fontes de recursos no mercado financeiro a novos recursos dos países doadores, no caso da AID), nesse período, possibilitou que o organismo continuasse crescendo mesmo com as crises do petróleo na década de 1970¹⁰⁶. Os resultados apareceram rapidamente nos números referentes aos financiamentos e, em nome do “ataque à pobreza”, os empréstimos para o quinquênio 1968-73 ultrapassariam a marca do que havia sido desembolsado nos primeiros vinte anos de operações (Pereira, 2010b, p.264).

¹⁰⁴ Aliás, parece ter sido essa primeira habilidade que o levou à I Guerra Mundial, ainda quando estudante em Harvard.

¹⁰⁵ Internamente, McNamara teria contratado Eugene Rotberg para procurar novas fontes de capital fora dos bancos do norte dos Estados Unidos, que até então teriam sido a fonte primária de financiamento do Banco, e McNamara tentava, ainda, entrar no mercado alemão. Com o tempo o Banco foi avançando no mercado de título a nível global para aumentar o capital disponível.

¹⁰⁶ Ainda nos anos 1970, o Banco fez um acordo com os países do OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo, criada nos anos 1960), para aumentar os seus compromissos na organização (em US\$2 bilhões em 1974, e com 3% do seu PIB). Site dos Arquivos do Banco, página de Robert Strange McNamara, Disponível em <<http://go.worldbank.org/44V9497H50>>; acesso em 30/05/2012.

O Banco crescia: os financiamentos estavam em forte ascensão. Quando comparada com a gestão anterior, a carteira de empréstimos da gestão de McNamara era bastante distinta com relação à quantidade de recursos, e também distribuição dos mesmos entre os países, como se pode ver no quadro abaixo. De 93 países clientes, o Banco passaria a 114, mas, o que mais chama a atenção é, sem dúvida, o aumento no volume de empréstimos: passando de U\$ 9.436 milhões (no período de 1961 a 1969) para U\$90.421 milhões (no período de 1969 a 1982), o Banco quase multiplicou por 10 a sua capacidade de emprestar recursos. Ainda, se antes 17,2% dos seus clientes ainda eram países de renda alta (com 17,58% dos financiamentos), teriam passado a 9,65% do número de clientes no período posterior, mas levando menos do que 2% dos recursos, agora destinados sobretudo aos países de renda média (60,55%) e baixa (37,7%).

Quadro 1.2.2. Volume de empréstimos do Banco Mundial entre 1961-82. Milhões de dólares

Faixa de Renda	Anos 1961-1969			Anos 1969-1982 (a)		
	Países	No. de clientes	Total	Países	No. de clientes	Total
Renda alta	Japão, Taiwan, Espanha, Finlândia, Nova Zelândia, Austrália, Itália, Cingapura, Israel, África do Sul, Dinamarca, Noruega, Islândia, Irlanda, Grécia e Áustria	16 (17,2%)	1659 (17,58%)	Bahamas, Chipre, Finlândia, Grécia, Islândia, Irlanda, Israel, Nova Zelândia, Cingapura, Espanha e Taiwan	11 (9,65%)	1.581 (1,75%)
Renda média	Afganistão, Argentina, Argélia, Bolívia, Botsuana, Brasil, Camarões, Chile, Chipre, Colômbia, Congo, Costa do Marfim, Costa Rica, Coreia do Sul, El Salvador, Equador, Filipinas, Gabão, Guatemala, Irã, Iraque, Iugoslávia, Jamaica, Jordânia, Malásia, Malta, Marrocos, Maurício, México, Panamá, Papua Nova-Guiné, Paraguai, Peru, Portugal, Senegal, Síria, Suazilândia, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turquia, Uruguai e Venezuela	43 (46,24%)	4467 (47,34%)	Argélia, Argentina, Barbados, Bolívia, Bósnia-Herzegovina, Botsuana, Brasil, Camarões, Chile, Colômbia, Congo, Costa Rica, Croácia, Djibuti, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Fiji, Gabão, Guatemala, Indonésia, Irã, Iraque, Jamaica, Jordânia, Coreia do Sul, Líbano, Macedônia, Malásia, Maldivas, Maurício, México, Marrocos, Omã, Panamá, Papua Nova-Guiné, Paraguai, Peru, Filipinas, Portugal, Romênia, Senegal, Eslovênia, Ilhas Salomão, Suazilândia, Síria, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turquia, Uruguai, Venezuela, Samoa Oeste e Iugoslávia.	55 (48,25%)	54.747 (60,55%)
Renda baixa	Benin, Burquina Fasso, Burundi, Chade, Etiópia, Gana, Guiana, Guiné, Haiti, Honduras, Índia, Indonésia, Lesoto, Libéria, Madagascar, Maláui, Mali, Mauritânia, Nicarágua, Níger, Nigéria, Paquistão, Quênia, República Central Africana, Serra Leoa, Somália, Sri Lanka, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda, Zaire, Zâmbia e Zimbábue	34 (36,56%)	3309 (35,07%)	Afganistão, Bangladesh, Benin, Burquina Fasso, Burundi, República Central Africana, Chade, China, Comores, Costa do Marfim, Egito, Guiné Equatorial, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiana, Haiti, Honduras, Índia, Quênia, Laos, Lesoto, Libéria, Madagascar, Maláui, Mali, Mauritânia, Mianmar, Nepal, Nicarágua, Níger, Nigéria, Paquistão, Ruanda, Serra Leoa, Somália, Sri Lanka, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda, Vietnã, Iêmen, Zaire, Zâmbia e Zimbábue	48 (42,11%)	34.093 (37,7%)
Total		93 (100%)	9.435 (100%)		114 (100%)	90.421 (100%)

Fonte: Pereira (2010 b, p.263; adaptações de percentual elaboradas pela autora). Informações fornecida pelo autor: (a) O período McNamara inclui os compromissos de 1o de julho de 1968 a 30 de junho de 1982, com base no pressuposto de que os compromissos de empréstimo feitos durante o ano fiscal de 1982 refletem decisões e preparação realizadas sob McNamara.

Para cada Estado cliente foram estabelecidas metas anuais de empréstimos e se definiu que a eficiência profissional de cada funcionário seria avaliada segundo o volume de recursos envolvido nos projetos sob sua responsabilidade¹⁰⁷. Assim, o imperativo de “mover o dinheiro” a qualquer custo teria se tornado, desse modo, um dos traços mais marcantes da cultura organizativa do Banco Mundial (Pereira, 2010b, p.264). Para criar a demanda pelos seus recursos financeiros, o Banco enviava seus técnicos para que “vendessem” projetos financiáveis aos governos dos Estados clientes, que, por sua vez, teriam interesses nos novos recursos por entendê-los, também, como um catalisador de empréstimos externos públicos e privados (Pereira, 2010 b, p. 263).

Ainda, a aquisição do rótulo de agência líder na promoção do desenvolvimento no mundo parecia acompanhar o envolvimento do Banco com quase todos os aspectos do desenvolvimento, inclusive setores que seriam tidos como arriscados segundo a sua lógica interna.

O risco assumido pela entrada em novas regiões e setores na carteira de financiamento teria que ser controlado de alguma forma, sobretudo tendo em conta a dominância da lógica *financeira* dentro do Banco. Como acentuaram Kapur, Lewis e Webb (1997a, p.1182), uma série de mecanismos foram gradativamente incorporados às operações do Banco Mundial e, nesses anos, foram reforçados.

Uma das estratégias utilizadas era que qualquer atividade ou importância, sobretudo relacionada aos financiamentos de projetos, tinha que ser registrada, indubitavelmente, em papel. O resultado dessa ênfase teria sido um crescimento enorme da quantidade de relatórios internos, num processo também de burocratização: de uma média anual de 101 em 1950, para 204 nos anos 1960, para 715 na década de 1970.

A primeira parte da documentação de alguma missão exploratória de projeto individual seria revisada e editada por uma série de supervisores, um após o outro, até que chegasse no vice-presidente do

¹⁰⁷ Contudo, é importante ter em conta a diferença entre discurso e prática. Conforme ressalta Pereira (2010b, p.269) “apesar de todas as exortações em prol da ‘luta contra a pobreza extrema’, ao longo da gestão McNamara os empréstimos do Banco para projetos com algum componente (não necessariamente majoritário) ‘orientado à pobreza’ oficialmente não ultrapassaram um terço do total. Entretanto, esta cifra está superestimada, pois o *staff* exagerava o grau de cobertura dos projetos, aumentando o número de beneficiários considerados pobres, pois a ascensão profissional dependia do volume de empréstimos sob supervisão de cada funcionário”.

comitê de empréstimos, e partir daí uma nova série de documentos e relatórios extras sobre o mesmo projeto faria o mesmo circuito (Kapur; Lewis; Webb, 1997b, p.1182). Os memorandos individuais e relatórios teriam se tornando cada vez mais detalhados e longos e, a partir desse período, o Banco teria ficado conhecido por ter um processo decisório prolixo e complexo¹⁰⁸. A documentação parecia se proliferar, com revisões de decisões prévias, e revisões das revisões. Tudo isso teria culminado no Departamento de Avaliação das Operações (que havia começado como uma Unidade de Avaliação das Operações nos anos 1970) junto de todo um conjunto de iniciativas para avaliar a qualidade das atividades do Banco (Kapur; Lewis; Webb, 1997a, p.1182).

Se, por um lado, os procedimentos seriam alimentados por uma cultura de precaução, por outro, a ausência de restrições orçamentárias parecia permitir que os gastos de recursos (incluindo o uso do tempo) crescessem sem maiores dilemas. Esse período teria fortalecido a imagem do Banco Mundial como uma organização de processos longos e burocráticos, com muitos anos nas rodadas que envolviam desde a primeira visita ao país cliente, elaboração de estudos, elaboração do projeto, aprovação do mesmo, liberação do recurso, e todas as outras pessoas e processos que demandavam.

O Banco que McNamara recebia para gerir, como se pode perceber, estava em plena expansão, e com a nova gestão não apenas continuou assim, mas cresceu ainda mais rapidamente. Entre 1965 e 1975, o número de países membros aumentou de 102 para 125 no BIRD, e de 94 para 114 no AID.

Além da abrangência das atividades e países envolvidos, outro ponto que chamaria a atenção seria o crescimento do número de funcionários do Banco. A quantidade de “*Professional staff*” teria aumentado de 752 para 2552 funcionários em um período de 13 anos (Kapur; Lewis; Webb, 1997a, p. 1181). Ou seja, um banco que tinha mais do que triplicado

¹⁰⁸ Kapur, Lewis e Webb (1997a, p.1182) citam uma carta de um vice-presidente ao seu superior informando a sua dificuldade de controlar o tamanho dos “*appraisal reports*” sobre os quais seus apelos não faziam mais efeitos (havia recebido um relatório com 275 páginas). E afirmando que não aceitaria relatórios com mais de 50 páginas de texto, e 100 incluindo os anexos. Os autores registram outros depoimentos falando que o tamanho dos “*Country economic and sector reports*” tinham entre 300 e 400 páginas.

o seu tamanho. Esse crescimento pareceu ser acompanhado de algumas alterações no perfil dos funcionários.

Na entrevista em que McNamara relata a sua intenção inicial de transformar o BM em uma agência de desenvolvimento (McNamara, 1991), o ex-presidente menciona que teria metas de expansão para o Banco e para o número de funcionários, mas com um adendo relevante: tinha como objetivo central reduzir o percentual de funcionários norte-americanos, particularmente oriundos dos Estados Unidos, e aumentar o percentual de funcionários de países em desenvolvimento. E parece que, conforme descrevem Kapur, Lewis e Webb (1997a, p. 1181), a estratégia teria sido seguida em alguma medida: o corpo de funcionários teria se tornado mais diversificado, aumentando o número de mulheres em posições técnicas e administrativas, sendo representantes dos países em desenvolvimento (Kapur; Lewis; Webb, 1997a, p. 1181). Chama a atenção, ainda, que o Banco tenha começado a classificar gênero e nacionalidade no perfil dos seus funcionários¹⁰⁹.

No entanto, se ao Banco Mundial foram sendo incorporados novos países membros como seus sócios, se os projetos e financiamentos foram alcançando outros países e regiões, e seus funcionários foram adquirindo um perfil mais diversificado em termos de nacionalidade, algumas características de homogeneidade e centralidade pareciam ser reforçadas.

Uma delas seria ligada ao reforço do papel dos economistas dentro da instituição. Em termos de formação, um número considerável de técnicos, especialistas em relações legais e públicas começam a entrar no Banco, mas a dominância de funcionários com formação econômica, em finanças ou em administração cresceu ainda mais. Os economistas estavam, especialmente, em dois lugares dentro do Banco, mesmo que comumente migrando de um para o outro: havia um corpo de funcionários mais amplo ligado à pesquisa, dedicado, de algum modo como seria em uma universidade, ao “desenvolvimento de conhecimento novo” – na verdade, eles deveriam disseminar os efeitos das operações do Banco, mas, adicionalmente, a sua missão primordial era reforçar a

¹⁰⁹ Kapur; Lewis e Webb (1997 a, p.1181) indica relatório de 1969 “Bank Staff Nationality Distribution”, 22 de maio de 1969.

imagem do Banco Mundial fora da instituição (Kapur; Lewis; Webb, 1997a, p.1181). A missão do setor de pesquisa era estabelecer uma base sólida de dados e conceitos para a formulação mais abrangente de políticas e programas econômicos e, assim, apoiar tanto a expansão das operações financeiras como coordenar esforços para encontrar os meios replicáveis necessários à operacionalização de projetos “sociais” (Pereira, 2010 b, p.265).

Nessa época, no início dos anos 1970, como afirma Pereira (2010b, p.265), a estruturação da área de pesquisa econômica no Banco Mundial ganhou apoio decisivo, com a criação do cargo de economista-chefe, para o qual foi nomeado Hollis Chenery, ex-funcionário da USAID e professor de Economia em Stanford e Harvard, ilustrando o reforço dos vínculos do Banco com acadêmicos de destaque nas mais importantes instituições norte-americanas, o que começa a ser cada vez mais frequente¹¹⁰.

Além disso, o departamento de pesquisa recebeu fartos recursos para se equipar, contratar pesquisadores, pagar viagens e financiar publicações. Esse parece ter sido um movimento importante na amarração das ideias com os financiamentos do Banco. Nesse período, os funcionários do Banco teriam consolidado um perfil de serem bem treinados, aplicados, e com uma média de capacidade alta, autoconfiantes nas suas operações e tipicamente tinham “*the denationalized homogeneity that had been developing in the Bank’s earlier periods*”. (Kapur; Lewis; Webb, 1997a, p.1181).

O departamento de pesquisa do Banco teria crescido bastante no período e o trabalho de Hollis Chenery ganhado importância. De acordo com Pereira (2010 b, p.270), para McNamara

¹¹⁰ Claramente o Banco se beneficiou da reputação acadêmica de Hollis Chenery legitimando os trabalhos analíticos da organização. Em um Banco em rápida expansão, McNamara contou com vários funcionários de confiança. Outro deles era William Clark, com experiência no governo britânico e em *think-tanks*, que fora selecionado pelo presidente anterior do Banco, George Woods, para ser o seu chefe da divisão de relações públicas; Hollis Chenery facilitou o acesso a Mahbub ul Haq, planejador e economista paquistanês, que fora posteriormente indicado como o primeiro vice-presidente não americano do Banco; Ernest Stern, que também estava entre os coordenadores da Comissão Pearson e tinha experiência na USAID; Bernard Bell, que cumpriu um papel importante na Indonésia; e Montague Yudelman, trazido da OCDE para chefiar os projetos na área de desenvolvimento agrícola e rural. Por coincidência ou não, os assistentes pessoais de McNamara, contratados pessoalmente por ele, não eram norte-americanos e tiveram carreira longa no Banco (Cf. Kapur, Lewis; Webb, 1997a, p.1187).

[...] estava claro que a atuação do Banco só poderia provocar algum impacto no âmbito da formação de ideias e da assistência técnica. Assim, o financiamento funcionava mais como um veículo ou alavanca para a reorientação do gasto público e a remodelagem das políticas estatais.¹¹¹

Seguindo com Pereira (2010b, p.265), o autor reforça que, em seu início, a “luta contra a pobreza” careceu de um enfoque que lhe desse suporte e racionalidade e um instrumento operacional que permitisse a sua replicação em larga escala. Nas palavras dele,

[...] o Banco não tinha uma abordagem que conferisse coerência, para fora e para dentro, aos projetos que a instituição já vinha executando em agricultura, educação e desenvolvimento urbano. Também não tinha um instrumento preferencial que nucleasse a sua ‘cruzada contra a pobreza’ e permitisse a aferição estatística dos seus resultados. Ou seja, não havia uma teoria nem um meio passível de replicação e avaliação ‘econômica’ de resultados. Ambos surgiram somente no biênio 1973-74, com a definição da ‘pobreza rural absoluta’ como alvo principal da intervenção do Banco por meio dos novos projetos de ‘desenvolvimento rural integrado’ (DRI), e com a publicação do livro coordenado por Hollis Chenery, *Redistribuição com crescimento*.¹¹²

¹¹¹ Conforme Pereira (2010b, p. 270), com relação aos projetos ligados ao combate à pobreza, ao mesmo tempo que os empréstimos não representaram nem 1/3 do total financiado, o que torna o impacto direto de tais projetos pouco relevantes, “por outro lado, tanto no meio rural como no meio urbano os projetos do Banco induziram mudanças na composição e na destinação do gasto público, na medida em que, para cada empréstimo contratado com o Banco, os governos tinham de desembolsar uma contrapartida financeira, em geral muito maior; depois, precisavam [sic] pagar o Banco, tido sempre como credor preferencial, e em moeda forte. Além disso, os projetos financiados pelo Banco Mundial forneceram parâmetros e condições para a redefinição de políticas setoriais e sociais em dezenas de países. Em muitos casos, agências e órgãos da administração pública responsáveis pela regulação de setores inteiros da economia foram erguidos a partir de empréstimos e/ou assessoria técnica do Banco. Nas áreas do desenvolvimento rural e urbano, por exemplo, não raro a replicabilidade dos projetos era garantida pela internalização de modelos e procedimentos produzidos e difundidos pelo Banco, o que, na prática, acabava por dispensar a contratação de empréstimos”. Processo semelhante aconteceu com relação aos financiamentos do Banco para os outros setores, como veremos mais a frente no que se refere à educação.

¹¹² Pereira (2007 b, p. 266) revela que, em 1973, o Congresso norte-americano aprovou uma nova legislação, conhecida como Novas Direções, que reorientou a ajuda externa bilateral e lançou a

McNamara já tinha feito dois discursos (1972 e 1973) em que misturava argumentos morais e políticos, mostrando como o abandono dos pobres a sua própria sorte poderia ser danoso aos demais, e o livro de Chenery teria “academizado” o seu discurso, dando ao Banco um núcleo teórico a partir do qual promovia seu discurso em prol do desenvolvimento,— entre eles, o de desenvolvimento rural integrado — “no mercado internacional de ideias” (Pereira, 2010b, p.266)¹¹³.

A novidade possibilitaria que o Banco enfatizasse “os focos de pobreza” absoluta, e criasse uma série de medidas pontuais para resolvê-los, como “desenvolvimento rural” voltados para o aumento da produtividade da terra de “pequenos agricultores” (Pereira, 2010b, p.266), foco no período, mas que daria lastro a uma série de outras políticas sociais, como a de educação.

O argumento central do livro era que se concentrasse “o investimento público no aumento da capacidade produtiva e dos rendimentos dos pobres” (Pereira, 2010b, p.267), descartando outras alternativas que até sugeria, mas não seriam indicadas ou percebidas como viáveis. Nesse sentido fica mais fácil compreender porque, de certa forma, a proposta do Banco Mundial consistia, como analisou Pereira (2010b, p.267), em

[...] uma estratégia distributiva de tipo incremental, na medida em que se limitava a distribuir parte do crescimento econômico (rendas e ativos novos) mediante projetos e programas financiados através

ideia de atendimento direto às “necessidades humanas básicas”, tendo como foco a redução da “pobreza extrema” mediante a concessão de crédito para o aumento da produtividade de “pequenos agricultores”. De acordo com o autor, tratou-se de uma retomada de iniciativas postas em prática pelo governo estadunidense desde os anos 1950 e 1960 com o Desenvolvimento de Comunidade e a Aliança para o Progresso. Sobre o contexto mais amplo que explica esse processo (marcopolítica da Guerra Fria, questionamento da Guerra do Vietnã, nacionalismo nos países em desenvolvimento, questionamento do efeito derrame, críticas acadêmicas e da rede da assistência internacional e mudanças na política norte-americana de ajuda externa ao desenvolvimento), ver Pereira (2010b, 265-6).

¹¹³ Complementando novamente com Pereira (2010b, p.267), o livro distinguia pobreza absoluta e relativa, e deixava “de lado a questão da desigualdade na distribuição de renda e da pobreza relativa (...), trazendo para o primeiro plano o aumento da renda e a redução da pobreza absoluta. A tese fundamental era a de que a redução da pobreza absoluta não era incompatível com o crescimento da economia”. Dentre as estratégias pensadas previamente para reduzir a pobreza absoluta, a “reorientação do investimento para os grupos-alvo em ‘pobreza absoluta’ sob a forma de educação, acesso ao crédito, obras públicas etc.” teria sido a escolhida (Pereira, 2010b, p.267).

de captação de impostos e endividamento externo. Em tese, tais ações fomentariam o aumento da “produtividade dos mais pobres”, de tal forma que, por meio da sua inserção mercantil, a renda dos mesmos se elevasse. Repartir um pedaço do crescimento do bolo, e não o bolo: era isso o que propunha o Banco Mundial. O título do livro evocava o que, precisamente, era negado pelo seu conteúdo: a ideia de redistribuição, tanto no plano governamental como no plano social.

Lá por meados da década de 1970, o Banco Mundial já tinha conseguido se estabelecer com destaque na pesquisa relacionada ao desenvolvimento no mundo. Atuava em uma gama grande de países em desenvolvimento, possuía projetos em setores diversos incluindo os sociais, e tinha um suporte intelectual, calcado no seu departamento de pesquisa, para as suas ideias.

No que se refere ao “discurso” sobre a pobreza, seu sucesso foi o envolvimento cada vez maior do Banco Mundial, a partir dos anos setenta,

[...] em pesquisa (em particular, análises de inputs-outputs e de custo-benefício), produção, compilação e disseminação de dados. Surgiu um corpo interno de conhecimento, ligando um documento a outro para sua evidência e argumentação, reforçando e amalgamando ideias e práticas. (Pereira, 2010b, 267).

Mas, além de produzir as informações internamente, o Banco também passou a financiar a pesquisa local e a formar técnicos para fins de produção de dados e desenho de projetos ligados ao tema. A partir dessas iniciativas, constituiu-se todo um campo de pesquisa dedicado a essa temática, que foi, de certa forma, se disseminando em partes do mundo (Pereira, 2010b, p.267).

As suas “agendas” e temas, de certo modo, conversavam com as de outros organismos internacionais, tanto para abraçá-las quanto para negá-las, como a assimilação do conceito de *necessidades básicas* pode

ilustrar¹¹⁴. Conforme esmiúça Pereira (2010b, p. 269), o “novo enfoque rivalizava com aquele academizado por Chenery, sem, no entanto, suplantá-lo”. No que se refere às políticas sociais, no entanto,

[...] a movimentação em torno das necessidades básicas acabou por consagrar saúde e educação primárias como áreas abertas ao investimento produtivo nos países da periferia. O Banco seguiu essa linha, destacando-se por subordiná-las aos imperativos políticos do alívio da pobreza absoluta e da reformulação e redução do gasto público com políticas sociais (Pereira, 2010b, p. 269).

Crucial para a visibilidade do Banco como legitimador de políticas e ideias em nível mundial teria sido, também, o lançamento da publicação anual *World Development Report* (Relatório sobre Desenvolvimento Mundial, RDM), em 1978, e a sua promoção como um fórum anual de observação e opinião sobre políticas de desenvolvimento¹¹⁵. Rapidamente o relatório anual do Banco Mundial tornou-se leitura obrigatória e peça central do debate sobre desenvolvimento dentro dos segmentos oficiais, *think-tank*, acadêmico e da mídia (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1193).

Mais ainda, nas palavras de Kapur, Lewis e Webb (1997, p.1193), “o departamento de pesquisa do Banco foi transformado para dar ‘à nova ortodoxia’ uma voz mais coesa”. Para os autores, houve um deslocamento de uma parte importante do departamento relacionada às políticas específicas (*policy-oriented*) que passaria às operações com o argumento de que, com o novo foco do Banco em macropolítica, as operações precisariam de apoio analítico especializado dentro da própria estrutura organizacional.

¹¹⁴ De acordo com Pereira (2010b, p.269), entre 1976 e 1979, o Banco Mundial se envolveu com o debate sobre “necessidades básicas”, lançado pela OIT como uma suposta redefinição do enfoque orientado à pobreza, dando peso à “necessidade” como critério de decisão para a delimitação de projetos e a alocação de recursos. Nas palavras do autor “de novo, o Banco Mundial reagia à OIT. Todavia, não só a ela: a ideia de necessidades sociais, mais do que a de pobreza, figurava no vocabulário do Banco desde a gestão Woods; ademais, a ideia de necessidades básicas orientava formalmente a política de assistência bilateral norte-americana, revisada em 1973”.

¹¹⁵ O primeiro relatório veio justamente tratando da temática dominante na gestão de McNamara, com o título *Prospects for Growth and Alleviation of Poverty (1978)*

Quando da saída de Chenery, o departamento de pesquisa do Banco estaria totalmente reorganizado, e o posto de economista que ele deixava (vice-presidente para pesquisa, e economista chefe) continuaria a ser o mais importante trabalho de economista em uma organização com inclinação econômica. A mudança político ideológica que o Banco estava preparando se refletiu tanto na busca pelo sucessor de McNamara, quanto pela escolha de Anne Krueger como Economista-chefe do Banco (Kapur; Lewis; Webb, 1997a, p.1193). Mudanças na gestão interna e de pessoal logo foram sentidas no trabalho de pesquisa econômica. O grupo entrante considerava o anterior “deficiente em termos das habilidades econômicas técnicas adequadas e ainda *apegado às formas estatizantes do passado*” (Kapur; Lewis; Webb, 1997a. p.1193). Era um outro perfil que chegava ao poder no Banco.

Em paralelo aos acontecimentos internos ao Banco Mundial, a entrega do Prêmio Nobel de Economia para Theodore Schultz, no mesmo ano (1979), mais uma vez com Pereira (2010b, p.269),

[...] serviu para entronizar tardiamente o conceito de capital humano na agenda educacional do Banco. Os governos dos EUA e do Reino Unido apoiaram entusiasticamente, no Conselho de Governadores do Banco, a ênfase na educação básica. Em 1980, a publicação anual mais importante do Banco, o Relatório sobre Desenvolvimento Mundial (RDM), chancelou as duas novas prioridades na área social. Gestavam-se, naquele momento, as coordenadas principais de um modelo de política social que se tornaria hegemônico uma década depois, centrado na formação de capital humano.

*

Mas, apesar de todas essas mudanças, o Banco Mundial daquele período tinha as suas atividades notavelmente centralizadas na sua sede em Washington, D.C., sobretudo quando em comparação a outros organismos internacionais da época, como a USAID, que já tinha uma forte atuação no “campo”. Mesmo tendo sido realizada uma nova reorganização em 1972, que pretendia promover uma certa

descentralização na organização interna do Banco¹¹⁶, as suas principais atividades ainda aconteciam em Washington, D.C. Uma maior descentralização só aconteceria mais de 20 anos depois, na gestão Wolfensohn.

Conforme relatam Kapur, Lewis e Webb (1997 a, p.1184), dentre elas, a maior parte das análises, assim como tomadas de decisões e, ainda, a maior parte da vida dos funcionários ligados às operações dentro do Banco permanecia em Washington, D.C, envolvia a participação em missões realizadas em viagens de idas e vindas que ainda eram medidas mais em semanas do que em anos.

Os funcionários em missões, embora com experiência no que se refere ao país em questão, de onde buscavam cada vez mais “conhecimento”, eram recebidos pelos colegas nos países mutuários como visitantes temporários¹¹⁷. E, apesar do incentivo para que se formasse um corpo de funcionários que não fosse geograficamente marcado (estereotipado), havia uma forte inclinação, no que se refere às operações, que os funcionários alocados em Washington de determinada nacionalidade de um país mutuário (cliente) não trabalhasse especificamente no seu país de origem.

Mais ainda, era comum a movimentação frequente de funcionários de uma designação geográfica para outra dentro do Banco. O efeito, nos termos da *expertise* que se buscava para as operações do Banco, era uma maior familiaridade com normas precedentes e políticas institucionais universais do que com um conhecimento específico de país¹¹⁸.

¹¹⁶ Reorganização em que os funcionários centrais ligados à elaboração de projetos foram transferidos gradativamente para subdivisões regionais, nas quais, ao lado de departamentos de países ou blocos de países, ficavam sob o comando de vice-presidentes regionais, descentralizando, em alguma medida, a administração (Kapur, Lewis; Webb, 1997a, p.1184).

¹¹⁷ Nessa época, os escritórios que o Banco teve na Indonésia e na Índia, como em outros países, foram exceções, e na maior parte eram subordinadas diretas à Washington. No Brasil (em Brasília), bem como no Nepal e em Gana, o Banco instalou missões residentes em 1971. Conforme informado no site dos Arquivos do Banco Mundial (Chronology). Disponível em <http://go.worldbank.org/X69DPYS180>; acesso em 30/05/2012.

¹¹⁸ Interessante a nota de rodapé incluída pelos autores: a mesma distinção comumente é feita entre a economia e as outras ciências sociais. Cientistas políticos e sociólogos ligados a regiões específicas são mais comuns do que economistas especializados em regiões. Aos que poderíamos complementar: parece haver uma pretensão universalista das políticas e do pensamento econômico.

A essa altura o Banco parecia bastante orgulhoso do seu próprio trabalho e missão, diferenciando-se das outras instituições multilaterais, tanto da FAO e da UNESCO, com quem nutriu alguma parceria (limitada) até aí, mas de quem começava novamente a se distanciar, quanto do FMI, que, apesar de próximo, era já visto como monolítico e rígido quando comparado com o limitado mas relativamente amplo e valorizado espaço de “pensamentos e análises pluralistas” sobre desenvolvimento, imagem que o Banco tinha de si (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1184)¹¹⁹.

Ora, os mecanismos utilizados durante a gestão de McNamara não foram suficientes, como já podíamos esperar, para resolver os problemas dos países em desenvolvimento ou pobres, e as condições internacionais já mostravam sinais de mudança: enquanto os financiamentos aumentavam, os países, por sua vez, ficavam cada vez mais endividados.

Ainda, com o segundo choque do petróleo, de acordo com Maranhão (2009), o Banco Central dos Estados Unidos (*Federal Reserve*), teria aumentado os juros da sua economia, decisão essa que, ao mesmo tempo que beneficiou o país (EUA) com a elevação dos seus recursos para financiamento em países na periferia, teria multiplicado as divisas desses países, e encolhido a sua capacidade de pagamento.

A rápida ascensão dos financiamentos do Banco teria como consequência direta o enorme crescimento da dívida do Terceiro Mundo¹²⁰. Entre 1976 e 1980, por exemplo, a dívida dos países em desenvolvimento teria crescido a uma taxa média de 20% ao ano (Toussaint 2008), e a solvência dos países começaria a dar sinais de estar ameaçada¹²¹. O contexto internacional como um todo mudava, e os

¹¹⁹ Em 1974, logo após a chamada crise do petróleo, o Banco Mundial acabou, acidentalmente, criando um Comitê de Desenvolvimento, na esteira de um Comitê interino criado pelo FMI. Nele se encontravam semestralmente (1 dia) 24 ministros das finanças, do planejamento ou da assistência ao desenvolvimento ou seus representantes, e também havia representantes de agências da ONU, dos Bancos regionais, da OCDE, da DAC e outros organismos multilaterais, mas quando começou a expressar visões muito independentes, perdeu o apoio de McNamara, que só manteve o Comitê para evitar os custos políticos de fechá-lo, e alimentar uma imagem amigável ao terceiro mundo (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1189). Também o Banco Mundial não tinha muito contato diretamente com os bancos de desenvolvimento nos tempos de McNamara.

¹²⁰ Apesar de a dívida não estar exclusivamente ligada aos empréstimos realizados com a organização.

¹²¹ A dívida dos países de terceiro mundo cresce exponencialmente nas décadas de 1960 e 1970, como demonstra Toussaint (2008).

tempos de glória e crescimento da Era dourada começavam a deixar saudades.

Mas, dentro do Banco Mundial, as dificuldades dos países em desenvolvimento começam a ser formuladas de forma bastante delimitada e – em alguma medida, porque não dizer – autointeressada. Elas não seriam vistas, de forma alguma, como parte de alguma crise estrutural, mais ampla, resultante das próprias contradições dos modos de funcionamento do sistema capitalista, ou, mais diretamente, como resultado paradoxal dos endividamentos também promovidos pelo próprio Banco no seu intuito de financiar o almejado desenvolvimento.

As dificuldades dos países seriam vistas, dentro dos estudos do Banco, sobretudo, como ligadas a dois eventos: resultado da crise do petróleo e suas consequências ao longo da década de 1970; como um problema de gestão dos países em questão, ligadas às suas contas internas, fruto, entre outras coisas, de má gestão. Preocupava os estudiosos, em especial, as dificuldades dos países de quitar compromissos externos, sobretudo os com o próprio Banco. Assim, já começa, com McNamara o corolário que dominará a década seguinte, através da pressuposição de que os países em desenvolvimento precisariam, em suma, ajustar as suas políticas econômicas e aumentar a sua eficiência. Lançam-se, assim, em 1979, as políticas de ajuste estrutural, que dominarão a agenda do Banco na década seguinte.

Depois de 1979, os projetos “sociais” do Banco Mundial, que até então representaram uma fração minoritária da sua carteira, passaram a representar menos ainda, e a bandeira do “ataque à pobreza” deixou gradualmente de figurar no centro do discurso público de McNamara. Detalhando o período, “depois do segundo choque do preço do petróleo e do aumento brusco da taxa de juros norte-americana, ambos em 1979”, segundo Pereira (2010 b, p.271),

[...] o Banco Mundial passou a concentrar ainda mais a sua carteira de empréstimos em modalidades que permitissem desembolsos elevados, apoiassem diretamente o balanço de pagamentos e servissem à obtenção de divisas que possibilitassem a rolagem dos débitos e a manutenção da espiral de endividamento. Nessa direção, as somas emprestadas pelo Banco dobraram entre os anos fiscais de 1978 e 1981, concentrando-se em alguns clientes preferenciais

(como México, Brasil, Argentina, Índia, Paquistão, Indonésia e Turquia), todos altamente endividados.

Dentro desse contexto, em maio de 1979, McNamara anunciou a criação de um novo instrumento financeiro do Banco Mundial: o empréstimo de ajuste estrutural, como veremos mais de perto.

1.3. Ajuste estrutural, neoliberalismo e remodelagem na política social em um contexto de globalização econômica (anos 1980-1990)

A importância e visibilidade que o Banco Mundial começa a assumir nos anos 1980 e 1990, e que se reflete no acalorado debate presente sobre ele nesse período, só pode ser compreendida à luz do contexto histórico. Se, antes disso, em estudos importantes, mas ainda esparsos, o Banco começa a ser criticado por sua ingerência nos assuntos domésticos dos países e de ser ligado ao imperialismo norte-americano, a partir da década de 1980 essas críticas se juntam a outras e ganham coro, em um momento de implantação de políticas de ajuste estrutural, disseminação de práticas e políticas neoliberais, e acirramento do processo de globalização econômica.

*

Com a vitória do republicano Ronald Reagan para a presidência dos Estados Unidos (janeiro 1981 a janeiro 1989), Robert McNamara termina seu mandato na presidência do Banco Mundial, e é substituído por A.W. (Tom) Clausen (julho 1981 a junho de 1986). O novo presidente do Banco Mundial, Tom Clausen como era conhecido, chegaria já bastante alinhado ao novo contexto e foco ideológico do governo eleito. Segundo o relato de alguns, quando Reagan abriu o *Annual Meeting* do Banco Mundial e do FMI em 1980 e falou sobre liberdade de mercado, teria sido ovacionado de pé (Wolfensohn, 2010). A mensagem era a de que os países em desenvolvimento deveriam andar com as suas próprias pernas (Wolfensohn, 2010).

De certa forma, a mudança ideológica já se anunciava com a substituição do economista chefe de McNamara por Anne Krueger. Anne Krueger seria conhecida por ser crítica do financiamento externo ao desenvolvimento e a governos de países do terceiro mundo “dependentes”¹²².

Assim, no novo contexto, a modalidade de financiamento já anunciada por McNamara – os empréstimos de ajuste estrutural – serviu como instrumento principal de financiamento do Banco Mundial. Mas, com uma novidade: para a aprovação do recurso, os países interessados *comprometiam-se* a implementar um pacote de políticas e reformas de *orientação neoliberal* (Arantes, 2004, Cruz, 2007, Maranhão, 2009).

Na base, estavam a defesa do livre mercado, privatização, abertura comercial, contenção de gastos públicos (sobretudo no setor social), disciplina fiscal e não protecionismo (Maranhão, 2009). Como “inimigos”, tinham-se as

[...] políticas de substituição de importações, com intervenção direta do Estado no fortalecimento da economia nacional, e a crença de que a abertura econômica levaria ao aumento das taxas de crescimento nos países de terceiro mundo foram ideias formuladas em oposição ao keynesianismo que, na América Latina, fora

¹²² Anne Krueger fez a sua graduação no *Oberlin College* e seu Ph.D. em economia na Universidade de Wisconsin-Madison, nos Estados Unidos. Como economista, trabalhava com macroeconomia e comércio internacional, e ficaria inicialmente conhecida por cunhar o termo “rent-seeking” em um artigo de 1974 (Cf. *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, *American Economic Review* 64.3: p.291-303). Antes de ingressar no Banco Mundial, Krueger teria lecionado na Universidade de Minnesota. Ao sair do Banco, em 1986, tornou-se professora da Universidade de Duke, de 1987 a 1993, quando foi para a Universidade de Stanford. Lá, fundaria, com diretora, o Centro para pesquisa em economia do desenvolvimento e reforma política (*Stanford's Center for Research on Economic Development and Policy Reform*). Posteriormente, trabalharia ainda no FMI entre 2001 e 2006, como First Deputy Managing Director (e também assumiria temporariamente, entre março e junho de 2004, o papel de Acting Managing Director of the Fund, sendo a primeira e única mulher a assumir o papel de Diretor Geral do FMI até 2011, quando da nomeação de Christine Lagarde). Interessante o comentário que faz Maranhão (2009, p.38) de que os países credores, as organizações financeiras internacionais e os bancos comerciais ainda não tinham, nesse período, uma visão conjunta a respeito do equacionamento da dívida dos países de Terceiro Mundo – os bancos comerciais não concordando com a teoria do *rent-seeking* de Anne Krueger, de que os países latino-americanos não conseguiriam pagar a dívida, e mesmo o FMI acreditava que os países poderiam pagar os seus empréstimos. O quadro mudaria alguns anos depois.

colocado em prática sob a forma do Estado desenvolvimentista (Maranhão, 2009, p.40)¹²³.

É sobretudo a partir desse período que o Banco Mundial começa a ser visto, e com frequência criticado, ao lado do FMI – sua instituição irmã de quem se aproximaria ainda mais – como divulgador maior de práticas e políticas neoliberais, em um contexto de crescente acirramento do processo de globalização econômica. Como relatam Lichtensztein e Bauer (1987, p.7), em meados dos anos 1980,

[...] parece desnecessário traçar uma apresentação do Fundo e do Banco e explicar a importância que lhes atribuímos. Pelo menos no que diz respeito à América Latina, os seus nomes de batismo e siglas (especialmente o FMI) adquiriram uma triste popularidade, insuspeitada, se se [sic] considera que há apenas quinze anos o seu conhecimento estava quase reservado a círculos governamentais e acadêmicos muito especializados.

A marca de “neoliberal”, a partir de então, acompanhou as duas instituições. Essas medidas tiveram grande impacto na América Latina. Como analisarei mais a frente, há uma linha de interpretação, como assinalam Dezalay e Garth (2000), que analisa o papel do FMI e do Banco Mundial na imposição da agenda econômica do governo Reagan, como agentes fundamentais da política externa norte-americana, por meio de vários programas de “ajuste estrutural”, com o argumento central de que a atuação desses agentes externos seria promotora do neoliberalismo na região¹²⁴. Haveria ainda, segundo os mesmos autores, uma outra corrente

¹²³ Como complementa Maranhão (2009, p.40) “restritas, entre os anos 1950 e 1970, ao âmbito acadêmico de resistência ao intervencionismo estatal e à margem das decisões políticas, estas críticas subsidiariam, mais tarde, em meados dos anos 1980, avaliações das novas reformas já orientadas pelo ideário neoliberal implementadas no Chile e no México”, lembrando que as reformas no Chile contaram com a participação direta de Milton Friedman.

¹²⁴ O neoliberalismo, de acordo com Sandroni, pode ser entendido em dois sentidos. Atualmente, o conceito mais adotado, que muitas vezes tem uma conotação pejorativa, é usualmente aplicado “àqueles que defendem a livre atuação das forças do mercado, o término do intervencionismo do Estado, a privatização das empresas estatais e até mesmo de alguns serviços públicos essenciais, a abertura da economia e sua integração mais intensa com o mercado mundial” (Sandroni, 2002,

de interpretação que “sustenta que as ‘preferências das elites’ simplesmente mudaram: em vez de um Estado ‘pesado’, elas preferem agora um Estado ‘neoliberal” (Dezalay; Garth, 2000, p.163), trazendo, aí, uma análise da importância dos atores locais na apropriação dessas ideias. Na Parte III deste livro, proponho uma análise a partir dessa abordagem a partir da atuação do Banco no Brasil.

Do que importa reter por ora, é que é nesse contexto que, inicialmente com mais ênfase o FMI, mas logo também o Banco Mundial, assumiram a sua faceta mais intervencionista, que teria nas políticas de ajuste fiscal, com suas condicionalidades que associavam os empréstimos a medidas que os governos implementariam nas suas políticas domésticas, o sinal mais marcante¹²⁵. Essa talvez tenha sido uma das maiores mudanças ocorridas na atuação do Banco Mundial no período. De uma atuação relativamente mais restrita, delimitada pela implementação de um projeto em um setor, passa-se a pensar em políticas mais amplas, sendo que as políticas específicas, de certo modo, ficariam em situação subordinada a essa orientação.

Os empréstimos de ajustamento estrutural tinham como característica principal, de acordo com Pereira (2010 b, p. 271)

[...] desembolso rápido e orientado para políticas, e não para projetos, [que] tinha o objetivo de financiar o déficit no balanço de pagamentos, sobretudo de países importadores de petróleo. A autorização desse tipo de empréstimo estava condicionada à

p.421). Um segundo conceito refere-se à origem da doutrina político-econômica neoliberal, no final da década de 30, representando uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. Para Sandroni, apesar de tanto os neoliberais quanto a escola liberal clássica concordarem que a vida econômica é regida por uma ordem natural formada a partir de ideias individuais e cujo equilíbrio está no mecanismo dos preços, uma das principais diferenças é que os neoliberais (no sentido tradicional do termo) “defendem o disciplinamento da economia de mercado, não para asfixiá-la, mas para garantir-lhe sobrevivência”, ou seja, não acreditam na autodisciplina do sistema. Assim, para eles, seria necessário o “disciplinamento da ordem econômica pelo Estado, para combater os excessos da livre-concorrência, e pela criação dos mercados concorrenciais” (Sandroni, 2002, p.421). Assim nascem debates sobre regulação, reforma de Estado, governabilidade.

¹²⁵ De acordo com o que aponta Maranhão, no final da década de 1960, “com a desvalorização cambial em decorrência das crises do petróleo, a legitimidade do Fundo é abalada. O FMI foi incapaz de regular a liquidez internacional diante do abalo da hegemonia do dólar como moeda mundial. O Banco assume papel de destaque na busca de mecanismos para administrar a crise, o que lhe exigiu ‘maior audácia teórica e ideológica’, ainda que estas organizações nunca tenham se separado, a despeito de pequenas divergências conjunturais” (2009, p.23).

realização, pelo prestatário, de um programa de estabilização acordado previamente com o FMI e de um pacote de reformas na política macroeconômica, ambos voltados para adequar a economia doméstica ao novo ambiente externo e manter o pagamento do serviço da dívida externa.

As políticas de ajustamento estrutural mudaram a década (apesar de continuarem a existir até os dias de hoje), e passaram por algumas fases até que se consolidasse o que ficou conhecido como Consenso de Washington.

Seguindo com Pereira (2010b), no biênio 1980-81, o Banco atuou no sentido de firmar o “ajustamento estrutural” como meio necessário para adaptar e enquadrar os países endividados às novas condições da economia internacional, seguindo de perto a nova divisão de trabalho entre “Estado” e “mercado” que emergia no Banco, em parte ligada à pressão neoliberal encabeçada pelos governos Thatcher e Reagan. Ainda, conforme o autor (Pereira, 2010b, p. 272), no âmbito das políticas macroeconômicas, as medidas de ajustamento versavam em:

liberalizar o comércio, alinhar os preços ao mercado internacional e baixar tarifas de proteção; desvalorizar a moeda; fomentar a atração de investimento externo e a livre circulação de capitais; promover a especialização produtiva e expandir as exportações, sobretudo agrícolas.

No entanto, também havia prescrições referentes às políticas sociais e à administração dos Estados, cuja meta central seria a redução do déficit público, especialmente por meio de medidas como:

a) o corte de gastos com pessoal e custeio da máquina administrativa; b) a redução drástica ou mesmo a eliminação de subsídios ao consumo; c) a redução do custo per capita dos programas, a fim de ampliar o grau de cobertura; d) a reorientação da política social para saúde e *educação primárias*, mediante a focalização do gasto na parcela da população em condições de ‘pobreza absoluta’ (Pereira, 2010b, p.272, grifo nosso).

Essas ideias figuravam, de um modo ou de outro, nos relatórios mais importantes do Banco Mundial entre 1978 a 1982 como recomendações de políticas econômicas e setoriais consideradas “responsáveis”¹²⁶. No que se refere à educação, essa orientação já estava explícita no documento de estratégia educacional cunhado em 1980, e o foco na educação primária marcará toda a década, como analisarei na Parte II deste livro (World Bank, 1980).

Se as medidas já eram consideradas drásticas no início da década, com o seu avanço, a situação só se complicaria. Um dos primeiros pontos de maior tensão nesse período teria sido quando o governo mexicano declarou moratória, em agosto de 1982, e a crise da dívida externa dos países latino-americanos estourou (Maranhão, 2009; Pereira, 2010 a). Esse seria o topo do processo de endividamento praticado exaustivamente durante as duas décadas anteriores.

Quando a crise estourou, as autoridades monetárias dos EUA e da Inglaterra, o FMI e o Banco de Pagamentos Internacionais (BIS) teriam se reunido para traçar a estratégia de gestão da dívida e concluído que a crise seria um problema de liquidez, e não de solvência, apontando como solução o pagamento do serviço da dívida, que seria viabilizado através de algumas medidas, como, reorientação da produção para bens exportáveis e através da redução e do redirecionamento do gasto público (Pereira 2010b, p. 272), o que teve um impacto enorme nos países. Ainda de acordo com Pereira (2010b, p.272), ao FMI caberia outorgar pacotes de socorro em troca da execução de programas de estabilização de curto prazo e da estatização das dívidas privadas – esperava-se que em três, ou cinco anos, as medidas reativassem o crescimento e sustentassem o pagamento do serviço da dívida – e o Banco Mundial logo se juntou como força auxiliar do FMI.

Seriam tempos difíceis, de muita crítica e disputa dentro e fora do Banco Mundial. As críticas ao Banco, antes mais marginais, começam a ganhar mais fôlego ao longo da década. Internamente, o organismo começa a estreitar as possibilidades de áreas e temas a serem financiados,

¹²⁶ O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1979 se intitulava “Structural change and development policy”, o de 1980 “Poverty and human development”, e o de 1981 “National and international adjustment”.

definindo ênfases em cada setor diante da redução de recursos, e também começaria a realizar uma série de parcerias de cofinanciamento com outros bancos comerciais¹²⁷.

Se os financiamentos em educação, meio ambiente, população e até agricultura começados nas gestões anteriores continuaram a existir, as temáticas tornaram-se mais restritas, e todas embaladas pela crença de que os países deveriam abrir seus mercados para enfrentar o crescente e competitivo mercado internacional. As políticas setoriais todas perdiam a autonomia, sendo pensadas em função das orientações macroeconômicas mais amplas.

Até mesmo o texto sobre o ex-presidente disponível na página do Arquivo do Banco Mundial dá o tom do período. Clausen teria assumido a presidência do Banco em um dos momentos de pior recessão desde o pós-guerra e, nesse contexto, além da recessão, “uma mudança política importante teria lugar – o pensamento liberal que focava na necessidade de abordar as desigualdades sociais através de ações promovidas pelo governo havia dado lugar a um novo conservadorismo nas políticas econômicas que enfatizava o papel do setor privado e de mercados desobstruídos (sem obstáculos)”¹²⁸.

Segundo a mesma fonte, as relações do Banco Mundial com o seu maior acionista estavam tensas; o governo dos Estados Unidos percebia a ajuda externa e também a ação do Banco Mundial nesse sentido com ceticismo. O alívio da pobreza era entendido como ações ligadas às ideias (e ao programa) do Estado de bem-estar social, e os Estados Unidos não estariam mais dispostos a assumir tais responsabilidades nesse sentido. Ainda, Reagan declararia que os EUA se oporiam ao apoio tradicional do Banco Mundial aos governos dos países em desenvolvimento, bem como a qualquer tipo de promoção de desenvolvimento econômico calcada na ação estatal, instituindo uma revisão abrangente da participação dos EUA nos bancos multilaterais de desenvolvimento, tendo um olhar particularmente duro para a AID, braço do grupo que atendia os países mais pobres.

¹²⁷ O que, na educação, resultará no “short policy menu” da educação primária a ser analisado.

¹²⁸ Texto conforme página de Alden Winship (“Tom”) Clausen, no sítio dos Arquivos (*Archives*) do Banco Mundial, disponível em: <http://go.worldbank.org/DG1E29A900>; acesso em 31/05/2012.

Além de não ter o apoio direto do governo norte-americano, o Banco Mundial seria também criticado, naquele contexto, por políticos liberais que acreditavam que as políticas de ajustamento estrutural da organização teriam prejudicado países em desenvolvimento, resgatando, igualmente, bancos comerciais.

Os países em desenvolvimento, da sua parte, pressionavam o Banco Mundial por mais recursos, sobretudo devido ao declínio nos fluxos líquidos de capital para eles. A crise da dívida, como era chamada, ameaçava a solvência da economia mundial e trazia à tona a efetividade da assistência ao desenvolvimento. No Banco Mundial, foi um período de predominância de um discurso contra “ineficiências”, onde prioridades tinham que ser definidas, decisões re-examinadas, buscando “novas formas para dar continuidade ao seu trabalho” no que se refere ao tema do desenvolvimento em uma economia internacional ameaçada¹²⁹.

No entanto, os empréstimos de ajuste estrutural, como hoje se sabe ainda melhor, dado o distanciamento histórico e as análises críticas já realizadas, não seriam capazes de resolver problemas que, obviamente, foram se mostrando mais profundos e menos passageiros.

Assim, nesse período, mais do que nos anteriores, o Banco enfrentou todos os tipos de críticas, iniciadas sobretudo pelo questionamento das difíceis reformas econômicas advogadas para os países em desenvolvimento. Apesar das suas iniciativas, o presidente Clausen e o Banco teriam sido bastante criticados por não reagir de forma mais ativa para contenção da crise denominada frequentemente de “crise da dívida”.

De sua parte, o governo americano estaria relutante em fornecer fundos da AID e também em apoiar um aumento de capital para o Banco. Contam alguns autores que apenas quando James A. Baker tornou-se o novo secretário do Tesouro dos EUA, em 1985, assumindo a liderança na produção de um plano para lidar com a crise da dívida, houve a percepção de que o Banco Mundial deveria desempenhar um papel importante¹³⁰. De acordo com Maranhão, o Plano Baker seria apresentado pelo secretário na

¹²⁹ Idem, conforme página de Alden Winship (“Tom”) Clausen, no sítio dos Arquivos (*Archives*) do Banco Mundial, disponível em: <http://go.worldbank.org/DG1E29A900>; acesso em 31/05/2012.

¹³⁰ Para maiores detalhes, ver Maranhão (2009), Nogueira (1998) e Salles (2010).

reunião anual conjunta do Banco Mundial e do FMI, em outubro do mesmo ano, em Seul/Coréia, e resumiria em três pontos

uma tendência crescente desde o início da década: enfatiza a necessidade de adoção de políticas macroeconômicas de ajuste e de mudanças estruturais como garantia do pagamento das dívidas; prescreve pela articulação entre FMI, Banco Mundial e bancos transnacionais como o mecanismo central de concessão de empréstimos; e sublinha a permanência do papel desempenhado pelo Banco Mundial de apoio a expansão de bancos e de empresas transnacionais nos países do terceiro mundo (Lichtensztein; Baer, 1987, p.9-10, *apud* Maranhão 2009, p.39).

*

Nesse clima de críticas ao Banco, um novo presidente assume, Barber Conable (1986-1991), anteriormente congressista republicano. Esse seria o primeiro presidente da organização oriundo da esfera política. O conhecimento da política muito lhe ajudou como defensor do Banco Mundial nesse período¹³¹. Diante de tantas reprimendas ao Banco, o discurso de Conable seria o de que a ênfase do seu antecessor nas políticas de ajuste estrutural teria deixado de lado uma dimensão importante do Banco, de luta contra a pobreza.

Apesar do tema da pobreza não ter conseguido se fortalecer muito na sua gestão, sobretudo por causa da distância entre o discurso e a prática no organismo, teria sido nela que o Banco abraçaria novos – e resgataria velhos – temas importantes, sobretudo, para a elevação da legitimidade da organização, bastante em baixa: meio ambiente; (novamente) programas de controle do crescimento populacional; o papel da mulher no debate sobre o desenvolvimento; África, continente com vários problemas e com uma dívida enorme.

¹³¹ De acordo com Toussaint (2008, p.180), James Baker e Ronald Reagan teriam o escolhido devido ao seu profundo conhecimento do congresso norte-americano. Uma das missões de Conable seria reduzir a resistência dos republicanos contra o Banco Mundial (que pensavam que o Banco tinha um peso muito grande na política externa norte-americana) e a ideia seria persuadi-los de que a Casa Branca poderia dirigir o Banco Mundial de acordo com os seus intentos.

Paralelamente, durante a gestão de Conable, o Banco Mundial teria vivido uma das suas maiores reestruturações organizacionais (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a). Quando assumira a presidência da organização, Conable descobriria que os cinco maiores acionistas do Banco (países membros) teriam se recusado a aprovar o orçamento que o seu antecessor deixara dos custos da organização. Em ambiente de intensa crítica, o Banco Mundial era acusado, agora também por seus países membros, de ser uma organização inchada, com uma burocracia além da necessária.

Nesse cenário, Conable, em meados da década de 1986, contratara uma consultoria externa para promover as mudanças no sentido de cortar custos e recuperar a eficiência do Banco Mundial. As mudanças internas, que se alongaram por alguns anos, foram sentidas intensamente pelos funcionários do Banco, entre os anos de 1986/1989. Elas foram consideradas drásticas, causando tensão dentro do ambiente organizacional, com a demissão de cerca de 400 pessoas e necessidade de realocação dos funcionários restantes em novas posições (Kapur; Lewis; Webb, 1997a). A condução da reorganização de forma abrupta também reforçou críticas dentro e fora do Banco¹³². Como se não bastassem todas as censuras de que era alvo, o Banco Mundial estava, justamente no final da década, construindo o prédio da nova sede, na qual os custos altos e mudanças no orçamento, bem como os atrasos de cronograma, só ajudaram a aumentar as vozes dissonantes.

Enquanto a reorganização ocorria, Conable teria outros desafios, como o das renegociações de recursos para a AID, sempre difíceis. Mas, graças a sua habilidade política, encontrou um governo mais sensível às suas demandas. A chamada crise da dívida continuava e o Plano Baker estava sendo implementado, instando instituições financeiras e financiadores comerciais para que novos recursos fossem emprestados aos países que se engajassem em reformas estruturais “aceitáveis”.

No entanto, logo após o início do plano, já se começava a perceber que ele não alcançaria os resultados desejados: os fluxos de capital do setor privado continuavam a diminuir, os recursos locais eram transferidos para investimentos tidos como mais seguros, e a comunidade

¹³² Segundo Kapur, Lewis e Webb (1997) e Toussaint (2008) a reorganização teria parecido uma dança das cadeiras e um conjunto de gestores do Banco teriam pedido demissão.

financeira internacional parecia cética de que o plano regeneraria os fluxos de capital privado.

Nesse contexto, demandas diversas para que as dívidas dos países de Terceiro Mundo fossem perdoadas começariam a ser pronunciadas por acadêmicos, jornalistas e parlamentares. O governo de Reagan, no entanto, resistiu à ideia, e Conable seguiu na mesma linha, insistindo que a manutenção das políticas de ajuste iria, em última instância, promover o crescimento de um fluxo renovado de capital privado.

Mas no *Annual Meeting* de 1987, Conable teve que reconhecer que o processo de ajuste estrutural e a retomada do crescimento estavam ocorrendo mais devagar do que o aceitável, e assim seria anunciado que o Banco Mundial, junto do FMI, iria oferecer pacotes especiais de reestruturação da dívida.

*

A política de ajuste estrutural, de acordo com Pereira (2010b, p. 272), passaria a requerer

[...] a criação de programas paliativos de compensação social para aliviar, de maneira seletiva e no curto prazo, o impacto regressivo sobre as parcelas da população mais golpeadas ou mais suscetíveis a apoiarem a oposição.

Entre as várias iniciativas, que por sua vez eram bastante contraditórias, operações começaram a ser organizadas por meio de fundos sociais de emergência¹³³, voltados à conformação de redes de segurança (*safety nets*), palavra que entrou para o léxico do Banco. Nessa linha, aumentaram os desembolsos para financiamentos nos setores sociais (Mundy, 2002). Aqueles para educação e saúde *primárias*, sobretudo cresceram após 1987-89, o que contribuiu para legitimar essas áreas como prioritárias, em detrimento dos demais segmentos da educação e da saúde.

¹³³ A primeira operação desse tipo ocorreu na Bolívia, em dezembro de 1986: "criados para operar como instrumentos de ação transitória e de curto prazo, em poucos anos se tornaram veículos permanentes para a conformação de um novo modelo de política social". (Pereira, 2010 b, p.272).

Quadro. 1.3.1. Empréstimos do Banco Mundial para setores com foco no alívio da pobreza – anos fiscais 1981-93. Médias anuais.

Setores	1981-83	1987-89	1991-93
Desenvolvimento de recursos humanos	659	1.059	3.494
Educação	603	756	2.047
População, saúde e nutrição	56	303	1.447
Agricultura e desenvolvimento rural	3.513	3.638	3.623
Abastecimento de água e saneamento básico	596	765	1.097
<i>Total de empréstimos (milhões de dólares)</i>	<i>13.261</i>	<i>19.421</i>	<i>22.696</i>
Como parte do total de empréstimos (percentual)	35	28	36
Desenvolvimento de recursos humanos	5	5	15
Agricultura e desenvolvimento rural	26	19	16
Abastecimento de água e saneamento básico	4	4	5

Fonte: Pereira (2010 a, p.265).

Porém, mesmo com os investimentos “compensatórios” em segmentos do setor social, a situação dos países, ao longo de 1988, parecia não melhorar, e chamavam a atenção as grandes dificuldades da Argentina e do Brasil para cumprir o serviço da dívida¹³⁴. Ainda, também fazendo coro às críticas gerais, surgiram algumas advindas de dentro do próprio sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) “em relação à austeridade monetária e fiscal exigida pelos programas de ajustamento do Banco Mundial e do FMI” (Pereira 2010b, p.273).

Finalmente, um relatório da UNICEF intitulado “ajuste com rosto humano” alcançou grande repercussão no final dos anos 1980¹³⁵. O texto apontava que os programas de ajuste estrutural promovidos pelo Banco Mundial e FMI seriam responsáveis pelos níveis reduzidos de investimentos nas áreas sociais (saúde, educação, nutrição) e que milhões

¹³⁴ O Banco Mundial e o FMI teriam se aproximado ainda mais nesse período, mas teriam um desacordo com relação às condições de um financiamento realizado para a Argentina. Outro acordo entre as duas instituições precisaria ser renegociado depois desse episódio, conforme, Kapur, Lewis e Webb (1997a)

¹³⁵ Conforme CORNIA, G.A. et al. (eds.). *Adjustment with a human face*. Washington DC: Oxford University Press, 1987.

de crianças no mundo todo, sobretudo na Ásia, na América Latina e na África estariam sofrendo as consequências dessas políticas.

Como o título sugere, solicitava-se que o ajuste fosse feito de uma forma mais branda. Em um primeiro momento, economistas do Banco Mundial refutaram o relatório, afirmando “a necessidade de se distinguir entre os custos sociais decorrentes das medidas ‘corretivas’ e os custos gerados pelo desequilíbrio macroeconômico per se” (Pereira, 2010b, p. 274). Porém, vindo a crítica de dentro do sistema das Nações Unidas, a partir daquele momento, os altos expoentes do Banco deixaram de dizer em público que o ajuste simplesmente era “bom para os pobres” (Pereira 2010b, p.274).

Adicionalmente, grupos de ativistas começavam a criticar também o impacto das ações do Banco com relação ao meio ambiente, focando, em particular, em dois projetos: o programa Polonoeste, na Amazônia, Brasil, a Barragem de Sardar Savorar no Rio Narmada, na Índia, e o projeto de transmigração e barragem Kedung Ombo, na Indonésia, entre outros (Toussaint, 2008)¹³⁶.

O Banco Mundial, que antes se via orgulhoso com um discurso contra a pobreza (evitando ter em conta as contradições desse discurso com as medidas de ajuste fiscal e redução dos gastos sociais), tornou-se alvo de críticas, de várias frentes. Mas foi justamente nessa temática, do meio ambiente, que o Banco encontrou espaço para alguma manobra iniciando, aí também, algumas ações. A partir de então, o Banco assumiria uma posição não de evitar projetos com implicações ambientais, mas de se tornar totalmente empenhado em fortalecer as salvaguardas ambientais¹³⁷. No entanto, precisaria de mais elementos para convencer os ativistas mais críticos, visto que o seu histórico não era nada bom nesse sentido: apenas na Índia, o Banco financiou 32 projetos envolvendo o

¹³⁶ Uma das maiores demonstrações de críticas ao Banco no período teria sido, de acordo com Toussaint (2008, p.180), uma manifestação na Índia onde 50.000 pessoas de todas as partes do país teriam marchado na cidade de Harsud (Madhya Pradesh) em setembro de 1989. Um quarto programa do Banco Mundial, um projeto de uma hidroelétrica no Zaire (hoje República Democrática do Congo) e Ruanda, com o desalojamento de 2500 agricultores sem compensação devida, também seria alvo de críticas (Toussaint, 2008).

¹³⁷ Conable teria envolvido o Banco em ações internacionais ligadas ao meio ambiente de visibilidade, e isso teria influenciado a imagem da organização.

desalojamento de 600.000 pessoas de 1978 a 1990, conforme Toussaint (2008).

As repercussões sobre as críticas ao Banco, nesse contexto, também se tornavam cada vez mais mundiais. Em 1988, a Assembleia Anual do Banco Mundial e do FMI em Berlim Ocidental foi acompanhada por cerca de 80.000 manifestantes que denunciavam as suas políticas antissociais, e a repercussão desses eventos na mídia de fato abalava a imagem do Banco Mundial. Seria essa a primeira demonstração de massa contra as Instituições de Bretton Woods (Toussaint, 2008, p.181). As maiores críticas referiam-se às políticas de ajuste estrutural e à conseqüente deterioração do padrão de vida das “pessoas ajustadas” nos países em desenvolvimento (Toussaint, 2008, p.181).

Mas mesmo dentro do Banco já havia vozes dissonantes. Em 1989 o escritório africano do BIRD publicaria um relatório de avaliação crítico (“Sub-saharan Africa: from crisis to sustainable growth”) dos fracassos da implementação das reformas na África na década anterior, que ganhara grande repercussão (Maranhão, 2009, p.43)¹³⁸.

Com a mudança de governo e entrada da nova gestão nos Estados Unidos de George H. W. Bush (1989-1993), o seu novo secretário do tesouro, Nicholas Brady, anunciou uma iniciativa que reverteria, em parte, a posição do governo norte-americano, e proporia mecanismos através dos quais países específicos, previamente selecionados, pudessem trabalhar com programas de alívio da dívida¹³⁹. Até o final da gestão de Conable, cinco países tiveram planos de redução da dívida elaborados, e o Banco Mundial estava totalmente alinhado com o governo norte-americano na temática da crise da dívida. Até meados da década de 1980, a posição do governo norte-americano seria sobretudo de “não intervir na negociação das dívidas externas”, mas os dois Planos formulados pelo

¹³⁸ Para maiores detalhes, ver Cruz, 2007, p.76.

¹³⁹ Segundo Maranhão (2009, p.41), “por meio deste Plano, o Tesouro propunha a reestruturação da dívida externa dos países por meio da troca dos seus papéis pela emissão de um novo bônus que abatia o encargo da dívida, reduzindo o principal ou os juros cobrados. A condição para a reestruturação das dívidas foi a realização de reformas de flexibilização financeira. Foi a partir daqui que se criou a possibilidade de financeirização das dívidas externas. A América Latina foi a região mais envolvida com o plano. O México concluiu o acordo em 1989, a Venezuela em 1990, a Argentina em 1992 e o Brasil em 1994. As negociações deste Plano terminaram na década de 1990, mas muitos dos instrumentos criados aí foram utilizados para gerir outras crises. O Brasil resgatou os valores destes bônus, colocando fim a dívida externa, em abril de 2006”.

tesouro dos Estados Unidos, a partir de então, dariam início a revisões analíticas sobre a “crise da dívida” (Maranhão, 2009, p.41)¹⁴⁰.

Porém, um acontecimento histórico de importância ímpar marcaria o período, transformaria profundamente o Banco Mundial e, mais uma vez, lhe daria novo fôlego: a dissolução da URSS em 1989 e, conseqüentemente, o fim da Guerra Fria. Em termos mais amplos, como disse Phillip Jones (1997), a possibilidade real do fim do comunismo daria lugar a um discurso ainda mais incisivo com relação à defesa de uma economia global. Mais ainda: o Banco participara diretamente de toda a movimentação política no Leste Europeu, atuando no processo de uma avaliação das necessidades da economia soviética; abriria, ainda, um escritório em Moscou em 1991, e a maioria dos Estados da antiga URSS se tornaria membro do Banco Mundial em 1992, com a denominação reveladora de “economias em transição”¹⁴¹.

Aproveitando o novo clima “a favor” da integração econômica mundial, Conable termina a sua gestão pensando em uma economia integrada, na qual se poderiam reduzir gastos militares e investir recursos em aspectos da *governança* que impediriam o desenvolvimento e prejudicariam a qualidade de vida: *accountability* (responsabilização), transparência, previsibilidade, aderência a *rule of law*¹⁴², temas que vieram a dominar o discurso do Banco nas décadas seguintes. No pano de fundo, integração econômica e paz mundial, como nos primórdios, são novamente mobilizadas como possíveis e essenciais à manutenção do capitalismo.

Com as “economias em transição” (27 novos países-membros) ao seu lado, o Banco Mundial e o FMI puderam se dar ao luxo de descrever com clareza, conforme relata Jones (1997, p.126), a sua agenda global para a transformação econômica, qual seja,

[...] a adoção e a consolidação mundial de um modelo particular para guiar políticas econômicas, políticas e sociais, um modelo para o qual a disciplina do mercado aberto era mais confiável que o

¹⁴⁰ Para uma análise dos Planos Baker e Brady, ver Fiori (1996).

¹⁴¹ O próprio presidente Conable teria viajado para o leste europeu para oferecer assistência técnica e financeira, e assinaria o primeiro financiamento com a Polônia em 1990.

¹⁴² Alguns têm traduzido como Estado de Direito, conjunto de regras e normas jurídicas.

planejamento e responsabilidade públicas, cujo papel precisava ser definido em termos de como economias orientadas para o mercado deveriam idealmente funcionar.

Para Jones (1997, p.126), o final da Guerra Fria possibilitaria ao Banco Mundial explicitar suas posições sobre políticas econômicas e sociais e assim ele, que por muito tempo evitava prescrições políticas ousadas, não podia mais esconder sua agenda: “enquanto nada de fundamental mudava, os fundamentos estavam agora mais visíveis”. Com a necessidade de integrar as economias “em transição” no sistema econômico global, as estratégias de ajuste estrutural se tornaram mais explicitamente conhecidas como uma maneira de garantir a menor variação possível nos fundamentos econômicos, e conseqüentemente políticos, mundiais.

O final da década de 1980, na esteira dos acontecimentos que vinham ocorrendo desde o início da década de 1970, seria marcado por mudanças de proporções tão incríveis que o historiador Eric Hobsbawm tomaria esse período como o que marcaria o final do “breve século XX”: “não há como duvidar seriamente de que em fins da década de 1980 e início da década de 1990 uma era se encerrou e outra nova começou” (1995, p.15). Após aproximadamente três decênios de “extraordinário crescimento econômico e transformação social” profunda da sociedade, como analisado na Parte I deste livro, a última parte do século XX seria como

[...] uma nova era de decomposição, incerteza e crise – e, com efeito, para grandes áreas do mundo, como a África, a ex-URSS e as partes anteriormente socialistas da Europa, de catástrofe. À medida que a década de 1980 dava lugar à de 1990, o estado de espírito dos que refletiam sobre o passado e o futuro do século era de crescente melancolia *fin-de-siècle* (Hobsbawm, 1995, p.15-16).

Apesar de o colapso do socialismo soviético e suas enormes conseqüências serem assuntos dramáticos das décadas de crise que se seguiram à Era de Ouro, essas iriam ser décadas de crise “universal” ou global (1995, p.19). Isso porque

[...] a crise afetou as várias partes do mundo de maneiras e em graus diferentes, mas afetou a todas elas, fossem quais fossem suas configurações políticas, sociais e econômicas, porque pela primeira vez na história a Era de Ouro criou uma economia mundial única, cada vez mais integrada e universal, operando em grande medida por sobre as fronteiras de Estado (“transnacionalmente”) e, portanto, também, cada vez mais, por sobre as barreiras da ideologia de Estado (Hobsbawm, 1995, p.19).

Nesse contexto, o processo de globalização econômica se consolidava. Devido a isso, ideias e crenças consagradas nas instituições de todos os regimes e sistemas, ficariam solapadas (Hobsbawm, 1995, p.19). Como escreveu Hobsbawm, se inicialmente se achava que a crise seria pontual e temporária, aos poucos foi ficando cada vez mais claro que se tratava

[...] de uma era de problemas de longo prazo, para os quais os países capitalistas buscaram soluções radicais, muitas vezes ouvindo teólogos seculares do livre mercado irrestrito, que rejeitavam as políticas que tão bem haviam servido à economia mundial durante a Era de Ouro e que agora pareciam estar falhando. Os fanáticos do *laissez-faire* tiveram tanto êxito quanto os demais. Na década de 1980 e início da de 1990, o mundo capitalista viu-se novamente às voltas com problemas da época do entreguerras que a Era de Ouro parecia ter eliminado: desemprego em massa, depressões cíclicas severas, contraposição cada vez mais espetacular de mendigos sem teto a luxo abundante, em meio a rendas limitadas de Estado e despesas ilimitadas de Estado. Os países socialistas, agora com suas economias desabando, vulneráveis, foram impelidos a realizar rupturas igualmente – ou até mais – radicais com seu passado e, como sabemos, rumaram para o colapso. (Hobsbawm, 1995, p.19).

Nesse clima, outro evento importante seria anunciado, e que não apenas repercutiria nos próximos anos, mas marcaria, junto das políticas de ajuste estrutural, a história do Banco: um encontro com representantes do Departamento do Tesouro, do Banco Mundial, do FMI, do BID, da

USAID e dos principais *think tanks*¹⁴³ estadunidenses para uma avaliação das medidas em vigor, no qual, segundo Pereira, registrou-se entre eles “o acordo amplo sobre o pacote de reformas de política econômica em curso em praticamente todos os países da América Latina e do Caribe, bem como a necessidade de se acelerar a sua execução dentro e fora da região”. As prescrições receituário, publicadas em 1990, ficaram conhecidas como *Consenso de Washington*.

É importante lembrar, como assinala Maranhão (2009, p.40), que reformas que tinham como base a austeridade fiscal, privatização, e liberalização da economia já estavam em andamento no mundo anglo-saxão e tinham sido aplicadas de modo disperso na América Latina (do que o caso do Chile é sempre paradigmático, mas, após a crise de 1982, o México também seria um exemplo), além de estarem presentes na base dos empréstimos concedidos pelo FMI aos países endividados¹⁴⁴. Ainda, recomendava-se o fim da política de substituição de importações, a redução do gasto público (em geral, mas com efeito especial no setor social), e reformas fiscais para a abertura da economia (Cf. Stiglitz, 2002, *apud* Maranhão, 2009, p.40).

¹⁴³ Citando Fonseca “os *think-tanks* têm a função de elaborar certas ideias estratégicas e influenciar sua inculcação em determinados grupos. Transitam da academia aos meios de comunicação, sempre com objetivos muito bem definidos” (Fonseca, 2005, p.59, *apud* Maranhão, p.18, nota 14).

¹⁴⁴ Para Maranhão (2009), as primeiras avaliações foram realizadas por economistas latino-americanos reunidos em um seminário, em 1986, no qual fora formulado um documento que apresentava propostas para a crise da dívida na região baseadas na experiência chilena e mexicana: “taxas de câmbio competitivas a fim de incentivar o crescimento das exportações, a liberalização das importações, a geração de poupança interna adequada para financiar o investimento (principalmente mediante o fortalecimento da política fiscal) e a redução do papel inflado do governo, permitindo que ele se concentrasse em prestar os serviços públicos básicos e em prover uma estrutura para a atividade econômica” (Kuczynski e Williamson, 2004, p.283-4 *apud* Maranhão, 2009). Este seminário teria sido organizado pelo *think-tank* inglês *Institute for International Economics*, e resultado no documento *Toward Renewed Economic Growth in Latin America* (1986), e contou com a presença dos economistas Gerardo Bueno (México), Pedro-Pablo Kuczynski (Peru) e Mario Henrique Simonsen (Brasil), com a organização do economista húngaro Bela Balassa, assessor do Banco Mundial no final dos anos 1970. Em um segundo seminário, realizado em 1989, John Williamson (economista do mesmo *think-tank* inglês) teria preparado um documento com dez pontos que sintetizavam as propostas para a resolução do problema da dívida e a retomada do crescimento na América Latina. O resultado deste seminário estaria publicado no livro *The Progress of Policy Reform in Latin America*, de 1990. A síntese dos 10 pontos está presente no artigo “*Why should Washington Consensus Means?*” de John Williamson. Como reforça Maranhão, tratar-se-ia da consolidação de uma agenda de reformas já em andamento, orientadas pelas condições de empréstimos do FMI e do Banco Mundial desde a moratória da dívida externa declarada pelo México em 1982. Esta ocasião, no final dos anos 1980, fixou politicamente as recomendações em curso sob o enunciado de “Consenso de Washington”. (Maranhão, 2009, p.40, notas 42 e 43).

O Consenso de Washington consistiria, em termos gerais, na desregulamentação do mercado, na redução do Estado a um tamanho e funções mínimas, com a privatização de organizações estatais¹⁴⁵. Em meio à discussão sobre a mudança no papel do Estado, e suas relações com o mercado e a sociedade, algumas questões de fundo, nem sempre explicitadas, eram fundamentais: quem seria responsável pelo financiamento de que tipo de serviço? O que deveria ser provido pelo Estado? O que deveria ser delegado ao mercado? Segundo Pereira,

Elaborado sobre os escombros do muro de Berlim e embalado pelo discurso do “fim da história”, o decálogo rapidamente ganhou o status de paradigma único do capitalismo triunfante, servindo para enquadrar os governos dos países da periferia a um programa político cujos pilares eram a liberalização da economia mundial ao fluxo de bens, serviços e capitais e a reorientação e remodelagem do Estado como provedor de um marco normativo que garantisse a segurança e a rentabilidade dos negócios privados. No conjunto, o consenso sintetizava o fim da tolerância de Washington com o nacionalismo econômico pelo mundo afora e o ataque do capital contra o conjunto de direitos sociais e trabalhistas forjados no pós-guerra. O fato de que o decálogo não tivesse coerência do ponto de vista lógico em nada diminuiu a sua força normativa (2010b, p.274).

¹⁴⁵ A lista dos 10 pontos citada por Maranhão (2009) seria: “1. déficits orçamentários... pequeno o bastante para serem financiados sem recurso ao imposto inflacionário [ajuste estrutural do déficit público]; 2. gastos públicos redirecionados de áreas politicamente sensíveis que recebem mais recursos do que seu retorno econômico é capaz de justificar... para campos negligenciados com altos retornos econômicos e o potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como educação primária e saúde, e infra-estrutura; 3. reforma tributária... de forma que alargue a base tributária e reduza alíquotas marginais; 4. liberalização financeira, envolvendo um objetivo final de taxa de juros determinados pelo mercado; 5. uma taxa de câmbio unificada a um nível suficientemente competitivo para induzir um crescimento rápido nas exportações não tradicionais; 6. restrições comerciais quantitativas a serem rapidamente substituídas por tarifas que seriam progressivamente reduzidas até que fosse alcançada uma taxa baixa uniforme da ordem de 10% a 20%; 7. abolição das barreiras que impedem a entrada de investimento estrangeiro direto; 8. privatização de empresas de propriedade do Estado; 9. abolição de regulamentações que impedem a entrada de novas empresas ou restringem a competição; 10. a provisão de direitos garantidos de propriedade, especialmente para o setor informal” (Kuczynski e Williamson, 2004, p.283-284, *apud* Maranhão, p.41, nota 44)

Na América Latina, ao longo de toda a década de 1990, as ideias e práticas neoliberais deram *o tom* do debate político, sendo disseminadas e, em parte, incorporadas em vários países¹⁴⁶. Apesar das diferenças entre os países na forma e profundidade das reformas, foi um período em que todos os debates passavam pela discussão da reforma do Estado e das suas relações com o mercado, numa convergência incrível em prol das economias de mercado.

No que se refere ao Banco, suas ideias se disseminavam em seus relatórios e documentos. Ainda, como assinala Maranhão (2009, p.42-3),

no momento de difusão mundial do receituário neoliberal, as instituições financeiras internacionais – em especial o Banco Mundial, com seu alto financiamento a programas de pesquisa – tornaram-se importantes porta-vozes da reflexão de uma suposta ‘comunidade internacional’ e se transformaram no principal espaço de formulação de políticas econômicas e sociais.

Contudo, diante das críticas intensas e das mobilizações sociais contra as políticas de ajuste, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 – após quase 10 anos de silêncio (Toussaint, 2008) – traz novamente o tema da pobreza como central. Ele foi lido por alguns como emblemático da forma como o Banco Mundial concebia as mudanças em voga: a partir da separação entre a política econômica e a social, previa-se um modelo de alívio compensatório da pobreza que se consolidaria como marco de referência para os Estados clientes, vinculado à neoliberalização do Estado e das políticas sociais (Arantes, 2004).

O diagnóstico era de que “para os pobres desses países, os anos 1980 foram uma década perdida” (WDR, 1990, p.iii). O texto, ainda assinado por Barber Conable, continua:

Uma revisão da experiência de desenvolvimento mostra que a forma mais efetiva de alcançar melhorias sustentáveis rápidas e sustentáveis na qualidade de vida para os pobres tem sido através de uma estratégia em duas partes. A primeira parte da estratégia é a

¹⁴⁶ Para um conjunto de análises interessantes com relação ao caso da Argentina, México, Brasil, e Chile, ver Domínguez (2009).

busca de um padrão de crescimento que garanta o uso produtivo do bem mais precioso do pobre – trabalho. O segundo elemento é a provisão aos pobres dos serviços sociais básicos, especialmente *educação primária, cuidados básicos de saúde, e planejamento familiar*. O primeiro componente *provê oportunidades*; o segundo aumenta a capacidade do pobre de aproveitar essas oportunidades. A estratégia deve ser complementada por transferências bem orientadas, para ajudar aqueles que não são capazes de se beneficiarem dessas políticas, e por redes de segurança, para proteger aqueles que estão expostos a choques. Apesar de as políticas domésticas serem críticas na redução da pobreza, a assistência internacional é necessária para dar apoio aos esforços dos países. Simplesmente aumentar os recursos, no entanto, não resolverá o problema. O auxílio é mais eficaz quando ele complementa os esforços dos destinatários. A alocação do auxílio deveria ser mais estreitamente ligada ao compromisso de um país de prosseguir programas de desenvolvimento voltados para a redução da pobreza (WDR, 1990, p.iii, grifo nosso)¹⁴⁷.

A partir desse relatório, ficaria mais claro que, na política do Banco Mundial, a nova política social, além de ser vista como um gasto, visaria impedir uma deterioração ainda maior de suas condições de vida, assumindo um caráter compensatório e “assistencialista” (em vez de incorporar os estratos mais pobres da população em condições satisfatórias de emprego e renda) (Pereira, 2010b, p.275; Arantes, 2004). No mesmo período, ganhou força a tese de que a eficácia da gestão pública dependia da parceria com organizações sociais e a participação da “sociedade civil” (ONGs e associações voluntárias). Entre os anos de 1980 e 1994, a quantidade de projetos que tinham a cooperação de ONGs

¹⁴⁷ O texto foi preparado por um grupo de pessoas (incluindo 9 pessoas envolvidas na participação direta, com a assessoria de outras 9), e fora realizado sob a direção geral de Stanley Fischer. Stanley Fischer era, então, o Economista chefe do Banco, e teve a sua formação de graduação (bacharelado e mestrado) na *London School of Economics*, seu PhD no MIT em 1969, em economia, onde foi professor antes de assumir o trabalho de Economista chefe do Banco Mundial de 1988 a agosto de 1990. Após trabalhar no Banco foi para o FMI (1994 a 2002), foi presidente do Citygroup e, mais recentemente, do Banco de Israel.

cresceu de 6% para quase 50% (Pereira 2010 b, p.275), mudando radicalmente a configuração do Banco¹⁴⁸.

Também seria Conable quem começa a se referir à “boa governança”, sinalizando já algumas mudanças na política de Washington, D.C., no final dos anos 1980 (Toussaint, 2008, p.181).

Vale, aqui, um breve apontamento. O fato de todos esses acontecimentos terem ocorrido em um contexto de acirramento do processo de globalização econômica possibilitou que ele fosse, muitas vezes, confundido e limitado ao próprio neoliberalismo, e não compreendido como um processo social mais amplo. De um lado, é evidente que entre globalização e neoliberalismo há vários vínculos, principalmente de ordem ideológica, pois seus caminhos insistiram em se cruzar. O fato de agentes da esfera econômica serem os mais nitidamente interessados e ativos – e também os divulgadores mais entusiastas – é prova disso. De outro, há importantes diferenças entre os dois termos¹⁴⁹. O problema seria limitar o processo de globalização à sua dimensão ideológica, visto que é um processo social, e como tal tem uma dimensão histórica¹⁵⁰. Ainda, “não é nunca homogêneo, tampouco harmonioso, isento de conflitos. Nele se inserem interesses e instituições” (Ortiz, 2009, p.248). E nesse contexto, o processo de globalização estava em andamento, e trazia características específicas.

*

¹⁴⁸ Em parte, esse aumento era uma resposta à contestação feita por grandes ONGs internacionais às políticas de ajustamento e aos impactos sociais e ambientais de projetos financiados pelo Banco. Em larga medida, era também uma expressão da permeabilidade crescente entre o campo das ONGs e a rede (pública e privada) de assistência internacional (Pereira, 2010 b). Ver também Arantes (2004).

¹⁴⁹ Com relação ao neoliberalismo, Sebastião Velasco e Cruz analisa três estágios: as suas origens como uma doutrina, sua posterior transformação em ideologia, e posteriormente sua influência na implantação de políticas em diversas, mas localizadas (possíveis inclusive de mapear), regiões do mundo, onde o autor foca nos seus efeitos na América Latina (Cruz, 2007). Uma síntese desse argumento foi desenvolvida por Tatiana Maranhão (2009). Por fim, para um texto clássico sobre o surgimento do neoliberalismo, ver Perry Anderson (1998). No Brasil, alguns dos estudos pioneiros sobre globalização foram realizados por Octávio Ianni (1992a, 1992b, 1995), Renato Ortiz (1992, 1994, 1999) e Milton Santos (1993). Para um recente balanço sobre os estudos da globalização nas ciências sociais, ver Ortiz (2009).

¹⁵⁰ Um dos exemplos é a tese de Roberto Leher, que capta do deslocamento do que denominou “ideologia do desenvolvimento” para a “ideologia da globalização”, mas entende a globalização apenas como ideologia (Leher, 1998).

A gestão de Lewis Preston (1991-1995) na presidência do Banco Mundial ainda acompanharia tempos difíceis na instituição: como no período anterior, uma série de críticas externas e também internas surgiam e ganhavam cada vez mais repercussão. Preston, indicado por George H. W. Bush, sairia do cargo de CEO da J.P.Morgan & Co, onde teria feito carreira na direção (Toussaint, 2008), para uma instituição bastante diferente.

O clima interno, no Banco Mundial, não era dos melhores. Externamente, em um novo cenário, com um enorme crescimento de recursos privados no mercado financeiro internacional, começaria a emergir um debate em torno do papel do Banco Mundial, com questionamentos, vindos até mesmo de dentro do governo, sobre a necessidade da sua manutenção.

O Banco Mundial, por sua vez, graças a sua capacidade de absorção dos temas e problemas econômicos, políticos e sociais mais amplos, e de adaptação ímpar do seu discurso, o que pode ser condensado na palavra *porosidade* que usei no início do texto, mobilizaria mais uma vez uma série de mecanismos para demonstrar a sua relevância. Embalado pelo Consenso de Washington, mas sobretudo por conta da dissolução da URSS, esse foi um dos momentos de maior expansão da história do organismo¹⁵¹. Como mencionaria Preston, no seu primeiro discurso como presidente do Banco Mundial, no Encontro Anual do FMI e Banco Mundial de 1991,

¹⁵¹ O economista chefe do Banco Mundial, que iniciou na gestão Preston, foi Lawrence Summers (1991-1993). Antes disso, Summers foi professor em Harvard. Saiu do Banco em 1993, para assumir, no governo democrata de Bill Clinton (1993-2001), o cargo de subsecretário do Tesouro para Assuntos Internacionais. Em torno de um memorando confidencial que Summers escrevera houve uma polêmica referente à exportação de indústrias poluentes para o “Sul”, aliviando as pressões dos poluentes sobre os países do “Norte” - que teria caído nas mãos do Greenpeace e rapidamente tornado público, aparecendo em diversos jornais, como *The Economist* no final de dezembro de 1991 (Toussaint, 2008, p.183). Com saída de Summers, assume o cargo no Banco Michael Bruno (1993 - 1996). Michael Bruno, nascido na Alemanha, mas de origem israelita, começaria os seus estudos em Matemática e Física na *Hebrew University of Jerusalem*, onde se tornaria professor de economia. Na continuidade da sua formação, em Matemática e economia, passou pelo *King's College*, Cambridge (Inglaterra), e, mais tarde, completaria seu doutorado em Stanford (Califórnia, EUA). Antes de trabalhar no Banco Mundial, trabalhou no Banco de Israel, foi Ministro das Finanças de Israel e ainda teria sido presidente da Sociedade de Econometria. Também foi Professor Visitante no MIT, em Harvard, na Universidade de Estocolmo, e na *London School of Economics*.

A redução da pobreza, com o que eu pessoalmente estou profundamente comprometido, continua sendo o objetivo primordial do Grupo Banco Mundial. [...] O Banco Mundial leva em conta o interesse dos pobres para que o crescimento seja equitativo; aspectos ambientais para que o desenvolvimento seja sustentável... e o papel das mulheres que são vitais para o esforço do desenvolvimento. O futuro é promissor, visto que o mundo é agora apenas um após a queda do Muro de Berlim (Preston *apud* Toussaint, 2008, p.182).

Um “mundo novo”, de economia integrada, como mencionei anteriormente, parecia enfim surgir como possibilidade concreta para o Banco e domina o seu discurso. Com o desaparecimento da URSS e o esgotamento da divisão bipolar do mundo, os limites para a sua consolidação estariam eliminados. O entusiasmo com a esperada integração econômica despontava nos discursos e documentos do período. O desafio do Banco parecia ser o de integrar os países do Leste Europeu no mundo globalizado (Toussaint, 2008).

A entrada dos países “em transição” como membros do Banco era uma grande conquista, e demandaria mudanças internas para acomodar os novos membros e futuros clientes, com a criação inclusive de uma nova vice-presidência regional para atendê-los. O BIRD aumentaria em 24 países membros e a AID em 20 novos países¹⁵².

Durante essa gestão, muitos países do Leste Europeu teriam recebido o seu primeiro financiamento do Banco Mundial, e a quase totalidade dos empréstimos estariam ligados à transição das economias socialistas para economias de mercado, envolvendo componentes de assistência técnica, importações críticas, empréstimos de reabilitação, construção institucional e recuperação econômica, novos temas.

¹⁵² Mas todo o Grupo Banco Mundial crescerá: a IFC e a ICSID aumentarão em 23 e 21 membros, respectivamente, e a MIGA terá o seu maior crescimento de toda a sua história, passando de 66 membros no início da gestão de Preston para 129 membros ao final da mesma, duplicando o seu tamanho. Informações conforme página de Lewis Thompson Preston no sítio do Arquivo do Banco Mundial, disponível em: <http://go.worldbank.org/MY98DL7RU0>, acesso em 28 maio 2010.

Ainda nesse período, o Banco Mundial aumentou a sua presença nos países membros estabelecendo missões residentes nos países, como em Moscou, Nicarágua, Egito, Bulgária, România, Budapeste, Albânia, Uzbequistão, Jamaica, e África do Sul. O rápido crescimento do número de países membros, como a história do organismo já ensinava, demandava um novo aumento no quadro de funcionários, e, mais uma vez, outra reorganização parcial. Ainda, foi nessa gestão que se renegociou a retomada de empréstimos ao Vietnã, o retorno pós-apartheid da África do Sul para a carteira do Banco (em negociação com Nelson Mandela), a instituição de um programa de apoio entre o West Bank e Gaza, a negociação do primeiro empréstimo para o Líbano, entre outros.

Paralelamente, podia-se perceber o investimento do Banco em iniciativas que pudessem melhorar a sua imagem, como seria exemplo o fato de ter tornado públicas algumas das suas deficiências expostas através de uma investigação interna que ele mesmo promovera sobre a eficácia da sua carteira de crédito¹⁵³, e a criação de um Painel de Inspeção em 1993, que permitiria que qualquer pessoa afetada por qualquer projeto financiado pelo Banco fizesse reclamações sobre o mesmo. Seria uma porta de entrada para o questionamento da aderência institucional às suas próprias regras e processos operacionais, agora possíveis de escrutínio (Woods, 2006, p.9)¹⁵⁴.

¹⁵³ Desde o período de McNamara, o Banco começava a ser criticado também por ter assumido uma “cultura de aprovação” de projetos, demonstrando uma preocupação maior pela quantidade de projetos aprovados do que pela boa implementação dos mesmos. Em resposta a críticas sobre a ineficiência no combate à pobreza, Preston teria promovido uma força tarefa interna (meio que começa a ficar cada vez mais comum dentro do Banco a partir desse período), denominada *Task Force on Portfolio Management* (sob a coordenação de Willi Wapenhans), para verificar a qualidade dos projetos. O relatório veio a demonstrar que a qualidade da supervisão dos projetos teria caído substancialmente. Dos 1.300 projetos em processo em 133 países, concluíra-se que 37,5% dos projetos foram avaliados como pouco satisfatórios quando completados (comparados com 15% em 1981) (Toussaint, 2008, p.183). Preston cria, então, uma série de mecanismos para promover que a performance do Banco fosse julgada a partir da qualidade da implantação dos projetos e não apenas da quantidade de recursos emprestados. Informações conforme página de Lewis Thompson Preston no sítio do Arquivo do Banco Mundial, disponível em: <http://go.worldbank.org/MY98DL7RU0>, acesso em: 28 maio 2010.

¹⁵⁴ Os primeiros membros do Painel teriam sido indicados em abril de 1994 e o primeiro projeto investigado seria um relacionado a construção de uma hidroelétrica no Nepal (*Arun III Hydroelectric Project in Nepal*). O Painel de Inspeção teria concordado com as reclamações e, em 1995, o Banco teria se retirado do projeto devido ao seu impacto negativo esperado, a falta de capacidade de implementação, e a também retirada de outros doadores.

Ainda, dando continuidade ao início da atuação na temática do meio ambiente, o organismo se engajaria ao *Global Environment Facility* (GEF), um programa cooperativo entre o Grupo Banco Mundial, a UNDP (*United Nations Development Program*), e a UNEP (*United Nations Environment Programme*)¹⁵⁵, buscando estreitar relações do Banco Mundial com algumas agências das Nações Unidas – o que também ocorreria na área de educação, com o “Educação para todos”, que analisarei na Parte II deste livro. O Banco assumiria posição de destaque na reunião ECO 92 (1992 Rio Conference on Environment and Development, the “*Earth Summit*”), e o seu WDR de 1992 foi sobre o tema do meio ambiente.

Da mesma forma, relações entre pobreza e meio ambiente, reassentamento de terras, populações indígenas começaram a fazer parte de alguns documentos do Banco, e ele se juntou à Assembleia Geral das Nações Unidas, na promoção de 1993 como o Ano Internacional dos Povos Indígenas do Mundo. Crescia fortemente o estabelecimento de programas para criar parcerias com outras organizações internacionais, com governos, com organizações não-governamentais e organizações indígenas para melhorar as condições de vida dos índios. O Banco patrocinou uma série de eventos para realçar o tema, e instituiu políticas ligadas ao discurso de proteção dos povos indígenas.

Temas antigos, como saúde, educação (com ênfase na educação de *meninas* – buscando trazer a questão da mulher para o debate sobre desenvolvimento), planejamento familiar e outros serviços sociais encontravam também o seu espaço na agenda. Estabeleceram-se novas unidades nas áreas de recursos humanos, desenvolvimento ambientalmente sustentável e promoção do setor privado.

A partir dessa gestão, também, algumas palavras começariam a fazer parte, mais frequentemente, do léxico do Banco Mundial, como seria o caso de transparência. Foi nesse período que uma nova política sobre divulgação das informações do Banco foi elaborada, e o primeiro Centro de Informações Públicas do Banco Mundial foi aberto. Além disso, estabeleceu-se um programa para aperfeiçoar o uso interno da tecnologia

¹⁵⁵ Acordo formalizado em outubro de 1991. Informações conforme página de Lewis Thompson Preston no sítio do Arquivo do Banco Mundial, disponível em: <http://go.worldbank.org/MY98DL7RU0>, acesso em 28 maio 2010.

da informação, e em breve, com o avanço da internet, o Banco começaria a se utilizar também desse meio para expandir sua possibilidade de comunicação externa, apesar de todas as limitações dessas iniciativas.

Com relação aos funcionários, o discurso destacava uma maior inserção das mulheres nas funções de gestão, dialogando com os debates sobre gênero. Em paralelo a todas as mudanças que começavam a ser sinalizadas, mais uma mudança, dessa vez no sentido literal do termo, seria encampada com a finalização da construção da nova sede do Banco: mais de 4.000 funcionários mudaram para o novo prédio em um período de seis meses (Kapur; Lewis; Webb, 1997a). Em resposta a todas as controvérsias geradas pela construção do novo prédio e seus altos custos, Preston criaria um time para investigar e examinar os problemas e relatar os resultados aos seus acionistas (*shareholders*, termo cada vez mais em uso).

Os esforços realizados no período, alguns deles bastante distintos dos feitos em períodos anteriores, pareciam querer sinalizar, na verdade *marcar*, uma imagem de um Banco diferente daquele que levantou tantas críticas nos últimos anos: um Banco Mundial menos autoritário e impositivo, mais flexível e aberto. Investimentos iam no sentido de resgatar a sua legitimidade.

No entanto, a memória recente da década anterior e ainda a repercussão das reformas nos países em desenvolvimento, todas na direção de uma abertura de mercado e revisão do papel do Estado, cunhadas de neoliberais, não possibilitavam que os ânimos das críticas se acomodassem. Com a aproximação do aniversário de cinquenta anos do Banco Mundial, uma campanha ganha enorme visibilidade mundial, “Fifty years is enough!”¹⁵⁶, e grandes protestos começaram a ocorrer, culminando nas manifestações que ocorreram na comemoração do aniversário no Encontro Anual (*Annual Meetings*) em Madrid (Toussaint, 2008)¹⁵⁷.

A gestão de Preston terminaria abruptamente, com a sua morte devido a problemas de saúde (Kapur; Lewis; Webb, 1997a), e seria apenas

¹⁵⁶ Publicado como livro pelo ativista do movimento antiglobalização Kevin Danaher, *Fifty Years is Enough: The Case Against the World Bank and the International Monetary Fund*. (1994)

¹⁵⁷ Na ocasião, Toussaint (2008, p.184) afirma que uma coalizão de movimentos sociais (sindicatos da Espanha, representantes de trabalhadores), movimentos do terceiro mundo, e ONGs se uniram e organizaram quatro dias de conferencia (com o nome *The other voices of the earth*), com a participação de cerca de 20.000 pessoas.

na gestão seguinte, de James D. Wolfensohn, que o Banco Mundial aproveitaria um momento de *ambiguidade* e certa abertura para investir mais fortemente na recuperação da sua legitimidade e imagem.

1.4. O Banco em crise: descentralização, discurso de promoção de uma globalização não excludente e busca por legitimidade (pós-1995)

A estrutura básica da economia global é crescentemente separada de – e atravessa as fronteiras da – estrutura política do mundo. O que nós temos atualmente é, de fato, um sistema dual: o oficial das “economias nacionais” dos Estados, e o real mas em grande medida não oficial das unidades e instituições transnacionais como o FMI e o Banco Mundial, que são ambos globais em termos de referências, mas ainda dependentes do sistema de Estados, ou melhor, dos Estados mais ricos dentro dele, e em especial dos Estados Unidos. (Eric Hobsbawm, 1998, p.5, tradução nossa).

Com a saída de Preston, o democrata Bill Clinton, então presidente dos Estados Unidos, indicaria James D. Wolfensohn, outro banqueiro de Nova Iorque, para a presidência do Banco Mundial¹⁵⁸. Wolfensohn, nascido na Austrália e naturalizado norte-americano, ficaria no cargo pelos próximos dez anos (1995-2005). Seria na sua presidência que o Banco Mundial investiria, novamente – depois um certo interregno após a gestão de McNamara – mais fortemente no discurso do combate à pobreza¹⁵⁹.

Wolfensohn torna-se presidente do Banco em um período no qual a organização deveria restaurar a sua imagem pública (Toussaint, 2008, p.185). Além de as políticas de ajuste fiscal serem alvo de notícias críticas nos jornais, das críticas vindas dos movimentos sociais e ONGs e também das críticas internas, o Banco ainda sofria críticas da ultradireita.

¹⁵⁸ É interessante o tom de informalidade que tenta dar Wolfensohn ao descrever a sua conversa com Bill Clinton (que já teria ido à casa de Wolfensohn nas férias, por exemplo) quando da sua escolha para o Banco Mundial. Ver Wolfensohn (2010).

¹⁵⁹ O conjunto de discursos e apresentações feitos por Wolfensohn durante a sua gestão no Banco Mundial período fora publicado com o título “Voices for the World’s Poor” (Wolfensohn, 2010).

Segundo Pereira (2010a, p.336), seus partidários “argumentavam que, diante da globalização financeira, o Banco deixara de ser relevante como prestador para o setor público”. Isso porque, se em 1995 o Banco teria movimentado cerca de US\$22,5 bilhões em empréstimos, um valor considerável se comparado a outras IFIs e agências bilaterais de ajuda, o fluxo financeiro de capital privado para os países da periferia, no mesmo ano, teria sido em torno de US\$206 bilhões (Pereira, 2010 a, p.336)¹⁶⁰.

Paralelamente, uma nova série de crises financeiras começava a alcançar os países em desenvolvimento. Seria necessário ao Banco, no sentido de garantir a sua existência, que fosse possível mobilizar, de alguma forma, algo que resgatasse o sentido da sua preservação e recuperasse a legitimidade da instituição com força. Seria necessário, dentro da sua lógica, defender a sua imagem. Nesse contexto, a gestão de Wolfensohn retomou temas que promoveriam o valor da instituição e tirassem o foco das reprimendas. Seria necessário conduzir o Banco em novos termos. Assim, nesse sentido e nesse contexto, o tema, novamente, da “redução da pobreza” seria recuperado com ênfase, agora acompanhado de todo um corolário da “boa governança” e seus apêndices, mobilizados e reforçados para mostrar a importância do Banco no mundo.

*

Em sua autobiografia, com o interessante título “*A global life: my journey among rich and poor, from Sydney to Wall Street to the World Bank*”, Wolfensohn, já ex-presidente do Banco Mundial, recupera momentos importantes da sua vida, e dedica vários capítulos à sua experiência no organismo (Wolfensohn, 2010). Dá a sua chegada na prestigiosa posição de presidente do Banco o valor de uma “missão” que ainda lhe faltava enfrentar. Termina a sua “jornada” com uma atividade de caráter mais *humanitário*, buscando identificar as razões da pobreza no

¹⁶⁰ Sendo desses, mais de 2/3 para os “mercados emergentes” (Brasil, Argentina, Tailândia e, sobretudo, China), e pouco para os países pobres.

mundo¹⁶¹. Em meio às inúmeras críticas que o organismo sofria no período, Wolfensohn projeta uma imagem de alguém que viajaria o mundo tentando promover a missão de combater a pobreza e de ajudar os mais pobres a forjar uma vida melhor.

Apesar de, como os outros ex-presidentes do Banco, Wolfensohn ter também passado pelo setor financeiro de Wall Street¹⁶² antes de chegar ao cargo, chama a atenção, se o comparamos os seus antecessores, algumas diferenças. Elas começariam pelo perfil mais eclético¹⁶³, de quem se orgulha de ter dirigido o Washington's Kennedy Center e ser músico amador (tocava violoncelo), mas não tão amador que não pudesse fazer suas apresentações públicas, como descreve¹⁶⁴. Além disso, parece ter sido um presidente que tentou gerir o Banco Mundial com alguma autonomia, como, aliás, geria os seus próprios negócios antes do cargo no Banco Mundial. Seus esforços, apesar da sua autoavaliação otimista, encontraram várias barreiras (Toussaint, 2008).

O seu relato é interessante por apontar várias mudanças – e também algumas permanências – na condução dos negócios do Banco Mundial. Antes de assumir a presidência do organismo, Wolfensohn teria feito uma visita ao seu antecessor, Preston, de quem teria recebido alguns conselhos: um primeiro seria relacionado aos “feudos” presentes na burocracia do Banco, que funcionariam com certa independência das definições do presidente da organização e que dificultaria a implantação de mudanças; um segundo e valioso conselho seria o de que ele não deveria deixar que os interesses dos Estados Unidos influenciassem indevidamente as tomadas de decisão do Banco Mundial (Wolfensohn, 2010). Preston teria lhe dito que, apesar dos Estados Unidos ainda serem o maior acionista do Banco (com aproximados 16% dos votos na época),

¹⁶¹ Conforme relatou Pereira (2010a p.331), “evocando o tom missionário e filantrópico ao velho estilo McNamara, Wolfensohn declarou, depois de indicado, que o novo emprego (com salário de US\$ 190 mil por ano mais complemento de US\$ 90 mil para diárias) exigiria dele “um enorme sacrifício financeiro” (Mallaby, 2004, p.86), mas não seria em vão”.

¹⁶² No qual, por sua vez, teria se tornado um multimilionário.

¹⁶³ Talvez superado apenas pelo atual presidente do Banco Mundial, Jim Yong Kim, que tomou posse em julho de 2012. Kim, indicado pelo democrata Barack Obama, tem perfil bastante distinto de todos os presidentes anteriores do Banco: é médico e antropólogo, trabalhou em projetos de saúde em países em desenvolvimento, e, ao ser indicado para a presidência do Banco, logo divulgou um vídeo em que era DJ pela internet.

¹⁶⁴ Como na festa do seu aniversário no Carnegie Hall e no próprio Banco (Wolfensohn, 2010).

o número de países membros teria expandido enormemente com a entrada dos países antes pertencentes ao bloco comunista, e outros países em desenvolvimento – como a Índia, a China e o Brasil, além de países em rápido desenvolvimento na África – estariam ficando cada vez mais insatisfeitos com o Banco.

Enquanto se achava que o maior desafio teria vindo das ONGs, Preston dizia que eram os ministros das finanças dos países em desenvolvimento quem mais lhe desafiaram: convocaram um encontro na periferia da cidade para protestar contra a dominação dos países ricos do G7¹⁶⁵ e demandar mais voz no financiamento multilateral¹⁶⁶. Eis o conselho final de Preston, nas palavras de Wolfensohn: “parte do meu trabalho, ele disse, seria trabalhar com os outros principais acionistas (*shareholders*) do Banco para desenvolver um contrapeso efetivo para a influência dos Estados Unidos”. (Wolfensohn, 2010, p.263).

Logo que assumiu, o Banco teve que se defrontar, e de forma direta, com mais uma crítica. Wolfensohn, gestor experiente no setor privado, parecia ter um diagnóstico dessa organização bastante similar ao que muitos faziam dos Estados nacionais: de que ali havia uma burocracia fechada, acomodada e autointeressada. Assumindo o novo cargo, Wolfensohn logo anunciou as suas prioridades: precisavam transformar o Banco em uma organização que, embora consciente da sua gestão financeira, estivesse motivada e dirigida por ideais, e a pobreza seria o centro da agenda, demandando que os funcionários olhassem para fora e não apenas para dentro da organização – Wolfensohn menciona ter sido inequívoco e direto, atacando a complacência e a insularidade da organização¹⁶⁷. Anunciava que seria essencial que o Banco Mundial

¹⁶⁵ O G7 teria começado em 1975 com o Grupo dos Seis, isto é, as seis maiores economias do mundo, incluindo a França, a Alemanha, a Itália, o Japão, o Reino Unido e os Estados Unidos. No ano seguinte incorporaria o Canadá. Desde então, esse grupo se encontra com alguma regularidade para discutir políticas econômicas. Em 1997 a Rússia foi incluída no grupo, constituindo o G8. Em 2011 as nações que constituem o G8 representariam cerca de 51% do produto interno bruto (PIB) global nominal e 42,5% do produto interno bruto global (PPP – purchasing power parity – paridade de poder aquisitivo).

¹⁶⁶ Fato, vale mencionar, que vem ocorrendo com mais frequência desde então.

¹⁶⁷ Na sua citação direta mencionada em Wolfensohn: “o que é necessário é um senso de missão, o que eu tenho certeza de que cada um de vocês tem, e um sonho e um senso de algo do lado de fora. Há aqueles entre vocês que vivem no ecossistema do Banco. Vocês descobriram que podem existir no Banco sem nenhum senso sobre o mundo externo” (2010, p.268).

financiasse com prudência e continuasse sendo rentável/lucrativo, mas, nas suas palavras,

[...] nós todos trabalhamos no Banco porque nos preocupamos com o mundo. (...) Nós nos preocupamos com a pobreza, com o meio ambiente, com justiça social e outras questões que constituem os sonhos dessa organização. Eles deveriam ser nossas luzes de orientação (Wolfensohn, 2010, p.267-8).

Em um contexto no qual, como mencionado, as críticas ao Banco Mundial já eram bastante intensas, Wolfensohn descreve que os funcionários estavam apreensivos com a sua chegada, pois, internamente, também havia um histórico recente de mudanças e reorganizações a cada troca de presidente. Após deixar “no ar” considerações sobre possíveis demissões e mudanças internas (avisando que só se pronunciaria após conhecer melhor o Banco por dentro, o que lhe tomaria ao menos uns seis meses), e apontar que a organização estava vivendo uma atmosfera interna “venenosa”¹⁶⁸, Wolfensohn percebeu que sua primeira fala não fora bem recebida: além de os funcionários temerem por seus “trabalhos confortáveis”, muitos dos seus colegas, principalmente os mais antigos, acreditavam já saber qual era a missão do Banco e estavam engajados com questões importantes a cada dia de trabalho, sem precisar que um novo chefe entusiasmado lhes dissesse onde ir. Conforme descreve, Wolfensohn sabia que estava jogando “uma granada em uma cultura arraigada” (Wolfensohn, 2010, p.268).

Acostumado a dirigir grandes empresas privadas – sobretudo a sua, onde certamente tinha bastante autonomia de decisão –, Wolfensohn parecia se ver em uma missão especial, totalmente dentro do jargão corporativo disponível nos *best sellers* empresariais. Dizia-se consciente do que estava fazendo e queria incutir um sentido de missão antes que decidisse qual rumo de ação específico gostaria de dar à organização: “eu sabia que a maior parte das pessoas que trabalhava no Banco tinha um profundo sentido de missão e desejava explorar esse reservatório”

¹⁶⁸ No original “*poisonous atmosphere within the Bank*”. Segundo relata, Wolfensohn teria recebido várias mensagens e cartas anônimas já nos primeiros dias de trabalho de colegas delatando outros colegas e maus procedimentos (Wolfensohn, 2010, p.268).

(Wolfensohn, 2010, p.269). Ele queria, nas suas palavras, “mais humanidade e menos sentimento de que estavam numa máquina burocrática. Eu não queria ser figura decorativa e sim um líder de um time de gestão” (Wolfensohn, 2010, p.269). Via pessoas mais jovens e em início de carreira com mais vontade de desviar de práticas aceitas, contrapondo o perfil dos funcionários mais antigos, acomodados às velhas práticas.

Porém, a percepção de Wolfensohn seria distinta e, conforme narra, teve que se adaptar a uma organização grande e com muitos feudos¹⁶⁹. Cada uma das instituições separadas que comporiam o Banco Mundial teria grupos (o autor usa constantemente a palavra “feudos”) que teriam evoluído ao longo dos anos. Dentro do Banco, cada divisão regional teria a sua própria visão, abordagem, especialistas e funcionários, sendo presidida por um vice-presidente diferente. Outros departamentos da matriz trabalhariam quase que autonomamente, sob chefes poderosos, e na condução de pesquisa e desenvolvimento em áreas como educação, saúde, infraestrutura, meio ambiente, macroeconomia e comércio.

Com dezenas de especialistas em cada região e disciplina, alguns dos mais renomados mundialmente, o Grupo do Banco Mundial seria de longe a maior instituição de desenvolvimento do mundo, superando – agora – também em número de pessoas, mas ainda mais em profundidade da especialidade, a UNDP e os bancos regionais (como o Banco de Desenvolvimento da Ásia, o BID, o Banco de desenvolvimento da África, entre outros).

Porém lhe faltaria um foco, uma missão primordial, fruto da desconexão entre o Conselho de Diretores Executivos, o próprio Banco e o presidente (Wolfensohn, 2010, p.272). O Banco seria conduzido por um corpo de funcionários permanente, pelos vice-presidentes a partir, novamente, do que chama de seus feudos individuais; esses, por sua vez, não falariam muito uns com os outros e teriam poucas reuniões, e as que ocorriam não seriam fóruns para trocas abertas. Mas, segundo Wolfensohn, eles partilhariam uma concepção, que seria a de manter tanto o Conselho quanto os presidentes do Banco relativamente distantes. Esses vice-presidentes teriam visto presidentes e diretores executivos entrarem

¹⁶⁹ Reproduzo nesse parágrafo, livremente, algumas das impressões que Wolfensohn relata entre as páginas 269-274 do seu livro.

e saírem da organização; e como burocratas de carreira eles saberiam que sempre podiam durar mais do que as pessoas com cargo de indicação, então se tinha pouca *accountability* para o Conselho e mesmo para o presidente, para além do momento de aprovação dos projetos nas reuniões do Conselho (Wolfensohn, 2010, p.272).

Nesse sentido, não deixa de ser interessante aproveitar as impressões descritas por Wolfensohn para fazer uma reflexão: ao mesmo tempo em que o próprio Banco Mundial, que – a essa altura – já há alguns anos estava embalado em críticas aos seus clientes, Estados nacionais, e proposição de políticas para reformar as suas práticas e melhorar a sua eficiência, acaba por ter um presidente que, oriundo do mercado financeiro, não deixa de dirigir ao Banco algumas críticas semelhantes as que este dirigira aos países: o Banco Mundial, para os padrões de Wolfensohn, era grande (já com seus 10.000 funcionários)¹⁷⁰, complexo, tinha uma burocracia autointeressada, acomodada a velhas práticas.

Seu interesse seria, primeiro, tornar a pobreza o foco do Banco, e, segundo, não recorrer a intermediários para compreender as questões no campo, diretamente nos países (2010, p.274). Assim, tentou criar um “padrão de viagem” em que encontrava os líderes dos países e funcionários do governo, além de outros que trabalhassem com desenvolvimento, mas, em geral, somente após alguma visita de campo, para conhecer os projetos e funcionários locais (Wolfensohn, 2010, p.274). No seu discurso, Wolfensohn pretendia aprender com todos os níveis do *staff* local do Banco, para que pudesse se engajar diretamente com os que servia (2010, p.274).

Mas, na sua *missão*, seria na África, descreve Wolfensohn (2010, p.274), que a sua *educação* teria se iniciado verdadeiramente. Numa primeira visita a Mali, o chefe da vila lhe teria dado presentes e lhe falado dos desafios da vila: falta de água, caminhadas longas que as mulheres faziam para encontrar madeira para fazer o fogo, instalações frágeis para saúde e educação. Muita pobreza e uma declaração – percebida por Wolfensohn como “honestá” – do presidente do país de que tudo o que entrava de recurso era utilizado para pagar a dívida externa. Aí, Wolfensohn explicita

¹⁷⁰ O banco de investimentos de Wolfensohn, James D. Wolfensohn Inc., que ele criara e dirigia antes de aceitar a presidência do Banco, tinha cerca de 100 funcionários (Wolfensohn, 2010, p.270).

a posição que fica evidente em todo o livro, de alguém que está avaliando e julgando o que encontra a partir dos seus próprios parâmetros morais.

Seu olhar demasiadamente etnocêntrico ficaria mais explícito, no entanto, na visita seguinte. Na Costa do Marfim, a situação de pobreza era similar, mas um contraste com a situação de Mali. Saído de Washington para visitar a Costa do Marfim, Wolfensohn teria se chocado com a vida pródiga dos reis e governantes, e com a festa suntuosa que esses teriam lhe oferecido no palácio em Abidjan (com champanhe importado e relógios de ouro). Wolfensohn descreve como chocante a situação dos dois países, e outros países pobres da África, com relação à situação da dívida (o que os economistas chamariam, segundo ele, de “*overhanging debt*” – dívida pendente). Cito na íntegra um parágrafo de Wolfensohn:

Eles [países pobres da África] começaram a tomar empréstimos pesadamente no início dos anos 1970 com base na teoria de que desenvolvendo a sua economia e vendendo *commodities* para o mundo industrializado, eles iriam aumentar o seu padrão de vida e posteriormente reembolsar as suas dívidas. O colapso dos preços das *commodities* no fim nos anos 1970 e início dos anos 1980, combinado com as desvalorizações cambiais e má disciplina fiscal, tinha destruído aquele modelo. País após país pediu moratória nas suas obrigações e teve que ser refinanciado por novos empréstimos; a inflação explodiu, e a pobreza se espalhou. Nos anos 1980, tanto o FMI quanto o Banco Mundial teriam respondido com “programas de ajuste estrutural” desenhados para restaurar a disciplina fiscal e monetária e para lutar contra a inflação através da implementação de políticas de livre mercado. Isso foi a era de Thatcher e Reagan. Através do equilíbrio dos orçamentos e permitindo que as forças do mercado definissem os preços, a teoria pregava, as nações endividadas poderiam retomar a estabilidade, atrair investimentos externos e reativar o crescimento. Mas, em muitos casos, a imposição da austeridade econômica apenas tornou a sorte dos pobres pior; por razões políticas, as despesas mais prováveis de serem cortadas eram aquelas que financiavam os já limitados serviços de saúde e educação dos pobres sem voz. Enquanto isso, as economias em dificuldades continuaram atoladas em dívidas. Distantes de aprenderem como ser mais responsáveis na execução dos seus negócios, muitos líderes africanos passaram a

ver os programas de ajustamento estrutural como uma responsabilidade inescapável e alguns usaram esses programas como uma desculpa para não lutar contra a pobreza com vigor. Quando cheguei no Banco, os países pobres deviam tanto dinheiro que a maior parte dos seus empréstimos eram devorados pela necessidade de fazer pagamentos (Wolfensohn, 2010, p.278-9).

Em meio a sua visita à África, Wolfensohn (2010, p.279) teria interpelado um funcionário local para entender para onde ia o dinheiro do Banco, já que não se via nenhum investimento em saúde ou educação; não faria sentido, argumentaria ele, fazer novos projetos se era para os governos pagarem velhos empréstimos ou ainda usar o que sobrasse para dar apoio a um estilo de vida pródigo dos governantes – manifestando a sua surpresa com a festa na Costa do Marfim – ao que o funcionário teria respondido: “we were in the business of adjustment!”. O funcionário, segundo ele descreve, pacientemente lhe explicou que o Banco Mundial tinha uma quantidade restrita de recursos a emprestar e, nesse caso, o que o Banco podia fazer no período era recarregar o orçamento do país. “Isso é idiotice!”, disse Wolfensohn, “é insanidade fingir que os países mais fragilizados podem enfrentar esse tipo de dívida” (Wolfensohn, 2010, p.280). O funcionário seguiu arrolando as políticas de não perdoar a dívida, descrevendo todas as formas pelas quais o Banco e outros doadores tinham tratado a questão da dívida, sem nunca enfrentá-la diretamente (Wolfensohn, 2010, p.280). Wolfensohn, numa expressão que, se verdadeira, misturaria surpresa, ingenuidade e, talvez, certo cinismo, relata que não poderia aceitar que os empréstimos fossem dados com uma mão e tirados com outra concomitantemente.

*

Seria na mesma viagem, descreve ele, que teria lugar mais uma experiência importante. A sua próxima parada seria Uganda, e lá ele diz ter quebrado com os precedentes do Banco Mundial, ao começar a encontrar diretamente com pessoas das ONGs. Na esteira das manifestações em Madrid, várias pessoas dentro do Banco, segue a narrativa, questionariam a legitimidade das ONGs, que por sua vez preferiam pressionar o Banco Mundial na mídia ou via *lobby*, do que

trabalhar em parceria com ele. Um encontro seria arriscado e poderia lhes dar mais legitimidade, mas, agindo com cautela, o encontro em Uganda teria riscos reduzidos de publicidade para os dois lados. O encontro foi com Tony Burdon, da Oxfam em Uganda, descrito como um dos mais difíceis feitos pelo então presidente do Banco: um dos mais surpreendentes fatos mostrados pelo representante da Oxfam foi que o governo da Uganda gastava U\$3 por cidadão por ano com saúde, e aproximadamente U\$17 por cidadão ano para pagar a dívida. Wolfensohn conclui: “eu disse a mim mesmo. Esta é a economia do hospício? Ela foi a prisão do devedor. Nossos empréstimos do Banco Mundial foram arrastando para baixo as mesmas nações que queríamos ajudar”. (Wolfensohn, 2010, p.283).

Após essa viagem, várias outras vieram na sequência, e para outras regiões¹⁷¹. Wolfensohn teria feito 24 viagens nos seis primeiros meses, e ele teria conhecido 44 países diferentes nos primeiros 16 meses no cargo de presidente do Banco Mundial. Wolfensohn desejava *ver*, pessoalmente, o que estava acontecendo na América Latina, China e Índia. Como ele relata, sua intenção era sinalizar para o *time* do Banco que essa não seria uma instituição *de* Washington, e sim *com sede em* Washington, D.C., cuja organização estaria em mais de cem países, e que igualmente teriam importância e proeminência (Wolfensohn, 2010).

Na bagagem da viagem à África, Wolfensohn afirma ter trazido algumas decisões: 1) que ONGs como a Oxfam deveriam ser mais parceiros do que inimigos do Banco; 2) que o Banco deveria estar mais próximo das pessoas que servia e uma quantidade maior de decisões deveriam ocorrer no “campo”; 3) o alívio da dívida, mais do que a corrupção, era uma questão a ser endereçada mais urgentemente” (2010, p.283).

*

¹⁷¹ Conforme entrevista concedida por James D. Wolfensohn à William Becker, entre junho e dezembro de 2006, como parte do Programa de História Oral do Arquivo do Grupo Banco Mundial. Informação indicada pelo entrevistador, na p.40. Me referirei, a partir daqui, à entrevista como Wolfensohn (2006).

Seus planos seriam, de fato, anunciados na reunião anual conjunta entre o Banco Mundial e o FMI, “ocasião que, a essa altura, já tinha se tornado a ocasião mais importante e de maior visibilidade para qualquer presidente do Banco Mundial”, ocorrendo entre setembro e outubro todos os anos (Wolfensohn, 2010). Nessa ocasião, o Conselho de Governadores, com ministros das finanças e do desenvolvimento de todo o mundo se reúnem. Também seria esse momento em que o presidente se dirige a muitas pessoas importantes no campo internacional do desenvolvimento e das finanças – dirigentes dos Bancos centrais, banqueiros comerciais e investidores dos mais importantes bancos, especialistas em desenvolvimento, além das várias centenas de jornalistas e emissoras de todo o mundo. Wolfensohn comenta ter aprendido, assistindo McNamara e sucessores, que a reunião anual das instituições de Bretton Woods tornara-se um púlpito, uma plataforma para elevar questões centrais e colocar novas iniciativas para a comunidade mundial (Wolfensohn, 2010)¹⁷².

No seu primeiro discurso, segundo relata Wolfensohn (2010) retroativamente, ele queria trazer uma mensagem que não entediase a plateia e que trouxesse algo de novo. Uma mensagem que fosse “humana”, e não burocrática, e queria convencer as pessoas da notoriedade e capacidade das pessoas que queria ajudar¹⁷³. Sua estratégia foi começar relacionando exemplos dos vários países que trabalhavam com seriedade para acabar com a pobreza: “Desenvolvimento pode ser medido não pela aprovação burocrática de um processo, mas pelo sorriso na face de uma criança quando um projeto é bem-sucedido” (2010, p.285), proferiu ele, numa frase que acabaria por ganhar grande repercussão. Wolfensohn (2010, p.285) conta que teria listado vários temas, passando pela pobreza, tecnologia para educação, conhecimento, meio ambiente e revitalização do Banco, mas o alívio da dívida externa seria o que mais chamaria a atenção do auditório.

¹⁷² Ao longo da entrevista de Wolfensohn (2006), fica evidente, em vários momentos, a admiração dele pela gestão do ex-presidente do Banco Mundial Robert McNamara, bem como a comparação das duas gestões pelo entrevistador.

¹⁷³ É importante lembrar, aqui, o legado de Reagan com relação ao discurso sobre a incapacidade dos países em desenvolvimento de resolverem os seus próprios problemas, na linha “eles produziram a própria dívida por incompetência”.

O tema era polêmico, e um desafio ao *status quo*, especialmente no Capitólio, onde havia as maiores resistências para mudar regras para o pagamento da dívida. Para concluir com a nossa excursão pelos argumentos de Wolfensohn (2010, p.285), umas últimas palavras:

[...] algumas pessoas acharam que isso era um discurso sentimental, mas eu entendia isso como um desafio. Tínhamos que ultrapassar as camadas escuras da obstrução burocrática e nos concentrar no aspecto humano do nosso trabalho.

Wolfensohn (2010, p.288) narra que, com a questão do alívio da dívida, pretendia achar algo em comum entre os críticos do Banco e os próprios funcionários: “queria promover uma causa comum que talvez – talvez – criasse uma 'onda' de apoio popular e político para superar os que não gostariam de ver nenhuma mudança no *status quo*”.

As grandes linhas que marcaram a gestão de Wolfensohn já teriam sido anunciadas no seu primeiro discurso, de acordo com Pereira (2010 a, p.332-3): 1) o Banco reforçaria a relação com seus clientes, por meio de projetos de alta qualidade, o que demandaria a construção de capacidade (“capacity-building”) dos Estados, a redefinição de sistemas legais e o fortalecimento dos direitos de propriedade; 2) O Banco se engajaria na articulação de novas “associações” e parcerias com o setor privado, instituições multilaterais, bancos regionais de desenvolvimento, governos, ONGs e outros atores sociais; 3) trabalharia em programas de desenvolvimento econômico pós-conflito, 4) trabalharia com o FMI e outros credores para encontrar meios que aliviassem a dívida multilateral – cerca de um quarto da dívida total – dos países mais endividados em troca da realização de políticas sólidas e implementação efetiva e transparente.

Além disso, o Banco empreenderia esforços para realizar um “pacto internacional” em prol do financiamento externo aos países pobres que estivessem fora do circuito privado de investimentos; e empreenderia uma reforma para mudar a cultura do Banco, de uma cultura de aprovação de projetos, para uma cultura com foco nos resultados (consecução de resultados tangíveis e coerentes com os fins estratégicos estabelecidos) (Pereira, 2010 a, p. 332-3).

Na concepção de Wolfensohn, tamanho empreendimento demandaria que o Banco “se convertesse em um ‘bom parceiro’, o que só seria possível se a instituição aprendesse a ‘ouvir críticas’ e tivesse capacidade para respondê-las de maneira mais ‘construtiva’” (Pereira, 2010a, p. 333). A partir dessa entrada, Wolfensohn abriria uma janela, uma possibilidade de diálogo e cooperação com ONGs, algumas delas bastante críticas da instituição, e começaria a sua gestão, como teria planejado, conseguindo chamar a atenção para a diferença no seu discurso.

Para que todas essas estratégias fossem viabilizadas, foi promovida uma nova reforma administrativa, que tinham na sua pauta, citando Pereira (2010 a, p.339):

a) a melhoria da qualidade técnica dos projetos financiados, mediante um novo sistema interno de controle e avaliação; b) a criação de uma nova estrutura de incentivos para o *staff* que substituísse a “cultura de aprovação” por uma “cultura de resultados”, orientada para a satisfação das necessidades dos clientes; c) a descentralização da estrutura operacional do Banco, com o propósito de aprofundar o diálogo político com os países e fomentar a associação entre as partes envolvidas pela atuação do Banco (governos, empresários, ONGs, fundações, mídia, academia) em prol de uma agenda comum de políticas, programas, projetos cujo sentido de propriedade (*ownership*) fosse assumido pelos próprios atores locais, públicos e privados; d) melhoria da prestação de contas e da responsabilização ante acionistas e clientes, mediante uma política de abertura gradual e seletiva de informações e a criação dos centros de informação ao público; e) a criação de meios políticos e técnicos que assegurassem a liderança intelectual do Banco em todas as áreas relativas ao desenvolvimento, de modo a torná-lo um “banco de conhecimento” por excelência, capaz de criar, estimular, disseminar, promover e aplicar ideias que orientassem todo o arco de políticas públicas nos países clientes e guiassem o estabelecimento de ligações entre governos, empresários, ONGs e demais setores sociais (Pereira, 2010a, p.339).

O conjunto de iniciativas daria consistência a um “enfoque mais integrado de desenvolvimento” voltado para os fundamentos sociais e institucionais necessários. A reforma administrativa seria iniciada em 1996,

e uma das medidas mais importantes, em termos de efeito sobre a estrutura organizacional do Banco, teria sido a criação de quatro redes temáticas setoriais que agrupariam a maior parte do *staff*, e estariam orientadas a prestar serviços segundo as demandas dos departamentos nacionais. Conforme descreve Pereira (2010, p.341), o

objeto de trabalho de cada uma delas coincidia com as prioridades oficiais do Banco: i) desenvolvimento humano, ii) redução da pobreza e gestão econômica, iii) finanças, desenvolvimento do setor privado e infraestrutura; e iv) desenvolvimento social e ambientalmente sustentável¹⁷⁴.

Nessa nova configuração, ainda segundo Pereira (2010a, p.341), esses grupos (redes) se subdividiriam em unidades setoriais, grupos regionais e nacionais, essas fortalecidas num esquema em que os departamentos nacionais, mesmo com poucos funcionários, ficariam responsáveis pelos projetos do ponto de vista gerencial e financeiro, controlando os recursos¹⁷⁵.

Outras iniciativas, ligadas a esses pressupostos, tiveram grande repercussão nesse período. Uma das primeiras iria, em parte, ao encontro de uma das maiores críticas ao Banco: o endividamento dos países. Em 1996 seria dado início a uma iniciativa denominada *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC), tendo como objetivo dar algum retorno às crescentes demandas pelo cancelamento da dívida dos países em desenvolvimento¹⁷⁶. A iniciativa seria de fato inédita no escopo das atividades do Banco Mundial e atrairia muita atenção. Contudo seus resultados foram bem controversos. Dentro do Banco, Wolfensohn (2010) relata que teria sido um pesadelo, significara ir contra décadas de história dentro do Banco e a

¹⁷⁴ Uma quinta rede dedicada à prestação de serviços públicos essenciais seria criada posteriormente (Pereira, 2010 a, p.341).

¹⁷⁵ O que acabaria por colocar o controle dos projetos sob a responsabilidade dos gerentes de países (*country managers*) e os demais funcionários competiriam entre si, individualmente e em grupo, pela venda de serviços e obtenção de contratos com os departamentos nacionais, podendo ser demitidos funcionários com baixo rendimento (Pereira, 2010 a, p.341).

¹⁷⁶ Entre os países beneficiados, a maior parte seria da África. Como colocou Wolfensohn (2010, p. 287), a crise da dívida da África seria bastante distinta da América Latina, pois a maior parte dessa dívida era devida a bancos comerciais ocidentais, e havia uma grande quantidade de investimento privado em jogo. Na África, a maior parte das dívidas dos países era com governos e agências de assistência internacionais.

inclusão das ONGs seria um ponto de tensão com o qual nem todos concordavam.

Mas a sua “campanha” – direcionada, sobretudo, para ganhar apoio dos governos –, teria ganhado bastante com o fato de ter uma “onda” de apoio grande dos movimentos sociais de fora dos Estados Unidos, se espalhando por todo o mundo, com o lema de perdoar a dívida dos países pobres em 2000, o ano do milênio¹⁷⁷. Durante esse período, Wolfensohn (2010) seria acusado, relata, de dar pouca atenção aos especialistas do Banco e de buscar ajuda fora da organização. A repercussão fora do Banco não seria melhor.

Apesar da boa recepção da ideia, logo no início, porém, já havia muita crítica a respeito das regras criadas pelo Banco para selecionar os países que poderiam se candidatar, e, mais tarde os países que efetivamente teriam a sua dívida revista (Pereira, 2010 a; Toussaint, 2008)¹⁷⁸. As regras para que um país pudesse se habilitar a ter a dívida revista eram tantas que muitos teriam dificuldades de participar, o que causou também vários questionamentos e censuras (Pereira, 2010 a)¹⁷⁹. Ao final do mandato de Wolfensohn a iniciativa seria vista ainda mais criticamente: em vez de 42 países que deveriam supostamente ser beneficiados por cerca de 80% do cancelamento da dívida como anunciado em 1996, ou até 90% como se mencionaria no encontro do G8 em Cologne em 1999, 18 países veriam, de fato, a redução da sua dívida (Toussaint, 2008, p.186)¹⁸⁰.

Seria criado, também, durante a sua gestão, um programa denominado Programas de Estratégia de Redução da Pobreza, que substituiria os Programas de Ajuste Estrutural (conhecidos pela sigla em

¹⁷⁷ O movimento mais importante nesse período teria sido o Jubilee 2000 (Toussaint, 2008; Wolfensohn, 2010, Pereira, 2010 a). O próprio Papa João Paulo II teria falado do cancelamento da dívida internacional, além de personalidades que se juntavam a um movimento global: U2 e outros. Nessa onda, o presidente Jacques Chirac, como anfitrião do encontro do G7 em Lyon, pela primeira vez convidaria os líderes do FMI, OMC, Nações Unidas e Banco Mundial.

¹⁷⁸ Entre os critérios para que o país se candidatasse, estariam baixo GDP, peso da dívida para a economia, esforços para melhorar a gestão econômica de uma forma sustentável, como demonstrado pela presença de um programa ativo com o FMI. (Wolfensohn, 2010, p.289)

¹⁷⁹ O próprio Wolfensohn (2010, p.289-290) relata que as diretrizes para a liberação dos recursos eram mais rígidas do que ele podia imaginar. Após meses para convencer o presidente do FMI (almoçando com ele com uma frequência a cada 2 ou 3 semanas), o economista francês Michel Camdessus, de o FMI se aproximar do tema.

¹⁸⁰ Segundo Toussaint (2008, p.186), enquanto se esperava que o problema da dívida desses 42 países seria resolvido, a iniciativa seria um fiasco, reduzindo a dívida deles de \$218 bilhões para \$205 bilhões, isto é, 6% entre 1996 e 2003.

inglês, SAPs – *Structural Adjustment Programmes*), abordagem central do Banco e do FMI, como visto, a partir dos anos 1980. Porém, vários críticos apontaram que a mudança teria sido apenas do nome da iniciativa, pois a concepção macroeconômica de privatização e liberalização teria permanecido a mesma – e por vezes com condições ainda mais restritas, após ambos terem começado a trabalhar em contato com a Organização Mundial do Comércio (Toussaint, 2008, p.186)¹⁸¹.

Além disso, outra iniciativa foi o SAPRI (*Structural Adjustment Participatory Review*), lançado em 1997, e que seria uma avaliação conjunta, tripartite (Banco, governos e sociedade civil), para desenvolver uma metodologia transparente e com participação global sobre os programas de ajustamento estrutural no nível local e nacional em sete países¹⁸².

Iniciativas com relação à promoção da “boa governança”, para contrapor as acusações de que o Banco apoiava governos ditadores e corruptos, também foram realizadas¹⁸³. Nesse período, o Banco já se engajava em iniciativas globais, com outras organizações internacionais, e a Comissão Mundial em Barragens (*World Commission on Dams*) – que deveria fazer uma avaliação global ampla e independente dos projetos relacionados à construção de barragens –, seria mais um exemplo nesse sentido¹⁸⁴.

*

Mas, várias dessas iniciativas, e a forma de abordá-las, seriam incrementadas devido a um outro marco da gestão de Wolfensohn, e que reforçaria o seu discurso. Houve, então, a entrada de um outro conjunto de teorias e ideias, além de um vocabulário renovado, ligados à “nova economia institucional”, que não apenas ofereceu as bases teóricas do

¹⁸¹ A Organização Mundial do Comércio (OMC) é mais um marco de negociação internacional que decorreu das iniciativas em Bretton Woods. O antigo GATT tornar-se-ia OMC após as negociações da Ronda do Uruguai, em 1993, que começaria a funcionar em 1995.

¹⁸² Para uma descrição e crítica do processo, ver Toussaint (2008, p.186-187).

¹⁸³ O que teria continuado na gestão de Wolfensohn, conforme aponta Toussaint (2008, p.187) citando o caso da Indonésia.

¹⁸⁴ Para uma crítica nesse sentido, ver Toussaint (2008, p.188).

discurso central da gestão de Wolfensohn, mas também facilitou que esse momento fosse de várias *convergências* (Schneider; Doner, 2000)¹⁸⁵.

Uma primeira delas seria, mais uma vez, a convergência entre o discurso do Banco Mundial e o discurso de parte da academia, ou, mais pontualmente, com um corpo teórico dentro da economia. De acordo com Schneider e Doner (2000), a convergência entre a nova economia institucional e os bancos multilaterais de desenvolvimento teria começado de forma relativamente isolada / desconexa¹⁸⁶. Mas, alguns eventos teriam ajudado a trazê-los para o *mainstream* do pensamento sobre políticas de desenvolvimento, envolvendo os pioneiros dessa abordagem: Coase e North ganhariam o Prêmio Nobel em 1991 e 1993, a USAID teria auxiliado Olson a criar o IRIS (*Center for Institutional Reform and the Informal Sector*), devotado especificamente para o estudos dos problemas de desenvolvimento nessa perspectiva, e, ainda, possivelmente, alguns dos estudantes desses mentores teriam trabalhado em posições-chaves em alguns bancos multilaterais (Schneider; Doner, 2000, p.39-40).

Assim, no final dos anos 1990, os economistas ligados ao novo institucionalismo econômico eram regularmente convidados às conferências do Banco Mundial e a sua presença seria decisiva para que os documentos e relatórios do Banco começassem a difundir o credo institucionalista.

A nova economia institucional forneceria os instrumentos teóricos que balizariam uma “segunda geração” de reformas ligadas ao “desenvolvimento” (Schneider; Doner, 2000). Dentre os novos princípios, os “desafios” do desenvolvimento, estariam o reforço dos direitos de propriedade, a regulação dos mercados para promover a competição, a redução da corrupção, o reforço da credibilidade política, o reforço da

¹⁸⁵ O texto de Schneider e Doner (2000) é dedicado a demonstrar como, após o que chamaram de “morte” da economia do desenvolvimento em 1970, a disciplina acadêmica da economia tinha pouca teorização disponível sobre desenvolvimento para oferecer aos praticantes e proferiram as panaceias universais e liberais ligadas ao livre comércio e livre mercado, que desembocariam, no final da década de 1980 no Consenso de Washington. Esses consistiram, como já mencionado, na defesa da urgência de reformas orientadas ao mercado nos países em desenvolvimento. O argumento dos autores é de que nos anos 1990 teria começado uma nova conexão a partir de um subgrupo emergente da economia, de orientação institucionalista, que daria visibilidade para um novo consenso em Washington, porém orientado para outros princípios.

¹⁸⁶ Ronald Coase, Mancur Olson, Douglass North, e Oliver Williamson, tidos como os mentores da nova economia institucional, trabalhariam isoladamente tanto uns dos outros, da economia *mainstream*, e também da comunidade do desenvolvimento.

capacidade administrativa das agências de governo em nome do provimento dos serviços sociais essenciais, e a criação da infraestrutura institucional necessária para fazer com que os mercados funcionem da melhor forma possível. No lugar de advogar que os Estados parassem de intervir nos mercados, o discurso daria uma volta: seria responsabilidade dos Estados, agora, prover instituições pró-mercado (Schneider; Doner, 2000, p.40).

Um dos exemplos da mudança do discurso do Banco já podia ser percebido no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, intitulado “*The State in a changing world*”¹⁸⁷. Ele vinha em um outro tom, defendendo a importância do papel do Estado para a preservação do ambiente institucional em torno da economia, isto é, a sua habilidade de reforçar a “*rule of law*” para apoiar/ sustentar as transações, o que seria vital para que os governos contribuíssem mais efetivamente para o desenvolvimento.

O argumento contrapunha o discurso do Estado mínimo – tanto defendido anteriormente pelo próprio Banco –, e pressupunha que o desenvolvimento requereria um Estado efetivo que tivesse o papel de facilitador ao encorajar e complementar as atividades dos negócios privados e de indivíduos. Seria a defesa, então, da reforma dos Estados para que esses fossem ativos, eficientes, e instituições públicas revigoradas. Como assinalam Schneider e Doner (2000), esse seria um contexto de convergência de economistas teoricamente motivados, interessados em análises comparativas, empíricas e institucionais, que tiveram incentivos crescentes para se unirem com economistas de orientação prática dos bancos multilaterais de desenvolvimento, que estariam ávidos por reformas institucionais práticas para melhorar a performance econômica.

Entre as novidades também incorporadas da nova economia institucional estariam também a superação das imperfeições de mercado e

¹⁸⁷ Esse documento, dedicado mormente à importância estratégica da “reforma do Estado”, teve grande relevância e repercussão: teria custado US\$ 3 milhões e contado com uma distribuição de 150 mil cópias traduzidas do inglês para oito idiomas (chinês, alemão, francês, espanhol, português, japonês, russo e vietnamita) (Pereira, 2010a, p.373). E, posteriormente, nas publicações do grupo ligado à América Latina intitulado *Beyond the Washington consensus: Institutions matter*, em 1998 (Burki e Perry, 1998). Esse seria um dos primeiros textos do Banco a tratar de “public goods”. Em setembro de 1999, a abertura do terceiro encontro anual da Sociedade Internacional para a Nova Economia Institucional (em inglês, *International Society for New Institutional Economics*, ISNIE) na sede do Banco Mundial em Washington, D.C., simbolizaria a nova conexão.

o provimento de “*public goods*” (bens públicos) no nível macroeconômico (regulação, direitos de propriedade, educação, serviços judiciais), entendendo o Estado como um dos atores centrais através da regulação do mercado e demais instancias e instituições. Governança¹⁸⁸, reforma do setor público, transparência, *accountability* (responsabilização), *empowerment*¹⁸⁹ foram temas que ganharam espaço na agenda.

A indicação de Joseph Stiglitz como economista-chefe do Banco, talvez um dos mais heterodoxos da história da organização, também seria um dos sinalizadores das mudanças no discurso do Banco. Stiglitz seria um crítico da ortodoxia que influenciou as decisões do Banco Mundial e do FMI na década de 1980. Conforme relata Maranhão (2009, p.43), enquanto economista-chefe do Banco (1997-2000), tomou parte na operação que alterou (novamente) o rumo da agenda internacional na segunda metade da década de 1990 em direção à estratégia de redução da pobreza (*poverty reduction strategy*), que se consolidaria como o ponto de convergência das organizações internacionais na década de 2000, como parte do que a autora chamou de “modulações” feitas na agenda das reformas do ajuste estrutural após as críticas dos anos 1980 e 1990. O argumento da autora é interessante: foram necessárias várias modulações na agenda das reformas do ajuste estrutural, em meio a um campo de controvérsias em torno da melhor condução dessas reformas, levando à construção de um novo consenso político de estabilização do capitalismo cuja forma seria dada pela garantia de oportunidades para que todos participem dos benefícios da globalização.

No caso do Banco Mundial, no seio dos seus novos argumentos no período, constrói-se um discurso em torno da credibilidade das reformas econômicas neoliberais, que poderiam ser alcançadas através de táticas que reduziriam os seus efeitos sociais negativos; e, também, na outra ponta, haveria um reforço dos laços sociais fundados na convergência de interesses ou valores (e não de laços comunitários tradicionais), ligados à “sociedade civil” organizada. Nessas mudanças, ainda que o Banco Mundial continue tendo uma agenda considerada pelos críticos como neoliberal (Arantes, 2004; Pereira, 2010 a; Maranhão, 2009;

¹⁸⁸ Sobre Governança e governabilidade, ver Maranhão (2009).

¹⁸⁹ A ideia de *empowerment*, na Administração, está relacionada com descentralização, autonomia.

Toussaint, 2008), e que o desenvolvimento continue sendo formulado, no interior do Banco, como resultado do comportamento do mercado, a sua nova preocupação com as condições necessárias para a melhor implementação das reformas neoliberais possibilitou que essa organização se aproximasse dos argumentos de autores que reivindicam a centralidade do Estado no processo de desenvolvimento. Em um contexto de mobilização social em vários países, que contavam com uma expressão internacional por meio das ONGs e de agências da ONU (dentre as quais destaca-se o UNICEF, o PNUMA e o PNUD), ocorre uma “virada” para uma fase “mais humana” no ajuste (Maranhão, 2009, p.50)¹⁹⁰.

A nova doutrina da boa governança (*good governance*) e o novo consenso (consenso das oportunidades), partilhado entre o Banco Mundial e as agências ligadas às Nações Unidas, seriam o maior resultado disso, num cenário de convergências entre essas organizações e uma série de conferências e eventos conjuntos (Maranhão, 2009). Ainda, no sentido interno do Banco Mundial, seria possibilitado pelo declínio da Equipe de Pesquisa Econômica (*Economic Research Staff*) que até 1987 ocuparia uma posição central nas definições das linhas de atuação do Banco sob a ortodoxia denominada por Maranhão como “mais fiscalista” (2009, p.54). O Banco Mundial teria, a partir de então, se tornado mais aberto à influência externa e buscado um estilo mais consensual¹⁹¹. Não resta dúvida sobre os benefícios dessa mudança para a manutenção da legitimidade da organização. O Banco Mundial se aproveitou de um momento de críticas e ambiguidade para recolocar a sua imagem.

No sentido das políticas sociais, foi a partir da gestão de Wolfensohn, com o novo discurso e a nova abordagem, que se abrirá um novo flanco de ação para as políticas educacionais. O tema da redução da pobreza voltaria ao palco central do discurso do Banco, e voltaria a contar, segundo Maranhão (2009, p.73), como parte do “cálculo estratégico do

¹⁹⁰ Os primeiros anos da década de 1990 teriam sido palco de Conferências das Nações Unidas que tematizaram alguns dos aspectos impactados pelas reformas da década de 1980. E em 1993, o BID e o PNUD teriam organizado e publicado em conjunto uma conferência e documento intitulado “Reforma social e pobreza”.

¹⁹¹ Nesse movimento, a incorporação do Instituto de Desenvolvimento Econômico a partir de meados dos anos 1980, que em 2000 seria renomeado Instituto Banco Mundial, seria um elemento importante, e as ações iniciadas sobre a denominação de construção de capacidades nacionais para a gestão econômica, reformas políticas e treinamento de pessoal teve papel fundamental (*capacity building*) (Maranhão, 2009, p.54).

desenvolvimento” no Banco. Isso também pois um dos maiores argumentos utilizados pelos críticos para deslegitimar as políticas de ajuste estrutural seria o seu perceptível efeito nas políticas sociais e o aumento da pobreza. Assim, os custos sociais das reformas representavam, como apontou a autora, um obstáculo à sua viabilização política. Para reconstruir alguma legitimidade em torno do discurso e ação do Banco seria necessário, portanto, resgatar para o debate a dimensão social e os meios de neutralizar os efeitos negativos sobretudo para o público mais atingido, os pobres. Assim, a política do Banco Mundial começaria a ter em conta os vulneráveis e incapazes de estar no mercado, passando, ainda assim, pelo crivo das reformas orientadas para o mercado. Isso pois, como aponta Maranhão (2009, p.72), na concepção do Banco fica explícito que: “não se trata de um conjunto de instrumentos guiados por algum ideal de universalização de direitos”, completo, como seria o discurso das Nações Unidas durante um tempo, “nem muito menos pela referência às experiências do Estado de Bem-Estar europeu. As políticas sociais são mecanismos complementares ao funcionamento do mercado, na medida em que vão focalizar os incapazes de estar no mercado”.

É nesse contexto, e com esse pano de fundo, que a dimensão humana retornaria ao discurso do Banco, na esteira da maior visibilidade da teoria do capital humano e acompanhando também outros organismos multilaterais¹⁹². A incorporação, ainda, das contribuições teóricas de Amartya Sen, fornecendo referência para uma nova codificação da pobreza como “privação de capacidades”, como analisa Maranhão, possibilita uma convergência maior entre as proposições do Banco Mundial e das Nações Unidas, fornecendo argumentos na interface entre as agendas do ajuste estrutural (primeira geração das reformas) e da governança (segunda geração de reformas), adaptando a liberalização dos mercados e dos fluxos de capital (recentes) à dimensão humana e participativa reivindicada pelas forças políticas mais à esquerda (Maranhão, 2009, p.74)¹⁹³. Como escreve Maranhão, citando Craig e Porter, as organizações financeiras multilaterais, a ONU, ONGs e agências

¹⁹² Além do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1989 (Banco Mundial), hoje a publicação dos Relatórios do Desenvolvimento Humano pelo PNUD e a construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como sua medida, todos no mesmo período.

¹⁹³ Para uma análise aprofundada, ver Maranhão (2009), capítulo 3.

governamentais se reuniram em torno dessa nova estratégia (2009, p.74)¹⁹⁴. Nesse contexto, houve uma ampliação da própria noção de desenvolvimento, que deveria, então, levar em conta os aspectos humanos, sociais e culturais nas suas prescrições, condensado na noção de desenvolvimento humano, formulada no âmbito das Nações Unidas, e incorporada pelo Banco Mundial, que surge então. Nessa perspectiva, as estratégias de desenvolvimento nas pessoas, presente no discurso do desenvolvimento humano, seria mobilizada. O que Maranhão chamou de “consenso das oportunidades”, seria essa convergência possível pela redefinição da pobreza operada pela abordagem de Amartya Sen, na qual o julgamento de “uma vida boa” é dado pela expansão das liberdades de escolha dos indivíduos. Nele, o processo de desenvolvimento começaria a ser entendido como “sinônimo da criação de um ambiente de oportunidades para que os indivíduos possam desfrutar dos benefícios da globalização” (Maranhão, 2009, p.138).

Seria nesse período, também, que Wolfensohn daria fôlego à ideia de promover o Banco Mundial como um *banco de conhecimento*. Com a necessidade de mudanças, e do Banco Mundial recuperar a sua legitimidade e demonstrar o seu valor, a missão foi abraçada com força. Ela estaria no centro da reforma administrativa promovida na gestão Wolfensohn, baseada na ideia de que a principal vantagem comparativa do Banco Mundial seria não mais o seu papel financeiro, bastante reduzido diante do crescimento das outras fontes de financiamento no mercado financeiro internacional, mas

[...] na sua capacidade supostamente única de reunir, organizar, produzir e disseminar um *bem público global* de natureza singular, qual seja conhecimento de ponta sobre todos os aspectos do desenvolvimento (Pereira, 2010 a, p.343, grifo nosso).

¹⁹⁴ Nessa “modulação do ajuste” novas ideias como empoderamento (empowerment), de proteção (securing) dos pobres, das parcerias locais, da descentralização e da construção institucional são mobilizadas. Ideias que consolidaram o tripé formado pelas noções de Oportunidade (Opportunity), Empoderamento (Empowerment) e Segurança (Security) apresentado oficialmente no final da década de 1990 no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2000/01 – Attacking Poverty (BM, 2001 [2000]), segundo informa Maranhão (2009, 76-7).

Pereira (2010 a, p.343) argumenta que, apesar da oposição inicial, àquela altura Wolfensohn já teria conseguido sedimentar uma imagem de “reformador audacioso que enfrentava, em condições desiguais, uma burocracia aferrada a interesses e privilégios próprios” e parte do valor solicitado – metade, no total de US\$250 milhões – teriam sido aprovados. Conforme mencionado anteriormente, as atividades do Banco Mundial desde muito cedo ultrapassaram o fornecimento de financiamentos, envolvendo a chamada “assistência técnica”, ou conhecimento técnico, oferecido pelos seus especialistas, na elaboração de programas e projetos. Ao longo da história da organização, no entanto, o que antes era algo marginal, virou uma das atividades centrais do Banco.

O fato de o “conhecimento”, no Banco Mundial, ter um papel tão central, também o diferencia de outros bancos comerciais e torna sua natureza ainda mais ambígua e, de certo modo, contraditória, pois, ao mesmo tempo em que empresta recursos financeiros aos países, não o faz, apesar das tentativas em demonstrar o contrário, fora do âmbito das suas próprias ideias e políticas. O termo “assistência técnica”, utilizado pelo organismo para denominar seus serviços de assessoria, tenta disfarçar vieses ideológicos e políticos que possam constar nos diagnósticos e orientações do Banco, ressaltando sua dimensão mais técnica e objetiva.

Como mencionei na apresentação deste livro, Devesh Kapur sinalizara a importância das ideias no Banco Mundial, analisando que os recursos financeiros serviriam, primordialmente, para mover as ideias de reformas – “o que fazer, como fazer, quem deve fazê-lo e para quem” (2006, p.159)¹⁹⁵.

Outros autores ainda lembram que se as ideias são centrais no funcionamento do Banco, ele é apenas de forma muito limitada um “criador de novas ideias”. Como afirma de Vries (1996, p.240), o Banco Mundial “absorve ideias de vários lugares, as integra às suas práticas operacionais, testa a sua operacionalidade, e provê um fórum de trocas entre acadêmicos e funcionários do governo”.

Nesse sentido, remeto a uma outra metáfora sobre o Banco, bastante profícua: a de *clearing house of knowledge*. Nela, o conhecimento

¹⁹⁵ Apesar de, como mencionado, Kapur ser um dos autores do compêndio sobre a história do Banco, esse trecho que cito é de um texto posterior, de 2006 (Kapur, 2006).

continua em destaque. Mas, diferente da imagem anterior – que sugere o Banco como um produtor de conhecimento –, a segunda ressalta seu papel de mediador: conhecedor e intermediador das *redes* de pessoas e instituições que conhecem as práticas e as ideias. Como diz o nome, um grande agenciador, quase uma consultoria global.

O fato é que o *conhecimento*, em quaisquer das duas versões, fez e continua fazendo parte dos mecanismos e estratégias mais centrais do Banco; acompanhando ou livre dos seus pacotes de financiamentos. Ele não só faz parte central do seu discurso, enfatizado pela fala de Stiglitz em 2000, mas é visível em inúmeras das suas frentes e investimentos do organismo: em suas missões, estudos, publicações, relatórios, seminários, cursos, *study tours*, até na própria formação especializada de quadros.

Nesse sentido, contribui o tamanho do Banco Mundial. Conforme mencionado anteriormente, ele empregava, no final dos anos 1990, em torno de 800 economistas profissionais, e tinha um orçamento de pesquisa em torno de US\$ 25 milhões/ano, recursos que davam inveja a qualquer departamento de universidade ou instituto de pesquisa que trabalhasse com economia do desenvolvimento (Stern; Ferreira, 1997). Além disso, o tamanho do programa de empréstimos do Banco (de US\$15 a US\$25 bilhões ano) possibilita que ele exerça considerável influência “*on the thinking and policies*” dos países que lhe tomam empréstimos (Stern; Ferreira, 1997, p.524). Enfim, o peso do número de economistas, o orçamento de pesquisa e a alavanca de empréstimos mostra como o potencial de influência do Banco é profundo e como não como pode ser compreendido como um ator entre outros no mundo dos debates em torno da economia do desenvolvimento¹⁹⁶.

Também, após todas as iniciativas efetuadas na gestão de Wolfensohn, o Banco ampliaria ainda mais as temáticas nas quais a organização tratava: além de “reforma do Estado”, “boa governança”, e “alívio da dívida”, incorporaria o combate à corrupção¹⁹⁷. Ainda, mantinha

¹⁹⁶ Importante: para os autores “a maior parte do papel intelectual do Banco tem sido dirigido e desempenhado pelo lado da *operação*, e a produção de pesquisa publicável é só uma, e *discutivelmente* não a mais importante, atividade dos departamentos de pesquisa”.

¹⁹⁷ Essa também seria uma das críticas históricas ao Banco Mundial. A de apoiar, com

os temas tradicionais, além das novidades iniciadas pelas gestões anteriores, ligadas às temáticas de gênero e meio ambiente. Ou seja, lembrando o que perceberam Pincus e Winters (2002) sobre a capacidade de reinvenção do Banco Mundial, a essa altura ele já teria alargado e ampliado consideravelmente o seu espectro de atuação, incorporando um número cada vez maior de funções, temáticas, mecanismos e países nos quais atuaria. A essa altura, como apontou Pereira (2010 a, p.362),

Uma revisão da experiência de desenvolvimento mostra que a forma mais efetiva de alcançar melhorias sustentáveis rápidas e sustentáveis na qualidade de vida para os pobres tem sido através de uma estratégia em duas partes. A primeira parte da estratégia é a busca de um padrão de crescimento que garanta o uso produtivo do bem mais precioso do pobre – trabalho. O segundo elemento é a provisão aos pobres dos serviços sociais básicos, especialmente *educação primária, cuidados básicos de saúde, e planejamento familiar*. O primeiro componente *provê oportunidades*; o segundo aumenta a capacidade do pobre de aproveitar essas oportunidades em todos os níveis de ação – financiamento de projetos, diálogo com governos nacionais e subnacionais, pesquisa e prescrição de políticas, interação com outros organismos multilaterais e coordenação de iniciativas internacionais –, o Banco passou a abarcar virtualmente todas as áreas do desenvolvimento. Política econômica, energia, agricultura, finanças, educação, saúde, habitação, transporte, infraestrutura urbana e rural, indústria, comércio, meio ambiente, administração pública, reconstrução nacional pós-conflito e assistência internacional ao desenvolvimento: todas elas tornaram-se objeto de ação do Banco. Por sua vez, dentro de cada uma dessas áreas, o Banco Mundial atua em praticamente todos os âmbitos de especialização. É certo que essa expansão institucional foi produzida pela absorção de uma quantidade cada vez maior de demandas sociais e políticas diferenciadas, o que alargou o mandato do Banco muito além das suas funções originais. Porém do ponto de vista político, mais do que um mero processo incremental de agregação de novas demandas externas,

financiamento, governos autoritários e / ou corruptos. A corrupção foi então incorporada, nesse período, como mais um dos temas a serem tratados pela organização. O argumento seria que a corrupção prejudicaria os segmentos mais pobres da população ao desviar os recursos públicos para obras e serviços destinados aos que mais necessitam deles. Em 1997 a diretoria executiva do Banco aprovaria uma estratégia de combate à corrupção. Para maiores detalhes ver Pereira 2010a (p.343 e seguintes).

esse movimento expansivo promoveu a esterilização do componente crítico delas, internalizando-as no paradigma dominante. A partir de então, as respostas a tais demandas deixaram de ser meras concessões circunstanciais aos seus detratores e se converteram em componentes ativos da agenda impulsionada pelo Banco, dilatando o seu raio de influência.

Mais ainda, seu diálogo, além das ONGs – que ganhariam ainda mais espaço no Banco – seria também com outros grupos da “sociedade civil”, grupos indígenas, grupos religiosos, jovens e outras partes interessadas (denominados agora *stakeholders*, não se limitando a falar apenas aos *shareholders* – acionistas). A movimentação inicial de Wolfensohn seria tão bem-sucedida que, diferente dos protestos massivos de 1994, a reunião anual do FMI e do Banco Mundial teria sido marcada por uma conferência pública na qual algumas ONGs internacionais anunciariam sua disposição de dialogar com Wolfensohn dando-lhe a “oportunidade” para que “reformasse” a instituição (Pereira, 2010a, p.335)¹⁹⁸.

Além da disseminação das suas ideias através das suas pesquisas, do diálogo com ONGs, academia, o Banco foi incorporando novos países como membros da organização e expandindo os seus financiamentos pelo mundo. De modo que o Banco chegaria ao início do século XXI bastante diferente de como começara as suas atividades logo no pós-guerra, em 1946. Em 2005, no final da gestão de Wolfensohn, ele teria mais de 4 vezes o número de países originais e financiamentos, agora, em quase todos os cantos do mundo, nas mais diferentes áreas.

Finalmente, uma grande inovação, que se liga diretamente às questões de globalização e de convergência e circulação de ideias, foco da Parte III deste trabalho, pode ser percebida após a gestão de Wolfensohn. Se anteriormente, como disseram Kapur, Lewis e Webb (1997a), era possível medir o tempo de permanência dos funcionários do Banco em outros países por dias ou semanas, após um grande incentivo de

¹⁹⁸ Sobre a relação com as ONGs, Pereira (2010a, p.335) relata a eficácia da movimentação do novo presidente também estaria ligada às relações que o Banco Mundial já mantinha com o universo vasto e diversificado das ONGs, já inseridas e estruturadas num campo de cooperação e conflito que envolve Estados, academia, fundações privadas, agências bilaterais de ajuda internacional e instituições multilaterais.

descentralização promovido na gestão Wolfensohn, o Banco passaria a ter não apenas financiamentos nos países clientes, mas também uma série de escritórios disseminados pelo mundo (como o de Brasília, no Brasil, em 1997).

O Banco Mundial que, como vimos, desde cedo ultrapassou a fronteira do fornecimento estrito de financiamentos, tendo a “assistência técnica” (conhecimento técnico) oferecido pelos seus especialistas na elaboração de programas e projetos como um dos seus diferenciais, além de todos os outros mecanismos e estratégias de atuação, queria estar *mais perto dos seus clientes*. O fato de tudo isso ser negociado com governos nacionais e subnacionais, em parceria com agências das Nações Unidas, agências financiadoras bilaterais, organizações da sociedade civil, torna o Banco Mundial diferenciado. Ele possui um trânsito privilegiado por espaços que estão sempre em tensão em meio ao processo de globalização, mas que são complementares: o espaço transnacional, por onde circulam mais livremente suas ideias e discursos, e o espaço nacional, onde o Banco efetivamente financia projetos negociando com os países. No entanto, desde a sua constituição, essa relação é permeada por *hegemonias* e *hierarquias*, como mencionei. Para melhor compreendê-las, sigamos para o próximo capítulo.

2.

Banco Mundial: uma "cooperativa global" de países? Sobre o escopo de atuação, a fonte de recursos, modo de funcionamento e desigual distribuição de poder

Por muitos anos, devido à forma como havia sido definida, já em Bretton Woods, a distribuição de votos (leia-se “distribuição de poder”) entre os países membros do BIRD, confirmava-se a hegemonia dos Estados Unidos dentro da organização com aproximados 35,1% dos votos. Outro resultado dessa definição foi uma grande influência norte-americana na definição dos quadros do Banco. Como assinalaram Kapur, Lewis e Webb (1997 a, p.1166), enquanto outros organismos multilaterais na época tendiam a “ficar presos a uma paralisante rede de contratações com cotas nacionais de contratação”, no BIRD não havia nenhuma perspectiva que recrutados de outro país ou grupo de países fossem substituir a liderança norte-americana na instituição. No geral, a tendência – não invariável, mas típica, ao menos até que o poder de decisão dos Estados Unidos dentro da instituição tivesse sido alterado – era de construir uma “meritocracia” que estivesse menos preocupada que outros organismos multilaterais com questões de representação de nacionalidade ou região (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1166).

Os “membros do Clube” dos primórdios do BIRD, para fazer uso de outro termo dos autores (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p. 1966) para se referir aos funcionários do organismo, estavam distribuídos similarmente, em termos de nacionalidade, entre americanos, ingleses e um número surpreendente de holandeses, e, em termos ocupacionais, entre banqueiros, advogados e uns poucos economistas, que começaram a entrar no Banco com mais força a partir da década de 1950. Naquele período, a tendência era construir um grupo distintivo, “*self-reinforcing in-group*”, com uma inclinação à homogeneidade, e inclusive uma comprovação de ausência de vínculos de “nacionalidade” (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p. 1966).

Funcionários recrutados do continente europeu, e de outras regiões que não dos Estados Unidos, poderiam muito bem dizer “yes

indeed – *Anglo-Saxon* denationalization” (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p. 1167, grifo no original)¹⁹⁹:

[...] o compromisso com nada além do inglês como língua de trabalho (tão diferente das Nações Unidas) teve consequências para o Banco e para o Fundo [FMI]. Distorceu o acesso ao emprego de forma significativa, favorecendo o Sul da Ásia sobre a Ásia Oriental, por exemplo, e na Europa, candidatos das ilhas britânicas sobre aqueles do continente. Além disso, no caso de candidatos que não eram falantes nativos de inglês, o recrutamento favorecia graduados de instituições, especialmente americanas e britânicas, que ensinassem em inglês. (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p. 1167).

Ainda, reforçam os autores, o “compromisso” do Banco com a língua inglesa teve uma espécie de resultado elitista, mesmo sabendo que qualquer exigência de idioma comum teria tido um efeito semelhante: em sociedades que não tivessem o inglês como língua nativa bem como as que o tivessem como segunda língua, como o Sul da Ásia, a fluência na língua tendia a estar correlacionada com um status econômico e social selecionado (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1167).

Contudo, como anunciado anteriormente, parece nunca deixar de impressionar a já mencionada capacidade de adaptação e “reinvenção” que o Banco Mundial tem demonstrado ao longo dos anos, manifestada

¹⁹⁹ Apesar da dificuldade de se pensar qualquer coisa mais realista nesse sentido. Como apontam Kapur, Lewis e Webb (1997 a, p.1171), apesar de a gestão de Black ser ideologicamente compatível com a de Eisenhower – almas gêmeas – a relação entre o Banco e o governo norte-americanos tinha a sua complexidade: havia uma rivalidade do BIRD com o U.S. Export-Import Bank, a agência gostava de se pensar como independente e não gostava de “invasões” do governo; mas, no entanto, as gestões do período cediam muitas pressões e demandas do seu país anfitrião e maior acionista: se em alguma medida se pressupunha que uma “agência internacional” deveria ser “não americana”- se “não anti-americana”, nos Estados Unidos dos anos 1950 “não americano” tornara-se um apelido perigoso, muito além de conotações internacionalistas. A preocupação com a lealdade nacional no Congresso e governo norte-americano no início dos anos 1950 submeteram os funcionários de nacionalidade norte-americana das agências multilaterais, incluindo o Banco Mundial, a uma avaliação de fidelidade aos Estados Unidos (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1173), amparada por uma ordem executiva. No caso do Banco, alguns norte-americanos que foram apanhados pelo procedimento de uma forma nada superficial, eram defendidos pelos líderes do Banco, e houve algumas baixas, sendo que o mais impressionante foi que a prática persistiu (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1173). Para os autores, “de forma silenciosa, mas rotineira, as novas contratações de americanos no Banco eram submetidas à depuração da lealdade aos Estados Unidos” até meados dos anos 1980, quando a primeira emenda da ordem executiva foi considerada inconstitucional” (Kapur, Lewis; Webb, 1997 a, p.1173).

pela capacidade de absorver e se utilizar, conforme lhe convém, de tendências, debates e discursos em voga nas mais diversas áreas.

Assim, em um contexto de redução crescente do poder de decisão dos Estados Unidos dentro do Banco Mundial, quando em comparação com os primórdios da instituição, e com o consequente aumento das disputas com relação à distribuição de poder entre os países, questões de representatividade nacional ou regional parecem ter ganhado força no discurso do Banco. Acompanham essas outras ligadas a representações de gênero, grupos minoritários (i.e., indígenas, portadores de necessidades especiais), sobretudo a partir dos anos 2000, ganhando força, sobretudo, a partir da centralidade que o conceito de *diversidade* também assume nos organismos multilaterais²⁰⁰. Enfim, parece que houve uma reapropriação dos debates surgidos a partir da década de 1990 nos estudos culturais, em que há uma ressignificação da diversidade com um sinal de positividade e que envolve várias dimensões (gênero, nacionalidade, etnia, minorias etc.), como analisou mais detidamente Ortiz (2008).

*

No último relatório do Banco Mundial dizia-se que “o BIRD é uma cooperativa global de desenvolvimento que pertence a 187 países” (World Bank, 2011, p.2)²⁰¹. Pegando carona na ideia de cooperativismo, o Banco tem, com habilidade, buscado enfatizar, nos últimos anos, mais em seu discurso, e apenas em parte na sua ação, a participação dos seus membros nas suas atividades. É frequente ressaltar em seus relatórios que são os representantes desses países que administram o Banco Mundial, a partir do seu escritório central em Washington, D.C., ou das diretorias e escritórios – mais de 120, ênfase deles –, distribuídos em todo o mundo (World Bank, 2010; 2011). Ou, ainda, mais recentemente, que seu corpo

²⁰⁰ A UNESCO, em 2002, publica a “Declaração universal sobre a diversidade cultural”, Paris, Unesco, 2002. Para uma análise do debate em torno da diversidade ver Ortiz (2008).

²⁰¹ A primeira vez que localizei o termo “cooperativa global de desenvolvimento” foi no Relatório Anual de 2008 (World Bank, 2008, p. 60). Termo repetido em 2009 (World Bank, 2009, p.58). No relatório de 2010 usou-se “o BIRD é uma propriedade cooperativa de 187 países acionistas” (World Bank, 2010, p.5).

de funcionários seria uma “força de trabalho global”, dando, inclusive, estatísticas da participação de funcionários de acordo com a sua nacionalidade/região, como se pode ler no seu relatório anual de 2011:

Uma verdadeira *comunidade* global, o pessoal do Banco Mundial compreende mais de 10.000 pessoas de 168 países (...). Mais de 38% do total dos funcionários do Banco Mundial trabalham nas 124 representações do Banco Mundial. A maior presença no campo ajuda o Banco Mundial a compreender melhor, trabalhar mais de perto e prestar serviços mais rápidos aos seus parceiros nos países clientes. A força de trabalho diversificada da instituição oferece uma grande *variedade de perspectivas* relacionadas às questões de redução da pobreza e aos novos desafios ao desenvolvimento e é fundamental para a eficácia dos principais serviços operacionais e de *conhecimento* do Banco Mundial. Nesses esforços para aumentar a agilidade para os clientes e integrar melhor o *conhecimento global e do país*, o Banco Mundial continuou a adaptar suas políticas e práticas de recursos humanos para facilitar a *mobilidade global do seu pessoal*. No final do exercício financeiro de 2011, 91% dos diretores e gestores dos países estavam baseados no campo. Ao mesmo tempo em que continua a concentrar-se em recuperar o mundo da crise financeira e em alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), o Banco Mundial também está progredindo no sentido de solucionar os desafios enfrentados pelos Estados afetados pelo conflito. (...) O Banco Mundial continua a progredir na sua Estratégia de Diversidade e Inclusão programada para cinco anos e adotada em 2007. (World Bank, 2011, p.26-7).

Termos como *cooperativa, comunidade, variedade de perspectivas*, e outras categorias são mobilizadas para resgatar a ideia de participação mais igualitária na organização, da mesma forma que toda uma bibliografia do marketing o faz²⁰².

²⁰² Renato Ortiz analisou a apropriação que o discurso empresarial faz da temática da diversidade (cf. Ortiz, 2015). Para o autor, “a literatura sobre administração de empresa e marketing surge assim como um lugar privilegiado de constituição de sentido, ela configura um discurso que se constrói em torno de uma determinada terminologia, articulando-a, porém, a seu próprio eixo. Diante das

É aí que o Banco começa, ainda mais, a explorar a suposta *diversidade* do seu corpo de funcionários. Com relação ao perfil, em um gráfico (pizza) colorido, apresentado de modo a complementar o texto, se indica: 21% da Europa, 20% da América do Norte, 16% da Ásia Central e do Sul, 15% da África, 14% do Leste Asiático e Oceania, 10% da América Central e do Sul e, finalmente, 4% do Oriente Médio e Norte da África.

Na continuação do texto, vemos como o Banco Mundial é permeado por outros discursos que envolvem temas relacionados a vários tipos de participação, mas também ligados ao debate sobre a *diversidade* corrente, incluindo não só a participação dos diferentes grupos de países, mas também questões de *gênero*. Enfim, como no concurso para a seleção do melhor projeto arquitetônico da sua sede, o menu do restaurante, a escolha dos pesquisadores que escreveram o seu livro comemorativo dos 50 anos do Banco Mundial e vários outros exemplos poderiam ilustrar, qualquer item que possa supor maior participação é constantemente mobilizado.

Os cidadãos dos países em desenvolvimento são hoje responsáveis por 61% de todo o pessoal e ocupam 42% dos cargos de gerência. As mulheres respondem por 51% de todo o pessoal e ocupam 36% dos cargos gerenciais. Os cidadãos da África Subsaariana e do Caribe representam 16% de todo o pessoal e ocupam 11% dos cargos de gerência. Dos 33 diretores do Banco Mundial, 13 são mulheres e 2 são cidadãos da África Subsaariana. (World Bank, 2011, p.27).

Parece que a menor representação dos países muitas vezes é compensada também, no discurso do Banco Mundial, com a incorporação de funcionários de diferentes nacionalidades e com a sua presença, através de escritórios de representação ou diretorias, nos países. Se, com o

transformações do mundo contemporâneo, ‘diversidade’ é uma noção que se impõe também aos homens de empresa, ela os transcende e os aprisiona numa cadeia de significados que lhes escapa. Não obstante, a apropriação do termo é deslocada, se preferirem, naturalizada pelo uso que dela se faz. Não se pode esquecer que a empresa moderna ancora-se em alguns pressupostos: racionalidade e eficiência. (...) [Assim,] Se as multinacionais eram hierárquicas, centralizadas, a sua contrapartida, as corporações transnacionais, seriam flexíveis, descentralizadas, e anunciariam uma época de maior ‘igualdade entre os homens’ e de ‘liberdade do consumidor’” (Ortiz, 2015).

aumento dos países membros foi necessário ao Banco mudar, igualmente, o perfil dos funcionários e consultores, devido sobretudo à necessidade crescente de que esses conhecessem, ao menos, o idioma e um pouco da cultura local dos países a que o Banco propunha seus recursos, ele também foi bastante hábil em promover esse corpo de funcionários multicultural, a ponto de criar uma *Estratégia de Diversidade e Inclusão*, em 2007²⁰³.

No entanto, uma das críticas frequentes ao Banco Mundial diz respeito justamente às diferenças que permanecem, dentro dele, entre o poder dos países que emprestam e/ou doam recursos financeiros, isto é, os economicamente mais ricos, e os que tomam recursos emprestados, sendo esses os economicamente mais pobres. Assim, vejamos mais de perto como o Banco Mundial se estrutura. Tal visada é relevante para entendermos melhor o funcionamento dessa organização e as consequências dessas primeiras e permanentes definições.

Cada uma das cinco organizações do Grupo Banco Mundial tem o seu documento de fundação que define legalmente o propósito da instituição, sua organização, operação e os mecanismos pelos quais é governada (World Bank, 2003a). Ao assinar esses documentos e responder às suas exigências, um país pode se tornar membro de uma dessas instituições. Isso ocorre também com o BIRD e com a AID, ambos compostos, desde a sua constituição, por um grupo de países²⁰⁴. O número de países membros em cada uma delas varia, tendo o BIRD, a primeira e até hoje maior dessas organizações, 187 países membros, e a AID 170 (World Bank, 2011)²⁰⁵.

Devido ao grande número de países participantes já se pode imaginar que algum critério precisa ser escolhido para orientar a estrutura de decisão e distribuição de poder dentro da organização, bem como a sua

²⁰³ Exemplos como esse são frequentes na história do Banco. Um outro clássico pode ser tomado quando se observa o cuidado do Banco Mundial para selecionar os pesquisadores que escreveriam a história dos 50 anos da organização: o projeto, baseado na *Brookings Institution*, deveria ter dois autores, mas dessa vez, diferente da primeira história dos 25 anos publicada em 1973, um do Norte e outro do Sul. Contrataram então John Lewis, da *Princeton University*, mas também veterano da USAID e da OCDE/DAC, além de ter sido consultor do Banco; e Richard Webb, do Peru, mas que fez parte do *staff* de pesquisa do Banco por 5 anos na década de 1970, antes de retornar ao Peru para governar o Banco Central; Devesh Kapur, indiano, então fazendo seu PhD em relações públicas e internacionais em *Princeton's Woodrow Wilson School*, foi primeiramente contratado como assistente de pesquisa, mas depois promovido a autor principal (cf. Kapur, Lewis, e Webb, p. vii).

²⁰⁴ No caso do BIRD e AID, cada um tem o seu Convênio Constitutivo (*Articles of Agreement*).

²⁰⁵ A CFI/IFC possui 183, a AMGI/MIGA 175 e o CIADI/ICSID 147 países membros.

gestão. Nos seus primórdios, como dito, no esforço de planejamento do BIRD, as visões norte-americanas sobre como a economia deveria ser organizada, como os recursos deveriam ser alocados e como as decisões de investimentos deveriam ser tomadas, ficaram consagradas nos estatutos e políticas operacionais do Banco Mundial e produziram efeitos duradouros nas suas operações. Entre elas, a decisão de que a instituição ficaria localizada em Washington, D.C., de que não emprestaria recursos direto a empresas privadas, e também de que haveria a supervisão do Banco por representantes nacionais, o que passava pela escolha de assento permanente na diretoria executiva do Banco e pela definição dos diretores-executivos (Pereira, 2010 a, p.106)²⁰⁶. Resultado dessas definições, os países membros participam da gestão do Grupo Banco Mundial através de representantes que formam uma Junta ou Conselho de Governadores e de uma Junta ou Conselho de Diretores Executivos. Essas são as duas instâncias que tomam as principais decisões de políticas da organização.

No caso do Conselho de Governadores, cada país-membro de uma instituição do Banco Mundial é representado por um governador e um suplente, sendo comum que o ministro da Fazenda ou o presidente do Banco Central do país exerçam a função de titular, com um mandato de 5 anos que pode ser renovado. Há um Conselho de Governadores para o BIRD, CFI e AID²⁰⁷. Uma vez por ano esse Conselho do Banco Mundial se encontra em uma assembleia geral, que coincide com a assembleia geral do FMI, e essa sessão conjunta é denominada *Annual Meetings* (são os Encontros Anuais).

No entanto, ao longo do ano, as visões dos países são representadas pelos diretores executivos, responsáveis pelas operações mais gerais e cotidianas do BIRD, segundo atribuições delegadas pelo Conselho de Governadores. Eles formam um grupo menor de representantes dos países, compondo o Conselho ou Junta de Diretores

²⁰⁶ De acordo com Pereira, no debate sobre as funções dos diretores executivos, a Grã-Bretanha (apoiada por vários países da *Commonwealth* e da Europa) procurou minimizar a influência dos governos nacionais, argumentando que os diretores deveriam residir em seus países natais e visitar o Banco em intervalos regulares para tratar de assuntos de alta política, deixando os assuntos do dia a dia para a gerência e o *staff*, de perfil técnico e internacional, ao que os Estados Unidos contrapuseram a exigência de que os diretores servissem em tempo integral e exercessem mais iniciativa sobre operações e política, visão essa que prevaleceu.

²⁰⁷ Uma junta de governadores separada serve a AMGI. O CIADI tem um Conselho Administrativo.

Executivos, que tem o presidente do Grupo Banco Mundial como seu dirigente. Essa junta é responsável por decisões de política que afetam as operações do BIRD, e pela aprovação de todos os seus empréstimos, além da *nomeação* (mas não indicação) do presidente do Banco Mundial, que é um para o conjunto de instituições.

Em geral, esses diretores executivos, todos residentes e baseados no escritório em Washington, D.C., encontram-se duas vezes por semana para supervisionar os negócios do grupo, além de participar de outros comitês permanentes (como de auditoria, orçamento, desenvolvimento, pessoal, e de questões administrativas dos próprios diretores executivos). Dentre as suas principais atividades estão “aprovar ou não as propostas de empréstimo e as orientações estratégicas apresentadas pelo presidente do Banco” (Pereira, 2010 a, p.88). Há, atualmente, um total de 24 diretores executivos, eleitos a cada dois anos, em geral nos encontros anuais.

Assim, já começamos a identificar que, em termos das decisões mais importantes, já passamos dos 187 países membros para um número bem menor de 24 diretores executivos, o que também já nos sinaliza que algum tipo de critério ou eleição é necessário para representar os países ou regiões no seu todo.

Olhemos, então, para o funcionamento dessa Diretoria Executiva. Apesar de o Banco Mundial salientar que as decisões são tomadas por consenso, a questão é que quando é necessário votar algo, cada diretor executivo tem um poder de voto relativo (e, portanto, *desigual*) derivado do capital subscrito pelo país ou grupo de países que representa, o que, desde a sua origem, é motivo de intensa disputa, visto que o capital subscrito determina o poder de voto e, portanto, maior poder de influência dentro das decisões importantes da organização²⁰⁸.

²⁰⁸ O pouco poder dentro do Banco Mundial, entre outras questões, tais como rigidez na aprovação de projetos, critérios para o exame da capacidade de pagamento dos países, negação da aprovação de projetos devido à pequenez do tamanho do mercado interno, falta de capacidade técnica, excesso de exigência burocrática para aprovação de projetos (garantias, controle na utilização dos fundos, projetos muito detalhados, listagem das dívidas anteriores), taxas de juros elevadas, entre outras questões políticas, fez com que vários países latino-americanos engrenassem um movimento, já na década de 1950, para a criação de um banco regional de desenvolvimento latino-americano. A pressão política para tal, dada a oposição inicial dos EUA que alegava duplicação de atividades desse banco regional com o Banco Mundial, foi iniciada por um grupo da CEPAL,

Isso nos remete tanto à fonte dos recursos do organismo quanto à distribuição de poder no mesmo, que são assuntos conectados e, desde sempre, origem de conflitos dentro do Banco Mundial, em especial no BIRD, alvo maior de controvérsias. Vejamos.

Os recursos que deram origem ao BIRD foram oriundos, como descreve João Pereira (2010 a, p.40 e 44), de três fontes: subscrição de capital efetuada pelos Estados-membros, tomada de empréstimos e de intermediação financeira em mercados internacionais de capital e, por fim, e menos expressivo, dos ganhos obtidos pela própria instituição como pagamentos de empréstimos e créditos²⁰⁹.

A primeira delas, a subscrição de capital efetuada pelos Estados-membros, corresponde a aproximadamente 20% do seu capital total do BIRD e refere-se, na sua maior parte, a uma quantia pouco desembolsada e mais ligada “a uma garantia dada pelos países-membros para uma situação eventual de não pagamento pelos devedores, o que jamais ocorreu” (Pereira, 2010 a, p.40). Esse valor é calculado em função da economia doméstica e da renda *per capita* e, informalmente, da força política dos países no sistema internacional, que acaba influenciando o seu poder de negociação da cota.

No entanto, esse capital subscrito pelos países-membros representam a quantidade de cotas que os mesmos têm dentro do Banco. Assim, similarmente a uma empresa comercial, e diferente das Nações Unidas, por exemplo (em que cada país tem igualmente um voto), sócios que detêm maior parte do capital subscrito (no caso, os países chamados mais desenvolvidos e com as economias mais ricas) têm também maior

dirigido na época por Raúl Prebisch (que criticara tanto a atuação do Banco Mundial quanto do Eximbank, dos EUA). A ele se uniu uma comissão de especialistas que se reuniu em Santiago do Chile, em 1955, para estudar o tema, por resolução da Conferência da Quintadinha. O novo banco, que trabalharia com “critério latino-americano”, finalmente começara a operar - com a colaboração e baseado em um anteprojeto norte-americano-, em 1961, chamando-se BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Em outras regiões do mundo, processos similares ocorreram, dando origem a outros bancos regionais de desenvolvimento, como o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento, e outros. Sobre o processo de negociação da quantidade de cotas destinadas ao Brasil quando da criação do BIRD, ver Daniel Barreiros (2009).

²⁰⁹ Segundo Pereira (2010a, p.44), as operações financeiras do BIRD são “asseguradas pela combinação da garantia política que o sistema interestatal lhe proporciona, ao lado da inserção plena nos mercados internacionais privados, de onde capta a maioria esmagadora dos recursos que financiam suas operações”.

poder de decisão e voto na organização²¹⁰. De modo que, como afirma Pereira, “a desigualdade de poder político e riqueza que caracteriza o sistema internacional se reflete no Banco Mundial, modelando a sua estrutura de decisão” (2010 a, p.77); sendo que os 5 maiores *shareholders* (nome utilizado pelo Banco para acionistas) do Banco são os países que “compõem o núcleo do sistema capitalista internacional em termos de poder e riqueza, tal como configurado no pós-guerra” (Pereira, 2004, p.87).

De fato, essa desigualdade tem acompanhado a história do Banco Mundial. Os cinco maiores acionistas do BIRD detinham, em 2010, 38,56% do poder de voto da instituição: os Estados Unidos – único país que tem poder de veto no Banco Mundial – 16,09%, Japão 9,62%, Alemanha 4,41%, França 4,22% e Reino Unido 4,22% (World Bank, 2011)²¹¹.

Mesmo assim, houve, ao longo dos anos, uma mudança no percentual de poder de voto de alguns países, e até certo declínio de poder dos Estados Unidos, país dominante na estrutura do Banco Mundial desde a sua fundação, e aumento significativo da importância dos dois países que mais cresceram no pós-guerra – Japão e Alemanha, e que nem sequer eram membros do BIRD em 1946, mostrando que há, no topo da hierarquia do BIRD, nas palavras de Pereira, uma “correspondência entre riqueza nacional e poder de voto”, o que faz com que os países economicamente mais ricos do mundo sejam também os seus maiores acionistas, ocupando nele uma posição dominante²¹².

No entanto, há situações em que a correspondência absoluta entre riqueza e poder de voto ficam mais nuançadas, mostrando como fatores, segundo Pereira, de “ordem geopolítica e geoeconômica explicam o poder de voto que [alguns países] detêm”. (Pereira, 2010 a, p.82). A China, a Rússia e a Arábia Saudita, por exemplo, que formam os distritos

²¹⁰ É comum a comparação com o sistema das Nações Unidas, em que cada país tem um voto, ou, ainda, o questionamento do poder ligado à capacidade econômica e não, por exemplo, ao número de habitantes.

²¹¹ Os Estados Unidos foram o único país a ter essa prerrogativa de veto ao longo de toda história do Banco Mundial (Pereira, 2010 a, p.88). Como explica Arantes (2004, p.17), no Banco Mundial todas as decisões devem ser aprovadas por 85% dos votos; como os Estados Unidos possuem 16,5% dos votos, são o único país que pode, sozinho, exercer o poder de veto. Tal poder é exercido, por exemplo, no cancelamento de determinados projetos e iniciativas da instituição.

²¹² Ver também Coelho (2002).

de países individuais, ilustram como questões políticas, diplomáticas e militares, além das econômicas, influenciam fortemente na dinâmica dessa negociação de distribuição de cotas e poder.

Quadro 2.1: Poder de voto dos membros mais poderosos no BIRD, anos selecionados

<i>Número e poder</i>	1947	1957	1967	1977	1987	1997	2007
Países-membros	44	60	106	129	151	180	185
<i>Poder de voto (percentual)</i>							
EUA	34,2	29,7	25	22,5	19,4	17	16,3
G-7 (a)	65,2	58,1	53,6	51,07	46,9	42,4	42,8

Fonte: Pereira (2010 a, p.82). (a) Estados Unidos, Reino Unido, França, Canadá e Itália. A partir de 1957, também Japão e Alemanha.

Essa definição – e diferença – tem, como se pode imaginar, impacto em várias dimensões. Buscarei explorar algumas delas, começando pelas regras que diferenciam os países com maior poder dentro do Banco de todos os demais.

Com relação aos diretores executivos, de acordo com os *Articles of Agreement* do BIRD, os cinco países-membros com maiores números de cotas-parte (ações) nomeiam, cada qual, o seu. Os demais países, que representam os outros 61,44% do poder de voto, são agrupados, mais ou menos por regiões geográficas e fatores políticos e culturais, em “distritos eleitorais”, sendo cada distrito representado por um diretor executivo *eleito* por um país ou grupo de países, ou melhor, eleitos pelos seus representantes no Conselho de Governadores (World Bank, 2011)²¹³.

²¹³ É o documento original do Convênio Constitutivo do BIRD. Além dos 5 diretores executivos nomeados pelos 5 maiores acionistas, não necessariamente governadores, os demais (19) “representam países ou grupos de países e são eleitos pelos governadores que não hajam sido nomeados como diretores executivos pelos cinco maiores acionistas” (Pereira, 2010 a, p.76). Os demais países decidem como se agrupam no interior do Banco, sendo que alguns com maior quantidade de votos acabam decidindo não se agrupar.

Nisso já se diferem: enquanto os representantes do primeiro grupo são *indicados*, os do segundo são *eleitos*.

Mas, também, há outros impactos. Como indica Pereira (2010 a, p.87), para a maioria dos países a agregação “não é produto de uma escolha, pois [esses] não têm possibilidade de apresentar candidatura isolada, devido ao pequeno número de votos que detém”. A agregação acaba sendo uma forma de aumentar a participação relativa no total de votos e/ou influência, mas há uma “perda relativa de autonomia decisória, uma vez que cada membro fica obrigado a partilhar decisões e aceitar, em graus variados, certa rotatividade na indicação para o posto de diretor executivo”, o que, em alguns grupos, ocorre através de certo rodízio entre os membros, a cada dois anos (Pereira, 2010 a, p.87).

Em 2007, por exemplo, um mesmo diretor executivo representava o Brasil, a Colômbia, a República Dominicana, o Equador, o Haiti, o Panamá, as Filipinas, o Suriname, e Trinidad e Tobago, com 3,55 % do total de votos. Da mesma forma, em 2007, havia outros 15 agrupamentos semelhantes, que variavam de 4,78% (grupo cujo diretor executivo votava em nome da Áustria, Bélgica, República Tcheca, Hungria, Cazaquistão, Luxemburgo, República Eslováquia, Eslovênia, Turquia e Bielo-Rússia) a outro com 2% do poder total de voto (grupo representado dos países de Benin, Burkina Fasso (ex-Alto Volta), Camarões, Cabo Verde, República Centro-Africana, Chade, Ilha Comores, República Democrática do Congo, República do Congo, Costa do Marfim, Djibuti, Guiné Equatorial, Gabão, Guiné, Guiné Bissau, Madagascar, Mali, Mauritânia, Maurício, Nigéria, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal e Togo).

*

Apesar do Banco Mundial ter incluído, ao longo dos anos, uma lista cada vez maior de países como seus membros, a distribuição do seu poder sempre foi desigual, mesmo com as demandas frequentes por transformações no modo de representação e distribuição do poder por parte dos países em desenvolvimento, como agora até seus relatórios não deixam de registrar (i.e, World Bank, 2010, p.10).

No entanto, apesar do grupo de países mais desenvolvidos destoar do outro grupo – que só pode ser assim chamado (grupo) em diferenciação ao dos 5 países, mas certamente é totalmente distinto internamente – em termos de poder e influência no Banco Mundial, a relação de pouca autonomia deste organismo com um governo específico, o norte-americano, sempre foi fonte de atenção e críticas e possui inúmeras particularidades.

De fato, ao longo da história do organismo, a influência dos Estados Unidos se manteve, passando, no entanto, por períodos de maior ou menor tensão, a depender das demandas do governo norte americano por um papel hegemônico dentro da instituição. Essa influência se dá de várias formas. Uma das formas de influência norte-americana mais comentadas é nomeação dos presidentes do Banco Mundial. Apesar da busca por um corpo de funcionários multicultural, e de já ter uma história recente de vice-presidentes e diretores de várias nacionalidades, quando se refere ao posto máximo no Banco, o caso é diferente. Todos os presidentes do Banco, até então em número de 12, foram indicados pelo governo norte-americano por um acordo tácito, sempre de nacionalidade norte-americana, muitos com passagem pelo próprio governo, senão com relações bastante próximas²¹⁴. Além disso, muitos dos presidentes têm importante experiência e trânsito pelo mercado financeiro, representando outra parte diretamente interessada nos negócios do Banco, e, como já dissemos, vigilante da sua eficiência, visto que provedora, também via empréstimo, de cerca de 80% dos recursos da organização. Na ampla gama de relações com as quais o BM está envolvido, certamente a sua relação com o setor bancário privado é das que são de maior significância para compreender o funcionamento do organismo (Jones 2006, p.174). O quadro abaixo com indicações da trajetória dos principais presidentes do

²¹⁴ No acordo informal, fica reservado à Europa a nomeação do Diretor Administrativo do FMI. Tal regra não está especificada nos *Articles of agreement*, nem a nacionalidade do presidente, mas o costume é o Diretor Executivo dos Estados Unidos fazer a nomeação, indicada pelo presidente do governo norte-americano. O mandato inicial do presidente é de 5 anos, podendo ser prorrogado por mais 5.

Banco Mundial é interessante pois reflete, diretamente, as redes de relações mais importantes que nele e com ele se cruzam e se articulam²¹⁵.

Quadro 2.2: Presidentes do Banco Mundial (por Período de mandato x situação profissional anterior x presidente dos Estados Unidos durante a indicação)

Presidente	Período do Mandato	Principais cargos exercidos antes da chegada ao Banco Mundial	Presidente dos Estados Unidos durante indicação
1. Eugene Meyer	Jun - Dez 1946 (se demitiu)	Banqueiro de investimentos em <i>Wall Street</i> (<i>Eugene Meyer and Company</i>) antes da I Guerra Mundial; Editor do jornal <i>The Washington Post</i> .	Truman - democrata
2. John J. McCloy	Mar 1947 - Jun 1949 (se demitiu)	Advogado; Conselheiro do <i>Chase National Bank</i> (posteriormente Chase Manhattan)	Truman - democrata
3. Eugene R. Black	Jul 1949 – Dez 1962	Vice-presidente <i>Senior</i> do <i>Chase National Bank</i> Foi Diretor Executivo dos EUA/BM	Truman - democrata
4. George D. Woods	Jan 1963 - Março 1968	Presidente do First Boston Bank (banco de investimentos)	John Kennedy - democrata

²¹⁵ Conforme Jones (2006, p.174), para o Banco Mundial, as relações com o setor bancário privado são claramente as que tem maior importância. Através do Banco, pode-se captar relances do pensamento que está por trás do mundo bancário privado, as suas ideias e no que se aportarão recursos. Mais amplamente, porém, pode-se ver em funcionamento redes de pensadores econômicos, financeiros e políticos que se engajam e exercem influência no Banco e nos seus empregados. O engajamento do Banco com comunidades epistêmicas avança muito nos seus próprios termos, o que é bastante compreensível visto que a organização é livre para engajar / contratar pesquisadores, consultores, conselheiros e implementadores de projetos de sua própria escolha, e de acordo com os seus objetivos e perspectivas. Isso seria uma dívida para qualquer organização que esteja comprometida ideologicamente com um programa de reforma que persegue com fervor. Porém, é importante destacar que esse processo é *seletivo*.

5. Robert S. McNamara	Abr 1968 – Jun 1981	Presidente da Ford Motors; Secretário de Defesa dos Estados Unidos nos governos de Kennedy (1961-1963) e Johnson (1963-1969)	Lindon Johnson - democrata
6. Alden (Tom) W. Clausen	Jul 1981 – Jun 1986	Presidente e executivo chefe do <i>Bank of America</i>	Ronald Reagan - Republicano
7. Barber B. Conable	Jul 1986 – Ago 1991	Deputado federal republicano no Congresso norte-americano (membro da Comissão de Finanças da Câmara de Representantes).	Ronald Reagan - Republicano
8. Lewis T. Preston	Set 1991 - Maio/95	Presidente do J.P. Morgan & Co.	George Bush - republicano
9. James D. Wolfensohn	Jun 1995 - Maio 2005	Banqueiro de investimentos, presidente da James D. Wolfensohn e parceiro executivo do banco de investimentos Salomon Brothers.	Bill Clinton – democrata
10. Paul Wolfowitz	Jun 2005 – Jun 2007	Diplomata, Embaixador dos EUA na Indonésia (1986-89), subsecretário de Defesa dos EUA (1989-1993), professor de relações internacionais na Johns Hopkins, E Subsecretário de Defesa dos EUA (governo de George W. Bush)	George W. Bush - republicano

11. Robert Zoellick	Jul 2007 - junho 2012	Vários cargos no Departamento do Tesouro durante os anos 1980, vice-presidente executivo da Fannie Mãe (1993-1997), negociador principal dos EUA na OMC para Ásia e Pacífico (2001-2005), subsecretário de Estado para Assuntos Econômicos, Empresariais e Agrícolas (2005-2006), conselheiro internacional do banco de investimento Goldman Sachs (2006-2007). Chefe do Departamento de Operações do Departamento de Estado (governo George W. Bush).	
12. Jim Yong Kim	Julho 2012 – fev 2019*	O médico e antropólogo Jim Yong Kim trabalhou em projetos de saúde de países em desenvolvimento.	Barack Obama - democrata

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Mountian (2008, p.58); Maranhão (2009, p.148), Pereira (2010, p.90-91), Kapur; Lewis; Webb, (1997, p.915).

*dado atualizado pela autora.

De modo que, proponho, é mais válido observar o Banco Mundial, mais especificamente, como um “ator político global” que, nesse sentido, devido à sua história e ao contexto do século XX, é totalmente marcado pela supremacia norte-americana, que se espelha dentro da instituição, e também pela sua relação de pouca autonomia com relação aos Estados Unidos. Mas, pelas suas características constituintes, é também *locus* de várias outras disputas contemporâneas ao capitalismo moderno. Nesse sentido, ele é palco, analogamente, de disputas que também ocorrem para além dele, mas que no Banco Mundial ganham cores próprias: entre os Estados Unidos e outros países dominantes, mas também entre eles e outros mais dominados, que, mesmo em geral com menos força política, não são desconsideráveis.

Concluindo esta parte do trabalho poderíamos inferir que a neutralidade intencionalmente buscada na arquitetura pós-moderna, na

sua aparência democrática, apolítica e de promoção da diversidade, encobre um lugar em que as hierarquias de poder sempre foram intensamente marcadas e disputadas, com lugar de destaque para a hegemonia norte-americana.

PARTE II

**O Banco Mundial, a educação no mundo e o mundo do
Banco: (re)invenção**

3.

Banco Mundial, educação e desenvolvimento: políticas transnacionais em educação

Segundo Roser Cussó (2002, p.35), o Banco Mundial se interessa desde cedo pela educação, mas, inicialmente, não possui nenhuma ação direta programada para o setor. Os empréstimos iniciais são destinados à indústria, às fontes de energia e à agricultura, dentro do quadro de políticas econômicas pós-keynesianas em vigor. Nos primeiros relatórios, a educação seria tratada mais pela sua falta do que pela sua presença: a falta de um sistema educacional eficaz seria considerada um *obstáculo* ao desenvolvimento e uma fonte de atraso (Cussó, 2002, p.36). A educação seria, pois, um dos fatores necessários para o sucesso das ações econômicas, mas isso ainda não passava de um pressuposto, diluído nos estudos do Banco.

Importa reter é que, desde os seus primórdios, a relação com o *desenvolvimento marcou o discurso do Banco Mundial sobre a educação*. Nas universidades, o debate “educação e desenvolvimento” também se iniciava, bem como o debate teórico sobre desenvolvimento *per se*²¹⁶. E com o passar do tempo, o Banco se mostraria bastante hábil em se apropriar, incrementar, adaptar, bem como se tornar um dos maiores divulgadores, certamente não de toda a abrangência do debate acadêmico sobre a temática, mas, sobretudo, como disse acima, de sua relação com outro tipo de desenvolvimento – entendido, aí, como crescimento econômico. Mais tarde apenas, a educação será vinculada ao desenvolvimento dos indivíduos, ao “desenvolvimento humano”, na promoção de um desenvolvimento (econômico, social) mais global.

²¹⁶ O debate sobre “educação e desenvolvimento” inicia nos anos 1950 e ganha fôlego nos anos 60. Ver, por exemplo, Beeby (1966) e Hanson e Brembeck (1966, no original *Education and the development of nations*. Em português ver Hanson; Brembeck, 1969). Para uma revisão das principais abordagens dentro desse debate, ver Cunha (1977). Para ele, as principais abordagens de educação para o desenvolvimento seriam: i. educação e crescimento de renda; ii. educação e modernização (resultante sobretudo da Teoria da Modernização); iii. educação para a construção de uma sociedade mais justa.

Nesse processo, o Banco consagrou a educação como atividade *financiável* dentro da sua estrutura de empréstimos. Do primeiro financiamento de US\$ 5 milhões para a construção de escolas secundárias na Tunísia, na África do Norte, em 1962, até assumir a marca de US\$1 bilhão de financiamento/ano alcançada em 1990, e, posteriormente, uma média aproximada de US\$ 2 bilhões de financiamento/ano entre 2003 e 2008 (inclusive)²¹⁷, um longo caminho foi trilhado (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1221). Nesse caminho, chama a atenção a capacidade do Banco Mundial de se destacar na disseminação de políticas transnacionais, atingindo – como nas outras áreas – após alguns anos, países em todo o mundo, e legitimando uma série de temas no setor educacional. Se a educação, apesar de ter crescido de importância dentro do Banco, divide o seu lugar com uma série de outras temáticas e iniciativas, isso não reduz o impacto que a atuação do organismo tem no setor. O Banco Mundial acabou por assumir papel de destaque no que se refere aos discursos disponíveis sobre as políticas educacionais devido tanto a sua visibilidade, quanto ao fato de suas ideias virem acompanhadas do seu financiamento.

*

Inicialmente, o olhar do Banco Mundial sobre a educação, segundo alguns autores, estaria ligado a uma perspectiva mais keynesiana, ainda relacionada às ideias mais influentes na época, de certo modo legado da história da criação do organismo (Laval, 2002; Cussó, 2002). Contudo, ao longo dos anos 1980, o Banco vai assumindo cada vez mais uma outra abordagem no seu todo, e essa impacta diretamente as atividades no setor educacional. É nos anos 1990, conforme relata Phillip Jones (1997), um dos pesquisadores que mais se deteve na análise do financiamento do Banco Mundial na área de educação nas últimas décadas, que tal política confirma sua ambição global, sinalizando o papel emergente da organização como promotora de uma economia mundial integrada.

²¹⁷ Os empréstimos do BIRD e AID foram de respectivamente: 2003: US\$ 2.349 bilhões, 2004: US\$1.684 bilhões, 2005: US\$1.951 bilhões, 2006: US\$1.991 bilhões, 2007: US\$ 2.022 bilhões, 2008: US\$1.927 bilhões. *Education Fiscal Year 2008 Retrospective Review*. Washington, D.C.: World Bank, 2008 a.

Esse foi um período, como já afirmei, de consolidação do processo de globalização econômica e de disseminação do ideário neoliberal. *Economia e educação tornam-se*, finalmente, como analisa Jones (2007 a), *dimensões totalmente integradas na atuação do Banco*. A maior centralidade da política educacional cobrou seu preço com a perda de autonomia do setor. Com a visibilidade e posição que o organismo obteve ao longo dos anos, acredito ser nesse momento que o Banco se consolida como uma das instituições que constroem sentidos e valores transnacionais, além de possibilitar a consagração e legitimação dos mesmos na área da educação.

Em todo o período de atuação na área educacional, além de se envolver com amplas atividades técnicas, de análise e de assessoria (a “assistência técnica”, como vimos), o Banco Mundial transferiu, até 2006, aproximadamente US\$ 40 bilhões, para uma lista diversa de 129 países (Jones, 2006). Assim, o Banco Mundial assume destaque entre as demais agências internacionais de financiamento. O valor total de empréstimos externos para a educação no mundo, incluindo o auxílio bilateral, entre 1989 e 1996 teve uma média de US\$ 6 bilhões, dos quais o Banco Mundial contribuiu com praticamente 30% desse total (World Bank, 1999, p.23)²¹⁸.

Conforme mencionado na apresentação deste estudo, o Banco Mundial influenciou em diversas dimensões nos países em que atuou, destacando-se como formulador de políticas transnacionais, tanto pela via do discurso quanto pelos financiamentos, e na disseminação das ideias ocidentais de como educação e economia são, ou deveriam ser conectadas. (Jones, 2007 a).

Mesmo diante da dificuldade de se delinear uma “política” educacional de longo prazo no Banco Mundial, no sentido mais preciso do termo, há dois caminhos que contribuem para a compreensão da sua *atuação* no setor: os dados ligados ao financiamento, que evidenciam as operações propriamente ditas, e os documentos de política e estratégia educacional, oficialmente publicados pelo organismo (Jones, 1997;

²¹⁸ Participação do Banco Mundial no financiamento externo para a educação / anos selecionados: 1995: 24%, 1998: 39%, 1999: 20%, 2000: 15%. *Education Fiscal Year 2002 Retrospective Review*, 2002a.

Psacharopoulos, 2006)²¹⁹. De acordo com Jones (1997, p.117), em cada ocasião em que o banco publicou algum documento de política educacional, sempre muito discutido de antemão, havia um duplo propósito: 1) proporcionar ao organismo a oportunidade de expor suas visões sobre educação e desenvolvimento, na esperança de que outras agências de cooperação multilateral e bilateral e a comunidade educacional e acadêmica fossem *persuadidas* por elas e as adotassem; 2) divulgar as suas prioridades de empréstimos, indicando, assim, como apoiaria as suas visões com financiamentos.

No entanto, para Jones (1997), a atuação do Banco ao longo das décadas nunca foi estática: muitos exemplos podem ser encontrados de países desembolsando empréstimos para propósitos questionados ou até desacreditados pelas suas políticas, sinal, por um lado, da sua comprovada destreza e flexibilidade necessárias para continuar no negócio, e, por outro, dos outros interesses que também influenciam suas escolhas.

Nesse sentido, a subordinação dos financiamentos e discursos educacionais a outros interesses lembram a sua natureza mais fundamental: a de banco, ou seja, sujeito à

[...] disciplina imposta pelas suas fontes de recursos de empréstimo – a comunidade financeira internacional – [que] posiciona o banco firmemente dentro das estruturas econômicas globais, do qual o Banco proporciona um raro exemplo de visibilidade. As realidades do mercado impõem ao Banco a necessidade de aparecer tecnicamente sólido, confiante e decisivo (Jones, 1997, p.117, tradução nossa).

²¹⁹ O Banco Mundial possui inúmeras publicações relacionadas à educação. Contudo, há uma hierarquia entre elas. Algumas são autorizadas e outras são apresentadas como de responsabilidade do(s) autor(es), que podem circular em uma revista como produto de uma pesquisa ou como série de discussão para gerar debate. Um documento de política tem um estatuto diferente, sobretudo pois ele deve ser aprovado pelos diretores executivos, e o Banco Mundial aparece como autor. No caso do setor educacional, os principais documentos de política educacional publicados pelo Banco Mundial foram (até 2012): *Education Sector Working Paper*, 1971 (World Bank, 1971); *Education Sector Working Paper*, 1974 (World Bank, 1974); *Education Sector Policy Paper*, 1980 (World Bank, 1980); *Priorities and strategies for education: a World Bank Review*, 1995 (World Bank, 1995); *Education Sector Strategy*, 1999 (World Bank, 1999); *Education Sector Strategy Update*, 2005 (World Bank, 2005); *World Bank Group Education Strategy 2020 – Learning for All: investing in people’s knowledge and skills to promote development*, 2011 (World Bank, 2011).

*

A intenção desse capítulo é a de, por meio da análise de documentos de política educacional do Banco Mundial e também do seu padrão de financiamento, apresentar uma gênese da atuação do organismo no que se refere à temática educacional e demonstrar como ele foi assumindo, ao longo do tempo, papel importante na disseminação de políticas transnacionais e, a partir da década de 1990, um discurso de promoção de políticas globais. No seu percurso, perceberemos que o Banco Mundial não está sozinho, salientando a convergência das suas ideias ora com outras organizações focadas nas dimensões econômicas da educação (como a OCDE), ora com organismos internacionais mais ligados a causas humanitárias (como a UNESCO, UNICEF etc.). Como visto no capítulo anterior, a década de 1990 seria um período de muita crítica e crise da legitimidade da instituição. Nesse contexto, a aproximação de outras organizações mostra, em parte, a busca do Banco Mundial pela incorporação de temáticas mais legítimas, mas, também, a convergência de interesses entre os organismos internacionais na promoção de uma agenda global para a educação.

Ainda, terei em conta a relação das suas políticas à sua concepção de desenvolvimento, pano de fundo das suas decisões, além da incorporação da teoria do capital humano. Nesse caminho, haverá uma ressignificação do papel da educação, que, no início do século XXI, culminará na defesa da importância do conhecimento na economia globalizada, com ideias como “sociedade do conhecimento” e “*lifelong learning*” (World Bank, 2002b, 2003b).

Para finalizar, é preciso notar que, também no que se refere às políticas educacionais, os acontecimentos externos ao Banco Mundial são fundamentais para a definição dos rumos dessa instituição. Nesse sentido vale lembrar que se o Banco Mundial “decidiu” trabalhar com a temática da educação, o crescimento da educação como uma questão social mais ampla certamente impulsionou a sua escolha. Quer dizer, para a educação tornar-se objeto legítimo de investimento dentro do Banco Mundial contribuiu o fato de isso também ter acontecido em um contexto mais

amplo. Um olhar menos internalista e mais contextual ajudará a lembrar que a década de 1960, justamente quando o Banco começa a propor políticas para o setor, foi palco de amplo debate sobre a ampliação do acesso à educação.

Veremos, do mesmo modo, que a partir da década de 1980/90 uma mudança importante ocorre. Se os financiamentos do Banco já tinham crescido nas décadas anteriores, foi apenas após o fim da Guerra Fria e o colapso do bloco soviético, bem como entrada dos países (economias) *em transição* no Banco Mundial, conforme indica Jones (2006), que o financiamento do Banco Mundial atinge um alcance potencialmente mais *global*, também em relação às políticas educacionais. É nesse contexto que as operações do organismo em algumas áreas, como é o caso da educação, alcançarão uma maior escala mundial (Jones, 2007 a), e que o Banco assumirá, mais intensamente, a sua *missão e crença no global*. É nele também que o Banco Mundial vai se tornar o maior financiador mundial externo no setor educacional, além de um dos divulgadores mais importantes de ideias e valores ligados à gestão, avaliação, eficiência, e maior participação do setor privado no provimento dos serviços educacionais, tendo como modelo ideal o mercado.

Esse capítulo faz uma gênese dessa história, buscando destacar os caminhos e os mecanismos que o Banco Mundial foi construindo para se tornar um ator cada vez mais presente no setor educacional, os temas e os problemas que, nesse sentido, foi consagrando, bem como as contradições entre seu discurso e sua prática. Aponto, também, sobretudo a partir da década de 1990, e do lançamento do programa “Educação para todos”, a redução de certas diferenças e a convergência de temas com outros organismos internacionais, sinalizando a busca pela divulgação, não apenas pelo Banco Mundial, de uma agenda global no setor educacional.

3.1. Banco Mundial, educação secundária e formação de mão-de-obra: promoção do progresso econômico no combate à pobreza – e ao comunismo (anos 1960)

Apesar de iniciar as suas operações em 1946, o Banco Mundial financiará a área educacional apenas com a criação do seu outro braço institucional, a AID, que, como vimos, ao atender a países mais pobres,

traz uma nova gama de setores e questões para dentro do Banco Mundial (Mundy, 2002; Kapur, 2006)²²⁰.

Nesse caso, o seu primeiro contrato foi assinado com a Tunísia. Mas os investimentos no setor social em geral, e em educação, em especial, começaram com valores pouco representativos dentro do Banco. Os anos 1960 foram acompanhados da promoção do crescimento econômico dos países chamados, então, de subdesenvolvidos, com a intensificação de empréstimos voltados a projetos de investimento em infraestrutura econômica, privilegiando os setores de energia e transportes, como também ocorreu no Brasil (Gonzalez *et al.*, 1990), tidos como mais importantes e eficazes para o crescimento econômico. São os chamados *hard-sectors* (Psacharopoulos, 2006)²²¹.

Na cerimônia em que Eugene Black anunciou o desembolso do empréstimo para a Tunísia, em 1962, em encontro interno à organização, John Kennedy, presidente dos EUA no período (janeiro 1961 a novembro 1963), participou pela primeira vez do Encontro Anual do Banco Mundial, ao lado do diretor do FMI²²². No discurso de Kennedy, algumas questões então centrais aos Estados Unidos, relacionadas à função inicial do Banco Mundial, e também ao cenário internacional, ficam evidentes. Os Estados Unidos, modelo de desenvolvimento, teriam como missão assegurar o equilíbrio da economia internacional, por meio da estabilidade da sua moeda (o dólar), mas também prestar ajuda aos demais países do mundo, por meio de recursos financeiros e conhecimento, de modo que o chamado Terceiro Mundo pudesse se desenvolver e também se tornar apto a participar, tanto como mercado consumidor (dos produtos das empresas norte-americanas), quanto fornecedor (de matérias primas, e, no

²²⁰ Lembrando, a AID, criada em 1960, é o braço do Banco Mundial que faz doações e empréstimos sem juros, e com prazos mais longos, para os países classificados pelo organismo como os mais pobres do mundo. Seus recursos dependem de reposições regulares realizadas pelas nações membros mais ricas.

²²¹ Isso porque, tendo em conta o debate que então se dava sobre as características necessárias ao crescimento, o Banco percebia que, como assinala Stephen P. Heyneman (2003), funcionário do Banco por algumas décadas na área de educação, os ingredientes do desenvolvimento fora da Europa eram diferentes. Na Europa essa infraestrutura demandava reconstrução, mas na África, América Latina e Ásia, em grande parte, ela ainda precisava ser criada. A questão começa a ser como criar nos países desses continentes uma infraestrutura onde antes não havia nenhuma.

²²² Reunião Anual da Junta de Governadores do Banco Mundial. Cf. *Summary Proceedings*. 1962 Annual Meeting of the Board of Governors. Washington, D.C., World Bank, September 17-21, 1962.

futuro, produtos industrializados), do ambiente de trocas internacionais de comércio.

A “veia missionária”, característica da autopercepção norte-americana, permanece como legado no discurso do Banco (Kraske, 1996). Ainda, em perspectiva, estava a percepção de Rostow, já mencionada na primeira parte do livro, de que o progresso econômico ocorreria em etapas, e que os países mais *avançados* tinham muito a ensinar aos chamados países *atrasados*, o que também promoveria o combate ao comunismo, ameaça em vários continentes.

Black tinha sido o terceiro presidente do Banco Mundial, de julho 1949 a dezembro 1962, e estava anunciando nessa reunião também a sua aposentadoria. Anos atrás, fora indicado pelo presidente norte-americano democrata Harry Truman. Falando dos empréstimos do Banco, relatou que dos aproximados US\$ 882 milhões que o Banco emprestou para projetos de desenvolvimento econômico (falava só do BIRD), mais de 4/5 desse valor foi emprestado a setores de energia e transporte, tradicionalmente os mais frequentes projetos de financiamento do Banco. Naquele ano, pela quinta vez consecutiva, os empréstimos do Banco para projetos industriais em larga escala – área ainda em ascensão no período – excederam US\$ 100 milhões pela primeira vez na história do organismo, e o valor total acumulado de empréstimos do Banco para a indústria passou de US\$1 bilhão.

Já, o empréstimo para a área educacional, realizado pela primeira vez pela AID, consistia, nas palavras de Black, em “propósitos novos às Instituições de Bretton Woods” (1962, p.9). De modo que, dois anos antes, o quadro de empréstimos acumulados do Banco Mundial, por setor, em 30 de junho de 1960 era:

Quadro 3.1.1: Empréstimos do Banco Mundial, por setor, valor acumulado até 30/06/1960.

Tipo de empréstimo	US\$ Milhões
Empréstimos para desenvolvimento	
Energia elétrica	1.604,9
Transporte	1.526,2
Comunicações	23,9
Agricultura	375,7
Indústria	835,4
Desenvolvimento geral	205
Empréstimos para reconstrução	496,8
<i>Total</i>	<i>5.067,9</i>

Fonte: Jones (2007 a, p.27).

Complementarmente, as mudanças que começavam a ocorrer nos investimentos teriam levantado um debate no Banco. Se antes o Banco se restringia mais ao provimento de recursos financeiros, os novos tipos de infraestrutura nos países em desenvolvimento requereriam gestão de longo-prazo e habilidades técnicas para funcionarem eficientemente. O fato dessas habilidades técnicas estarem ou não disponíveis nos países em que os recursos estavam sendo investidos, virou questão central, e daí viria a importância dos investimentos em educação²²³. Como disse Eugene R. Black

²²³ Não deixa de ser interessante o argumento já utilizado no texto do projeto aprovado para a Tunísia, que de certa forma já reflete algumas das ideias que posteriormente se tornam mais conhecidas através das obras de Schultz e Becker e da chamada teoria do capital humano: “Tunisia’s development planning lays great stress on education. The country has few natural resources; although it has almost the same land area as England or New York State, about two-thirds is infertile or desert. In these circumstances improvement of the living standards of the four million inhabitants is particularly dependent on the development of human skills to form the basis for more productive agriculture and the expansion of industry and services” (AID Press Release, no.62/18, de 17 setembro de 1962).

[...] nada é mais vital para o progresso econômico de países subdesenvolvidos do que uma completa difusão da educação, e os Diretores Executivos, assim como eu, se convenceram que aqui há um campo no qual o Banco pode dar uma contribuição útil. Nós temos em mente fazer concessões dos nossos lucros para assistir, nos países membros, educação econômica, técnica ou vocacional, de tipo proximamente relacionado aos objetivos das atividades de empréstimo do Banco e da AID (1962, p.9)²²⁴.

No contexto da década de 1950/1960, com o início do processo de industrialização em diversos países, dos debates sobre desenvolvimento e de uma série de transformações políticas importantes em diversas regiões do mundo (tais como disputas entre socialismo e capitalismo – a Guerra Fria começa na década de 1940, a Revolução Cubana é de 1959 –, implantação de ditaduras, processos de descolonização em vários países, principalmente na África da década de 1960 – só em 1960, 18 novas nações foram estabelecidas), *a temática da educação ocupava lugar diferente do atual*. Ela era tida como importante para a formação das identidades nacionais, mas ainda de valor menor quando comparada a outros setores da economia em termos de investimento dos Estados, esses sim (por exemplo, infraestrutura, indústria) entendidos como os que possibilitariam crescimento econômico mais rápido²²⁵.

Contudo, aos poucos, nas décadas seguintes, inclusive com a crescente disseminação da *teoria do capital humano*, a educação foi assumindo lugar distinto. Em tempos de crença no desenvolvimento e no progresso das nações, em que a razão tinha papel importante, herança da modernidade, começou-se a perceber, inclusive, o que nem sempre era explicitado: o papel da educação como estabilizadora social, diante da ameaça sempre presente do comunismo e de revoluções em alguns

²²⁴ *Summary Proceedings*. 1962 Annual Meeting of the Board of Governors. Washington, D.C., World Bank, September 17-21, 1962.

²²⁵ Isso pode ser observado, também, no caso do debate latino-americano, em textos dos desenvolvimentistas (incluindo os cepalinos), como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso.

continentes, como o latino-americano²²⁶. A Tunísia, por exemplo, país localizado na região do Magrebe (parte ocidental do mundo árabe), havia acabado de adquirir a sua independência da França em 1956 (e se tornou uma república em 1957). Como ela, eram vários os casos de países em fase de estabilização política. Aí certamente educação poderia cumprir um papel, digamos assim, fundamental, e de longo prazo, em regiões politicamente estratégicas para o Banco.

Foi nesse contexto, em 1963, então com George Woods na presidência do Banco Mundial (1963), indicado por John Kennedy, que surgiu a primeira manifestação oficial – e escrita, porém não de acesso público – da sua Diretoria Executiva, aprovando uma série de diretivas operacionais relacionadas ao financiamento da educação. Nela, a delimitada estratégia do Banco para o período ficava clara: *financiar projetos educacionais desenhados para a produção de mão de obra treinada de tipo, e na quantidade necessária, a promover o desenvolvimento econômico*. O que significava concentrar a atenção em projetos nos campos da educação *vocacional e técnica*, e treinamento em vários níveis, além da educação secundária geral (diversificada). Como informa o texto, outros tipos de projetos deveriam ser considerados somente em casos excepcionais²²⁷.

Na lógica própria dos bancos, o Banco Mundial preocupava-se com o risco de seus investimentos na indústria e na agricultura, devido à escassez de engenheiros. Como relata Heyneman (2003), a questão central era, de acordo com os investimentos feitos em cada país, saber qual seria a quantidade de mão de obra necessária por área em cada local e como calculá-la. Para responder a essas perguntas, o Banco começou a utilizar a metodologia de cálculo de previsão de mão de obra, dominante de 1962 a 1980, como base para a justificativa de aprovação (ou não) de quaisquer

²²⁶ A despeito da sua suposta missão democrática, o Banco Mundial financiou projetos em vários países de governos militares ditatoriais. O Brasil foi um desses exemplos. Certamente a manutenção de relações com governos que faziam frente ao comunismo e a revoluções era motivo suficiente para justificar as ações do Banco, para além dos benefícios financeiros, apesar de outras possíveis diferenças.

²²⁷ Trecho citado em World Bank (1971, p.13). O documento de outubro de 1963, um memorando do Presidente intitulado “Proposed Bank / AID Policies in the field of education”, é considerado confidencial. Em pesquisa nos arquivos do Banco Mundial, em Washington, D.C., em maio de 2009, não pude ter acesso ao documento. E o pedido que fiz para obtê-lo não teve resposta oficial até a conclusão da tese que embasou este livro, e nem posteriormente, até a publicação deste livro.

investimentos em educação (Heyneman, 2003; Psacharopoulos, 2006)²²⁸. Os recursos foram, contudo, quase totalmente destinados à construção e a equipamentos escolares, sendo o *staff* do Banco em educação formado sobretudo por arquitetos, ficando a cargo da UNESCO o fornecimento da *expertise* educacional necessária à identificação e *design* de projetos²²⁹.

Vale lembrar, ainda, que os anos 1960 são também o berço da *teoria do capital humano*. Na Universidade de Chicago, nomes como Schultz, Becker, Anderson e Bowman, além de outros pesquisadores em Princeton, Londres, Madison e Berkeley, começavam a investigar as contribuições do capital humano para o crescimento da renda das nações (Heyneman, 2003). Essa teoria surge, segundo conta o próprio Theodore Schultz, quando os economistas começam a perceber a dificuldade de justificar o crescimento dos países apenas medindo o retorno do que foi investido em capital material (Schultz, 1961). A partir de vários estudos, esses economistas começam a perceber que outros fatores, entre eles principalmente o investimento em treinamento e educação, isto é, no que começa de ser chamado de “capital humano”, eram responsáveis pelas diferenças de renda dos países (Schultz, 1961; Becker, 1964).

A partir da disseminação e legitimação dessas teorias ao longo dos anos, a percepção de que a educação não era um bem de consumo, portanto, um custo, e sim um *investimento* (jogando a perspectiva para o futuro, e possibilitando, portanto, esperar – e calcular – que desses investimentos haveria um retorno), mudança importante na história das ideias, há uma transformação radical no campo da economia, da educação e da administração²³⁰.

²²⁸ Essa metodologia era a forma analítica dominante em outras agências na época, como a UNESCO, a OCDE, OIT, e era a linguagem analítica corrente entre instituições e governos nacionais no campo da educação (Cf. Heyneman, 2003). A OCDE, como já mencionado, criada em 1961 (em sucessão à OECE), passa a assumir, com os anos, um papel importante na análise comparativa do desempenho dos países em diferentes áreas. Várias das pesquisas do Banco usam seus dados e análises. No setor de educação, destaca-se também ao fazer comparações internacionais entre países que começam a envolver a aplicação de provas internacionais e a universalização de padrões educacionais. Para uma análise, ver Milot (2003).

²²⁹ O Banco Mundial estabeleceu relações cooperativas formais com a UNESCO e FAO em 25 de março de 1964 (Kapur; Lewis; Webb, 1997 a, p.1221). No que se refere à educação, segundo consta no *Education Sector Working Paper*, 1971, os procedimentos e organização relacionados à operação do Banco Mundial na área de educação teriam sido fortemente influenciados pelo Programa de Cooperação Banco Mundial / UNESCO, estabelecido em 1964. (World Bank, 1971, p.17).

²³⁰ Sobre a teoria do capital humano, ver parte II do livro de Osvaldo J. López-Ruiz (2007).

Dentro do Banco Mundial, apesar de algumas restrições que possam ter ocorrido, essas ideias, que promoveram uma revolução no pensamento econômico e também foram incorporadas por inúmeras instituições, tiveram grande repercussão. Há diferentes interpretações sobre esse processo²³¹. De acordo com Heyneman (2003), no auge das sociedades industriais, a teoria do capital humano entra no Banco como um caminho para corrigir “problemas de engenharia”. Segundo ele, pontes, estradas, portos e ferrovias precisavam ser construídos, o que era tradicionalmente feito com a assistência de firmas de consultoria externas. Mas, na medida em que os países se tornavam independentes – que vão se tornando clientes do Banco –, o organismo começava a ser pressionado a encorajar a participação local nos processos, usando fornecedores tanto de assistência técnica local quanto de internacional.

Além do mais, nesse período, o próprio conceito de infraestrutura estaria em revisão, pois as demandas dos países estavam mudando para empréstimos voltados à indústria e agricultura. Tais mudanças teriam levantado um debate no Banco em torno das novas necessidades decorrentes desse cenário. Se, antes, o Banco Mundial se restringia mais ao provimento de recursos financeiros, os novos tipos de infraestrutura requeriam gestão de longo-prazo e habilidades técnicas para funcionar eficientemente, e o fato de elas estarem ou não disponíveis virou questão central.

De sua parte, George Psacharopoulos (2006)²³², um dos mais influentes economistas da educação e *figura chave* no Banco Mundial, nos

²³¹ Karen Mundy (2002) afirma que os empréstimos em educação do Banco nos anos McNamara aumentaram em apenas uma taxa ligeiramente maior que os empréstimos gerais do Banco, e até diminuíram na segunda metade dos anos 1970. Essas tendências teriam refletido o conservadorismo dos poderosos funcionários de nível regional e de país, que continuaram a ver a educação (e a saúde) como item de consumo e não de investimento, apesar do rápido conhecimento das teorias de capital humano fora do Banco. Sob McNamara, pouco esforço foi feito para desenvolver e aplicar ideias e metodologias da teoria do capital humano da forma como estava então desenvolvida por Schultz (1961), Becker (1964) e outros, e a teoria do capital humano permaneceu desarticulada da lógica do Banco nos investimentos em educação primária ou básica. A maior parte dos empréstimos eram racionalizados como previsão de mão-de-obra. Os países tomadores de empréstimos pareciam igualmente conservadores e não havia demanda nesse sentido.

²³² Psacharopoulos, que obteve seu Ph.D. em Economia da Educação na Universidade de Chicago nos anos 1960, foi um dos mais destacados economistas da educação no Banco Mundial nos 17 anos que lá trabalhou. Na sua opinião, que narra em texto de retrospectiva sobre a sua experiência

fornece uma outra interpretação. Para ele havia limitações na recepção da teoria do capital humano no Banco da década de 1960, quando este adentrava o pensamento econômico, até o início dos anos 1980.

O depoimento dele, em tom ressentido após 17 anos no Banco, trata dos poucos economistas da educação que compunham o quadro do organismo nos seus primórdios, das resistências existentes e de como a educação era considerada internamente como um *soft sector*, e assim o único tipo de operação em educação permitida era a de tipo vocacional, que ia ao encontro da suposta necessidade de mão-de-obra dos *harder sectors*. É interessante observar como o depoimento de Psacharopoulos, que almejava um tratamento mais “técnico” e planejado do Banco com relação às políticas educacionais, apoiado em resultados de pesquisas cientificamente elaboradas, diz da dificuldade de eliminar essa dimensão importante do organismo: justamente a da política, das negociações cotidianas entre o organismo e os países, e que sempre influenciou as políticas do Banco em geral, e as educacionais em particular.

É nesse contexto que surgem os primeiros empréstimos para o setor educacional. Não obstante estarem desconectados de uma política explícita para o setor, os investimentos foram crescendo continuamente. Porém, o próprio fato de um empréstimo ter surgido bem antes de uma política do Banco para o setor, de a prática (operação) ter surgido antes de uma estratégia de longo prazo (e, nesse caso, até mesmo de pesquisas e análises específicas do setor), mesmo a contragosto de Psacharopoulos, diz muito da natureza e funcionamento do Banco. Trata-se, fundamentalmente, de um *banco de operações*, no qual a *experiência prática*, dos projetos, tem importância capital. Assim, apesar de o Banco Mundial ter

na instituição, o Banco nunca conseguiu ter uma política para o setor educacional (Psacharopoulos, 2006, p.329). Como exemplo, cita que apesar de ter sido procurado pelo Banco em 1979, quando trabalhava na *London School of Economics*, para lhe encomendarem um estudo sobre “the economics of higher education” como complementar a um documento de política que o Banco começara a preparar, tal documento, o primeiro sobre educação superior a ser publicado pelo organismo, só foi publicado 15 anos depois, em 1994, o que ilustra as suas intensas disputas internas. Mesmo assim, o documento do Banco foi, para ele, um “*quasi policy paper*”, pois marcado pelo subtítulo titubeante “lições de experiência” (World Bank, 1994). Desde o princípio, Psacharopoulos se dizia preocupado com os critérios utilizados para definir as políticas educacionais, o que marcou os seus estudos das análises de custo-benefício até os de cálculo das taxas de retorno dos investimentos em educação, metodologia que se tornou dominante no Banco ao substituir o cálculo de mão-de-obra. Defendeu que o retorno ao investimento em educação primária era maior que os investidos em educação vocacional ou terciária, como veremos várias vezes ao longo do texto.

se tornado importante “ator intelectual”, como chamaram Stern e Ferreira (1997 b), no terreno das ideias e soluções em termos de políticas públicas, ele possui, como particularidade, como os autores também apontaram, uma relação bastante próxima do mundo empírico. O episódio do empréstimo à Tunísia, longe de ter sido algo isolado, nos diz bastante do funcionamento do Banco. Ao que parece, ele funciona mais em um processo indutivo: alimenta-se da experiência prática nas operações, e dos contatos e negociações que faz nos países, quando identifica demandas e possibilidades (até mais do que necessidades), para pensar, a partir delas, suas políticas.

No entanto, como essa é uma relação circular, cíclica, em que uma coisa passa a alimentar outra, em uma relação que dificulta a observação de causalidades (o que, vale dizer, nem seria o caso), isso nos aponta para duas esferas de atividade diferentes, mas complementares, e que, por conta das características do Banco, se comunicam o tempo todo. Para ilustrar melhor, são poucos os funcionários e consultores destinados especificamente à parte de pesquisa, e mesmo eles devem utilizar parte do seu tempo de trabalho para auxiliar o setor de operações²³³. Em geral, os autores das publicações do Banco, principalmente as mais ideologicamente marcadas, estão diretamente ligados às operações. Publicam soluções e práticas numa lógica muito similar [homóloga] a de divulgação dos processos de *benchmarking* no mundo empresarial, em que casos de sucesso servem de modelo aos demais.

Mas, voltando aos financiamentos, logo após o primeiro empréstimo, veio um segundo, em 1963, para a Tanzânia (US\$4,6 milhões). Em 1964 foram mais quatro, para Bangladesh, Paquistão, Filipinas e Afeganistão. E em 1965, além da Nigéria e Marrocos, um primeiro empréstimo é realizado para a América Latina, ao Chile, com um financiamento de US\$2,7 milhões para um projeto de educação vocacional. A partir de 1966, alguns projetos já estavam entrando na sua segunda fase, como os da Tunísia e Bangladesh (o que também aconteceu nos anos seguintes com outros países), sinalizando uma característica dos

²³³ Conforme entrevista com Francisco Ferreira, funcionário do Banco Mundial, realizada em 22/05/2009, 13 de 52 semanas de trabalho devem ser “vendidas” (termo dele) a outras áreas do Banco.

projetos do Banco: a longa duração, atravessando, muitas vezes, diferentes governos. Até o final da década de 1960 a lista de países que já tinham emprestado recursos do Banco Mundial para a área educacional já era representativa, completando 30, incluindo, além dos citados, ainda: Etiópia, Quênia, Jamaica, Tailândia, Uganda, Malawi, Madagascar, Nicarágua, Gabão, Sudão, Equador, Colômbia, Chade, Trinidad e Tobago, Guatemala, Guiana, Malásia, República da Coreia, El Salvador, Camarões e Serra Leoa (até o final de 1969, inclusive)²³⁴. Entre 1963-1968, as 5 regiões do mundo foram contempladas com projetos, sendo a maior parte dos recursos financiados para a África (37% dos financiamentos), seguida pela Europa, Oriente Médio e Norte da África (24%), e América Latina e Caribe (38%), como se pode ver no quadro abaixo

Quadro 3.1.2: Projetos financiados em educação pelo Banco Mundial, por região, 1963-1968.

Região	Recursos financiados (US\$ milhões)	Percentual
África	60	37%
Ásia	26	16%
América Latina e Caribe	38	23%
Europa, Oriente Médio e Norte da África	39	24%
<i>Total</i>	<i>163</i>	<i>100%</i>

Fonte: Jones (2007 a, p.53).

As variações entre os projetos eram muitas. O tempo de duração dos projetos oscilava de 4 a 16 anos, sendo a média 8 anos/projeto, isto é, em cada um deles, de 4 a 16 anos que o Banco Mundial e seus funcionários e consultores permaneceram no país para acompanhar o andamento do projeto. Dos 35 projetos no total, o que envolveu o maior montante de recurso foi o da Nigéria, com US\$ 20 milhões, em um projeto que durou

²³⁴ Dados disponíveis em <<http://www.worldbank.org>>, busca em projetos e operações/educação. Acesso em 12/04/2009.

mais de 12 anos. Mas foram também na África que tiveram lugar os projetos com os menores investimentos: no Gabão, um projeto de sete anos que custou US\$1,80 milhões, e no Chade, um projeto de igual valor, que durou quase 8 anos. O projeto mais longo foi um em Bangladesh, que durou 16 anos (4,5 milhões).

De fato, a quase totalidade dos projetos teria ido para educação vocacional e técnica, confirmando a carta de intenções que o Banco divulgara. Como podemos observar, até então, quase 72% dos financiamentos do Banco foram destinados à educação secundária, 23% para universidades e educação pós-secundária, 4% para o treinamento de adultos, enquanto que a educação primária recebera diretamente um pouco mais do que 1% dos fundos (World Bank, 1971, p.15). Para os que sabem da ênfase na educação primária a partir da década de 1980, parece difícil acreditar que, nos anos 1960, o investimento nesse nível educacional estava praticamente fora de questão.

Quadro 3.1.3: Análise dos empréstimos para educação do Banco Mundial (BIRD e AID), ano fiscal 1963-1971.

Por nível	Milhões	Percentual
Educação primária	4,9	1,1
Educação secundária	309,65	71,8
Educação pós secundária	56,08	13
Educação superior (universidade)	43,24	10
Educação não formal (treinamento de adultos)	17,58	4,1
<i>Total</i>	<i>431,45</i>	<i>100</i>
Por currículo		
Geral (diversificado)	190,77	44,1
Técnico (industrial e comercial)	126,48	29,3
Agricultura	63,03	14,7
Educação de professores	51,17	11,9

<i>Total</i>	<i>431,45</i>	<i>100</i>
Por desembolso / despesa		
Construção	262,17	60,8
Equipamentos	148,16	34,3
Assistência técnica	21,12	4,9
<i>Total</i>	<i>431,45</i>	<i>100</i>

Fonte: *Education Sector Working Paper*, 1971, p.32 (World Bank, 1971).

Com o foco em educação técnica e vocacional no nível secundário e pós-secundário, a pior implicação dessa política, segundo Heyneman (2003), foi a proibição de se financiar outras partes do setor educacional, que eram tratadas, na linguagem econômica, como bens de consumo e não propriamente como um investimento. O programa de empréstimos vedava qualquer assistência a faculdades de artes, ciências e humanidades, e também a bibliotecas, além da educação primária e secundária acadêmica (em oposição ao secundário diversificado) e pós-graduação.

Assim, o estabelecimento de um portfólio para a educação no Banco Mundial nesses anos, cujas marcas foram a cautela, a restrição e a arbitrariedade, limitou a sua política educacional a provisões pensadas como as mais adequadas para se conduzir ao aumento da produtividade do trabalhador e à expansão econômica, mais bem compreendida à luz da experiência anterior do Banco de apoiar a infraestrutura física de produção (Jones, 1997). Mas, apesar disso, a extensão dos empréstimos e o tamanho dos seus projetos aumentava gradativamente.

Com esses primeiros números, já se pode lembrar o que foi comentado logo na apresentação deste trabalho: apesar da sua ambição de atuação planetária, e do tratamento generalizante, no nível do discurso, aos diversos países, a importância que o organismo tem em cada contexto

nacional é bastante variável²³⁵. Isso demonstra que, em alguns casos, o que se busca do Banco são os recursos financeiros, e, em outros, com o avanço das operações, o interesse seria pela assistência técnica. E em outros, ainda, como é o caso de alguns projetos no Brasil de hoje, a legitimidade do organismo²³⁶.

E nesse sentido, é importante ter em conta o perfil dos projetos financiados. Até o ano fiscal de 1967, a maioria dos financiamentos foram realizados pela AID, e apenas 10% dos projetos foram em países com mais de US\$ 200 per capita de renda anual. Posteriormente, nos anos de 1970 e 1971, 56% dos financiamentos já foram para países com mais de US\$ 200 per capita de renda. A tendência de incluir países com uma economia mais desenvolvida resultou em projetos educacionais crescentemente mais complexos, desenhados para ir ao encontro de mercados de trabalho mais diversificados, e em geral envolveram reformas e inovações mais amplas para a “modernização de sistemas ultrapassados” (World Bank, 1971).

Em relação ao total de financiamentos do Banco Mundial, a média de empréstimos para a área educacional entre os anos fiscais de 1963 e 1969 foi de 2,27% do total de financiamentos. Como se verá mais a frente, *só a partir da década de 1990 ela ultrapassará 7% do financiamento total do Banco.*

²³⁵ A depender, como mencionamos, da quantidade de recursos, do tamanho e tempo de duração dos projetos, do percentual dos seus empréstimos quando comparados aos recursos que o próprio país investe, do aparato institucional e capacidade técnica do governo local, dentre outras questões (como força do banco de desenvolvimento da região, por vezes concorrente direto do Banco).

²³⁶ Esse é o caso do projeto que apoiava o Bolsa família, por exemplo, no qual o Banco Mundial financiava apenas cerca de 5% dos recursos. Aí, o país queria a legitimidade e visibilidade possibilitadas pelo Banco, que divulgaria o projeto internacionalmente, e esse, por sua vez, queria apenas “uma cadeira na mesa de decisões”, como me relatou em entrevista um funcionário do Banco que acompanhou o projeto, para poder tanto influenciar nos caminhos do projeto, quanto também conhecê-lo melhor para assim alimentar sua base de experiências locais, que servirão como exemplo em novos clientes e projetos.

Quadro 3.1.4. Recursos financiados em educação pelo Banco Mundial (BIRD e AID) no mundo, do ano fiscal de 1963 ao de 1969 (FY).

Ano Fiscal	Financ. p/educação (BIRD + IDA) em milhões
1963	5
1964	18
1965	30
1966	34
1967	52
1968	25
1969	82
<i>Total</i>	<i>246</i>

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Jones (2007 a, p.239)

Finalmente, a fala de Eugene Black, em 1962, também chamava a atenção para uma atividade então pouco importante, mas que o Banco já percebia como um diferencial, e que a partir de então só foi ganhando relevância no organismo: a *assistência técnica*. No final dos anos 1960, o Banco Mundial criou um Departamento de Educação para conduzir o trabalho analítico relacionado a seus investimentos e acompanhar os resultados. Mas, foi quando Robert McNamara assumiu a presidência do Banco em abril de 1968, que se iniciou uma intensa expansão do tamanho e escopo dos empréstimos para a educação, e também do trabalho de assistência técnica, hoje uma das principais atividades dessa organização.

3.2. Educação e crescimento econômico: a integração social, combate à pobreza e o surgimento da aprendizagem mínima das massas (anos 1970)

Foram necessários quase dez anos, após o primeiro financiamento destinado à um projeto na área educacional, para que o Banco Mundial divulgasse seu primeiro documento público de política para o setor. Mesmo assim, a forma como o documento foi produzido não

deixa de ser interessante. O *Education Sector Working Paper*, de 1971, foi lançado como o primeiro de uma série de folhetos que lidariam com alguns setores específicos, como educação, agricultura, energia, transporte e população²³⁷ (World Bank, 1971).

Porém, apesar de ter ficado conhecido como o primeiro documento de política do Banco Mundial para a área de educação, os chamados “sector working papers”, segundo informa o prefácio do documento, não foram escritos com o intuito de publicação. Seriam, antes, um exercício interno do organismo para ganhar uma melhor perspectiva das características dos setores que estavam sendo cobertos por seus projetos e, também, de descrever o tamanho e a filosofia do programa de empréstimos do Banco para cada setor. Nele, permeadas por um certo pragmatismo, senão realismo, e, ao mesmo tempo, conservadorismo (que aliás caracterizaram o discurso do Banco), há várias passagens que demonstram uma postura ainda de aprendiz no ramo, indicando que a relação entre educação e desenvolvimento recém começava a ser sistematizada. O documento, em todo o caso, alcançou ampla circulação, e foi muito lido como indicação das áreas para as quais o Banco estava disposto a emprestar recursos.

De modo geral, na década de 1970, a estratégia geral do Banco Mundial envolve a diversificação setorial dos empréstimos, passando, então, a financiar projetos na área social. Logo após a divulgação do folheto, já em 1972, foi lançado o livro *World Bank Operations: sectorial programs and policies* no qual os diversos setores aparecem lado a lado: educação, transporte e energia elétrica – os carros-chefe do Banco –, telecomunicações, fornecimento de água e esgoto, agricultura, indústria, turismo, planejamento habitacional, urbanização e turismo (World Bank, 1972).

No prefácio de Robert McNamara se evidencia desde então o que se tornará, com os anos, uma marca da forma de atuação do Banco: o discurso de que é sobretudo a partir das lições aprendidas na sua experiência prática que são construídas suas políticas. O documento de educação, indicado como uma tentativa de reflexão *a posteriori* das operações agregadas (já realizadas) por setor de atividade em busca do

²³⁷ Para interessante estudo sobre demografia e Banco Mundial, ver Roser Cussó (2001).

desenvolvimento, é permeado de exemplos dos casos dos países com os quais o organismo mantém relações. O documento, que trataria dos investimentos do Banco em várias áreas setoriais²³⁸, seria endereçado “aos que estão engajados no desenvolvimento e que estão tentando melhorar a vida da maioria dos habitantes desse globo” (World Bank, 1972). Gostaria de explorá-lo mais detalhadamente, pois alguns dos argumentos ali desenvolvidos na parte sobre educação se repetem nos diagnósticos e discursos elaborados pelo Banco Mundial ao longo dos anos e, por isso, oferecem uma visão privilegiada da percepção que o mesmo tem da educação nos países em desenvolvimento.

Já no primeiro parágrafo do documento, aparece uma questão que preocupa o Banco e que serve de fio condutor para a análise das tendências do desenvolvimento educacional: desde os anos 1950, o movimento de independência política em vários países, a aceleração da marcha rumo ao desenvolvimento econômico nos países menos desenvolvidos com a sua concomitante ênfase em ciência e tecnologia, e a explosão populacional relacionada teriam provocado um ímpeto e demanda poderosos por educação. Como resultado, houve uma expansão sem precedentes dos sistemas educacionais em todo o mundo. No entanto, essa demanda popular por educação, tida pelo Banco como desenfreada, e a expansão rápida dos sistemas educacionais, estaria, por um lado, criando um conjunto de problemas e, por outro, falhando em alcançar muitos dos benefícios que se esperava, caracterizando uma *crise mundial* (o documento cita o livro, muito divulgado à época, *The World Educational Crisis*, de Coombs, 1968)²³⁹.

Explorando melhor os argumentos, o texto expõe as duas forças que estariam na base da expansão quantitativa. A primeira seria a forte

²³⁸ Agricultura (“que tem se tornado crescentemente uma importante esfera de atividade do Banco, na qual grande parte das populações dos países menos desenvolvidos está engajada”); indústria (“a principal ocupação alternativa; apesar de envolver menos pessoas, ela é a mola principal do crescimento rápido”); o turismo (“forma pela qual os países menos desenvolvidos podem ganhar recursos externos dos vizinhos mais ricos”); transporte, telecomunicações, energia elétrica e suprimento de água (a “infra-estrutura sobre a qual o crescimento da agricultura, indústria e turismo podem ser construídos”); educação (mas “o desenvolvimento não depende apenas de crescimento material. Educação, ou a falta dela, é reconhecida como um dos principais constrangimentos [para o desenvolvimento]”); planejamento populacional (“não há como promover o progresso social sem o planejamento populacional”); urbanização (“devido ao problema crítico da explosão das cidades”). Cf. World Bank (1972).

²³⁹ Traduzido no Brasil como *A crise mundial da educação* (Coombs, 1976).

demanda social e política por educação, agora universalmente aceita e vista como essencial para a participação no processo de desenvolvimento e para a melhoria da condição de vida individual das pessoas. A segunda força seria o crescimento populacional, especialmente nos países em desenvolvimento, resultando numa enorme população jovem. Comparando dados das Nações Unidas, o documento do Banco frisava que a estimativa era a de que o percentual da população com menos de 15 anos nos países em desenvolvimento em 1970 era de aproximadamente 40% (versus 27% nos países “avançados”).

Nesse cenário, o Banco diagnosticava genericamente que, mesmo com a expansão quantitativa, haveria, de um lado, uma concentração dos investimentos dos governos e também de agências de assistência externa na melhoria dos recursos humanos para o setor econômico moderno e, portanto, dos sistemas formais de educação, mas, por outro, pouca atenção às necessidades das populações rurais que vivem nos setores tradicionais ou em transição da economia. Diante desse quadro, imperativo seria determinar mais claramente as características das diferentes clientela educacionais, o conteúdo do aprendizado que produziria retornos *rápidos e substanciais*, e ainda as formas mais apropriadas para alcançar clientela de aprendizado inacessíveis até então.

Só que aqui surge um problema. O argumento do Banco é o de que, mesmo com os ganhos de aumento de matrícula, o número geral de matrícula em vários países continuava baixo. Dos 51 países nos quais o Banco teve projetos na área de educação (o documento é de setembro de 1971), a média de taxa de matrícula primária era de 71%, com variação da taxa de 6% na Somália a 99% na Grécia. No nível secundário, para o mesmo grupo de países em meados dos anos 1960, a taxa de matrícula média era de 13%, oscilando de 2% na Tanzânia a 54% na Irlanda, e 25% desses países têm menos de 8% de matrículas, tendo-se uma noção da diversidade de países com os quais o Banco trabalha e da dificuldade, que se pode observar olhando de fora, de seus diagnósticos serem tão amplos e gerais. Além do mais, a composição das matrículas também continuaria seriamente desfavorável do ponto de vista “do desenvolvimento econômico”, visto o baixo percentual de estudantes matriculados em cursos vocacionais (11% em 50 países com dados disponíveis), e em cursos superiores de engenharia, medicina, ciência e agricultura (21%).

Outro problema da rápida expansão, indicado no documento, seria o da manutenção dos níveis de qualidade e eficiência. Tanto as instalações (salas de aula, equipamentos e materiais de ensino) quanto o investimento em treinamento – termo do Banco – de professores não teriam acompanhado a expansão dos sistemas. A qualificação e a experiência da força de trabalho docente haviam declinado. E a mais séria lacuna seria a da capacidade de gestão – organização, planejamento, avaliação, supervisão – necessária para se enfrentar os desafios da expansão. Os reflexos dos fatores citados seriam possíveis de observar nos níveis de evasão e repetência. Em talvez metade dos países em desenvolvimento, menos da metade dos alunos que entravam na escola primária completavam o ciclo. *E daí a experiência alimenta as decisões de política:* a ineficiência resultante era ilustrada em casos pontuais selecionados nas avaliações que o Banco fez de projetos, dando sempre uma ideia de diversidade de países com os quais o organismo já lidava: na Costa do Marfim eram necessários em média 12,5 anos de estudo para produzir um aluno que concluísse o ciclo primário de 6 anos, e 21% do orçamento total da educação primária seriam gastos em estudantes que desistiram entre os anos 1 e 3. Em El Salvador, os dados correspondentes seriam de 15 anos e 37%, e na Etiópia de 14 anos e 32%.

De igual importância, dizia o documento, seria a persistência de formas institucionais, estruturas do sistema escolar, métodos de ensino e currículo derivados amplamente da prática europeia de uma “era anterior”, e que seriam irrelevantes, de modo geral, às necessidades do novo tempo. De forma diferente, mas com efeitos comparáveis, tanto as antigas colônias quanto os países em desenvolvimento historicamente independentes sofriam de uma falta de resposta às novas condições. Os dois tipos de países teriam herdado ou adotado sistemas educacionais desenhados para uma elite – nos países historicamente independentes normalmente uma classe alta comercial ou latifundiária, nas antigas colônias para um quadro de funcionários públicos – argumento que acompanha os diagnósticos do Banco por várias décadas. Nos dois casos, com a mudança para uma clientela educacional de massa, uma porção substancial dos estudantes em escolas estaria sendo “mal-educada” (*miseducated*), ou melhor, *equivocadamente* educada. Por fim, há o conteúdo dos cursos primários e secundários, dominados por questões dos exames

de qualificação²⁴⁰, e feitos ainda sobre a grande influência dos modelos do mundo desenvolvido, que pouco teriam a ver com a experiência atual dos alunos, principalmente no mundo rural, que ainda viveriam em condições “primitivas” de vida, segundo o documento (World Bank, 1972). Até mesmo nos cursos técnicos a aderência a padrões e práticas de países desenvolvidos inibiriam os estudantes a resolverem os problemas do seu próprio ambiente de forma apropriada.

Toda essa introdução serve para o documento tocar o cerne do problema: *combinar o crescimento educacional com as necessidades de mão de obra nas economias em desenvolvimento se tornaria algo mais complexo nos anos 1970*. Pois as aspirações das gerações mais jovens e a resultante expansão dos sistemas educacionais excederiam as oportunidades para os empregos produtivos no setor moderno da economia, resultando em crescente desemprego. Mesmo tendo 10% do número de estudantes do grupo etário nas escolas secundárias e menos de 1% nas universidades, alguns sistemas educacionais já estavam, segundo o documento, chegando ao ponto de produzirem graduandos em números que excedem a demanda dos empregadores.

Mas, mesmo assim, uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo teria indubitavelmente que continuar expandindo o sistema educacional até aumentar os baixos níveis educacionais da população trabalhadora, mesmo que a realidade de curto prazo de aumento do desemprego no crescente grupo de jovens em geral reduzisse os benefícios econômicos de tal expansão. No entanto, esse seria um problema temporário, de natureza cíclica, enquanto atingisse apenas a população jovem. Havendo persistente desemprego entre os educados e progressivamente nos níveis educacionais mais altos, isso seria um desequilíbrio estrutural, que não poderia ser ignorado. Nesses casos, investimentos contínuos na expansão do sistema educacional sem maiores reformas não trariam retornos nem econômicos nem sociais. Tal situação chamaria por três tipos de ação: a avaliação contínua do desenvolvimento econômico, além da demanda por mão de obra efetiva e potencial nos países envolvidos; melhorias no funcionamento do mercado de trabalho

²⁴⁰ No Brasil, até 1971, havia o Exame de Admissão.

(principalmente no sistema de incentivos e desincentivos) e reorientação dos sistemas educacionais e de treinamento.

Enfim, concluía-se que o desenvolvimento educacional dos anos 1960 estava de fato inadequado quando comparado às necessidades de mão de obra. E chega-se ao diagnóstico latente, herança do documento anterior: *a necessidade de se adequar o crescimento educacional às demandas de mão de obra para as economias em desenvolvimento e de corrigir desequilíbrios estruturais*. Sem dar exemplos pontuais, o texto generaliza, concluindo que, mesmo nos casos em que se prestou atenção ao treinamento industrial, comercial ou em agricultura, os resultados frequentemente falhavam em ir ao encontro das necessidades dos empregadores. A educação técnica formal e o treinamento nas escolas estariam, em geral, em desacordo com o treinamento informal ou *on-the-job* e com as oportunidades de emprego. Os sistemas salariais e outros incentivos, com frequência, também não conduziam a uma “utilização ótima” da mão de obra. Um exemplo seria o da América Latina e da Ásia, em que os baixos salários do setor público facilitariam estrangulamentos orçamentários, mas também teriam tornado o serviço civil, incluindo a profissão de professor, pouco atrativa a formandos em escolas e universidades, criando uma quantidade de funcionários acima do desejável de menor qualificação.

A solução proposta seria uma reorientação dos sistemas educacionais e de treinamento, com maior ênfase em educação vocacional e treinamento não formal para agricultura e indústria, para redirecionar os desequilíbrios presentes (World Bank, 1971, p.10). Com um realismo que lhe é próprio, o Banco diagnosticava que a pequena escala que caracterizaria a maior parte dos empreendimentos industriais nos países em desenvolvimento, com frequência trabalhando com equipamentos ultrapassados e sem o *know-how* das técnicas modernas de produção ou mesmo interesse no treinamento de seus empregados, não proveria a base apropriada para programas de treinamento vocacional modernos. O desenvolvimento industrial requereria, portanto, que o suprimento de mão-de-obra, bastante inadequado em vários países, fosse fortalecido por treinamento institucional público. Isto é, a industrialização e modernização dos países em desenvolvimento dependeria de uma reorientação da sua educação para a formação de mão-de-obra adequada, formada já nos moldes da educação vocacional e técnica. Para evitar erros

do passado, necessário seria que houvesse forte cooperação entre instituições públicas de treinamento e a indústria privada, através do estabelecimento de programas de treinamento e aprendizagem. Os exemplos seriam alguns programas de treinamento industrial da América Latina, como o SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje da Colômbia) e o INACAP (Instituto Nacional de Capacitación Profesional do Chile) (World Bank, 1971, p.10).

Não há dúvida que o Banco também se preocupava, na década de 70, com questões de ordem financeira, que se tornariam ainda mais centrais na década seguinte, e que repercutem na discussão educacional até os dias atuais. Em termos de constrangimentos financeiros, as questões seriam de como reduzir os custos unitários (custos por estudante), fortemente influenciados pelos salários dos professores (que em geral corresponderiam a $\frac{3}{4}$ do total de despesas na área educacional). Os dados citados foram: em 1967, dos 50 países para os quais havia dados disponíveis, 18 destinaram mais de 20% do total do seu orçamento para educação, comparado com apenas 6 em 1960. E seria cada vez mais difícil obter uma fatia maior do orçamento dos países para propósitos educacionais.

De acordo com o Banco, as soluções para o dilema estariam em quatro áreas inter-relacionadas: buscar por formas de educação que trariam uma contribuição mais direta e de menor custo para o desenvolvimento rural; tentativas de melhorar a eficiência interna e aumentar a produtividade; tentativas de identificar novos recursos de financiamento educacional, e esforços no sentido de ajudar governos no planejamento e controle do tamanho e forma dos seus sistemas escolares e universitários. Essas soluções, que valorizavam, sobretudo, a dimensão gerencial, foram retomadas, com ênfase, em vários documentos futuros do Banco. Era o início do corolário que combinava a fórmula baixo custo, eficiência e produtividade para o setor educacional repetido e enfatizado no discurso do Banco Mundial por muitos anos.

Mais a frente, ao fazer uma análise das políticas e operações para a área de educação, o documento informava que, com a experiência e conhecimento adquirido de 1963 a 1971, o Banco resolvera ampliar a sua abordagem para o setor. O texto cita que, em um memorando (*Memorandum for the Executive Directors*, de julho de 1970), o então presidente

McNamara reafirmava a declaração de política de 1963, supracitada, mas adicionava algo que indicava uma ampliação da política educacional do organismo:

[...] ao aplicar esse critério no futuro deveriam ampliar o escopo de projetos considerados e que deveriam determinar as prioridades e selecionar projetos com base no exame do sistema educacional como um todo, e não por áreas de elegibilidade designadas à priori que podem não ser adequadas a um país específico. Deveriam continuar a enfatizar projetos que, como o treinamento vocacional, produzisse diretamente mão-de-obra treinada, mas também deveriam considerar o financiamento de outros tipos de projetos... que teriam uma importante significação de longo prazo para o desenvolvimento econômico. (World Bank, 1971, p.14).

A mudança de política evoluiria do financiamento de projetos de *hardware* (como denominavam os empréstimos para construção e equipamentos para a construção de escolas) em subsetores restritos da área educacional, para projetos que misturariam *hardware* e *software* (reforma de currículos, planejamento educacional, produção de material didático, etc.) baseados na análise dos setores, com o objetivo de alcançar as melhorias qualitativas e ir ao encontro das necessidades cruciais de mão de obra.

Em termos gerais, esse documento, que incorporava críticas feitas por McNamara sobre as limitações da atuação do seu predecessor, ampliava o espectro de atuação do Banco na área educacional. Apesar de avisar que as mudanças no padrão de investimento do Banco seriam graduais e não radicais, e que os investimentos nos próximos cinco anos continuariam a ser principalmente em treinamento técnico (em geral e para a agricultura em específico), além da educação secundária, o texto diz que, após esse período, haveria investimento em novas áreas, entre elas, educação e treinamento não formal; educação mais eficiente e produtiva através da reforma curricular e o uso coordenado de novas tecnologias como o rádio, a televisão, o aprendizado programado e materiais de ensino relacionados; a exploração de novas formas de financiamento; estudos de gestão que melhorem o planejamento e controle dos sistemas educacionais, indo ao encontro com as soluções indicadas anteriormente

(World Bank, 1971). Apesar das limitações, segundo Jones (1997), se comparada à declaração de 1963, a lista de subsetores da educação incluídos no documento, abrangendo vários outros níveis educacionais, corroborava com uma imagem de liberalidade da gestão McNamara.

Ainda, de acordo com Phillip Jones (1997), nesse período da gestão de McNamara, o Banco debateu ativamente os meios de guiar a rápida expansão de empréstimos em todos os níveis. Dentro do divulgado foco na pobreza, os anos 1970-73 foram palco de intensas batalhas domésticas entre duas perspectivas: uma, a da *redistribuição com crescimento*, que via a expansão econômica como o meio-chave para aliviar a pobreza, e outra, a *abordagem das necessidades humanas básicas*, que demandava avaliações mais fundamentais da causa da pobreza²⁴¹. A primeira, vencedora, constituiu o caminho mais fácil de política redistributiva disponível, através da realocação do foco de investimento em favor dos pobres (“a pobreza dos mais pobres do mundo”), enquanto rejeitava a necessidade de realocar recursos dentro de uma economia ou em várias delas. Ainda que essa abordagem tivesse pouco a dizer sobre educação, Jones (1997) percebe que Duncan Ballantine, diretor do Departamento de Educação do Banco Mundial na época, foi hábil em se valer do foco na pobreza para uma acomodação com o espírito da abordagem preterida, dando origem ao segundo documento de política educacional da organização, com um discurso mais abrangente e inovador (World Bank, 1974).

Além disso, esse foi um período tumultuado no Banco Mundial, pois envolveu uma reorganização estrutural em 1972. Fecha-se o único Departamento de Educação e se transfere a responsabilidade pelos empréstimos e operações a cinco departamentos regionais. Isso, conforme Jones (1997), se reflete no próprio conteúdo do documento de 1974: como Ballantine não tinha mais as operações sob a sua responsabilidade, pode ser bem mais expansivo sobre o que o Banco poderia fazer. A partir daí,

²⁴¹ Conforme Pereira (2010b, p.269) a gestão McNamara debateu internamente durante os cinco ou seis anos seguintes “quais seriam as necessidades básicas desejáveis ou possíveis, como justificá-las em termos de custo/benefício e de que modo assumir que o crescimento não seria prejudicado. Afinal, um dos pilares do discurso de McNamara era a negação de *trade-offs* entre crescimento econômico e redução da pobreza (ou, no caso, satisfação de necessidades básicas). O debate não chegou a lugar algum e pouco se traduziu em projetos ou componentes de projetos”.

surge uma ampla distância entre a retórica do Banco em educação e a mais limitada realidade das suas operações de empréstimo, lembrando a crítica de Psacharopoulos (2006) de que não há políticas e prioridades concretas do organismo, tamanhas as discrepâncias entre ambos.

*

O novo documento, *Education Sector Working Paper*, de 1974, era mais especulativo sobre os empréstimos futuros do Banco Mundial e tratava do futuro da educação (World Bank, 1974). Apesar do pouco tempo de diferença da publicação do documento anterior, uma mudança de tom já era perceptível. Após fazer coro com o primeiro documento, generalizando o diagnóstico de que os sistemas educacionais dos países em desenvolvimento seriam mal concebidos e não adaptados às necessidades do desenvolvimento, as explicações já mostravam o novo foco da gestão McNamara.

Segundo o texto, o equívoco dos países ao enfatizarem apenas o desenvolvimento de um setor moderno, provendo emprego a uma pequena e treinada elite, levaria à negligência de 60-80% da população caracterizados por tradicionalmente produtividade mais baixa (e aí já aparecia uma diferença: o motivo seria o de que se apoiavam em estratégias de desenvolvimento mais amplas, elas mesmas irrelevantes). Em tom alinhado à abordagem *redistribuição com crescimento*, o texto até surpreende ao afirmar que haveria uma percepção crescente de que uma distribuição de renda equitativa não seria corolário automático do crescimento econômico, o que estaria ajudando a focar atenção em uma estratégia de desenvolvimento que fosse dirigida para a divisão dos benefícios do crescimento, baseada em uma distribuição diferente de recursos escassos através da economia (pensando-se um melhor uso dos recursos humanos disponíveis, particularmente em setores tradicionais e em transição da economia).

Seguindo o argumento, essa ampliação dos objetivos do desenvolvimento implicaria que a educação também precisaria se adaptar às necessidades das pessoas que estariam vivendo nesses setores. A maior implicação da nova ênfase seria o investimento em educação de massa para

que todos recebessem educação e treinamento de alguma forma tão logo os recursos dos países e curso do desenvolvimento requeressem.

Desde o início, o texto já ia ao encontro do foco eleito pela gestão de McNamara, o de combate à pobreza. Afirmado que líderes governamentais e economistas juntos começavam a concordar que ao objetivo de crescimento econômico deve-se adicionar dimensões sociais sem as quais a massa de pessoas não poderá alcançar “uma vida mais repleta, feliz e produtiva”, o próprio presidente McNamara questionava, já no prefácio do documento: como poderiam os sistemas educacionais serem reformados de modo a ajudar os segmentos mais pobres da sociedade? Como poderia a educação contribuir para o desenvolvimento rural, e assim responder às necessidades e aspirações da vasta maioria de pobres que moravam nos vilarejos? Como poderiam as oportunidades educacionais se tornar mais igualitárias de modo a promover a mobilidade social em países nos quais os sistemas educacionais têm até então favorecido os residentes urbanos e os relativamente ricos?

O novo foco, e também a nova linguagem utilizada, possivelmente foram o que possibilitou que alguns analistas caracterizassem o Banco na chave de “progressismo conservador”, como chamaram Hugo Assmann e seus colegas (Assmann (Org.), 1980), ressaltando a veia missionária do Banco e de seus funcionários, mas também a forma conservadora como esses moldavam soluções para os problemas dos países em desenvolvimento.

Nessa linha, o documento do Banco argumentava que a má alocação dos recursos educacionais estivesse elevando o número de analfabetos nos países em desenvolvimento, em todo o mundo, e afirmava querer explorar como uma educação funcional de baixo custo poderia possibilitar que os pobres participassem mais efetivamente do processo de desenvolvimento. Apesar de reconhecer que muitos países não teriam condições de fazer as mudanças radicais necessárias em seus sistemas educacionais, revendo a eficiência tanto interna quanto externa dos mesmos, o Banco, apresentado agora como conhecedor do assunto, assume novo papel. Habilmente não mencionando nenhum ponto que pudesse se referir a quaisquer tipos de dificuldade de inserção ou desigualdade de oportunidades provenientes de uma “educação funcional de baixo custo”, o Banco se lança de aprendiz a conhecedor do *métier*,

divulgando que seu objetivo para o financiamento em educação é “ajudar países em desenvolvimento a reformar e expandir seus sistemas educacionais de forma que esse possa contribuir mais amplamente com o desenvolvimento econômico”. (World Bank, 1974, p.i). Nas palavras de McNamara:

[...] o Banco Mundial se coloca pronto para ajudar esses países que olham e não gostam de tudo o que vêem. O serviço mais importante que o Banco pode oferecer aos seus emprestadores é lhes ajudar no diagnóstico de seus problemas e prover assistência para que sejam solucionados. Programas e projetos de empréstimo relevantes podem ser concebidos apenas através de um diálogo entre o Banco e seus emprestadores no nível de *policy making*. Esse diálogo pode ser melhor conduzido através de estudos de setor, feitos pelo Banco ou pelos países. (World Bank, 1974, p.ii)

A partir daí, assumindo o Banco mais claramente um papel central como *formulador de diagnósticos* com relação aos problemas educacionais dos países, que ultrapassava consideravelmente o seu objetivo inicial de provedor de recursos financeiros, McNamara divulga que os investimentos em educação nos próximos cinco anos iriam aumentar a partir de algumas convicções (que poderíamos chamar também de princípios): cada indivíduo deveria receber uma educação mínima básica (*basic minimum education*); as habilidades devem ser desenvolvidas seletivamente, em resposta a necessidades específicas e urgentes, através do treinamento das pessoas certas, tanto urbanas quanto rurais, para os trabalhos certos, tanto nos setores moderno e tradicional; as políticas educacionais devem ser formuladas para responder flexivelmente à necessidade de desenvolver sistemas educacionais (informais e formais) de modo que os requerimentos específicos de cada sociedade possam ser alcançados; oportunidades devem ser estendidas, através de um sistema educacional, aos grupos desprivilegiados, que foram frustrados no seu anseio de entrar no *mainstream* da vida econômica e social do seu país. Assim, a nova atuação deveria incluir acesso mais equitativo à educação dos pobres, mulheres, residentes rurais, e ainda deveria prover uma chance melhor para se avançar da sala de aula ao lugar de trabalho. Afirmava, ainda, por fim que “se o progresso econômico deve ser rápido

e equitativo, a educação necessitará de suporte de ações em outros campos como agricultura, saúde, nutrição e emprego. *Apenas nesse contexto a educação poderá ser efetiva em aumentar o potencial de nações em desenvolvimento que querem garantir uma participação produtiva de todos no processo de desenvolvimento*". (World Bank, 1974, p.ii; grifo nosso).

Com discurso tão “progressista”, tal documento, na visão de Jones (1997), tornou-se parte da autopercepção e imagem do Banco de McNamara: como vimos na Parte I, um banco flexível, receptivo, evitando arbitrariedades e políticas padronizadas, que tratou de educação de massa, de populações rurais, mulheres, adultos, jovens, de educação não-formal e informal, todos incorporados em nome do desenvolvimento educacional equilibrado e alívio da pobreza. Mas outras questões já apareciam, como desenvolvimento de habilidades e seu potencial para o aumento da produtividade, participação em massa em educação e desenvolvimento, educação e equidade, aumento da eficiência da educação e aperfeiçoamento do planejamento e administração educacional (World Bank, 1974). Na proposta de uma educação mínima básica, lança-se a ideia das necessidades de aprendizagem mínima das massas, que não necessariamente precisariam ter *acesso* à educação primária (ou *direito* à educação primária, palavra sempre evitada pelo Banco), mas a uma educação mais funcional (World Bank, 1974). Além da ampliação no escopo das operações, os financiamentos do Banco tornaram-se menos focados na construção e em equipamentos de instituições educacionais.

Outro argumento, que será mais desenvolvido pelo Banco na década de 1980, também aparece já no documento: a crítica ao grande investimento em educação secundária e superior nesses países, desproporcional se comparado com o percentual dos alunos que usufruíam desse nível educacional. De acordo com o depoimento de Heyneman (2003, p.318), argumentava-se ainda que o conteúdo educacional corrente era disfuncional, pois era mais teórico e abstrato e pouco prático nos países em desenvolvimento, o que ilustrava, mais uma vez, a visão do Banco de que havia uma falta de equilíbrio nos investimentos em educação. Para eles, havia um excedente de habilidades literárias (ou acadêmicas) e gerais, e pouco investimento em habilidades mais diretamente relacionadas às demandas do mercado de trabalho, o que

justificava a recomendação de maiores investimentos em educação vocacional, e não acadêmica.

Como aponta Heyneman, a partir das diretrizes citadas, aos países que pediam empréstimos para aumentar os seus investimentos em educação, como por exemplo da África, Ásia ou da América Latina, o Banco os autorizava somente se os investimentos em educação secundária incluíssem um currículo diversificado, o que gerou uma série de desencontros em alguns países²⁴².

Quadro 3.2.1: Distribuição dos empréstimos para educação do Banco Mundial (BIRD e AID), ano fiscal 1970-1978, em percentuais.

Por nível	1970-1974 (%)	1975-1978 (%)
Educação primária	5	14
Educação secundária	50	43
Educação superior	40	26
Educação não formal	5	17
<i>Total</i>	100	100
Por currículo		
Geral e diversificado	42	34
Técnico e comercial	30	41
Agricultura	15	11
Educação de professores	12	12
Gestão	0	1
Saúde e população	1	1
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

²⁴² Para uma análise interna sobre o processo de empréstimo do Banco na área de educação, ver Heyneman (2003). Como o Banco não divulga a lista dos projetos que não aprova, apenas a partir de depoimentos como o de Heyneman, que, como mencionado, fora funcionário do Banco, ou entrevistas e informações de quem teve contato mais direto com o organismo, se pode ter acesso a esse tipo de informação.

Por desembolso / despesa		
Construção	49	48
Equipamentos	43	39
Assistência técnica	8	13
<i>Total</i>	100	100
Por campo / escopo		
Desenvolvimento institucional geral		
Material didático e mídia	2	12
Desenvolvimento de currículo	1	3
Planejamento e administração	1	6
Escolas específicas e instituições de treinamento	96	79
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fonte: *Education Sector Policy Paper*, 1980, p.80. (World Bank, 1980).

Ao observarmos, no entanto, a distribuição dos empréstimos do Banco Mundial para educação em quase toda a década de 1970, percebemos que, apesar da contínua dominância dos investimentos em educação secundária, há uma mudança significativa na distribuição dos recursos, com um aumento importante nos investimentos em educação superior, por um lado, e primária por outro, além da educação não formal.

Em termos do tipo de currículo, contudo, há um crescimento dos empréstimos para currículo técnico e comercial, apesar do geral e diversificado continuarem sendo importantes. A quantidade de recursos destinados, em termos de tipo de desembolso para a construção teve uma redução, e a tendência de crescimento da importância da assistência técnica começa a aparecer.

De todo modo, o escopo de atuação do Banco, bem como o número de países atendidos aumentou enormemente nos anos 1970, totalizando, nos dez anos (1970 a 1979), um volume quase dez vezes maior que da década anterior (1963-1969, US\$246 milhões). Esse valor fez com que os financiamentos para a área de educação passassem a representar,

em média na década de 1970, quase 5% do total de empréstimos do Banco. Nessa época também, dos anos 1970 para os anos 1975, o Banco se tornaria responsável por 10% dos recursos de ajuda internacional para educação (World Bank, 1980, p.73).

Quadro 3.2.2. Recursos financiados em educação pelo Banco Mundial (BIRD e AID) no mundo, do ano fiscal de 1970 ao de 1979.

Financiamento para educação (BIRD + IDA)	
Ano Fiscal	em milhões
1970	80
1971	108
1972	180
1973	273
1974	153
1975	224
1976	321
1977	289
1978	352
1979	489
<i>Total</i>	<i>2.469</i>

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Jones (2007 a, p.239)

Todos os continentes tiveram um aumento significativo da quantidade de projetos financiados, mostrando o crescente avanço do Banco como promotor de políticas para a educação no mundo. Porém, segundo Heyneman (2003), no final desse período já havia severas críticas ao Banco, tanto internas, quanto externas, sendo uma delas feita pelo sucessor de Ballantine, o antigo Ministro da Educação da Etiópia Aklilu Habte (1977-1987) que, ao lado do seu subordinado Wadi Haddad, dominou a política em educação nos anos 1980. O autor conta que a reestruturação de 1972 trouxe ao Banco Mundial novos profissionais, alguns com outras especialidades (como sociólogos da educação) que, com

abordagens diferentes, promoveram estudos que começaram a questionar as prioridades e metodologias utilizadas até então, entre elas o foco em educação vocacional, a suposição de que só se deveria investir em uma educação mais prática, e a metodologia de previsão de mão-de-obra (Heyneman, 2003). Até então, não se podia justificar empréstimos para aperfeiçoar habilidades acadêmicas, pois essas eram entendidas como economicamente disfuncionais. Após uma resistência inicial, os economistas da educação se dividiram entre os que usavam a metodologia da previsão de mão-de-obra e os que calculavam a taxa de retorno (Heyneman, 2003).

Na visão de Psacharopoulos (2006), no final dos anos 1970, havia uma preocupação entre parte dos funcionários do Banco Mundial na área de educação com relação aos tipos de projetos que financiavam, temendo que não fossem os mais apropriados para o desenvolvimento de um país. Muito dinheiro, segundo ele, estava sendo direcionado para a educação vocacional, preterindo outros níveis de educação, e havia uma preocupação com a metodologia utilizada para avaliar os projetos educacionais, baseados na demanda por mão-de-obra. Nesse cenário, pediram que Psacharopoulos avaliasse os projetos para educação secundária diversificada, forma mais comum nas operações do Banco nos anos 1970.

Aklilu em particular era incisivo na sua crítica aos subsídios públicos para a educação superior nos países pobres, com os seus padrões de participação, na sua opinião, injustos, orientação de currículo irrealista e funções elitistas (Jones, 1997). De acordo com Karen Mundy (2002, p.486), três relatórios foram produzidos no final dos anos 1970 sobre as atividades do setor de educação do Banco e cada um deles destacou a necessidade de o Banco mudar da sua orientação restrita de projeto para prestar atenção à estrutura mais ampla das políticas educacionais e à alocação de recursos educacionais nos países tomadores de empréstimo; a desenvolver uma base lógica (justificativa, raciocínio) explícita e uma capacidade de pesquisa para o seu financiamento educacional²⁴³.

²⁴³ Estes seriam (cita na nota 9): Report of an external advisory panel on education to the World Bank, 1978, Operations Evaluation Report on Education 1978, Education Sector Policy Paper, 1980.

Conforme relatou Karen Mundy (2002), apenas no final da presidência do McNamara havia uma visão mais concertada da educação como investimento produtivo que poderia ser uma forma direta de reduzir a pobreza, dentro da proposta de necessidades básicas, mas o reconhecimento oficial veio apenas em 1980. As diretrizes sugeridas foram seguidas na publicação do Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco, em 1980, sobre Pobreza e Desenvolvimento Humano. Nele, o investimento em *capital humano* seria a chave para o alívio da pobreza²⁴⁴. Essa seria a base para a expansão das capacidades de pesquisa do Banco em educação em 1980 e 1981, trazendo para o foco, pela primeira vez, um mandato diferente para os investimentos do Banco em educação. Esse novo mandato se revelou extremamente compatível com a mudança do Banco em direção à economia neo-clássica e ao financiamento baseado em políticas (*policy-based lending*) durante a primeira metade dos anos 1980. Assim, se houve alguma resistência inicial à teoria do capital humano no Banco, posteriormente ela veio para o centro do debate no banco, sendo ele próprio um dos seus promotores (Psacharopoulos, 1995)²⁴⁵.

Dada, ainda, a ascendente crise da dívida e a profunda recessão que afetava o mundo em desenvolvimento, o Banco Mundial e sua agência irmã, o FMI, viram seus papéis como cada vez mais intervencionistas e a educação, em um contexto de recursos escassos, enfatizaria um menu de política única.

3.3. Capital humano, ajuste fiscal, neoliberalismo e “short policy menu” da educação primária (anos 1980/1990)

A partir da década de 1980, a década do ajuste fiscal, estrutural, como tratei na Parte I, um ingrediente novo surge: o Banco Mundial passa

²⁴⁴ Como mencionado, com a entrega do prêmio Nobel a Theodore Schultz no mesmo ano, houve um grande incentivo para a teoria do capital humano entrar com mais força no Banco.

²⁴⁵ Um dos exemplos que Psacharopoulos cita é a de um episódio em que o Banco convidou o professor Mark Blaug, da *University of London*, para escrever sobre como as políticas do Banco poderiam ter em conta as mensagens da economia da educação. O texto nunca foi publicado pelo Banco e foi ignorado na formulação da sua política, sendo essa uma das maiores renúncias da história do organismo (o que confirmei na biblioteca do Banco): “this report may not be published nor may be quoted as representing the view of the Bank”. Segundo ele, o documento foi renegado pois não ia ao encontro com a atuação do Banco no período.

a assumir posição central, ao lado do FMI (de quem ficou mais próximo no período), na disseminação, quase sempre via algum tipo de *coerção* (desde as criticadas condicionalidades dos contratos até outras formas mais sutis), de políticas de cunho neoliberal. O fato, marco na história do Banco, de ele estar intensamente comprometido com a perspectiva neoliberal nesse período (como dito, na defesa do Consenso de Washington, da desregulamentação do mercado, da redução do Estado a um tamanho e funções mínimas), e de propor políticas de ajuste fiscal a uma série de regiões, dentre elas – com ênfase – à América Latina, fez dele alvo de inúmeras e acirradas críticas²⁴⁶. Isso porque, como apontaram vários autores – e até mesmo alguns economistas, entre eles Stuart Holland, o “ajuste teve consequências negativas maiores nos gastos sociais dos países da América Latina” (1995, p.129).

Além das questões tratadas anteriormente, os anos 80 começam com o redirecionamento da política de empréstimos do Banco Mundial em favor dos financiamentos de desembolso rápido, defendidas como necessárias para atender o balanço de pagamentos dos países subdesenvolvidos, e assim as presidências de Alden W. Clausen (julho 1981 a junho 1986) e Barber B. Conable (julho 1986 a agosto 1991), ambos indicados durante a presidência do republicano Ronald Reagan, foram marcadas pelo foco no ajuste estrutural em resposta às crises de recessão e dívida. O Banco passou a monitorar a alocação e o emprego de recursos nesses países, via políticas setoriais internas e de ajuste estrutural (Gonzalez *et al.*, 1990).

Com relação à educação, antes da saída de McNamara, e como resultado da mudança de diretoria na área educacional, com entrada de Aklilu Habte em 1977 (substituindo Duncan Ballantine), mais um documento de política educacional foi publicado, o *Education Sector Policy Paper*, de 1980 (World Bank, 1980). Curiosamente, com uma retórica suave – contradizendo a “dureza” política e econômica que distinguiu o período –, o texto apresentava o que chamou de “segunda geração” de questões ligadas ao desenvolvimento educacional. A partir desse documento, o Banco deixa de ficar limitado ao financiamento de educação vocacional e técnica ou à educação secundária diversificada. Qualidade, assim como a

²⁴⁶ Para mais detalhes, ver também capítulo *Latin America Crisis* (Kapur; Lewis; Webb, 1997a).

pesquisa educacional, virariam preocupações. Além disso, todos os níveis educacionais, do elementar ao superior, aparecem como objetos mais legítimos de financiamento.

Entre os itens da lista, o que ganhou mais destaque, contudo, foi a prioridade dada por Aklilu e Haddad à educação primária (Habte; Psacharopoulos; Heyneman, 1983). Conforme Jones (1997), armados com a análise da taxa de retorno do economista do Banco George Psacharopoulos (que, lembrando, substitui, após acirrada disputa interna, a metodologia do cálculo de mão-de-obra), eles embarcaram em uma cruzada para convencer a comunidade internacional de que os investimentos públicos em educação deveriam ser dominados pela educação primária. Como nos lembra Karen Mundy (2002), ao longo da sua atuação em educação, o Banco se move para a educação básica cautelosamente, e não faz nenhuma referência a um direito universal, diferentemente da UNESCO.

Assim, com os anos, o sucesso desse grupo na defesa dessa visão altera significativamente o perfil de investimento da organização em educação, conforme se pode observar no quadro abaixo²⁴⁷.

²⁴⁷ Segundo Heyneman (2003, p.324) as interpretações dos estudos de taxa de retorno influenciaram o conteúdo dos financiamentos em novas maneiras, sobretudo na América Latina durante a era do ajuste econômico.

Quadro 3.3.1. Distribuição dos empréstimos para educação do Banco Mundial (BIRD e AID), ano fiscal 1963-1990, em US\$ milhões e percentuais.

	1963-76		1977-86		1987		1988		1989		1990	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Educação Geral												
Primária	134	6%	2580	22%	263	45%	128	10%	509	33%	456	24%
Secundária	461	20%	1176	10%	26	4%	68	5%	253	16%	163	8%
Não formal (alfabetização)	30	1%	48									
Pós-secundária	89	4%	1615	14%	23	4%	456	36%	61	4%	323	17%
De professores	251	11%	752	6%	29	5%	115	9%	167	11%	280	15%
<i>Total</i>	<i>965</i>		<i>6171</i>		<i>341</i>		<i>767</i>		<i>990</i>		<i>1222</i>	
Educação vocacional e treinamento												
Secundária	511	23%	706	6%	4	1%	1	0%	27	2%	69	4%
Pós-secundária	367	16%	2810	24%	4	1%	45	4%	11	1%	302	16%
Não formal	249	11%	1579	13%	217	37%	327	26%	352	23%	45	2%
De professores	23	1%	124	1%	1	0%	46	4%	17	1%	73	4%
<i>Total</i>	<i>1150</i>		<i>5219</i>		<i>226</i>		<i>419</i>		<i>407</i>		<i>489</i>	
Não alocados	153	7%	368	3%	13	2%	77	6%	165	11%	207	11%
<i>Total dos custos dos projetos</i>	<i>2268</i>		<i>11758</i>		<i>580</i>		<i>1263</i>		<i>1562</i>		<i>1918</i>	

Fonte: Adaptado pela autora a partir de Jones (2007 a, p.157).

Com relação à distribuição dos investimentos, houve também uma mudança, com a confirmação da assistência técnica como parte importante do total de recursos financiados, e a redução do percentual de recursos destinados à construção, característica das décadas anteriores, como se pode ver abaixo.

Quadro 3.3.2. Distribuição dos empréstimos para educação do Banco Mundial, por categoria, ano fiscal 1979-1990, em percentuais.

Por desembolso / despesa	1979-83	1984-6	1987-9	1990
Construção	55	44	32	29
Equipamentos e mobiliário	29	31	33	37
Assistência técnica	7	10	19	23
Outros gastos	9	15	16	11
<i>Total</i>	100	100	100	100

Fonte: Jones (2007 a, p.158).

De acordo com a análise de Jones (1997), a visão oficial do Banco de que era preciso responder à crise assertivamente contrastava com o estilo mais suave de Aklilu, mas a educação não poderia deixar de sentir os reflexos do seu posicionamento mais amplo. As bases conceituais da política educacional do Banco Mundial eram mais convincentes em períodos de crescimento econômico, e

[...] a teoria do capital humano, primeiramente concebida como uma explicação do crescimento econômico, veio a ser aplicada como um conjunto de suposições sobre como fomentá-lo. Designadas para estimular o crescimento econômico, as estratégias do Banco normalmente tomavam o crescimento como algo dado, buscando meios de aumentar as taxas de expansão (Jones, 1997, p.122).

Os dados dos anos 1980 não ajudavam: os países em desenvolvimento não só passavam por profunda recessão, mas também a pobreza aumentava, com a queda nos gastos públicos de forma geral, entre eles os investimentos em educação. Havia um número grande de crianças fora da escola, com queda da duração média da escolarização e piora da qualidade. Nesse momento, os dirigentes da política educacional do Banco Mundial se defrontaram com um dilema: após alguns anos colecionando dados de que os investimentos públicos em educação, notadamente em educação primária, davam retorno em termos econômicos, tanto para indivíduos

quanto para a sociedade, ficava difícil promover tais argumentos, sobretudo quando o Banco e o FMI afirmavam, com crescente assertividade, que as soluções para a recessão prolongada e a dívida seriam encontradas através de ajustes estruturais em economias que necessitavam de revisão radical do papel do Estado na promoção da infraestrutura social e de serviços, dentre eles saúde e educação (Jones, 1997).

A defesa da educação primária universal de duração “decente” e “com qualidade”, sugerindo a redução dos compromissos públicos na medida em que o estudante fosse avançando na escala educacional, adotando medidas de privatização e cobrança de taxas, foram as soluções por eles encontradas. Na prática, contudo, como relata Jones (1997, p.123), a severidade dos programas de ajuste estrutural em países de baixa renda foi tanta que a provisão básica de serviços de saúde e educação não ficou fora dos cortes orçamentários.

Com relação às políticas educacionais, talvez esse tenha sido o primeiro momento em que houve uma espécie de *conversão* na atuação do Banco, efeitos da mudança mais ampla na sua política, ligada àquele contexto histórico. A educação, até então definida pelo organismo como algo a ser promovido a fim de possibilitar o crescimento econômico dos países e, depois a redução da pobreza, passa a ser vista como um alto custo para Estados em crise, custo esse que, salvo a exceção da educação primária, deveria ser transferido ao mercado e à sociedade. Com a mudança de postura, o Banco contradiz, para surpresa de alguns países já endividados que seguiam seus aconselhamentos anteriores, o seu próprio receituário de origem, e passa a disseminar uma política única, de que os investimentos estatais devem se limitar à educação primária, carro chefe do que ficou conhecido como *short policy menu*.

Nesse contexto, a questão que emergiu foi a do financiamento da educação, que domina vários estudos sobre o tema, ligada às austeras estratégias de revisão do papel do setor público (estatal) e seu relacionamento econômico com o setor privado. Aklilu foi consagrando, com o desafio de seguir promovendo a educação em um contexto de redução dos orçamentos públicos, a defesa da educação primária universal, trazendo questões que tentavam (contraditoriamente, vale dizer) passar ao largo da redução orçamentária, como equidade de acesso e preocupação

crescente com a eficiência e qualidade educacional²⁴⁸.

Conforme Jones (1997, p.124), o maior produto das discussões internas do Banco no período foi uma nota de política (*policy note*) publicada em janeiro de 1986 e que, apesar de ter tido efetiva influência nas negociações de empréstimo dos anos seguintes, por ser muito controversa, foi publicada apenas como um tipo de texto de discussão do Banco e não como um documento de política (Psacharopoulos, Tan e Jimenez, 1986a)²⁴⁹. De acordo com Psacharopoulos (2006), um dos seus autores, o documento encontrou oposição *feroz* dentro do banco pois nem todos concordavam que uma mudança na política educacional era necessária. Mas, ainda, segundo ele, a forma como as operações educacionais do Banco funcionavam explicava parte das resistências: havia um grande foco em arquitetos para projetar prédios e escolas, e em educadores vocacionais-técnicos para escrever currículos correspondentes, não havendo quase, ainda em 1981, quando entrou no Banco, economistas no setor da educação (sendo ele um dos únicos) (Psacharopoulos, 2006).

Para Heyneman (2003), até os anos 1980, os funcionários de educação do Banco eram compostos por três principais categorias: economistas, que eram planejadores educacionais com especialidade em previsões de mão-de-obra, educadores, que definiam os currículos, e arquitetos, que calculavam os custos de construção para as novas instalações propostas. Psacharopoulos (2006) defende que educadores e arquitetos vocacionais resistiram às mudanças sugeridas pelos resultados de pesquisa, e que essa seria a razão pela qual a política oficial do Banco para a educação seria tão insuficiente. Segundo ele, foram necessárias várias reorganizações para o Banco mudar o perfil dos funcionários do setor de educação e incluir mais economistas e menos arquitetos. Tal mudança levou à principal reorganização de 1987, a ser seguida no início dos anos 1990.

²⁴⁸ Ver, por exemplo, os resultados do Seminário “The quality of education and economic development” (Heyneman; White, 1986), e também Verspoor (1989), Lockheed e Verspoor (1990), Ransom, Khoo e Selvaratnam (1993).

²⁴⁹ Esse documento foi preparado por George Psacharopoulos, Jee-Peng Tan e Emmanuel Jimenez, parceiros em outro documento publicado no mesmo mês e ano, e na mesma linha, mas dirigido diretamente à América Latina (Psacharopoulos; Tan; Jimenez, 1986 b). Já distante das suas atividades no banco, Psacharopoulos (2006, p.331) expressa o seu ressentimento com rebaixamento do seu texto, não publicado como documento de política do Banco, e coloca que era um “pesadelo” ter os seus textos aprovados para publicação.

Porém, possivelmente algumas hipóteses polêmicas defendidas no documento tiveram a sua parte na formação de resistências. Entre elas, várias na via da privatização, acompanhando, ou melhor, dando o tom principal daquele tempo. Opiniões de que os governos não incentivavam a propensão das famílias em contribuir com recursos diretos à educação; de que os arranjos de financiamento existentes resultavam em uma má alocação do gasto público com educação, sendo muito grande o subsídio à educação superior à custa da educação primária; e por fim, de que os recursos não eram utilizados tão eficientemente quanto poderiam, problema reforçado pela falta de competitividade entre as escolas, perpassavam o documento (Psacharopoulos; Tan; Jimenez, 1986a).

Como de praxe, as recomendações e análises do Banco tinham um fundo não só generalizante, mas, sobretudo, discursavam pela aplicação geral de suas ideias, apesar de mencionar que poderia ser tolerada uma variação entre países. No todo, no entanto, como relata Jones, já se podia perceber uma mudança maior no sentido de a sua política estar sendo pensada para “aplicação global como parte do papel emergente do Banco como um promotor de uma economia mundial integrada” (Jones, 1997, p.125). *Aí uma chave importante para captarmos as mudanças no Banco.*

A mensagem educacional dominante na era do ajuste era baseada na metodologia da taxa de retorno econômico e deu origem a um “short education policy menu” que indicava a transferência de recursos da educação vocacional e superior para a primária, o aumento do investimento privado para o ensino superior e a ampliação das possibilidades de crédito para que os indivíduos pudessem financiar o seu acesso à educação superior (Heyneman, 2003, p.325).

É nesse contexto que as novas sugestões para o papel da educação superior passam a fazer mais sentido: recuperar o custo público com educação superior para realocar os gastos do governo para um nível de ensino com o maior retorno social (que, para o Banco Mundial, seria a educação primária), desenvolver um mercado de crédito para a educação, junto com bolsas seletivas, especialmente na graduação, descentralizar a administração da educação pública e encorajar a expansão de escolas

privadas e com suporte de comunidades²⁵⁰.

Por trás dessas recomendações, havia o diagnóstico de que os professores tinham salários acima do mercado, de que os sistemas públicos de educação falhavam com relação à *accountability*, de que os custos unitários na educação pública eram maiores que na educação privada, e de que a descentralização nas tomadas de decisão públicas e privadas era útil à competição e qualidade.

A partir de então, *privatização, qualidade e relevância econômica* começariam a andar juntas e com mais força no discurso do Banco Mundial, enquanto a educação pública seria marcada por ineficiências, declínio de qualidade e desperdício. Jones (1997) escreve que, apesar de ter havido, por um tempo, divisões no Banco sobre a ideia de que o desenvolvimento era um processo que requeria cuidadoso planejamento e regulação governamentais (em oposição aos que defendiam uma flexibilização da regulação suficiente para permitir que as forças de mercado funcionassem), ao final dos anos 1980, podia se observar vários acordos ligados não só às medidas de ajuste e reforma do Banco Mundial e FMI, mas também cada vez menos empréstimos do Banco para a educação estavam livres de obrigações para promover a privatização da educação e a expansão das coberturas aos usuários.

Nesse contexto, as questões educacionais propriamente ditas, como assinala Heyneman (2003), eram no geral um ingrediente menor dentro do programa de ajuste macroeconômico, sendo o pacote proposto (*short education policy menu*) negociado muitas vezes com os Ministros das Finanças em vez das autoridades educacionais. Segundo o autor, tal *menu* gerou uma série de críticas, dentro e fora do Banco, e uma reputação negativa em alguns círculos acadêmicos em que o organismo era visto como ameaçador do direito à educação livre e ao ensino superior, fato que também ocorreu no Brasil, como veremos²⁵¹.

²⁵⁰ Ver, por exemplo, de Albrecht e Ziderman (1991, 1992); Mingat, Tan e Hoque (1985). Na década de 1990, várias publicações foram feitas no sentido de encorajar a descentralização no período, como as da série *Directions in development: Decentralization of Education: politics and consensus* (de Edward B. Fiske, 1996), *Decentralization of Education: Community Financing* (de Mark Bray, 1996), *Decentralization of Education: Demand Side Financing* (de Harry Anthony Patrinos e David L. Ariasingam, 1997), *Decentralization of Education: teacher management* (de Cathy Gaynor, 1998).

²⁵¹ Questão a ser analisada no próximo capítulo.

O olhar gerencial do Banco se mantém. Além dele, fica explícito – como em outros setores – que o modelo de funcionamento do mercado, em contraposição ao do Estado, era tido como ideal. O Banco Mundial assume, então, papel fundamental na legitimação de uma determinada perspectiva de educação ligada ao mercado, pela qual se tornou amplamente conhecido, em um contexto de globalização econômica e neoliberalismo. Tornou-se, aí, um dos divulgadores mais importantes de valores e práticas ligados à gestão, avaliação, eficiência e maior participação do setor privado no provimento dos serviços educacionais. A defesa, pelo Banco, do uso de mecanismos utilizados pelo mercado marcou o período. Muitos críticos dizem que a marca da atuação do Banco é a inflexibilidade e a indicação de soluções únicas para todos os países.

Entretanto, a quantidade de recursos emprestados pelo Banco para a área educacional, contraditoriamente, mesmo com algumas oscilações, mais do que triplicou, quando comparada à década de 1970, apesar da quantidade de financiamentos destinados à educação continuar aproximadamente na mesma faixa (4,5%) em relação ao total de financiamentos do Banco.

Quadro 3.3.3. Recursos financiados em educação pelo Banco Mundial (BIRD e AID) no mundo, do ano fiscal de 1980 ao de 1989. (FY)

Ano Fiscal	Custo financ. (milhões)
1980	440
1981	747
1982	526
1983	545
1984	702
1985	937
1986	836
1987	451
1988	867
1989	1.023
<i>Total</i>	<i>7.074</i>

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Jones (2007 a, p.239)

No espectro mais amplo, como mencionado no primeiro capítulo, é justamente nos anos 1980 o Banco começa a ser alvo de crescente crítica, que vinham tanto de ambientalistas, ativistas de direitos humanos, representantes de grupos indígenas, mulheres, pobres, para não dizer da academia, sobretudo por conta dos efeitos das suas políticas de ajuste estrutural e por conta da sua posição ideológica. Heyneman (2003) diz que, como resposta, o presidente do Banco, Conable, comissionou um poderoso grupo que entrevistou um amplo número de acadêmicos, empresários importantes, além dos próprios funcionários do Banco. Os resultados desse estudo recomendaram uma completa reorganização do Banco, que foi implantada em 1987.

No final dos anos 1980, um acontecimento político e econômico maior mudou significativamente os rumos do Banco Mundial: ao final da Guerra Fria deu-se a entrada de países do antigo bloco soviético como seus associados. Com as “economias em transição” (27 novos países-membros) ao seu lado, o Banco Mundial e o FMI puderam se dar ao luxo de descrever com clareza, conforme relata Jones (1997, p.126), a sua agenda global para a transformação econômica, qual seja,

[...] a adoção e a consolidação mundial de um modelo particular para guiar políticas econômicas, políticas e sociais, um modelo para o qual a disciplina do mercado aberto era mais confiável que o planejamento e responsabilidade públicas, cujo papel precisava ser definido em termos de como economias orientadas para o mercado deveriam idealmente funcionar. (Jones, 1997, p.126)

Para Jones (2007 a), o final da Guerra Fria possibilitou ao Banco explicitar suas posições sobre políticas econômicas e sociais e assim ele, que por muito tempo evitava prescrições políticas ousadas, não podia mais esconder sua agenda: “enquanto nada de fundamental mudava, os fundamentos estavam agora mais visíveis” (Jones, 1997, p.126), tornando-se um ideólogo do neoliberalismo e das práticas antiestatais. No discurso do Banco, com a necessidade de integrar as economias em transição no sistema econômico global, as estratégias de ajuste estrutural se tornaram mais explicitamente conhecidas como uma maneira de garantir a menor variação possível nos fundamentos econômicos, e conseqüentemente políticos, mundiais.

Ainda, resgatando o pensamento de Hobsbawm apresentado no primeiro capítulo, mudanças estruturais mais amplas estavam em curso desde a década de 1970 e, nesse período, começariam a se acirrar, ligadas, efetivamente, a todo um processo de transnacionalização e globalização econômica.

3.4. Convergências em tempos de globalização: ampliação do menu de políticas educacionais e o surgimento de uma agenda global em educação (pós-1995)

No final dos anos 1980, década na qual o Banco Mundial ficaria marcado pelas políticas de ajuste estrutural e por seu papel chave na disseminação da ideologia neoliberal, a organização seria questionada por várias frentes (dentro e fora dos Estados Unidos, governos dos países tomadores de empréstimo, seus funcionários mais ligados aos países em desenvolvimento, ONGs, e até pela própria mídia), como aponte na Parte I. E a partir daí, passaria por uma série de revisões e reestruturações que resultariam, como denominou Maranhão (2009), em “modulações” no seu discurso e, também, complemento, alterações na sua forma de atuação, em busca de resgatar parte da sua legitimidade. O fim da Guerra Fria e a entrada e integração, no Banco Mundial, de vários países antes ligados ao bloco socialista – agora chamados “economias em transição” – são acontecimentos de extrema relevância para o organismo no período. Contudo, outra mudança estrutural mais profunda estaria em curso, envolvendo, de forma desigual, todos os países e impactando todas as esferas da sociedade. Seria a intensificação do processo de globalização econômica.

Ao longo dos anos 1990, o processo de globalização vai se tornando cada vez mais evidente, penetrando diferentes áreas do conhecimento. A postura do Banco face a ele chama a atenção, pois incentiva (para alguns, *impunha*) continuamente uma estrutura de política comum a todos os países emprestadores, o que o transformava, para usar um termo de Ortiz (1994), em um artífice da globalização²⁵². Como

²⁵² Remeto, aqui, ao texto “Os artífices mundiais de cultura”, de Renato Ortiz. Ver Ortiz (1994).

mencionado anteriormente, o fato de o Banco Mundial ter tido papel chave na disseminação de políticas neoliberais em um contexto de acirramento do processo de globalização econômica auxiliou que globalização e neoliberalismo fossem, muitas vezes, confundidos e compreendidos como um fenômeno único. Assim, alguns autores, como Jones (2007 a, p.xvii), afirmavam que o Banco emergiria como um defensor da globalização econômica, vociferando mais explicitamente os princípios do livre mercado como a base das suas prescrições de desenvolvimento em todo o mundo. Conforme Jones (2007 a, p.xvii), o Banco teria se tornado cada vez mais insistente, até estridente, apesar de ter investido bastante no sentido de moderar a sua linguagem, melhorar a sua imagem e acalmar seus críticos. Em resumo, para Jones (2007 a), chamaria a atenção no período o papel emergente do organismo como promotor entusiasta de uma economia mundial integrada. No que se refere à educação, isso acaba por resultar em uma mudança: o Banco passa de defensor da educação *não apenas como algo importante para o crescimento da economia interna dos países*, mas como *algo central para a inserção desses países na economia global integrada*.

Nesse contexto, apesar de continuar com sugestões universalizantes para os países, herança de períodos anteriores, marcando sua crescente presença como financiador e disseminador de políticas transnacionais, é possível perceber, também na política educacional do Banco, uma abertura maior nos temas e subsetores da atuação. Por exemplo, do restrito “*short policy menu*”, resultado dos debates dos anos 1980, vai surgindo, mesmo em meio a muita disputa interna dentro do organismo, um *menu* ampliado, que pudesse agradar vários perfis de cliente, independente, inclusive, dos seus regimes políticos e prioridades, o que vai ficando mais nítido a partir do final dos anos 1990.

Assim, ao mesmo tempo que, dentro do Banco, a educação primária seguiria sendo defendida como o investimento mais rentável no setor, o que se comprovaria no novo documento de política *Primary Education: a World Bank Policy Paper*, de 1990 (World Bank, 1990) e também a participação do organismo no programa *Educação para todos*, vários outros documentos subsetoriais, menos abrangentes, foram surgindo posteriormente: educação vocacional e técnica (World Bank, 1991) e superior (World Bank, 1994). Esse último, já exemplificaria as batalhas que

aconteciam na organização, e que culminariam em intensos debates sobre o documento de política lançado em 1995, *Priorities and strategies for education: a World Bank Review*, e que tratarei mais a frente (World Bank, 1995).

Mas, o marco e também a diferença desse período com relação aos anteriores seria, certamente, o início do surgimento de uma *convergência entre os organismos internacionais*, entre eles o Banco Mundial, em prol do que alguns autores chamaram de uma “agenda global em educação” (King, 2007) ou uma “arquitetura global da educação” (Jones, 2007). Essa começaria de forma relativamente tímida com o programa Educação para Todos, no início dos anos 1990, mas ganharia fôlego ao longo – e na virada – do decênio, com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000) e o Fórum de Dakar (2000), e, ainda, o *Fast Track Initiative* (2002), que acabaria por se tornar, em 2011, o *Global Partnership for Education*.

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que ocorrera em Jomtien, Tailândia, entre 5 e 9 de março de 1990, foi um dos primeiros momentos em que esse novo discurso global coletivo se evidenciou. Ela teria sido a primeira de uma década de “conferências mundiais” em diferentes temáticas, e apenas mais recentemente toda uma bibliografia começa a tratar o assunto (King, 2007; Mundy, 2006; Jones, 2007 a) ²⁵³. Esse seria um momento de construção, por parte de um conjunto de organismos multilaterais dos quais o Banco Mundial faz parte, do que chamou King de uma “agenda global de desenvolvimento” (King, 2007). Dentro dela, houve uma renovação da agenda social e o surgimento do que alguns chamaram de uma “agenda global em educação” (King, 2007). O surgimento em bloco de uma série de conferências internacionais parecia confirmar a ampliação da percepção, que acompanhava o processo de globalização, de que inúmeros problemas recentes de várias ordens (a expansão do sistema financeiro, as ameaças ambientais, as guerras, o tráfico de drogas, ao qual poderíamos adicionar hoje o terrorismo)

²⁵³ Após ela, houve uma conferência sobre os direitos das crianças em Nova Iorque (setembro de 1990), meio-ambiente no Rio de Janeiro (em 1992, a ECO 92), direitos humanos em Viena (em 1993), população no Cairo (1994), desenvolvimento social em Copenhague (1995), sobre a mulher em Beijing (1995), habitação e assentamentos humanos (Habitat II) em Istambul (1996), segurança alimentar – *food security* em Roma (1996), e mudanças climáticas em Kyoto (1997), racismo em Durban (2001), a maioria delas promovidas por agências especializadas da ONU.

difícilmente poderiam ser equacionados em termos da centralidade do Estado-nação (Ortiz, 2006).

Com relação à Conferência Mundial sobre Educação para todos, em Jomtien, o Banco Mundial se junta a outros parceiros, como a UNESCO, a UNICEF e o PNUD, tendo, contudo, certa liderança, demonstrada ao conseguir indicar Wadi Haddad, um dos seus principais dirigentes de política educacional, como Secretário Executivo do evento (King, 2007)²⁵⁴. King (2007, p. 379) relata que, apesar das negociações por liderança entre os quatro organismos e certos impasses ocorridos, pode-se observar que alguns temas surgiram de forma destacada no documento, o que, de certo modo, divulgou os compromissos firmados entre os países (*World Declaration on Education for all*, WCEFA, 1990). Em termos de conteúdo propriamente dito, ao final, a Conferência tratava menos das categorias mais convencionais de educação primária, secundária, técnica e vocacional e superior, e mais de um novo e *supostamente inclusivo conceito* de educação básica e de uma noção um tanto vaga, mas mais abrangente, de “basic learning needs” (necessidades básicas de aprendizado) que incluía: educação infantil, educação primária, alfabetização infantil, habilidades essenciais para jovens e adultos, e acesso ao conhecimento e habilidades através da mídia de massa (King, 2007, p.379). Como apontou King (2007), cada um desses elementos tinha já circunscrições/ eleitorados profissionais particulares, ansiosos para garantir que seus interesses e prioridades fossem representados enquanto as versões (do texto) eram elaboradas nos meses que antecediam a conferência, e mesmo durante a mesma.

O texto preliminar (projeto de texto)²⁵⁵, prática que se repete nessas conferências, foi também apresentado em uma série de encontros

²⁵⁴ Foi formado um secretariado executivo da Comissão interagências (PNUD, UNESCO, UNICEF e Banco Mundial) da Conferência Mundial sobre Educação para todos. No *background paper*, ele aparece formado por: Wadi Haddad, Secretário Executivo (Banco Mundial, Washington, D.C., EUA), Nat.J. Colletta (UNICEF, Nova Iorque, EUA), Nigel Fisher (UNICEF, Nova Iorque, EUA) e Michael Lakin (UNESCO, Paris, França) como Secretários Executivos Adjuntos ou suplentes; e Margaret Sutton (Universidade de Stanford, em Palo Alto, Califórnia, EUA) e Douglas Windham (Universidade do Estado de Nova Iorque, Albany, EUA) como consultores. Já no relatório final, não aparecem mais os nomes dos dois consultores, e o nome de R. Rinaldi é adicionado como suplente. As razões pelas quais cada uma dessas agências se associaram para promover essa conferência mundial são discutidas por Jones (2005).

²⁵⁵ Cf. Meeting basic learning needs: a vision for the 1990s. *Background document*. World Conference on Education for all, meeting basic learning needs. Jomtien, Tailândia, 5-9 de março, 1990.

regionais anteriores ocorridos ao redor do mundo: “três workshops técnicos que juntaram especialistas dos cinco continentes” (versões A e B do texto final), a versão anterior (versão B) sendo distribuída para “participantes de 9 consultas regionais e 3 consultas internacionais convocadas pela Comissão entre agências entre outubro de 1989 e janeiro de 1990, bem como aos participantes da Conferência Mundial” (WCEFA Background paper, 1990, p.iii), sendo revisado pelo secretariado executivo para formar o texto final da *Declaração Mundial (World Declaration)* e o *Quadro de ação (Framework for action)* de Jomtien, o que faria, no argumento dos organizadores do evento, que ambos incorporassem sugestões e refletissem, de certo modo, sobre as necessidades da educação em diferentes regiões do planeta.

O documento marcaria a defesa de uma educação *básica* para todos (nos termos do debate cunhado em torno das necessidades básicas da educação), o foco no “desenvolvimento humano”, a construção de um consenso em torno dessa agenda educacional, e, sobretudo, uma novidade: começa-se a discutir como o suporte internacional poderia ser complementado pela ação nacional, com estratégias para amarrar “esforços” nas frentes nacional, regional e mundial (WCEFA, 1990).

O evento, que contaria com a presença de organizações multilaterais e bilaterais, ONGs e demais doadores dos países desenvolvidos, envolveu, também, Ministros da Educação e demais representantes de várias partes do mundo. Um dos seus resultados, um *quadro de ação*, com 10 metas a serem alcançadas, seria bastante disseminado no período. Ele seria o primeiro quadro de “metas” educacionais dentre vários que surgiriam nos anos seguintes.

Apesar das limitações na implantação da nova agenda, que ficaram evidentes nos anos seguintes, o mais importante da conferência foi, de certo modo, marcar a busca de um novo pacto (ou consenso) sobre a relação entre educação e desenvolvimento entre os mais importantes organismos internacionais do pós-guerra (Mundy, 2006)²⁵⁶. Apesar de

²⁵⁶ Como salienta o seu resultado mais divulgado (o quadro de ações divulgado junto do documento, o *Framework for Action to meet 'Basic learning needs'*).

algumas críticas internas à iniciativa do Banco²⁵⁷, que teve papel-chave no evento, foi possível, segundo Jones (1997, p.126), alinhando-se a essas outras instituições, promover a sua imagem de alívio da pobreza, enquanto ao mesmo tempo impulsionava o seu programa de integração econômica global. Tal iniciativa foi seguida de mais um aumento nos empréstimos do Banco à educação.

Ao fazer uma análise da iniciativa, Mundy (2006) afirma, a meu ver com razão, que o programa Educação para Todos tornou-se uma parte de um *consenso* mais amplo sobre o que funcionaria entre as agências de desenvolvimento multilaterais e bilaterais em matéria de políticas educacionais, mas também foi um “chamado de convocação” para chefes de Estado e instituições financeiras internacionais, no sentido de se ter um foco - de defesa transnacional – de metas no setor educacional. Foi um período de expansão de uma arena de práticas de desenvolvimento, caracterizada pelo espalhamento de novas formas de auxílio/financiamento internacional, busca de novas formas de relacionamento entre os doadores e os receptores e grandes volumes de gastos ao longo dos anos 1990 (Mundy, 2006, p.24).

É interessante a análise que Mundy faz de como esse novo *momentum* contrastaria com o período anterior, que a autora chama de regime “educação para o desenvolvimento” (1960 a 1995). Segundo ela, nesse período anterior, apesar da noção de direito universal à educação e de uma educação pública de massa ter se configurado com força no discurso internacional²⁵⁸, ela não era apoiada pela maior parte dos recursos financeiros ou mesmo pela assistência técnica destinados para a educação, pois a) os doadores assumiam que os governos nacionais iriam ou deveriam financiar e prover educação primária universal; b) os custos recorrentes, com professores e livros textos – que seriam a maior fatia de qualquer orçamento público em educação – seriam ineficazes para os

²⁵⁷ Controversamente, a do próprio Psacharopoulos, que criticou não só a inviabilidade da meta global grandiosa que propunha a iniciativa Educação para Todos, relatando que no Fórum Mundial de Educação de Dakar, em 2000, as metas e prazos tiveram que ser revistos, mas também as metas do *United Nations Millennium Summit* de 2000, quando os líderes mundiais fixaram o objetivo de atingir a universalização da educação primária até 2015, o que, defende ele, é pouquíssimo provável nesse século (Psacharopoulos, 2006, p.334).

²⁵⁸ Como exemplificariam a Declaração das Nações Unidas, o mandato da UNESCO, e algumas declarações internacionais elaboradas em encontros regionais de governos de países em desenvolvimento nos anos 1950 e 1960

recursos de auxílio externos, visto que insustentáveis de se financiar a longo prazo; ainda, os doadores bilaterais que dominavam o campo tendiam a vincular o auxílio aos próprios interesses políticos e econômicos e assim estariam enviesados na direção de programas de treinamento pós-primário, bolsas no exterior e construção (de prédios de escolas).

Mas, ainda, outra característica desse período anterior seria uma profunda descentralização e desorganização no nível das normas e ideias, visto que ainda não seria possível perceber, apesar dos modelos dos sistemas educacionais ocidentais, um “sistema formal de governança ou coordenação entre os muitos atores” (Mundy, 2006 p.27). A UNESCO, supostamente líder nesse campo, teria sido enfraquecida pelos recursos limitados e intensa politização nos anos 1970 e 1980, de modo que não pode desenvolver a capacidade política de coordenar o crescente número de novas agências interessadas na temática das relações entre desenvolvimento e educação. A UNICEF também apresentaria uma abordagem própria, mas não em coordenação com a UNESCO. O Banco Mundial, por sua vez, como vimos, entrou mais diretamente na arena da educação nos anos 1960, e nos anos 1980 já teria ultrapassado a UNESCO em termos de recursos. Mas o Banco Mundial, nesse período, teria prestado pouca atenção à coordenação das atividades educacionais dos outros doadores, tendo se concentrado, ao contrário, no desenvolvimento de uma lógica / racionalidade econômica própria para as suas atividades educacionais, de modo, inclusive, a diferenciar a sua própria abordagem para o desenvolvimento educacional das demais apresentadas pelas agências do sistema das Nações Unidas.

De maneira que o resultado desse período seria um esforço multilateral fragmentado. Com relação aos países industrializados, a maioria também incluía programas para o setor educacional no seu programa de auxílio bilateral, variando entre 3 e 30 % do total de auxílio bilateral oficial, mas nenhum doador bilateral individual seria mais importante financeiramente que os outros nem clamava por prover orientação intelectual ou política sobre os demais – nem mesmo os Estados Unidos, apesar do status de hegemônico no sistema global (Mundy, 2006).

O resultado desse período se caracterizaria por muitas transações bilaterais de tamanho pequeno e médio, de curto prazo, em geral a serviço

de propósitos distintos e às vezes até em contradição (Mundy, 2006, p.27). Enfim, a natureza difusa do auxílio educacional não possibilitava o seu crescimento como “comunidade profissional e epistêmica”²⁵⁹. Como lista Mundy, do planejamento da mão de obra à educação vocacional, educação não formal, alfabetização de adultos, educação superior, um *menu* vago e expansivo do que era necessário era endossado em uma sucessão de conferências e publicações internacionais, cada agência ou organização tendo uma pauta própria para a educação. Uma crescente comunidade de especialistas profissionais em educação para o desenvolvimento, amplamente alojados nas organizações internacionais e instituições de pesquisa, podia fazer pouco para aproveitar doadores em torno de uma agenda comum pois os seus próprios cálculos e avaliação de prioridades mudavam tão rapidamente e divergiam tão amplamente. Além da divisão entre os que viam a educação como um investimento produtivo e aqueles que a viam como um direito humano, havia muitas divisões menores entre os que viam na educação superior, primária, vocacional e/ou não formal a próxima “formula mágica” para o desenvolvimento em termos de investimento educacional (Mundy, 2006, p.28) e não se visualizava um esforço sistemático ou coordenado.

Esse período contava com uma gama limitada de atores – UNESCO, UNICEF e Banco Mundial, além de organizações de ajuda bilateral – e uma lista fixa de modalidades. Os *governos “do Sul”* eram os alvos (e recipientes) do regime, mas frequentemente não eram participantes ativos no processo: poucos atores não governamentais estavam envolvidos ou eram reconhecidos nesse “regime oficial” e, muitas vezes, eles permaneciam fora das suas conferências e convenções.

Por fim, o desenvolvimento educacional era visto como função dos governos nacionais, com o apoio de doadores bilaterais e organismos internacionais, com seus recursos e *expertise*. As modalidades de auxílio seguiam esse quadro básico e focavam em doações ou empréstimos vinculados à provisão de “cooperação técnica” (leia-se, treinamento ocidental e provisão de especialistas ocidentais). Nesse período, ao mesmo em tempo em que a importância da educação seria amplamente aceita, um conjunto de prioridades comuns para o desenvolvimento educacional não

²⁵⁹ Sobre comunidades epistêmicas, ver Haas (1992).

ganharia forma. Os países doadores, preocupados com os processos de descolonização e com a Guerra Fria, teriam mantido um padrão paradoxal de envolvimento no regime: ofereciam “suporte retórico” para a ideia de educação universal, equitativa e pública de massa, mas seus recursos de auxílio eram distribuídos de forma difusa e sem coordenação.

Assim, apesar da certa convergência entre alguns organismos multilaterais no início dos anos 1990, o Banco Mundial mantinha agendas paralelas, de acordo com a análise de Mundy (2006). Mesmo financiando a educação superior desde o início das suas atividades, o Banco Mundial publicaria o seu primeiro documento de política sobre ela só em 1994, o *Higher education: the lessons of experience* (World Bank, 1994). De acordo com Heyneman (2003), devido às mudanças de pessoal e estrutura do Banco, o documento gerou mais debate que os documentos anteriores. Os conflitos de interesse do Banco ficam explícitos no seu texto, onde se lê, contraditoriamente, que como há evidências de que os investimentos em educação superior apresentam taxas de retorno sociais menores que os investimentos em educação primária e secundária, e como os investimentos em educação básica podem também ter impacto mais direto na redução da pobreza, pois tendem a melhorar a igualdade de renda, a educação primária e secundária continuarão a ser os subsectores com maior prioridade no financiamento do Banco para países que ainda não tiverem alcançado alfabetização universal e acesso adequado, equidade e qualidade nos níveis primário e secundário (World Bank, 1994, p.12). De acordo com Heyneman (2003), a imposição do “short education policy menu”, enfatizado aí, causou preocupação entre vários grupos, denunciando uma certa autoridade arbitrária dentro do Banco, e que poderia ir contra os interesses do setor educacional e dos países. De todo modo, o debate mais intenso, dentro do Banco Mundial, ainda estaria por ocorrer.

Resultado, em parte, de mais uma reorganização do Banco Mundial em 1993, é publicado mais um dos seus documentos de política, o *Priorities and strategies for education*, a World Bank Review (World Bank, 1995), que fora alvo maior controvérsia (Psacharopoulos, 2006, Heyneman, 2003). A mudança no vocabulário do documento parece bastante significativa. Possivelmente a palavra *estratégia*, no lugar de *política* no título, daria mais conta da flexibilidade esperada nos novos tempos, em que o Banco tenta mostrar uma imagem de quem não mais impõe

reformas, mas oferece um “menu de opções em política” (World Bank, 1994, p.viii). Afirma Heyneman que um caminho que o Banco estaria buscando, a partir de então, seria o de evitar fixar soluções (de conteúdo, recursos) *a priori*, e, em vez disso, oferecer uma pequena lista de políticas designadas a possibilitar que um setor educacional possa responder a demandas públicas em várias novas democracias, e que não se restrinjam às funções econômicas da educação.

Mas, nesse documento, uma certa insistência, percebida por alguns, em continuar restringindo as políticas educacionais ao “menu” teve ampla reação, causando o que alguns consideraram uma “revolta” no setor de educação do Banco. De acordo com Psacharopoulos (2006), mesmo após uma segunda reorganização do Banco, em 1993, em que mais economistas analiticamente treinados foram trazidos para a área de educação (transferidos de área e contratados), o que teve como resultado mais esse documento, o time falhou em “vender internamente” (convencer) o novo documento de política educacional do Banco, o que fica evidente pelo seu título e justifica a extrema resistência que causou. Esse documento tinha uma característica diferente dos anteriores: continha poucos detalhes sobre subsectores chaves da educação, o que marca uma mudança na forma de divulgar as políticas educacionais.

Ora, o documento de 1995, muito debatido e criticado²⁶⁰, só pode ser compreendido dentro de um contexto em que se considere, conforme Jones, a postura ideológica do Banco, agora explícita, de promover um sistema econômico mundial integrado de acordo com as linhas do mercado. Para Jones (1997), ao pintar o retrato das precondições para o desenvolvimento educacional de sucesso, o Banco estava, com efeito, retratando a sua visão da economia ideal, uma economia que, na melhor das hipóteses, pode somente tolerar a educação pública, que só se justificaria em alguns casos, e onde se explicita que a principal forma como os governos poderiam ajudar a melhorar a qualidade da educação seria *fixando padrões*, e dando apoio a recursos que auxiliassem na melhoria dos resultados. Entre os temas, alguns se destacaram: prioridades educacionais

²⁶⁰ Heyneman chega a dizer que o setor de educação do Banco ficou em revolta. Para maiores detalhes, ver Heyneman, 2003, e intenso debate na *International Journal of Educational Development* (por exemplo, Bennell, 1996; Burnett, 1996; Burnett e Patrinos, 1996; Lauglo, 1996; Samoff, 1996).

fixadas a partir da avaliação de resultados por análises econômicas (comparando benefícios – salários – com custos), padronização, avaliação de aprendizado, envolvimento da família com a educação (e com os seus custos), cobrança seletiva de taxas, descentralização e *accountability* (responsabilização). Jones (1997, p.128) termina afirmando que, por meio desse documento, pode-se perceber bem qual a economia que o Banco tem como ideal, e que há, pela primeira vez, uma consonância não ambígua entre os objetivos econômicos, políticos e ideológicos e os do setor educacional da organização.

O fato era que, como indicava o próprio documento, o Banco Mundial chegaria a 1995 com a maior fonte de financiamentos externos em educação para países em desenvolvimento, provendo $\frac{1}{4}$ de todos os recursos financiados para esses fins no mundo (World Bank, 1995, p.145). Os financiamentos nos últimos 30 anos vinham aumentando continuamente, e o total de recursos já emprestados, até o ano fiscal de 1994, era de mais de US\$19 bilhões, através de aproximadamente 500 projetos, em mais de 100 países. Mesmo quando comparado com os resultados apresentados no documento anterior, de 1980 (World Bank, 1980), o volume total de empréstimos para a educação já tinha triplicado, e o percentual em relação ao total de financiamentos do Banco quase dobrado. Educação primária e secundária, no período (anos fiscais de 1993 e 1994), já representavam quase metade de todos os recursos dos financiamentos em educação. Havia, também, uma outra mudança: os financiamentos, antes mais concentrados na África, Leste Asiático e Oriente Médio, agora eram importantes em todas as regiões, mostrando a disseminação do Banco no mundo. Como o próprio documento de 1995 sinalizava “uma abordagem de projeto mais inocente está crescentemente dando lugar a uma abordagem setorial mais ampla e abrangente” (World Bank, 1995).

O programa Educação para Todos era mencionado em vários momentos no documento, que inicia fazendo uma defesa da educação e mencionando o evento, mas nos termos do Banco. Isto é, diferentemente do documento final do Educação para Todos, que afirmava a educação como um *direito*, o documento de estratégia do Banco Mundial seguia na sua linguagem usual, mas também dava sinais de articulação com novos interesses:

Educação produz conhecimento, habilidades, valores e atitudes. Ela é essencial para a ordem civil e cidadania e para o crescimento econômico sustentável e redução da pobreza. Educação também está relacionada à cultura; é o maior instrumento para disseminar as realizações da civilização humana. Essas finalidades múltiplas fazem da educação uma área chave das políticas públicas em todos os países. A sua importância é reconhecida em várias convenções internacionais e em muitas constituições nacionais. Em 1990 ela foi o assunto de um encontro internacional de referência: a Conferência Mundial sobre Educação para Todos. [...]. A finalidade civil da educação – de compartilhar valores através da sociedade – está se tornando mais saliente à luz da difusão da liberalização política da década passada. [...] A pesquisa e a experiência também têm levado a uma compreensão mais profunda de como a educação contribui para o crescimento econômico, a redução da pobreza e a boa governança, essenciais para a implementação de políticas econômicas e sociais sólidas. Alinhado a essas circunstâncias e percepções em transformação, o financiamento da educação do Banco Mundial tem crescido rapidamente nos últimos 15 anos, e o Banco é agora a maior fonte de financiamento externo em educação para países de renda baixa e média. Projetos para apoiar a educação primária e secundária inferior – educação básica – têm se tornado cada vez mais proeminentes no financiamento do Banco para o setor. Essa ênfase está em harmonia com as recomendações da Conferência Mundial sobre Educação para Todos. (World Bank, 1995, p.xi, tradução nossa).

Tal documento, contudo, foi lido por muitos como indicativo das novas direções do Banco Mundial²⁶¹. Na visão de Psacharopoulos (2006), em meados de 1990, com a entrada de um novo presidente, James Wolfensohn (1995-2005), o Banco passava a assumir novas prioridades. Havia, para Psacharopoulos (2006), outra reorganização silenciosa, mas

²⁶¹ Apontadas por Psacharopoulos como um dos motivos do seu afastamento do Banco em 1998. Nas suas palavras: “a certo ponto ficou claro que eu não mais poderia defender o meu [enclave], então deixei o Banco em 1998. Talvez eu deva esclarecer qual era o meu enclave. Era fazer o que eu achava correto tanto para a instituição quanto para os países que servíamos, e.g. evitando intermináveis reuniões, refúgio na administração, longos almoços, missões prazerosas e, ao contrário, conduzindo e disseminando os resultados da minha pesquisa” (Psacharopoulos, 2006).

fundamental, em andamento, buscando mudar a sua forma de organização administrativa, baseada em redes temáticas, isto é, grupos que trabalham na mesma questão entre unidades regionais, centrais, conteúdos e vice-presidência. Em vez de uma organização hierárquica, a ideia de uma matriz estava na sua base, ilustrando a percepção das mudanças que aconteciam na gestão de Wolfensohn.

A predominância do olhar econômico se mantém, o modelo de funcionamento do mercado continua sendo determinante, mas a busca por temas, conceitos e todo um vocabulário, além de práticas, que demonstrassem a nova postura do Banco, menos agressiva e intervencionista, a contar com a participação de novos “atores” (inclusive os próprios países envolvidos), todos “ativos e corresponsáveis no processo de discussão, formulação e implantação de políticas”, começa a aparecer no período. Ao longo dos anos, o Banco foi tendo que aprender a importância de uma boa imagem no tipo de *negócio* que atua, e assim termos como governança, *empowerment*, *ownership* começam a fazer parte do novo léxico do Banco, como já analisaram alguns estudiosos (Arantes, 2004; Maranhão, 2009) e mencionamos no primeiro capítulo, bem como novos mecanismos de atuação.

Em 1999, mais um documento de política educacional seria apresentado pelo Banco, *Education Sector Strategy* (World Bank, 1999)²⁶². Segundo Psacharopoulos (1999), apesar do documento evitar ditar prescritivamente o que deve ser feito (como investir em educação primária ou vocacional), acaba, no fim, endossando a educação básica e primária, e o programa Educação para Todos aparece de forma mais nítida.

Mas, diante do crescimento do setor educacional dentro do Banco, o organismo teria condições de lançar estratégias em diferentes subsetores da educação. Como alguns países queriam financiar universidades, a educação universitária também seria adicionada à longa lista de prioridades do Banco, e o documento de política para a educação superior seria revivido.

²⁶² Esse documento contou com a consultoria de Jozef Ritzen e Paulo Renato Souza, como chefes do *External Advisory Panel*. Na época, Paulo Renato era Ministro da Educação no Brasil, informação que não consta no documento do Banco.

Ao mesmo tempo em que, dentro do quadro mais amplo do que se discutia como desenvolvimento dentro do Banco, reafirmava-se a importância da educação para o desenvolvimento e alívio da pobreza, o que começaria com a universalização da educação primária para garotas e garotos com distribuição igualitária, um sistema de educação secundário e terciário, com educação de adultos, alfabetização e “lifelong learning” seriam anunciados. Como anunciou Wolfensohn,

Todos concordam que a única chave realmente importante para o desenvolvimento e para o alívio da pobreza é a educação. Devemos iniciar com a educação primária universal para meninos e meninas, igualmente, e com um sistema secundário e terciário aberto e competitivo. Construção de escolas, currículos modernos vinculados à nova idade tecnológica, e às necessidades reais do mercado local emergente, e à supervisão e ao treinamento efetivo dos professores, tudo isso contribuirá para uma educação de sucesso em todos os programas. Educação de adultos, alfabetização e aprendizagem continuada devem estar combinadas com o reconhecimento fundamental de que a educação de mulheres e meninas é central para o processo de desenvolvimento. Um governo deve também ter cuidado para aprender lições da prática e história de povos e comunidades locais, de modo que a educação não seja imposta de fora, mas se beneficie de relevante experiência local e comunitária. Finalmente, a educação pré-escolar deve ter o seu peso nos programas. Isso pode ser a chave para o desenvolvimento de uma criança, para o nível de educação alcançado, e, portanto, para os alcances reais. (*From A Proposal for a Comprehensive Development Framework*, James D. Wolfensohn, World Bank President, January 1999).

Ao final dessa década, houve mais uma vez um grande crescimento nos recursos destinados à educação, mas com uma novidade: o Banco mantém a média de mais de US\$ 1 bilhão/ano de financiamentos para a área (na verdade, US\$1.758/ano entre 1990-1999), e alcança um novo recorde, com alguns anos em que ele investirá mais de US\$2 milhões/ano em educação. Tal investimento, apesar das oscilações que acompanhavam as crises internacionais mais amplas, seria inédito na

história do organismo. Mais detalhes podem ser observados no quadro a seguir:

Quadro 3.4.1. Recursos financiados em educação pelo Banco Mundial (BIRD e AID) no mundo, do ano fiscal de 1990 ao de 1999 (FY).

Ano Fiscal	Financiamento para educação (BIRD + AID) em milhões
1990	1.404
1991	2.036
1992	1.332
1993	1.854
1994	1.746
1995	2.143
1996	1.720
1997	1.037
1998	2.821
1999	1.487
<i>Total</i>	<i>17.580</i>

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Jones (2007 a, p.239)

Em relação ao total de financiamentos do Banco Mundial, os investimentos em educação passam a representar, pela primeira vez, uma média de 7,6% do total (entre 1990-1999). A quantidade de recursos investidos e a ampliação dos projetos confirma a importância do Banco como um dos maiores financiadores mundiais externos na área educacional.

Porém, relata Mundy (2006), após um entusiasmo geral conforme a década de 1990 avançava, algumas mudanças sinalizariam que os esforços para construir consenso sobre as prioridades para o desenvolvimento educacional em termos mundiais teria os seus limites, sobretudo de implantação. Com a passagem dos anos, percebe-se que as iniciativas teriam sido apenas parcialmente apoiadas pelas organizações

internacionais e agências doadoras, e mesmo pelos países, e a implantação de tais medidas teria sido bastante frágil. De todo modo, apesar da distância entre discurso e prática que começaria a ser sinalizada nos relatórios de acompanhamento da implantação do seu programa, a tentativa de implantar uma agenda comum ganharia reforço com uma iniciativa de *Força Tarefa (Fast Track Initiative)* promovida em 2002, encabeçada pelo Banco Mundial, e além do lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, das Nações Unidas (Cussó, 2007), ilustrando que a convergência de ideias buscava novo ímpeto.

Com o intuito de reforçar a implantação das políticas disseminadas, a Força Tarefa marcaria um esforço de focar nas ações destinadas ao que foi chamado de *capacity building*, isto é, o reforço das capacidades nacionais para a implantação das reformas, e que marcaria mais uma diferença com relação ao foco na assistência técnica dos organismos internacionais, característica do período anterior, incentivando que a ação nacional planejada substituísse as criticadas condicionalidades²⁶³.

Esse movimento, que envolve todo o debate sobre desenvolvimento, ilustra o que alguns autores denominaram esse “novo consenso”, marcando uma reaproximação mais ampla entre as abordagens neoliberais e pró-econômicas da globalização para o desenvolvimento, endossadas pelo FMI e Banco Mundial nos anos 1980-1990, e as abordagens críticas de equidade e globalização adotadas pelas Nações Unidas. Como diz Mundy, “fica muito claro que tanto as organizações das Nações Unidas e de Bretton Woods têm crescentemente visto vantagens em trabalhar em um conjunto de prioridades comuns”. Isto é, as instituições de Bretton Woods agora tratariam de questões de pobreza e equidade com mais regularidade, enquanto as Nações Unidas seriam menos críticas sobre o papel do mercado e do setor privado no desenvolvimento (Mundy, 2006, p.29). No que se refere ao tema da educação, ele vai se firmando como uma parte central desse novo consenso internacional sobre os elementos necessários para o desenvolvimento. O que se refletirá não apenas na prioridade dada à educação Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, mas também em

²⁶³ Para uma análise mais aprofundada dessa iniciativa, ver Cussó (2007).

como o Banco Mundial começa a mobilizar o acesso universal à educação básica nos seus programas e projetos nos países. A elevação da educação dentro da nova agenda oficial do desenvolvimento, conforme menciona Mundy (2006), talvez não surpreenda, visto que a educação alcançaria, ao longo da segunda metade do século XX, proeminência nas concepções do desenvolvimento ligadas tanto à equidade quanto à produtividade. No entanto, a partir da agenda defendida para a educação pode-se ver a aproximação das orientações, anteriormente, polarizadas entre neoliberais e ligadas ao bem-estar social. Os discursos se articulam e se misturam e a educação básica é reafirmada como algo chave para o desenvolvimento:

A expansão das oportunidades educacionais, que podem simultaneamente promover igualdade e crescimento de renda, é uma estratégia de ganha-ganha que na maior parte das sociedades é muito mais fácil de implementar do que a redistribuição de outros ativos, como terra ou capital. Isto é, a educação é um dos instrumentos conhecidos mais poderosos para reduzir a pobreza e a desigualdade, e para dar a base a um crescimento econômico sustentável, à boa governança e instituições efetivas. (World Bank, 2002 *apud* Mundy, 2006, p.33)

O papel dado à educação básica no debate sobre desenvolvimento, presente no novo discurso – denominado por alguns de consenso de nível global entre essas organizações internacionais –, não teria, segundo Mundy (2006, p.33), precedentes em termos de escopo, densidade, consistência e persistência. Isso se refletiria nas iniciativas do século seguinte e novos pactos em prol da educação.

3.5. Outros desdobramentos (anos 2000 em diante)

O que para Psacharopoulos (2006) ilustrava, na sua perspectiva, a falta de coerência na política de educação do Banco Mundial, sinalizava, por outro lado, algumas mudanças que começavam a ocorrer. Reforçando parcerias internacionais, na mesma época em que reafirmava a educação primária, o Banco se juntou à UNESCO em uma força tarefa em educação superior (*Task Force in Higher Education*, World Bank, 2000), ironicamente

(na opinião de Psacharopoulos) no mesmo ano em que se reafirmou a Educação para Todos no *Dakar World Education Forum* (2000), mostrando assim diversificação das opções de política em ação. Era o *menu* ampliado já em vigor.

De acordo com Heyneman, a força tarefa de 2000, na esteira das discussões internas iniciadas com o documento de 1995, teria sido a melhor expressão do questionamento das limitações das metodologias utilizadas pelo Banco para definir os investimentos em educação, além da demanda dos países. Esse relatório, conforme o próprio Psacharopoulos, desafiava a evidência de alto retorno do investimento em educação primária e dava apoio à educação superior. No que se refere às políticas educacionais, sem prioridades claras, Psacharopoulos (2006) diz que o setor educacional do Banco flutuava em empréstimos para todas as causas.

Com a virada do século, o Banco também adota os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para 2015 (em que o Educação para Todos tem proeminência), numa convergência com as Nações Unidas (Maranhão, 2009). Nela, entre os oito objetivos, dois tocam a educação: o segundo refere-se a atingir o ensino básico universal, e no terceiro, que seria ligado à promoção da igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, o acesso à educação formal é indicado como um dos principais meios de alcançar o dito objetivo.

No sentido da sua posição mais ampla, com o reforço das suas relações com outros organismos multilaterais, parece haver, em várias frentes, evidências que sugerem uma nova e ampliada cooperação da comunidade internacional para divulgar o desenvolvimento (Jones, 2007a, p. xviii).

O desabafo final de Psacharopoulos (2006, p.336), afirmando que a nova tendência do Banco Mundial estava sendo a de investir em “nice-sounding international resolutions”, o que, segundo ele, “poderia afastar os recursos de onde a necessidade realmente está”, talvez sirva para confirmar os novos caminhos escolhidos pelo organismo²⁶⁴. Além da diversificação setorial das políticas, outra questão importante podia ser

²⁶⁴ Cito: “o Banco não é certamente um vilão, que intencionalmente vende projetos ruins para a garantia de empréstimos, como normalmente caracterizado por seus críticos. Mas houve considerável inércia, entre funcionários e administração, de mudar o curso e se adequar às necessidades de desenvolvimento dos países” (Psacharopoulos, 2006, p.336, tradução nossa).

confirmada: o Banco parecia ter estrutura para investir tanto em uma agenda global conjunta, quanto defender suas próprias agendas em paralelo, marcando seu papel como promotor-chave de políticas transnacionais na área educacional.

Após ter se tornado o maior financiador mundial externo na área de educação nos anos 1990, além de um dos divulgadores mais importantes de ideias e valores ligados à gestão, avaliação, eficiência – tendo como principal modelo o setor privado –, a educação entra nos anos 2000, por um lado, confirmando a sua importância entre os financiamentos do Banco Mundial (chegando a representar uma média de 8% em relação ao total de financiamentos do organismo entre 2000-2005), mas renovando o seu discurso, agora mais ponderado.

Quadro 3.5.1: Recursos financiados em educação pelo Banco Mundial (BIRD e AID) no mundo, do ano fiscal de 2000 ao de 2008.

Ano Fiscal	Financiamento para educação (BIRD + AID) em milhões
2000	748
2001	1.095
2002	1.385
2003	2.349
2004	1.684
2005	1.951
2006	1.991
2007	2.022
2008	1.927
	15152

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Jones (2007 a, p.239). Complementado com dados do *Education Fiscal Year 2008 Retrospective Review*. Washington, D.C., World Bank, 2008.

E, aí também, percebe-se a diferença entre discurso e prática. Apesar de a temática da educação ter aparecido de modo mais forte nos

esforços do “desenvolvimento”, o financiamento do Banco se estabilizaria no setor, ilustrando o seu investimento apenas estratégico. As mudanças começariam, cada vez mais, a aparecerem nas estruturas e agendas dos países em desenvolvimento.

Em termos de discurso, de algo setorial, específico, a educação é promovida a algo central para o desenvolvimento de uma economia não apenas nacional, mas global. No início do século XXI, a atuação do Banco Mundial culmina na defesa da importância do conhecimento na economia globalizada, com ideias como “sociedade ou economia do conhecimento” e “*lifelong learning*” (World Bank, 2002b, 2003b), ampliando o escopo da relação do tema da educação com o do desenvolvimento econômico.

É verdade que, ao longo dos anos, permaneceu no discurso do Banco a defesa da importância da educação para o desenvolvimento – crescimento econômico - dos países, e o diálogo com as teorias do capital humano, promovidos sobretudo por economistas da educação gradativamente incorporados ao quadro de funcionários do organismo. Aí, também, é possível perceber, como demonstrei, o Banco Mundial como ator-chave no processo de legitimação do uso de mecanismos utilizados pelo setor privado nas políticas educacionais. Mas podemos notar, também, mais recentemente, algumas adequações ou modulações (Maranhão, 2009) no seu discurso. Em primeiro lugar, a *economia, antes pensada, sobretudo, em termos nacionais, considerando os diferentes países, agora é vista como globalmente integrada*. Ainda, a novidade começa a ser a apropriação, como no mundo empresarial, de conceitos como economia do conhecimento e *lifelong learning*, e a defesa da importância do conhecimento não só para os países, mas também para os próprios indivíduos, esses vistos como importantes entes econômicos não mais presos aos seus países de origem, mas como circulantes em uma economia global interligada, em uma “sociedade em rede”²⁶⁵.

Mas além das adaptações e rupturas, algumas permanências são notadas. Como assinali, ao longo dos anos, várias novas temáticas e mecanismos foram sendo criados no financiamento da educação, porém, algo se manteve: o olhar do Banco para a educação como promotora do

²⁶⁵ Para usar o termo que Manuel Castells (2000) consagrara. Aliás, ele fora contratado por algumas vezes como consultor do Banco Mundial nesse período.

desenvolvimento. Talvez não seja à toa que o último documento de estratégia educacional do Banco Mundial não apenas traga o termo *desenvolvimento* no seu título, mas consiga sintetizar, de certa forma, o olhar que o organismo consolidou sobre a temática: “Aprendizagem para todos. Investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento” (World Bank, 2011), confirmando essa finalidade maior da educação na promoção do desenvolvimento. Mas qual desenvolvimento? Na falta do adjetivo, irei aqui qualificar: o desenvolvimento econômico. O indivíduo seria um meio para o alcance de um desenvolvimento maior, o desenvolvimento econômico dos países. Ou seja, mesmo afirmando algumas agendas globais com outros organismos internacionais, o Banco segue mantendo o seu pecúlio:

Educação é fundamental para o desenvolvimento e o crescimento. O acesso à educação, que é um direito humano básico, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção das Nações Unidas para os Direitos da Criança é também um investimento estratégico no desenvolvimento (World Bank, 2011).

Esse pequeno trecho, retirado do último documento de estratégia do setor educacional do Banco Mundial, divulgado em abril de 2011, traz elementos interessantes para compreender a sua perspectiva com relação à educação e o cerne do que não mudou ao longo dos anos de sua atuação no setor. Apesar de admitir aí a educação como um *direito* nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, como já o fizera outras raras vezes, ressalta o seu foco: o mais importante é o seu vínculo com o desenvolvimento e crescimento, entenda-se aí, econômicos.

Tematicamente, para alguns, o Banco Mundial, nesse último documento de divulgação das estratégias do Banco, inovou em várias arenas. Como afirma Heyneman (2011, *no prelo*), o Banco redefine o termo sistema educacional, passa a tratar de aprendizado – e não de educação (tentando enfatizar ainda mais os resultados desse processo, em qualquer lugar que ele possa ocorrer), fala de educação infantil, alfabetização de adultos, treinamento corporativo, educação pública, privada, confessional, que visa lucro, não apenas provedores de programas educacionais mas também de produtos e serviços ligados à educação, enfim, um guarda-

chuva que abrange uma enorme gama de temas na área que foram sendo desenvolvidos ao longo de décadas de atuação do organismo no setor, mas que agora vem com nova roupagem²⁶⁶.

Para a análise aqui proposta, contudo, outra novidade interessa. A atuação do Banco Mundial no setor educacional se transformou substancialmente e cresceu em termos de importância nos últimos cinco decênios, ou seja, desde que começou a financiar o setor. Passa-se da educação como uma política setorial localizada, marginal na atuação do Banco, à educação como parte de políticas globais, estratégica portanto, central seja no *discurso* da redução da pobreza, missão retomada dos anos 1960 como fundamental a partir da década de 1990, seja no da promoção do desenvolvimento, como peça-chave para a entrada de países e indivíduos na economia do conhecimento, em um mundo globalizado.

No capítulo que segue analisarei a importância da atuação do Banco em educação a partir da chegada das suas ideias e financiamentos no Brasil.

²⁶⁶ Ainda, nesse documento do Banco vincula a plataforma recém-lançada SABER, lembrando, com análise Cussó (2001), do uso que o Banco faz das bases de dados e estatísticas para disseminar as suas concepções de educação.

PARTE III
O Banco Mundial e a educação no Brasil

4.

Disseminação de ideias transnacionais e financiamento de projetos nacionais em educação: controvérsias e convergências

As partes anteriores deste livro tiveram um cunho mais geral. Na primeira, apresentei um panorama amplo do Banco Mundial considerando as suas características e história institucional, setores e mecanismos de atuação. Na segunda, com foco em um setor específico, o da educação, descrevi as suas políticas e financiamentos como um todo, analisando textos e números que dizem das ações e intenções (essas mais no plano do discurso) e agendas do organismo em vários países ao longo de algumas décadas.

A intenção, até aqui, foi destacar como o Banco Mundial foi sendo construído na busca de ter recursos, influência e legitimidade para se tornar um importante organismo internacional, *com pretensão de atuação global*²⁶⁷, ampliando gradativamente o rol de setores e países no qual atua e moldando suas estratégias e discursos, até se destacar como disseminador de políticas transnacionais em várias regiões do mundo, o que observei, mais pontualmente, na área da educação, em que o Banco se destaca gradativamente como promotor de uma agenda global.

Esses capítulos, portanto, acabaram por enfatizar as estratégias e mecanismos que partiram principalmente do Banco, o qual, se tem suas ações calcadas nos seus interesses (políticos, financeiros etc.) e na sua agenda, também tem de lidar com as condições e possibilidades de cada contexto histórico e social.

A terceira parte deste estudo faz um contraponto às duas primeiras. A natureza dos capítulos será, assim, distinta no seu propósito e recorte. Primeiramente, eles tratarão de algo mais particular. Um dos objetivos aqui é o de analisar como discursos, políticas e financiamentos

²⁶⁷ Lembro que uso a palavra “pretensão”, como sinalizei na Apresentação deste livro, para marcar que entendo tais processos como sempre alvo de investimentos e disputas, de lutas, hegemonias e hierarquias, acompanhando o próprio processo de globalização econômica, conforme Ortiz (2006).

são recebidos, apropriados e reinterpretados em um país específico²⁶⁸. Esse contraponto se justifica, sobretudo, devido a um aspecto importante do Banco Mundial. É que este organismo, apesar do seu discurso global, e de políticas, estratégias e metas amplas para os setores, temas e regiões a que se dedica, quando trata dos financiamentos propriamente ditos, tem de negociar separadamente com cada governo dos países interessados nos seus recursos e ideias²⁶⁹. *Isto é, apesar da sua ambição global, e de estratégias pré-definidas, quando há a implantação de suas políticas, projetos e programas, esta se dá necessariamente em diálogo com os solos – instituições e agentes - nacionais.* De modo que, a par com os constrangimentos e dissimetrias que as relações entre o Banco Mundial e os países possam conter (e vimos que não são poucos), tal organismo não atua sozinho. É, assim, importante considerá-lo na relação com as outras partes envolvidas mais diretamente nas suas negociações: os Estados nacionais²⁷⁰.

Partindo desses pressupostos, esta terceira parte do livro analisa as relações entre o Banco Mundial e um dos seus países membros e maiores credores, o Brasil, no que se refere às políticas educacionais. O Brasil é membro do Banco Mundial desde os seus primórdios, mas começa a se destacar como cliente apenas na década de 1970 (Araújo, 1991), quando assume a condição – reforçada na década de 1990 e até hoje mantida – de um dos maiores credores históricos desse organismo. É também na década de 1990 que o Brasil se torna um dos maiores tomadores mundiais de empréstimos na área de educação no Banco Mundial, período em que este, por sua vez, adquire lugar central no debate brasileiro, como veremos adiante.

No entanto, a importância que o Banco Mundial adquire nesse período não pode ser desvinculada do contexto mais amplo, como se

²⁶⁸ Igualmente resgato que o termo apropriação sinaliza o desnível de poder entre os agentes envolvidos nas trocas / circulação de práticas e ideias e a flexibilidade necessária no caso de ideários, marcando, na análise, que ideias, além de importadas, são traduzidas, apropriadas e moldadas de acordo com cada contexto.

²⁶⁹ O processo de negociação, aprovação e por fim implementação dos empréstimos, independente dos tempos e modos como ocorre, visto que envolve várias etapas – ligadas propriamente ao ciclo do projeto interno ao Banco, mas também à acomodação de diferentes interesses – requer necessariamente que o organismo tenha o aval de instâncias dos governos nacionais e/ou subnacionais envolvidos.

²⁷⁰ Tratando-se de governos nos níveis nacionais e subnacionais, isso acaba significando, mesmo que em diferentes níveis, ajustes e adaptações a legislações, regras, burocracias, instituições, que variam de acordo com a região ou país.

buscou demonstrar mais detidamente na Parte I deste livro. Esse foi um período, vale lembrar, de intenso debate sobre a crise fiscal – com as políticas de ajuste estrutural, quando o neoliberalismo dava o tom – e de acirramento do processo de globalização econômica. Ainda, complementarmente, havia um debate intenso sobre as mudanças nas relações entre Estado e mercado, e um aumento da centralidade dos organismos multilaterais que, no caso da educação no Brasil, colocou o Banco Mundial em foco²⁷¹.

Com efeito, analisando as mudanças ocorridas nos últimos decênios na América Latina, Yves Dezalay e Bryant Garth (2000, 2002) relatam que a história da transformação dos Estados latino-americanos entre 1960 a 2000 poderia “ser descrita como um deslocamento de Estados desenvolvimentistas ou Estados do Bem-Estar para Estados neoliberais envolvendo a abertura de economias, privatizações e a implantação dos princípios do Consenso de Washington” (Dezalay; Garth, 2000, p.163). Se o diagnóstico da transformação do Estado é mais certo, as razões apresentadas para essas mudanças na América Latina mereceram diferentes interpretações.

No debate que começa a se intensificar após os anos 1990, uma das correntes de análise afirmaria que “o FMI e o Banco Mundial *impuseram* a agenda econômica do governo Reagan, por meio de vários programas de ‘ajuste estrutural’ ” (Dezalay; Garth, 2000, p.163, grifo nosso). O argumento central desses estudos seria o de que a atuação desses agentes externos é promotora do neoliberalismo na América Latina, como vários autores diagnosticaram, e não apenas na educação²⁷².

No centro das ideias neoliberais estava, inicialmente, a defesa do Consenso de Washington, da desregulamentação do mercado, da redução do Estado a um tamanho e funções mínimas, e a privatização de organizações estatais²⁷³. Em termos mundiais, foi nesse contexto, então, que o Banco Mundial começa a ser visto, e com frequência criticado, ao

²⁷¹ Conforme apontou Almerindo Afonso (2001), trata-se do acirramento de um modo de regulação “supra-nacional”.

²⁷² Nessa linha poderíamos citar, sobre o Banco Mundial, alguns trabalhos como os de Leher, 1998; Silva, 1999; Chossudovsky, 1999; Gentili (Org.), 2001; Kempner e Jurema, 2002; Arantes, 2004; Soares, 2009.

²⁷³ Ver Parte I.

lado do FMI, sua instituição irmã, como divulgador maior de práticas e políticas neoliberais, aliadas à defesa do livre mercado, em uma década de promoção de políticas ligadas ao chamado ajuste fiscal.

Sem dúvida, tais medidas tiveram grande impacto na América Latina, sobretudo no que se refere às políticas sociais, conforme analisaram vários autores (Lichtensztein; Baer, 1987; Soares, 2009; Maranhão, 2009; Pereira 2010 a). E a partir de meados de 1980, mas sobretudo a partir da década de 1990, nesse contexto no qual o Banco Mundial assumiria posição central, as suas políticas para a educação também alcançarão cifras mais representativas e incorporarão o tom das suas políticas mais amplas, sendo alvo de análise e críticas também no Brasil. A atuação do Banco Mundial na área de educação na década de 1990 ocupará, assim, enquanto objeto de crítica e julgamento, o lugar dos acordos MEC/USAID, nos anos 1960 (Salles, 2010).

No caso do Brasil, esse período da passagem dos anos 1980 a 1990, como veremos, coincidiu com o fim da ditadura militar, início do processo de redemocratização. Trata-se de um momento de intensas mudanças políticas e abertura econômica, com a chegada de novos grupos ao poder, o que nos leva a uma outra forma de interpretação, de acordo com Dezalay e Garth (2000).

Segundo eles, essa outra corrente de interpretação das mudanças na América Latina, encontrada principalmente na Ciência Política e em estudos jornalísticos recentes, “sustenta que as ‘preferências das elites’ simplesmente mudaram: em vez de um Estado ‘pesado’, elas preferem agora um Estado ‘neoliberal’ ” (Dezalay; Garth, 2000, p.163). Essa perspectiva tem em conta o papel das lutas domésticas e dos “mensageiros” nacionais nos processos de importação e exportação de ideias e processos que são adaptados nos países receptores (Dezalay; Garth, 2002)²⁷⁴. A maior parte dos países latino-americanos seria hoje

²⁷⁴ Outros estudos na linha da ciência política também têm demonstrado como a disseminação do neoliberalismo não resultou apenas da imposição das políticas das organizações multilaterais, mas de “práticas de atores sociais que, articulados em redes que extrapolam as fronteiras setoriais e territoriais, transferem tendências comuns por entre os diferentes conteúdos de reformas”, sugerindo que a forma e o ritmo da implementação das políticas neoliberais leva em conta as especificidades de cada país, mas que estão inseridas no amplo contexto de reestruturação da economia mundial impulsionada pelos acontecimentos do final dos anos 1970 (Minella, 2009; Cruz, 2007 *apud* Maranhão, 2009, p.12).

“governada por ‘técnico-políticos’ que combinam conhecimento técnico sofisticado com sensibilidade política”, sendo seus maiores exemplos Pedro Malan e Fernando Henrique Cardoso no Brasil, Domingo Cavallo na Argentina, Alejandro Foxley no Chile e Pedro Aspe no México, e os seus exemplos paradigmáticos seriam os economistas (Dezalay; Garth, 2000, p.163)²⁷⁵.

Dois pontos da análise de Dezalay e Garth podem ser interessantes para esta terceira parte do livro. Primeiramente, eles chamam a atenção para o papel que alguns indivíduos, agora com perfil de “políticos tecnocráticos”, teriam tido nas mudanças que ocorreram nos Estados latino-americanos ampliando, assim, a compreensão do Estado: de algo mais abstrato, passa-se a considerar, na análise, as pessoas e o conhecimento que produzem e que impulsionam esses processos. Isto é, os autores buscam entender como as ideias e políticas se legitimam, e quais são os seus portadores.

Um segundo ponto é o do exame da importância de “estratégias internacionais”, que se referem à “forma pela qual indivíduos usam capital internacional – títulos universitários, conhecimento técnico, contatos, recursos, prestígio e legitimidade obtida no exterior – para construir suas carreiras nos países natais”, e como as “guerras palacianas do Sul são cada vez mais desenvolvidas em termos de estratégias internacionais (2000, p.164)²⁷⁶.

Essa tecnocracia, hoje, funcionaria como intermediária entre o nacional e o internacional em termos de conhecimento estatal. E nesse sentido, os Estados estariam “crescentemente inseridos em um mercado internacional de conhecimento técnico centrado no circuito universitário dos Estados Unidos e instituições correlatas” (Dezalay; Garth, 2000,

²⁷⁵ Sobre os técnico-políticos, ver também Dominguez, 1997. Para uma análise dos economistas no Brasil, ver os trabalhos de Maria Rita Loureiro (Loureiro, 1997; 1998). De acordo com Dezalay e Garth, esses “técnico-políticos”, teriam substituído os “políticos-bacharéis”, que anteriormente ocuparam, no Estado, “posições dominantes e cujo conhecimento generalista foi atacado e desacreditado pelos técnicos-políticos” (2000, p.164). Para uma análise nesse sentido ilustrando os processos que permitiram aos economistas serem considerados produtores legítimos de políticas educacionais, ver texto de Ana Maria Almeida (2008).

²⁷⁶ “Guerras palacianas” foi um conceito desenvolvido por Pierre Bourdieu (1989) e que se refere “não apenas pelo controle do Estado”, mas, explanam Dezalay e Garth (2000, p.164), às lutas que ocorrem em torno dos “valores relativos dos indivíduos e dos conhecimentos que dão forma e direção ao Estado”. Ver também Bourdieu (1989).

p.164). Ainda, como observam Dezalay e Garth, os técnico-políticos tendem, apesar das diferenças de grau,

[...] a falar as mesmas línguas, tanto técnica quanto linguisticamente, e a circular com relativa facilidade entre diferentes países – e bancos multilaterais, organizações não-governamentais, escritórios de advocacia e centros de pesquisa que assessoram a administração pública (Dezalay; Garth, 2000, p.164).

Isso se reforçaria, no meu entender, por conta da intensificação da circulação de ideias, práticas e pessoas, que acompanham o acirramento do processo de globalização econômica²⁷⁷. Para melhor compreender esses processos, como observou Bourdieu (2002), é necessário analisar as condições sociais da circulação internacional de ideias, ou, para empregar um vocabulário econômico que esse autor intencionalmente usa, as condições sociais da “importação-exportação intelectual”.

Tendo em conta essa corrente interpretativa, esta parte do trabalho se dedica a compreender o caminho que tornou possível ao Banco Mundial assumir a centralidade que alcançou no Brasil, sobretudo no debate sobre as políticas educacionais dos anos 1990, e propõe, nesse sentido, olhar a problemática a partir de um novo prisma, compreendendo tanto o contexto histórico e as condições sociais na qual esse processo ocorre, quanto, complementarmente, o papel que um grupo de técnico-políticos (Dezalay; Garth, 2000, 2002), uma *intelligentsia* brasileira, assume no mesmo. Nesse sentido, o conceito de *intelligentsia* também pode ser

²⁷⁷ Como relatou Otaviano Canuto, na época Diretor Executivo do Banco Mundial (Washington, D.C.), isso se torna mais frequente a partir da década de 1990, quando as pessoas começam a se mover por diferentes áreas de atividade. Pessoas com experiência em governos, na academia, mas também em ONGs, passam a procurar cada vez mais o Banco como possibilidade de trabalho. Entrevista concedida à autora em 08/05/2009. Ele próprio seria um desses exemplos. Otaviano Canuto é economista, fez doutorado e foi professor da Unicamp (1990-2003) e, posteriormente, da USP (2003 em diante). Como Diretor Executivo foi eleito representante do Brasil, Colômbia, Filipinas, Equador, Trinidad y Tobago, República Dominicana, Haiti, Suriname e Panamá, representando-os nos Conselhos de Diretores Executivos do BIRD, da CFI e da AMGI (do Grupo Banco Mundial). Antes, Otaviano era Secretário de Assuntos Internacionais na SEAIN, no Ministério da Fazenda, sendo representante do governo brasileiro nas negociações com o Banco. Informações disponíveis no Currículo Lattes <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4790183U6>; Acesso em 10/10/2012.

útil²⁷⁸. Como base nos estudos de Mannheim, ele remete à ideia de um grupo de intelectuais que partilha uma *visão do mundo*²⁷⁹.

A minha hipótese é a de que, a partir dos anos 1970, a intensificação da circulação de pessoas e ideias entre as instituições e países, mais pontualmente no caso brasileiro, entre algumas instituições de ensino e/ou pesquisa, esferas do governo e organismos internacionais por parte de uma *intelligentsia*, que assume o papel de *policymakers*, possibilita identificar uma série de *convergências* entre as ideias defendidas por esses grupos e as do Banco Mundial. Nos anos 1990, o alcance de posições de poder dessa *intelligentsia* que pretendo analisar parece criar as condições sociais para que a agenda do Banco se confunda com a do próprio governo brasileiro, mostrando sinais ainda mais claros de articulação.

Antes de chegar nessa análise, porém, apresentarei um breve panorama dos financiamentos realizados pelo Banco Mundial em educação no Brasil, porta de entrada fundamental para viabilizar a circulação de pessoas e ideias.

4.1. Financiamentos do Banco Mundial ao Brasil em educação: a porta de entrada para a circulação de ideias

Apesar da posição destacada como cliente, o principal escritório do Grupo Banco Mundial no Brasil não tem, certamente, a grandeza e o brilho da sua sede em Washington²⁸⁰. No entanto, os dois têm outras coisas em comum: sua localização estratégica não na cidade de maior importância econômica do país, como talvez seria a escolha de algum banco comercial, mas na de maior importância política. Após ter instalações em diferentes cidades, em períodos distintos, acompanhando

²⁷⁸ Relembro que trata-se de tema clássico na sociologia, analisado, por exemplo, por Gramsci (1968); Mannheim (1956, 1982, 1986, 2008), e, no caso do Brasil, por Martins (1985) e Oliveira (1988). Dialoga com o tema das relações dos intelectuais com o Estado no Brasil. Para estudos sobre o tema, ver, por exemplo, Martins (1985), Pécaut (1989), Miceli (2001), Ridenti, Bastos e Roland (2006).

²⁷⁹ Ver, em especial, como já citado, capítulos “O problema da *‘intelligentsia’*. Um estudo de seu papel no passado e no presente” (Mannheim, 2008), e “O problema sociológico da *‘intelligentsia’*” (Mannheim, 1986). Em Mannheim (1982), *intelligentsia* é traduzido como “grupo dos intelectuais” ou “intelectual”.

²⁸⁰ A seguir faço uma descrição das minhas impressões quando da visita que realizei ao escritório do Banco Mundial em Brasília, DF, em outubro de 2010.

sobretudo a implantação de grandes projetos, o Banco Mundial escolheu a capital do Brasil para instalar, a partir de 1997, sua *diretoria* no país. A categoria de *diretoria*, dentro da estrutura administrativa do Banco Mundial, é relevante. Ele indica uma mudança crucial para as operações do Banco realizadas na gestão de Wolfensohn: a tentativa de descentralização do organismo e aproximação, também geográfica, dos seus clientes estratégicos, que, se antes iam à Washington para assinar seus acordos e contratos, teriam agora um Diretor para negociações diretas no país.

O andar inteiro que a Diretoria do Banco Mundial ocupa atualmente em um prédio na região comercial de Brasília, DF, no edifício *Corporate Financial Center*, é suficiente para abrigar seus quase 200 funcionários, colegas que vêm a trabalho de Washington, D.C., ou de outros escritórios do Banco, e também ilustres e seletos convidados, muitos dos quais representantes de diferentes esferas do governo brasileiro, tanto no nível federal, estadual e municipal, em busca de financiamento ou “parceria”, como diz o Banco, na execução de programas e projetos. Na quadra em que o escritório do Banco Mundial está instalado atualmente, na Asa Norte da capital, além dos outros escritórios comerciais, encontram-se prédios de governo e embaixadas que estão a poucos minutos dali. Por dentro, a Diretoria do Banco se assemelha não apenas à sua matriz, mas ao padrão dos escritórios comerciais em boa parte do mundo ocidental: baias divididas por meias-paredes no centro do andar para a maioria dos funcionários de nível médio, salas separadas (com portas, paredes inteiras e janelas) para os de nível gerencial e diretorias, salas maiores de reuniões com amplas mesas e cadeiras, com tecnologia para os contatos com outros lados do mundo. Entre outras diferenças, não há biblioteca própria, setor de arquivo ou livraria, sendo o chamado “Centro de Informações”, divulgado na *internet*, apenas virtual²⁸¹.

Entre seus funcionários, alguns dos mais antigos vieram do escritório de Washington, D.C., enquanto outros já trabalharam em outros organismos multilaterais, como a USAID, e, dos que foram recrutados no

²⁸¹ Insisti para ter acesso a algum material publicado pelo Banco Mundial em português quando da minha visita, em outubro de 2010, e nada me foi mostrado. A tentativa já havia sido feita algumas vezes por telefone e e-mail, em contato com a pessoa responsável pelo Centro de Informações, e a resposta sempre foi de que tudo o que estava disponível estava na internet.

país, alguns já ocuparam cargos em diferentes esferas do governo, como em Ministérios, Governos e Secretarias. A presença de economistas é, como em Washington, D.C., uma constante, bem como a valorização do alto nível de formação escolar e das experiências em áreas de políticas públicas de atuação do governo. O domínio de uma ou mais línguas estrangeiras, bem como experiência profissional ou escolar no exterior, também compõem características apreciadas quando da contratação de funcionários. É a partir daí que se faz, correntemente, parte importante da manutenção dos contatos – e contratos – com o governo brasileiro.

O Brasil é um dos maiores clientes do Banco Mundial, principalmente se considerarmos os financiamentos do BIRD. De fato, é “segundo maior parceiro histórico do BIRD”, para lançar mão dos dados referentes aos financiamentos realizados até o ano fiscal 2011, ficando atrás apenas do México²⁸². Até 2010, o Brasil teve aproximadamente US\$ 50 bilhões de dólares financiados, em 360 operações, cobrindo as diferentes áreas de atuação do Banco Mundial – de infraestrutura, políticas de saúde e sociais, administração pública, meio ambiente, finanças entre outros²⁸³.

De certo modo, pode-se dizer que as relações do Brasil com o Banco Mundial também começaram na célebre Conferência de Bretton Woods, em 1944²⁸⁴. É que, dos países que enviaram delegações ou

²⁸² O Brasil, por conta das suas características de perfil econômico, nunca tomou empréstimos da AID, apenas do BIRD. Sobre resultados de 2011, ver *Brasil entre maiores parceiros do Banco Mundial em 2011*. Disponível em <<http://go.worldbank.org/4VC52ZX9A0>>; acesso em 14/07/2011. (O ano fiscal do Banco Mundial é de julho de 2010 a junho de 2011).

²⁸³ Ver Anexo II com a lista completa dos empréstimos acumulados por país, no BIRD e na AID, de 1945 a 2010. De acordo com ela, do total de US\$ 523.632,60 milhões financiados pelo BIRD em toda a sua história, o maior prestador histórico seria o México, com um valor total de empréstimo acumulado de US\$ 48.597,80 milhões. Após o Brasil, o terceiro maior prestador é a Índia, com US\$ 44.371,60 milhões, seguida da Indonésia US\$ 38.214,40 milhões, e da China, com US\$ 37.905,20 milhões. Considerando-se os financiamentos dos dois organismos, BIRD e AID (que juntos formam o que usualmente se chama de “Banco Mundial”), do total de US\$ 744.822,80 milhões já financiados, o Brasil pula para o quarto lugar (com US\$ 47.445,70 milhões), atrás da Índia (US\$ 83.091,80 milhões), México (US\$ 48.597,80 milhões) e China (US\$ 47.851,90 milhões). Cf. *The World Bank Annual Report 2010* (World Bank, 2010).

²⁸⁴ A rigor, entre a elaboração dos esboços do sistema Bretton Woods, ainda em 1942, e a Conferência de Bretton Woods, foram realizadas rodadas diplomáticas que submeteram as duas propostas à apreciação de técnicos de um grupo seleto de países. O Brasil estava representado nos principais encontros que antecederam a Conferência em New Hampshire (uma reunião de

representantes, o Brasil era um deles, representado pelo seu então Ministro da Fazenda do Estado Novo de Getúlio Vargas, Arthur de Souza Costa, e, com destaque, os delegados Octavio Gouvea de Bulhões e de Eugênio Gudin²⁸⁵.

É interessante observar que, desde esse primeiro momento, e apesar do pouco capital que o país podia comprometer com o organismo²⁸⁶, o que lhe rendeu um poder de voto relativamente pequeno na instituição – fruto de uma estrutura de distribuição de poder assimétrica desde a sua origem – mesmo assim o Brasil já mostrava a sua capacidade de defender e negociar alguns dos seus interesses na formulação do acordo que se firmava em Bretton Woods. Como apontou Daniel Barreiros (2009, p.515), apesar da delegação brasileira ser incapaz de impedir a aprovação quase que integral da proposta norte-americana (Plano White), ela teve habilidade de garantir espaço para o Brasil na gestão no aparato econômico institucional criado em Bretton Woods²⁸⁷.

Após o documento original do Convênio Constitutivo do BIRD (*Articles of Agreement*, IBRD, 1945)²⁸⁸ já ter passado por algumas correções, reporta-se que o Brasil o assinou em 14 de janeiro de 1946, durante a curta gestão de José Linhares, tornando-se, assim, o 32º. membro do BIRD

Washington em 1943, e de Atlantic City, entre 26 e 30 de junho de 1944), por Otávio Gouvea de Bulhões, na ocasião Chefe da Seção de Estudos Econômicos e Financeiros do Ministério da Fazenda e assessor técnico da Comissão de Mobilização Econômica desde janeiro de 1943 (Barreiros, 2009).

²⁸⁵ Até hoje os representantes do país são, em geral, os Ministros da Fazenda. Em Bretton Woods, a comitiva brasileira foi presidida pelo Ministro da Fazenda Arthur de Souza Costa, e teve como delegados Francisco Alves dos Santos Filho (Diretor da Carteira Cambial do Banco do Brasil), Valentim Bouças (da Comissão de Controle dos Acordos de Washington e do Conselho Técnico de Economia e Finanças), o decano das ciências econômicas no Brasil Eugênio Gudin (igualmente do Conselho Técnico de Economia e Finanças e da Comissão de Planejamento Econômico), Vitor Azevedo Bastian (Diretor do Banco da Província do Rio Grande do Sul) e Otávio Gouvea de Bulhões, entre outros. Ver Barreiros (2009, p.530-1)

²⁸⁶ Como cita Barreiros (2009), uma das maiores dificuldades era a distribuição de quotas-partes com que os países deveriam contribuir, o que gerou muitas disputas. Cada país queria uma maior quota, pois já se sabia que a ela estaria atrelado o poder de voto no Fundo.

²⁸⁷ O estudo de Barreiros (2009) é detalhado, analisando inclusive a troca de correspondências entre os delegados e o presidente Getúlio Vargas. Sobre as manobras e conquistas, cito apenas duas, para ilustrar alguns dos ganhos da delegação brasileira: conseguiu a elevação no número de cotas de participação do Brasil de US\$ 100 milhões para US\$ 150 milhões, o que projetou o país como nação latino-americana de mais elevada participação no Fundo (seguido do México com US\$ 100 milhões), e, segundo, após várias manobras, garantiu um lugar ao Brasil na diretoria executiva do FMI.

²⁸⁸ Documento indicado como IBRD (International Bank for Reconstruction and Development), o BIRD, devido à data de publicação.

(World Bank, 2008 b). Em 1949, governo de Gaspar Dutra, o Brasil tem o seu primeiro financiamento aprovado, de US\$75 milhões, para o setor de energia (hidrelétrica) e telefonia, seguindo a ênfase do Banco Mundial no período de investir em infraestrutura²⁸⁹.

De lá para cá, esse mais de meio século de história possibilita observar que as relações entre o Banco Mundial e o governo brasileiro têm alternado períodos de maior afinidade, negociação e concordância, com outros de intensa disputa e dissonância, passando até por momentos de interrupção dos financiamentos. A variação depende, no caso, do contexto histórico e das relações entre o organismo e a política em jogo no país, como já apontaram outros autores. Como relata Aloísio Araújo (1991), que tem em seu livro sobre as relações do governo brasileiro com o Banco Mundial o sugestivo subtítulo de “cooperação e confronto”, ao mesmo tempo que o BIRD não aprovou projetos de empréstimos no Brasil durante alguns períodos das décadas de 1950/1960, “na maior parte das vezes por motivos estritamente políticos ou associados à política econômica”²⁹⁰, “depois de 1965, todas as suspeições foram vencidas, e o

²⁸⁹ Financiamento que se estendeu até 31 de dezembro de 1954. *Brazil - Loan application for Brazilian Traction, Light and Power Co. Ltd.* No ano em que o financiamento fora aprovado, com montante considerado vultoso para a época, ele representou 54% do valor total de empréstimos do BIRD naquele ano fiscal. De acordo com Araújo (1991, p.27), esse percentual, que nunca mais se repetiu, decorreu do fato de o BIRD estar iniciando lentamente as suas operações. Segundo o autor, “este empréstimo, aliás, inseria-se bem no espírito então prevalecente no Banco Mundial: destinou-se a uma empresa privada, de capital estrangeiro – Brazilian Light and Power Ltd. – e foi complementado, dois anos mais tarde, com mais US\$ 15 milhões à Brascan Ltd., do mesmo grupo; cinco anos mais tarde, novo empréstimo foi concedido à Light, da ordem de US\$14 milhões. Entre 1949 e 1954, o BIRD aprovou empréstimos ao Brasil no valor de US\$194 milhões, dos quais 56% destinaram-se ao grupo Light” (Araújo, 1991, p.28).

²⁹⁰ Do que consegui identificar, o Brasil ficou poucos períodos sem receber financiamento do Banco Mundial desde o seu primeiro empréstimo. De acordo com Araújo (1991), o BIRD não concedeu nenhum empréstimo ao Brasil entre 1955 e 1957 (inclusive), e de 1960 a 1964. No primeiro período, de acordo com o autor, “a maior dificuldade residia nas políticas econômicas então adotadas, nos fortes desequilíbrios do balanço de pagamentos e nas pressões inflacionárias crescentes”, além do “viés crescentemente nacionalista do governo Vargas (embora com uma natural defasagem) e a geopolítica da administração Eisenhower, privilegiando a ajuda a países que se constituíssem em maior risco político e que contribuíssem mais efetivamente às posições norteamericanas na Guerra Fria. O Brasil não se enquadrava em nenhum dos casos, de modo que inexistiam atenuantes que pudessem compensar o desempenho econômico considerado insatisfatório” (Araújo, 1991, p.28). Com relação ao segundo período, parte do governo Kubitschek, apesar de alguns interesses comuns (busca de crédito externo por conta da queda de preços do café, o Plano de Metas que se adaptava às prioridades de infraestrutura do Banco Mundial

Brasil tornou-se, nos anos 1970, o maior tomador de recursos do BIRD” (Araújo, 1991), fato que ocorreu repetidas vezes nas décadas seguintes, sobretudo a partir dos anos 1990, transformando o país em um dos maiores credores históricos do Banco, como já mencionado.

Com relação ao perfil de financiamento para o Brasil, a distribuição setorial dos empréstimos do BIRD ao país também foi sofrendo alterações, acompanhando tanto as diretrizes mais gerais do Banco, quanto se adaptando aos diferentes contextos e possibilidades que iam surgindo, com os diferentes governos, de diálogo e negociação.

Até meados da década de 1970 os empréstimos eram dirigidos sobretudo para infraestrutura, sendo os setores de energia e transportes os carros-chefes, seguidos dos investimentos em indústria, conforme a estratégia mais geral do Banco Mundial para os países em desenvolvimento, e alinhados com os objetivos de modernização e industrialização correntes no Brasil.

Apesar de terem uma importância ainda pequena no período, é a partir da década de 1960, mas sobretudo de 1970, que o Banco Mundial começa, também no Brasil, e acompanhando suas diretrizes mais gerais, a fazer os primeiros financiamentos para o setor social. Nas palavras de Marília Fonseca (2001, p.15), tal fato “decorreu dos prognósticos internacionais sobre o crescimento acelerado da pobreza no Terceiro Mundo, considerado como fator direto de transtornos sociais locais, com sérias consequências para a estabilidade dos países desenvolvidos”. Devido a isso, tanto o Banco Mundial quanto outros organismos internacionais passaram a destinar recursos para educação, saúde e desenvolvimento rural, para “atingir predominantemente determinados segmentos populacionais que se encontravam fora dos limites aceitáveis de pobreza, denominados grupos *emergenciais* ou *de risco*” (Fonseca, 2001, p.15). Amparado no discurso mais amplo de combate à pobreza, que toma uma centralidade ímpar na gestão de Robert McNamara²⁹¹, é nesse período que o Banco Mundial começa a financiar políticas educacionais em várias

- investindo em energia e transportes, uma certa abertura com relação ao capital estrangeiro), que possibilitaram a aprovação de créditos entre 1958 e 1959, após esse período os empréstimos foram interrompidos até 1965 por conta de desavenças do governo brasileiro com o FMI (1991, p.28). Para maiores detalhes sobre as décadas de 60 e 70, ver Araújo (1991, p.27-33).

²⁹¹ Conforme analisado mais profundamente na Parte I.

regiões do mundo, o que também ocorre no Brasil, mas inicialmente de forma ainda pouco representativa.

No caso da educação, além do combate à pobreza, ela começava a ser cada vez mais vinculada ao crescimento econômico do país, que seria possibilitado sobretudo através da formação de mão de obra qualificada e aumento de produtividade, ligadas à teoria do capital humano, no que, veremos, encontrava já adeptos e interlocutores no país. Finalmente, a educação, para o Banco Mundial, também era vinculada ao controle populacional, bem de acordo com o receituário para outras regiões do planeta.

Além disso, e acompanhando a estratégia mais geral do Banco de políticas para o setor social, uma parcela representativa dos recursos foi direcionada, sobretudo na década de 1980, para o setor agrícola²⁹².

Um panorama da distribuição setorial dos empréstimos do BIRD ao Brasil de fins da década de 1940 até o final da década de 1980 pode ser observado no quadro abaixo.

Quadro 4.1.1. Distribuição setorial dos empréstimos do BIRD ao Brasil

Setor	Período			
	1947/65	1966/75	1976/83	1984/88
Agricultura	-	9,2	22,1	43,4
Água e esgoto	-	3,0	13,1	1,4
Desenvolvimento Urbano	-	-	9	8,7
Educação	-	1,6	1,6	2,8
Energia	92,5	32,6	18,7	21,4
Indústria	-	19,7	13,0	-
Transportes	7,5	33,0	12,6	9,3
Outros	-	0,8	9,8	12,5
Total	100	100	100	100

Fonte: Araújo (1991, p.55).

²⁹² Sobre as políticas do Banco Mundial para o setor agrícola, ver Pereira (2004, 2006).

Como se sabe, a década de 1980 foi um período de debates intensos no Brasil. Além da crise da dívida, que assombrava vários países da América Latina, sobretudo após a “quebra” do México em 1982, e de toda a movimentação política e social com o fim dos 20 anos de ditadura militar no Brasil, havia outras questões latentes no país no período.

Na esfera política, a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República e a sua morte precoce, a entrada do seu vice José Sarney²⁹³, os debates sobre a transição democrática e a Assembleia Constituinte (1988) marcaram um período de muita transformação e, ao mesmo tempo, indefinição no país. A transição trazia à tona as possibilidades de mudança que um sistema democrático poderia promover, sobretudo com relação aos direitos políticos e sociais.

No que se refere mais pontualmente à educação, os debates em torno da nova Constituição (1988) e, posteriormente, a nova Lei de Diretrizes e Bases (aprovada apenas em 1996 mas debatida desde meados dos anos 1980), mobilizaram diferentes grupos que se organizaram para defender suas causas e garantir que seus interesses fossem contemplados como direitos. Era um contexto de ambiguidade em torno da separação de poderes e redefinição (e redistribuição) dos direitos e deveres entre os atores políticos e sociais, como apontou Carlos Roberto Jamil Cury (Cury, 2008). Nele, houve a intensificação da defesa da educação pública em um cenário considerado ameaçador ao que era tido como conquista nessa esfera. Ainda, o sistema educacional tinha crescido enormemente na década de 1970, e já se começava a perceber as consequências do modo como tal crescimento foi promovido, ponto que retomarei mais adiante.

Acompanhando toda essa movimentação – e tendo que lidar diretamente com as consequências do aumento do endividamento no país – o campo econômico estava em ebulição em torno de questões que estavam na agenda do dia, tais como recessão, inflação, crescimento da dívida externa brasileira, “crise” e ajuste fiscal, entre outros.

Apesar de os empréstimos do Banco Mundial terem se iniciado em 1949, foi apenas nesse contexto que os recursos do organismo

²⁹³ José Sarney foi presidente do Brasil de 15/03/1985 a 15/03/1990.

começaram a ver vistos com maior crítica e desconfiança, o que ocorreria inicialmente dentro de esferas do próprio governo.

Nesse período começam a aparecer, primeiramente no circuito de especialistas – que eram os que tinham mais proximidade da organização –, um conjunto de análises sobre as relações do Banco Mundial com o Brasil, relacionados aos custos dos seus financiamentos, às condicionalidades exigidas, e até ao aumento da intervenção do Banco em assuntos estruturais do país.

O primeiro estudo de maior abrangência surgiria só em 1986, e no campo da economia, publicado por pessoas que já tinham certo trânsito ao Banco Mundial – Edmar Bacha e Miguel R. Mendoza (Org.), 1986²⁹⁴ – confirmando o que já assinalavam Lichtensztein e Baer (1987), de que até então o Banco Mundial era conhecido apenas em círculos muito restritos²⁹⁵.

O memorando brasileiro sobre a atuação do Banco Mundial, assinado por Bacha, tratava das relações entre o crescimento e a recessão, com algumas considerações sobre as condicionalidades aplicadas pelo Banco ao país (já ligadas à transparência orçamentária, desrepressão financeira, privatização, e abertura comercial ao exterior – Bacha, 1986, p.191), as dificuldades das *contrapartidas* nacionais devido à situação de austeridade fiscal, e apontava prós e contras das relações e contratos do

²⁹⁴ Edmar Bacha é economista formado na UFMG, onde foi contemporâneo de Claudio de Moura Castro e de Simon Schwartzman, como veremos. Após um doutorado em economia na Universidade de Yale (1968), tornou-se professor da FGV/RJ (1969-71), foi técnico do INPES/IPEA (1970-1), professor da UnB (1972-8), da PUC/RJ (1979-93) e da UFRJ (1993-7). Teve passagens por universidades internacionais, como Harvard, Yale, Columbia, Berkeley, Stanford. Assumiria ainda vários cargos públicos, sendo os mais importantes como Assessor Especial do Ministro da Fazenda (no caso, Fernando Henrique Cardoso), quando foi um dos responsáveis pelo Plano Real no governo Itamar Franco; após foi Presidente do BNDES (1995). Também teve posições no setor privado, e foi consultor de curto prazo do Banco Mundial, BID, PNUD, UNCTAD, Fundação Ford entre outros. Atualmente é um dos diretores do Instituto de Estudos de Política Econômica – Casa das Graças, de onde é sócio fundador. Foi membro do diretório nacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de 1989-1996. Informações disponíveis em http://www.iepecdg.com.br/?acao=curriculo&id_equipe=14; acesso em 18/10/2012.

²⁹⁵ Os artigos incluídos neste volume teriam sido “encomendados pela Secretaria Permanente do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) a um grupo de especialistas em assuntos monetários e financeiros, com a finalidade de executar o que foi estabelecido pela Decisão 186 do Conselho Latino-Americano. Essa decisão salienta que as graves dificuldades atualmente enfrentadas pelos países da América Latina e do Caribe têm íntima ligação com as deficiências estruturais do sistema de relações monetárias e financeiras internacionais” (Bacha; Mendoza (Org.), 1986, p.11).

Brasil com o organismo. No entanto, diante da percepção dos autores, da necessidade de “divisas”, e também da possibilidade do Banco Mundial “oferecer acesso a renegociação da dívida externa brasileira com os bancos comerciais, província até agora de domínio do Fundo”, não se questionava a necessidade de financiamento, apenas se buscava melhorar as condições das negociações efetuadas. Bacha identificava, nas suas palavras, que “o governo brasileiro reluta[va] em aceitar essa ingerência do Banco, pois teme[ia] que a condicionalidade macroeconômica de curto prazo do Fundo se alie[asse] à condicionalidade macroeconômica de longo prazo do Banco”, que havia “muita resistência no governo brasileiro tanto à filosofia como à oportunidade da liberalização do comércio exterior requerida pelo Banco” e o temor do governo brasileiro com relação a “perda de controle sobre decisões críticas para o país” (Bacha, 1986, p. 191). No entanto, como sugestões, ele indica que os financiamentos do Banco poderiam ir para projetos de menor porte e com menor importância relativa para a política macroeconômica, no que fica claro o não questionamento do financiamento em si. Para Bacha,

[...] nessas áreas sociais admite-se que a interferência técnica do Banco tem sido em geral benéfica, já que aí se lida com empresas ou órgãos de reduzida capacidade técnica ou então muito sujeitos a pressões políticas localizadas (Bacha, 1986, p.191).

A alternativa seria que os empréstimos setoriais fossem destinados às áreas sociais e financiamentos de despesas locais, liberando recursos em dólares para as importações críticas ao crescimento do país. Apesar da sugestão, o autor identifica mesmo lateralmente as dificuldades de fazê-lo, pois a proposta não ia ao encontro das maiores tendências dentro do próprio Banco Mundial, de promover condicionalidades macroeconômicas. Complementarmente, Bacha indicava alienação do governo brasileiro com relação às políticas do organismo e o não uso da sua capacidade restrita de influência.

Já nos anos de 1990, com a eleição de Fernando Collor de Mello²⁹⁶, foi iniciado um intenso primeiro processo de privatizações e abertura comercial no Brasil, quando os humores aqueceram. O começo da década seria palco de ações e discussões em torno da abertura comercial, privatizações e políticas de ajuste estrutural, e, com a disseminação do Consenso de Washington, as críticas à influência do Banco Mundial começariam a ganhar mais corpo. Desregulamentação do mercado, liberalização econômica e a privatização de organizações públicas (estatais) estavam na agenda do dia.

Com um intervalo de 5 anos do primeiro estudo sobre o Banco e o Brasil, outros dois são publicados, partindo dessa vez diretamente do IPEA (Gonzalez *et al.*, 1990; Araújo, 1991), que, como veremos, servia como interlocutor intelectual do Banco Mundial desde fins da década de 1960.

Em especial o trabalho de Araújo (1991) já vinha num tom bastante distinto do de Bacha (1986) e mostrava que o Banco Mundial começaria, de fato, a enfrentar maiores resistências, até mesmo nos meios ligados ao governo brasileiro. Após tratar das mudanças no Banco Mundial, do aumento do seu *animus* intervencionista que atingira seu clímax no governo Reagan, da escalada das condicionalidades, da sua crescente abrangência e complexidade, sobretudo exigências de cunho macroeconômico, da subordinação das políticas setoriais às políticas macroeconômicas (Araújo, 1991, p.5), o autor suspeita das reformas do Banco Mundial e do FMI²⁹⁷ e até chega a sugerir, tanto uma ofensiva diplomática para envolver as instituições em um esforço decisivo de reduzir o fardo da dívida, quanto, mesmo com ressalvas, a possibilidade de suspensão do pagamento da dívida em um contexto já de fluxos negativos para o país (Araújo, 1991, p.83).

Foi nesse contexto também, 20 anos depois de iniciados os financiamentos do Banco Mundial para o setor educacional brasileiro (em

²⁹⁶ Fernando Collor de Mello foi presidente do Brasil entre 15/03/1990 a 02/10/1992, quando sai do governo com um processo de *impeachment*.

²⁹⁷ De acordo com Araújo (1991, p.82) “sugestões de reforma de ambas as instituições conquanto bem-vindas, pecam às vezes por certa ingenuidade, no tocante à factibilidade. Reformas que contrariem os interesses dos países industrializados, sobretudo os dos Estados Unidos, contarão sempre com fortes resistências, inclusive dentro das próprias instituições”.

1971), que apareceria a primeira avaliação crítica dos mesmos, e não aleatoriamente escrita por uma funcionária do MEC na época. O texto “O financiamento do Banco Mundial à Educação Brasileira: cooperação ou endividamento?”, de Marília Fonseca, foi publicado na série “Estudos de Planejamento” do Ministério da Educação (Fonseca, 1991) e antecipava os resultados que seriam publicados um ano depois na tese de doutorado da autora (Fonseca, 1992).

À época, Marília Fonseca ainda era Técnica de Assuntos Educacionais da Coordenação Geral de Planejamento Setorial do MEC (José Goldemberg era o Ministro da Educação), o que, de certa forma, lhe possibilitou acesso, então, à documentação apenas disponível a círculos restritos, para analisar os financiamentos já realizados nas duas décadas, justamente em um período de pouca abertura do Banco Mundial e, também, do governo brasileiro²⁹⁸.

É interessante observar que, apesar de o título do texto de Marília Fonseca ser semelhante ao título que seu orientador de doutorado dera a um texto dele quase quinze anos antes, Fonseca (1991) não usa o termo dominação²⁹⁹. O tom do texto, no entanto, e apesar de os financiamentos do Banco Mundial para a educação serem ainda marginais no Brasil (representando menos de 2% do total de recursos financiados no país), já mostrava a novidade do seu estudo e apontaria uma série de críticas ao Banco³⁰⁰. Marília Fonseca avaliava os cinco primeiros projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil diretamente com o MEC, que correspondiam a 20 anos de financiamento no setor.

²⁹⁸ Em entrevista, Marília Fonseca, hoje professora da UnB, descreveu-me que passou “andar por andar” solicitando a seus colegas do MEC que guardassem cópia de qualquer documento importante que envolvesse o Banco Mundial e lhe repassassem. Com isso, ela narrou ter “salvado”, sobretudo na troca de gestores e ministros, parte de uma documentação inédita relacionada às negociações do Banco Mundial com o Brasil que estava muitas vezes sendo jogada no lixo, literalmente. Essas informações também estão disponíveis em entrevista que concedeu à Revista *Vêja* (Fonseca, 1994). Outro facilitador da pesquisa teria sido poder entrevistar alguns contatos que o seu orientador, que teria trabalhado com a UNESCO anos antes, teria dentro do Banco Mundial. Entrevista concedida à autora em outubro de 2010.

²⁹⁹ De fato, o título possui grande proximidade com o título de um dos textos do seu orientador de doutorado, Le Thanh Khoi, publicado quinze anos antes pela UNESCO. Trata-se de “L'aide à l'éducation: coopération ou domination?” *Perspectives*, UNESCO, 1976, 6 (4): 627-638.

³⁰⁰ Conforme Fonseca “passados vinte anos de trabalho conjunto com o Banco Mundial, o Ministério da Educação ainda não conta com informações sistematizadas sobre os resultados dos projetos, que permitam o conhecimento do processo como um todo assim como dos benefícios e dificuldades decorrentes das ações internacionais” (1991, p.2).

Quadro 4.1.2: Financiamentos do Banco Mundial em acordo com o MEC (1971-1990).

Projetos	Período previsto	Período de execução	Recursos gastos (Milhões US\$)	Crédito BIRD (Milhões US\$)	Participação nacional
Projeto para escolas técnicas	1971-4	1971-8	24.300	8.4 (34,5%)	15.9 (65,5%)
Projeto para escolas básicas e secretarias de educação	1974-8	1974-9	63.600	20.7 (32,5%)	42.9 (67,5%)
Projeto Edurural	1980-4	1980-7	89.000	32.0 (36%)	57.0 (64%)
Projeto Edutec	1980-4	1983-90	61.425	13.5 (22%)	47.9 (78)%
Projeto Monhangara	1984-8	1984-92	81.159	27.5 (34%)	53.7 (66%)

Fonte: Elaboração da autora com dados de Fonseca (1991, 2011).

Apenas para situar o leitor com relação aos projetos antes de acompanharmos os argumentos principais de Marília Fonseca, as políticas e diretrizes mais gerais do Banco, analisadas na segunda parte deste livro, sempre marcaram as possibilidades de áreas a serem financiadas pela organização. De modo que, na década de 1970, os projetos ligados à área de educação no Brasil foram direcionados para a educação secundária técnica e vocacional, com o objetivo de formação de mão de obra qualificada. O primeiro acordo, que resultou de uma missão integrada do BIRD, FAO, UNESCO e Fundação Ford, foi assinado com o MEC e propunha a construção e equipamentos para escolas técnicas agrícolas e industriais secundárias, além de novos centros de engenharia operacionais, já prevendo, desde então, a taxa com consultores, assistência técnica e os escritórios de unidade do projeto (*Project Unit Officers*). O segundo dava

continuidade às ações desenvolvidas pela USAID³⁰¹, e previa a construção, móveis e equipamentos para 46 instituições educacionais no Norte e Nordeste, programas de treinamento intensivo para 2200 professores e a contratação de 300 administradores que pudessem trabalhar nas escolas e no projeto, mas, além disso, cooperação técnica para preparar as secretarias de educação e municípios para implantar uma reforma. A intenção era desenvolver um sistema de planejamento e gestão, com foco em aspectos como financiamento, requisitos para educação não formal, treinamento de professores, etc. Incluía também assistência técnica em planejamento educacional, desenvolvimento de currículo e educação rural, além de treinamento e pesquisas (*surveys*, estudos de pré-investimento e acesso), ligados à educação secundária e técnica. Os primeiros projetos para educação primária surgiram, acompanhando mais uma vez as políticas mais globais do Banco, apenas a partir da década de 1980³⁰². Projetos novos, como o Edurural (*Northeast Basic Education Project*), e, mais tarde, Monhangara (*Urban Basic Education Project – North and Centerwest Regions*), intercalados por uma continuidade de um projeto da década anterior, o Edutec (*Technical Training Project*, que daria continuidade ao primeiro projeto – de promover melhoria e acesso ao ensino primário no meio rural), foram todos assinados com o MEC³⁰³.

Os projetos que impactavam o setor educacional não eram acordados apenas com o Ministério da Educação. No final da década de 1970, houve um projeto acordado diretamente com o Ministério do Trabalho, que previa educação vocacional, e na segunda metade da década de 1980, dois grandes projetos foram assinados, um com o CNPq, FINEP e CAPES (chamado PADCT), e outro, continuação daquele primeiro para educação vocacional com o Ministério do Trabalho, que seria cancelado pelo governo (*Skills Formation Project*)³⁰⁴.

³⁰¹ A USAID passa a colaborar com esse projeto, o qual é organizado, segundo Fonseca (1996, p.238), de forma tripartite: MEC/USAID/BIRD

³⁰² Lembro que o documento de estratégia educacional do Banco é de 1980 (World Bank, 1980).

³⁰³ Alguns trabalhos de Marília Fonseca analisam justamente esses cinco primeiros projetos (Cf. Fonseca, 1992; 1996).

³⁰⁴ O primeiro seria *Vocational Training Project*, de 1977-85, com financiamento de US\$32 milhões. O PADCT (*Science and technology project*), de 1985-91, com financiamento de US\$72 milhões, e, por fim, *Skills formation project*, de 1987-97, que deveria ter um financiamento de US\$74,5 milhões (mas

Voltando à análise de Fonseca (1991), após fazer uma revisão mais ampla da evolução da cooperação técnica internacional na área de educação no Brasil, na qual os acordos com o Banco Mundial se enquadrariam numa terceira fase, marcada por relações multilaterais³⁰⁵, a autora já apontaria o cerne da questão: a concepção educativa do Banco estava integrada ao seu projeto de desenvolvimento econômico, de modo que aceitá-lo, também para o Brasil, já seria uma pré-condição para o acesso aos recursos dessa agência, acatando assim os critérios de distribuição dos recursos, os modelos de gestão e organização dos projetos, e a aceitação de condicionalidades (Fonseca, 1991, p.5).

Como mencionado, a noção de desenvolvimento econômico do Banco Mundial, sobretudo nesse período, se restringia ao crescimento econômico, medido e pautado em metas. No entanto, segundo apontaria Fonseca (1991), após a década de 1970, o Banco perceberia que o crescimento econômico seria condição necessária, apesar de não suficiente, para garantir a contenção da pobreza no Terceiro Mundo. Tal consciência moveria os financiamentos do Banco para intervenções mais diretas no centro dos problemas, combatendo a pobreza na periferia, no que a educação ganharia função especial. Assim, a educação começaria a ser considerada “financiável” a partir do momento em que fosse compreendida como um fator direto de crescimento econômico (capaz de prover técnicos para o setor produtivo, no início da década de 1970). E posteriormente, nos anos 1980, com o foco na educação primária, entendida como o nível mais adequado para assegurar às massas um ensino mínimo e de baixo custo, como medida compensatória para proteger os pobres durante o ajuste econômico, fator de contenção demográfica, e medida de aumento da produtividade das populações mais

58,9 milhões foram cancelados a pedido do governo). O PADCT (*Brazil's Program for Support of Science and Technology Development*) será citado, como veremos, tanto por Claudio de Moura Castro quanto por Simon Schwartzman como importante projeto na área de ciência e tecnologia. Ele envolveu pesquisa e “desenvolvimento de recursos humanos” em seis: Engenharia química e Química, Biotecnologia, Geociências e Tecnologia Mineral, Instrumentação, Ciências e Planejamento e Gestão da Ciência. Informações sobre os projetos colhidas no site do Banco Mundial, obtidas, através de buscas diversas, em <http://www.worldbank.org/projects>.

³⁰⁵ A primeira fase de cooperação técnica (até os anos 50) seria marcada pela intensa integração entre associações de educadores, brasileiras e norte-americanas, e incorporação de ideais democráticos dos marcos constitucionais daquele país, além das concepções pedagógicas e metodológicas da escola de Dewey. O segundo momento seria marcado sobretudo pelos acordos bilaterais MEC-USAID, já mencionados aqui. (Cf. Fonseca, 1991).

carentes (Fonseca 1991, p.6-7). Na sequência, após relatar a evolução dos projetos no Brasil, seus resultados, despesas etc., a autora apresenta o primeiro questionamento sobre a necessidade de financiamento externo para a educação brasileira. Como esse primeiro trabalho é precursor e pouco conhecido, reproduzirei algumas das suas conclusões³⁰⁶:

[...] a análise dos resultados financeiros suscita a indagação sobre a real necessidade do financiamento externo à Educação Brasileira, tendo-se em conta as despesas decorrentes dos empréstimos e a fraca captação dos recursos para o setor. Este tema vem sendo questionado por determinados segmentos técnicos e dirigentes do MEC, segundo os quais algumas ações decorrentes dos acordos externos, especialmente no nível do ensino básico, poderiam perfeitamente ser desenvolvidas com a parte nacional dos recursos. A verificação dos resultados dos projetos do ponto de vista do desenvolvimento de técnicas de planejamento e de elaboração de projetos mostra que esta forma de aperfeiçoamento tem beneficiado o quadro técnico no nível do Ministério e dos Estados, embora, até o momento, tenha atingido apenas um número pouco significativo de participantes. Caberia, pois, considerar a possibilidade de que este tipo de aperfeiçoamento possa ser alcançado por meio de outra modalidade de cooperação técnica que seja financeiramente menos comprometedora para a administração brasileira e que permita resultados mais abrangentes. Uma terceira questão merece ser colocada quanto à adequação do financiamento do Banco ao setor educativo. Pelo que mostra a experiência de duas décadas, o ensino básico parece não ser o 'locus' ideal para o desenvolvimento de projetos internacionais do tipo convencional do BIRD [...] É possível que esta modalidade de financiamento seja mais adequada a ações educativas que envolvam obrigatoriamente a utilização de divisas externas e que tenham ritmo mais compatível com as regras de desembolso do BIRD, qual possa ser o caso de certos segmentos da área tecnológica, ou do ensino superior, por exemplo. [...] As ações de cooperação técnica do BIRD têm-se desenvolvido como um processo contínuo, para o qual contribuem a utilização de mecanismos, utilizados pelo

³⁰⁶ Disponível na sua versão impressa na Biblioteca do MEC, em Brasília, Distrito Federal.

próprio Banco, que garantem a auto-preservação do processo. Os estudos de pré-inversão [sic] constituem um exemplo ilustrador do interesse do BIRD na continuidade do processo: por meio deste componente, são realizados diagnósticos e levantamentos de informações (frequentemente através de contratação de consultorias) que possibilitam a definição de futuras intervenções do Banco. Embora estes estudos acarretem despesas consideráveis, não se tem notícia de que tenham beneficiado amplamente a administração educativa: ao que parece, sua intervenção tem-se limitado à auto-alimentação da própria cooperação técnica. Para a continuidade do processo, contribui também a atuação de consultores de caráter permanente do Banco (nacionais e estrangeiros) além de outros, contratados *ad hoc* no decorrer de determinada negociação, inclusive junto ao próprio quadro do serviço público. O quadro de consultores constitui um suporte para o Banco durante o longo processo de identificação de projetos, especialmente no interregno das missões de negociação (Fonseca, 1991, p.21-22).

Essa passagem chama a atenção para várias questões, que podem inclusive ser melhor compreendidas tendo em mente o quadro 4.2 citado anteriormente. Como se pode ler, a autora questiona os benefícios colhidos pelo país em função dos gastos que os projetos envolvem (lembrando, novamente, que todo o financiamento do Banco demanda uma contrapartida nacional de recursos). Assim, para receber o crédito total de US\$102 milhões que o país teria tomado emprestado durante os vinte anos no setor educacional, o Brasil teria aplicado US\$ 217 milhões como contrapartida, ficando com uma dívida de cerca de US\$80 milhões³⁰⁷. Mas além disso, o país arcaria com custos indiretos, necessários no processo de negociação do projeto (identificação, preparação e definição dos projetos que podiam exigir entre 3 a 8 anos de execução), realização de diagnósticos, utilização de consultorias, viagens de reconhecimento aos Estados, recepção das missões, entre outros pagos

³⁰⁷ Ainda, sendo um financiamento, há as despesas com encargos (juros e taxas) e ajuste cambial que encareciam o projeto. Em dezembro de 1990, tendo pago US\$41.690 milhões de amortização da dívida, o Brasil deveria cerca de 59% dos empréstimos (dívida a amortizar US\$60.403 milhões). Mas com a incorporação dos ajustes cambiais (US\$21,9 milhões), o valor da dívida ainda corresponderia a 80% dos empréstimos (Fonseca, 1991, p.20).

pelo governo brasileiro (Fonseca, 1991, p.20-1). Projetos planejados para durarem 4 anos demandavam em geral quase o dobro do tempo para serem executados, o que também encarecia e aumentava os custos. Mas, além de defender que os empréstimos não eram financeiramente interessantes para o Brasil, a autora chamaria a atenção para a função dos estudos empreendidos nos projetos justamente para a “auto-alimentação” e perpetuação da cooperação técnica. De fato, como veremos, a maior parte dos projetos foram surgindo do desdobramento dos que lhes antecederam, tendo várias versões, que garantiram a continuidade da atuação do Banco em termos federais até o Fundescola.

A autora segue e exemplifica as suas observações a partir do projeto Nordeste – que seria a continuação do terceiro projeto (Edu rural) –, e cujas primeiras ações de identificação do projeto teriam começado no início dos anos 1980, indicando um período de 9 anos de envolvimento, mas ainda em fase de implementação, numa negociação repleta de idas e vindas entre o Banco e o MEC, oscilando de acordo com as instabilidades administrativas e políticas³⁰⁸. Nesse sentido, Fonseca (1991, p.23) indicava a sobrecarga técnica e financeira que o projeto já apresentava para o MEC e para os Estados antes mesmo de ser aprovado, entre o que incluía:

[...] (a) a realização de 21 estudos e diagnósticos no âmbito do MEC e dos estados, alguns entre eles exigindo a contratação especial de consultores; (b) a destinação de recursos adicionais do MEC para os Estados para o desenvolvimento de ações preliminares à implantação do projeto; (c) a elaboração de, no mínimo, cinco propostas de programação, envolvendo participantes de vários Ministérios, dos Estados e de órgãos regionais de desenvolvimento, entre outros; (d) o trabalho de recepção a sucessivas missões do BIRD, que consomem significativos esforços técnicos e financeiros, tanto do Ministério quanto dos Estados.

A tese de Marília Fonseca, posteriormente publicada com o título *La Banque Mondiale et l'éducation au Brésil (1971-1990)*, defendida na Université de Paris V – René Descartes em 1992, na qual analisava com

³⁰⁸ Marília Fonseca escreve em 1991, e o projeto Nordeste só seria aprovado dois anos depois, em 1993.

detalhes todos os financiamentos realizados pelo Banco Mundial no país até então, ainda teria pouca repercussão no país, até porque não teria sido publicada nem traduzida ao português (Fonseca, 1992). No entanto, os acontecimentos políticos e econômicos internos e externos esquentaram de vez o debate e trouxeram o Banco Mundial para o centro da cena, com uma contestação mais feroz sobre as suas políticas e financiamentos na educação brasileira. Nesse período, os debates sobre ajuste estrutural já avançavam e *as ideias neoliberais começaram cada vez mais a dar o tom*, mobilizando defensores e críticos de todos os lados.

A publicação de uma entrevista com Marília Fonseca nas páginas amarelas da revista *Vêja*, em 1994, com o polêmico título “O Banco do império”³⁰⁹, causaria ainda maior controvérsia e teria ampla repercussão, colocando a atuação do Banco Mundial na área educacional na mira de críticas mais vorazes. Nela, a autora apontaria questões tão ou mais cruciais que o alto valor do financiamento para desestimular a continuidade dos acordos. Além dos custos financeiros, a autora citaria um estudo do próprio MEC, descoberto no lixo do Ministério, que indicava que os projetos não trariam benefícios pedagógicos, sinalizando, também, a falta de curiosidade das autoridades em examinar os resultados dos financiamentos³¹⁰. Mas, ainda, ressaltaria como a lógica de financiamento do Banco seria incompatível com os investimentos sociais, lembrando que a organização não é uma entidade filantrópica, e que trata a educação como um investimento econômico-financeiro, esperando retornos para além dos benefícios sociais, o que não condiziria com a lógica da educação pública. De modo que ressaltava a preocupação do Banco, controlado majoritariamente por países ricos e com a ambição de dar as grandes linhas políticas para a economia mundial, de vincular a

³⁰⁹ Ela foi citada, ainda, por alguns dos agentes por mim entrevistados como a “inimiga” número um do Banco: “que não vê nenhum valor no nosso trabalho” (por Madalena Santos); entrevista concedida à autora em 12/10/2010. “Aquela moça das páginas amarelas da *Vêja*, ela não entendeu nada do Banco” (por Claudio de Moura Castro); entrevista concedida à autora em 16/12/2011.

³¹⁰ Fonseca cita pesquisa da Universidade do Ceará, que observou que os estudantes das escolas envolvidas nos projetos do Banco Mundial não apresentavam melhora de desempenho em português, matemática, nem nas repetências e desistências, indicadores criados pelo Banco. Ainda, citando estudo da Fundação João Pinheiro, a autora indicava a inadequação dos projetos diante das precariedades das escolas atendidas: numa delas se tinha comprado um freezer, que não podia ser ligado por falta de energia elétrica; em outra a professora agradecia o treinamento, mas não conseguia lecionar devido à falta de cortinas na sala de aula, que fazia que os alunos se amontoassem em um canto para não pegar sol, sem prestar atenção na lousa (Fonseca, 1994, p.7-8).

educação à uma preocupação com o crescimento demográfico. Na base dessas preocupações – citando discursos dos presidentes do organismo – estariam a pressão que o crescimento dos países pobres geraria por alimentos (provocando inflação nas economias centrais) e, mais ainda, a preocupação das explosões sociais provenientes do aumento da pobreza, que os financiamentos em educação poderiam contribuir para evitar.

Para finalizar, uma das maiores contribuições de Fonseca (1994) é o destaque dos mecanismos pelos quais o Banco Mundial “influencia, convence, seduz”, além de ajudar a liberar verbas no Brasil, o que se sabia ser difícil.

Um funcionário, quando convocado para participar de um projeto passa a ganhar mais que os colegas, tem direito a viagens internacionais constantes, diárias pagas, cursos no exterior. Quem paga essas despesas é o país. Ao contrário do que se imagina, gasta-se um bom dinheiro com missões preliminares, estudos e viagens, que às vezes duram muitos anos. Houve um ano em que só essas missões custaram o equivalente a 13% de toda a verba disponível do MEC para o ensino básico. Um outro aspecto é que conseguir um lugar de consultor do Banco Mundial também é o sonho de muita gente. Você pode ganhar gratificações muito superiores ao seu salário como professor de faculdade ou trabalhando no serviço público. Temos casos de ex-secretários de Estado e ex-dirigentes do serviço público que são consultores. Mesmo pessoas de responsabilidade na administração pública são atraídas pelo Banco. É natural que nem sempre tenham condições de assumir uma postura isenta para julgar esse ou aquele projeto.

Juntando essas percepções críticas de quem acompanhou por dentro do MEC a dinâmica das negociações dos projetos, ao diagnóstico final – talvez mais conhecido – de que havia a falta de uma política do governo brasileiro para o setor educacional no Brasil, o que fazia com que os nossos gestores aceitassem “qualquer projeto que lhes apresentem”, até porque assim poderiam “mostrar serviço” e anunciar periódicas “revoluções” na educação, o artigo de Marília Fonseca marcou o início de uma polêmica que seguiria toda a década (1994, p.10).

Além do contexto conturbado do período, foi apenas na primeira metade dos anos 1990 que os financiamentos do Banco Mundial para a educação brasileira alcançaram um volume maior de recursos. Dos módicos 2% que os projetos educacionais representavam na década anterior, eles passam a representar 22,1% do total de recursos emprestados pelo Banco ao Brasil no final do período de 1991-1994³¹¹.

Os números apontavam alguns projetos importantes do período, negociados ora em parcerias com o MEC, como foi o caso do Projeto Nordeste (2 e 3) e do projeto de educação básica no Paraná, ora diretamente com as Secretarias de Estado da Educação, como ocorreu em São Paulo (*Innovations in Basic Education Project*) e também em Minas Gerais (o Pró-qualidade, *Basic Education Quality Improvement Project*)³¹².

No entanto, quando Fernando Henrique Cardoso assume a presidência da República, algo muda com relação ao período avaliado por Fonseca. O governo, que ficaria oito anos no poder, propõe uma Reforma do Aparelho de Estado, ou, como disseram alguns, uma “modernização do Estado” (Schwartzman, 2012), com um discurso sobre a revisão das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade, tendo em mente a mudança de um Estado provedor para um Estado Gestor. A educação teve a sua vertente sob a coordenação de Paulo Renato Souza numa “revolução gerenciada”³¹³. Nesse caso, as políticas do governo, inclusive as do setor educacional, começavam a parecer mais claras, ter continuidade e, como perceberam alguns autores, convergentes às políticas do Banco Mundial. O contexto de transformações, o tom neoliberal dos debates, a orientação do novo governo, o crescimento do financiamento do Banco Mundial para a educação e o alinhamento do novo ministro com o organismo provocou uma onda de críticas, como mostrarei mais adiante.

³¹¹ Na composição setorial dos empréstimos do Banco para o Brasil, a educação representou 22,1% dos compromissos de 1990-1994; 5,25% de 1995-1998, e 8,2% de 1999-2002. A média de 1990-2001, seria de 11,7% dos compromissos. Cf. *Brasil Avaliação da Assistência ao País* (2003, p.9; 49).

³¹² Trata-se do *Innovations in Basic Education Project* (de 1991 a 1998) em São Paulo; *Northeast Basic Education Project 2* (de 1993-1998) e 3 (1993 a 1999) e *Paraná Basic Education* (1994 a 2001), negociados com o MEC; *Basic Education Quality Improvement Project* (de 1994 a 2002) – Pró qualidade, em Minas Gerais, projeto que será citado posteriormente na análise das relações de Claudio de Moura Castro com o Banco Mundial.

³¹³ Ver *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado* (Brasil, 1995). Com “revolução gerenciada” faço referência do próprio título do livro de Paulo Renato sobre o balanço da sua gestão (Souza, 2005). Tratarei mais detalhadamente da gestão de Paulo Renato Souza no MEC a seguir. A intenção, por ora, é apenas salientar as críticas no período.

Em 1995, algumas publicações na área de educação tratariam do tema, já com ampla divulgação. Para citar alguns exemplos, uma das publicações importantes foi o livro *Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública* (Gentili (Org.), 1995), mas também foi lançado *Política Educacional: impasses e perspectivas* (Oliveira (Org.), 1995), e no ano seguinte, publicou-se *O Banco Mundial e as políticas educacionais* (Tommasi; Warde; Haddad (Org.), 1996)³¹⁴. A partir de então, surgem vários estudos sobre o tema, sobretudo nos departamentos de educação, tornando essa a política setorial mais estudada da atuação do Banco no Brasil ³¹⁵. No Brasil dos anos 1990, Consenso de Washington, neoliberalismo e reforma do Estado começaram a ser criticados lado a lado. E o Banco do Império virou sinônimo de neoliberal.

Nesse período, o projeto Nordeste seria reformulado, e a sua continuidade seria dada através de outro projeto, o Fundescola. Esse acabou por fazer parte do último pacote de acordos fechados pelo Banco Mundial com o MEC com o governo brasileiro, que, nas suas três versões, tomaram mais de 10 anos de financiamento (1998 a 2008), e cuja estrutura e objetivos, por fim, foram assimilados pelo próprio Ministério³¹⁶.

Os financiamentos em educação se estabilizariam em uma média de 11,7% dos compromissos ao final da década. Contudo, mesmo mantendo a maior parte de recursos para os setores de infraestrutura, comparando com o padrão de financiamentos da década anterior, notamos algumas mudanças. Começam a ganhar maior visibilidade no país os financiamentos ligados ao meio ambiente (na esteira da “Revolução verde” do organismo dos anos 1980), proteção social, e, mais ainda,

³¹⁴ Marília Fonseca publica um artigo em cada um desses livros. Ver Fonseca 1995 a; 1995 b; 1996. E também apareceria falando do Banco Mundial em outros jornais, como no Diário de Pernambuco (Pesquisadora crítica área educacional. *Diário de Pernambuco*, Recife, p. B3 - B3, 04 mar. 1995), no Correio Braziliense (Empréstimos do BIRD e do BID dão prejuízos ao País. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 10 - 10, 27 ago. 1995), e no jornal da FIESP/SESI/SENAI (O inútil dinheiro internacional. *Notícias-FIESP/SESI/SENAI*, São Paulo, p. 26 - 31, 15 jan. 1996).

³¹⁵ Ver, desse período, os estudos de Roberto Leher (1998), Francis Nogueira (1998), Maria Abadia da Silva (1999), Sonia M. Portella Kruppa (2000), além de outros de Marília Fonseca (1996, 1998).

³¹⁶ Fora dos financiamentos do MEC, o PADCT, com o Ministério da Ciência e Tecnologia, também ganha segunda edição no período, já no governo FHC.

educação e administração pública³¹⁷. Esse último setor, em especial, só começa a ganhar relevância no governo Fernando Henrique Cardoso, representando 10% dos compromissos do Banco com o Brasil entre 1995-1998, e já 20,1% entre 1999-2002³¹⁸.

Quadro 4.1.3: Composição setorial dos empréstimos do BIRD ao Brasil (com compromissos e desembolsos), 1980-2002

Setor (percentual)	1980-1989			1990-2001		
	Compr.	Desemb.	%	Compr.	Desemb.	%
Agricultura	32,5	31,6	40	13,4	8,1	27,4
Educação	2	1,6	5,6	11,7	11,5	10,6
Meio-ambiente	0,9	0,7	2,2	6,2	5,6	12,4
Finanças	12,7	13,8	5,6	8,9	9,4	6,2
Saúde	2,8	2,7	5,6	6,9	6,1	5,3
Infraestrutura	43,4	43,6	31,1	28,7	27,1	24,8
Transporte	13	11,6	11,1	16,5	12,8	14,2
Energia	21	21,1	12,2	5,8	7,8	4,4
Água e saneam.	9,5	10,9	7,8	6,4	6,5	5,3
Adm. Pública	0,2	0,2	1,1	11	14,9	5,3
Proteção social	0	0	0	9,9	14	4,4
Desev. Urbano	5,4	5,7	8,9	3,2	3,3	3,5
TOTAL	100%	100%	100	100%	100%	100

Fonte: *Brasil Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País* (Banco Mundial, 2003, p.49).

³¹⁷ A partir dos anos 1990, além dos projetos voltados diretamente à educação, componentes educacionais começaram a fazer parte de projetos mais amplos, ligados à administração pública em alguns estados, como ocorreu inicialmente no Paraná e no Rio Grande do Sul, e com importância muito reduzida em dois projetos ambientais, no Mato Grosso, o Polonoroeste e o Pordeagro / Planaflo, mas que aumentaria muito a partir de meados dos anos 1990.

³¹⁸ Entre 1991 e 1994, os compromissos para esse setor não existiam (0%). Cf *Brasil Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País* (Banco Mundial, 2003, p.9).

Após esse período, haveria uma mudança na estratégia de financiamento do Banco Mundial no Brasil, e os projetos de vulto começaram a ser fechados com os governos dos Estados. Foi o que ocorreu com o Ceará (Projeto Escola Novo Milênio, que dá continuidade a componentes do Fundescola), Bahia (*Bahia Education Project*, 1 e 2) e Pernambuco (*Pernambuco Integrated Development: Education Quality Improvement Project*).

No entanto, diante da repercussão pública (e política) que o Banco Mundial teve nos debates educacionais naquele contexto, poderia causar certa estranheza reparar que a quantidade de recursos emprestados pelo organismo ao Brasil não foi muito representativa quando comparada ao tamanho do orçamento público do setor – i.e, no caso, quando comparada ao orçamento do próprio Ministério da Educação. Mas, diferente do que defendem, por vezes, alguns estudiosos que combatem as críticas sobre a influência do Banco Mundial no Brasil³¹⁹, isso não quer dizer que os recursos aportados pelos financiamentos, e em especial para o setor educacional, não tenham tido relevância. Ao contrário. Primeiramente, pelas características do próprio Banco Mundial, como se argumentou no primeiro capítulo, ideias e financiamento andam juntos. Mais do que isso. Quem corrobora o argumento dado anteriormente por Kapur (2002) sobre o diferencial do Banco Mundial, é Claudio de Moura Castro, ex-funcionário tanto do Banco Mundial quanto do BID, e que, veremos, é membro importante da *intelligentsia* a ser analisada. Seu relato ajuda a lembrar a especificidade do *modus operandi* do Banco Mundial, que também se aplica a um país como o Brasil.

Essa é uma coisa muito importante no Banco, o poder do dinheiro. [...] Quer dizer, esse dinheiro lubrifica a máquina administrativa. É uma vaselina, de fazer com que essas mudanças sejam possíveis. Então isso é parte da lógica. A ideia do “vamos fazer uma consultoria”? Ninguém quer consultoria. A UNESCO é uma

³¹⁹ Como o fez publicamente o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso em palestra no CEBRAP em 15/08/2008, denominada “Um mundo surpreendente”. Claudio de Moura Castro também reitera que os países mais afluentes / ricos estão em melhor posição para resistir condicionalidades que tem um preço político maior, como o caso do Brasil, onde o banco de desenvolvimento nacional, no caso o BNDES, empresta 3 vezes mais recursos no país do que todo o Banco Mundial em todo o mundo (Castro, 2011).

consultoria, a UNICEF é uma consultoria, a OIT é uma consultoria. Por que que ninguém presta a atenção para eles? Não é? Ninguém presta atenção. Qual é o poder da UNESCO? Zero. Qual é o poder da OIT? Próximo de zero. Por quê? Porque não vende. Essa consultoria não tem... ela não vence a máquina [burocrática do país]. O que faz com que a consultoria seja eficaz é o dinheiro que vem por trás. Aí você tem realmente um substrato importante. É... essa conjunção. O poder intelectual que você compra com esse dinheiro, ele age numa área. Mas é uma área sem poder ou com pouco poder. O dinheiro do projeto, ele suborna a burocracia. Então são as duas coisas que vem junto. [...] O dinheiro permite a você impor as suas ideias³²⁰.

De modo que os projetos financiados no setor educacional brasileiro foram uma porta de entrada privilegiada das ideias do Banco Mundial no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990. Em vários sentidos, os projetos financiados serviram como uma via de disseminação de valores e crenças, além de práticas e técnicas. Como mencionado, a negociação e aprovação de um financiamento pode se prolongar por anos, e a implementação dos projetos por muitos outros. Além disso, a aprovação e negociação garantem não apenas a fonte de recursos financeiros, mas, principalmente, como me relatou um dos funcionários do Banco Mundial, o *assento* de seus funcionários nas mesas de decisões estratégicas do governo no Brasil³²¹.

Esse assento privilegiado e seletivo é um dos locais mais importantes de apresentação das ideias do Banco e remete à dimensão *persuasiva* dessas relações. Nessa posição de acesso bastante restrito, os funcionários não apenas participam de decisões governamentais, onde exercem influência. Esse *métier* promove a *circulação de ideias, práticas e saberes*, envolvendo detalhes de formulação, planejamento e implantação de políticas públicas específicas. Além disso, os recursos financiados aos projetos possibilitam a contratação da consultoria de especialistas e a encomenda de estudos, permitindo que o Banco encontre seus

³²⁰ Entrevista realizada, e transcrita, pela autora com Claudio de Moura Castro em 16/dez/2011.

³²¹ Como descrevi anteriormente com relação ao Bolsa Família. Entrevista com Ricardo Rocha Silveira, que trabalha nas operações do Banco ligadas à educação, em 11/05/2009.

interlocutores que ajudam a emprestar a necessária legitimidade nacional ao projeto.

Ainda, muito do funcionamento do Banco Mundial gira em torno da viabilização, negociação e, finalmente, implementação dos projetos (em andamento ou em prospecção). E é em torno deles que se mobilizam as missões e se produzem dezenas de estudos sobre o setor educacional brasileiro, além da promoção de eventos, cursos e até mesmo viagens aos gestores públicos para aprenderem práticas *in loco* com outros gestores (*study tours*)³²². É nesse caminho que se pode observar melhor como o Banco Mundial não atua sozinho. Ele mobiliza vários interlocutores nacionais para alcançar seus objetivos, que é por onde seguirá a análise.

Tendo visto o papel dos financiamentos, porta de entrada para a circulação de ideias e pessoas, passo a tratar dos principais interlocutores brasileiros do Banco Mundial.

³²² Entrevista com Madalena dos Santos, realizada em 12/10/2010. Ela seria uma das duas “cabeças” do Banco Mundial no Brasil para os projetos na área da educação, como denominou Castro (2011), ao lado de Barbara Bruns.

4.2. Agentes nacionais: convergências entre o Banco Mundial e o Brasil

Muito se analisou a respeito de como o Banco Mundial impôs políticas ao país, sobretudo nos anos 1990, como mencionado. As análises sobre a atuação do Banco Mundial em educação, que brotaram naquele período, tiveram uma importância ímpar, sobretudo política, ao denunciar dimensões coercitivas da atuação do Banco Mundial e chamar atenção para essa problemática.

Por outro lado, tais análises parecem trazer, ao mesmo tempo, uma espécie de ranço, que parece ecoar em quase toda a bibliografia que se debruça sobre as relações no campo educacional entre o Banco Mundial e o Brasil. Nas palavras de Luiz Antônio Cunha, as análises continuam um “axioma implícito”, “uma forte atitude de auto-piedade diante do que se supõe ser a imposição das agências internacionais à educação brasileira”, um “sentimento de autocomiseração” que, de certa forma, bloqueia a visão dos fatos (Cunha, 2002, p.104-5).

O diagnóstico não é apenas de Luiz Antônio Cunha. Como também apontou José Luis Coraggio, “é comum ouvir que o Banco Mundial vem *impondo* políticas homogêneas para a educação, não apenas na região, mas em todo o mundo. Esta tese é plausível: as declarações do próprio Banco Mundial, a simultaneidade com que vêm sendo empreendidas as reformas educativas nos distintos países e a homogeneidade discursiva que as envolve parecem confirmá-la” (1996, p.76). Mas, frequentemente as convergências e alinhamentos entre segmentos e grupos dos dois lados acabam ficando marginais ao debate. Para Coraggio,

Ao mesmo tempo, porém, há sinais de que outros atores também estão operando ativamente e são co-responsáveis pelo resultado. Sem admitir a eficácia dos atores locais, não se poderia explicar por que, no Equador, a reforma educativa e a política de melhoria da qualidade da educação, financiadas pelo Banco Mundial, não incluem a educação indígena bilíngue enquanto na Bolívia ela foi considerada um componente central da reforma educativa também financiada pelo Banco. Nem sequer se poderia explicar por que o Banco Mundial concordou em financiar um investimento

significativo na modernização universitária argentina, enquanto seus principais porta-vozes usualmente insistem na conveniência de reduzir o investimento público na educação superior. Tampouco se explicaria por que em alguns países os empréstimos do Banco Mundial priorizam o investimento em livros didáticos e minimizam aqueles realizados em infra-estrutura, ao passo que, em outros, continuam atribuindo prioridade à construção de edifícios em detrimento da melhoria das condições que afetam diretamente a qualidade do ensino. (1996, p.76)

Se as explicações sobre elementos de imposição / coerção estão de fato calcadas em uma parte importante das relações entre o Banco e o Brasil (como salientaram os autores que falaram das condicionalidades, políticas de ajuste estrutural, subordinação dos demais setores às medidas macroeconômicas), por outro lado, as relações entre o Banco e o país acabam por ser mais complexas. Em outras palavras, quando tratamos da repercussão das ideias e soluções do Banco Mundial no setor educacional brasileiro, reparamos que o resultado dessas relações envolve tensões e controvérsias, mas também convergências, amparados em um compartilhamento, por vezes, de uma “visão do mundo” entre setores do Banco e os intelectuais-*policymakers* do país. Como analisou Luiz Antônio Cunha (2002), além dos interesses do Banco no país, há os do país no organismo, o que já demanda uma análise de mão dupla, considerando a capacidade dos países de influenciar na elaboração das diretrizes dessas agências. E nesse caso, tratando-se do Brasil, é importante considerar que a condição desse país não pode ser pensada de forma homóloga a dos demais países da América Latina. Ou seja, não se pode espelhar as relações dos países vizinhos com o Banco Mundial em um país com o poder e estrutura do Brasil (o que Cunha (2002) denominou de “falácia de composição”).

Complementarmente, aquelas análises dariam poucas pistas, como também ressalta Cunha (2002), não apenas das resistências e contradições dessas importações, mas também sobre o modo como os países “têm condições de influir na elaboração das diretrizes dessas agências” e, mais ainda, sobre

[...] grupos sociais (classes, frações de classe, famílias) que têm *identidade tendencial de interesses* com o que essas agências prescrevem para a política econômica e social dos diversos países do mundo. Enfim, o sentimento colonizado leva ao pensamento de que todo brasileiro é cumpridor de ordens dos senhores do mundo e seu complemento, a identificação autocomplacente com seus senhores (Cunha, 2002, p.105, grifo nosso).

No caso do Brasil, tal pressuposição ignoraria a força da nossa diplomacia, o ir-e-vir de quadros entre os organismos internacionais e o governo brasileiro (que pode ser ilustrado com vários exemplos do primeiro e segundo escalão dos governos), e o fato de que, aqui, a atuação das agências internacionais é conhecida por dentro: nossos “técnicos não são apenas executores, mas têm capacidade propositiva, cujo alcance vale a pena indagar” (Cunha, 2002)³²³. E, nesse sentido, deixaríamos de perceber, com base no que Dezalay e Garth (2000, 2002) analisaram em relação a processos de circulação de ideias na América Latina, que quando as relações fluem entre os *lados envolvidos*, é por que há, em alguma medida, um solo fértil no país receptor do recurso, das ideias e práticas.

De acordo com esses autores (Dezalay; Garth, 2000), a importância que ideias e práticas ganham em um dado contexto depende fundamentalmente de como elas são *recebidas, apropriadas, adaptadas, traduzidas* dentro dele, incluso aí o papel de grupos ou partes da elite. Nesse sentido, uma chave importante para compreender as mudanças institucionais e para a institucionalização das mudanças seria o que os autores chamam de “paralelismo estrutural” entre processos nos países exportadores e importadores, ou melhor, similaridade estrutural na posição de atores – no que diz respeito aos poderes econômico e político – tanto ao Sul quanto ao Norte do globo (Dezalay; Garth, 2000, p.164). Nessa linha, exportações simbólicas tenderiam a ser mais bem-sucedidas

³²³ Cunha cita, entre outros, Paulo Renato Souza, que antes de ser nomeado Ministro da Educação era funcionário do BID, Paulo Paiva, que após sair do Ministério do Trabalho passou a ocupar uma gerência dessa agência, Cláudio de Moura Castro (ex-funcionário da OIT, do Banco Mundial e do BID), e João Batista Araújo e Oliveira (ex-funcionário do Banco Mundial e da OIT) que apoiaram, como consultores, Paulo Renato Souza. Oliveira teria chegado a ocupar, por um ano, o importante cargo de secretário-geral do Ministério (Cunha, 2002, p.105; 111). Sobre essa circulação. Para uma leitura sociológica de processos de circulação transnacional na administração pública, ver Saunier (2004).

quando há *homologias estruturais*, isto é, homologias de posições, entre o *Sul* e o *Norte*.

[...] na verdade, quando as estruturas se encaixam particularmente bem, as exportações não são nem mesmo vistas como exportações. Isso não se deve apenas ao fato de que todos os lados acreditam nos mesmos referenciais gerais e nas mesmas formas de resolver os problemas, sejam eles a igreja, as entidades de direitos humanos, a importância de ter bom crédito, a estabilidade e a credibilidade da economia ou o meio ambiente, embora esse tipo de concordância seja importante. O que é especialmente relevante é o fato de que suas estratégias os levam a fazer o trabalho de seus parceiros internacionalizados. Da mesma forma, noções de dominância ou dependência tornam-se invisíveis e naturalizadas. O que importa é o paralelismo”. (Dezalay; Garth, 2000, p.165).

Essas considerações estimulam a busca por novas interpretações para as relações entre o Banco Mundial e o setor educacional brasileiro no período, tendo em conta, também, as *confluências* e *convergências entre as partes*, possíveis pela homologia de posições. A partir daí, o estudo das relações entre o Banco Mundial e o Brasil no setor educacional podem ganhar um novo enfoque. Como propõe Cunha (2002) – e que poderia nortear uma agenda de pesquisas:

A análise da elaboração e da implementação das políticas educacionais deve partir da identificação dos grupos envolvidos. Isso quer dizer que devem ser identificados os grupos que têm interesse material e/ou simbólico nas políticas em questão e seus oponentes. Devem ser identificados grupos concretos com interesses concretos, não interesses que o analista atribui porque acha *lógico* que assim seja. Mais do que conexão *lógica*, é preciso buscar conexão *sociológica*. (Cunha, 2002, p.110, grifo nosso em sociológica).

No caso brasileiro, chama a atenção nesse período *o papel* que um grupo de pessoas – que envolve *policymakers*, especialistas em educação, intelectuais, funcionários do governo, professores universitários, entre outros –, isto é, que uma *intelligentsia* teve na acomodação de ideias e

práticas que, se sugeridas pelo Banco, não pareciam estranhas para esse grupo de interlocutores nacionais, coautores e também propositores de ideias.

A hipótese é que foi se firmando, no Brasil, um solo bastante receptivo com relação às políticas e recursos do organismo, sobretudo a partir dos anos 1990. De modo que poderíamos pensar em *convergências*, e não apenas divergências ou consentimentos (Silva, 2002), entre o Brasil e o Banco Mundial na área educacional. Muitas vezes eles convergem e reforçam argumentos, e outras eles até antecipam (com o que alimentam os argumentos do Banco), alguns elementos, diagnósticos, orientações, valores e crenças disseminados nos discursos desse organismo.

Essas *convergências* começam a chamar mais atenção na medida que um dado grupo foi ganhando legitimidade política e social, e consagrando suas ideias em um certo espaço de discussão pública sobre os rumos das políticas educacionais no país. Interessa, nesse sentido, conhecer algumas das suas ideias, mecanismos de atuação e relações com a próprio Banco Mundial.

Mas, qual o perfil dos interlocutores do Banco Mundial no Brasil? A partir da documentação coletada, escolhi analisar membros de uma *intelligentsia*, como já mencionado, que tiveram uma interlocução importante com o Banco Mundial na área de educação. São eles, Claudio de Moura Castro, Simon Schwartzman, mas também Eunice Durham e o ex-Ministro da Educação Paulo Renato Souza³²⁴.

Acredito que esses agentes, escolhidos cuidadosamente com base no material empírico disponível, fazem parte de um grupo *heterogêneo*, mas que, a meu ver, que forma uma espécie de *rede social que se apoia*, que dialoga direta ou indiretamente por vários anos, e que *partilha um conjunto de ideias e valores*. Se divergem em algumas temáticas, partilham pressupostos e, principalmente, uma *visão de mundo*, e, dentro dela, uma *visão sobre a educação*. Os itinerários não são idênticos, mas nos fornecem elementos que ajudam a enriquecer a compreensão das condições sociais da produção, reprodução e legitimação de ideias. Os membros dessa *intelligentsia* têm formações diferentes, mas quando se trata da política educacional atuam

³²⁴ Outros nomes serão citados no decorrer do capítulo, como João Batista Araújo e Oliveira; Maria Helena Guimarães de Castro, entre vários outros.

de forma complementar (alguns com maior circulação internacional e também publicações em inglês e espanhol, outros com maior atuação no Brasil, instituições nacionais e publicações em português), em instâncias nas quais influenciaram diretamente na tradução e acomodação de ideários, articulando-os e moldando-os quando da formulação de políticas públicas nacionais.

O material nos possibilita identificar, também, que se trata de um *grupo coeso*, predominantemente formado por acadêmicos-especialistas-gestores (e não apenas burocratas), ou *technopols*, como chamarão Dezalay e Garth (2002). A passagem de várias dessas pessoas por algumas instituições também chama a atenção para o papel dessas no fornecimento privilegiado de *interlocutores* para o Banco Mundial no Brasil. Se os anos 1990 possibilitaram que o Banco Mundial alcançasse a relevância que alcançou, o terreno fértil para as suas ideias e práticas no Brasil foi sendo preparado desde, pelo menos, quase duas décadas antes, nos anos 1970. Quando Fernando Henrique Cardoso chega ao poder, a gestão de Paulo Renato Souza no Ministério da Educação vem coroar os esforços de ambos os lados, como veremos no capítulo a seguir.

5.

Instituições e pessoas: os interlocutores do Banco Mundial no Brasil

Os primeiros projetos financiados pelo Banco Mundial para o setor educacional brasileiro, como mencionado anteriormente, começaram na década de 1970. Mais pontualmente, em 1971, seis anos após a aprovação do primeiro projeto educacional na América Latina, com o governo chileno³²⁵. Mas, como de praxe, antes de aprovar os projetos, o Banco Mundial já havia mobilizado uma série de missões e realizado vários estudos, a maioria publicados em inglês, sobre o Brasil. Dentro dos procedimentos internos do organismo, antes de aprovar os financiamentos, este encomendava diagnósticos e estudos dos países solicitantes de recursos e empreendia *missões* – termo do próprio Banco – com seus funcionários aos territórios desses países. Aliás, a escolha da palavra *missão*, parte do vocábulo do Banco, já pode nos dar algumas pistas sobre o olhar “colonizador/conquistador” que ele tinha sobre os países em desenvolvimento, ou de “terceiro mundo”. Como analisou Carnoy (1971, p.309), a mesma mistura de motivos humanitários e de lucro que estimulariam a intervenção norte-americana na educação do sul por meio século após a Guerra Civil, também embasaria a assistência norte-americana para o desenvolvimento econômico e social um século depois. Haveria um sentimento generalizado de que os Estados Unidos – um país rico – deveria devotar parte dos seus recursos – tanto públicos quanto privados – para auxiliar que os pobres alcançassem níveis mais elevados de vida (Carnoy, 1971, p.309).

O objetivo das missões do Banco Mundial era sempre recolher dados e informações sobre os países para pensar ações que, fazendo parte dos projetos financiados, iriam criar nos países em desenvolvimento as “benesses” e “qualidades” dos países desenvolvidos. Assim também as

³²⁵ Sobre os financiamentos do Banco Mundial para a educação chilena, ver Astudillo (2007). O Chile, como se sabe, foi considerado o laboratório das políticas neoliberais na América Latina. Sobre esse assunto, ver capítulo 7 de Dezalay e Garth (2002), “The paradox of symbolic imperialism: the Southern cone as an explosive laboratory of modernity”.

recomendações do Banco, mesmo quando calcadas em políticas e estratégias globais, quando da aterrissagem em terras nacionais, eram remodeladas com base em um certo tipo de conhecimento do contexto nacional.

Ainda, com o início das suas atividades, era tido como necessário ao Banco, dentro da sua lógica de funcionamento, conhecer minimamente a economia dos países que lhe interessava financiar, para definir estratégias, setores, e, sobretudo, medir os *riscos* dos empréstimos que seriam aprovados nos anos seguintes. Em alguns desses países, poucos dados e análises estavam já organizados sobre o funcionamento da sua economia e dos diferentes setores, como solicitava o organismo. Assim, o Banco Mundial mergulhou com força, tanto no Brasil quanto em outros países da América Latina, colhendo e organizando dados, fazendo interpretações, propondo políticas e encontrando seus interlocutores nacionais³²⁶. Nessa linha, os estudos sobre o Brasil foram intensos desde os anos 1948³²⁷.

³²⁶ Desde o fim dos anos 1940 o Banco Mundial realiza estudos sobre o Brasil e outros países da América Latina. Apesar do foco na reconstrução dos países afetados pela II Guerra Mundial nesse período, há de se lembrar que, nos primórdios do BIRD, e sem a existência da AID, por um lado, e do BID, por outro, os países da América Latina constituíam quase 50% dos países membros do Banco Mundial e já recebiam financiamento desde 1948 (Chile, seguido pelo Brasil, Colômbia e El Salvador em 1949). Desde os seus primórdios o Banco enviava missões e produzia um grande volume de estudos sobre os países e seus setores econômicos – na sua nomenclatura, *Country Studies* e *Sector Studies*. Apesar da capacidade de pesquisa e produção de estudos do Banco Mundial nos seus primeiros anos não poder ser comparada ao volume e complexidade atual, chama a atenção que 2 anos após o início das suas atividades, já havia estudos sobre a Honduras, Brasil, Peru, Colômbia, Equador, Bolívia, México, Costa Rica, região do Caribe. Os primeiros empréstimos para a região vieram no mesmo período. Os dois primeiros foram para o Chile, em 1948, seguidos de projetos no México, Brasil, Colômbia e El Salvador em 1949 voltados especialmente para infraestrutura (energia, transportes, telefonia).

³²⁷ Antes da aprovação do primeiro empréstimo ao Brasil em 1949, o Banco já tinha empreendido, ao menos, dois estudos sobre o país: “Brazil Country Study” (1948, 140 p.), e “Direct foreign investments in Brazil” (1948, 19 p.), os dois publicados em inglês. Antes mesmo de terminar aquele primeiro projeto no país, mas com outros 4 sendo financiados em paralelo (3 na área de energia e 1 da recuperação da ferrovia Central do Brasil), três outros relatórios foram publicados: “Brazil – Current economic conditions and prospects” (1953, 36p.), “Brazil – notes on recent economic developments” (1953) e, com o mesmo nome do primeiro, “Brazil – Current economic conditions and prospects” (1954, 80p.). Do que está disponível, há mais dois relatórios específicos sobre o país em 1958: “Brazil – Current economic position and prospects” (1958, 73p.) e “Brazil – recent financial developments” (1958, 29p.), afora o estudo “The coffee problem”, que dedica um capítulo ao país (1958, 76p.). Alguns estudos mais amplos, com projeções e comparações de países, também começaram a incluir análises sobre o Brasil, como o “World economic growth, 1955-1962:

Do que foi possível localizar³²⁸, “Brazil – Current economic position and prospects”, de 1965 (World Bank, 1965), parece ter sido o primeiro relatório com análises mais pontuais sobre a educação brasileira produzido pelo Banco Mundial, e divulgado já no período da ditadura, iniciada em 1964³²⁹. Pela sua leitura e análise, já podemos tirar algumas informações preciosas.

Dividido em 5 partes, apresentava na primeira uma descrição de todo o sistema educacional (estrutura, educação primária, secundária e superior); na segunda tratava de *manpower* (mão de obra); na terceira, dos investimentos no setor (investimentos passados, custo por unidade e planos de investimento futuro); dedicava um capítulo aos problemas que tocavam o setor educacional e terminava com as recomendações.

Como se sabe, o contexto educacional brasileiro da época era bastante distinto do atual³³⁰. Com estatísticas não muito precisas, algumas aproximações eram apontadas no relatório³³¹. Da população de aproximados 80 milhões de pessoas, 10 milhões se ocupariam direta ou indiretamente da educação, com gastos que representariam em torno de US\$650 milhões por ano. A população estaria em franco crescimento (taxa

estimates based on existing projections” (1958), “External public debt: estimated service and principal amounts. Belgium, Brazil, Chile, Republic of Congo, Honduras, Japan, Luxemburg, Mexico, Panama, Paraguay, and Ruanda-Urundi” (1960), “International movements of private long-term capital”, e, para concluir, “External public debt: estimated service and principal amounts. Australia, Austria, Brazil, India, Israel, Italy, Yugoslavia” (1963). A partir de 1965 os relatórios do Banco Mundial sobre o Brasil ganharam maior periodicidade (praticamente anual entre 1965-2008, faltando apenas, pelo que pude coletar, nos anos de 1972, 1976, 1978, 1984), além de contemplarem um número maior de áreas de interesse. Em geral esses relatórios, classificados como *Economic reports*, continham múltiplos volumes.

³²⁸ Os documentos citados são os que pude ter acesso via página do World Bank na internet ou na pesquisa que fiz, *in loco*, no arquivo do Banco. A maioria dos relatórios mais antigos foram apenas recentemente disponibilizados ao público geral, via internet, devido a uma mudança na política de divulgação de material do Banco Mundial, que entrou em vigor em 01/jul/2010, mas que começou a disponibilizar alguns documentos apenas após 01/jan/2011. Cf. *Disclosure policy*. The new Disclosure Policy of the World Bank Group's Integrity. Disponível em português em <<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/8105278a4dce3ed3073c9b748e468429-0090012011/original/INT-Disclosure-Policy-Portuguese.pdf>>. Acesso em 10/05/2011.

³²⁹ Esse relatório possuiu 8 volumes, dedicando, além do relatório principal, um específico para cada uma das áreas: transportes, energia elétrica, telecomunicações, manufatura, indústria do aço, agricultura, e, por fim, um primeiro que trataria pontualmente de educação, justamente nos primórdios do interesse do Banco Mundial pelo setor.

³³⁰ Vigorava, no Brasil, a LDB de 1961. Na época, 12% da arrecadação de impostos federais e 20% dos impostos estaduais e municipais deveriam ser dedicados à educação. Cf. *Current economic position and prospects of Brazil – Volume VIII Education*, relatório WH-146a (World Bank, 1965).

³³¹ Na sequência, acompanho os argumentos do relatório.

anual média de 3%), e possuiria um número grande de analfabetos espalhados pelos 8 milhões de Km² do território nacional, composto de regiões com enormes diferenças em termos de recursos e padrões de vida. Apesar do crescimento das matrículas estar sendo mais rápido que o crescimento da população, a taxa de matrícula e permanência eram insatisfatórias. Na educação primária, apenas 50% da população em idade escolar (8 de 15 milhões) estavam matriculadas; a baixa qualificação dos professores e a inadequação das instalações e currículo resultariam em desperdício considerável – apenas metade das crianças matriculadas no primeiro ano iam para o segundo. No nível secundário, de responsabilidade dos estados, apenas 15% da população escolar da faixa etária respectiva estava matriculada. Apenas 4% dos estudantes estavam matriculados em cursos industriais e de agricultura, o que trazia como consequência uma escassez de técnicos, assistentes para profissionais e supervisores. Esse seria o “principal problema apresentado no setor educacional” (1965, p.i). Currículos muito acadêmicos e o sistema de exames representando uma série de barreiras, o que se tornaria muito difícil para um aluno médio seguir até a educação secundária. A educação superior seria responsabilidade de instituições autônomas, normalmente financiadas com recursos federais. O percentual de estudantes em relação ao grupo etário apropriado era de 3 a 5 vezes menor do que em países com desenvolvimento similar. A autonomia das faculdades dentro das instituições levaria a um desperdício das instalações e recursos financeiros.

Em termos gerais, o relatório apontava que o percentual de gastos nacionais com educação representava 3,5% do PIB em 1962 – valor levemente acima do proposto pela Carta de Punta Del Leste –, mas que pouca informação estava disponível sobre a distribuição dos gastos, além do que as contas seriam confusas. Mencionava que a eficiência dos gastos nos diferentes níveis era impossível de ser analisada em detalhes, mas que não havia cumprimento de prioridades, existia desperdício (construção de instalações muito luxuosas) e, em um período de desenvolvimento econômico, o país investia equivocadamente em programas acadêmicos tradicionais, em vez de técnicos, capatazes/supervisores e trabalhadores altamente qualificados.“ [...] O maior problema é engrenar os recursos disponíveis para a educação mais próxima das reais necessidades da economia” (World Bank, 1965, p.iii). Essa é uma das frases que, de certa

forma, resumia o olhar do Banco Mundial sobre a educação brasileira no período. Nesse sentido, acreditavam que faltavam pesquisas sobre o mercado de mão de obra (mercado de pessoal – *manpower market*) no Brasil, demandando maiores investimentos em educação técnica. Assim, desde o início já ficava claro o olhar que o Banco Mundial tinha, então, do que era necessário para a educação de um país periférico. Deveria se investir em educação técnica, para capacitar a mão de obra, o que, segundo ele, possibilitaria o crescimento econômico.

Entre as considerações finais do relatório, uma se referia ao nível secundário de educação, que deveria ser considerado de alta prioridade para o financiamento externo. Apesar dos esforços que já estavam sendo realizados no país tanto no setor público (com o auxílio tanto dos governos federais e estaduais), quanto no setor privado (em especial o SENAI, exemplo mais admirado pelo Banco³³²) e agências interessadas como a UNESCO, USAID e Fundação Ford, os resultados seriam insuficientes. Não aleatoriamente, como se viu no capítulo anterior, os primeiros projetos para a educação brasileira posteriores ao relatório, em 1970, foram aprovados nessa linha.

Na época da elaboração desse relatório, o Banco Mundial era centralizado em Washington, e de lá saíam as missões para vir ao Brasil colher dados para os estudos e diagnósticos. De modo que, ao chegar ao país, essas mobilizavam inúmeras instituições e pessoas para recolherem as informações de que necessitavam. Ainda, como assinala Luiz Cunha, sabe-se há muito tempo que “a inclusão num relatório de entidade internacional da posição de um grupo nacional faz com que essa posição fique reforçada”, de modo que o relatório final acabara por incluir, em alguma medida, “as opiniões dos nacionais, contratados ou consultados, assim como a dos técnicos da sede da agência” (2002, p.107)³³³.

De fato, a lista de pessoas consultadas apresentada no relatório possivelmente já tinha esse sentido. Mas, além disso, ele sinaliza um outro elemento relevante: o amplo acesso que os funcionários do Banco Mundial

³³² O SENAI desde então foi usado como referência e caso de sucesso pelo Banco.

³³³ Ainda conforme Cunha (2002), “como um relatório de entidade internacional só é divulgado se aprovado pelo governo do país concernente, a inclusão de opiniões governamentais é um procedimento indispensável”.

já tinham, desde então, a esferas do governo, e não apenas dele³³⁴. Sem muita experiência ainda no setor educacional, o Banco se apoiava em dados disponibilizados pela USAID, que já trabalhava há mais tempo em projetos educacionais no país; também obteve ajuda da própria UNESCO, que lhe era bastante próxima no período e acabara de empreender uma missão ao país no ano anterior (1964); além disso, contou com o auxílio da Fundação Ford.

A lista de pessoas e instituições consultadas pode ser longa, passando já por diferentes instâncias do governo nacional e estadual, membros de universidades e fundações brasileiras e também representantes de segmentos do setor privado³³⁵. No entanto, chama a atenção que o Banco ainda carecia de um interlocutor mais direto,

³³⁴ Como apontou Castro, quando em uma missão do Banco Mundial “na verdade a gente tem acesso a tudo. Porque que os *papers* que a gente faz lá eram bons? Você fala com todo mundo. Claro que aí eu tenho uma crítica. Você tende a falar com gente que fala parecido. Eu não vi, em nenhuma missão, um esforço deliberado [do Banco] de falar com gente que pensa diferente. Essa é uma crítica. [...] O governo detesta conflito, né? (...) Então, digamos que o Banco é muito mais tímido, muito menos proativo na busca de visões divergentes do que acho eu que devia. Mas ainda assim você tem acesso a todo mundo. Você vai numa missão, você fala com todo mundo. E não é só do governo”. Entrevista concedida à autora em 16/12/2011.

³³⁵ Ao final desse relatório, no anexo 21, em duas páginas, é citada uma lista de pessoas que teriam sido particularmente úteis (ao Banco Mundial) durante a sua missão no Brasil. Na lista são citados: Dr. Paulo de Assis Ribeiro (Ministério do Planejamento; Diretor dos Departamentos de Recursos Humanos e Naturais); Col. L. V. D’Arinos Silva (Conselheiro do Ministério do Planejamento do Estado do Guanabara e de outras organizações na área de educação); Dr. Perry Porto (Ministério do Planejamento); Prof. R. Muniz de Aragão (Ministério da Educação, Diretor de Educação Superior); Prof. Carlos Fleixa Ribeiro (Secretaria de Educação do Estado do Guanabara); Dr. Armando Hildebrand (Ministério da Educação; Diretor, Educação Técnica); Da. Mary Tumineli (Ministério da Educação, Chefe do Departamento de Estatística); Prof. W. Sauer (Ministério da Agricultura, Superintendente de Educação); Dr. Arlindo Lopes Correa (Consultec, Rio de Janeiro); Dr. Zeferino Vaz (Reitor da Universidade de Brasília); Dr. Almir de Castro (Vice-reitor da Universidade de Brasília); Dr. Jorge D. Landau (Universidade de Brasília, Chefe de Relações Internacionais); Prof. Aluisio Pimenta (Reitor da Universidade de Belo Horizonte); Dr. Ítalo Balogna (SENAI, São Paulo); Dr. K.R. Matthias (Universidade Rural do Brasil, Diretor); Dr. Paulo Novaes (CAPES); Prof. Faria Gois Filho (Coordenador no Brasil dos Programas Ponto IV); Prof. Darcy Bressone (Secretário do Estado para o Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais); Dr. Paulo Lima (Secretário Adjunto de Educação do Estado de Minas Gerais); Mr. Pierre Henquet (Chefe, Missão da UNESCO); Embaixador Edmundo Barbosa da Silva (Ministro de Relações Exteriores e Presidente da Fundação Antunes – Educação); Dr. Carlos Pascuale (Diretor do INEP); Cardial Dom Helder Camara (Recife); Dr. Murillo de Barros Guimarães (Reitor da Universidade do Recife); Dr. A. D. Corte Real (Diretor do SENAI, em Pernambuco); Dra. Cândida de Maciel (Secretária Adjunta da Educação do Estado de Pernambuco); Mr. Rosson Cardwell (Chefe, Departamento de Recursos Humanos; U.S.AID no Brasil); Mr. R. Carlson (Fundação Ford no Brasil, Diretor); Mr. Philip Schwab (U.S.AID no Nordeste, Departamento de Recursos Humanos, Chefe).

sobretudo para fornecer as informações econômicas do sistema escolar brasileiro.

O relatório enfatizava que havia pouco controle no nível nacional sobre os gastos efetivamente realizados na área de educação, sendo praticamente impossível à missão, e até mesmo aos técnicos do Ministério do Planejamento, obter quaisquer dados confiáveis com a discriminação das despesas reais em educação, tais como a distribuição das despesas entre os níveis educacionais, entre despesas com pessoal e outras, entre investimentos e gastos, etc. (World Bank, 1965, p.4). O Ministério das Finanças, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o INEP (na época, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos) e a CAPES estariam buscando informações mais precisas, mas sem sucesso por ora. Ainda, os órgãos responsáveis pela educação no país, o Conselho Federal de Educação e o Ministério da Educação também não teriam condições, tanto em termos de pessoal qualificado quanto de recursos, para estabelecer, reforçar e controlar a execução da política nacional; e não mantinham contato suficiente com outras agências do governo, em especial com o Ministérios do Planejamento, Finanças, Agricultura, Indústria e Trabalho, além do setor privado. De modo que, vinha daí uma das principais recomendações do relatório: esforços para aperfeiçoar a gestão do programa de educação deveriam ser considerados como favoráveis nas negociações de assistência externa.

Na lista final de recomendações ao país, esse item ganharia destaque. Resumo alguns dos pontos, pois, como veremos, vários deles serão perseguidos nos anos seguintes, e outros ficarão marginalizados (World Bank, 1965, p.25-27):

- A falta de planejamento e coordenação administrativa entre os três níveis de governo e o setor privado, que dividiam a responsabilidade de financiar e dirigir o sistema educacional, levava a uma perda de recursos e tempo, e resultava em uma baixa eficiência para todo o sistema. O planejamento geral deveria ficar com o órgão que tivesse responsabilidade pela formulação de políticas (no caso, o Conselho Federal de Educação), mas com representação dos outros Ministérios no nível decisório (o que poderia ser alcançado via representação adequada no Ministério do Planejamento, através de uma unidade de

- planejamento a ser estabelecida imediatamente)³³⁶. Essa deveria considerar os seguintes aspectos do sistema educacional: programação dos diferentes ramos da educação, com prioridade aos projetos em educação técnica, baseada nos dados já disponíveis sobre as demandas do mercado de mão de obra; financiamento, análise de custos e administração; treinamento de professores em todos os níveis; estatísticas e análises de dados estatísticos (matrículas, evasão, etc.); além do estabelecimento das bases para uma política nacional de educação e assistência às autoridades regionais para que possam se adequar à política nacional;
- o Banco sugeria uma reforma em busca de uma política para o controle das finanças e procedimentos fiscais que pudessem ser observados em todos os níveis. Essa reforma demandaria assistência técnica externa, e requereria também ações para influenciar a opinião pública, especialmente os funcionários públicos do governo;
 - com relação aos investimentos, o maior problema não seria a falta de recursos, mas sim o uso dos recursos já disponíveis para alcançar as necessidades reais da economia em termos de mão de obra qualificada;
 - na “linha de produção” (aspas no original) do sistema educacional, prioridade total deveria ser dada, o quanto antes, para a educação técnica, particularmente no nível secundário. Mesmo sem mais pesquisas, programas-chave deveriam ser preparados de imediato para a formação de contramestres e assistentes para engenheiros profissionais, arquitetos, doutores etc.; assistentes administrativos e contadores, enfermeiras e pessoal de saúde. O SENAC e o SENAI deveriam ser parceiros nesses projetos, bem como seria uma obrigação para a indústria (e poderia se tornar na agricultura) aumentar os índices de produtividade para alcançar preços competitivos e níveis internacionais de exportação. A prioridade deveria ser melhorar a produtividade da mão de obra através de treinamento antes ou durante o emprego³³⁷;

³³⁶ Como veremos mais adiante, logo será criado o IPEA, linha de frente na negociação com o Banco Mundial no Brasil na época, e que cumprirá várias dessas demandas.

³³⁷ Já se antecipava o que viraria a ser o primeiro projeto em educação no Brasil. O relatório

- os professores deveriam ser empregados de forma mais permanente, para que pudessem ter um melhor nível de vida. O aumento nos salários poderia ser alcançado com um adicional pequeno no orçamento com uma política de emprego integral, o que possibilitaria que o número de professores nas folhas de pagamento fosse reduzido mesmo se o número total de estudante/hora fosse aumentado;
- o treinamento de professores em todos os níveis, o *status* do profissional e o nível de vida requereriam medidas urgentes. A CAPES já teria iniciado algumas providências, ao menos para os professores da educação superior, para analisar as dificuldades presentes e operar um programa concreto, o que deveria ser feito em outros níveis, em especial na educação secundária industrial e agrícola. É nossa opinião, dizia o relatório, que a melhoria do treinamento e *status* dos professores deveria ter prioridade sobre qualquer outro programa de investimento no campo da educação;
- no sentido de garantir um melhor planejamento e economia da educação uma unidade ou grupo de trabalho de mão-de-obra deveria ser criado em um futuro próximo. Como não teria uma experiência dessas no Brasil, o Banco recomendaria uma assistência técnica nessa área, e essa unidade/grupo deveria estar alocado diretamente na presidência, ou pelo menos no Ministério do Planejamento.

Apesar de nenhum financiamento ter saído entre esse primeiro relatório e o seguinte, de 1967 (World Bank, 1967), neste aqui haveria uma novidade que já respondia a uma das demandas do relatório anterior³³⁸. No seu texto não era possível identificar nenhuma menção ao Conselho Federal de Educação (CFE) de modo a percebê-lo como aquele provedor de estudos e análises para as políticas educacionais, visto que nunca teria esse perfil e incumbência.

Contudo, já se assinalava um interlocutor mais pontual, o recém-criado IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, na época

indicava que os investimentos não seriam grandes, visto que já existe parte da instalação que não estaria sendo ocupada na sua capacidade total (especialmente em agricultura), além de algumas instalações com equipamento de sobra.

³³⁸ Cf. *Economic growth of Brazil: problems and prospects* (7 v.) – *Volume VI Education*, de 19 de outubro de 1967 (Relatório número WH-173).

EPEA - Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, inicialmente no Rio de Janeiro), ligado ao Ministério do Planejamento. Como assinala Márcia Cunha (2012, p.24), quando o IPEA foi criado já existiam “instituições abrigando técnicos e profissionais considerados *experts* em determinadas áreas da gestão pública”.

Assim, no que se refere ao Banco Mundial, e às políticas educacionais mais pontualmente, o IPEA se tornará não apenas forte interlocutor no país, mas também receptor e fornecedor dos primeiros especialistas em educação com um olhar econômico. A maior parte deles economistas da educação, recém-chegados dos seus doutorados nos Estados Unidos, que seriam os mais alinhados às ideias do Banco, contribuiriam com estudos e dados no início dos projetos para a educação. Lá encontraremos os primórdios de uma *intelligentsia*, de um grupo de tecnocratas, que começaria a se formar e se consolidaria como interlocutor direto do Banco Mundial no Brasil.

5.1. Os primórdios da relação do Banco Mundial com o IPEA: primeira linha de chegada do Banco no Brasil e receptáculo dos economistas da educação

A década de 1960 foi um período de muitas transformações no Brasil. Industrialização, desenvolvimento, modernização, progresso eram todos temas do dia. Com Brasília recém-inaugurada (abril de 1960), o próprio Ministério do Planejamento tinha poucos anos de vida (criado em 1962, com Celso Furtado como ministro). Com o golpe militar de 1964, Roberto Campos seria nomeado para o cargo. O IPEA foi criado seis meses após o golpe militar de março de 1964, justamente por ação do ministro Roberto Campos (Cunha, 2012)³³⁹. Como a história mostrou, os militares ficariam duas décadas no poder.

³³⁹ Como dito, na época EPEA, hoje IPEA. Entre as suas atribuições estavam: “a) realizar estudos econômicos especializados; b) *coordenar com o Ministério as missões internacionais de cooperação técnica, proporcionando-lhes os meios técnicos de trabalho indispensáveis*; c) colaborar com os demais setores do Ministério; d) manter colaboração e intercâmbio com outras entidades públicas e privadas, que se dediquem a estudos e pesquisas de natureza econômica; e) colaborar na execução do Programa de Ação Econômica do Governo, promovendo a articulação de medidas visando à estruturação de programas complementares e incumbindo-se de tarefas de caráter eminentemente técnico-aplicado”.(Portaria n. 81, 10 de setembro de 1964, Artigo 1º *apud* Cunha, 2012, p.25, grifo nosso).

Com a nova instituição, e o crescimento dos seus quadros, uma espécie de *parceria* começa a surgir entre o IPEA e Banco Mundial em várias áreas. No relatório do Banco Mundial de 1967 (World Bank, 1967), além de outros dados, apresenta-se um esboço do “Programa de Educação do IPEA para os próximos 10 anos”, base para as análises e recomendações do organismo.

E como estaria previsto nas suas atribuições, logo após essa época, muitos dos dados utilizados para a preparação pelos estudos e projetos do Banco Mundial começam a ser fornecidos pelo IPEA³⁴⁰, tido como parte da contrapartida brasileira nas relações com o organismo. Ou, como sugere Claudio de Moura Castro, na época funcionário do IPEA/INPES (Secretaria de Planejamento e Pesquisa Brasileira entre 1970 e 1974), este era a

[...] primeira linha de chegada no Banco” no Brasil. Para ele, “o IPEA era o *think tank* do governo, e, portanto, era a interface intelectual com o Banco. Os ministérios eram muito fracos. Aliás, continuam. Mas muito menos do que eram. Quem conversava com o Banco era o IPEA. Que era o grande núcleo de gente que, entre outras coisas, *falava inglês* (grifo nosso)³⁴¹.

A proximidade do IPEA do Banco Mundial poderia ser observada em várias frentes. À época, o IPEA era um dos centros receptores de alguns dos primeiros recém-chegados doutores em economia, muitos provindos das instituições norte-americanas, mas também de cursos da própria CEPAL.

Essa proximidade começou a ser ainda maior quando da criação do INPES dentro do IPEA³⁴², proposta de Aníbal Villela, ex-chefe de divisão do próprio Banco Mundial³⁴³. Villela teria sido convidado pelo então presidente da instituição, João Paulo dos Reis Velloso, para assumir

³⁴⁰ Sobre o IPEA, ver tese de doutoramento de Márcia Cunha, cf. Cunha (2011).

³⁴¹ Entrevista concedida por Claudio de Moura Castro em 16/12/2011. Gravada e transcrita.

³⁴² Segundo Márcia Cunha (2012, p.20), em 1970, parte das atividades do IPEA seriam transferidas para Brasília, dando origem a dois institutos no interior da instituição: o Instituto de Pesquisa (INPES) no Rio de Janeiro, e o Instituto de Planejamento (IPLAN), no Distrito Federal.

³⁴³ Conforme Maria Rita Loureiro (1997, p.59), Aníbal Villela era economista pela FNCE/UB, com curso de pós-graduação em economia na Suécia e na Inglaterra, e teria participado do Grupo Misto BNDE – CEPAL em 1953.

a diretoria executiva do IPEA, mas então teria sugerido a criação de um órgão separado,

[...] um grupo que tivesse uma vocação clara para análise de políticas públicas. Seu objetivo único e simples era fazer *policy analysis*. Ou seja, era pesquisa sobre políticas públicas e não pesquisa acadêmica. Começa naquele momento uma linha que dá o tom mais permanente e marcante da presença do IPEA, de 1970 para cá. (Castro, 2006, p.105).

Aníbal teria levado Hamilton Carvalho Tolosa, seu ex-orientando no CAE (Centro de Aperfeiçoamento de Economistas), e também recém-chegado dos Estados Unidos, para ser seu vice e integrar a equipe³⁴⁴. O INPES, nas palavras de Tolosa, “já era, de certa forma, um tipo de dissidência, porque, antes dele, o pensamento dominante era o da CEPAL. O INPES traz um grupo de formação principalmente americana. Depois vem uma segunda fornada de formação também americana que já se confronta com a primeira, um pessoal mais neoliberal, voltado para o mercado, como Claudio Haddad, Carlos Langoni, José Luiz de Carvalho e outros” (depoimento de Tolosa *apud* D'Araújo; Farias; Hippolito, 2004, p.162). Sobre a equipe original do INPES, Tolosa citou que seriam:

[...] mais ou menos 35 pesquisadores, alguns com doutorado no exterior, pois na época não havia doutorado no Brasil. Outros eram integrantes principalmente da EPGE, mas todo o grupo era muito verde, com pouca experiência em pesquisa. Aprenderam fazendo, deram muitas escorregadelas, e hoje são grandes autores, importantes nas suas respectivas áreas: Pedro Malan, Regis Bonelli, Carlos von Doellinger, Edmar Bacha, Claudio de Moura Castro, Wanderley Manso de Almeida, Thompson Almeida Andrade, entre muitos outros. (D'araújo; Farias; Hippolito, 2004, p.155)³⁴⁵.

³⁴⁴ Tolosa foi orientando de Villela no CAE (Centro de Aperfeiçoamento de Economistas), que se transformou na Escola de Pós-Graduação em Economia, a EPGE/FGV.

³⁴⁵ Ainda de acordo com Tolosa (2006) a maior parte do grupo era formado no exterior, e na época a literatura era toda estrangeira.

Ainda, havia um convênio com a Universidade da Califórnia, em Berkeley, que teria enviado

[...] ao Brasil vários professores estrangeiros, alguns dos quais se integraram posteriormente ao grupo do INPES. Lá trabalharam durante algum tempo profissionais como Stahis Panagides, Cipriota, que trabalhava no Banco Mundial, David Goodman, George Patrick e Albert Fishlow, que era uma espécie de orientador desse pessoal todo.

Nas palavras de Castro (2006, p.109), o IPEA teria se tornado uma “espécie de consciência crítica do governo”, “mas sua equipe sempre se expressou de forma apropriada”, inspirada no próprio modelo do Banco Mundial.

O IPEA sempre foi hipercrítico em relação ao Brasil, mas sempre mostrou isso de forma sóbria: não fazia proselitismo, não fazia discurso de vereador, não dava declaração a jornais, não praticava a demagogia. A casa tinha uma maneira semiacadêmica de se manifestar. A fórmula foi desenvolvida de forma deliberada. O IPEA interpretava as informações e dizia tudo o que tinha para dizer, mas sem grandes adjetivações. Era uma fórmula próxima e algo inspirada no modelo Banco Mundial. De fato, esse modelo teve uma influência enorme na constituição do perfil do INPES, pois Aníbal Villela havia sido chefe de divisão do Banco. O Banco Mundial sempre foi particularmente competente para dizer as coisas de uma forma correta e precisa, sem botar panos quentes, mas sem ser agressivo na crítica. Foi um bom modelo. Funcionou para o INPES, que se tornou um crítico severo das políticas de governo, sem entrar em choque com praticamente ninguém (Castro, 2006, p.109).

Com isso, como mencionado, o IPEA começa a atrair um perfil de funcionário próximo do perfil dos funcionários do próprio Banco: com formação “de ponta” na área econômica, certo conhecimento da bibliografia, das técnicas e teorias em voga em nível internacional, passagem por renomadas universidades (em geral, norte-americanas, mas também latino-americanas), além do valorizado e distinto domínio do

inglês. Em outras palavras, *práticas e saberes se espelhavam*. Por atrair os recém-doutores em economia, muitos deles antes orientandos dos seus futuros chefes no IPEA, também começou a servir de fornecedor de técnicos que foram incorporados pelos organismos internacionais.

Outro passo importante dentro do IPEA foi, posteriormente, a fundação do CNRH – Centro Nacional de Recursos Humanos, criado em dezembro de 1968³⁴⁶, que trabalhava com análises nas áreas de saúde, educação e emprego. Na área de educação, desde os seus primórdios o CNRH teria incorporado a suas análises o conceito de capital humano e gradativamente começaria a se destacar sobretudo nas atividades desenvolvidas junto ao MEC e ao Ministério do Trabalho, atuando diretamente na elaboração do orçamento e das políticas públicas dos ministérios setoriais, o que causaria reação dentro dos Ministérios (D'araújo; Farias; Hippolito, 2004, p.443).

De acordo com Claudio de Moura Castro (2006), que também foi secretário executivo do CNRH na década de 1980, este teria sido criado por um grupo liderado por Arlindo Lopes Correa³⁴⁷ e Edson Machado³⁴⁸, e teria sido a “primeira grande revolução realizada no âmbito da economia da educação”, que não teria passado nem por ele, nem por Carlos Langoni que seria “economista demais para a temática do centro e tinha uma relação muito periférica com educação. Escreveu sua tese e nunca mais trabalhou seriamente com o tema. Junto ao CNRH ficou Samuel Levy, um

³⁴⁶ CNRH, criado pela Resolução no 4 (11-12-1968). Boletim Informativo do Ministério do Planejamento, v. 11, n. 16, 16 dez. 1968. Cf. D'Araújo, Farias, Hippolito (2004). O CNRH foi tendo como função aconselhar o Ministro em matérias da política social, preparar os planos técnicos para as políticas sociais do governo, participar na discussão preliminar do orçamento federal para programas sociais, interagir com os Ministros do setor e o governo local, e ainda supervisionar alguns programas especiais executados por agências de governos diferentes.

³⁴⁷ Arlindo Lopes Correa já foi citado como uma das pessoas contatadas na missão do Banco Mundial ao Brasil em 1964. Quando da criação do CNRH, era muito ligado ao Ministro Mario Henrique Simonsen. Na direção da instituição, teria tido muitos conflitos com o ministro Velloso (1971/72), quando deixaria o IPEA e foi ser Secretário Executivo do Mobral, a convite de Simonsen, então presidente da instituição. Com isso, Edson Machado foi para a direção do CNRH.

³⁴⁸ Edson Machado, mais a frente citado por Eunice Durham como um dos únicos *experts* em educação no final dos anos 1980, foi Chefe de Gabinete do Paulo Renato no Ministério da Educação entre 1995 e 2001. Matemático, antes disso, teve uma longa carreira dentro do MEC, passando por diferentes cargos. Ao sair do MEC em 2001, tornou-se diretor geral adjunto do Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB, em Brasília, uma instituição de ensino superior criada, com mais dois sócios, pela sua esposa Eda da Coutinho Barbosa Machado de Souza.

israelense voltado para a economia da educação”. (Castro, 2006, p.107).
Para Castro,

Esse grupo ‘colonizou’ a educação, através do controle do orçamento e da informação. Como tinham acesso e facilidade de lidar com números, passaram a controlar a elaboração do orçamento do Ministério da Educação. A grande revolução ocorrida nessa área não foi liderada pelos economistas da educação como eu ou [Carlos] Langoni. Foi muito mais a equipe do CNRH que ocupou dois elementos críticos na educação: informação e dinheiro. Eles passaram a fazer o orçamento do MEC, porque no MEC não havia ninguém competente para tal. A modernização administrativa irradiada do Ministério do Planejamento impunha aos demais ministérios critérios técnicos e informações que estes não possuíam.

O CNRH conduziu pesquisas sobre financiamento da educação em parceria com a UNESCO, e ajudou a elaborar o desdobramento das diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento, no tocante à educação. Conforme outro participante do INPES, Divonzir Arthur Gusso³⁴⁹ (*apud* D'aráujo; Farias; Hippolito, 2004), a relação entre o MEC e o CNRH teria ficado mais forte quando Edson Machado foi indicado por Nei Braga, Ministro da Educação de Geisel, para assumir a direção do DAU (Departamento de Assuntos Universitários), onde teria passado a comandar a implantação da reforma universitária. Ainda segundo o depoimento de Castro (2006) sobre o CNRH, teria havido uma forte reação.

Houve, e muito forte. Não propriamente uma reação ideológica, era mais uma reação de defesa territorial. Eram os educadores da velha guarda se revoltando contra a arrogância – absolutamente verdadeira, sobretudo do Arlindo – e a ingerência – absolutamente verdadeira e mais do que justificada – do Centro Nacional de Recursos Humanos sobre a gestão da educação. O CNRH falava de custos: ‘Isso custa tanto, é caro; isso custa tanto, não é tão caro.

³⁴⁹ Advogado, economista; coordenador-geral de Avaliação da CAPES, 1991; diretor-geral do INEP, 1991-95; técnico do IPEA desde 1972.

A matrícula é tanto'. Ou seja, o grupo do CNRH ocupou um grande espaço. Era a chegada dos estranhos ao ninho da educação. (...). Os ministérios se sentiram abruptamente atropelados pelo IPEA. Começaram, então, a cooptar progressivamente técnicos da casa para fornecer a base técnica necessária para resistir ao imperialismo do IPEA. Primeiro exemplo: Edson Machado, que era secretário-adjunto do CNRH, foi ser secretário do DAU, o Departamento de Assuntos Universitários do MEC, a atual SESu, a Secretaria de Ensino Superior do MEC. Foi assim que o IPEA se tornou o grande produtor de administradores públicos modernos do Brasil. Quem estava sendo atropelado pelo IPEA ou pelo CNRH contratava seus funcionários para fazer face à ameaça imperialista.

Esse trecho indica uma mudança importante no perfil de técnicos que vão surgindo dentro do próprio governo brasileiro. A partir de então, a ausência de interlocução que o Banco Mundial apontava no seu primeiro relatório começa a ser preenchida por várias frentes.

Até o final dos anos 1970 o CNRH teria mantido um convênio de cooperação técnica com o PNUD, das Nações Unidas, com a contratação de cerca de quinze peritos de várias áreas (saúde, educação, emprego), que formavam uma equipe mista (nacional e estrangeira), com Samuel Levy na direção internacional do convênio.

No entanto, o processo de criação e crescimento da importância do IPEA e suas instituições correlatas, com a vinda de consultores externos, pode ser melhor compreendido quando relacionado às transformações que então ocorriam no campo da formação dos economistas brasileiros.

Houve, no período, um investimento no que alguns chamaram de “modernização” da ciência econômica, ao qual estava vinculado o incentivo da vinda de professores e pesquisadores economistas para o Brasil, processo cuidadosamente analisado por Maria Rita Loureiro (1997). A “modernização” que se buscava na ciência econômica então, era entendida como uma “internacionalização”, ou, como diz a autora, “se se quiser, ‘americanização’ da produção acadêmica”, processo que não ocorre apenas no Brasil (Loureiro, 1997, p.65)³⁵⁰.

³⁵⁰ Para uma análise desse processo, ver também Coats (1981).

O termo americanização vinha à tona, obviamente, pela presença marcante da passagem dos economistas brasileiros pelas universidades norte-americanas no período, bem como pela incorporação, por parte das instituições de ensino e pesquisa brasileiras, dos padrões teóricos e metodológicos vigentes nos países desenvolvidos, mas em particular, nos Estados Unidos, além do incentivo da vinda de inúmeros professores de universidades norte-americanas para o Brasil. Esse processo de internacionalização também envolveu a incorporação de outros valores, como o aumento da especialização, a crescente “matematização” e quantificação da disciplina, o que permitiu superar barreiras linguísticas, o acesso às principais revistas de economia, a adoção do inglês como idioma oficial de comunicação científica, além da intensificação da mobilidade internacional de estudantes, professores e pesquisadores, técnicos e funcionários do governo, etc. (Loureiro, 1997, p.65-6)³⁵¹.

Na promoção da vinda de professores de instituições norte-americanas para lecionar nos cursos de pós-graduação no país, várias instituições teriam oferecido apoio, como a USAID e a Fundação Ford (que fizeram convênios, por exemplo, com a EPGE/FGV e FEA/USP³⁵²), e nessa leva vieram vários professores da Universidade de Vanderbilt, da Universidade de Chicago, da Universidade de Berkeley, entre outras. Samuel Levy, que se destacara no CNRH, por exemplo, também lecionou na FEA/USP com o auxílio da Fundação Ford (Loureiro, 1997, p.67), mas não foi o único. Segundo depoimento colhido por Loureiro (1997) de um dos economistas que viveu o processo, a principal função desse investimento era reforçar um modelo de organização de ensino e pesquisa, sobretudo na pós-graduação:

[...] a ideia dos centros de pós-graduação era criar uma elite acadêmica e burocrática. Esta elite, por força social, teria os seus

³⁵¹ Para Loureiro (1997), o processo de internacionalização / americanização da ciência econômica no Brasil ocorreu de forma mais significativa a partir dos anos 1960, mas é preciso relembrar que desde os anos 1940, “o Brasil foi literalmente invadido por missões de boa vontade americanas, compostas de professores universitários, jornalistas, publicitários, artistas, militares, cientistas, diplomatas, empresários etc. – todos empenhados em estreitar os laços de cooperação com os brasileiros – além de múltiplas iniciativas oficiais” (Moura, 1984, p.11 *apud* Loureiro, 1997, p.65).

³⁵² Esta também já tinha feito acordos com a USAID e o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso para instalar o seu curso de pós-graduação em 1964 (Loureiro, 1997, p.66)

padrões de excelência baseados nos parâmetros [norte-]americanos. Não era um fator menor – pelo contrário, seria condição *sine qua non* da formação desta elite – o domínio da língua inglesa. Isto, por si só, justificaria a presença dos professores [norte-]americanos (Ekerman *apud* Loureiro, 1997, p.67).

Mas, além da vinda dos professores das instituições estrangeiras, houve o envio sistemático de professores e estudantes brasileiros para o exterior, especialmente para os Estados Unidos, facilitado pelos acordos citados (Loureiro, 1997). Como afirma Loureiro, os resultados, no final da década de 1990, eram condizentes com os esforços:

[...] 60% dos professores que hoje lecionam em cursos de pós-graduação em economia tiveram formação no exterior. Destes, destacam-se os que cursaram universidades norte-americanas: 46%, ou seja, 158 professores. Na França, estudaram 7,5% e na Inglaterra, 5,5% deles. Dentre as universidades [norte-]americanas que mais formaram economistas brasileiros, sobressaem-se as seguintes: Vanderbilt, onde 18 professores brasileiros se diplomaram graças aos acordos já mencionados; a Universidade de Chicago, onde 16 economistas obtiveram seu doutoramento, sendo 13 da EPGE e três da USP; Berkeley, que formou 12 professores, e Harvard, com 11. A Universidade de Yale formou oito e as de Michigan e Illinois diplomaram, cada uma, sete doutores brasileiros em economia (Loureiro, 1997, p.67).

Esses investimentos, como veremos, também promoveram a intensificação da circulação de ideias entre vários tipos de instituição, incluso o Banco Mundial, diretamente participante e interessado nesse perfil de profissional. Vários dos relatórios do Banco Mundial nos anos seguintes citavam os dados e a interlocução do IPEA (1970, 1973, 1977)³⁵³

³⁵³ Entre outros, o relatório de 1977 cita Langoni, Fishlon e Carnoy, além de ter contratado um consultor provindo também da Universidade de Vanderbilt, Sakota. De acordo com Loureiro (1997, p.67) “além de Vanderbilt, a Universidade de Berkeley também enviou professores para assessorar o trabalho de economistas do Ipea”, e quem mais teria se destacado no grupo de Berkeley seria Albert Fishlow, especialmente pelos estudos de distribuição de renda. Sobre esse debate, e também a entrada de economistas na educação, ver Ana Maria Almeida (2008).

e dali por diante), por onde passaram alguns desses profissionais, mas também se intensificavam as instituições de pesquisa e universidades.

Porém, outro dado novo é que começam a se destacar, nessas instituições, alguns consultores, alguns ligados à economia da educação. Entre eles, o próprio Claudio de Moura Castro, com passagem por Berkeley e pela Universidade de Vanderbilt. Por seu itinerário e influência nos debates sobre educação no país, bem como relação com o Banco Mundial, constitui parte da *intelligentsia* que irei analisar³⁵⁴.

Ainda como funcionário do IPEA, em 1978 Claudio de Moura Castro seria membro de um grupo de trabalho no qual avaliaria as atividades do setor educacional brasileiro, e já no relatório do Banco Mundial lançado em 1979, ele aparece como consultor do organismo³⁵⁵. Posteriormente, Claudio de Moura Castro se destacaria tanto como consultor em educação no Brasil quanto se legitimaria como importante interlocutor do Banco Mundial e também do BID, e nas duas instituições também teria passagem como funcionário. Vejamos mais de perto o seu trajeto.

³⁵⁴ Claudio de Moura Castro é carioca de nascimento, mas passou parte da sua infância em Belo Horizonte. Foi técnico do IPEA de 1970-85 (sendo que no INPES, de 1970-1974, trabalhava com educação vocacional e técnica, secundária, superior e avaliação de programas de alfabetização), Diretor-geral da Capes, 1979-82, Secretário executivo do CNRH, 1982-85; Chefe de políticas de treinamento da OIT, 1986-92; Economista Sênior de Recursos Humanos, divisão técnica, na Europa, Região média do Leste e Norte da África (1992-95) pelo Banco Mundial, onde trabalhava, especialmente, “focalizado em avaliações dos sistemas de treinamento, identificando suas forças e fraquezas, e propondo intervenções concretas nas diretrizes políticas” (informações conforme *Curriculum Vitae*). De 1995 a 1998, Chefe de Divisão do Programa Social (Departamento de Desenvolvimento Sustentável) do BID, onde seguiu atuando como Conselheiro após 1998. Em termos de formação acadêmica, Castro é economista formado pela UFMG, mestre em economia pela Universidade de Yale (1964), fez um ano de doutorado na Universidade da Califórnia, em Berkeley (1964/1965), e concluiu seu doutorado na Universidade de Vanderbilt (1970), nos EUA. Nos cursos de graduação em educação na PUC-RJ (1970-1979) e na FGV (1971-1979), lecionou a disciplina de economia da educação. Foi também professor visitante na UnB, nas universidades de Chicago (EUA), Genebra (Suíça) e Borgonha (França). Também foi articulista, por anos, da revista *Vejã*, e atualmente é presidente do conselho consultivo da Faculdade Pitágoras (como dito, embrião do conglomerado Cogna Educação), de propriedade de Walfrido dos Mares Guia.

³⁵⁵ Ao lado de Ernesto Schiefelbein e Francisco Swett. Relatório *Brazil Human Resources Special Report. Anex III: Health, Nutrition, and Education* (World Bank, 1979, número 2604-BR). Referente à missão do Banco Mundial no Brasil realizada em outubro/novembro de 1977.

5.2. A legitimação de uma *intelligentsia* brasileira nos organismos internacionais: o surgimento dos *experts* em educação com olhar econômico.

5.2.1. Claudio de Moura Castro – ensino técnico e avaliação

Claudio de Moura Castro é economista formado pela UFMG. Em 1970, recém-chegado de um doutoramento em economia nos Estados Unidos, logo foi trabalhar no IPEA, a partir de onde começou sua interação com o Banco Mundial, contato esse mantido até os dias de hoje, mas fortalecido nos anos 1990, quando se tornaria funcionário da organização.

Castro nos interessa, aqui, especialmente por ter se tornado não só influente economista da educação no Brasil, ajudando a consagrar vários temas e um modo de ver a educação no debate brasileiro, por meio dos argumentos que defende, mas por conta do seu itinerário, de passagem por várias posições em esferas do governo, organismos internacionais, universidades do Brasil e no exterior (na sua formação, como professor e mais atualmente como diretor de uma instituição particular), e até pela mídia – escreveu regularmente em uma das revistas de maior circulação no país, a revista *Veja*.

Fez parte de uma geração de estudantes tidos como promissores na UFMG, que, anos mais tarde, se destacaria na atividade de *policymaker*, atuando como parte da tecnocracia do Estado em diversas ocasiões ao longo da carreira, vale destacar, antes de tudo, um trecho em que Castro fala do ambiente na UFMG de então (lá, ele entrara para estudar administração, mas terminara cursando economia).

A faculdade de administração era uma antiga escola de comércio, um curso desses de perito contador, a coisa mais humilde possível. Com a criação da Universidade Federal de Minas Gerais, virou faculdade de economia e administração da noite para o dia, à frente da qual ficou um professor de economia política, um advogado chamado Ivon Leite Magalhães Pinto, que teve uma única ideia

brilhante na vida — mas não é necessário mais do que uma ideia para modificar o mundo, não é mesmo? Na hora de construir o prédio da faculdade, ele fez sala para professor, sala para aluno, uma biblioteca, que equipou com todos os clássicos de economia, assinaturas de todas as grandes revistas internacionais de economia, administração, sociologia e ciência política, e botou os professores menos ruins em tempo integral, coisa absolutamente inédita na época. E passou a fazer um concurso para selecionar uns sete alunos por ano, aos quais concedeu uma bolsa equivalente a um salário mínimo. Deixou esse pessoal trançadinho [sic] lá dentro, com porteiro na porta, de sete da manhã às sete da noite; isso criou uma química fantástica. Éramos todos autodidatas, porque os professores também não sabiam quase nada; a partir do segundo ano, já sabíamos mais do que a metade deles. (...) esse negócio de ser bolsista me marcou muito, pois foram quatro anos de tempo integral no meio de um grupo de gente superintelectualizada, que se automotivava, criava seus próprios valores e estudava por iniciativa própria. Nos primeiros anos, estudávamos em livros franceses, que comprávamos por conta própria; nos últimos anos estudávamos todos em livros americanos. Os professores sequer liam em inglês. Quando me formei, fiquei muito impressionado, porque flutuava entre 90% e 100% a proporção dos graduados pela nossa faculdade aprovados no CAE, o Centro de Aperfeiçoamento de Economistas da FGV, antecessor da EPGE, a Escola de Pós-Graduação em Economia; ou seja, aquele era realmente um grupo excepcional (Castro, 2002, p.85-6)

Essa passagem diz não apenas da formação de Claudio de Moura Castro, mas, também, da de seus contemporâneos, entre eles Simon Schwartzman – que analisarei posteriormente, dada a sua atuação nas políticas educacionais – Bolívar Lamounier, Paulo Haddad, Vilmar Faria e o já citado Edmar Bacha, autor de um dos primeiros memorandos sobre o Banco Mundial no Brasil, como já vimos³⁵⁶.

Terminada a graduação (1962), e após passagem pelo curso de especialização da FGV (1963), como vários outros da sua geração, Castro foi para o exterior. Apesar de fazê-lo em meio à ditadura, sua saída nada

³⁵⁶ Conforme Bacha e Mendoza (Org., 1986). Citados também em Castro (2002).

tinha a ver com o golpe militar e necessidade de exílio, visto que ele nunca teve problemas com os militares. Aliás, ao contrário, após seu retorno, ainda durante os anos de chumbo, assumiu postos de poder no Estado.

O lugar que escolheu para a sua formação intelectual foi os Estados Unidos. Fez seu mestrado na Universidade de Yale (1964) e outros cursos na Universidade de Harvard (1965), e passou pela Universidade da Califórnia - Berkeley (1965), onde não se adaptou. Os anos 1960 foram, como se sabe, de intensa movimentação estudantil no mundo ocidental, com o movimento da contracultura e rejeição à Guerra do Vietnã, nos quais a universidade teve papel central. Nas palavras de Castro “o ano que passei em Berkeley foi horroroso, caótico, o ano do *free speech movement*; num só dia, mais de 700 estudantes foram presos. Um negócio horrível, um clima muito ruim. E eu não estava satisfeito; passei um ano e saí”. De lá foi para a Universidade de Vanderbilt, onde concluiu o seu doutorado em economia da educação com uma tese intitulada “*Investment in Education in Brazil: a study of two industrial communities*” (1970)³⁵⁷.

Mas a passagem por Berkeley parece ter sido importante para uma decisão: Castro teria feito lá um curso com Amartya Sen³⁵⁸ sobre desenvolvimento econômico, no qual teve duas ou três aulas sobre economia da educação, e no fim das quais teria decidido que seria isso que gostaria de estudar. Conforme relata Castro (2002),

[...] [fui] para Vanderbilt fazer o doutorado e lá fui aluno do terceiro grande professor da minha vida: o romeno Nicholas Georgescu-

³⁵⁷ Publicado em português pelo IPEA, em 1974, com o título “Investimento em Educação no Brasil: Um Estudo Sócio-econômico em duas Comunidades Industriais”.

³⁵⁸ O indiano Amartya Sen (1933) é doutor em economia pelo *Trinity College de Cambridge* (Inglaterra) e lecionou em diversas universidades da Índia e da Inglaterra até transferir-se para os Estados Unidos onde vem ensinando economia e filosofia na Universidade de Harvard. Em seus trabalhos, propôs uma nova abordagem para as relações entre os problemas econômicos e as causas da fome e da pobreza. Segundo Maranhão (2009, p.74), suas contribuições teóricas tornaram-se referência para uma nova codificação da pobreza, como “privação de capacidades”, que possibilitaria uma convergência maior entre as proposições do Banco Mundial e das Nações Unidas, fornecendo argumentos na interface entre as agendas do ajuste estrutural e da governança, adaptando a liberalização dos mercados e dos fluxos de capital à dimensão humana e participativa reivindicada pelas forças políticas mais à esquerda. Recebeu o Prêmio Nobel de Economia de 1998.

Roegen³⁵⁹. No Departamento de Economia de Vanderbilt havia dois ou três professores interessados em economia da educação; um deles me mandou para Chicago conversar com Theodore Schultz, que mais adiante veio a receber o Prêmio Nobel. Escrevi minha tese sobre economia da educação e voltei para o Brasil para trabalhar na EPGE. [...] Minha tese é um híbrido: há uma espinha dorsal analítica bem definida de investimentos em educação, em capital humano, quanto se gasta, o que acontece depois — taxa de retorno, tudo bonitinho, pelo figurino; em cima disso, há um estudo antropológico da cidade de Itabirito (MG), onde cresci. Nessa parte entra a história, a política, o desenvolvimento econômico, a industrialização, a evolução cognitiva dos alunos; enfim, uma espécie de estudo etnográfico comunitário com uma espinha dorsal de economia da educação. (Castro, 2002, p.86-7).

Ao mesmo tempo em que era professor na EPGE/ FGV³⁶⁰, no Rio de Janeiro, outra instituição já interlocutora do Banco Mundial e acionada nas missões, seria convidado, pelo mesmo Aníbal Villela, para integrar o quadro de funcionários do INPES/IPEA. Na época, a disciplina de economia da educação, que nunca chegou a se consolidar totalmente dentro das universidades brasileiras, estava recebendo suas primeiras contribuições. No primeiro número da revista do IPEA, *Pesquisa e Planejamento*, por exemplo, Castro, que faz uma comparação dos estudos produzidos sobre o Brasil, afirmava que “até o presente momento foram feitos três estudos de certa envergadura a respeito da rentabilidade de investimentos em educação”, citando as teses de Carlos Langoni e de

³⁵⁹ Ao lado de Mário Henrique Simonsen e Amartya Sen. Radicado nos Estados Unidos, o romeno Nicholas Georgescu-Roegen (1906–94) formou-se pela Universidade de Bucareste e pela Sorbonne (estatística). Professor da Escola de Estatística de Bucareste e da Universidade de Vanderbilt, Georgescu-Roegen lecionou também na Itália, no Japão e no Brasil, desenvolvendo pesquisas na América Latina sobre as causas e efeitos da inflação nos países em desenvolvimento e o processo para combatê-la. Tem também estudos sobre as limitações do tratamento matemático da economia. Chegou a ser indicado para o Prêmio Nobel de Economia.

³⁶⁰ Onde, nas suas palavras, foi um dos primeiros a voltar com o título de doutor [ao que complementamos, na sua geração], sendo que Edmar Bacha e Hamilton Tolosa terminaram um pouco antes (Castro, 2006). Conforme Castro “quando ainda estava nos Estados Unidos, recebi uma carta de Mario Henrique Simonsen, convidando-me para ser professor da EPGE. Assim sendo, combinei as duas coisas. Naturalmente, na EPGE minha função era praticamente só de professor. O resto era território do Mario Henrique e de quem mais ele levasse para palpatar” (Castro 2006, p.105-6).

Samuel Levy. Langoni, na época, já estava voltando do seu doutorado em economia em Chicago, e Levy, como vimos, era considerado especialista em economia da educação, trabalhou muitos anos no CNRH, que se tornaria instituição produtora de informações para o Ministério da Educação, onde Castro também trabalharia mais para frente como Secretário Executivo (1982-1985).

Devido a sua posição, mas também a uma espécie de “afinidade eletiva” (Cunha, 2002, p.127) e, sobretudo, ao compartilhamento da crença em pressupostos comuns advindos da economia da educação, Castro vai se consolidando como interlocutor corrente dos organismos internacionais, dentre eles o Banco Mundial e o BID. Ele tinha o mesmo vocabulário, a mesma formação técnica, e questões similares, como seus textos foram mostrando: preocupações com taxa de retorno, eficiência, custos, desempenho, produtividade, e outras, que afloravam na economia da educação e ressoavam nos textos do Banco Mundial, sobretudo na bibliografia disponível em inglês (Castro, 1971, 1972, 1974). Além disso, quando dos primórdios dos financiamentos do Banco em educação, Castro partilhava um interesse comum em educação técnica e vocacional, e formação de mão de obra, o que aumentava a sua aderência e interlocução (Castro, 1972, 1974), visto que eram o carro-chefe do Banco Mundial para a educação no período.

Concomitantemente, ainda na FGV, mas agora mais ligado ao IESAE (Instituto de Estudos Avançados em Educação)³⁶¹, e também professor da PUC/RJ, Claudio de Moura Castro coordenaria o Projeto de Pesquisa do ECIEL (Estudos de Integração Econômica Latino-americana), entre 1974-1979, financiado pelo BID, que envolveu alguns estudos sobre pesquisa comparativa de custos e eficiência educacional nas escolas de alguns países³⁶².

Nesse período, também, ele já começaria a se interessar pela questão da avaliação, antecipando questões ainda não previstas pelo Banco. Como afirmou em entrevista, em 1974 teria proposto ao organismo um projeto de avaliação de rendimento escolar, que não teria

³⁶¹ Para onde foi, segundo relata, após muitas brigas com Mário Henrique Simonsen (Castro, 2002).

³⁶² Segundo Castro (2002), “em 1974 fui dirigir um projeto internacional que se mudava para o Brasil – estava anteriormente na *Brookings Institution*, em Washington – com Felipe Herrera, fundador do BID; vim trabalhar diretamente com ele”.

sido aceito³⁶³. Posteriormente, o Banco Mundial mudaria de opinião. De todo modo a sua relação com o Banco continuava, tanto que em 1979 Castro aparece como consultor especialista em educação em um dos estudos do Banco sobre a Brasil³⁶⁴. Além da consultoria, vários dos seus estudos são citados como material para as análises do Banco³⁶⁵.

No que se refere à avaliação, no entanto, Castro pode cumprir o seu objetivo sem o apoio do Banco em local mais relevante em termos nacionais: na CAPES. Castro foi diretor geral da CAPES (1979 e 1982) durante o governo Figueiredo, quando Eduardo Portela havia sido indicado para ser Ministro da Educação.

Nesse período, os debates sobre avaliação ainda engatinhavam no país. Castro daria início ao que se tornou a base do sistema de avaliação da pós-graduação que se tem, hoje, no Brasil. Após seu antecessor na direção da CAPES, Darcy Closs, aproveitou “corretamente uma disponibilidade gigantesca de fundos adicionais para [a agência] crescer loucamente” (com aumento de programas de mestrado, aumento quantitativo número de bolsas etc).

Castro entendia que o seu papel seria o de “aparar arestas”, “calibrar a pós-graduação”. Assim, ele teria consolidado o primeiro sistema de avaliação dentro da Capes³⁶⁶. Entendia “que pós-graduação não pode ter o mais remoto resquício de preocupação com equidade, justiça

³⁶³ Conforme me relatou “em 1974 eu fui ao Banco propor um projeto de avaliar rendimento escolar. O Banco disse ‘isso não: nós não financiamos isso não’. Poucos anos depois, mudaram”. Entrevista concedida à autora em 16/dez/2011.

³⁶⁴ *Brazil Human Resources Special Report*. Anex III: Health, Nutrition, and Education. 13 de julho de 1979. Report Number 2604-BR.

³⁶⁵ C. M. Castro e C. Frigotto, “Aspectos da Economia da Educação” (na época inédito); C.M. Castro, et. al. “Aspectos da Economia de Educação e a Assistência ao Estudante” (na época mimeo). Claudio M. Castro, “Secundário Profissionalizante: Premio de Consolação?” *Cadernos de Pesquisa* (Junho 1976); Claudio M. Castro e Jorge A. Sanguinetti, “Informe Final de las Investigaciones Acerca de Costos y Determinantes de la Educacion en la América Latina” (Programa ECIEL, Março 1977). Esse relatório do Banco, quando comparado aos anteriores, realmente já cita uma série de novas referências bibliográficas em português, mostrando que a interlocução se ampliava. Uma delas de Alberto de Mello e Souza, “Os Gastos Públicos e Privados com a Educação Formal no Brasil” (versão preliminar, 1976), que posteriormente seria indicado como consultor no relatório do Banco em 1986, ilustra como as relações entre os quadros do Banco Mundial e os funcionários e pesquisadores brasileiros se mantêm por muitos anos.

³⁶⁶ Ver texto *A calibragem da pós-graduação*, onde o argumento era o seguinte: “depois desse crescimento todo, temos que calibrar, fazer o ajuste fino; ou seja, deu-se muita bolsa que não era para dar, criou-se muito programa que não era para criar, há muita gente incompetente por aí.” (Castro, 2002, p.91). Ver, também, sobre o assunto, entrevista de Eunice Durham (Durham, 2012).

social ou assistencialismo; entendia que pós-graduação era a mais pura meritocracia, alguma coisa para formar uma elite de pesquisadores” (Castro, 2002, p.91). O seu antecessor teria tentado dar os primeiros passos no sentido da avaliação, com algum controle qualitativo, comitês assessores, com notas de cursos e estímulo à criação de Pró-Reitorias (Castro, 2002, p.91). Mas, de acordo com Castro, na gestão anterior não teria havido “qualquer avaliação crítica, portanto a herança era minha”, frisa ele (Castro, 2002, p.91). Nas suas palavras,

Estava tudo lá, agora era fazer a calibragem, o ajuste fino; a qualidade passou a ser o principal objetivo. Meu papel foi separar o joio do trigo, acertar o crescimento atabalhado da pós-graduação [...]. Iniciei a campanha da qualidade: ‘Tem que publicar, tem que sair tese, tem que fazer pesquisa, tem que impor tempo integral, tem que dar seriedade.’ Ao mesmo tempo, iniciei uma calibragem administrativa: mais flexibilidade para o regime de bolsas, criação de novos programas pela Capes; criamos um programa à distância, o Pós-Grade, que deu muito certo, para formar professores de cursos de graduação mais longezinhos [sic], criamos o programa de formação científica para jornalistas, para ensiná-los a entender ciência para poder noticiá-la adequadamente. [...] [A calibragem da pós-graduação começou com] a avaliação, que foi o cavalo de batalha. Anteriormente, era feita a portas fechadas, com informações assistemáticas, casuais. Criamos um sistema informatizado de informação, pelo qual as instituições preenchiam todos os quadros, produção científica, tudo. Inclusive, tínhamos um sistema pelo qual não precisavam preencher tudo todo ano, só as alterações; ou seja, criamos uma base de informação muito sólida. E começamos a exigir que enviassem amostras de produção científica. Segundo, continuamos com a mesma liberdade do tempo do Darcy na montagem dos comitês assessores e aperfeiçoamos um sistema iniciado por ele: a rotatividade de consultores. A cada ano, metade era substituída; a outra metade transmitia a experiência.

Após muitas controvérsias na CAPES – onde, segundo Castro, ele teria sido demitido também por conta do poder de pressão de pessoas ligadas aos programas mal avaliados – ele vai para a secretaria executiva do CNRH, onde tem a função de

[...] aconselhar o Ministro em matérias da política social, preparar os planos técnicos para as políticas sociais do governo, participar na discussão preliminar do orçamento federal para programas sociais, interagir com os Ministros do setor e o governo local e supervisionar alguns programas especiais executados por agências de governos diferentes. (Castro, 2008).

Durante os anos em que esteve nessas instituições – IPEA/INPES, FGV, PUC/RJ, BID, CAPES, CNRH, e em universidades no exterior (em 1973 foi professor visitante no Centro Comparativo de Educação, da Escola de Chicago) e fundações internacionais³⁶⁷, Claudio de Moura Castro foi acumulando experiência e contatos que lhe possibilitariam uma posição mais avançada na rede de organismos internacionais, como especialista, justamente, em economia da educação.

Sua ascensão pelos organismos internacionais se daria em meados dos anos 1980, passando pela OIT, Banco Mundial e BID, até se tornar consultor autônomo dessas e de outras instituições. De 1986 a 1992, teria trabalhado na OIT, em Genebra, como chefe de políticas de treinamento, assunto que também lhe era caro, e sobre o qual tinha vasta publicação³⁶⁸.

Nesse período, ainda, seria citado em um dos documentos de política sobre educação superior do Banco Mundial para a região da América Latina, *Higher Education in Latin America: issues of efficiency and equity* (1990)³⁶⁹. E, no ano seguinte, ascendido como referência legítima –

³⁶⁷ Castro teria ainda participado de vários comitês da Fundação Ford (entre 1971 e 1978), Fulbright (1979 a 1986), além de outros tipos de comissão, conselhos, grupos de trabalho no Brasil (ligados a CAPES, CNPq, INEP, MEC, etc.).

³⁶⁸ De acordo com Castro, esta filial monitorou e avaliou o desenvolvimento do treinamento ao redor do mundo e desenvolveu diretrizes para a política das escolas vocacionais e técnicas. Interagiu com outras unidades operacionais da OIT que conduziam programas de auxílio técnico na área de treinamento (Castro, 2008). Nesse período, Castro também informa ter passado, como professor visitante, pelo instituto Universitário de Estudos de Desenvolvimento na *Université de Genève* (1987-88), e pelo IREDU/ CNRS na *Université de la Bourgogne*, Dijon (1989). Informações disponibilizadas no *curriculum vitae*, conforme Castro (2008).

³⁶⁹ Cf. *Higher Education in Latin America: issues of efficiency and equity*. Donald R. Winkler. Washington, D.C., 1990 (World Bank Discussion Papers, 77). O autor, Winkler, agradece nomeadamente as “contribuições anteriores escritas sobre o assunto” e cita Robert Drysdale, Ralph

no meio de uma lista longa de autores, é claro – em um documento de estratégia de nível mundial, mas na área de especialidade de Castro: *Vocational and technical education and training* (World Bank, 1991). Nesse texto, percebemos a importância das publicações em inglês em revistas internacionais legitimadas e pela OIT para que Castro fosse tomado como referência em um documento de estratégia no setor educacional mais geral. Todas as citações são de textos em inglês³⁷⁰. Entre as citações no texto, destaque dado para a análise que ele e, seu parceiro em vários textos, João Batista Araújo e Oliveira³⁷¹ fazem do SENAI – como mencionei, sempre admirado pelo Banco Mundial nessa área como um modelo que deveria ser reproduzido, sobretudo devido à participação do setor privado no provimento da educação técnica.

Claudio de Moura Castro se torna funcionário do Banco Mundial no cargo de Economista Sênior de Recursos Humanos, ligado à divisão técnica na Europa, Região média do Leste e Norte da África (1992-95). Sua função era dar suporte “técnico” para essas regiões na área

Harbison, Claudio de Moura Castro, Augusto Franco, e Ernesto Schiefelbein. Além disso, dois textos de Castro são citados na bibliografia: Claudio de Moura Castro e M. Edirlene M. Costa, “Quanto Custa uma Pesquisa nas Universidades Brasileiras?” Brasília, IPEA, s./d.; Candido Mendes e Claudio de Moura Castro (eds.), *Qualidade, Expansão, e Financiamento do Ensino Superior Privado*. Rio de Janeiro: ABM-Educam, 1984. (desse livro também são citados os textos de João Batista Araújo e Oliveira e Roger Boyd Walker – “Tecnologias no Ensino e na Administração Universitária”; Raulino Tramontin e Ronald Braga “O Ensino Superior Particular no Brasil: Traços de um Perfil”, e de Lauro Zimmer “Expansão do Ensino Superior: a realidade catarinense e a autonomia dos sistemas estaduais de ensino”.

³⁷⁰ Castro (1975) “Academic Education *versus* Technical Education: Which Is More General?” In T. J. LaBella, ed., *Educational Alternatives in Latin America: Social Change and Social Stratification*. Los Angeles: University of California, Latin American Center for Publication; Castro (1979) “Vocational Education and Training: Industrial Labour in Brazil”. *International Labour Review* 118(5):617-29; Castro (1988) “The Soul of Vocational Schools: Training as a Religious Experience!” *International Review of Education* 34:195-206; Castro (1989a) “Understanding the Mosaic of Vocational and Technical Education Institutions?” ILO, Geneva. Processed; Castro (1989b) “Is Training Very Expensive?” ILO, Geneva. Processed. Outro texto citado seria escrito em coautoria com João Batista Araújo e Oliveira, “Individualized learning systems for vocational technical training: the SENAI System”, texto produzido para o próprio Banco Mundial (Economic Development Institute, Washington, D.C. Processed, 1988).

³⁷¹ João Batista Araújo e Oliveira, psicólogo pela Universidade Católica de Minas Gerais, fez o seu doutorado em Pesquisa Educacional pela *Florida State University*. Também foi funcionário do Banco Mundial em Washington (entre 1986 e 1995 salvo período 1989-1992, quando foi funcionário da OIT em Genebra) e também trabalhou no IPEA (Diretor do IPEA/CENDEC – 1985-1996), Coordenador de Programas na área de Desenvolvimento de C&T, FINEP (1980-1994), entre outros e, no governo Fernando Henrique Cardoso seria Secretário Executivo do MEC (1995). Ao lado de Claudio de Moura Castro, buscou influenciar sobretudo na reforma do ensino técnico (Cunha, 2002). Após embate com Eunice Durham na gestão Paulo Renato, saiu do cargo.

educacional³⁷². Grande parte do seu trabalho, segundo ele próprio informa, estava ligado a “avaliações dos sistemas de treinamento, [...] propondo *intervenções concretas* nas diretrizes políticas” (Castro, 2008, grifo nosso).

Nesse sentido, é interessante observar como a *crença* compartilhada entre o Banco Mundial e Castro, na dimensão técnica da economia e em todos os instrumentos de medição de eficiência do sistema, possibilitou que se produzissem relatórios com condições de influenciar políticas públicas na área de educação em países tão diferentes como Argélia, Marrocos, Iran, Rússia e Tunísia³⁷³. Mais ainda, fica claro que, nessa crença, as questões históricas, sociais e culturais específicas podem ser menos relevantes que as soluções comuns entre os países, avaliadas a partir dos pressupostos da economia da educação.

Na época em que Castro passou pelo Banco Mundial como funcionário, apesar de não estar vinculado diretamente à América Latina, teve participação especial em um projeto no Brasil que vale destacar: o Pró-qualidade (ou *Basic Education Quality Improvement Project*), financiado pelo Banco Mundial com a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

Apesar de ter ocorrido entre maio de 1994 e junho de 2002, o projeto teria sido concebido e formulado durante a gestão de Walfrido de Mares Guia na Secretaria da Educação de Minas Gerais, até que posteriormente foi aprovado e foram liberados os US\$150 milhões por

³⁷² Conforme relatou, o Banco não incentiva, como vimos na primeira parte deste livro, que os funcionários trabalhem no seu país de origem. Um dos argumentos seria em prol da manutenção de relações com base na avaliação tida como “técnica” dentro do país. Quando foi para o Banco Mundial, como comentado, Castro poderia ter trabalhado com a região da América Latina, mas disse que não queria “por razões pessoais”. Entrevista concedida à autora em 16/dez/2011.

³⁷³ Entre os textos que produzira para o Banco no período, estariam “Management training for Kazak enterprises” (1992); “Algeria: training for jobs or training to keep the youth out of the streets”(1993); “Training in Morocco: expand, contract or improve?”(1993); “Iran: The Less Visible Training Systems” (capítulo no documento *Education Sector Report*, World Bank, 1994); “Tradition and Disruption in Russian Vocational Training” (em co-autoria com Marina Feonova) (1994); “Training and Retraining: Some Observations” (1994); “Training in Tunisia”(1994); “Can Poor Craftsmanship in Russia be Improved by Imposing 'International Standards?'” (1994); “The Stillbirth of the European Training Standards: So what?” (1994); “Islamic Republic of Iran - Education, Training and the Labor Market” (1994), “Islamic Republic of Iran - Education, Training and the Labor Markets” (1996).

parte do Banco Mundial, mais a contrapartida nacional (valor total do projeto de US\$302 milhões)³⁷⁴.

O objetivo geral do projeto era aumentar a aprendizagem e diminuir a evasão escolar, o que foi proposto a partir da elaboração de um amplo sistema de gestão e avaliação dos alunos, estudos operacionais para promover informações para a tomada de decisões, melhoria do planejamento escolar, avaliação da intervenção em sala de aula, oferecimento de livros, avaliação de rendimento entre outros. Financiavam-se material escolar e mobiliário, veículos, obras civis, despesas operacionais e assistência técnica, além do próprio gerenciamento do projeto.

Em entrevista a mim concedida, Castro lembrou do projeto para ilustrar o seu argumento dos motivos pelos quais um financiamento do Banco Mundial conseguia promover mudanças institucionais que não seriam possíveis sem ele³⁷⁵:

Eu era consultor. Eu estava no Banco Mundial e era um consultor emprestado do departamento de mundo Árabe e Europa Oriental para [o departamento da] a América Latina para dar uns palpites nesse projeto. Além disso amigo do Walfrido [dos Mares Guia]. Então esse projeto é um caso clássico de um projeto que você fez uma reforma, foi uma reforma extremamente bem-sucedida, e quando acabou a gestão do Walfrido o projeto ainda não reembolsava... E para que servia o projeto do BIRD, não é? Alto lá. Heraldo Marelim Vianna, número 1 da avaliação, Guiomar [Namo de Mello], mulher que entende da pedagogia, [...] o Sérgio Costa Ribeiro, e eu mesmo. Você tinha um time de consultor que ninguém mais tinha no Brasil. Pegou os melhores caras do Brasil. O Governo de Minas [Gerais] não podia fazer isso, a Secretaria de Educação mal manda uma passagem, e assim mesmo manda passagem via PNUD. Entendeu? O cérebro foi feito com as migalhas de dinheiro que saem depois que o projeto é aprovado,

³⁷⁴ Como mencionado, Walfrido dos Mares Guia é atualmente proprietário da Faculdade Pitágoras (embrião da Kroton, hoje Cogna Educação), antes pré-vestibular Pitágoras (Belo Horizonte), de onde Claudio de Moura Castro é presidente do conselho consultivo. Na sua carreira política, além de Secretário da Educação, foi vice-governador de Minas Gerais, deputado federal, e chegou a Ministro do Turismo e Ministro das Relações Institucionais.

³⁷⁵ Entrevista concedida à autora em 16/12/2011.

mas muito antes de começar a desembolsar. Você tem esse dinheirinho, que daí você tem o Sérgio Costa Ribeiro, tem a Guiomar, tem o Heraldo Marelim, tem o Niguel ... [...] ... E mais muitos outros que eu ou não me lembro ou não conheci. Aí estava o cérebro da reforma. Então, sem o Banco Mundial, se o projeto tivesse acabado no último dia de gestão do Walfrido, a reforma tinha sido implementada antes de começar o projeto, mas foi implementada depois. O projeto deu ordenação lógica, deu dado, deu peso... Quer dizer, como é que... [...] Se alguém oferecesse de graça pro Walfrido a consultoria, não emplacava. Porque ele mesmo não conseguiria fazer as mudanças institucionais que o dinheiro permite fazer. Essa é uma coisa muito importante no Banco, quer dizer, é o poder do dinheiro. O poder de sedução, [...] no bom sentido do dinheiro. [...] Quer dizer, esse dinheiro lubrifica a máquina administrativa. Torna... É uma vaselina, de fazer com que essas mudanças sejam possíveis. Então isso é parte da lógica.

Além do tom hiperbólico – “os melhores caras do Brasil” – essa citação chama a atenção para várias dimensões fundamentais que diferenciam o Banco Mundial de outras agências que atuam na área de educação. Os recursos que financiam os projetos possibilitam a contratação de especialistas, já alinhados ao que se quer promover, que assumirão posições chave dentro do governo, terão acesso a pessoas, dados, informações, e planejarão a estrutura para impulsionar as mudanças. Os recursos do Banco servem nesse sentido: pagam os consultores, os estudos, e dão a base para planejar, formular e legitimar as reformas, promovendo, ainda, o trânsito e a circulação de pessoas, práticas e ideias.

Castro passou pelo Banco Mundial justamente em um período de intensas disputas internas, um período percebido por alguns funcionários, como descrito na Parte II deste livro, como de quase “revolução” dentro do setor educacional do Banco. Psacharopoulos, segundo Castro, tinha então muito poder político, e a sua agenda única, em prol da educação primária – apesar das controvérsias – ainda dominava dentro da organização.

Ora, defensor da educação técnica, Castro sai do Banco nesse período, em embate direto com Psacharopoulos³⁷⁶. Mas seus laços com o Banco não terminam aí. De lá vai para o BID, parceiro da instituição, como Chefe de Divisão do Programa Social, Departamento de Desenvolvimento Sustentável, de 1995 to 1998, justamente no início do governo de Fernando Henrique Cardoso. Após sair de lá, manteve laços como conselheiro (pelo menos até 2008).

Nesse período em que era funcionário do BID, não apenas apoiou Paulo Renato Souza, que já estava no Ministério da Educação brasileiro, mas serviu como uma espécie de conselheiro do Ministro³⁷⁷. Nessa posição, como assinalou Luiz Antônio Cunha (2002), Castro, ao lado de outro consultor internacional que passara pelo Banco Mundial, João Batista Araújo e Oliveira, teve uma grande influência na discussão sobre a reforma do ensino técnico, mas também, pela sua influência, pontificou em outros domínios. Vejamos, a seguir, na entrevista a mim concedida, o relato do próprio Claudio de Moura Castro sobre a sua participação no período, que nos ilustra, melhor do que qualquer outro exemplo, como funciona, na prática, a ideia dos paralelismos, das homologias estruturais, desenvolvidas por Dezalay e Garth (2000, 2002), e também a de identidade tendencial de interesses de Cunha (2002):

Eu tive uma experiência bem interessante, com o projeto da educação técnica do MEC, que aí eu estava no BID... e estava também ajudando o Paulo Renato. Quer dizer, eu estava até numa posição um pouco complicada porque eu estava um pouco dos dois lados – do Paulo Renato ministro. E aí eu negociava. Quer dizer, então você tinha o quê? Uma situação totalmente atípica. Porque o Paulo Renato já tinha sido diretor do BID, então conhecia o BID, conhecia a Nancy [Birdsall]³⁷⁸. Eu estava meio de assessor dele, e era do BID. Então, a negociação era uma negociação muito direta, em que o Paulo Renato disse: “é isso que você quer”. E eu: “é”. Ele

³⁷⁶ Entrevista concedida à autora em 16/dez/2011.

³⁷⁷ Conforme mencionado, a gestão de Paulo Renato merecerá análise mais detida posteriormente.

³⁷⁸ Nancy Birdsall era vice-presidente do BID entre 1993 e 1998, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Antes disso, também trabalhou por 14 anos no Banco Mundial, em diversas posições (entre elas como Diretora do Departamento de Pesquisa). Atualmente é presidente (e cofundadora) do *Center for Global Development*. Informações disponíveis em <http://www.cgdev.org/content/expert/detail/483>; acesso em 30/10/2012.

dizia: “Eu concordo, mas eu não posso fazer, está bem? Agora, isso você quer? Isso dá para fazer. Isso aqui dá para fazer. Isso aqui não dá para fazer, mas vamos ver se a gente acha uma outra solução”. Aí, quando enguiçava, ele dizia claramente: “não posso, não posso fazer isso. Não tenho condições de fazer... não tenho poder para fazer isso. Eu concordo com você”. Então, no fundo, a discussão do funcionário do BID, esse é um ponto fundamental, a discussão do funcionário do BID com o ministro, é uma discussão surrealista. Por quê? O funcionário do Banco, ele vai dizer o que precisa ser feito no país. Ele sabe, ele sabe. Então, é um estrangeiro dizendo pro ministro o que que o país deve fazer. E o Ministro, basicamente dizendo, “isso aqui, politicamente tem um custo muito alto”, “isso aqui dá para fazer”, “isso aqui não dá para fazer”. Quer dizer, então você tem o estrangeiro defendendo o interesse do país. E o ministro defendendo o seu emprego. Porque se é um ministro honesto, e que tem uma boa relação com o funcionário do Banco, ele diz, “eu concordo com você, mas eu não quero perder o meu emprego. E agora, o que que a gente faz?” Entendeu? Quer dizer... aí é que sai o conflito, aí é que sai a institucionalidade da coisa. Aí é que sai a barreira institucional, a barreira política. Porque às vezes a barreira é política, e não institucional. Então, o ministro, se tem um bom diálogo, ele vai dizer, “isso aqui eu faço, isso aqui eu não faço, isso aqui eu não faço”. Aí o cara do Banco diz: “Olha, Ministro, e se a gente fizer isso, e o sr. bota a culpa na gente? O sr. diz que isso foi imposto pelo Banco? Assim pode?” Aí ele diz “se vocês garantem que eu disse que não. (...) Se isso ficar claro como uma imposição eu aceito. Que é o que eu gostaria de fazer. Mas se não for dito que é uma imposição, não dá (Castro, 2011).

Essa passagem talvez seja a que melhor ilumine a relação entre Paulo Renato, então Ministro da Educação, mas também ex-funcionário do BID onde agora trabalhava o seu assessor, e Claudio de Moura Castro, que, sem maiores reservas, cumpria a dupla função de assessorar o ministro (informalmente) e ser o representante do banco que faria o financiamento ao governo, ocupando os dois lados do balcão ao mesmo tempo e confirmando, mais uma vez, a intensificação da circulação entre as esferas. Como analisou Cunha (2002), os “nossos” técnicos são executores, mas – acrescento – também nossos executores são técnicos, numa troca de funções que borra interpretações na linha da imposição, e

lembrando da sua capacidade propositiva. Ou, para lembrar mais uma vez Dezalay e Garth (2002), vê-se que as “estruturas” se encaixam tão bem, “os lados acreditam nos mesmos referenciais gerais e nas mesmas formas de resolver os problemas”, “que noções de dominância ou dependência se tornam naturalizadas”. No que chama a atenção o paralelismo, e as convergências, isto é, o espelhamento. A ideia de “afinidades eletivas”, desenvolvida por Cunha (2002), também é elucidativa.

Como analisou criticamente Cunha (2002), “Castro, que já em 1974 defendia a separação entre os cursos acadêmicos / propedêuticos dos cursos profissionais, seguiu a propagar a necessidade de ofertas distintas de cursos profissionais para uns e ensino acadêmico para outros”. Seguindo com o autor (Cunha, 2002, p.111-112):

[...] durante 20 anos (*sic*), Castro desenvolveu sua pregação no Brasil e nos organismos internacionais onde passou. A candidatura de Fernando Henrique Cardoso teria criado condições para a sua influência no ensino técnico brasileiro³⁷⁹.

Ao que acrescento: nas outras etapas do sistema educacional também. Mais amplamente, desde o início dos seus estudos, Claudio de Moura Castro ajudaria a disseminar e, de certa forma, consagrar, a pertinência dos elementos econômicos na análise educacional: custos, taxas de retorno, taxas de rendimento, mensuração, avaliação. A partir do final de 1996, até pelo menos 2010, no entanto, ao assinar uma coluna na revista *Vejá*, mostrou-se ainda mais livre das amarras científicas e acadêmicas na divulgação das suas crenças. Exercitando seu tom quase sempre polêmico, lançaria, em um espaço de ampla divulgação no Brasil, as suas ideias sobre a educação de forma mais livre e afirmativa.

Ali, Claudio de Moura Castro, destacou-se entre “os apologistas do setor privado”, sobretudo por ser o representante mais ideologicamente comprometido com a defesa de que os mecanismos de mercado são mais eficientes do que os do Estado na solução dos problemas da educação. Entre as suas teses mais polêmicas, podemos

³⁷⁹ Uma curiosidade: Claudio de Moura Castro foi orientador de Luiz Antônio Cunha no seu mestrado em educação sobre “O ensino técnico industrial e a profissionalização do ensino médio”, defendido na PUC/RJ, em 1972.

citar, por exemplo, uma defendida não apenas por ele, mas que, na sua pena, ganhou ampla repercussão: a tese do elitismo econômico dos alunos das universidades públicas. Wilson Mesquita de Almeida (2012) cita um trecho interessante do autor, escrito logo após a implantação do Provão.

[...] *os dados do Provão* são hoje a melhor fonte de informações sobre o *status* socioeconômico dos alunos de ensino superior e *sua análise não dá margens para dúvidas*. Os alunos do ensino público superior, na média, têm origem socioeconômica mais elevada do que os das privadas. Em outras palavras, quanto mais rico, mais elevada a probabilidade de receber os polpidos subsídios embutidos na gratuidade do ensino superior público [...] portanto, no todo, há uma diferença sensível entre as privadas e as públicas do ponto de vista da clientela. Não podemos escapar à conclusão de que o ensino privado tem uma clientela de mais baixo nível social que é obrigada a pagar a integridade dos custos, enquanto os alunos das públicas, de nível mais alto, não pagam nada. (Castro *apud* Almeida, 2012, grifo no original).

Esse argumento seria repetido incessantemente nos anos 1990, e não apenas por Claudio de Moura Castro. Na esteira de que a universidade seria um lugar privilegiado, Castro pregava a sua ineficiência, seu alto custo, a sua responsabilidade pela má formação de professores, seus vieses ideológicos de esquerda – sobretudo cursos de pedagogia, segundo ele, responsáveis pela má qualidade da educação no país. Ainda nessa linha, escreveu vários textos contra o que chamava de corporativismo do setor público, e outros muitos disseminando que melhorias salariais aos professores não melhorariam a qualidade da educação. Além disso, sempre foi defensor da avaliação como solução para os problemas da educação, como vimos, e da transferência de vários serviços educacionais para o setor privado³⁸⁰.

³⁸⁰ Carlos Roberto Jamil Cury apresenta uma análise interessante da posição de Castro na defesa do uso de apostilas (chamadas de “material didático”) produzidas pelas redes de ensino privado que preencheriam um vácuo ao operarem como se fossem uma Secretaria da Educação, indicando os benefícios e os resultados (i.e. IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) na substituição dos livros nas escolas (Cury, 2008, p.21-22).

Vários desses argumentos ressoarão nos discursos dos outros membros da *intelligentsia*, e, igualmente, nos do Banco Mundial. Mesmo que às vezes apresentados de forma mais cautelosa ou pretensamente mais científica, há uma *visão de mundo* e uma série de pressupostos compartilhados, entre Claudio de Moura Castro e outros *policymakers*.

5.2.2. Simon Schwartzman, educação superior e ciência e tecnologia

Não é difícil encontrar Claudio de Moura Castro e Simon Schwartzman envolvidos em projetos, simpósios e publicações conjuntos sobre a área de educação. Ambos fazem parte dessa *intelligentsia* que estou buscando analisar e situar a partir das suas relações com o Banco Mundial. Da mesma forma que Castro, Schwartzman construiu, apesar de um pouco mais tardiamente (a partir da década de 1980), e por outra entrada, uma sólida agenda como consultor do Banco Mundial, e justamente no setor educacional e de ciência e tecnologia. Vários dos pressupostos de Claudio de Moura Castro encontram eco em Schwartzman, muito embora, no caso, sejam elaborados, em geral, de forma aparentemente mais cuidadosa. Dito de outro modo, a base dos argumentos é similar, porém Schwartzman, talvez por conta de um maior capital intelectual, os produz de forma mais elegante ou, simplesmente, mais dentro dos códigos acadêmicos das ciências humanas.

De todo o modo, os dois possuem algumas similaridades de itinerário, como mencionei anteriormente, mas que vale a pena serem retomadas. Além de terem sido contemporâneos na UFMG, tiveram uma parte da sua formação acadêmica realizada em universidades do exterior (ambos com passagem por Berkeley) e em nível de doutorado. Trabalharam como professores/pesquisadores por instituições de ensino superior renomadas no Brasil e no exterior, tiveram cargos importantes em órgãos governamentais no país. Ainda, partilham a condição de ser referência para alguns organismos internacionais³⁸¹, publicam em inglês e

³⁸¹ Apesar de Schwartzman, ao que parece, nunca ter sido funcionário de nenhum desses organismos, apenas consultor. Conforme entrevista concedida à autora em 14/09/2012.

espanhol, em revistas internacionais, e se destacaram como consultores na área educacional, com viés de *policymakers*, no que fizeram carreira.

No caso de Schwartzman, é instrutivo o título do livro organizado por sua familiares e amigos em sua homenagem: *O sociólogo e as políticas públicas*. Do que podemos depreender, trata-se de um sociólogo *especializado* em políticas públicas. Entre os que prestariam homenagem a Schwartzman, a maioria foi seu interlocutor na tarefa de *policymaker* em algum momento da sua carreira: lá estão Maria Helena Guimarães de Castro, Eunice Durham, Elisa Reis, Bolívar Lamounier, José Joaquín Brunner, Sonia Rocha, Jorge Balán, Maria Helena de Magalhães Castro, João Batista Araújo e Oliveira, e, finalmente, o próprio Claudio de Moura Castro (Schwartzman, 2009).

Contudo, há igualmente diferenças tanto nos itinerários de Castro e Schwartzman quanto na forma como defendem suas ideias no campo da educação. Simon Schwartzman³⁸² não é economista da educação, aliás nem é economista. Seu caminho inicial foi similar: também se graduou pela UFMG nos anos 1960, mas formou-se em sociologia, ciência política e administração pública (1961). Do mesmo modo que relatou Castro, Schwartzman fez parte de um grupo de alunos da sua geração que era bastante ativo intelectualmente (e, no seu caso, politicamente também), dedicado integralmente às leituras e estudos por conta de uma bolsa fornecida pela instituição, apesar da falta de formação dos professores na universidade. De acordo com o depoimento de Schwartzman,

Em Belo Horizonte, não tinha ninguém, na verdade, que fizesse sociologia, conhecesse sociologia. (...) E a gente vivia muito atrás do pessoal do Rio e de São Paulo. A gente procurava contato com o grupo do Fernando Henrique Cardoso, do pessoal da USP, tinha um contato com o ISEB [Instituto Superior de Estudos Brasileiros], Guerreiro Ramos...enfim...Álvaro Guerra Pinto. Essa geração do

³⁸² Possui graduação em Sociologia e Política e Administração Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (1961), mestrado em Sociologia pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO) (1963) e doutorado em Ciências Políticas pela *University of California*, Berkeley (1973). Atualmente é presidente do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) no Rio de Janeiro. Foi Presidente da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (1994-1998).

ISEB. A gente procurava contato, a gente vinha, eles iam. Depois, tinha o pessoal católico, tinha todo um contato com os pensadores mais católicos também. Tinha o Betinho, o Vinícius Caldeira Brandt, que é outro grupo católico. Enfim. Tinha um outro grupo católico ali. Então a gente circulava um pouco no Rio, em São Paulo, etc. na medida do possível. Mas, lá em Belo Horizonte mesmo, não tinha. (Schwartzman, 2010).

Além dos colegas da economia (entre os quais Claudio de Moura Castro e Edmar Bacha, de quem ainda não era tão próximo no período), Schwartzman cita diretamente Elisa Reis, Bolívar Lamounier, Vilmar Faria e Amaury de Souza (Schwartzman, 2010, p.5) com quem se reencontrará em diversos projetos ao longo da sua vida, seja em pesquisas e publicações conjuntas, seja nas instituições por onde passará (às vezes, sendo recebido ou até mesmo indicado por esses colegas).

Com efeito, parecia haver uma certa expectativa com relação aos jovens que se formavam ali, dessa geração. Conforme descreve Schwartzman, o próprio Guerreiro Ramos parecia ser um dos que vislumbrava uma “promessa” com relação ao grupo de Minas.

Ah, era desse grupinho ali. [ri] Eu me lembro o Guerreiro Ramos indo a Belo Horizonte e dizia assim: ‘vocês aqui estão no centro do mundo, porque...’ Não. ‘É do Terceiro Mundo é que vai vir o novo pensamento, e, aqui no Terceiro Mundo, o Brasil é muito importante. E no Brasil, mais importante é Minas Gerais. E Minas Gerais são vocês’. A gente acreditava piamente. [ri] O grupo era muito pretensioso, quer dizer, a gente achava que a gente podia fazer tudo desse ponto de vista. E alguns que ficaram numa coisa mais militante, mais ativa. O Betinho é um exemplo, Teotônio foi outro. Ficaram na militância. Mas eu não. Então, nesse sentido, eu sempre tentei fazer essa combinação: de fazer um trabalho acadêmico que pudesse ter alguma relevância, que tivesse algum... Acho que isso era um pouco a ideia (Schwartzman, 2010, p.17-8)³⁸³.

³⁸³ Com relação à política, conta Schwartzman (2010, p.17) “eu abandonei, muito rapidamente, o projeto político, de militante político; isso era um projeto que eu tinha quando eu estava na

Devido ao destaque que o grupo de alunos estava tendo no período, houve uma seleção exclusiva, naquele ano, pela FLACSO (Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais), de Santiago do Chile, na UFMG. Naquele contexto, Santiago era um lugar de intensa movimentação intelectual e circulação de ideias internacionais. Além da CEPAL, que movimentava os desenvolvimentistas, Dezalay e Garth (2002, p.110) mencionam que os Estados Unidos investiram uma quantidade importante de recursos no Chile nos anos 1950 e 1960³⁸⁴.

Dezalay e Garth (2002) citam o depoimento de José Joaquín Brunner – parceiro de Schwartzman em alguns projetos e livros – que no Chile seria um dos sociólogos que participaria do governo pós-Allende, ilustrando o desenvolvimento da “profissionalização da sociologia” nos anos 1950 (Dezalay; Garth, 2002, p.114). Brunner assinala que a sociologia e a ciência política, existentes no Chile desde o final do século XIX, não tinham conseguido ganhar autonomia até a metade do século XX (Dezalay; Garth, 2002, p.114). Esse seria um período pré-profissional que começaria a mudar depois da II Guerra Mundial. Apenas nesse período, nos termos de Brunner,

[...] um fluxo ativo de ideias, pessoas, e recursos que, provenientes do Norte, alimentou uma renovação dos modelos conceituais e práticas de investigação utilizados no estudo da sociedade [no Chile]. Nesse momento encontram-se organizações públicas e privadas dos Estados Unidos e organizações internacionais; em

faculdade. Quando eu fui para o Chile, eu já tinha feito essa opção de que eu não ia fazer uma carreira política: eu ia fazer uma carreira intelectual, uma carreira acadêmica, onde o tema político, das questões políticas, continuava presente, mas eu não me via como... Alguns dos meus colegas se meteram em Var-Palmare, alguns foram mortos pela polícia na rua do Rio de Janeiro, teve de tudo; gente muito próxima de mim. Mas eu, eu desde antes disso, quer dizer, ainda antes, nos anos 50, dois, três anos na faculdade, eu já tinha dito: ‘eu não vou por aí’. Não era o meu temperamento, eu não sei fazer essas coisas e, além do mais, eu não acreditava que eu ia fazer a revolução sozinho - eu com meus quatro, cinco amigos, lá em Belo Horizonte. Gozado que a gente era muito pretensioso, a gente que achava que nós estávamos refundando as ciências sociais no Brasil e talvez no mundo, então a gente ia para o lado intelectual”.

³⁸⁴ É interessante a comparação que fazem Dezalay e Garth (2002, p.110) entre o Brasil e o Chile: enquanto o Brasil, por conta do seu pluralismo, teria uma demanda intensa por ideias estrangeiras, o Chile, com uma elite mais homogênea, não demandava tanta importação estrangeira, e, nesse período, poderia ser visto mais como um exemplo de “desembarque” de ideias e *expertise* norte-americana.

particular, a primeiro a União Pan-americana; depois a Organização dos Estados Americanos [OEA] e, sobretudo, a UNESCO (Brunner *apud* Dezalay; Garth, 2002, p.114).

As instituições-chave naquele país, todas fundadas em um período curto de tempo no final dos anos 1950, foram o Instituto de Sociologia da Universidade do Chile, a FLACSO, criada pela UNESCO, e a Escola de Sociologia da Universidade Católica, e as três teriam sido bem-sucedidas e com ligações fortes no exterior. Novamente de acordo com Brunner, os sociólogos teriam ganhado legitimidade acadêmica, demonstraram a relevância social do seu discurso, e conduziram pesquisa e ensino de acordo com o “modelo norte-americano” (Brunner *apud* Dezalay; Garth, 2002, p.114, tradução nossa)³⁸⁵.

Voltando a Schwartzman, ele foi justamente para a FLACSO nesse período. Além da possibilidade de fazer o mestrado fora do Brasil, havia uma bolsa fornecida pela OEA para cobrir as demais despesas. Simon Schwartzman, junto de Fabio Wanderley Reis e Antonio Octavio Cintra, teriam ido para o Chile em 1961 (Schwartzman, 2010). Era um programa de 2 anos, ligado à UNESCO, com professores de vários países. De acordo com Schwartzman, a propaganda feita pelo sociólogo francês Lucien Brahm, que lecionava a disciplina de metodologia e tinha ido à UFMG recrutar os alunos, era que na FLACSO se juntava a tradição

³⁸⁵ Posteriormente, quando os democratas cristãos e Frei ganharam poder em 1964 com uma plataforma reformista, a carreira dos sociólogos adquiriria prestígio imediato; começaria a existir, no Chile, uma demanda por pessoal profissional que seria capaz de integrar-se aos novos órgãos públicos encarregados de materializar os projetos de reforma iniciadas pelo governo, especialmente no setor agrário e entre os grupos mais pobres da cidade (Brunner *apud* Dezalay; Garth, 2002, p.114-5). Teria havido um investimento externo forte no reformismo, que produziu divisões fortes no Chile (a Fundação Ford fez vários investimentos para a contratação de professores em regime integral no campo da sociologia). Quando a esquerda ganhou legitimidade com a ascensão de Allende, o foco de preocupação dos departamentos de sociologia também mudaria, e a ideia do valor de neutralidade da ciência, que teria sido predominante na profissionalização da disciplina, seria abandonado e substituído pela noção de comprometimento, que oporia o acadêmico (ou burguês) à ciência comprometida ou militante (Brunner *apud* Dezalay; Garth, 2002, p.114-5). Ainda segundo Dezalay e Garth (2002, p.273-4), Fernando Henrique Cardoso estava em Santiago e teria muita visibilidade justamente nesse período, nos três anos que seguiram o golpe militar brasileiro de 1964. Ele teria sido convidado pelo sociólogo espanhol José Medina Echavarría, que na época era o diretor do ILPES (Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social) – criado por Prebisch como um “complemento sociológico” para a CEPAL –, e seria lá que Cardoso colaboraria com Enzo Faletto na teoria da dependência, que dialogava com as análises de “centro-periferia” que Prebisch e outros estavam produzindo.

francesa (que Schwartzman já conhecia), com a sociologia empírica norte-americana, que não conhecia (Schwartzman, 2010, p.6).

Na FLACSO, Schwartzman descreve ter tido um primeiro contato com uma sociologia norte-americana e, também pela primeira vez, com uma bibliografia em inglês³⁸⁶. Além disso, entre os professores que por lá passaram, teve aula com Edgar Morin (seminário sobre marxismo), Alex Inkeles (sobre modernização), Henry Landsberger (sociologia do trabalho), Johan Galton (metodologia), e Peter Heintz (sobre anarquismo), entre outros. Com uma história anterior de militância política, não seria surpresa a escolha desse último para seu orientador. Sua dissertação seria sobre a consciência política dos operários, numa pesquisa quantitativa, com questionários (Schwartzman, 2010, p.7).

Após essa experiência, Schwartzman retornaria ao Brasil e viraria pesquisador da UFMG, mas possivelmente seu histórico militante e publicações anteriores, por vezes relacionadas a um certo trotskismo, acabou colocando-o na mira dos militares. Foi preso e afastado pelo golpe militar em 1964³⁸⁷.

Com dificuldades de voltar ao Brasil, após passar um ano em Oslo (na Noruega), e outro período na Argentina (por conta, inicialmente, de um projeto com o ex-orientador e ex-diretor da FLACSO, Peter Heintz, em 1966, posteriormente associado ao Instituto Torcuato di

³⁸⁶ Conforme Schwartzman (2010, p.5) “foi aí que eu comecei a ler inglês, por exemplo. Eu não tinha lido. Mal sabia ler inglês quando fui para lá. Comecei a ler os autores americanos, conhecer a tradição... O Galton tinha uma formação muito na linha da tradição de Columbia, então a tradição de Lazarsfeld. Lazarsfeld é um alemão, mas ele é que introduz e desenvolve a sociologia quantitativa nos Estados Unidos, na verdade. E o Robert Merton, que é o sociólogo da teoria de alcance médio. Então eu comecei a ver essa literatura, que era basicamente da Escola de Columbia que o Galton tinha trazido. E que o Heintz também, um pouco, usava”.

³⁸⁷ De acordo com Schwartzman “quando veio o golpe militar, cada um se escondeu como pôde. Eu achei que comigo não ia acontecer nada. E até... e realmente não aconteceu, até o dia que eles iam abrir a faculdade. Aí, na véspera, foram me buscar em casa. Aí eu fiquei preso, fiquei preso um mês, mais ou menos. E depois, eu saí, mas eu tive que assinar um compromisso de que eu não ia ensinar. Na verdade houve uma decisão...(...) Eu tive que dizer que não ia ensinar, e aí a faculdade, instruída, evidentemente, pelos militares, abriu um processo contra mim por abandono de emprego - fiquei mais de trinta dias sem aparecer porque eu estava preso. E esse processo só foi cancelado muitos anos depois”. O professor norueguês Galton tinha um instituto em Oslo e teria convidado Schwartzman para ir para lá, com uma pequena bolsa. Apenas muitos anos depois, em 2000, ele requereu e conseguiu reintegração na UFMG. Devido à idade com que foi reintegrado, logo se aposentou (Schwartzman, 2010).

Tella), de onde, através de uma bolsa de pesquisa da Fundação Ford, foi direto fazer o doutorado nos Estados Unidos, sem passar pelo Brasil³⁸⁸.

De acordo com o que apontaram Dezalay e Garth (2002, p.103), à época, a Fundação Ford, que se juntava a outras fundações para dar recursos voltados ao desenvolvimento da disciplina de economia no Brasil, também começava a enfatizar outras disciplinas (como sociologia e ciência política), com o foco em superar “os obstáculos do desenvolvimento” e os “problemas dos pobres e os desfavorecidos”. Esse movimento viria em reação à revolução cubana e dentro do quadro da Aliança para o Progresso, lançada por Kennedy.

No Brasil, a Ford começava a colocar em prática uma estratégia de promover uma efervescência acadêmica através do aumento da competição, e o apoio às ciências sociais adicionou novos elementos à ofensiva liderada pelos economistas. Os primeiros recursos direcionados para a ciência política pela Fundação Ford foram, justamente, para a UFMG, considerada de “vanguarda”, com um grupo alinhado às ideias norte-americanas (“U.S. oriented”), do qual a figura chave seria Bolívar Lamounier – que também era considerado um inimigo político pelo governo (Dezalay; Garth, 2002, p.103)³⁸⁹.

Nesse contexto, Schwartzman foi um dos beneficiados pela bolsa da Fundação Ford. Estava em Berkeley num período de intensa movimentação estudantil, mas, como Castro, também não ficaria muito tempo por lá.

[...] eu estive numa época que devia ser uma época muito fantástica, porque eu estive em Berkeley em 67, 68, que é a época que as coisas estavam pegando fogo. Eu me lembro que, por exemplo, eu cheguei lá, peguei um motorista de táxi que disse: ‘Aqui está havendo uma revolução. O mundo todo está mudando’. Alguma coisa desse tipo. ‘Aqui está se criando uma sociedade nova’. Aquela coisa toda, aquele clima. Eu, na verdade, me senti um pouco... me senti um pouco velho nessa época. Quer dizer, eu não tinha mais dezoito anos de idade. Em 68, eu tinha quase trinta. E eu achava que, nos

³⁸⁸ Sobre a relação da Fundação Ford com o Brasil, ver Miceli (Org, 1993).

³⁸⁹ Para uma análise sobre a importância da Fundação Ford para a reconfiguração das ciências sociais no Brasil, em especial à ciência política, ver texto de Letícia Canedo (2009).

Estados Unidos, eu ia consolidar aquela *formação mais técnica, mais quantitativa, conhecer mais a sociologia sistemática*, etc., que eu tinha começado, achava interessante. O pessoal em Berkeley estava descobrindo os franceses que eu já tinha abandonado, então eu me sentia ali meio... meio defasado. A outra coisa que eu acho que foi um equívoco que eu fiz e quase todo mundo fez, da minha geração, é que você vai para os Estados Unidos para estudar América Latina. E eles não sabem nada de América Latina. Eles sabem de Estados Unidos. Eles sabem dos Estados Unidos. É isso que eu devia ter feito. [...] Mas isso eu não fiz [...] Eu fiz algumas coisas que eu acho que eu aproveitei. Por exemplo, eu fiz um curso com um sociólogo, um cara chamado Herbert McClosky. McClosky é um especialista em comportamento político. E eu, através dele, (foi um curso longo, de um ano) eu tive contato com toda a literatura de comportamento político, voto, eleições, comportamento eleitoral, toda a sociologia eleitoral, que é uma área muito forte nos Estados Unidos. [...] Eu tive a sorte de poder fazer um curso com o [Reinhard] Bendix sobre Max Weber; foi um curso brilhante, muito interessante. Enfim, eu tive algumas experiências interessantes. Mas a minha sensação é que... Tanto que eu fiquei dois anos só. Nem fiquei dois anos, eu fiquei uns vinte meses, nem completei dois anos. Eu, rapidamente, completei os créditos, fiz o meu exame de qualificação que tinha que fazer e voltei para o Brasil, para escrever a tese aqui. (Schwartzman, 2010, p.10-1, grifo nosso).

Da passagem acima chama a atenção o “desencaixe” do ex-militante político em meio aos acontecimentos de Berkeley, em um desencanto semelhante ao de Castro. Em meio ao movimento estudantil de então, vivendo uma das suas maiores “revoluções”, e o forte questionamento da Guerra do Vietnã, Schwartzman, que já tinha tido o seu primeiro contato com um tipo de sociologia norte-americana, lastimava não ter continuidade à formação mais “técnica”, “quantitativa” e “sistemática” que buscava.

Schwartzman voltaria ao Brasil após fazer os cursos na Universidade de Berkeley no ano de 1968, (sem saber) em pleno momento de endurecimento da ditadura militar brasileira. Por conta do AI-5³⁹⁰,

³⁹⁰ Ato Institucional número 5.

apesar do compromisso com a Fundação Ford de retornar à UFMG, não teria condições de fazê-lo e iria para o Rio de Janeiro em 1969³⁹¹, onde seria abrigado pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), cujo coordenador era Bolívar Lamounier, seu colega na UFMG, e pela Fundação Getúlio Vargas, que tinha um centro de pesquisa ligado à EBAPE.

No IUPERJ, como descreve, havia um grupo de cientistas políticos com os quais Schwartzman tinha afinidade. Cito, mais uma vez, essa parte do depoimento de Schwartzman, pois vale observar que, se o interesse pelo tema da política se mantinha, a essa altura, a forma de manifestá-lo já apresentava mudanças importantes, sinalizando no mínimo que uma conversão do *militante* para algo mais próximo de um *cientista político* já teria se dado. Além disso, aparecem aí já algumas afinidades, algo que vai se casar, mais a frente, com os interesses dos seus interlocutores na área de educação: o apreço por um certo tipo de pesquisa “técnica”, “empírica” e “quantitativa”, defendida como mais “moderna”. Segundo Schwartzman (2010, p.12) “[o IUPERJ] era mais interessante, era onde eu tinha mais afinidade do ponto de vista intelectual, gente com formação parecida com a minha, enfim. Também, era um período complicado, porque o IUPERJ era... a minha sensação, era uma espécie de luz que você mantinha acendida numa época de repressão muito grande. [...] E havia toda essa ideia que a gente estava trazendo uma coisa nova, que era essa sociologia: mais moderna, mais empírica, mais quantitativa etc.”.

Ali, Schwartzman desenvolveria alguns seminários sobre os temas que virariam a base da sua tese de doutorado, ligada às questões de classe, Estado, sociedade no Brasil, papel do Estado, papel dos grupos de interesse, e defendida na Universidade da Califórnia, Berkeley, em 1973. Foi nesse período que Schwartzman publicaria vários dos seus estudos sobre comportamento político, eleições e voto, na linha do curso que fez em Berkeley.

A partir de meados da década de 1980, e com mais força a partir os anos 1990, Schwartzman se torna um dos interlocutores e consultores

³⁹¹ Sobre o episódio em que é avisado pelo diretor da Faculdade de Direito, Orlando de Carvalho, que não poderia lecionar na UFMG, ver Schwartzman (2010, p.10). Simon Schwartzman era vinculado ao programa de ciência política da Faculdade de Economia.

brasileiros do Banco Mundial na área da educação, sobretudo na da educação superior, atuando na por vezes tênue fronteira de cientista político e *policy maker*.

O início das suas pesquisas na área de educação foram surgindo ainda na década de 1970, e de uma forma mais ampla, ligadas à política de desenvolvimento científico, formação de pessoal de alto nível, temáticas nas quais publicaria seus primeiros estudos. Após um primeiro texto preparado para um encontro da SUDENE (1971)³⁹², vários outros foram escritos dentro de um projeto realizado dentro da EBAP, chamado “Projeto Retorno”, ligado a um estudo de *brain drain*³⁹³.

Outra das suas pesquisas no período estava ligada ao projeto coordenado por Claudio de Moura Castro, como mencionado, seu contemporâneo e colega desde o ensino médio³⁹⁴. A pesquisa foi realizada com financiamento do BID, entre 1974 e 1979, e nela Simon Schwartzman publicou alguns dos seus textos sobre educação. Dialogando com uma bibliografia internacional, com as teorias do capital humano, esses textos refletiam sobre as relações entre educação, renda e produtividade na área rural (Schwartzman e Wrobel, 1975), e também sobre suas relações com mercados de trabalho segmentados e posição social (Schwartzman, 1975).

Mas, além dessas pesquisas menores, o que deu uma reviravolta na produção científica de Schwartzman foi a sua entrada na FINEP

³⁹² “Educação Superior no Nordeste: a Busca de Prioridades”, trabalho preparado para o Encontro para Estudo de Prioridades e Alternativas do Ensino Superior no Nordeste, Recife, Sudene, 17-19 de maio, 1971.

³⁹³ O Projeto Retorno foi uma pesquisa nacional sobre educação superior no exterior, realizada entre 1970 e 1971 pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, em cooperação com o Departamento de Pesquisas da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. O projeto foi dirigido por Simon Schwartzman, e dele participaram Magda Prates Coelho, Elisa Maria Pereira Reis, Renato Raul Boschi e Gilda Olinto do Valle e Silva. A ideia era o projeto se integrar a uma série de estudos sobre educação no exterior realizados em todo o mundo por iniciativa do Instituto de Treinamento e Pesquisa das Nações Unidas (UNITAR), sob a direção do Prof. William A. Glaser, do *Bureau of Applied Social Research* da Universidade de Columbia. Projeto financiado com recursos da Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN) do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, e do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Cf. Schwartzman (1971).

³⁹⁴ Informação concedida em entrevista de Simon Schwartzman à autora, em 14/09/2012. Ele e Claudio de Moura Castro se conhecem, na verdade, desde os quinze anos.

(Financiadora de Estudos e Projetos), onde trabalhou de 1976-1980³⁹⁵. A FINEP era uma instituição de governo que

[...] estava começando a desenvolver toda uma política de desenvolvimento científico, de apoio à ciência, de apoio à tecnologia; e eles tinham um grupo de pesquisas muito interessado em tema de papel da ciência, tecnologia, desenvolvimento etc., que era coordenado na época pelo [José Tavares], e então me convidaram para ir para lá. E aí houve um entendimento que a Fundação Getúlio Vargas me emprestou para a FINEP. [...] Eu fiquei na FINEP até o final do governo Geisel (Schwartzman, 2010, p.13-4).

A partir da ideia inicial de se elaborar um estudo sobre a história da ciência e da tecnologia no Brasil, Schwartzman teria reformulado o projeto. Ele se transformou em uma história da comunidade científica no Brasil (Schwartzman, 1979)³⁹⁶. Esse teria sido um momento de guinada. Segundo Schwartzman, essa teria sido uma oportunidade de pesquisa grande, um projeto importante, e um contato com uma literatura que começaria a estudar a partir dali e que antes não conhecia (Schwartzman,

³⁹⁵ A FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) é uma “empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio”. Disponível em <http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=5#acoes>; acesso em 30/10/2012.

³⁹⁶ Relata Schwartzman (2010, p.14) sobre as pessoas envolvidas no projeto: “José Pelúcio Ferreira, ele é uma pessoa com formação em economia. (...) não é teórica como economista, mas ele vinha do BNDES e muito imbuído das ideias de desenvolvimento econômico, de autonomia, de... em volta daqueles nacionalistas: “vamos desenvolver o país, vamos desenvolver a tecnologia”, etc., e essa ideia era uma ideia que tinha apelo inclusive na área militar, como tinha apelo na esquerda. Quer dizer, as pessoas com quem ele conversava eram dois ex-comunistas, quer dizer, ou comunistas: um era o José Israel Vargas, que depois foi ministro de Ciência e Tecnologia, que era um químico importante, o outro é o [José] Leite Lopes, que depois esteve exilado muito tempo. E o Pelucio meio que circulava dessa esquerda nacionalista até os militares que estavam querendo fazer o computador brasileiro e a bomba atômica brasileira e etc. etc. E tudo isso na asa do Velloso, que era o ministro do Planejamento e que era uma espécie de... visão *in lightened* dentro do governo Geisel: toda a ideia do Brasil grande, vamos crescer, vamos desenvolver, etc. Então a ideia de se fazer uma história da ciência brasileira, na verdade, é uma ideia que eles tinham, que o Pelucio tinha, muito pensando na história da tecnologia. (...) esse departamento (de pesquisa da Finep), em algum momento, trouxe a Maria da Conceição Tavares. Enfim, tinha um grupo ali que, depois, quando a Finep mais ou menos se desmontou, esse esquema do Pelucio, esse grupo todo, que era um grupo de economistas da tecnologia e da ciência, foram formar o Instituto de Economia Industrial da UFRJ” (Schwartzman, 2010, p. 14-5).

2010, p.15)³⁹⁷. Foi a partir dessa pesquisa que Schwartzman iria consolidar a sua atuação na área e obter algum destaque nacional no que se refere aos estudos da comunidade científica no Brasil (Schwartzman, 1979). A partir daí, também passaria por comitês de publicações científicas (CNPq, pela revista *Dados*³⁹⁸), aumentaria a sua circulação internacional³⁹⁹ e reconhecimento como pesquisador especialista em educação. Em meados da década de 1980, Schwartzman já tinha certa legitimidade com relação a essa temática e contatos para começar a receber indicações.

A pesquisa da FINEP renderia ainda outros frutos. Nos anos 1980 Schwartzman participaria de um projeto coordenado pela UNESCO, “Estudo Intencional Comparativo sobre a Organização e o Desempenho de Unidades de Pesquisa Científica” (Projeto ICSOPRU). A partir de convênio com a FINEP, o IUPERJ seria o principal responsável pela pesquisa no Brasil, que foi coordenada por Schwartzman (nela contou com a colaboração de Amaury de Souza, como vimos, conterrâneo da UFMG).

Mas, o processo de redemocratização que começaria a ser vislumbrado na primeira metade da década de 1980 mudaria a dinâmica dos acontecimentos e possibilitaria que tanto Schwartzman quanto outros intelectuais – de várias abordagens – comessem a participar do debate político. No entanto parece que nesse processo, justamente os intelectuais

³⁹⁷ De alguma forma, parece que essa pesquisa possibilitou a afirmação de Schwartzman em outra área onde teria mais espaço do que na ciência política. No IUPERJ, por exemplo, onde trabalhava, diz que saiu (em 1988) por ser muito dominada por Wanderley Guilherme dos Santos (Schwartzman, 2010, p.15).

³⁹⁸ Ali, Schwartzman teria promovido um processo que chamou de “modernização” da revista, que incluía periodicidade fixa (quatro números por ano), numeração (por ano e por volume), sumários em inglês, indexação, tudo aquilo que era necessário para enquadrá-la no formato internacional. (Schwartzman, 2010, p15).

³⁹⁹ De acordo com informações fornecidas pelo próprio Schwartzman, ele teria sido, nesse período, pesquisador visitante do *Woodrow Wilson International Center for Scholars* (1978), e pesquisador visitante na *École Pratique des Hautes Études*, Paris (1982/3), professor visitante na *School of Education* e *Center for Studies on Higher Education*, na Universidade da Califórnia, Berkeley (1985), “Tinker Professor of Latin American Studies” na Universidade de Columbia (1986), no *Svedish Collegium for Advanced Study in the Social Sciences* em Uppsala (1986). Posteriormente, após sua experiência no IBGE, na década de 1990, no *St. Anthony's College*, Oxford (1994), professor da cátedra Joaquim Nabuco de Estudos Brasileira da Universidade de Stanford (2001), e no *Center for Brazilian Studies*, Oxford (2003). No primeiro semestre de 2004, teria sido professor visitante de Departamento de Sociologia da Universidade de Harvard, ocupando a *Robert F. Kennedy Professorship of Latin American Studies*. Informações disponíveis em http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?page_id=542&lang=pt-br; acesso em 05/08/2012.

com maior apreço pela pesquisa especializada (quantitativa e empírica) ganhariam maior espaço no Estado. O Estado brasileiro pós-ditadura precisava formar quadros, e vários membros desse grupo acabariam servindo justamente para essa função.

5.2.3. A ascensão de um grupo de intelectuais no processo de redemocratização brasileiro

O processo de redemocratização no Brasil criaria as condições para que o debate sobre a educação se ampliasse, e que mais atores viessem a participar da discussão sobre as novas possibilidades de política para o setor no âmbito do Estado. Nesse sentido, Simon Schwartzman, bem como outros dos seus contemporâneos da UFMG, teria uma participação de maior relevância na esfera de decisão federal a partir de meados dos anos 1980.

Para melhor contextualizar os debates sobre a educação e compreender o lugar e o papel de Schwartzman neles, assim como visualizar os dilemas dos anos 1980, é preciso ter em vista o que aconteceu anteriormente, no período ditatorial. Abro assim, um parêntese.

Na década de 1970, houve um intenso crescimento do sistema educacional como um todo – sobretudo na educação superior –, acompanhando, em parte, o crescimento da economia antes da sua “suposta” crise⁴⁰⁰. No caso da educação superior, houve um reforço muito acentuado do setor privado e, ao mesmo tempo em que o sistema de pós-graduação crescia enormemente, percebeu-se um sucateamento do setor público. Ambos começariam a ser alvo de preocupação e críticas. Da mesma forma que ocorreria em outras áreas, também na educação, o Brasil começaria a lidar com as consequências, contraditórias, de ver o nascimento e o desenvolvimento de segmentos importantes justamente sob o regime autoritário. Como analisou Renato Ortiz em relação à indústria cultural:

[...] se no Brasil o advento da indústria cultural implicou a valorização dos imperativos de ordem econômica na esfera da

⁴⁰⁰ Trata-se do período que ficou conhecido no Brasil como “milagre econômico”.

cultura, não é menos verdade que o caso brasileiro possui uma particularidade em relação ao que se passou em outros países. Entre nós é o Estado militar quem promove o capitalismo na sua fase mais avançada (Ortiz, 2001, p.153).

No caso da educação, e com maior ênfase na educação superior, algo similar ocorre no país. O sistema educacional cresce enormemente durante os anos de ditadura, mas, ainda mais intensamente, por meio do setor privado. E uma mentalidade empresarial forte, muitas vezes desconectada de ambições propriamente acadêmicas, é percebida nas instituições educacionais que surgem no período, embrião de vários dos grandes conglomerados do setor no país.

Em paralelo, teria havido a progressiva redução dos investimentos nas universidades públicas, após meados da década de 70, o que fez com que se diminuísse a pesquisa (sendo as universidades obrigadas a recorrer às agências de fomento que também tiveram seus recursos reduzidos no período) e se perdessem professores. Os professores, conforme Cunha (2002), tiveram seus salários arrojados, muitos deixando a universidade ou estendendo a jornada de trabalho para outros empregos.

De acordo com o autor, o final do governo militar deixaria o saldo do Brasil ser um dos países que aplicariam (relativamente) menos em educação e os efeitos das opções feitas no período da ditadura poderiam ser observados até os dias de hoje, na constituição do sistema de educação superior no Brasil:

[...] temos instituições que podem se comparar, em certos campos de conhecimento, apesar de tudo, às melhores do mundo, e outras que não passam de meras máquinas de venda de diplomas a longo prazo. Infelizmente, estas são muito mais numerosas do que aquelas (Cunha, 2002, p.85).

E ao contrário das características de crescimento no período anterior (1945-1964), no qual o setor privado cresceu predominantemente

pelas iniciativas confessionais⁴⁰¹, as instituições criadas pelo setor nas duas décadas seguintes foram majoritariamente de origem laica⁴⁰².

Após o crescimento acelerado do sistema educacional da forma como ocorreu nas duas décadas anteriores, os anos 1980 foram considerados um período de certa paralisia no setor, denominado como um período de “crise” por alguns autores, como veremos. O ritmo de crescimento reduzira consideravelmente, como se pode acompanhar abaixo, sobretudo na educação superior, que tinha se expandido enormemente na década de 1960 e, mais ainda, em 1970⁴⁰³.

Quadro 5.2.3.1: Números de matrículas por Nível/ Modalidade de ensino - Brasil, 1960 - 1991 (em milhões)

Anos	1º grau (1ª a 8ª série)	% cresc.*	2º grau (Ensino Médio)	% cresc.*	Educação Superior	% cresc.*
1960	8.368,30		267,1		93,2	
1965	11.568,50	38,24%	509,1	90,60%	155,8	67,17%
1970	15.894,50	37,39%	1.003,40	97,09%	425,5	173,11%
1975	19.114,60	20,26%	1.935,90	92,93%	1.072,50	152,06%
1980	22.598,20	18,22%	2.819,20	45,63%	1.377,30	28,42%
1985	24.731,10	9,44%	3.016,10	6,98%	1.367,60	-0,70%
1991	29.203,72	18,09%	3.772,69	25,09%	1.565,05	14,44%

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados fornecidos em Cunha (2001, p.46), de 1960 a 1985, complementados por dados referentes a 1991 do INEP (2003, p.19).

(* Percentual de crescimento calculado com relação ao período anterior apresentado no quadro, isto é, 1965 em relação à 1960, e assim respectivamente).

⁴⁰¹ Quando a Reforma de 1968 foi aplicada “o sistema privado contava com apenas nove universidades, oito das quais católicas e uma presbiteriana, a Universidade Mackenzie”. (Sampaio, 2000, p.64).

⁴⁰² “No final da década de 60, o setor privado já absorvia 46% das matrículas; no final da década seguinte, respondia por 62,3%. Nesses anos, as iniciativas laicas, que já dividiam com o segmento confessional a oferta privada de ensino superior desde os anos 50, tornaram-se predominantes, dando nova configuração ao sistema” (Sampaio, 2000, p.57).

⁴⁰³ Segundo Schwartzman (1992, p.17), “em 1960, menos de 2% das pessoas entre 20 e 24 anos estavam matriculadas em universidades, em 1970 esse número havia aumentado para 5,2% e em 1975 já alcançava 11%”.

A demanda pela ampliação do acesso à educação seguia existindo, e em todos os níveis educacionais percebia-se um sucateamento das instituições públicas. No entanto, a paralisia dos anos 1980 – além da crise da dívida –, certamente, se referia mais à falta de políticas melhor definidas (sobretudo, no caso da educação, ligadas ao aumento de vagas e falta de investimento diante da demanda reprimida), gerando incerteza e ambiguidade com relação ao que aconteceria no futuro do sistema educacional, do que à falta de debate.

Relembro que o contexto da década de 1980 era de muita agitação política e econômica. Conforme mencionado, foi um contexto de transição democrática e ambiguidade em torno da separação de poderes e redefinição (e redistribuição) dos direitos e deveres entre os atores políticos e sociais, como apontou Carlos Roberto Jamil Cury (Cury, 2008). Com a nova constituição em fase de elaboração, intensificou-se a defesa da educação pública em um cenário considerado ameaçador (devido aos evidentes interesses privados) ao que era tido como uma conquista nessa esfera. Além do fim da ditadura militar, instâncias de relevância para o país estavam em fase de revisão, sobretudo a Constituição de 1988 e, no caso da educação, a LDB, Lei de Diretrizes e Bases, só promulgada em 1996.

Aquela, no caso, tocava em pontos fundamentais e, claro, polêmicos: desde a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, apesar de ser livre à iniciativa privada; a distribuição das responsabilidades de oferta do ensino entre União, estados e municípios; a garantia de um percentual fixo da receita da União, Estados, Distrito Federal e municípios para a educação; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas universidades; a garantia do padrão de qualidade no ensino ministrado no país, trazendo a novidade de que a autorização e avaliação da qualidade do setor privado tornava-se responsabilidade do Poder Público⁴⁰⁴. Esses pontos passariam a dominar a agenda de debates na área.

⁴⁰⁴ “Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto; Seção I - Da Educação”. (Brasil, 2000 [1988]).

Nesse período, também, percebemos o Estado organizando algumas iniciativas para tratar dos temas educacionais em diálogo com uma parte da *intelligentsia* ligada à área. É impressionante verificar, aqui, como os professores e intelectuais – e também os empresários das instituições particulares – ligados ao ensino superior sempre estiveram mais diretamente presentes nas instâncias de decisão de política educacional do Estado⁴⁰⁵. É o caso da *intelligentsia* aqui analisada. Para ela, o tema da educação superior sempre foi dominante.

Se como analisou Chico de Oliveira (1988), toda a tecnocracia da ditadura militar teria sido incorporada em postos políticos relevantes no processo de redemocratização, é também fato que houve a ascensão e reposicionamento no debate de outros intelectuais, que antes estavam fora dele, sobretudo a partir de meados dos anos 1980. A abertura política mobilizou professores, pesquisadores e intelectuais de várias áreas, bem como instituições, que, a partir de então, começaram a tratar de política educacional e de universidade.

José Arthur Giannotti, por exemplo, foi um dos expoentes nesse período, escrevendo sobre a universidade e a sua crise (Giannotti, 1984, 1986), no âmbito do CEBRAP⁴⁰⁶. Ao lado dele, compartilhando ideias e diagnósticos, estariam Simon Schwartzman, Eunice Durham e José

⁴⁰⁵ Francisco de Oliveira fez uma análise interessante, no período, de como a política em geral e as políticas particulares são influenciadas pela “produção da *intelligentsia* e mais, pela sua presença ativa nos debates” (Oliveira, 1988, p.287). Para ele, pela sua própria natureza, os debates sobre as políticas públicas da área de educação como um todo, e da educação superior em particular, são extremamente discutidos pela sua *intelligentsia*, diretamente interessadas nos resultados dessas políticas, das quais podem, eventualmente, tirar benefícios. Segundo Oliveira, “a política para a universidade é debatida num contexto em que a opinião de professores, a pressão de associações universitárias, científicas e de representação de docentes e funcionários, são frequentemente decisivas na orientação dos rumos da política estatal” (1988, p.287). Ainda, o autor ressalta “a intimidade entre universidade e administração, que se mostra no recrutamento de professores e pesquisadores para quase todos os escalões da administração pública” (Oliveira, 1988, p. 290-1).

⁴⁰⁶ O CEBRAP foi fundado em 1969 por um grupo de professores universitários, muitos deles afastados das universidades pela ditadura militar, dentre os quais ganhou destaque Fernando Henrique Cardoso. Além da interlocução de Eunice Durham com José Arthur Giannotti, ex-presidente e membro influente do CEBRAP, os membros do NUPES (ver adiante) publicaram várias vezes na revista da instituição, a *Novos Estudos*. A própria Eunice Durham é associada (sócia) do CEBRAP. Como relata Ana Paula Hey, o CEBRAP é um “centro de pesquisas e estudos que congrega - ou congregou - importantes pesquisadores, alguns dos quais se tornaram políticos atuantes na sociedade brasileira e uniram-se política e ideologicamente em torno de um partido político: o PSDB” (Hey, 2008, p.23). Entre seus associados, que foram e ou tem sido atuantes no campo intelectual e político, poderíamos citar, além do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, Ruth Cardoso, José Serra, Paulo Renato Souza, Luiz Carlos Bresser Pereira, Francisco Weffort.

Goldemberg. Todos ganhariam relevância nacional. E mesmo que outros grupos de intelectuais também participassem dos debates, muitos até fazendo oposição às ideias dessa *intelligentsia* – como o próprio Luiz Antônio Cunha –, até o fim do governo Fernando Henrique Cardoso, foram aqueles os que tiveram maior proximidade do governo federal⁴⁰⁷, sinalizando a centralidade dessas ideias, e, vale dizer, mais próximas do projeto político do PSDB, por três gestões federais seguidas.

De todo modo, foi sobretudo a partir do processo de redemocratização que iniciativas antes mais isoladas (no período pré-1985) ganhariam força também no corpo do Estado⁴⁰⁸. Em 1985, por exemplo, Simon Schwartzman seria relator da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior Brasileira, organizada pelo Ministério da Educação (ministro Marco Maciel), já no governo Sarney. Trata-se de uma das primeiras iniciativas nesse sentido e que contaria com a participação de vários desses intelectuais, entre eles Bolívar Lamounier, Edmar Bacha, José Arthur Giannotti⁴⁰⁹, Guiomar Namó de Mello – já citados –, mas também Carlos Nelson Coutinho, Luiz Eduardo Wanderley, entre outros⁴¹⁰.

⁴⁰⁷ Ver, por exemplo, debate publicado pela SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), com textos de Simon Schwartzman, Cláudio de Moura Castro, José Arthur Giannotti, mas também de vários outros intelectuais como Luiz Antônio Cunha (Organizado por Carolina Bori, Ennio Candotti, Fernando Galembeck, José Albertinho Rodrigues, Simon Schwartzman, em 1985). Sobre o campo da educação superior, seus atores e ideias em oposição, ver Hey (2008).

⁴⁰⁸ No início dos anos 1980 surgem as primeiras experiências de avaliação institucional em algumas universidades como a Unicamp e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Cf. Paul, Ribeiro e Pilatti, 1992, p.141). Elas se espalham por várias universidades, associações científicas e sindicais da comunidade científica e do MEC; na ANDES em 1982 (Ristoff, 1996, p.47), chegando também na ANPOCS (Ruth Cardoso, Eunice Durham etc) e no PARU (Programa de Avaliação da Reforma Universitária), proposto pelo Conselho Federal de Educação com o apoio da CAPES e BNDES, entre 1983-85. Para uma gênese do debate sobre avaliação no Brasil, ver Mello (2004).

⁴⁰⁹ Em seu livro, que Giannotti (1986, p.7) anuncia como um “panfleto” e no qual usa metáforas de guerra – “fazendo das ideias armas de combate”, “general” e “estratégia”, todas palavras do autor – percebe-se o calor dos debates que tomavam as universidades: “É óbvio, entretanto, que as ideias que vou defender não brotaram, já conformadas, de minha cabeça. As polêmicas no interior da própria universidade, as conversas com os colegas notadamente com Eunice Ribeiro Durham e Ruth Cardoso, foram desenhando minhas posições. Muito aprendi participando da comissão que estudou um novo estatuto para a Universidade de São Paulo, igualmente com aquela ministerial, cujo relatório foi publicado como uma proposta para ‘Uma nova política para a educação superior brasileira’” (Giannotti, 1986, p.7-8).

⁴¹⁰ A Comissão foi constituída pelo Presidente José Sarney e contou com 24 membros, pessoas oriundas das mais variadas áreas do ensino e da pesquisa, professores, estudantes, industriais e

Nessa comissão, mais uma vez, abordava-se a “crise do ensino superior”, e vários temas que se tornariam centrais na “agenda” de políticas públicas na área começaram a ser enunciados. O relatório final tratava de autonomia (que, em um período pós-ditadura, se preocupava com a autonomia didático, pedagógica, disciplinar, mas também já se enunciava a autonomia operacional e financeira), gestão democrática, avaliação do desempenho, ensino de graduação e ensino de pós-graduação e pesquisa científica, corpo docente, entre outros, além de algumas medidas de emergência ligadas a liberação de recursos⁴¹¹. Vários desses pontos se tornariam centrais nos debates posteriores. O da avaliação, aliás, seria aí enunciado pela primeira vez em um documento do governo federal e geraria bastante polêmica e resistência ao falar de avaliação de cursos, alunos, professores, servidores técnico administrativos, carreiras, didático pedagógica etc.⁴¹².

A concepção de avaliação da Comissão seria profundamente questionada e criticada por grande parte da comunidade acadêmica tanto em termos políticos quanto teóricos, e acabou sendo considerada pelo Ministério da Educação como um projeto inacabado, restrito a um conjunto de proposições. A esse projeto seria preciso adicionar as recomendações de um novo grupo criado para a convocação da comunidade ao debate.

sindicalistas, que debateram, em seis meses de trabalho, através de contatos formais e informais. Além dos já citados, fizeram parte da Comissão: Caio Tácito (Presidente), Amílcar Tupiassu, Clementino Fraga Filho, Dom Lourenço de Almeida Prado, Educado de Lamônica Freira, Fernando Jorge Lessa Sarmento, Francisco Javier Alfaya, Haroldo Tavares, Jair Pereira dos Santos, Jorge Gerdau Johanpeter, José Leite Lopes, Marly Moysés Silva Araújo, Paulo da Silveira Rosas, Roberto Cardoso de Oliveira, Romeu Ritter dos Reis, Ubiratan Borges de Macedo, José Eduardo Faria (Secretário Executivo). Cf. *Uma nova política para a educação superior*. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. Relatório final, novembro de 1985.

⁴¹¹ Esta Comissão divulgou as suas recomendações no relatório “Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira” no qual apontou para a necessidade de desenvolvimento de *sistemas de avaliação do ensino superior no país*, necessidade esta que seria, na sua argumentação, 1) da administração federal para a distribuição racional de seus recursos; 2) das universidades públicas, que necessitam conhecer a si próprias e confrontar com dados objetivos as críticas que frequentemente recebem; 3) das instituições privadas de ensino superior, que necessitam evidenciar a qualidade de seu desempenho e a sua eficiência no uso de recursos; 4) dos estudantes e suas famílias, que não podem mais contar com resultados positivos de seus investimentos em educação superior, se mal direcionados.

⁴¹² Segundo Durham e Schwartzman (1992, p.9) este foi um dos marcos da criação da avaliação visto que foi tema do discurso de posse de Tancredo Neves, em 1985, com a proposição da “instituição da autonomia plena das universidades brasileiras, acompanhada de um sistema permanente de avaliação e acompanhamento de seu desempenho”.

Mas, esse não seria o único ponto polêmico. Como o debate posterior veio mostrar, questões ali enunciadas e algumas posteriormente incorporadas à Constituição de 1988, como autonomia, a relação do Estado com as universidades e instituições isoladas, com o setor público e o setor privado, todas de alguma forma atravessadas pela questão do financiamento, e ainda a atuação do sempre controverso Conselho Federal de Educação (CFE)⁴¹³, mostravam claramente a dificuldade de se apresentar uma discussão de forte carga política como se fosse apenas uma questão técnica.

Com o objetivo de dar continuidade aos trabalhos daquela Comissão, foi criado, em fevereiro de 1986, no interior do MEC, o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (GERES). Na tentativa de reduzir resistências, trataria do CFE, gestão e financiamento, mas o texto final também contaria com um relatório elaborado em uma reunião do CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras)⁴¹⁴, sobre “Autonomia e Avaliação”, e buscaria, no sentido de ganhar legitimidade, acolher algumas contribuições de outras entidades de representação e outros intelectuais⁴¹⁵.

A ideia desse grupo era a de que se criasse um sistema de avaliação da graduação que supostamente deveria ser elaborado com a participação da comunidade acadêmica para ter credibilidade e transparência quanto à metodologia e aos resultados obtidos, estimulando

⁴¹³ O Conselho Federal de Educação (CFE) foi fechado no governo Itamar Franco por suspeita de corrupção. Em 1995, na mesma medida provisória que criava um exame nacional de cursos, seria criado o seu substituto, o Conselho Nacional de Educação (CNE).

⁴¹⁴ Houve uma reunião anual do CRUB em 1986 sobre “a questão da avaliação de desempenho como um compromisso social das universidades” (Paul, Ribeiro e Pilatti, 1993, p.142).

⁴¹⁵ O relatório indica que foram ouvidos os professores Fábio Wanderley Reis e José Eduardo Faria numa fase preliminar do trabalho, que Jacques Velloso, Alberto Mello e Souza e Rubens Queiroz prepararam textos com propostas sobre o financiamento da educação superior, Valmir Chagas, Rui Camargo Vieira e Ernesto Ahrens foram ouvidos sobre as questões referentes ao credenciamento e funcionamento das instituições na educação superior, e Armando Dias Mendes, Rubens Maciel, José Ernesto Ballstaedt, Márcio Quintão Moreno, Carlos Roberto Martins Rodrigues e Guido Ivan de Carvalho deram decisiva contribuição ao GERES nos assuntos pertinentes aos ordenamentos jurídicos da educação superior, além de citar algumas entidades que teriam dado contribuições, e citar as medidas que acolhia do relatório da Comissão anterior da qual Schwartzman foi relator. (Cf. *Relatório do Grupo Executivo para a reformulação da educação superior*, Brasília, setembro de 1986).

a melhoria da graduação, *sem qualquer tipo de punição ou premiação* (ENC 2002 – Relatório Síntese, 2002)⁴¹⁶.

Ainda assim, a proposta do GERES também foi questionada no meio acadêmico – pelas associações representativas dos segmentos das universidades e pela comunidade científica - por causa do significado que a avaliação teria em termos políticos relacionados, sobretudo, à autonomia da universidade e aos chamados, e já observados, interesses do mercado educacional, representados pelo já enorme setor privado.

As preocupações não eram aleatórias. Desde os seus primórdios, os debates sobre as políticas para a educação superior no Brasil foram repletos de disputas devido à complexidade das questões que acabava suscitando, ainda mais tendo em conta a capacidade restrita de financiamento do Estado e as disputas de recurso entre os setores e as instituições (Mello, 2004).

Vejamos, novamente, o exemplo da avaliação de desempenho. Desde logo foi ficando explícito que a avaliação era um instrumento político, portanto não neutro, apesar do que defendiam alguns dos seus proponentes, e que a definição da sua forma, de seus princípios e critérios tocava diretamente o cotidiano e o futuro das instituições e do desenvolvimento da educação no Brasil. Com o avanço do debate, e a consequente explicitação de posições de agentes do campo da educação a respeito dessas e de outras questões, as diferenças ideológicas foram se tornando cada vez mais nítidas. Ou seja, o aspecto político foi se sobressaindo e foi ficando cada vez mais visível que as definições sobre a avaliação da educação envolviam concepções de mundo e de educação normalmente conflitantes. Da mesma forma, na medida em que ela, a avaliação, começou a ser mais diretamente associada ao processo de reestruturação do Estado, a questões de distribuição de recursos, enxugamento da máquina pública, entre outros, a desconfiância, a resistência e os embates foram ainda maiores no meio acadêmico⁴¹⁷. Fecho parênteses.

⁴¹⁶ Em pesquisa anterior, me dediquei ao estudo desse processo. Ver Mello (2004). Ver também Brasil (2003).

⁴¹⁷ A definição de “como” e “o quê” avaliar, alvo de tantas polêmicas, traz(ia) implícitas outras

Voltando à Schwartzman, o debate sobre avaliação e autonomia universitária ganharia ainda mais repercussão e força com o surgimento do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (NUPES), em 1987, do qual ele fará parte ao lado de outros integrantes de uma *intelligentsia* que assumiu grande importância política sobretudo nos anos 1990. A partir da formação do Núcleo, essa *intelligentsia* ajudará a consagrar não apenas uma série de temas no debate educacional de então, mas em especial *um modo de compreendê-los*.

Schwartzman seria convidado por Eunice Durham e José Goldemberg, este, nomeado reitor da USP por Franco Montoro⁴¹⁸, e aquela, sua assessora, para auxiliar na criação do NUPES na Universidade de São Paulo. Como alguns autores já analisaram e tratarei mais detalhadamente a seguir, o posicionamento dos seus integrantes – sobretudo desse núcleo central, mas ao qual se juntaram outras pessoas, posteriormente alçadas ao poder na esfera federal – vai adquirir grande centralidade política nos debates sobre educação nos anos 1990 (Palharini, 1998; Hey, 2008; Barreyro; Rothen, 2010). A partir de então, essas ideias encontrarão grande repercussão e espaço tanto no governo brasileiro, quanto, também, maior entrada e circulação nos organismos internacionais, entre eles no Banco Mundial. Mas antes de observarmos como esse grupo, essa *intelligentsia*, ligada temporariamente ao NUPES se aproximou do Banco Mundial, é relevante salientar a atuação desse organismo nesse debate recém citado no processo de redemocratização.

Apesar de o Banco Mundial não ter tido participação direta nesses grupos e comissões, já tinha financiado alguns projetos no país, como analisei, e assim começava a consolidar uma rede de contatos maior e acompanhava relativamente de perto o que estava acontecendo no debate educacional brasileiro.

O documento que o Banco Mundial lançaria em 1986, seguindo as suas diretrizes mais globais para a educação no período (com a

questões: que valores são importantes para a educação no Brasil? Quem faz a avaliação? Quais os seus parâmetros? Como identificar (ou “medir”) tais parâmetros? Quais as consequências da avaliação (para o que ela é usada)?, e talvez mais importante, qual a sua repercussão / relação com o recebimento de recursos/ financiamentos? Por isso sempre geraram muitas disputas e polêmicas. Cf. Mello (2004).

⁴¹⁸ Apenas lembrando, Montoro teve como seu suplente Fernando Henrique Cardoso.

influência de Psacharopoulos na definição das prioridades da organização, como vimos)⁴¹⁹, tratava da educação primária, mais pontualmente, o financiamento da educação primária no Brasil (World Bank, 1986). Esse documento ilustra como o organismo sabia da importância do período no país para as definições educacionais e buscava, ao divulgar o *seu* diagnóstico sobre o financiamento da educação brasileira, de certo modo interferir no debate e aproveitá-lo para estabelecer relações com seus outros países-clientes em desenvolvimento.

Logo no início do texto já se assinala que o Banco Mundial periodicamente trabalha com os países membros para executar estudos dos setores sociais, que identifica problemas e apresenta recomendações de mudanças nas políticas, mas que a distribuição desses estudos seria em geral restrita aos representantes oficiais do país e dos organismos internacionais (World Bank, 1986)⁴²⁰.

Porém, ainda de acordo com o documento, quando um estudo trata de questões especiais e apresenta análises que podem ser úteis tanto dentro quanto fora do país, o Banco, com a concordância do mesmo, disponibiliza o estudo para um público mais amplo. Esse seria o caso do relatório em questão, que trata do *financiamento* do setor educacional no Brasil e que, com maior divulgação, poderia ser útil ao debate brasileiro *sobre a constituição* e sobre a *descentralização* da provisão e do financiamento da educação no país (World Bank, 1986).

Na esteira das temáticas que o Banco tratava no período, o relatório diagnosticaria os problemas relacionados à *equidade* e *eficiência* no Brasil ligando-os à

[...] desigualdade na alocação de recursos escassos para a educação primária, combinados com a *ineficiência* no seu uso, [que] são *características comuns dos sistemas educacionais nacionais na América Latina*, e, também, de muitos países em desenvolvimento na África e Ásia (World Bank, 1986).

⁴¹⁹ Lembrando, o documento de estratégia educacional mais importante do Banco Mundial na década de 1980, como tratei na parte II do livro, foi o *Education Sector Policy Paper* (World Bank, 1980). No caso do Brasil, trata-se do relatório *Brazil: finance of primary education*. A World Bank Study. World Bank, 1986, relatório número PUB6120 (World Bank, 1986).

⁴²⁰ Essa citação e as seguintes referem-se ao prefácio do texto, que não teve as páginas numeradas.

Generalizando a experiência brasileira, seriam “tipos de problema de que são frequentemente encontrados entre os países que tomam empréstimo do Banco”. Sem relacionar os problemas estruturais que o país (e as regiões) estava(m) passando ao próprio processo de endividamento externo (do qual o Banco e o FMI eram os principais responsáveis e credores), o relatório concluiria que as desigualdades da distribuição dos recursos públicos para a educação no Brasil – entre os diferentes grupos de renda, regiões e áreas rurais e urbanas – resultariam tanto do sistema de financiamento *desigual e ineficiente* da educação primária, mas seriam exacerbados, no caso do país, pela *falta de recuperação dos custos na educação superior pública*, tema que, como vimos na Parte II deste livro, estava na agenda do Banco, mas sobre a qual o relatório também cita a fonte⁴²¹.

No argumento do Banco, sendo que a expansão da educação primária seria uma medida importante para melhorar o potencial produtivo e as chances de vida dos mais pobres, o relatório sugeria medidas para melhorar a eficiência do sistema intergovernamental de transferência de recursos para a educação, diagnosticado como *ineficiente*, ao que se deveria responder com aumento dos recursos e novos mecanismos de transferência dos mesmos.

Ainda, em um contexto no qual se reforçavam, no Banco Mundial, os investimentos em educação primária em detrimento dos outros níveis, o relatório também lançava uma ideia (tese) que no futuro teria grande repercussão no país, mas que precisaria de alguns anos para se inserir de fato nos debates sobre política educacional no Brasil: a de que um percentual muito grande dos gastos com educação no país ia para a educação superior em detrimento da educação primária.

Apesar do seu foco em educação primária, o documento citava justamente o relatório daquela primeira comissão sobre educação superior

⁴²¹ No caso, o texto de George Psacharopoulos, “Returns to Education: a further international update and implications”. *Journal of human resources*, XX, 4, 1985, p.583-604. Nesse texto, no qual analisa quais investimentos em educação trariam maiores taxas de retorno, o autor não apenas conclui que a educação primária tem as maiores taxas, como sugere a redução dos investimentos nas universidades, com menor taxa de retorno. Os recursos economizados no ensino superior (onde os alunos podem pagar) deveriam, sugere, ser investidos em educação primária. A importância de Psacharopoulos para a definição das políticas do Banco Mundial para a educação foi analisada na Parte II.

(da qual Simon Schwartzman seria relator). De sua parte, o Banco Mundial tinha como consultor Alberto de Mello e Souza, que não apenas fizera parte da segunda comissão (GERES) no Brasil, como era conhecedor das despesas governamentais em educação do MEC⁴²².

O Banco Mundial seguirá essa linha por alguns bons anos, mas será a partir da década de 1990 que encontrará, como veremos, maior convergência com a *intelligentsia* de que estou tratando e com o governo brasileiro, muito embora algumas articulações já se fizessem notar pelo menos desde os trabalhos de Cláudio de Moura Castro. De todo o modo, haverá por assim dizer a intensificação da circulação dessa *intelligentsia* pelo espaço transnacional.

Como bem analisou Luiz Antônio Cunha (2002 a) ao se reportar a esse relatório de 1985, nele podemos verificar que o Banco Mundial ainda não tinha nenhuma proposta para o Brasil que se aproximasse das políticas que foram implementadas no país na década seguinte, o que sugere, para o autor, que muitos desses *policymakers* brasileiros irão se utilizar do Banco para legitimar suas ideias, e não só o inverso, como tem apontado uma boa parte da bibliografia que analisa as influências do Banco Mundial nas políticas educacionais no Brasil. Trata-se de circulação que envolve um maior trânsito dos intelectuais-*policymakers* brasileiros no Banco, e dos *policymakers* do Banco (e de outras organizações similares) no governo brasileiro, numa parceria que começará a crescer e irá chegar ao seu auge em meados dos anos 1990. Aí encontraremos uma série de homologias entre algumas propostas do Banco e do NUPES, mostrando que alguns dos seus fundadores tiveram papel importante no período. É o que veremos no próximo passo.

⁴²² O relatório do Banco cita seu texto “Despesas governamentais em educação no Brasil – 1970/1980”, MEC/SEPS, 1983. Além dele, o relatório cita vários outros textos sobre o financiamento da educação no Brasil. Dois de Antonio Emílio Marques, Despesas Federais com educação – a loteria sem perdedores”, CNRH/IPEA, 1985 e “Finanças da Educação: subsídios”, versão preliminar, Central de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, 1980, que futuramente se tornaria diretor do Projeto Nordeste e do Fundescola, no MEC, na gestão de Paulo Renato Souza. Atualmente, Alberto de Mello e Souza é aposentado pelo IPEA.

5.2.4. Eunice Durham, José Goldemberg e Simon Schwartzman: o NUPES como lugar de aglutinação da *intelligentsia*

Diferentemente de Claudio de Moura Castro e Simon Schwartzman, Eunice Durham teve a sua formação toda no Brasil. Ela entrou na Universidade de São Paulo no início da década de 1950 e lá passou boa parte da sua vida acadêmica. Concluiu o seu curso de graduação em Ciências Sociais (1954), e o seu mestrado (1964) e doutorado (1967), também na USP, na área que lhe daria consagração acadêmica, a Antropologia Social⁴²³.

Apesar de ter concluído a sua formação antes desses dois outros “especialistas em educação”, Eunice encamparia apenas tardiamente a educação como objeto de pesquisa, publicando os seus primeiros textos sobre a área apenas no final dos anos 1980, depois de se tornar assessora de José Goldemberg na reitoria da USP (1986)⁴²⁴.

Segundo ela própria relata, o seu interesse pelo tema teria começado um pouco antes, e dentro do contexto de debates que atingia a universidade brasileira, e que ela experimentava a partir da USP. Ela teria começado a se envolver com política universitária durante a ditadura militar, sobretudo após a morte do jornalista Vladimir Herzog, a partir de quando alguns professores teriam refundado a antiga associação de auxiliares de ensino, que mais para frente se tornaria a ADUSP⁴²⁵, para discutir os problemas da universidade, e, também, da sociedade democrática e da luta contra o autoritarismo (Durham, 2012, p.87).

⁴²³ Eunice Durham foi professora universitária da USP desde 1960; diretora do Departamento de Ciências Sociais (1985-1987) e do Departamento de Antropologia (1987-1989) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP; assessora especial da reitoria da USP (1987-1989); coordenadora do Conselho Diretor do NUPES/USP; diretora geral da CAPES (1990-1991); presidente da Fundação CAPES (1992); Secretária Nacional de Educação Superior (SENESU) do MEC (1991-1992); Secretária Nacional de Política Educacional (1995-1997); membro do CNE/MEC (1997-2001). Como mencionei, também é associada do CEBRAP.

⁴²⁴ Em 1986, pouco antes de fundar o NUPES, Durham publicou alguns textos: “A Universidade brasileira: os impasses da transformação”. *Ciência e Cultura* (SBPC), São Paulo, v. 38, n.12, p. 2004-2018, 1986; “A universidade e as demandas da sociedade”. *Educação Brasileira*, Brasília, v. VIII, n.17, p. 23-30, 1986; “A política de Pós-graduação e as Ciências Sociais”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 21, p. 41-55, 1986.

⁴²⁵ Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo.

Logo o problema central dentro da associação, conforme descreve, teria virado a reforma universitária. Eunice relata que, nessas discussões, percebeu não saber “nada sobre a universidade”, e então teria começado a estudar o assunto. Sabe-se também que, dentro da USP, ela tinha interlocutores privilegiados como José Arthur Giannotti e Ruth Cardoso, com quem, como já assinalou o próprio Giannotti (1986), dividia as polêmicas no interior da universidade, mas com quem também tinha alguma convivência via CEBRAP.

Ambos – Giannotti e Durham – foram muito críticos e tiveram, ao longo dos debates dentro da universidade, muito atrito com os movimentos sindicais e estudantis, a quem chamavam de corporativistas. Também disseminaram um discurso por meio do qual construíram para si um lugar bastante próprio – seriam parte de uma elite de pesquisadores, um alto clero, ou, para usar um termo de Giannotti (1984), sábios, e não “sabidos”. Estes dominavam a universidade “fazendo de conta” que ensinavam, aos que “faziam de conta” que aprendiam.

O interesse de Eunice Durham com relação à universidade, conforme descreve (Durham, 2012), seria assim o de conhecer como as coisas *se davam*, se organizavam *concretamente*, e não a partir de um *ideal*⁴²⁶. Por isso, teria começado a ler sobre história da universidade e chegado ao livro de Schwartzman (1979).

Começaria aí o diálogo entre os dois⁴²⁷, até que Schwartzman seria convidado ao sair do IUPERJ, e por indicação de Eunice Durham, já na condição de assessora de José Goldemberg na reitoria da USP (1986-1989)⁴²⁸, a ir à USP e fundar o NUPES. Conforme relata Simon Schwartzman (2010, p.19),

⁴²⁶ Entre os que estudariam a educação superior a partir de uma perspectiva idealista, Eunice Durham cita Luiz Antônio Cunha (Durham, 2012).

⁴²⁷ Conforme Durham (2012, p.88), “o livro do Simon [Schwartzman] é extraordinário. Eu disse: puxa vida, era isso que eu queria saber, está aqui?. Daí peguei a bibliografia do Simon, comecei a ler, comecei a entrar em contato com o Simon. E aí aconteceu que comecei a ser uma pessoa que entendia de universidade. Isso me levou, digamos, a ter um papel importante, embora nunca tivesse sido eleita para nenhum cargo. Sempre fui uma figura de consultoria”.

⁴²⁸ De acordo com Ana Paula Hey (2008), José Goldemberg, por conta da sua trajetória tanto acadêmica quanto profissional no campo disciplinar de origem, na física, mas também devido ao seu itinerário na política, uma vez que assumiu altos postos no governo e no meio empresarial, acumulando tanto o destaque intelectual quanto as redes de relações sociais, teria tido condições,

Eu fui para a USP ajudar a montar um núcleo de pesquisa sobre ensino superior. Quer dizer, que foi... O NUPES foi uma iniciativa que, na verdade, tinha o apoio do Goldemberg, que era o reitor da USP, e a pessoa que liderava isso era a Eunice Durham que é uma antropóloga, mas que estava muito envolvida com essas questões de política de ensino superior. E havia a ideia de se criar um centro de pesquisas que pudesse apoiar a política de educação superior no estado de São Paulo. As universidades de São Paulo: a UNICAMP, USP e UNESP tinham um conselho de reitores e a ideia era que o NUPES fosse um centro de pesquisas de apoio para esse conselho de reitores. Acabou que não deu muito certo isso: as universidades não se entenderam muito e o NUPES virou um centro de pesquisa da própria USP. Eu fui para lá para trabalhar, ajudar a montar isso. Nós conseguimos um apoio da Fundação Ford, que também nos apoiou durante algum tempo, e eu, no primeiro ano, eu fiquei como visitante naqueles institutos de estudos avançados da USP, que era um lugar lá, que tinha um espaço... E depois eu passei a ser professor do Departamento de Ciência Política da USP também como professor colaborador. Então, durante quatro anos ou cinco anos mais ou menos, nós tocamos o NUPES. O NUPES praticamente montou a biblioteca – boa – de ciências... E o tema do ensino superior, que é um tema que no Brasil... O ensino superior é um tema em si mesmo, quer dizer, acadêmico em si mesmo: ele tem uma literatura, tem uma especialização. Aqui no Brasil, ninguém fazia isso. Quem se interessava por ensino superior, realmente, eram professores de diferentes coisas, mas que não conheciam isso como área de conhecimento. Então a gente começou a fazer isso; e começou a trazer literatura, trazer gente, fazer eventos.

de certa forma, de nuclear esse grupo. Segundo Hey (2008, p.23), Goldemberg formou-se na USP em 1950, na área de Física, onde fez seu doutorado e livre-docência, mas teve passagem pelas Universidade de Princeton e Stanford, além de ter estudado também no Canadá e em Genebra. É professor da USP desde 1965, onde assumiu vários cargos administrativos, sendo os de maior destaque a direção do Instituto de Física e, posteriormente, a reitoria da USP (1986 e 1990). Em São Paulo foi presidente da Companhia de Energia de São Paulo (1983 / 1986) e depois Secretário de Estado do Meio Ambiente, antes de chegar na esfera federal, onde, como veremos, foi secretário da Ciência e Tecnologia (1990), Ministro da Educação (1991/2) e secretário interino de Meio Ambiente (1992). Teria sido, ainda, presidente da Sociedade Brasileira de Física e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

Vejamos agora o depoimento de Eunice Durham sobre o período, quanto já era considerada uma “veterana dos estudos do ensino superior”, como diz o título (Durham, 2012). Creio que, complementando o de Schwartzman, ele nos dá elementos que ajudam a identificar algumas mudanças que começavam a se consolidar nesse período, e sinalizavam de que modo essa *intelligentsia*, esse grupo de intelectuais especialistas, interessados em participar da elaboração de políticas públicas no setor educacional, começa a encontrar espaço tanto na universidade quanto, mais para a frente, em esferas do Estado e nos organismos internacionais. De acordo com Eunice Durham,

[...] o [José] Goldemberg estava muito interessado nas coisas que eu dizia sobre a universidade, porque era novidade para ele também – só não era novidade para o Simon [Schwartzman], mas para todo mundo praticamente era uma coisa nova. [...] E fundamos [o NUPES] com um espírito – coisa em que eu sempre concordei muito com o Simon [Schwartzman] – *que não era um estudo para fazer ideologia*, na medida do possível. Nós tínhamos de fazer uma *atividade acadêmica*, fazer pesquisa *séria* sobre a universidade, e pesquisa comparada sobre universidades – este era o objetivo. Não que a gente possa ser inteiramente livre das ideologias, mas há muita diferença entre você simplesmente *pregar um ideal* e fazer uma análise *séria* da universidade, trabalhando com a bibliografia e com os dados existentes no momento, em grande parte dados de natureza quantitativa. E uma vez que a gente começa a pesquisar no Brasil, com um mínimo de seriedade, você se torna um *expert*... Havia três ou quatro *experts* no Brasil, que eram o *Simon [Schwartzman]*, eu, o *Claudio de Moura Castro* e o *Edson Machado*⁴²⁹. *Machado criou os Institutos*

⁴²⁹ Apenas resgatando, Edson Machado, matemático, mencionado antes por Claudio de Moura Castro, fez parte do grupo que liderou o CNRH e foi um dos responsáveis pela difusão da economia da educação no MEC. Sobre Machado, Eunice teria comentado: “a minha carreira no governo segue um pouco a do Machado: eu também fui presidente da Capes, ele também assessorou o Goldemberg. Quando o Goldemberg saiu, ele assumiu a Secretaria de Ciência e Tecnologia [entre 1991 a 1992], que naquela época não era ministério. Depois, quando o Paulo Renato [Souza] foi lá, pediu para Machado assumir a chefia de gabinete do MEC [cargo que Machado exerceu entre 1995 e 2001]. E daí realmente, sabe, a gente fazia reunião com o Machado e ele não só conhecia o sistema, como tinha vivido a história do sistema. Eu não, eu entrei sabendo de fora, mas todo aquele período básico da reforma universitária, Machado estava trabalhando no ministério. Uma pessoa que pensava o sistema e indicava esses mesmos problemas que a gente foi descobrindo, inventando a roda outra vez”. (Durham, 2012).

Tecnológicos, foi diretor do DAU, o Departamento de Assuntos Universitários do Ministério da Educação [entre 1974 e 1979]. Foi presidente da Capes [de 1982 a 1989]. (Durham, 2012, p.89, grifo nosso).

A *crença* na sua distinção como “especialistas”, fazendo pesquisas “sérias”, “acadêmicas”, “empíricas”, baseadas na “comparação entre países” e na importância de “dados” de natureza “quantitativa”, constituiu, desde o início, a base do *discurso* que, na percepção dos seus próprios proponentes a partir do NUPES, como portadores de um *saber* que os diferenciaria dos outros olhares sobre a universidade, esses sim idealizados ou, como gostavam muitas vezes de apontar, ideológicos.

Esse grupo de intelectuais que se organizou em torno do NUPES⁴³⁰, como estou buscando destacar, assumiu importância naquele contexto por alguns motivos. Como ressaltaram Gladys Barreyro e José Carlos Rothen (2010), não foi a participação no NUPES que “deu prestígio aos seus principais participantes, mas, ao contrário, sua legitimidade acadêmica é que outorgou ao Núcleo a sua relevância” (Barreyro; Rothen, 2010). O NUPES teria funcionado como um lugar que agregaria essas pessoas, e possibilitaria que fossem feitas pesquisas e seminários, catalisando esses esforços e ações “no sentido de influir nas políticas públicas para a educação superior” (Barreyro; Rothen, 2010), mas fazendo-o, como dito, dentro de um discurso que produziria um tipo de pesquisa pretensamente a-ideológica. Naquele contexto, o NUPES teria destaque, como também analisou Ana Paula Hey (2008), na definição “do que merece ser pesquisado e como deve ser pesquisado, estendendo tal padrão a outros grupos e agentes do mesmo espaço”, que, em muitos sentidos, se organizaram também para combater as suas ideias dentro do debate sobre as políticas educacionais.

Vale a pena, nesse sentido, ler a proposta que Simon Schwartzman escreveu, em 1987, para o NUPES (no seu primeiro projeto,

⁴³⁰ Aqui lembramos que, apesar de esses três terem tido maior destaque, o NUPES contou, ao longo da sua história, com a participação de outras pessoas, como Carolina Bori, Maria Helena Magalhães de Castro, Helena Sampaio, Jacques Schwartzman, Jean-Jacques Paul, e mais recentemente Elizabeth Balbachevsky, entre outros. Como veremos mais a frente, o NUPES foi sendo esvaziado a partir da ida dos seus principais componentes para o governo federal, e mais recentemente, em 2006, foi incorporado pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas (NUPPS), da Universidade de São Paulo, onde, no entanto, o tema da educação não é central.

ainda Núcleo de Estudos sobre Educação Superior e *Política Científica*, sendo que a parte final – política científica – acabou não ficando incorporada ao nome). Essa proposta resume os *pressupostos* que guiaram os trabalhos do núcleo nos anos seguintes, e que ecoariam nos textos dos seus fundadores durante a participação no centro, mas também em vários dos textos posteriores:

O Brasil se ressentia de um lugar onde questões relativas ao ensino superior e à política de desenvolvimento científico e tecnológico sejam tratadas de forma *moderna, independente, aberta, comparativa, competente e interdisciplinar*. Em sua falta, estas questões terminam sendo tratadas de forma convencional, repetitiva, e sem relação efetiva com as novas realidades do ensino superior e da pesquisa científica no país e no resto do mundo. [...] As discussões recorrentes sobre estes temas no Brasil se caracterizam, geralmente, pelo seu arcaísmo. Fala-se da Universidade com "U" maiúsculo, uma entidade idealizada e pouco definida, cuja noção traz implícitas, em geral, os ideais das universidades clássicas do passado, ou das *universidades de elite* da Europa ou dos Estados Unidos. Não é que estes ideais não devam ser levados em conta. Mas o ensino superior moderno é hoje, em todo mundo, um sistema altamente *complexo e diferenciado de educação de massas*, com interações de todo o tipo com o meio exterior, seja através dos estudantes que entram, como dos profissionais que se formam, como, ainda, dos serviços que presta, e dos empregos que proporciona (Schwartzman, 1987, p.1).

Na sequência de argumentos, a defesa de um modo de tratar as questões relacionadas à educação superior “de forma independente”, sem estar “comprometido *a priori* com algum dos diversos grupos de interesse que polarizam o ambiente do ensino superior e da pesquisa científica no país” (Schwartzman, 1987)⁴³¹. Apesar de admitir que “uma independência total é tão impossível quanto a neutralidade valorativa”, Schwartzman

⁴³¹ O relatório cita “proprietários de escolas, funcionários do ministério, associações de docentes, partidos e movimentos políticos, sociedades científicas, estudantes, grupos profissionais organizados, Igreja, empresas de alta tecnologia”, setores que têm suas reivindicações, que são “frequentemente apresentadas como modelos alternativos irredutíveis de como a Universidade deve ser”. (Schwartzman, 1987).

(1987) identifica que, em contraste com a burocracia ministerial ou as associações classistas, o ambiente universitário seria “o melhor lugar para assegurar a abertura de pontos de vista e a necessária independência”. Consciente de que a proposta do núcleo teria dificuldade de se identificar aos departamentos acadêmicos convencionais, defendia-se um conhecimento que seria interdisciplinar, o que também possibilitaria que o núcleo tivesse acesso e colhesse as contribuições de vários setores da comunidade acadêmica. Na lista dos seminários a serem propostos, o foco seria para “experiências concretas” e a “análise de dados reais”, dentre os quais, o ensino superior como fenômeno de massas (formas de atendimento, projeções de demanda, comparações internacionais), relações da universidade com a comunidade e com a indústria, pesquisas sobre o ensino superior privado, sobre a formação dos professores, políticas de avaliação etc. (Schwartzman, 1987). No conteúdo, os temas da diversificação, autonomia, expansão, avaliação foram os que se destacaram na agenda.

As contradições, inerentes ao discurso, não eram tão ressaltadas, mas logo foram ficando evidentes, sinalizando que o viés não ideológico era alvo difícil de ser alcançado. O episódio que ficou conhecido com a “lista dos improdutivos” colocaria a experiência da USP, e a gestão de Goldemberg, no centro das atenções. Os resultados de um processo de avaliação da USP foram amplamente divulgados na mídia sob o título “Lista de improdutivos da USP”. Tratava-se de uma lista de professores que não tinham tido nenhuma publicação durante o período avaliado (aproximadamente dois anos). O fato é que a publicação da lista no jornal *Folha de São Paulo* (em 21 de fevereiro de 1988) contendo informações sobre a produção docente dessa instituição – a partir de dados supostamente disponibilizados pelo então reitor José Goldemberg – gerou polêmica durante muito tempo nos meios acadêmicos. A partir desse episódio a avaliação teria passado a ser associada, segundo alguns, “à execração pública e tornou-se por algum tempo um tabu, um assunto politicamente, pelo menos, proibido” (Ristoff, 1996, p.47).

No entanto, o episódio não impediria a ascensão do grupo do NUPES. Afinal, a sua importância se dava por conta de uma combinação de elementos que teriam favorecido a sua visibilidade no debate: todos já tinham acumulado um alto capital acadêmico e prestígio intelectual na área

de origem, tinham uma rede de relações sociais que possibilitaria uma circulação bastante privilegiada em espaços da universidade e de centros de pesquisa, mas também, como veremos, em esferas do governo e dos organismos multilaterais, sobretudo o Banco Mundial. Ainda, tinham uma relação político-partidária que, apesar de escamoteada, como se pode ver no discurso de defesa de um tipo de pesquisa não ideológica pregada acima, lhes daria sustentação. Mas também, a sua posição dentro da universidade lhe possibilitava algumas vantagens. Como analisou Ana Paula Hey (2008, p.115), o fato de o NUPES não estar formalmente atrelado a nenhum departamento ou faculdade da instituição, oferecia-lhe a primeira vantagem de receber verbas de várias frentes: da USP (tendo o apoio da reitoria), mas também de instituições financiadoras do governo, além de verbas de instituições estrangeiras para o desenvolvimento de projetos, como a UNESCO e a Fundação Ford. Dessa última, aponta Hey a partir de dados de Sergio Miceli,

[...] o NUPES recebeu uma das maiores dotações para financiamento de pesquisas em Ciências Sociais no Brasil (Miceli, 1993), no período compreendido entre 1962 e 1992, qual seja, de 361 mil dólares, ficando em 30º lugar no recebimento de recursos entre os projetos atendidos (Hey, 2008, p.115).

Além disso, teve seminários patrocinados pelo MEC e pela OEA, entre outros.

A proposta do NUPES já pressupunha que os estudos não focassem em questões sobre o ensino superior apenas de uma perspectiva “interna”, olhando para dentro da universidade, mas que tivessem em conta os setores afetados pelo sistema de ensino superior e, no combate ao “provincianismo” da universidade brasileira, conhecer o que “o mundo” discute sobre os seus sistemas de ensino.

Mas, muito embora a proposta fosse a de um núcleo interdisciplinar, justamente pela sua inadequação aos departamentos convencionais, o raciocínio desembocava na defesa do papel do “especialista”, que teria capacidade de conhecer a bibliografia da área e as experiências internacionais “concretas”. Nas palavras de Schwartzman (1987),

O mundo todo discute, hoje, seus sistemas de ensino superior, suas políticas de pesquisa científica e tecnológica, experiências são avaliadas, caminhos falsos são identificados, sucessos e fracassos ocorrem por toda a parte. A visão comparativa é o melhor substituto que temos para a experimentação no campo dos fenômenos sociais. Ela requer, no entanto, um esforço sistemático neste sentido, dado o isolamento internacional em que normalmente vivemos. Existe hoje uma *competência específica* no trato das questões de ensino superior e pesquisa científica e tecnológica, consubstanciado em revistas especializadas, programas acadêmicos e governamentais de pesquisa, reuniões de especialistas em congressos internacionais, e um corpo crescente de conhecimentos que se acumulam.

O tema da educação superior, à época, estava se formando internacionalmente, segundo relatou Schwartzman⁴³², e haveria toda uma linha de pesquisa sobre ele que era desconhecida no Brasil, e na América Latina. Schwartzman deveria justamente trazer esse circuito internacional para o núcleo⁴³³.

Mas, além da inserção internacional, esse esforço ilustrava algumas crenças que estariam na base da formação do NUPES, como mencionei: a crença na importância da pesquisa empírica para possibilitar o conhecimento da educação, na comparação entre os países, que traria os elementos para se pensar o sistema brasileiro.

O uso de dados comparativos de outros países, bem como os dados sobre o sistema educacional serviram como base para alguns argumentos que foram ganhando força nesse período. Entre eles, destaco *a crítica ao modelo de universidade como modelo único, e a defesa de um sistema de ensino superior diversificado*, que seria um dos primeiros argumentos a ganhar coro.

O início da preocupação com a questão da diversidade institucional foi a partir dos dois lados do nosso trabalho. Primeiro, o comparativo: você toma conhecimento de que *em nenhum país do*

⁴³² Entrevista concedida por Simon Schwartzman para a autora em 14/09/2012.

⁴³³ Entrevista concedida por Simon Schwartzman para a autora em 14/09/2012

mundo a universidade é a única forma de ensino superior. Diga-se de passagem, quando entrei na Adusp nunca tinha pensado nesses termos. Faculdade isolada para nós era uma coisa que deveria se transformar em universidade no futuro, se tivesse alguma qualidade. Segundo o conhecimento concreto do sistema, começando a trabalhar com os dados estatísticos: qual o número de universidades (naquele tempo eram pouquíssimas), qual é a porcentagem de alunos matriculados em universidades, e o que eram as demais, todo sistema de faculdades, escolas isoladas etc. Começou a me ocorrer que você não pode simplesmente ignorar isso que está ocorrendo, especialmente não pode ignorar o fato de que há uma demanda por ensino superior e que a universidade não é capaz de atender à diversidade da demanda⁴³⁴. (Durham, 2012, p.90)

Do argumento objetivo ao ideológico foi um pulo: rapidamente as ideias desse grupo passaram a colocar as universidades públicas, de forma de geral, como *universidades de elite*. Não no sentido de que formavam uma elite intelectual, missão, aliás, sempre reclamada pelos membros dessa *intelligentsia*, como veremos à frente. Mas, como já pudemos ver nos argumentos de Claudio de Moura Castro, no sentido de que apenas os ricos, que teriam condições de pagar pelos seus estudos, tinham o privilégio de estudar nas universidades públicas e gratuitas, a despeito dos pobres terem que pagar para estudar nas universidades particulares.

A separação entre ensino de massa e ensino de elite ganharia novos sentidos ao longo dos anos. Durham até hoje segue na mesma linha:

[...] se continuarmos a fazer um ensino superior tipo USP, Unicamp, não vamos poder atender as massas. Elas não estão

⁴³⁴ Eunice Durham parece ter uma explicação para esse viés: “como eu sou antropóloga, sempre sou a favor de comparação. O Simon [Schwartzman], que estava em contato com outros centros do mundo, tinha uma ideia básica: que o trabalho comparativo era uma coisa extremamente importante. E, para mim, a primeira comparação foi na verdade uma comparação implícita, entre a Universidade de São Paulo e o sistema federal. Nós aqui na USP nunca tomamos conhecimento do sistema federal. O primeiro reitor da USP que tomou algum conhecimento do sistema federal foi o Goldemberg, porque eu explicava para ele. Daí eu realmente comecei a ter uma visão do sistema brasileiro, não do sistema paulista. E havia diferenças enormes entre os dois sistemas. Quando acabei indo para o Ministério da Educação, já tinha uma noção bastante boa do sistema educacional brasileiro e algumas ideias razoavelmente apropriadas sobre os problemas que a gente enfrentava no desenvolvimento do ensino superior” (Durham, 2012).

preparadas para nós. Aliás, nem precisam. É um tipo de atividade intelectual muito especializado. Essas coisas que nós fazemos aqui são coisas que a sociedade precisa, mas não é necessário que todo mundo faça (Durham, 2012, p.90)⁴³⁵.

Desse eixo central, foram derivando outras conclusões, ideias que ganharam força no período e que muito foram divulgadas, como a de que a *universidade pública é cara, e também elitista*⁴³⁶.

Como um grupo que ocupou vários espaços de debate na universidade, no governo e também na mídia para tratar dos assuntos em pauta sobre política educacional nos anos 1990, alguns dos seus membros apresentavam os argumentos de forma mais elaborada, e outros eram mais apressados ou descuidados com a apresentação dos “dados” que levariam às suas conclusões. Assim, no conjunto, acabavam deixando a sua própria ideologia negada mais à mostra, ironia no caso de quem sempre atacava a ideologia alheia. A palavra é de Eunice Durham:

A minha ideia é que você tinha de aplicar o dinheiro na diversificação do sistema. Porque se você faz esse tipo de universidade, é claro que vai atender um público pequeno. Na medida em que você aumenta o rigor das exigências, menor o público que você atende. E também porque boa parte dessas pessoas vai entrar no ensino superior porque quer um emprego melhor numa área que lhes interessa, não vão querer ser grandes pesquisadores. Mas nosso sistema de universidade está montado, na minha opinião, inteiramente dirigido para formar pesquisador. Isso vem exatamente desse defeito básico que é a ideia de pensar o sistema do ensino superior como um modelo único, e vem de uma outra coisa que eu chamo de uma *ideologia igualitarista-elitista*. Todo mundo é a favor que todo mundo entre na universidade. Mas para todo mundo entrar na universidade, todo mundo tem de ser como

⁴³⁵ O primeiro artigo que escreveu sobre universidade, segundo informa, teria sido contra o modelo único de ensino superior, apresentado em uma reunião de reitores, quando começou a trabalhar com o Goldemberg. Ver Durham (1986)

⁴³⁶ Conforme Durham (2012), no “Brasil, no conjunto, não mais do que 25% dos alunos matriculados no ensino superior estão em universidades públicas. Se, mesmo quando você vê a disparidade dos números, o custo que a universidade tem, ainda assim tenta reproduzir o processo, aí tem de fazer pós-graduação em todas elas, todo mundo vai fazer pesquisa”.

nós. E você faz o ensino médio com a ideia de que ele permitiria a todos concorrer a qualquer curso da universidade. Quer dizer, você deve preparar igualmente para você entrar no Instituto de Matemática e Estatística ou na Faculdade de Direito, porque tem de ser tudo igual para todo mundo (2010, p.91).

Em um argumento astuto, como se pode ver acima, Durham inverte as posições e, pegando carona na sua formação antropológica, acusa os que defendem que todos devem ter direito à uma educação de qualidade e gratuita nas melhores universidades de *verem “o outro” como a si mesmo, sem respeitar as diferenças*. Questões de ordem social e/ou econômica relacionadas às desigualdades de oportunidades que privilegiam estudantes que saem de uma instituição mais legitimada ou de melhor qualidade ao final da sua formação, obviamente não são mencionadas. Muito menos questões da mesma ordem, ligadas às diferentes possibilidades de entrada nessas instituições e/ou também da qualidade do setor privado. Tratar-se-ia, apenas, de possibilitar que cada um escolhesse o seu caminho com liberdade, sem ter que se transformar no espelho do outro, como se esse caminho fosse livre de constrangimentos e consequências. Nessa linha de argumentação, as questões ligadas à formação escolar anterior que levariam, como já estudou Bourdieu em uma sociedade muito mais homogênea que a brasileira, a pensar como e porque o sistema educacional continua a reproduzir as desigualdades sociais, não passam nem perto⁴³⁷.

Outro exemplo pode ser encontrado nas palavras de Schwartzman (2010), que já escrevia sobre o assunto pelo menos desde 1974, para quem a solução, também, seria legitimar as diferenças já existentes,

Eu tenho defendido muito a importância de você diferenciar a graduação. Tem muita gente muito diferente que vai para o ensino de graduação. A massificação do ensino superior no Brasil, ele criou uma situação em que tem gente de todo tipo. Tem gente que teve um excelente curso secundário, gente que teve curso secundário

⁴³⁷ Há vários estudos de Bourdieu nessa linha. Um dos primeiros, com Jean-Claude Passeron, seria *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino* (Bourdieu e Passeron, 1975). Ver também Bourdieu (1999).

muito ruim; gente mais velha, gente mais nova; gente que precisa trabalhar e estudar, gente que não precisa. Então eu acho que você tem que criar um sistema de ensino superior que possa atender bem a pessoas diferentes de maneiras diferentes. Eu acho que esse é um dos temas principais, eu acho, dessa discussão. Então, se você puder fazer isso, você pode ter alguns cursos que vão ser cursos tempo integral, muito exigentes, um vestibular duro - só entra quem tem um nível muito alto - e vai botar para quebrar ali. E tem outro curso que não; que dá uma formação mais técnica, mais voltada para o mercado de trabalho, compatibilizado com a formação anterior que a pessoa tem - que não é muito forte -, e você vai fazer outra coisa. Diferentes instituições podem ter diferentes projetos, atendendo a públicos diferentes, de forma diferente. E, na prática, já acontece isso muito no Brasil. Porque as instituições são muito diferentes. Mas isso não é reconhecido. Todo mundo acha que tem que ser igual. Então eu acho que isso é um dos problemas que a gente tem, porque fica um curso que... você diz: “bom, eu, aqui, não estou formando o grande doutor, estou formando gente para o mercado de trabalho” – é malvisto. É malvisto pelo estudante inclusive. E é malvisto pelo governo, etc. [...] Então eu acho que nós temos um problema aí de legitimar as diferenças, que eu acho que é um problema, talvez, mais sério em relação a isso.

Voltando ao aspecto da inserção internacional desse grupo, perceberemos que esses argumentos encontrarão bastante espaço e interlocução, a partir de um conjunto de estratégias.

Inicialmente teria sido criado um conselho consultivo no NUPES, trazendo a participação de renomados especialistas internacionais, na tentativa de fazer uma ponte com o circuito internacional de estudos sobre a educação superior. Além de os especialistas virem ao Brasil, Schwartzman também ampliaria a sua circulação em alguns países e o centro participaria de pesquisas e as divulgaria em espaços internacionais.

Em 1988, Schwartzman participaria de um primeiro Seminário do Banco Mundial sobre qualidade da educação superior na América Latina (Hey, 2008). Mas logo seria promovido a consultor, atividade que passaria a exercer com certa periodicidade. Com um perfil alinhado ao que se aspira no Banco Mundial – como já comentamos, alta formação

acadêmica, passagem por universidades norte-americanas, domínio do inglês, publicações sobre a temática em revistas internacionais, e legitimidade na área de políticas educacionais como um especialista no assunto – e, sobretudo, pela *visão de mundo* bastante próxima da disseminada pelo Banco, ele começa a ser contratado pelo organismo – ainda quando vinculado ao NUPES – para escrever textos sobre educação no Brasil, evidenciando-se convergências de ideias entre o organismo e um dos membros da *intelligentsia* que mais teve inserção nos organismos internacionais.

Os exemplos das convergências de ideias são muitos. Em 1990, Schwartzman teria um texto encomendado pelo Banco Mundial sobre educação superior no Brasil publicado também pelo NUPES (Schwartzman, 1991)⁴³⁸. Nele, o autor já sinalizava vários espelhamentos com o texto do organismo de 1986 (World Bank, 1986), que estava dentro da sua linha do “short policy menu” de pensar a política educacional com foco na educação primária, como analisei na Parte II.

Em diálogo direto com a linguagem do Banco, o texto de Schwartzman (1994, p. 144), que pretendia discutir suas perspectivas de desenvolvimento em um horizonte de tempo de dez a vinte anos, já anunciava, no seu início, que partia

do princípio de que a educação superior é um componente fundamental para o desenvolvimento científico e tecnológico do país, para a qualificação de sua mão-de-obra⁴³⁹ [sic] e para a melhoria do sistema educacional como um todo, e que a expansão

⁴³⁸ O texto seria uma versão revisada da versão *O Futuro da Educação Superior no Brasil* (1990), preparado com apoio (parcial) do Banco Mundial, com versão em inglês publicada inicialmente pelo NUPES “The future of higher education in Brazil” (Schwartzman, 1991 - Documento de trabalho 5/91). Esse texto também seria ampliado e publicado futuramente em como “O futuro do ensino superior no Brasil” (Schwartzman, 1994). A sua versão em inglês foi apresentada na sessão *Higher Education in Latin America: the prospects for change and reform in the 1990's*, XVI International Congress, Latin American Studies Association, Washington, Abril 4-6, 1991 e também no *Woodrow Wilson International Center* em Washington. (*Working Papers*# 197 of the *Latin American Program*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C.). Informações disponíveis em http://www.schwartzman.org.br/simon/comp_al.html, acesso em 25/10/2012. No texto, Schwartzman agradece Maria Helena de Magalhães Castro, João Batista Araújo e Oliveira, Elisa Wolyneec e Alcyone Saliba, essa última ligada ao Banco Mundial há muitos anos.

⁴³⁹ Na versão em inglês publicada pelo NUPES, Schwartzman usou o termo “the quality of human capital”. (Schwartzman, 1991, p.1).

da educação básica, cuja prioridade é bastante consensual, não poderia dar-se a expensas do apoio público à educação superior⁴⁴⁰.

Na sequência do texto, após contextualizar o sistema educacional brasileiro, apresentando dados, mas também – claro – a sua interpretação deles, analisando assim a função e o funcionamento do sistema de ensino superior, e dentro dele o papel das diferentes instituições, passando pela formação do professor e da formação científica, Schwartzman segue dando o seu diagnóstico do que deve pautar as políticas para o futuro no setor⁴⁴¹. Após indicar ser “mais recomendável reconhecer as diferenças e tratar de responder a elas de forma pluralista, do que tratar de negá-las pela via da imposição de igualdades formais, que tendem a intensificar ainda mais os processos de estratificação e de desigualdade”, Schwartzman indica que um “ajuste adequado do ensino superior brasileiro às necessidades futuras do país requereria” (Schwartzman, 1994, p.157-8), entre outros pontos: a diversificação do sistema; *criação de sistemas contínuos e públicos de avaliação do ensino superior*, com o estabelecimento de padrões de comparação nacional e internacional; *reforço da autonomia das universidades públicas e privadas para contratar e demitir professores, fixar salários e padrões de carreira, abrir e fechar departamentos e cursos, cobrar anuidades, obter recursos de diversas fontes e aplicá-los conforme sua conveniência*, estabelecer normas e procedimentos para a admissão de alunos etc.; aos estudantes de educação secundária precária, oferta de alternativas educacionais ajustadas às aspirações e às condições de aprendizagem dessas populações; desenvolvimento de formas de ensino não-convencionais para o atendimento de públicos diferenciados, como *ensino a distância*, educação continuada, cursos intensivos; *a dissociação dos diplomas de registros profissionais e a desregulamentação do exercício da maioria das profissões*, aumentando a

⁴⁴⁰ Nesse último ponto, o Banco Mundial, neste contexto de meados dos anos 1990, também já ampliava, como vimos, após muitas críticas, o seu *menu* de políticas educacionais.

⁴⁴¹ Utilizo a versão do texto de 1994 por ser a tradução publicada em português, conforme Schwartzman (1994). Segundo informa o texto, essa seria uma versão revisada do texto encomendado pelo Banco Mundial em 1990, mas corresponderia à versão apresentada no Woodrow Wilson Center em 1991 (páginas 9 e 10). O documento do NUPES (1991) que tivemos acesso estava incompleto, contendo apenas as primeiras oito páginas do texto, mas sendo também uma tradução em inglês do texto.

autonomia didática e pedagógica das universidades e desestimulando a educação formalista e o credencialismo.

Após passar suas indicações do “shopping list”, como denominou, Schwartzman seguiria analisando os obstáculos históricos para que os problemas do ensino superior, que “não são essencialmente financeiros ou gerenciais”, se resolvessem. Apesar de admitir que o governo gasta pouco em relação à educação superior, continuaria afirmando em uma linha que será bastante repetida no período: “a análise dos dispêndios com as instituições públicas, federais e estaduais, indica níveis de gastos que não são muito distintos dos países mais ricos, e em muitos casos maiores, apesar das dificuldades óbvias com esses tipos de comparações” (Schwartzman, 1994). Os problemas teriam maior relação com o corporativismo, com o elitismo (visto que o ensino superior no Brasil sempre teria sido pensado para formar as elites) e com a debilidade do *ethos* acadêmico no Brasil⁴⁴². Ao final do texto, uma passagem interessante de Schwartzman sinaliza que suas ideias já estariam ganhando maior aderência. Como ele diz,

[...] o sinal talvez mais significativo de que as coisas estão mudando é que ideias como as que são discutidas nesse texto já não provocam as mesmas reações indignadas ou perplexas que se ouviam poucos anos antes. A comunidade universitária brasileira já discute hoje, com relativa tranquilidade, questões como a da avaliação, a da diferenciação, a do corporativismo, a do lugar do ensino privado e pago, a do relacionamento entre autonomia e responsabilidade social, a da importância dos valores acadêmicos e a do relacionamento problemático entre o ensino, a pesquisa e a extensão (Schwartzman, 1994, p.179).

Esse seria apenas o primeiro de muitos textos para o Banco Mundial. A partir daí, ele começaria a participar de seminários, seria convidado como especialista em educação do Brasil, escreveria outros

⁴⁴² Faltaria, no Brasil, uma cultura de grupos motivados com as atividades educacionais e culturais, que dariam às instituições educacionais conteúdos éticos, normativos e culturais. Na sua ausência, os aspectos externos das instituições educacionais - os títulos, os salários, a estabilidade no emprego, as imunidades, os privilégios profissionais - tenderiam a adquirir predominância sobre os conteúdos a que esses mecanismos estariam destinados a servir (Schwartzman, 1994, p.162-3).

estudos para o organismo, e começaria a ter seus textos citados nos documentos produzidos pelo Banco Mundial, sobretudo com relação à educação superior, mas também na área de ciência e tecnologia. Por exemplo, nesse período, Schwartzman também teria uma participação na Força Tarefa para a Educação Superior, em Los Angeles, onde apresentou um texto baseado no projeto latino-americano realizado no NUPES⁴⁴³. Em *The economics of higher education in Brazil* (Paul; Wolff, 1992), texto publicado pelo Banco Mundial em 1992, Schwartzman não apenas é citado, mas um dos coautores do documento, Jean Jacques Paul, produz alguns estudos para o NUPES no período⁴⁴⁴.

No NUPES, Paul publicará alguns textos⁴⁴⁵. No primeiro estudo (Paul, 1989) além de ser citado como pesquisador do CNRH, aparece também ligado à Universidade Federal do Ceará (UFC). O segundo estudo, “As iniciativas e as experiências de avaliação do ensino superior: balanço crítico” (Paul; Ribeiro; Pilatti, 1990), Jean-Jacques publica texto em coautoria com Zoya Ribeiro, também da UFC, e com a colaboração de Orlando Pilatti, da Secretaria do Ensino Superior do MEC, seria uma exposição para o Seminário “A avaliação do ensino superior: contexto, experiências, desdobramentos e perspectivas”, organizado pelo NUPES em novembro de 1990, com o patrocínio do MEC e da OEA. “As atividades profissionais dos ex-alunos da USP” (Paul; Castro, 1992), escrito em coautoria com Maria Helena de Magalhães Castro, fazia parte de um projeto intitulado “A trajetória acadêmica e profissional dos alunos da USP”, estudo que contava com o financiamento da FAPESP e que tinha como “um dos objetivos contribuir para o acompanhamento do impacto socioeconômico da Universidade de São Paulo na sociedade brasileira, dentro do acordo de cooperação BID-USP” (Paul; Castro, 1992).

⁴⁴³ “Rationalization of Higher Education in Latin America”. Texto apresentado no encontro *Task Force on Higher Education*, Latin American Studies Association, Los Angeles, Setembro, 1992.

⁴⁴⁴ No documento do Banco Mundial (Paul; Wolff, 1992), Jean-Jacques Paul é citado como Pesquisador Senior do Instituto de Pesquisa sobre Economia da Educação (IREDU – *Institut de Recherche sur l’Economie de l’Education*), ligado do *Centre National de la Recherche Scientifique*, Dijon, França. O documento trata da diversidade de ofertas de cursos nas instituições públicas e privadas no Brasil, eficiência interna, custos, nível socioeconômico e mercado de trabalho para os graduados.

⁴⁴⁵ Entre os quais “Algumas reflexões sobre as relações entre o ensino superior e o mercado de trabalho no Brasil” (1989), “As iniciativas e as experiências de avaliação do ensino superior: balanço crítico” (1990), e “As atividades profissionais dos ex-alunos da USP” (1992).

Ainda nesse período, também, Schwartzman escreveria um *paper* para o Banco Mundial em 1992, e seu documento, foi publicado em coautoria com Lucia Klein⁴⁴⁶. Esse texto seria citado em importante texto do organismo sobre a educação superior na América Latina alguns anos depois (World Bank, 1994). Em 1993 seria citado em “Brazil Higher Education reform” (World Bank, 1993)⁴⁴⁷.

Em *Higher education reform in Chile, Brazil and Venezuela, towards a redefinition of the role of the state* (Wolff; Albrecht, 1992) o texto de Schwartzman (1991) é citado na lista de relatórios encomendados a consultores, mas ao lado de trabalhos de outros autores: Jacques Schwartzman (que também participou do NUPES), Jean-Jacques Paul (supra citado), Herbert Guarini Calhau, Edson de Oliveira Nunes (ao lado de Laura Dantas e Violeta Maria Monteiro), Pedro Lincoln Mattos e Teodoro Rogério Vahl. Esse texto, organizado por Wolff e Albrecht, ainda traz José Joaquín Brunner, que, aliás, assinaria dois dos capítulos do documento do Banco: um sobre a reforma dos anos 1980 na educação superior do Chile (com Guillermo Briones) e outro sobre as opções de reforma para a educação superior na Venezuela (com Laurence Wolff)⁴⁴⁸.

Esses estudos ilustram bem como esse grupo de intelectuais/*policymakers* começa a circular intensamente entre universidades, organismo internacionais, com o apoio de agências de fomento, e ligados também ao MEC, por onde vão também espalhando suas crenças, diagnósticos e ideias.

Chamarei novamente a atenção para José Joaquín Brunner, já mencionado no início desta parte do livro (e por Dezalay; Garth, 2002), pois a essa altura já fica mais evidente que Brunner, da FLACSO, e

⁴⁴⁶ Schwartzman, Simon; Klein, Lucia. “Higher Education and Government in Brazil.” Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C., 1992. Dos poucos latino-americanos citados no texto, Brunner, amigo de Schwartzman, e que participa de um grande projeto do NUPES, como veremos, também é citado: Brunner, Jose Joaquin. “Government and Higher Education in Chile.” World Bank, Education and Social Policy Department. Washington, D.C., 1992.; Brunner, Jose Joaquín; Briones, Guillermo. “Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform.” World Bank, Education and Social Policy Department. Washington, D.C., 1992.

⁴⁴⁷ São citados Schwartzman S. (1990). “A diferenciação do Ensino Superior no Brasil”, Mimeo. Schwartzman, S. (1988). “Brazil: Opportunity and Crisis in Higher Education.” In Higher Education, 17:99-119. Schwartzman, S. (1989). “Ciência, Profissões e a Questão da Autonomia”. Documento 8/89. São Paulo: NUPES/USP.

⁴⁴⁸ Brunner assina dois capítulos de quatro que compõem o relatório: “Higher education in Chile: effects of the 1980 reform” e “Higher education in Venezuela: issues and options for reform”.

Schwartzman, cumprem o papel homólogo de intelectual especialista em educação, um no Chile e outro no Brasil. Para resgatar, Brunner ilustra a ascensão de um dado perfil de cientistas sociais que seriam integrados, ao lado dos economistas, aos debates do período, esses transformados pelo mercado internacional de *expertise* (Dezalay; Garth, 2002).

Complementando a análise anterior, evoco outros pontos, que nos ajudam, também, a compreender o papel de Simon Schwartzman no Brasil. Como Brunner, Schwartzman teve uma parte da formação na FLACSO na época da grande influência das agências do Norte no Chile; após esse período, iria direto para Berkeley fazer o seu doutorado. Schwartzman também parece se enquadrar no perfil, analisado por Dezalay e Garth (2002), de formação que valorização maior da *ciência* do que da *ideologia*, de questões *tecnocráticas à teoria*, e parece ter aprendido que os cientistas sociais deveriam estar mais abertos à competição internacional, no que os padrões internacionais se tornariam mais relevantes, e as ciências sociais mais *profissionais*. Nisso, os *intelectuais mais cosmopolitas* eram favorecidos (Dezalay; Garth, 2002, p.150, grifo nosso)⁴⁴⁹.

Ora, vê-se que Schwartzman cumpre esse papel no que se refere ao Brasil. E que os organismos internacionais precisam desse tipo de intelectual para legitimar suas ideias e agendas, da mesma forma que o inverso também é verdadeiro. Seguindo com os autores, esses cientistas sociais cosmopolitas se incorporaram em uma rede internacional de intelectuais que examinam o mesmo conjunto de problemas (Dezalay; Garth, 2002, p.150). E a criação de novos lugares de troca para essas elites intelectuais cosmopolitas – uma mistura de intelectuais políticos⁴⁵⁰ – facilitaria o processo de construção de um novo consenso e de busca por “novos interlocutores” capazes de dar voz a esse consenso (Dezalay; Garth, 2002, p.150).

Esses comentários interessam sobretudo quando observamos os espelhamentos das ideias de Brunner e Schwartzman e, ainda, a circulação de ambos pelos organismos internacionais, em especial pelo Banco

⁴⁴⁹ De acordo com Dezalay e Garth, José Joaquín Brunner teria sugerido que o intelectual chileno aprendeu “três fórmulas anglo-saxãs: publicar ou perecer, sem nonsense, e *accountability*” (Puryear *apud* Dezalay; Garth, 2002, p.150). ”

⁴⁵⁰ A ideia de “intelectuais políticos”, Dezalay e Garth creditam à Puryear (Dezalay; Garth, 2002, p.149).

Mundial, mas também UNESCO. No caso, Brunner seria coordenador de um dos projetos mais importantes de que o NUPES participaria, de acordo com o próprio Schwartzman⁴⁵¹.

A pesquisa, chamada “Estudios Comparados sobre as Políticas de Educação Superior na América Latina”, envolvia outras instituições na América Latina e teria sido realizada entre 1990 e 1994. O projeto contou com a participação de intelectuais da Argentina, Brasil, México, Chile, Colômbia, com o mesmo perfil de Schwartzman⁴⁵². O projeto foi coordenado, ao longo de 5 anos, pela FLACSO, do Chile (através de Brunner), e financiado pela Fundação Ford. Seus resultados seriam divulgados no livro *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000* (Brunner, 1995).

Nesse grupo, Schwartzman encontraria um conjunto de interlocutores que lhe possibilitaria juntar esforços na sua missão de pensar reformas para a educação superior no Brasil e na América Latina. Numa divisão de tarefas, cada pesquisador levava os elementos do seu país, em busca de uma *agenda* que foi lançada como comum para a região (Brunner, 1995).

No livro, que sintetizava os resultados do grupo, os processos e fenômenos que Schwartzman estudara no Brasil, eram entendidos como parte de um processo mais amplo, que atingia toda a região, e que eram similares: a multiplicação e a diferenciação das instituições, a crescente participação do setor privado, a ampliação e a diversificação do corpo docente, e o aumento de número e variedade de graduandos, que

⁴⁵¹ Conforme Schwartzman, “nós fizemos uma pesquisa, talvez, foi a mais importante, que foi um estudo comparado de política de ensino superior na América Latina, coordenados pelo [José Joaquín Brunner], do Chile, que foi a pessoa que liderou esse projeto. Na época também nós conseguimos, com um engenheiro da FAPESP, fizemos uma pesquisa sobre a carreira profissional dos alunos da USP, tentando comparar alunos de diferentes áreas de conhecimento: como é que eles estavam hoje, ex-alunos, como é que eles estavam. Tentando fazer um quadro sobre isso”. (Schwartzman, 2010).

⁴⁵² Além do NUPES, a pesquisa envolveu o *Centro de Estudios de Estado y Sociedad* (CEDES), Argentina, o *Departamento de Investigaciones Educativas* (DIE), de CINEVESTAV, México, *Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales* (FLACSO), Chile, *Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales* (IEPRI), Universidad Nacional, Colombia. José Joaquín Brunner foi o seu coordenador, e os demais participantes foram Jorge Balán, Hernán Courard, Cristián Cox, Eunice Durham, Ana María García de Fanelli, Rollín Kent, Lúcia Klein, Ricardo Lucio, Helena Sampaio, Mariana Serrano e Simon Schwartzman.

culminaria, igualmente, no diagnóstico da “crise da educação superior” (Brunner, 1995).

Essa crise, na interpretação dos autores, seria pensada como resultado dos desajustes estruturais do próprio sistema de educação superior, paralisia institucional, mal funcionamento dos sistemas, esgotamento do modelo de coordenação e financiamento das instituições. A progressiva paralisia institucional resultaria da falta de investimentos em infraestrutura, equipamentos, bibliotecas, da baixa remuneração dos docentes, mas também das estruturas burocráticas da organização acadêmica, programas de ensino rígidos, entre outros.

O mal funcionamento dos sistemas, no que encontra maior convergência com as ideias do Banco Mundial⁴⁵³, poderia ser observado em três dimensões: “escassa qualidade dos processos e produtos, baixa equidade dos sistemas, e abundantes problemas de eficiência interna”. Ainda, haveria um “esgotamento do modelo de coordenação”: um Estado ausente, mas benevolente na alocação de recursos fiscais às instituições oficiais, e um mercado relativamente desregulado no caso das instituições privadas. A partir da verificação de que a crise analisada repercutia em vários países da região, identificava-se que as políticas e medidas que estariam sendo impulsionadas para a região seguiam todas na mesma direção geral: de substituir o atual sistema de coordenação burocrática, corporativa e política por uma coordenação baseada em novas formas de financiamento e a adoção de controles de qualidades, sendo os casos exemplares o Chile e a implantação da nova lei colombiana de educação superior.

No caso do Brasil, em um contexto diagnosticado como de instabilidade para a educação⁴⁵⁴, a única iniciativa que se identificava – além da LDB que ainda estava tramitando no Congresso e era mencionada como “mantenedora das estruturas” – era a tentativa do “Ministério Goldemberg / Durham” de aplicação de um “financiamento de fórmula”

⁴⁵³ Segundo Brunner et al (1995), algo observado por autoridades nacionais, diversos analistas e alguns organismos internacionais - especialmente o Banco Mundial, citando o documento de 1993 (World Bank, 1993) e de Donald R. Winkler, *Higher education in Latin America issues of efficiency and equity*. (Cf. Winkler, 1990).

⁴⁵⁴ No qual o MEC teria tido, em quatro anos, quatro ministros com programas e posturas diferentes Carlos Chiarelli, José Goldemberg, Eraldo Tinoco e Murílio Hingel.

para as instituições federais de educação superior, com o objetivo de melhorar o seu padrão de eficiência (Durham, 1993).

Porém, o mais interessante, e que vale reter aqui, é que daí surgiria uma “agenda latino-americana”, isto é, uma agenda de mudanças para a educação superior na próxima década que permitisse “superar seu estado de crise e responder aos desafios de um contexto econômico que está mudando rapidamente”, sinalizando justamente a construção de consensos que observaram Dezalay e Garth (2002). Assim a proposta teria que considerar os processos mais amplos em curso, ao menos tempo em que a pauta latino-americana de mudanças que surgia “era convergente, no essencial, com as políticas recomendadas por diversas agências internacionais” (Brunner, 1995)⁴⁵⁵. Entre elas, o Banco Mundial e também a CEPAL/UNESCO, lembrando, também, que na década de 1990 começa a haver uma série de convergências entre as propostas dos próprios organismos internacionais.

Da proposta da CEPAL/UNESCO (1992)⁴⁵⁶, indicado como o documento mais influente sobre a transformação educacional na América Latina, se apreende a ideia de equidade, mas também a de que os estabelecimentos universitários deveriam ter autonomia; que era preciso reforçar os vínculos com o setor produtivo, ampliar e diversificar os serviços docentes, assegurar uma formação de qualidade compatível com as exigências de desenvolvimento científico, técnico e profissional, mas também econômico e político, que ajudassem os países a se inserirem no âmbito internacional como forma de resolver problemas de integração e equidade. Ainda, falava-se da necessidade de consolidação de um conjunto de instituições em condições de realizar pesquisa a altura das exigências de inserção internacional; avaliar as atividades por parte das próprias instituições mas também promover a avaliação externa e a transparência do sistema, de forma que os estudantes e autoridades pudessem tomar decisões com bases nos antecedentes; adotar mecanismos rigorosos para a criação e autorização de novas universidades privadas e o credenciamento dos programas de pós-graduação. Por fim, dever-se-ia

⁴⁵⁵ Trecho “El marco de propuestas internacionales”, cf. Brunner, 1995.

⁴⁵⁶ Documento “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, CEPAL/UNESCO (1992).

incrementar a nova relação entre o Estado e os sistemas de educação superior que permita aumentar a eficácia e a eficiência das instituições e a produtividade do trabalho docente de pesquisa.

Como se pode ver, vários temas comuns, mesmo que apresentados de forma mais suave, também estavam na agenda da UNESCO. No entanto, sem usar termos pejorativos para tratar do Estado ou das instituições públicas, e uma maior desconfiança a respeito do desempenho do setor privado. Ainda, de diferente, a estratégia da CEPAL/UNESCO sugeriria a necessidade de aumentar os recursos públicos para a educação, mas ao mesmo tempo em que se deveria diversificar as fontes de recursos das instituições de ensino superior. Nisso, o documento destacaria que as instituições universitárias e de formação técnico profissional seriam as com maiores possibilidades de obter recursos do setor privado, através de uma série de medidas, como conceder fundos públicos como contrapartida pelos recursos gerados pelas próprias instituições, estender benefícios fiscais para as empresas para financiarem atividades de ensino e formação, racionalizar o uso dos recursos públicos hoje utilizados de forma ineficiente, estabelecer mecanismos de recuperação dos serviços universitários a preço de mercado, entre outros.

Do documento do Banco Mundial, da qual a orientação da agenda latino-americana também não seria muito distinta, se enfatizavam outros elementos, mas que na proposta do grupo pareciam se combinar sem dificuldades. O texto de referência seria o *Higher education: the lessons of experience* (World Bank, 1994), mencionado na Parte II desse trabalho⁴⁵⁷. Na linguagem do Banco, o trecho citado desse documento justifica que o investimento em educação superior contribui para incrementar a produtividade do trabalho e o crescimento econômico a longo prazo, essenciais para superar a pobreza. Segundo a percepção do Banco Mundial, selecionada por Brunner (Org., 1995), a educação superior estaria em crise no mundo todo, e tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento estariam enfrentando o desafio de manter ou

⁴⁵⁷ Lembrando a análise anterior, o texto é lançado pelo Banco Mundial em um período no qual a agenda principal era dominada pela proposta de Psachropoulos de ênfase na educação primária a partir das análises de taxa de retorno.

melhorar a qualidade da educação superior em um período de compressão dos orçamentos educacionais – sobretudo os gastos por aluno.

De acordo com o relatório, apesar das severas restrições fiscais que os países em desenvolvimento estariam sofrendo, alguns teriam feito avanços no sentido de reformar os seus sistemas de ensino. A experiência do Chile, nesse sentido, seria exemplar – mais uma vez – de como seria possível diversificar e expandir o sistema de educação superior apesar de diminuir o gasto público por aluno.

Além disso, a estratégia do Banco teria quatro elementos essenciais: (i) estimular uma maior *diferenciação das instituições*, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas; (ii) proporcionar incentivos às instituições públicas para que *diversifiquem as suas fontes de financiamento, incluindo uma coparticipação dos alunos na recuperação dos custos e vinculando o financiamento público ao desempenho*; (iii) *redefinir o papel do governo em relação à educação superior*, e (iv) introduzir políticas explicitamente desenhadas para dar prioridade a objetivos de qualidade e equidade.

Ainda, considerava-se que em cada país, de acordo com as suas circunstâncias e grau de desenvolvimento educacional, esses objetivos tenderiam a ser alcançados gradualmente e por diferentes caminhos, vencendo a resistência do “padrão predominante da educação superior pública” que, nos países em desenvolvimento, favoreceria principalmente as famílias de maior renda, sendo essas também as mais poderosas politicamente.

A partir da aproximação com os dois organismos, os pontos propostos para a agenda latino-americana eram lançados: diferenciação e diversificação das instituições, desenvolvimento do setor privado, financiamento diversificado, novo contrato entre os sistemas e os governos, formação de uma nova geração de acadêmicos, atenção especial às instituições mais atrasadas, políticas de diversificação institucional e internacionalização da educação superior.

Esses exemplos sinalizam o crescimento, nesse período, da circulação desses intelectuais entre o que estou chamando de *espaços de legitimação de agendas de políticas educacionais*, bem como as convergências entre os argumentos apresentados tanto pelo Banco Mundial, mas também da UNESCO, quanto por esses intelectuais-especialistas. A cada texto, os intelectuais *policymakers* iam engrossando e legitimando uns os

argumentos dos outros (Brunner (Org.), 1995). No caso do Banco Mundial, foco deste estudo, nota-se que da mesma forma que o organismo, para disseminar suas agendas, foi cada vez mais se alimentando de uma intelectualidade local, esses intelectuais também precisavam do Banco para legitimar suas ideias. Avaliando o histórico dos debates, *chama a atenção os elementos que ressoam nos argumentos em prol dessas reformas.*

O mais interessante, no caso do Brasil, é que apesar da vasta disseminação dessas ideias ainda não foi feito, até os dias de hoje, nenhum empréstimo pelo Banco Mundial diretamente para a reforma da educação superior⁴⁵⁸. Na área de ciência e tecnologia, por onde Schwartzman também transita como especialista, houve alguns casos de financiamento de projetos pelo Banco. Aí também, entre 1993 e 1994, Schwartzman dirigiria uma equipe de trabalho encarregada pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e o Banco Mundial de elaborar um *policy paper* sobre a política brasileira de ciência e tecnologia, ligados à inovação⁴⁵⁹. Logo depois Schwartzman iria para o IBGE. De lá seguiria fazendo as suas contribuições ao Banco Mundial⁴⁶⁰.

Entretanto, mesmo sem o financiamento do Banco Mundial, essas ideias reverberariam bastante e ganharam destaque no debate brasileiro nesse período, sobretudo com a ascensão desse grupo à Brasília. O NUPES funcionou como espaço aglutinador dessa *intelligentsia*. A partir desse espaço, ela angariou recursos que ajudaram a alavancar e promover o grupo, que também já tinha suas relações políticas que possibilitaram a sua ascensão ao poder na esfera federal – o que foi feito, vale lembrar, sempre pela via da indicação política e não pela eleição direta. Essa mesma ascensão, contraditoriamente, esvaziou o Núcleo, que não teve autonomia

⁴⁵⁸ Localizei apenas uma proposta, em 1999, mas que não foi levada adiante. Referia-se a recursos para oferecer bolsas de estudos para alunos necessitados (mas de acordo com o mérito) nas instituições privadas. (Tratava-se do *Brazil - Higher Education Improvement Project*).

⁴⁵⁹ As conclusões desse trabalho foram publicadas em três volumes pela Editora da Fundação Getúlio Vargas, com o título *Ciência e tecnologia no Brasil*. (Schwartzman (Org.), 1995).

⁴⁶⁰ No documento “Institutional and entrepreneurial leadership in the Brazilian science and technology sector: setting a new agenda” (1996), Schwartzman, ao lado de Claudio de Moura Castro, esse agora na posição de funcionário do BID, e outros mais ligados ao projeto PADCT, eram indicados como participantes.

e quadros para se manter ativo e com a mesma influência sem a atuação direta dos seus fundadores⁴⁶¹.

No entanto, a sua agenda encontraria um novo lugar. Ao sair da reitoria da USP, José Goldemberg, por exemplo, passaria pela Secretaria de Educação de São Paulo a convite de Quércia (janeiro de 1990). Ficaria pouco tempo na função, logo aceitando o convite do então presidente Fernando Collor para assumir a Secretaria de Ciência e Tecnologia do governo federal.

Nesse mesmo período, Eunice Durham iria para Brasília com ele, assumindo a direção da CAPES entre 1990 a 1992. Em agosto de 1991, Goldemberg assumiria o Ministério da Educação, onde ficaria por cerca de um ano, e Eunice também iria para o MEC, como Secretária Nacional de Educação Superior (SENESU, 1991-1992). Com o governo de FHC, Eunice continuará próxima do Ministério da Educação. Será Secretária Nacional de Política Educacional (1995-1997); e mais tarde membro do Conselho Nacional de Educação do MEC (1997-2001).

Simon Schwartzman, logo depois, seria convidado por Edmar Bacha – que, como já mencionei, não só foi seu contemporâneo desde a UFMG, mas alguém de que Schwartzman seria parceiro em alguns projetos e livro⁴⁶² –, para assumir o IBGE (1994-1998), posição de grande importância e visibilidade política, devido à divulgação dos índices econômicos em um período no qual a estabilidade econômica (sobretudo

⁴⁶¹ Como relatou Schwartzman (2010), “[...] olhando para trás, nós não conseguimos criar uma geração de gente que se desenvolvesse nesse tipo de coisa. Pouca gente se formou ali, nas nossas mãos. Isso talvez tenha sido a principal falha. Não deu continuidade”. Ainda, “devíamos ter uma política mais agressiva; como nós tínhamos recursos da Fundação Ford, nós poderíamos ter tido uma política clara de, por exemplo, manter quatro, cinco estudantes de pós-graduação ali dentro. Nós não fizemos isso. Eu só pensei nisso depois. Se a gente tivesse feito isso, a gente poderia ter uma geração ali dentro. Como a gente não tinha, o pessoal de ciência política não estava interessado... ou, de sociologia não estava interessado em educação superior, a Faculdade de Educação não gostava da gente - nós éramos malvistas pelo pessoal da Faculdade de Educação porque nós éramos da turma do Goldemberg, então o pessoal da Educação nos odiava - então... não tinha muito espaço ali. E depois, rapidamente, quando o Goldemberg vai ser ministro - ele foi ministro da Educação, de Ciência e Tecnologia, foi para Brasília - a Eunice vai com ele. Ela foi diretora da Capes. E ocupou outras posições lá. E eu fiquei ali um pouquinho mais, até que eu fui convidado para o IBGE. Aí eu vim também, aí eu saí também. Então o NUPES, ele continuou funcionando mal, quer dizer... A Eunice depois voltou, ficou um tempo lá etc.. Aí, depois, acabou se fundindo com outro núcleo. Que agora existe uma coisa chamada NUPPS, que é o Núcleo de Políticas públicas e Políticas Sociais, dirigido pelo José Álvaro Moisés, que é onde o antigo NUPES se incorporou. Então ele, praticamente, desapareceu como tal”.

⁴⁶² Como *Brasil: a nova agenda social*. (Bacha e Schwartzman (Org.), 2011).

ligada ao combate da inflação e valor da moeda)⁴⁶³ era crucial, ajudando, de certo modo, a eleger inclusive o presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

Aliás, com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à presidência⁴⁶⁴, anteriormente Ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco, e responsável pela implantação do Plano Real, esse grupo, que já estava bastante próximo do poder, tem a possibilidade de se posicionar no centro do debate político do período. Esses primeiros encontros de ideias entre o Banco Mundial e os intelectuais brasileiros para os quais chamei a atenção, chegarão ao ápice nesse período.

Por um lado, o próprio avanço do processo de globalização econômica e os seus consequentes efeitos nos processos de transnacionalização, mencionados na primeira parte deste trabalho, aumentariam a circulação de pessoas e ideias entre esferas de governo, universidades, institutos de pesquisa, ONGs e organismos internacionais.

Nessa linha, o caso do Brasil torna-se ainda mais interessante. A entrada e permanência de Paulo Renato Souza, economista, formado pela Unicamp, e também ex-funcionário do BID, para o Ministério da Educação, seria providencial e possibilitaria um alinhamento ainda maior entre as ideias e políticas do Banco Mundial e do governo brasileiro na área de educação. Nas palavras de um ex-funcionário do Banco Mundial, houve, para o organismo, um divisor de águas: haveria um *antes*, e um *depois* da gestão de Paulo Renato Souza no Ministério da Educação no Brasil⁴⁶⁵.

No governo FHC/Paulo Renato, aqueles *intelectuais-policymakers* dos quais tratei, com quem ambos estavam alinhados, política e/ou ideologicamente, foram por assim dizer companheiros de viagem. Ali, também, o debate educacional ganha centralidade.

⁴⁶³ Conforme Schwartzman (2010) “esse convite partiu do Edmar Bacha. O Edmar estava, na época, montando o Plano Real; e um pedaço do Plano Real, qualquer plano de estabilização, é o índice de preços que o IBGE faz. Então havia uma questão aí. Como é que fica o IBGE?”.

⁴⁶⁴ Fernando Henrique Cardoso, como se sabe, foi presidente do Brasil por duas gestões seguidas (1995-2002). É sociólogo pela USP, foi professor da USP, e começou sua carreira política como Senador (1983-1992), até tornar-se Ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco (1992-1995) e, posteriormente, chegar à Presidência da República. É cofundador, filiado e presidente de honra do PSDB e também, como mencionado, um dos fundadores do CEBRAP.

⁴⁶⁵ Entrevista concedida por Ricardo Rocha Silveira à autora em 11/05/2009.

5.2.5. Paulo Renato e a reforma gerencial na educação brasileira, um “divisor de águas”: surpreendendo o Banco Mundial.

Paulo Renato Souza foi um dos ministros mais longevos de toda a história do Ministério da Educação brasileiro, ficando oito anos em Brasília. Economista formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), terminou a sua graduação em 1967, já em meio à ditadura militar, quando teve proximidade com o movimento estudantil.

Após a graduação, faria um curso pela CEPAL sobre problemas do desenvolvimento econômico, oferecido em Porto Alegre através de um convênio BNDE/CEPAL, e no ano seguinte faria mestrado na Universidade do Chile (1968)⁴⁶⁶.

A sua passagem pelo Chile teria sido importante no seu itinerário. Como relataram Ana Maria Almeida e Agueda Bittencourt (2010, p.13), o Chile, no período em que Paulo Renato estaria por lá, era considerado um “centro de internacionalização”, que atraía várias lideranças das esquerdas latino-americanas antes da ditadura de Pinochet. Lá ele passaria pela Escolatina (Programa de Pós-graduação de Estudos Econômicos Latino-americanos) da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade do Chile, onde faria o seu mestrado, mas também pela FLACSO, onde seria professor assistente (entre 1969 e 1970), e, finalmente, pela Universidade Católica do Chile (1971).

Para o que me interessa mais pontualmente, há outras relações de Paulo Renato Souza com o Chile que merecem ser ressaltadas. O Chile foi, conforme denominou Fernanda Beigel, importante “plataforma do sistema de cooperação internacional” no período (Beigel *apud* Almeida; Bittencourt, 2012, p.14). Assim, paralelamente às atividades acadêmicas, Paulo Renato iniciaria aí seus contatos profissionais com algumas das instituições criadas no pós-guerra ligadas às Nações Unidas. Na CEPAL, ele teria sido economista na Divisão de Desenvolvimento Econômico (1970-1), e entre 1971 e 1977 trabalharia na Organização dos Estados

⁴⁶⁶ As informações sobre a carreira de Paulo Renato, salvo quando informado o contrário, foram retiradas do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – FGV / CPDOC. Verbetes Paulo Renato Sousa [sic].

Americanos (OEA) e no Programa Regional do Emprego para a América Latina e o Caribe (PREALC) da OIT⁴⁶⁷. Esse seria apenas um começo de uma relação longa e próxima com os organismos internacionais.

Paulo Renato Souza voltaria ao Brasil onde, num primeiro momento, seguiria prestando serviços à PREALC, mas também ao ILPES/ONU (Instituto Latino-americano de Planificação Econômica e Social, da Organização das Nações Unidas), entre 1978 e 1982. Logo se tornaria professor do Departamento de Economia da Unicamp (1978). Lá faria carreira, concluiria o seu doutorado (1980), se tornaria professor titular (1986), e, posteriormente, seria reitor (1986-1990).

Porém, Paulo Renato não se dedicaria exclusivamente aos trabalhos da universidade. Apesar da longa carreira na Unicamp, o seu itinerário também exemplifica, como sugeriu Luiz Antônio Cunha (2002), o *ir-e-vir* de quadros entre os organismos internacionais e esferas governo brasileiro – ao que, complemento, com passagens importantes pelo setor empresarial⁴⁶⁸ e instituições de ensino e pesquisa, no Brasil e também no exterior⁴⁶⁹.

Ele seguiria assim, na mesma linha de vários economistas, fazendo paralelamente consultoria a alguns organismos internacionais (CEPAL, ONU), até assumir a gerência de operações e posteriormente a vice-presidência executiva interina do BID, em Washington, D.C., onde ficou por quatro anos (1991-1994). De lá, iria direto para o Ministério da Educação brasileiro, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A sua indicação ao posto de Ministro da Educação, no entanto, se deu também por afinidades políticas e não seria a sua primeira passagem por cargos governamentais através de indicações partidárias. Quando

⁴⁶⁷ Ali, foi especialista em questões de empregos e salários (foi Diretor Adjunto do Programa Regional do Emprego para a América Latina e Caribe). O Chile também abrigava, no período, o escritório regional da FAO, da UNESCO, entre outras agências.

⁴⁶⁸ Para exemplificar, Paulo Renato Souza exerceria várias funções no setor privado, como por exemplo consultor da FUNDAP e da FIESP, e trabalhou nas empresas Hidrobrasileira S.A. e Coalbra (Estudos e Projetos de Coque e Álcool de Madeira S.A.), aquela de propriedade e esta sob direção de Sérgio Mota, ex-Ministro das Comunicações do Governo FHC, a quem conhecia pelo CEBRAP, e que conduziria o processo de privatização das empresas de telefonia no Brasil. Também foi, no período, grande articulador do governo no Congresso. Ainda, após sair do MEC em 2002, foi deputado federal por São Paulo (2007-2009) e Secretário da Educação do mesmo estado. E logo que saiu do MEC, Paulo Renato Souza abriu, também, uma empresa de consultoria.

⁴⁶⁹ Pesquisador visitante, *Institute for Advanced Study*, Princeton, 1977. Em 1990, foi diretor de estudos, na categoria de visitante, da *École des Hautes Études en Sciences Sociales*, de Paris.

Franco Montoro (PMDB) era governador de São Paulo, Paulo Renato assumiu vários cargos, como na Secretaria de Economia e Planejamento, na Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (presidente), e finalmente viraria Secretário de Educação (1984-6)⁴⁷⁰. Mais tarde, após ser um dos coordenadores do programa de governo da candidatura de FHC em 1994 pelo PSDB, ao qual já era filiado, estava cotado para assumir o Ministério do Planejamento no novo governo. No entanto “por acidente de última hora, desses que são comuns na vida política para acomodar situações” (Cardoso, 2005), Paulo Renato assumiria o Ministério da Educação.

As suas relações com Fernando Henrique Cardoso eram antigas. Os primeiros contatos remontariam a época em que estavam no movimento estudantil da década de 1960, e, posteriormente, se reforçariam no CEBRAP (Almeida; Bittencourt, 2012) onde, como se sabe, Fernando Henrique foi um dos fundadores com apoio da Fundação Ford.

No entanto, da mesma forma que Paulo Renato Souza e, como pudemos ver, Simon Schwartzman, diversos ex-militantes dos anos 1960 transformaram-se em tecnocratas e/ou *policymakers*. Fernando Henrique Cardoso, aliás, é um dos *technopols* mencionados por Dominguez (1997), como um dos responsáveis por “liberar a política e os mercados na América Latina”, como diz o título do seu livro⁴⁷¹. Dezalay e Garth (2002) não apenas concordam com essa observação, como o descrevem sendo um desses exemplos de como processos hegemônicos produzem resultados paradoxais: “os principais oponentes dos Estados Unidos nos anos 1960, representados especialmente por Fernando Henrique Cardoso do Brasil, são agora muitos dos seus amigos mais importantes” (Dezalay; Garth, 2002, p.14).

Quando Fernando Henrique Cardoso (FHC) chega à Presidência da República, uma série de mudanças que ocorreram na passagem da

⁴⁷⁰ Com relação à reitoria da Unicamp, Paulo Renato Souza venceu a consulta à comunidade acadêmica e foi nomeado reitor também pelo governador André Franco Montoro.

⁴⁷¹ Como já mencionado, os *technopols* seriam técnico-políticos que combinam conhecimento técnico sofisticado com sensibilidade política. O título do livro é *Technopols: freeing politics and markets in Latin America in the 1990s* (Cf. Domingues, Ed, 1997). Ver, em especial, capítulo de João Resende-Santos, “Fernando Henrique Cardoso: social and institutional rebuilding in Brazil”.

década de 1980 para a de 1990, já estavam mais presentes no contexto brasileiro. Discutia-se não apenas o ajuste fiscal e o Consenso de Washington. Debates em torno da intensificação das privatizações, da liberalização, da entrada das políticas neoliberais, da globalização econômica e, na esteira do debate iniciado nos países desenvolvidos nos anos 1970, a “crise do Estado”, agora proposta como uma “reforma do aparelho do Estado”, estavam no centro da agenda⁴⁷².

Nesse sentido, as críticas à influência do Banco Mundial, em geral, e nas políticas educacionais, em específico, ganharam coro. Vários elementos ajudam a elucidar esse fenômeno. Como demonstrei na primeira parte do livro, o Banco Mundial, ao lado do FMI, foi um dos maiores disseminadores das ideias do Consenso de Washington, e de políticas neoliberais. No entanto, com as críticas que sofreu de várias frentes, mas também a aproximação de uma “nova economia institucional”, o Banco foi lentamente substituindo o discurso de “Estado mínimo”, que promoveu com força a partir da década de 1980, por um discurso de “reforma do Estado” a partir de meados dos anos 1990⁴⁷³. Como mencionado na Parte I, no lugar de advogar que os Estados parassem de intervir nos mercados, o novo discurso daria uma volta: seria responsabilidade dos Estados, agora, prover instituições pró-mercado (Schneider; Doner, 2000, p.40). De desregulamentação, se passaria a falar em regulação do mercado para promover a competição. Seria também papel do Estado a criação da infraestrutura institucional necessária para fazer com que os mercados funcionem da melhor forma possível, além de garantir o reforço dos direitos de propriedade, a redução da corrupção, o reforço da credibilidade política, o reforço da capacidade administrativa das agências de governo em nome do provimento dos serviços sociais essenciais (Schneider; Doner, 2000, p.40). Governança, *accountability* (responsabilização), transparência, eram palavras correntes no novo discurso do Banco, como mencionei. A meta seria um Estado eficiente, presente, mas como um Estado regulador, um Estado gestor, e não necessariamente um Estado provedor. Além das novas condições da

⁴⁷² Para conhecer a minha leitura mais detida sobre a proposta de reforma do Estado no Brasil e as políticas educacionais, ver Mello (2004).

⁴⁷³ Os pressupostos centrais seriam o da transformação do Estado, a descentralização das atividades, a redução das estruturas burocráticas, e a promoção da maior participação do mercado.

economia internacional, o processo de globalização agora demandaria que os países se ajustassem para melhor se integrar à uma economia cada vez mais integrada e competitiva.

Essas questões também estavam presentes no discurso do governo FHC, numa variação dos pressupostos anteriores, da primeira agenda de reformas, com a assimilação dos novos temas que surgiam. O governo FHC assumiria a postura de promover essas reformas para que o Brasil participasse, na sua opinião, mais competitivamente da “economia globalizada”. O Brasil, conforme já anunciava FHC no seu plano de governo, “é um país em mudança dentro de um mundo em mudança” (Cardoso, 1994, p.6). Num discurso no qual, ao apresentar as suas propostas, habilmente combinava uma análise da inexorabilidade dos processos de mudança com a inexorabilidade das reformas que pretendia implementar, FHC afirmava: “hoje nós temos a escolha de nos deixar levar pelas mudanças como numa enxurrada. Ou podemos nos organizar melhor e confiar na nossa capacidade de construir o futuro com as próprias mãos”, dialogando com o nome dado ao documento do seu projeto de governo, o *Mãos à obra Brasil* (Cardoso, 1994, p.6).

Eficiência e governabilidade eram palavras de ordem no discurso do governo e seus aliados. Como disse FHC já em seu programa de governo, era necessário superar as deficiências de um Estado “esclerosado e clientelista, [que] precisa se tornar ágil e eficiente” (1994, p.188)⁴⁷⁴. Sem medir críticas ao Estado e à burocracia, o diagnóstico do governo FHC era de que seria necessária a superação do legado varguista. Localizado o inimigo, a Reforma Gerencial, ou a “nova” administração pública como era chamada por seus proponentes, seria a principal proposta do governo federal brasileiro para a superação da crise do Estado através da eliminação da burocracia, do paternalismo / protecionismo, do corporativismo e do monopólio do modelo antecessor. Seria uma proposta, segundo

⁴⁷⁴ A linguagem utilizada certamente ressalta que, do velho Estado, nada se queria preservar. Contudo, ela também parecia trazer à tona o fato de que, na visão atual de alguns dos condutores da Reforma do Estado (Cardoso, 1994, Bresser; Spink, 1998), a imagem deste como provedor traz um ranço do Estado centralizador, autoritário e burocrático, fruto da ditadura militar no Brasil, e que eles próprios analisaram e criticaram em trabalhos teóricos na década de 70, quando a expansão do Estado era tema central (Cardoso; Faletto, 1970; Bresser Pereira, 1972, 1981). Essa nova visada ilustra, como coloca Carvalho (2007, p.90), “a aversão ao regime militar e à centralização exacerbada com que ele se confundia”.

defendiam alguns, de “modernização do Estado” (Schwartzman, 2010)⁴⁷⁵. A ênfase, “condição indispensável”, seria na manutenção de uma política macroeconômica consistente que compreendesse “o controle da inflação e do déficit público, a abertura da economia, a desregulamentação e a privatização” (Cardoso, 1994, p.21).

De modo que, apoiado na legitimidade do Plano Real, articulado por Cardoso quando era Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco (1992-1994), e da estabilidade econômica por ele proporcionada, o programa do governo FHC objetivava reconstruir o poder do Estado segundo uma ótica predominantemente liberal para alguns, e neoliberal para outros⁴⁷⁶ (Sallum Júnior, 1999). E nesse processo um grupo de intelectuais técnicos lhe daria suporte, um novo bloco hegemônico surgiria no cenário político nacional⁴⁷⁷. Desse grupo, também ganharia destaque o Ministro das Fazenda Pedro Malan, outro *technopol*, sinalizado por Dezalay e Garth (2002)⁴⁷⁸.

Malan, professor da PUC-RJ, com passagens como funcionário do Banco Mundial e do BID, e também ex-presidente do Banco Central do Brasil, foi figura central no governo FHC. Acompanhou Cardoso desde o Plano Real e seguiu na pasta das finanças nos dois mandatos. De acordo com Dezalay e Garth (2002, p.103), como fica evidente pelo movimento

⁴⁷⁵ Em seu lugar, prescreveu-se um Estado Gerencial que, tomando de empréstimo a lógica e as práticas da administração de empresas, lançaria mão de novas formas para a busca da eficiência, com controle dos resultados e *accountability* (responsabilização), e alteraria relações com a sociedade e o mercado, para inserir o Brasil na economia mundial de uma nova forma.

⁴⁷⁶ Apesar da não concordância de Cardoso (1994) com esse rótulo: “(...) para resolver as questões não só econômicas como sociais, existe uma via social-democrática para o desenvolvimento sustentado e para a melhoria do povo que se distinga, por um lado, da crença no automatismo do mercado e na força da empresa e, por outro, do intervencionismo burocrático-estatal? É isso que está em questão nas eleições de 3 de outubro. E as respostas são várias. (...) Ao invés dos ideólogos de esquerda comemorarem a inexistência de propostas neo-liberais em nossa política – graças à sua inviabilidade prática – fazem o contrário: pintam a cara do PSDB e de seu candidato, como se fossem a encarnação do ‘neo-liberalismo’ [...] porque os líderes mais lúcidos do partido reconhecem que é preciso (até mesmo para ganhar as eleições) reformular o ideário liberal, e mesmo liberal-social, e estabelecer uma ponte com as realidades do país. É este o desafio e a resposta a ele nada tem de neo-liberal, mas sim de social-democrata” (Cardoso, 1994, p.292-5).

⁴⁷⁷ Segundo Brasília Sallum Jr., a “coligação eleitoral que articulou a candidatura de Cardoso deu o acabamento final a um longo processo de construção social de um novo bloco hegemônico saído das entranhas da Era Vargas, mas em oposição a ela”. (Sallum Júnior, 1999, p.24-5).

⁴⁷⁸ De acordo com Dezalay e Garth (2002), Pedro Malan seria outro caso de mudança de estudante ativista com passagem por Berkeley, pela PUC-RJ, pelo Banco Mundial e – acréscimo – BID. Foi Diretor Executivo junto ao Banco Mundial no período de 1986 a 1990 e de 1992 a 1993, e Diretor Executivo junto ao BID no período de 1990 a 1992.

de Pedro Malan de estudante ativista, passando por Berkeley, pela PUC-RJ, pelo Banco Mundial, até assumir a posição de Ministro da Fazenda, haveria, nesse período, uma “convergência relativamente próxima entre a abordagem econômica brasileira, e a dos Estados Unidos, do FMI e do Banco Mundial”.

Haja vista as intenções iniciais, os resultados foram controversos, até porque a Constituição brasileira de 1988, de certo modo, não facilitou a implantação de algumas dessas diretrizes e deu uma certa sobrevida à era varguista e ao modelo nacional-desenvolvimentista (Sallum Júnior, 1999). Porém, mesmo com a resistência, acompanhou-se um período de privatização de empresas estatais, redução de gastos públicos, redefinição das competências federativas marcado pela descentralização, autonomização das instâncias de decisão da área econômica em detrimento das demais, remoção de barreiras governamentais para a provisão de financiamento de instituições e serviços públicos em várias áreas e estabelecimento de novas formas de parceria com o setor privado. Em termos simbólicos, ainda, houve uma grande valorização do setor privado como um todo, do mercado, e de suas supostas características (flexibilidade, modernidade e eficiência) logo transformadas em sinônimo de alta qualidade.

As mudanças na área de educação no Brasil propostas na gestão de Paulo Renato Souza ressaltavam esses pressupostos, o que teve uma série de consequências e não passou despercebido. As políticas educacionais, como as demais políticas sociais, estavam subordinadas às definições macroeconômicas do governo⁴⁷⁹. Alinhada a essa diretriz mais geral, a sua gestão no MEC trouxe uma nova direção e uma série de

⁴⁷⁹ Apesar da educação ser citada entre as cinco metas prioritárias do programa de governo (ao lado de emprego, saúde, agricultura e segurança), prometendo “um esforço sério de investimento em educação”, para o Brasil dar um “salto de qualidade no espaço de uma geração” (Cardoso, 1994, p.269) sabe-se que a política macroeconômica guiou as decisões do governo FHC. Um exemplo entre vários seria o episódio em que Paulo Renato Souza teria apresentado uma carta de demissão por conta dos impactos que as decisões do Ministério da Fazenda estariam tendo na educação. De acordo com o Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – FGV / CPDOC (verbete Paulo Renato), após dias de tentativas infrutíferas de uma conversa pessoal com o ministro da Fazenda Pedro Malan, Paulo Renato, no dia 4 de abril de 1997, teria entregue uma carta de demissão ao presidente Fernando Henrique Cardoso. A crise fora provocada pelos sucessivos cortes ao orçamento do MEC, culminando com a retenção de verba para pagamento de estudantes e pesquisadores bolsistas no exterior. O presidente não aceitou o pedido de demissão e intercedeu para o pagamento aos bolsistas. Paulo Renato permaneceu no cargo de Ministro da Educação.

transformações à política educacional, no que o próprio ex-ministro denominou posteriormente de “revolução gerenciada” (Souza, 2005).

O Brasil tinha acabado de assinar uma série de empréstimos com o Banco Mundial para a educação na primeira metade da década, como analisado anteriormente, e a intenção do governo era seguir as parcerias com os organismos multilaterais, em especial com o Banco Mundial e o BID, como já assinalava o próprio programa de governo⁴⁸⁰.

No caso de Paulo Renato Souza, economista, como ex-funcionário do BID, e também com todo um trânsito pelo Banco Mundial, a agenda do Banco seria tão bem representada que, como veremos, chegaria a surpreender a própria organização. Como nos disse um dos funcionários do Banco, antes de Paulo Renato era uma “escuridão”. A sua gestão seria um “marco”, uma “inovação”, e as reformas, todas seriam apoiadas pelo Banco⁴⁸¹.

Da *intelligentsia* analisada anteriormente – Claudio de Moura Castro, Simon Schwartzman, Eunice Durham, e também o mencionado José Arthur Giannotti, entre outros⁴⁸² – grande parte estava vinculada ao governo, ou como parte da sua equipe e/ou como interlocutores próximos. Apenas resgatando o que foi analisado, no início do governo FHC, Claudio de Moura Castro tinha acabado de sair do Banco Mundial e entrar no BID, de onde exerceria a dupla função de negociador de empréstimos e assessor do Ministro; Simon Schwartzman estaria no IBGE, responsável pelas estatísticas, mas também exercia a dupla função de ser contratado como consultor eventual do Banco Mundial, onde tinha acabado de fazer um estudo para o Ministério de Ciência e Tecnologia,

⁴⁸⁰ As fontes de financiamento indicadas seriam o orçamento da União, receitas de privatização (previstas em torno de R\$15 bilhões), da construção de um Fundo de Financiamento do Desenvolvimento (gerido pelo BNDES – em torno de R\$20 bilhões), recursos privados (concessão ou associações do setor privado com empresas estatais, regulamentação de fundos de pensão (cerca de R\$20 bilhões), bônus no mercado internacional de capitais (R\$15 bilhões), e organismos e agências bilaterais e multilaterais de crédito (Cardoso, 1994, p.20-6). De acordo com o documento, o Brasil seria um dos principais tomadores de empréstimos do Banco Mundial e do BID e “com a estabilização da economia e com a regularização das relações com a comunidade financeira internacional, os recursos desses organismos destinados ao Brasil poderão ser ampliados” (1994, p.25). Nessa linha, os empréstimos do Banco Mundial estariam estimados numa captação de cerca de R\$5 bilhões durante o governo FHC (4 anos), e o mesmo valor via BID, e mais R\$ 5 bilhões de fontes bilaterais (como o Eximbanks), num total de R\$15 bilhões. Cf. Cardoso, 1994, p.20-6.

⁴⁸¹ Entrevista concedida à autora por Ricardo Rocha Silveira, em 11/05/2009.

⁴⁸² Poderíamos, certamente, citar vários outros. Edmar Bacha estava na equipe do Plano Real, João Batista Araujo e Oliveira começaria na equipe do MEC, Maria Helena Guimarães de Castro etc.

além de ter sido acionado por Paulo Renato para contribuir com a reforma da educação superior que analisarei mais a frente; Eunice Durham assumiu diversos postos no MEC, como relatado, e José Arthur Giannotti, esteve no Conselho Federal de Educação (CFE), além de continuar sendo interlocutor próximo do próprio Presidente da República.

Sendo assim, todos aqueles pressupostos por eles defendidos, de avaliação, descentralização, diversificação e autonomia, já mencionados, foram perseguidos por dentro do governo. Concomitantemente, a interlocução com o Banco Mundial agora era próxima e direta. No entanto se, como apontou Carvalho (2006, p.3), “o Banco Mundial passou a exercer influência efetiva na política educacional. Nos documentos oficiais apontava-se a necessidade de nova reforma, no sentido de dar racionalidade e eficiência ao sistema”. Assim, esta foi feita com a concordância de Paulo Renato Souza e seus assessores. Havia uma *convergência* de ideias, de modo que nenhuma imposição se fazia necessária. A relação entre a gestão de Paulo Renato no Ministério da Educação e o Banco Mundial seria um dos melhores exemplos do que sinalizaram Dezalay e Garth com a ideia, anteriormente citada, de *homologia estrutural*, de paralelismo, de elementos que se espelham.

Nesse sentido, observam-se várias homologias e convergências entre as propostas. Das medidas adotadas na educação, primeiramente, cabe lembrar que a prioridade do investimento de recursos do Estado em educação, no governo FHC, foi dada ao ensino fundamental.

Essa política coincidia, de início, com uma das diretrizes do Banco Mundial desde dos anos 1980, que culminou “short policy menu”, enfatizada no programa “Educação para todos”, em 1990⁴⁸³, e que gerou várias polêmicas no documento de estratégia educacional do Banco em 1995 (World Bank, 1995), como busquei demonstrar na Parte II deste livro – mas que, no entanto, também já estava assimilada por parte do grupo de especialistas em educação no Brasil, caso de Schwartzman (1991, 1994)⁴⁸⁴.

⁴⁸³ Que ocorreu, como analisado na Parte II, em 1990 através de uma parceria do Banco Mundial, PNUD, UNICEF e UNESCO.

⁴⁸⁴ Lembrando, parte das polêmicas em torno desse documento decorria das estratégias sugeridas como a cobrança de taxas escolares no setor público, descentralização administrativa, transferência

Mas a inspiração não vinha apenas daí. A rigor, a prioridade da educação fundamental no Brasil teria sido dada na Constituição de 1988, embora o sentido fosse diferente, visto que a educação era tida como um direito de todos⁴⁸⁵. Mesmo assim, a Constituição já abriria brechas. Como analisou Cury (2008, p.19), a relação entre a educação pública e a educação privada ganharia “novos contornos com a Constituição de 1988, por meio dos dispositivos relativos à coexistência institucional, lucratividade e avaliação”⁴⁸⁶. As medidas para viabilizar o que estava na Constituição tardaram um pouco mais a se efetivar, sobretudo com o atraso da aprovação da LDB.

Paralelamente, antes do governo FHC, o Brasil já tinha acolhido, também na primeira metade dos anos 1990, várias das metas do Educação para Todos. Após a primeira Conferência na Tailândia, em 1990, houve uma nova Conferência em Nova Delhi (1993) onde os 9 países mais populosos do mundo – Brasil, Indonésia, China, Bangladesh, Egito, México, Nigéria, Paquistão, Índia – reiteravam seus compromissos com as

dos serviços educacionais ao setor privado, recuperação de recursos do ensino superior para os níveis anteriores e, também, no caso interno do Banco, desmerecimento dos outros níveis educacionais em função na agenda única da educação primária. Ainda, como apontou Marília Fonseca, saltava os olhos que a educação pensada pelo Banco Mundial para os países pobre e em desenvolvimento centrava-se nos benefícios da educação primária para formar “hábitos e atitudes para o ingresso imediato da população mais pobre no mercado de trabalho. Já os níveis subsequentes de ensino deveriam ser dimensionados seletivamente, de acordo com a demanda do mercado e com as possibilidades de cada país” (Fonseca, 2012, p.243-4). Apesar das convergências entre o Banco Mundial e a UNESCO, aí se percebe uma diferença. A educação, para o Banco Mundial nunca é um direito apenas (palavra, aliás, que não faz parte do seu léxico, vale dizer); ela tem que ter uma *função*; deve servir a algo; no caso, em geral à economia, ao mercado de trabalho, ou ao combate à pobreza ou ao comunismo, como vimos.

⁴⁸⁵ Apesar da educação aparecer como “um direito de todos” (Art.205), quando da especificação sobre o dever do Estado com a educação, o texto vem mais detalhado (Art.208): “será efetivado mediante a garantia de: I. ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II. Progressiva universalização do ensino médio gratuito; III. Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV. Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; V. Acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. Mas, além disso, a Constituição vincularia o percentual das receitas de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (Art.12): a União nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo. Cf. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 (BRASIL, 2000).

⁴⁸⁶ O autor lembra que o Estado focaria o ensino fundamental, mas é interessante os efeitos que acabam ocorrendo no Brasil derivados dos fortes interesses do setor privado e capacidade de mobilizar, no conjunto da legislação e também instâncias de regulação do Estado, mecanismos em prol desses interesses (Ver Cury, 2008).

metas. Após a sua participação na Conferência, o Brasil explicitou-as em seus planos de governo (Brasil, 1993, Brasil, 1994)⁴⁸⁷. Entre elas, como cita Marília Fonseca (2011, p.243), estariam a prioridade conferida à ampliação do ensino fundamental, ações para melhorar a qualidade do ensino, e a implantação de um amplo sistema de avaliação com a finalidade de aferir a aprendizagem dos alunos do ensino fundamental. Eram demandas que vinham de várias frentes, e, como vimos, algumas delas discutidas no Brasil desde os anos 1980. Os debates brasileiros e as experiências sobre avaliação já haviam começado na década de anterior, de modo que ainda em 1990 já tínhamos, em paralelo, a primeira edição do SAEB no Brasil⁴⁸⁸.

No entanto, mesmo com as iniciativas anteriores, e diante da instabilidade da primeira metade dos anos 1990 no Brasil e da falta de continuidade dentro do Ministério da Educação, apenas quando Paulo Renato Souza assumiu o governo, as experiências esparsas começadas anteriormente foram transformadas em política de governo e ganharam recursos, iniciativas sólidas, instituições e periodicidade, garantidas através de mudanças na legislação.

A prioridade para a educação fundamental também já estava assinalada no programa de governo:

O sistema educacional brasileiro caracteriza-se por um padrão caótico e ineficiente. A má qualidade do ensino de primeiro grau acarreta alta taxa de repetência, o que acaba superlotando as escolas, desestimulando os alunos e gerando a evasão. *A prioridade fundamental da política educacional no governo Fernando Henrique consistirá em incentivar a universalização do acesso ao primeiro grau e melhorar a qualidade do atendimento escolar*, de forma a garantir que as crianças tenham efetivamente a oportunidade de, pelo menos, completar as oito séries do ensino obrigatório. No entanto, não cabe à União a

⁴⁸⁷ Em 1994, sob a gestão do Ministro Hingel, o Brasil promoveria a Conferência Nacional de Educação para todos, com a participação de cerca de 1600 pessoas, entre elas as ligadas à educação brasileira e representantes dos organismos internacionais. Além da organização do evento, o MEC publicaria os Anais da Conferência, com 1254 páginas (BRASIL, 1994). Nele Hingel relata que quando lançou o Plano Decenal, perguntava-se com que recursos o MEC implementaria o Plano, ao que responde: “com os recursos constitucionais, era a resposta, acrescidos de outros, como os do Projeto Nordeste, que está sendo financiado pelo Banco Mundial. Mas, fundamentalmente, os recursos existem e estão assegurados pela Constituição”. (BRASIL, 1994, p.11)

⁴⁸⁸ Novamente indico estudo anterior, onde analiso mais detidamente tais disputas (Mello, 2004).

responsabilidade direta pelo ensino básico. A política federal, por isso mesmo, consistirá em fornecer estímulos e instrumentos aos estados e municípios para que eles possam desempenhar a tarefa que lhes cabe, que é estabelecer um sistema capaz de atender a todas as crianças em boas escolas públicas. (Souza, 2005, p.40)

A citação do programa de governo não é aleatória. Como relatou o próprio já ex-ministro Paulo Renato (Souza, 2005, p.39): ele foi coordenador da elaboração do documento⁴⁸⁹, que, pelo seu envolvimento e do próprio FHC nos debates com a equipe de redação final, “refletiria realmente o pensamento do candidato” e as futuras ações do governo. Mas, do que importa reter aqui, o mais importante é que no grupo que elaborou a proposta para a educação, um dos mais ativos “não apenas durante a campanha, mas também durante todo o processo de transição até a posse” (Souza, 2005, p.40), encontramos novamente os membros da *intelligentsia* aqui analisada: Eunice Durham era a coordenadora do grupo, do qual Ruth Cardoso e Beatriz Cardoso também faziam parte. Para a equipe dirigente do ministério, seriam indicadas

[...] algumas pessoas que haviam participado tanto da elaboração do programa de governo na área de educação como do processo de transição: Eunice Durham, Iara Prado, Maria Helena Guimarães de Castro, Gilda Portugal Gouvêa, Abílio Baeta Neves e Décio Zagottis (Souza, 2005, p.43)

Alguns dos nomes que já mencionamos antes e os quais – quase todos – ficaram os oito anos como dirigentes do Ministério⁴⁹⁰.

Concluída a gestão de Paulo Renato Souza, parece que a parte quantitativa da tarefa foi a que ganhou mais foco, como apontavam os indicadores educacionais divulgados com ênfase ao longo de todo o período em jornais, entrevistas e relatórios, produzidos com uma

⁴⁸⁹ Vilmar Faria, já citado contemporâneo de Claudio de Moura Castro e Simon Schwartzman na UFMG, é citado por Souza como colaborador estreito na coordenação do programa de governo (Souza, 2005, p.40), bem como na edição final da proposta de governo (Cardoso, 1994), e, posteriormente, viraria Assessor Especial do Presidente (Souza, 2005, p.103).

⁴⁹⁰ Segundo informa Souza (2005, p.43), Décio Zagottis faleceu antes de concluir o primeiro ano de governo, e Eunice Durham, secretária de Política Educacional, deixou o ministério em 1997.

frequência poucas vezes vista no MEC. Os números apontavam para um crescimento da matrícula em todos os níveis de ensino⁴⁹¹. Divulgavam-se dados com relação à aumento de frequência, com o que o Programa Bolsa Escola também veio a contribuir⁴⁹², bem como a progressão continuada em alguns Estados, que eliminava a repetência. Com relação aos recursos, a solução foi dada, para o ensino fundamental, via redistribuição de recursos, como propunha o FUNDEF, e também se mantiveram os projetos com os organismos multilaterais⁴⁹³. A questão da qualidade seria resolvida sobretudo via avaliação dos resultados, implementado como política central do governo. A centralidade do SAEB, aliado agora ao ENEM e ao Provão, consolidou o uso da informação e da avaliação como um dos principais instrumentos de política educacional durante a toda a gestão de Paulo Renato. Órgãos do MEC foram reorganizados com o objetivo de produzir e divulgar índices, provas foram criadas aplicadas, e cursos e instituições de ensino comparados exaustivamente⁴⁹⁴.

Apesar do debate anterior no país, todas essas iniciativas iam ao encontro do que também pregava o Banco Mundial. Com relação à avaliação, inclusive, quando da possibilidade de mudança de governo após 2002, o Banco já colocaria uma série de cláusulas para a manutenção dos três instrumentos principais de avaliação em um dos seus maiores projetos com um Ministério que não deveria estar relacionado diretamente com essa dimensão da educação, o Ministério da Finanças⁴⁹⁵.

Porém, é interessante como “avaliar” e “informar” se transformaram em palavras de ordem mais importantes do que mudanças

⁴⁹¹ Quando se falava que o acesso à educação tinha sido universalizado no Brasil, referia-se à proporção de crianças de 7 à 14 anos (na época, ensino fundamental tinha 8 anos), que passou de 88% à 97% entre 1993 e 2003. O crescimento também se deu na proporção de estudantes de 15 a 17 anos, passando de 62% a 82% no período. Dados citados em Souza (2005, p.213), segundo o autor tendo como fonte a PNAD (1993/2003), IBGE.

⁴⁹² Visto que exigia comprovação de frequência de no mínimo 85% das aulas.

⁴⁹³ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi criado para redistribuir os recursos da educação entre estados e município em função do número de alunos, garantindo a complementação da União para os estados mais pobres (no caso, oito estados) e vinculando 60% dos seus recursos ao pagamento dos salários dos professores em exercício.

⁴⁹⁴ Como coloca *a posteriori* Souza (2005, p.116), “a criação de um amplo sistema de informações e de avaliação educacionais foi um dos principais instrumentos utilizados como parte da estratégia para melhorar a educação brasileira”. Para uma análise que fiz desse período, ver Mello (2004).

⁴⁹⁵ Trata-se do *Human Development Program. Sector Reform Loan*, no valor de US\$505,05 milhões.

efetivas para a melhoria da qualidade da educação⁴⁹⁶. Pois, no que se refere a ela, os resultados foram difíceis de comemorar. Divulgava-se convencionalmente que os professores eram malformados pelas faculdades de pedagogia. Assim como divulgava-se, ainda, que o aumento dos salários não garantiria a melhoria da educação. Também pouco se fez em relação a planos de carreiras, sobretudo na educação básica, mas também no ensino superior. Na ausência de salários e carreiras mais atrativos, que pudessem remunerar melhor os professores já existentes e inclusive atrair outro perfil de público para a carreira, o que foi feito centrou-se, basicamente, nos métodos mais tradicionais que o Banco Mundial sempre financiou: material e livro didático, bibliotecas, obras e equipamentos. Foi oferecido treinamento pela televisão, a TV Escola, foram criados parâmetros curriculares, e promoveu-se o aceleração escolar, eliminando a repetência das escolas (Souza, 2005, p.127-140).

Mas voltando aos financiamentos do Banco Mundial, seria justamente no nível fundamental que o governo FHC faria um empréstimo com o organismo para a educação. Como relatou Paulo Renato posteriormente, os principais projetos financiados com os recursos do Banco Mundial em nível federal no período foram os projetos Nordeste e o Fundescola (Souza, 2001, p.78)⁴⁹⁷. Esses projetos interessam sobretudo para nos dar a dimensão dos pressupostos e também da extensão das relações que eles promovem entre o Banco e as instâncias nacionais.

Quando começou o governo FHC, o projeto Nordeste já estava em andamento, tendo sido aprovado em 1993, para atuar nas áreas mais pobres do país, nessa região. Na gestão de Paulo Renato, o projeto seria reformulado e expandido com novo nome, o Fundescola. Esse projeto, que durou de 1998 a 2008, adicionava ao anterior as regiões norte e centro-oeste. De acordo com o foco presente no Banco Mundial, o projeto incluía

⁴⁹⁶ Como analisou Cury (2008, p.20) no caso da educação fundamental, mesmo com a criação de parâmetros curriculares nacionais, na medida em que “a LDB deslocou a atuação governamental para processos avaliativos de etapas e/ou momentos conclusivos da educação básica, para o disciplinamento e otimização dos recursos financeiros existentes, os programas curriculares sofreram um razoável grau de dispersão. Para a aprendizagem da qual se postula, legalmente, uma formação comum, inclusive para a realização de avaliações sistemáticas, nada pior do que uma dispersão capilar de situações?”.

⁴⁹⁷ Durante essa década, o Banco também já passava a firmar acordos com os Estados, entre eles, como cita Fonseca (2011, p.244), Bahia, Paraná, São Paulo e Minas Gerais.

ações para a eficiência operacional das escolas com planejamento descentralizado, participação da comunidade como meio de diminuir a carga financeira do governo central; ênfase na aquisição de pacotes didáticos para a melhoria do ensino, capacitação dos docentes em serviço e avaliação externa para aferir desempenhos (Fonseca, 2011, p.244-245).

Para Marília Fonseca, a ação mais representativa do Fundescola teria sido a implantação do PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola), com o qual o Banco prometia inovar a gestão escolar com base em matriz gerencial que utilizaria instrumentos técnicos para medir a eficiência, entre eles inserção de materiais curriculares, técnicas de ensino aprendizagem e formas alternativas de organizar e gerir o currículo, a escola e a dinâmica da sala de aula (Fonseca, 2011, p.245). Com um modelo de avaliação que enfatizava produtos quantitativos (tais como tamanho da sala de aula, número de alunos por turma, taxas de retenção e promoção escolar), e implantando modos preestabelecidos de gestão e de planejamento – atribuindo tarefas, destinando tanto recursos para a infraestrutura física das escolas, quanto delimitando-os de acordo com as atividades previstas – as políticas não lograram melhorar a qualidade da educação fundamental para além da correção de alguns índices, como a diminuição da repetência e da evasão (Fonseca, 2011, p.245). Ainda, como percebe a autora, os possíveis benefícios, pontuais, ligados à alguma obra, construção, ou até pagamentos adicionais aos professores, quando ocorreram, perduram apenas durante a execução dos projetos, não deixando lastros permanentes quando o mesmo termina. (2011, p.249). Além da influência nas localidades onde o projeto ocorria, estruturas paralelas, de gestão dos projetos, eram criadas dentro do próprio MEC, que acabaram praticamente incorporadas à administração pública.

De todo modo, certamente não foi apenas nos segmentos em que o MEC recebeu financiamento direto do Banco Mundial que se podem observar os sinais de convergência. As políticas elaboradas para a educação superior, nesse sentido, mesmo sem nenhum financiamento direto do Banco durante a gestão de Paulo Renato, impressionam.

O discurso do governo defendia a expansão das matrículas em todos os níveis educacionais. No caso da educação superior, além do discurso da democratização do acesso à educação, e da sua importância para a integração do Brasil à economia mundial, haveria os criticados

números do país em relação à participação de jovens no ensino superior nas comparações internacionais (Souza, 1999). Ainda, com o aumento da demanda por ensino de 3º grau em alguns anos em função do crescimento do número de matrículas no ensino de 1º e 2º graus, a expansão do sistema de ensino superior era tida como premente (Souza, 2003). Contudo, sem novos investimentos para o setor, qual era a condição para o sistema a ser expandido?

O diagnóstico dominante do governo FHC incorporava a análise já feita por seus interlocutores (Arthur Giannotti, Simon Schwartzman, Eunice Durham) de que o sistema de ensino superior estava em *crise*. Por um lado, no caso das instituições públicas (estatais), haveria para eles ineficiência no uso do recurso público, falta de produtividade, excesso de custos e de burocracia, corporativismo, manutenção de privilégios e atendimento insuficiente e reservado às elites (Ver, por exemplo, *No caminho da qualidade na Educação* (Brasil, 2002, p.3); Bresser Pereira, 2000). A diretriz era clara:

[...] o ensino superior federal precisa ser efetivamente revisto. Consome hoje de 70 a 80 % de todas as verbas do Ministério da Educação, atendendo apenas a 22% dos jovens matriculados no ensino superior. (Cardoso, 1994, p.115).

E aqui, a questão da autonomia amplamente discutida por Schwartzman e Eunice no NUPES, ganharia uma concretude. A solução proposta seria, na mesma linha,

[...] uma revolução administrativa, que dê efetiva autonomia às universidades, mas que condicione o montante das verbas que recebem a uma avaliação de desempenho e, especialmente, ao número de alunos que efetivamente formam, às pesquisas que realizam e aos serviços que prestam. (Cardoso, 1994, p.115).

Junto a isso, previa-se uma “administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa hoje existente para generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, *sem despesas adicionais*” (Cardoso, 1994, p.115, grifo nosso).

Num outro polo, o setor privado era visto como (em grande

parte) de qualidade questionável, “lobista” e clientelista, normalmente priorizando interesses econômicos à frente dos educacionais e funcionando a partir da formação de cartéis e reservas de mercado.

Como um todo, a visão do governo era a de que o sistema era insuficiente para atender às demandas e às necessidades do país, a regulação do setor era muito rígida e impossibilitava a sua expansão – além disso, não se tinham informações objetivas sobre o sistema para se definir políticas e prioridades de financiamento, o sistema mantinha privilégios inaceitáveis e, por fim, salvo raras exceções, havia um problema generalizado de falta de qualidade e competitividade (Bresser Pereira, 2000, 2004; Souza, 1995).

Se o diagnóstico encontrava elementos que refletiam características do sistema, falhava, a meu ver, ao generalizar outros e vincular os problemas estruturais históricos, muitos deles, no caso da educação pública, derivados da falta de planejamento e recursos, sobretudo às reservas de mercado, ineficiência e má gestão. Nessa linha, defendia-se que, sem aumentar o orçamento, o aumento do número de instituições e de concorrência sanariam os problemas, bem como o aumento da eficiência no setor público que deveria “fazer mais e melhor” com o mesmo recurso, foram as soluções apresentadas.

Assim, argumentava-se que a flexibilização propiciaria a abertura do mercado e a competição, entendidas como essenciais para se evitar a reserva de mercado e, conseqüentemente, a estagnação da qualidade da graduação. Como relatava o próprio ex-Ministro: “inequivocamente, expandir a oferta e avaliá-la ajuda a melhorar a qualidade do ensino. Outra razão significativa [que] justifica a expansão da oferta” (Souza, 1999). A concorrência no setor, a partir da comparação e competição, possíveis pela quebra de monopólios e reservas de mercado, proporcionaria a melhoria da qualidade (Bresser Pereira, 2000).

Defendia-se, também, que isso seria complementado por um sistema de informações e avaliação que aferisse a qualidade das instituições (existentes e novas). A função desses instrumentos seria a de guiar a atuação do Estado, mas, primordialmente, orientar o mercado e os consumidores (e seus familiares) pela comparação de dados na escolha das instituições, no que se ignoravam os constrangimentos econômicos e sociais de acesso às melhores instituições.

Finalmente, acreditava-se (ou ao menos se defendia) que a competitividade se daria em nome da qualidade, e que se poderia conhecê-la a partir de dados objetivos, também negligenciando os mecanismos e artifícios utilizados, sobretudo pelo setor privado de baixa qualidade, para burlar as regras. Em suma, a nova política para educação superior previa que o sistema educacional funcionaria como o que José Dias Sobrinho chamou de um “quase mercado” (Dias Sobrinho, 2000, 2002, 2003), a partir de uma concorrência orquestrada e incentivada pelo Estado, em busca de eficiência e qualidade. Por seu lado, o Banco Mundial a aplaudia, visto que todo o seu discurso, sobretudo o divulgado no documento de 1995, incentivava justamente a promoção do crescimento via setor privado, o que de fato se deu, além da diversificação do sistema, também amplamente promovida.

Com a nova política, após o período de estagnação da década de 80, o sistema de ensino superior voltaria a crescer na segunda metade da década de 90, e numa velocidade impressionante, graças às mudanças promovidas pelo governo FHC que provocaram um intenso debate e críticas, até mesmo dentro da sua equipe de governo, como ilustra a saída de Eunice Durham da Secretaria que ocupava.

Com efeito, houve um crescimento, entre 1995 e 2002, de, respectivamente, 894 para 1.637 instituições de ensino superior (83,11%), de 6.252 para 14.399 cursos (130,31%) e de 1.759.703 para 3.479.913 matrículas (97,76%). Mas a expansão teve particularidades: com relação ao número de instituições, se as federais aumentaram em 28%, o setor privado mais do que duplicou (110,82%), sendo responsável, já em 2002, por 88,1% dos estabelecimentos contra 11,9% no setor público. O crescimento das matrículas confirma a tendência. Os números totais dobraram no período (97,8%), mas, de forma desigual: 44,65% nas instituições federais, o que gerou uma série de crises durante todo o governo FHC⁴⁹⁸, 73,72% nas estaduais e, daí se entender as críticas, 129,26% no setor privado, que, ao passar de 1.059.163 para 2.428.258 matrículas, passa a atender quase 70% do alunado em 2002. Isto é,

⁴⁹⁸ A crise pode ser ilustrada pelas greves, pelas manifestações das entidades ligadas ao setor, tais como a ANDES-SN, a ANDIFES e a UNE, e pelo insucesso nas negociações entre universidades federais e o MEC.

praticamente 9 em cada 10 instituições e 7 em cada 10 alunos do ensino superior estavam no setor privado (Mello, 2004).

Além do crescimento desejado, o governo conseguiu que ele se desse de forma diversificada, de acordo com a indicação do Banco Mundial, corroborando novamente posições de Simon Schwartzman e Eunice Durham. Em primeiro lugar, propuseram-se novas formas organizacionais que não tivessem que se moldar ao modelo de universidade, que tem a obrigatoriedade de manter o tripé ensino, pesquisa e extensão. A criação dos centros universitários, nesse sentido, foi a maior conquista do setor privado, que queria ter a autonomia das universidades, para se livrar da regulação estatal e responder mais rapidamente às demandas de mercado, criando e fechando cursos e turmas sem pedir autorização ao MEC entre outras coisas, mas sem pretensão de investimentos em pesquisa. Em segundo lugar, criaram-se novos formatos de cursos, com duração mais curta, como os sequenciais e os tecnológicos. Com relação à autonomia, outra bandeira da *intelligentsia* aqui analisada, também houve tentativas de reforma, mas menos bem sucedidas⁴⁹⁹.

Para conseguir tamanha proeza, a nova diretriz para o setor foi desde cedo sinalizada. Sem esperar pela aprovação da nova LDB que estava em discussão, uma das primeiras ações do ministro Paulo Renato Souza foi, logo no início de 1995, a renovação de uma medida provisória – herdada do governo anterior e que ainda tramitava no Congresso – que fora posteriormente aprovada como a Lei 9.131/95 e que criava o Conselho Nacional de Educação (CNE), agora com mais poderes: a atribuição de deliberar sobre a organização, o credenciamento e o recredenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior a serem providenciados pelo MEC, o que foi retificado posteriormente pela Lei de Diretrizes e Bases

⁴⁹⁹ Com relação à autonomia das universidades públicas federais, a proposta também veio cedo, em 1995, e através do MARE. Conforme assinala Carvalho (2006, p. 3), “consistia em transformar o status jurídico das universidades públicas para organizações sociais, entidades públicas não estatais, fundações de direito privado ou sociedades civis sem fins lucrativos”. Também se tentou, entre outras coisas, terminar com o “regime único”, regime contratual de funcionários públicos que mantinha alguns direitos garantidos na Constituição de 1988. Contudo, devido à resistência de organismos que representavam os interesses das instituições públicas, não houve sucesso nesse sentido.

da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

Essa primeira mudança já era muito representativa, pois deu ao CNE um grande poder, de legislar inclusive, sobre importantes decisões referentes à educação superior. A Câmara de Educação Superior, por exemplo, que particularmente nos interessa aqui, já que por ela transitam membros da *intelligentsia*, sempre foi palco de disputas acirradas entre representantes do setor público e do setor privado, dela participantes, como ilustra uma das mais divulgadas brigas no governo FHC: a saída de José Arthur Giannotti, membro da *intelligentsia* que estou estudando, da Câmara de Educação Superior se deveu à aprovação, por ele desaconselhada, da transformação da Faculdade Anhembí Morumbi em Universidade.

Essa mesma Lei 9.131/95 também tirava o caráter permanente do credenciamento das instituições de ensino superior, e desagradou vários representantes das instituições de ensino superior, mas especialmente os do setor privado⁵⁰⁰. Foi uma grande mudança para o setor, mas também, e principalmente, por vinculá-lo a um sistema de avaliação que teve seu primeiro instrumento criado nessa lei: os exames nacionais. Para a educação superior criou-se o Provão, ou Exame Nacional de Cursos (ENC), pilar do sistema de avaliação que foi aos poucos sendo complementado por outros instrumentos de avaliação. A diretriz de fazer política pública através de um sistema de avaliação fortalecia as mudanças do papel do Estado: uma tentativa de se retirar, aos poucos, da manutenção direta das atividades para atuar apenas como orientador do sistema a partir da definição de normas e oferta de informações, e como seu regulador, pelo controle dos resultados.

Enfim, na gestão Paulo Renato Souza modificou-se a legislação para desregular e desburocratizar o Estado, como diziam, no intuito de fazer com que esse passasse a atuar como um orientador, delegando atividades e reduzindo seu papel provedor e mantenedor sua atuação direta. Em segundo lugar, o discurso é de que o Estado deveria se apropriar de instrumentos gerenciais como forma de avaliar resultados, buscar eficiência e produtividade em suas ações, superando a burocracia

⁵⁰⁰ Como se pode perceber pelas posições assumidas pela ABMES, ANUP, e, em São Paulo, maior mercado de ensino superior do país, do SEMESP.

por eles considerada ineficiente e as manifestações de privilégios herdados do período varguista arraigados na sociedade brasileira. Ainda, complementarmente, elas serviam para responder às demandas de organismos multilaterais que funcionam como agências internacionais de financiamento da educação.

No entanto, ainda almejante de uma reforma mais ampla, no meio da sua gestão, Paulo Renato encomendaria, como diz o documento do Banco Mundial (World Bank, 2002), uma avaliação do estado da educação superior no país para o organismo. O relatório final “Higher education on Brazil: challenges and options” (World Bank, 2002), apresentaria as suas recomendações sobre como os objetivos, estrutura, abrangência, financiamento e governança deveriam melhorar ir ao encontro das necessidades do país. Nele, ainda, estariam incorporadas as contribuições dos participantes de um *policy workshop* realizado em Lansdowne, Virgínia, entre 10 e 12 de dezembro de 1998. Na lista de participantes, novamente alguns dos agentes que já nomeamos aqui: Paulo Renato, Vilmar Faria, Eunice Durham, Gilda Gouvêa, Claudio de Moura Castro, Simon Schwartzman, Maria Helena Guimarães de Castro, José Joaquin Brunner entre outros⁵⁰¹.

Nas suas conclusões, o relatório aplaude todos os esforços do governo na reforma do sistema educacional. Elogia os progressos na *diversificação* dos tipos de instituição (centros universitários, cursos sequenciais, classes noturnas, ensino à distância), que devem ser continuados com a *promoção de financiamento estudantil (sem subsídios)* para seguir aumentando a matrícula no ensino superior. O relatório ainda elogia o Provão, mas também indica o reforço de medidas internas para melhorar o controle da qualidade dentro de cada instituição. Mas, o mais interessante, é a avaliação final: num quadro que segue demandando expansão do sistema de ensino superior com recursos públicos cada vez menores, melhorar a eficiência do setor *público* – não se menciona o setor privado - seria imperativo. Para isso, o *maior problema do setor público seria a estrutura de contratação, promoção e demissão dos professores e funcionários das*

⁵⁰¹ Não aleatoriamente, em 1999 Simon Schwartzman incrementaria as suas análises sobre o sistema de educação superior no Brasil, lançando, pelo Banco, mais um dos seus documentos de destaque “Higher education in Brazil, the stakeholders” (Schwartzman, 1999), onde as mesmas ideias seriam reprisadas.

instituições de educação superior públicas (World Bank, 2002, p.53).

Ao final da sua gestão, Paulo Renato seria convidado a dar uma palestra, no Banco Mundial (2002), sobre a sua gestão. É interessante observar a importância da legitimidade do Banco Mundial para o ex-ministro, que publica, em seu livro, a carta que teria lhe enviado Barbara Bruns, Economista da educação (Chefe) do Banco Mundial para a América Latina, de agradecimento. Cito um trecho:

[...] o seminário foi, sem dúvida, uma excelente oportunidade de aprendizado sobre a substância, os processos e as políticas de reforma educacional. Em um setor em que, mesmo com as melhores intenções, muitos poucos ministros reformistas conseguem conceber as principais reformas, quanto mais implementar e mostrar resultados, seu mandato no Brasil durante os últimos oito anos foi extraordinário. O senhor e toda a sua equipe têm todo o direito de estar muito orgulhosos do seu legado. (Souza, 2005, p.200).

De fato, o alinhamento entre as propostas era evidente⁵⁰². E nessa implementação das políticas para a educação no Brasil a partir dos anos 1990, ganha destaque o papel que uma *intelligentsia* – isto é, um certo grupo de acadêmicos e especialistas que se tornam corpo dirigente no Brasil, *policymakers* com intenso trânsito pelos organismos internacionais – assume no período. Pois vemos que, apesar das mudanças nas políticas educacionais dos anos 1990 estarem ligadas ao ideário dos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial, as transformações no sistema de educação superior brasileiro foram acompanhadas, produzidas e/ou induzidas sobretudo por meio da atuação desses gestores e *policymakers*, que, compartilhando a mesma *visão de mundo* do Banco, promoveram as mudanças necessárias na regulação do sistema de educação por dentro das estruturas do Estado brasileiro, alterando inclusive a sua legislação, para implementar as mudanças. Ainda, vale ressaltar o esforço disseminado em comunicação, debates e textos, a fim de legitimar suas ações e discursos, tanto política quanto eleitoralmente.

⁵⁰² Foi o que afirmou Andréa Guedes, funcionária do Banco Mundial na área de operações, em entrevista a mim concedida, em 06/05/2009, em Washington, DC.

5.3. Apontamentos finais sobre as relações do BM com o Brasil.

O fim da gestão FHC fez com que essa *intelligentsia* perdesse espaço na área de educação na esfera de poder federal no Brasil. No entanto, algumas vitórias já estavam garantidas devido à permanência de grupo no poder por mais de uma década. Como apontou Fernando Henrique Cardoso, em prefácio ao livro de Paulo Renato Souza, já no governo Lula, em meio aos debates políticos sobre o fim do Provão:

Há muita coisa de irreversível na obra educacional do Ministério da Educação. Ninguém poderá mais encolher as matrículas. O FUNDEF pode até mudar de nome na tentativa vã de obliterar autorias. Quem sabe até, à parte o nome, seja possível encontrar mecanismos, sem deturpar o já feito, que ajudem a expansão e consolidação do ensino médio. Podem-se inventar amostras ou universos novos para aplicar o Provão, mas será difícil pôr à margem a preocupação com as avaliações, por mais que os arautos corporativos do atraso estudantil tenham horror à competição e à avaliação. Quem sabe se consiga remunerar melhor os professores universitários, mas queira Deus que não à custa de decisões niveladoras que desfaçam os degraus do trabalho e mérito que distinguem as pessoas e devem ser galgados por cada professor (Souza, 2005, p. xvi).

O ex-presidente referia-se à transformação do FUNDEF em FUNDEB⁵⁰³, às mudanças no exame de avaliação e uma série de outras mudanças promovidas pelo governo Lula. Porém, de fato, uma parte da agenda do governo FHC, e da sua *visão de mundo*, já estava disseminada e representada em instituições de governo no Brasil. E para o grupo que ficou marginalizado no novo governo, o seu acesso seguiu garantido nos organismos internacionais.

Ilustrando de forma ímpar o trânsito entre o público e o privado

⁵⁰³ O FUNDEF foi substituído, em 2007, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

presente nos itinerários desse grupo, ao final do governo, Paulo Renato abriria uma consultoria em assuntos educacionais, a Paulo Renato Souza Consultores, “dedicada ao assessoramento de clientes privados, públicos e entidades não governamentais em assuntos estratégicos e econômicos do setor educacional” (Souza, 2005, p.227). Entre os seus maiores clientes, estavam várias das universidades particulares envolvidas em polêmicas durante a sua gestão, como a própria Anhembi Morumbi.

Seus contatos com os organismos internacionais também seguiam intensamente. Logo no início do livro que escreveu sobre a sua gestão no MEC, o ex-ministro agradece a oportunidade que lhe davam, o BID e o Banco Mundial, ao lhe encomendar uma série de estudos, nos quais ele podia escrever sobre a sua experiência de gestão no Brasil. Como ele relatava então, seriam seis trabalhos (estudos de casos) encomendados pelo BID para serem utilizados nos cursos de treinamento em gestão de políticas sociais organizados pelo INDES (Instituto Interamericano de Desenvolvimento Social) e um trabalho para o Banco Mundial sobre a reforma do ensino médio⁵⁰⁴.

Assim, quando da minha visita ao Banco Mundial em Washington, D.C., em 2009, não me surpreendi ao ser informada que Paulo Renato Souza lá faria uma palestra. Agora na função de Secretário da Educação do Estado de São Paulo (governo de José Serra), substituindo Maria Helena Guimarães de Castro – sua antecessora, o ex-ministro aproveitava uma viagem pessoal, realizada para acompanhar a formatura de uma das filhas em Washington, D.C., para relatar os seus projetos para a educação na maior cidade do Brasil, bem como fazer algumas reuniões de trabalho com funcionários do organismo. Em sua apresentação “A luta pela qualidade na educação”, Paulo Renato Souza citava, para um auditório de aproximadamente 50 pessoas, as suas iniciativas no governo.

Com a eleição de Geraldo Alckmin, Paulo Renato sairia do governo de São Paulo. Mas suas relações com o Banco Mundial seguiriam intactas. Quando da sua morte, em 25 de junho de 2011, Barbara Bruns chegaria a publicar, no blog *Education for Global Development*, do Banco Mundial, a seguinte homenagem póstuma:

⁵⁰⁴ *The reform of secondary education in Brazil*. World Bank, Washington, 2003. Os demais listados em Souza (2005, p.xi).

Não é exagero o que se disse sobre a sua marca na educação brasileira. Como alguém falou esta semana: ‘A história da educação brasileira tem duas partes: antes e depois de Paulo Renato’. Para aqueles de nós que conheciam o Brasil antes, os oito anos da gestão de Paulo Renato como Ministro da Educação de Fernando Henrique Cardoso, de 1994 a 2002, foi algo de chamar a atenção para o potencial de um único indivíduo, no momento certo da história, de criar espaço político para manobras onde antes não havia nada. Tópicos que estavam ‘sobre a mesa’ apenas em relatórios do Banco Mundial – tais como as desigualdades profundas no financiamento da educação brasileira, ou a completa falta de acesso à aprendizagem estudantil – de uma hora para a outra foram atacadas com reformas radicais e frontais⁵⁰⁵.

Paulo Renato não seria o único a continuar mantendo relações com o Banco Mundial. Se Claudio de Moura Castro já era interlocutor próximo do Banco nos anos 1980, a essa altura, Simon Schwartzman também teria se consagrado como um dos especialistas da educação no organismo, sendo citado como bibliografia de documentos que não se restringiam ao Brasil. *Latin American Universities and The Third Mission: trends, challenges and policy options* (Thorn; Soo, 2006) faz um agradecimento tanto a Simon Schwartzman e a Claudio de Moura Castro, que, a essa altura, passam a engrossar as longas listas de referências bibliográficas dos documentos do Banco.

No Brasil, ambos também continuariam a achar novos espaços para seguir na disseminação das suas ideias. Como vimos, Simon Schwartzman já tinha alguma entrada na UNESCO, o que seguiu ocorrendo⁵⁰⁶, além de seguir trabalhando como consultor em um *think tank* nacional, o IETS, a partir de onde, com seus parceiros de longa data, segue divulgando agendas para o país. Schwartzman também mostra empenho

⁵⁰⁵ A mesma Economista da educação, Chefe do Banco Mundial para a América Latina nessa área, que Paulo Renato Souza indicara no seu livro (Souza, 2005). Disponível em <http://blogs.worldbank.org/education/remembering-brazilian-education-minister-paulo-renato-souza>; acesso em 03/03/2012.

⁵⁰⁶ Em 2000, realizou um estudo para o Escritório da UNESCO na América Latina (OREALC) sobre o futuro da educação na América Latina e no Caribe. Em 2006-7, coordenou um estudo sobre universidade e desenvolvimento na América Latina, com apoio da Fundação Ford.

em seguir acompanhando os temas mais globais na agenda social, tratando também de políticas de pobreza, tema que lhe abre ainda mais espaço com o redirecionamento do discurso do Banco, mas também lhe garante a entrada em outras organizações⁵⁰⁷. Também recentemente, Schwartzman publicou texto sobre a USP, defendendo uma política que a reconheça como uma instituição de alto nível, de modo a se destacar como uma das universidades de nível mundial, ideia que já se pode ver ecoar em alguns debates universitários de hoje em dia - mas também, vale dizer, em diálogo com os debates sobre as universidades mundiais em voga no Banco Mundial⁵⁰⁸.

Se podemos considerar o que afirmou Simon Schwartzman (2012), de que não é o fato de o Banco contratar um estudo dele que o Banco fará o que ele está falando, também serve o que aponta Cunha (2002) e, nesse caso, até o próprio Claudio de Moura Castro (2011)⁵⁰⁹, que o Banco acaba procurando sempre *vozes e ideias convergentes com as suas*, evitando, quando possível, o confronto direto quando não é obrigado a fazê-lo.

No entanto, independente do governo ser mais ou menos alinhado, o Banco Mundial *precisa* continuar promovendo seus financiamentos e políticas para garantir tanto a sua manutenção, quanto a sua influência. De modo que, isso nos leva a evitar leituras apressadas sobre a rigidez das ligações político-partidárias do Banco Mundial com seus clientes. Pois, se em Washington, D.C., assisti à fala do ex-ministro da educação Paulo Renato Souza, quando da minha visita ao escritório do Banco Mundial em Brasília, DF, pude ver Tarso Genro, outro ex-ministro da pasta, mas dessa vez do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2003-2011), reunindo-se com os funcionários do organismo.

Ora, a presença de Tarso Genro, agora na função de Governador do Rio Grande do Sul, talvez ilustre uma modificação no fluxo dos recursos do organismo para o país: se por vários anos os financiamentos

⁵⁰⁷ Como exemplos, ver Schwartzman 2004a, 2004b.

⁵⁰⁸ Trata-se de “A universidade primeira do Brasil: entre *intelligentsia*, padrão internacional e inclusão social”, publicado na *Estudos avançados* (Schwartzman, 2006). Quem publica sobre o assunto no Banco Mundial é primordialmente Jamil Salmi. Ver, por exemplo, *The challenge of stabilising world class universities* (Salmi, 2009).

⁵⁰⁹ Ver, por exemplo, capítulo “Multilateral agencies: understanding the beasts” (Castro, 2011 a).

do Banco Mundial para o Brasil iam sobretudo para a esfera federal, em 2011 os financiamentos foram destinados em 85% para estados e municípios sinalizando uma nova forma de atuação no organismo no país, já prevista inclusive na Estratégia de Parceria com o Brasil – Documento Principal de 2008-2011 (Banco Mundial, 2008).

No entanto, há outros sinais de mudança nas relações entre o Banco Mundial e o governo brasileiro, como ilustra esse último documento. Nele, fala-se em continuidade, na medida em que o Banco segue como parceiro do país “em seus esforços de cumprir as metas da sociedade”, mas com mudanças, “porque a percepção desses objetivos pelo governo e o modo como o Banco pode ajudar se modificaram” (Banco Mundial, 2008, p.10). Na lista da resposta do Banco a um Brasil “mudado e em evolução”, alguns itens interessantes, como o de que o Grupo Banco Mundial não deve engajar-se em áreas nas quais o Brasil possui conhecimento e capacidade de administração própria, de que não pode atuar como um “governo paralelo” no Brasil; que o Banco deveria focar nos desafios estruturantes de longo prazo para os quais o Brasil ainda não encontrou soluções e que a experiência internacional da entidade pode ter valor, entre outros (Banco Mundial, 2008, p.10).

Nesse sentido, percebe-se que o alinhamento e as convergências não sejam os mesmos. No entanto, da parte do Banco, o país é um cliente importante, onde o organismo seguirá marcando presença, buscando interlocutores e encontrando brechas para influenciar. Se não foi possível assinar um novo financiamento com o governo federal para a educação após o fim do Fundescola, o Banco Mundial marcou seu lugar no Bolsa Família, no qual, mesmo com um valor pequeno, tem assegurada a sua cadeira na mesa de decisões, como nos relatou um funcionário do Banco, ilustrando a importância de mecanismos de *persuasão* na dinâmica dessas relações, como tratarei na digressão final deste estudo. Sinal disso, talvez, é que seus presidentes seguem visitando o Brasil e sendo recebidos pelos nossos como chefes de Estado⁵¹⁰.

Além disso, o Banco Mundial tem visão de longo prazo e sabe que os governos dos seus países-membros também mudam. Assim,

⁵¹⁰ Cf. *Brasil entre maiores parceiros do Banco Mundial em 2011*. Disponível em <<http://go.worldbank.org/4VC52ZX9A0>> ; acesso em 14/07/2011.

novamente, se o trânsito está reduzido na esfera federal, certamente suas intervenções nos estados têm importância capital. Sobretudo quando se percebe, como tentei sinalizar, como esses projetos resultam de contatos longínquos do Banco com seus interlocutores. Além do mais, nos estados e municípios, os valores dos projetos do organismo são mais representativos, proporcionalmente, do que na esfera federal, ampliando a sua influência, e gerando a base para tanto a manutenção das suas relações no país, do seu portfólio de projetos, quanto fomentando os projetos futuros, que garantirão a sequência dessa relação. Essas relações, aos poucos, também são mantidas pelas estruturas paralelas que vão sendo criadas para a gestão dos projetos e que, muitas vezes, acabam sendo assimiladas à estrutura do Estado brasileiro. Além, é claro, das próprias pessoas que vão sendo incorporadas.

Ao examinar algumas dessas relações do Banco Mundial com o Brasil, a intenção foi passar de um universo mais abstrato das políticas e ideias *disseminadas* pelo organismo em um dado setor para a concretude, os dilemas, mas também as *convergências* encontradas quando da negociação, formulação e sobretudo implantação de um conjunto de políticas, projetos e programas em um país específico.

Esse, penso, seria o espaço mais *palpável* das possibilidades e impossibilidades de execução das políticas e ideias desse organismo em um espaço nacional. Além disso, olhando mais de perto, pode-se observar as condições sociais de produção e circulação das ideias, como analisou Bourdieu (2002), e, mais detidamente, o papel que uma *intelligentsia*, de um grupo de intelectuais/*policymakers* ligados às disputas nacionais pode desempenhar na apropriação, adaptação e construção de um conjunto de ideias em circulação no âmbito internacional, bem como as estratégias de legitimação e consagração desenvolvidas por eles. Com isso, passamos para uma digressão final.

DIGRESSÃO FINAL

Este estudo se dedicou a analisar o papel do Banco Mundial como financiador, formulador e disseminador de políticas transnacionais em várias regiões do mundo, nos mais diversos setores e, invariavelmente, ligadas ao debate do desenvolvimento, que ele ajudou a consagrar.

No caminho analítico percorrido, busquei chamar a atenção, a partir de ângulos distintos, mas complementares, para a capacidade ímpar do Banco Mundial de reinventar as suas práticas, seus mecanismos de atuação e, sobretudo, o seu *discurso* de integrar os países à economia mundial e de combate à pobreza.

No setor da educação, ele se tornou instância central de consagração e legitimação de políticas e práticas, vinculando educação e economia. Assim, a intenção da minha análise foi também demonstrar a partir de que meios, estratégias e mecanismos o Banco Mundial passou a ocupar uma *posição* privilegiada no mercado mundial de ideias, práticas e soluções, voltado à área da educação, em diálogo com governos, empresas, instituições de ensino e pesquisa, outras organizações internacionais e, mais recentemente, ONGs em todo o mundo. Nesse âmbito, pudemos ver que o Banco Mundial abraça as mais diferentes causas e se utiliza dos mais diversos meios para inculcar disseminar as suas teses, combinando estratégias acadêmicas, políticas e financeiras.

No entanto, tendo sido o Banco Mundial muito criticado no Brasil justamente pela sua capacidade de imposição e por seus mecanismos de coerção, salta os olhos a importância de um elemento que gostaria de retomar, agora, de forma mais destacada. Trata-se da persuasão, fundamental no seu *modus operandi*. Dito de outra forma, na dinâmica de funcionamento do Banco Mundial há uma série de mecanismos de coerção, mas eles funcionam da forma combinada com os de persuasão.

Como analisaram Kapur, Lewis e Webb (1997, p.2, grifo nosso), muito além do que pode admitir,

[...] o *negócio do Banco é a persuasão* - ensinar, apoiar '*the good guys*', conspirar com outros doadores, e *ocasionalmente* (quando a política da Guerra Fria chamou para isso, ou quando um país precisou

acertar as suas finanças), jogar duro na reforma por meio das condicionalidades dos empréstimos.

Ngaire Woods (2006) dedicou um capítulo inteiro do seu livro para o assunto. De acordo com a autora, que estuda não apenas o Banco Mundial, mas, também, o FMI, a missão dessas instituições não seria apenas a de produzir e propor ideias, mas a de persuadir países clientes para implementá-las. Nas palavras da autora:

[...] isso pode parecer fácil. O FMI e o Banco Mundial são instrumentos poderosos e coercitivos da comunidade internacional e bastiões de uma forma dominante de pensar sobre a política econômica e a economia global – ou [ao menos] assim são percebidos através das economias em desenvolvimento, emergentes e em transição. Os países ricos dominam o *board* de cada uma das agências e têm se arrogado o direito de escolher o presidente de cada organização. Além disso, quando as instituições emprestam [recursos], os seus membros mais ricos podem reforçar condicionalidades, trazendo à tona pressão política considerável da sua parte. No entanto, o FMI e o Banco Mundial nem sempre são bem-sucedidos. (Woods, 2006, p.65).

Isso porque, como tentei destacar, entre a disseminação de políticas transnacionais, a defesa de agendas globais, e a implantação das mesmas, há eventualmente algumas brechas. Entre um passo e outro, há um longo caminho que o Banco Mundial percorre – um longo processo – investindo em um constante trabalho de reforço de seu discurso e convencimento⁵¹¹. No que se refere à coerção e à persuasão – apesar de ambas andarem muitas vezes de mãos dadas, visto que o intuito comum é induzir a algo (no caso do Banco, reformas) – se a *coerção* estaria mais vinculada ao uso da força, intimidação ou ameaça, a *persuasão* estaria mais próxima da indução, do uso de argumentos com o propósito de conseguir que o outro adote as mesmas condutas ou crenças.

⁵¹¹ Apenas para exemplificar, entre a identificação de um projeto, a elaboração de uma proposta e aprovação de um financiamento, implantação do mesmo, e ainda manutenção das reformas quando da mudança de governos, muitas etapas de negociação se dão, e nem sempre os projetos seguem o seu curso com tranquilidade.

O Banco Mundial tem utilizado largamente mecanismos de coerção, entre os quais destacam-se as condicionalidades (sobretudo as atreladas às políticas de ajuste estrutural). No entanto, é perceptível também o crescente uso de mecanismos menos coercitivos e mais persuasivos, sobretudo após meados da década de 1990.

Por um lado, isso se deveu à necessidade de resgatar a sua legitimidade, bastante abalada no período. Por outro, como assinala Carlos Alberto Torres (2005, p.20) referindo-se pontualmente à educação, tal investimento se faz necessário pois, por vezes, mesmo os atores mais poderosos dos sistemas educativos globais, com todas as suas estratégias e mecanismos, podem não alterar a realidade doméstica, as alianças políticas internas aos países e a racionalidade política dos governos nos seus diferentes níveis. Dizendo com Woods (2006, p.65),

[...] como os funcionários de cada agência colocam, *'politics'* muitas vezes atravessa o caminho. Para ter sucesso o FMI e o Banco Mundial devem encontrar interlocutores dispostos e capazes nos governos tomadores de empréstimos.

Essa ideia é corroborada, igualmente, no depoimento de Psacharopoulos, já citado, em que critica a falta de políticas claras no Banco – pude investigá-la em outro nível, a partir da atuação dos interlocutores do Banco Mundial no Brasil.

Além disso, pode-se considerar que em um mercado internacional de ideias cada vez mais competitivo, estas também disputam e precisam de esforços para firmar o seu lugar. Novos grupos surgem com novas teorias, novos temas, e novos olhares, tentando desbancar os anteriores que não mais dão conta dos propósitos desejados nas novas realidades, processo que também fica visível na história do próprio Banco. Se, como apontou Woods (2006, p.65), a partir dos anos 1980, as perspectivas do Banco Mundial pareciam promissoras devido à onda de reformas em prol da abertura econômica nos países-clientes – que teriam trazido para o poder tecnocratas e *policy makers*, “formuladores de políticas” com mentalidade semelhante a dessas agências por toda parte, da América Latina a partes da África sub-saariana – esse cenário não é permanente.

Daí a constante necessidade de investimento em várias frentes, em um processo de adaptação aos novos contextos e temáticas.

Ainda, o Banco Mundial é um grande disseminador de ideias e discursos, o que nos remete à circulação internacional ideias e, obrigatoriamente, ao texto seminal de Pierre Bourdieu (2002) sobre o tema. Como analisou o sociólogo, a questão é que, em matéria de cultura e de ideias, como também em outros âmbitos, não se pode acreditar em *laisser-faire*, sendo fundamental analisar as condições sociais da circulação internacional de ideias, ou, para empregar um vocabulário econômico, as condições sociais da “importação-exportação intelectual”. Nesse sentido, as trocas internacionais também são submetidas a um certo número de fatores estruturais e geradores de aderências, mas também de incompreensões e mal-entendidos (Bourdieu, 2002).

Primeiramente, isso se deve ao fato de as ideias circularem sem os seus contextos, somado ao fato de os textos não exportarem consigo o campo de produção dos quais são o produto, e dos receptores, estando eles mesmos inseridos em um campo de produção diferente, os interpretarem em função da estrutura do campo de recepção. Quer dizer, a circulação das ideias é determinada tanto pelo campo de origem quanto pelo campo de acolhimento, porque a transferência de um campo nacional a outro se faz por meio de uma série de operações sociais que incluem a seleção das ideias que serão traduzidas e apropriadas, e a aplicação de categorias de percepção e de problemáticas, que são o produto de um campo de produção diferente (Bourdieu, 2002). Enfim, nesse trânsito há, de acordo com Bourdieu (2002, p.7), um desconhecimento do efeito de distorção que exercem, tanto sobre a produção quanto sobre a recepção, os campos intelectuais nacionais e as categorias de percepção e de pensamento que eles impõem e inculcam.

Assim, pudemos observar como a convergência de posições e crenças entre o Banco Mundial e o governo brasileiro no setor educacional, que ganhou evidência sobretudo a partir de meados da década de 1990, possibilitado pelo papel ativo de uma *intelligentsia*, de um grupo de intelectuais - *policy makers*, em posição estrutural homologa⁵¹², foi

⁵¹² No que dialogamos com a noção de homologias estruturais, ou homologias de posição, de Dezalay e Garth (2002).

o que possibilitou a acomodação de políticas e práticas do Banco de uma forma também tão convergente no país. Ainda, vimos, como já havia evidenciado Luiz Antônio Cunha (2002), que esses agentes representam grupos sociais com *identidade tendencial de interesses*, capacidade propositiva, e que compartilham não apenas uma posição, mas, também, uma espécie de “afinidade eletiva” (Cunha, 2002). Compartilham uma *visão de mundo* e uma *visão de educação*, para retomarmos nossa inspiração em Mannheim (1986, 2008).

Essa *circulação*, que não é nova, se intensificou enormemente na passagem dos anos 1980 para os anos 1990, contexto esse não apenas de disseminação de políticas de ajuste estrutural e/ou neoliberais, mas especialmente de acirramento do processo de globalização econômica (Ortiz, 2009).

Do ponto de vista do Banco, esse trânsito de ideias e práticas alimenta a sua base de casos de sucesso e pode servir como matéria prima para o *conhecimento* que o Banco, com o seu *know how*, trará de – e levará para – outros países, numa espécie de tráfico de *best practices* (melhores práticas), como o fazem também as empresas de consultoria em todo o mundo ⁵¹³. São informações preciosas, que envolvem dados e conhecimento sempre atualizados com relação às ações governamentais devido ao grande investimento do Banco Mundial na manutenção de seus funcionários em contato estreito com várias esferas do governo, *locus* fundamental de práticas persuasivas. Aliás, na posição que ocupam, vale lembrar que os funcionários e consultores do Banco têm acesso a toda uma gama de informações e pessoas que, em geral, são de acesso extremamente restrito e seletivo, como também vimos nesta pesquisa. Nesse caminho, encontram seus pares e interlocutores nacionais. Em suma, esse processo permanente de negociação ⁵¹⁴ tem se mostrado fundamental não só para a manutenção e continuidade dos financiamentos

⁵¹³ A palavra assessoria é usualmente utilizada no setor público com o sentido similar do que seria uma consultoria no setor privado. Conforme Castro, a maior influência que pode haver do Brasil, no Banco, e no setor educacional, é das práticas em projetos que deram certo (Castro, 2011).

⁵¹⁴ Termo utilizado por Arantes, no capítulo 2 do seu estudo sobre o Banco Mundial.

do Banco Mundial, mas para a constante atualização da própria instituição⁵¹⁵.

Já, do lado do país, a presença do Banco Mundial nos projetos traz, além dos recursos financeiros para os componentes do projeto propriamente dito, recursos para estudos e publicações, viagens, consultoria especializada (assistência técnica), legitimidade, e, às vezes, até propaganda⁵¹⁶. Da mesma forma que o Banco exporta para os governos nacionais as novidades em termos de políticas e práticas dos demais países, os casos (ou *cases*, para usar um termo da gestão) bem-sucedidos no Brasil também são material para o Banco quando este for negociar com outros clientes.

No entanto, mesmo nos períodos de convergências, como a década de 1990, no Brasil, é importante sinalizar que as relações entre o Banco Mundial e o governo brasileiro envolvem assimetria de poder e, sobretudo, hegemonia. A circulação de brasileiros pelo Banco, quando comparada com a sua estrutura geral, ainda é pequena, e os especialistas-interlocutores, relativamente poucos⁵¹⁷. De todo o modo, como analisaram Dezalay e Garth (2002), mesmo o fluxo desigual entre as partes consegue manter a interação e as conexões necessárias para a circulação das pessoas e das ideias.

Por fim, no que se refere à análise sociológica desses processos, vale ter em mente a proposta de Pierre Bourdieu. Segundo ele, para que a troca internacional de ideias seja mais contextualizada e seus mecanismos de dominação compreendidos, é importante trabalhar para elevar o nível de consciência e o conhecimento das “leis de funcionamento” dos diferentes campos nacionais, já que as deformações do texto são tão mais prováveis quanto maior a ignorância do contexto do campo de origem (Bourdieu, 2002, p.7).

⁵¹⁵ Essa acaba sendo uma parte menos estudada das atividades do Banco, talvez pela dificuldade de acesso a essas situações e relações, bastante seletivas e restritas. Arantes também dedica um capítulo a elas (Ver Arantes, 2004).

⁵¹⁶ Como também me relatou um dos meus entrevistados no caso do financiamento do Banco Mundial ao projeto do Bolsa Família.

⁵¹⁷ Como mencionou Cláudio de Moura Castro, em entrevista à autora em 16/12/2011, “em qualquer área, o Brasil é sub-representado em todas as três [instituições em] que eu estive, BID, Banco Mundial e OIT, o Brasil é super sub-representado”.

Trata-se, segundo ele, de produzir um conhecimento científico dos campos de produção nacionais e das categorias nacionais de pensamento, por meio de uma sociologia e de uma história social reflexiva e crítica, uma socio-análise científica, que domine as estruturas do inconsciente cultural nacional, e, a partir do conhecimento da história das instituições educacionais e dos campos de produção culturais, os fundamentos históricos das categorias de pensamento e das problemáticas que os agentes sociais operam, sem saber, nos seus atos de produção e de recepção culturais.

O primeiro obstáculo para essa tarefa árdua serão as sociologias espontâneas das diferenças entre as tradições nacionais que os especialistas das trocas internacionais produzem e reproduzem. Já o estudo de um grupo de intelectuais/*policymakers*, de uma *intelligentsia* no caso, que teve papel central na apropriação de práticas e ideias e, igualmente, importante impacto na formulação de políticas no país, pode ser um passo, mesmo que modesto, numa pesquisa que leve em conta as dinâmicas das relações de poder cada vez mais desterritorializadas.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*. v. 22, n.75, 2001, p. 15-32.
- ALBRECHT, Douglas; ZIDERMAN, Adrian. *Deferred cost recovery for higher education: student loan programs in developing countries*. Washington, D.C.: World Bank, 1991.
- ALBRECHT, Douglas; ZIDERMAN, Adrian. *Funding mechanisms for higher education: financing for stability, efficiency, and responsiveness*. Washington, D.C.: World Bank, 1992.
- ALMEIDA, Ana Maria F. O assalto à educação pelos economistas. *Tempo social, revista de sociologia da USP*, São Paulo, v.20, n.1, junho 2008, p.163-178.
- ALMEIDA, Ana Maria F.; BITTENCOURT, Agueda Bernadete. Anísio Teixeira, Paulo Renato Souza e a produção dos dirigentes da educação (no prelo). In: CANÊDO, Leticia Bicalho; GARCIA, Afranio; TOMIZAKI, Kimi. (Org.). *Estratégias educativas das elites nacionais no mundo globalizado*. 1ed. São Paulo: Hucitec, 2012, p. 97-105.
- ALMEIDA, Wilson Mesquita de. *Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro: um estudo sociológico com bolsistas do ProUni na cidade de São Paulo*. São Paulo, USP, 2012. Tese (Doutorado).
- ALMEIDA, Wilson Mesquita de. Acesso à universidade pública brasileira: posições em disputa. *Estudos de Sociologia*. v. 2, n. 18, 2012.
- ALMEIDA JR., Vicente de Paula. A avaliação da educação superior no contexto das políticas educacionais. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo (Org.). *Avaliação democrática: para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (org). *Pósneoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

ARANTES, Pedro Fiori. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. São Paulo, USP, 2004. Dissertação (mestrado).

ARAÚJO, Aloísio Barboza de. *O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto*. Rio de Janeiro: IPEA, 1991.

ASSMANN, Hugo (Org.). *El Banco Mundial: un caso de “progresismo conservador”*. San José: Departamento Ecuménico de Investigaciones, 1980.

ASTUDILLO, Gustavo. La Banque Mondiale et le financement des réformes de l'éducation au Chili. In: VINOKUR, Annie. *Pouvoirs et financement en éducation. Qui paye décide?* Paris: L'Harmattan, 2007, p.155-175.

BACHA, Edmar Lisboa. Banco Mundial: um memorando brasileiro. In: BACHA, Edmar Lisboa; MENDOZA, Miguel Rodrigues (Org.). *Recessão ou crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BACHA, Edmar Lisboa, MENDOZA, Miguel Rodrigues (Org.). *Recessão ou crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC, 2011. v. 1.

BANCO MUNDIAL. Departamento de Avaliação de Operações. *Brasil: Avaliação de assistência ao país*. Relatório n. 27629. Washington, D.C. Banco Mundial, 2003.

BANCO MUNDIAL. *Estratégia de parceria com o país: Brasil (2008 à 2011)*. Washington, D. C. : [Banco Mundial], Relatório n. 42677-BR, 2008. Disponível em <http://web.worldbank.org>; acesso em 10 jul. 2010.

BARREIROS, Daniel de Pinho. Atuação da Delegação Brasileira na Formulação do Acordo Internacional de Bretton Woods (1942-1944). *História*. n. 28 (2), 2009, p.215-270.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. O NUPES e a avaliação da educação superior. Concepções, propostas e

- posicionamentos políticos. In: 33a. *Reunião Anual da ANPED*, 2010, Caxambú, MG. Educação no Brasil: o balanço de uma década, 2010.
- BECKER, Gary. *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: National Bureau of Economic Research, 1964.
- BEEBY, C. E. *Educação e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.
- BÉNICOURT Emmanuelle. *Les analyses du PNUD et de la Banque Mondiale sur la pauvreté et le développement: la place d'Amartya Sen*. Paris, EHESS, 2005. Tese (doutorado).
- BENJAMIN, Bret. *Invested interests: capital, culture and the World Bank*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007.
- BENNELL, Paul. Using and abusing rates of return: a critique of the World Bank's 1995 Education Sector Review. *International Journal of Educational Development*, v.16, n.3, 1996, p.235-248.
- BIRDSALL, Nancy. The World Bank of the future: victim, villain, global credit union? *The Brown Journal of World Affairs*. Summer/Fall, Vol.VII, Issue 2, 2000.
- BOMENY, Helena M. Bomeny; COSTA, Vanda Maria Ribeiro; SCHWARTZMAN, Simon. *Tempos de Capanema*. 2. ed. São Paulo; Rio de Janeiro: Paz e Terra; Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- BONAL, Xavier. Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 64, n.3, Jul./Sep. 2002, p.3-35.
- BONAL, Xavier. Is the World Bank education policy adequate for fighting poverty? Some evidence from Latin America. *International Journal of Educational Development*, v.24, 2004, p.649-666.
- BORI, Carolina M. *et al.* (Org.). Universidade Brasileira: Organização e Problemas - *Edição Especial de Ciência e Cultura*, 37, 7, julho. São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 1984.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro, RJ: Francisco Alves, 1975.

BOURDIEU, Pierre. *Ce que parler veut dire: l'économie des échanges linguistiques*. Paris: Fayard, 1982.

BOURDIEU, Pierre. *Homo academicus*. Stanford, California: Stanford University Press, 1988.

BOURDIEU, Pierre. *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Éditions de Minuit, 1989.

BOURDIEU, Pierre. (Coord.). *A miséria do mundo*. 4.ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

BOURDIEU, Pierre. Futuro de classes e causalidade do provável. In: NOGUEIRA, Maria Alice. CATANI, Afrânio (Orgs). *Escritos de educação*. 4.ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999. p.91-126.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. 5.ed. São Paulo: Perspectiva, 2001a.

BOURDIEU, Pierre. *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial, 2001b.

BOURDIEU, Pierre. Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. *Actes de la recherche en sciences sociales*. n.145, décembre, 2002, p.3-8.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)*. [edição estabelecida por Patrick Champagne [et al.]]. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 24. ed. atual. e ampl. (Coleção Saraiva de legislação). São Paulo: Saraiva, 2000 [1988].

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Conferência Nacional de Educação para Todos. Anais*. Brasília, 1994.

BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). Brasília, Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *No caminho da qualidade na educação*. Brasília: MEC, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Resumo Técnico: Censo da Educação Superior 2002*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de auditoria* (TC 011.884/2016-9). 2016. Disponível em:
https://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Resumo Técnico: Censo da Educação Básica 2018*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. 66p.

Recuperado de:

http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2018.pdf

BRAY, Mark. *Decentralization of Education: community financing*. Washington, D.C.: World Bank, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Tecnoburocracia e contestação*. Petrópolis, RJ :Vozes, 1972.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma institucional, competitividade e autonomia financeira. *Revista Adusp*. São Paulo, 2000, p.39-47.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A miséria das universidades. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 09 de fevereiro de 2004.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BROAD, Robin. Knowledge management: a case study of the World Bank's Research Department. *Development in practice*. v. 17, n.4-5, Aug., 2007, p.700-708.
- BROCK, Colin; SCHWARTZMAN, Simon; (Org.). *The Challenges of Education in Brazil*. Oxford: Symposium Books, 2004.
- BRUNNER, José Joaquín (Org.). *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*. Santa Fé de Bogotá: Universidad de Colombia, 1995.
- BURKI, Shahid; PERRY, Guillermo. *Beyond the Washington Consensus: institutions matter*. Washington, D.C.: World Bank, 1998
- BURNETT, Nicholas. Priorities and strategies for education. A World Bank Review: the process and the key messages. *International Journal of Educational Development*, v.16, n.3, 1996, p.215-220.
- BURNETT, Nicholas. PATRINOS, Harry Anthony. Response to critiques of Priorities and strategies for education: a World Bank Review. *International Journal of Educational Development*, v.16, n.3, 1996, p.273-276.
- CANEDO, Leticia Bicalho. Les boursiers de la fondation Ford et la recomposition des sciences sociales brésiliennes. Le cas de la science politique. *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, v. 2, 2009, p. 33-55.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *As idéias e o seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1980.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília: s.ed.,1994.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Reflections and lessons from a decade of social reforms in Brazil. In: BESLEY, Timothy; ZAGHA, Roberto. *Development challenges in the 1990s*. Leading policymakers speak from experience. Washington, New York: World Bank, Oxford University Press, 2005. p.111-123.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARNOY, Martin. *Education as cultural imperialism*. New York: Longman, 1974.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29, 2006, Anais...

Caxambu: Anped, 2006. Disponível em:

<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT11-2337--In.pdf> Acesso em: 07 ago. 2010.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. Agenda Neoliberal e a política pública para o ensino superior nos anos 90. *Diálogo Educ.*, Curitiba, v. 7, n. 21, p.83-101, maio/ago. 2007.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. *A política pública para a educação superior (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?* São Paulo, UNICAMP, 2011. Tese (doutorado).

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e terra, 2000.

CASTRO, Claudio de Moura. Investimento em educação no Brasil: uma comparação de três estudos. In: *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 1(1), jun./nov. 1971. Disponível em:

<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/issue/view/26>, acesso em 10/08/2011.

CASTRO, Claudio de Moura. Investimento em educação no Brasil: uma réplica. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 1(2), dez. 1971. Disponível em:

<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/issue/view/26>, acesso em 10/08/2011.

CASTRO, Claudio de Moura. *Eficiência e custo das escolas de nível médio: um estudo-piloto na Guanabara*. Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1971.

CASTRO, Claudio de Moura. ASSIS, Milton Pereira de; OLIVEIRA, Sandra Furtado de. *Ensino técnico – desempenho e custos*. Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1972.

CASTRO, Claudio de Moura. Pesquisas em economia da educação: uma agenda. In: *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 4(2), jun. 1974. Disponível em:

<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/683/625>, acesso em 10 ago. 2012.

CASTRO, Claudio de Moura. MELLO E SOUZA, Alberto de. *Mão-de-obra industrial no Brasil – mobilidade, treinamento e produtividade*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

CASTRO, Claudio de Moura. *Desenvolvimento econômico, educação e educabilidade*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro; FENAME (Fundação Nacional de Material Escolar) / MEC, 1976.

CASTRO, Claudio de Moura. O secundário: esquecido em um desvão do ensino? *Textos para discussão MEC/INEP* (Brasília), vol.1, n.2, abril, 1997.

CASTRO, Claudio de Moura. *1974 -1989: a institucionalização da pós-graduação no Brasil*. [Depoimentos de Darcy Closs, Claudio de Moura Castro; Edson Machado de Souza]. In: *CAPEX 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV*. FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (Org.). Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas; Brasília, DF.: CAPES, 2002. p.66-117.

CASTRO, Claudio de Moura; SCHWARTZMAN, Simon. *Reforma da Educação Superior: uma visão crítica*. Brasília: FUNADESP, 2005.

CASTRO, Claudio de Moura. *Curriculum Vitae*. 2008. Disponível em <http://www.claudiomouracastro.com.br/>. Acesso em: 10 maio 2011.

CASTRO, Claudio de Moura. *Learning an occupation: practices and policies*. Berlin: Klaus Schwarz Verlag, 2011.

CAUFIELD, Catherine. *Masters of illusion: the World Bank and the poverty of nations*. New York: Henry Holt and Company, 1996.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CPDOC). Paulo Renato Costa Sousa [sic]. In: _____. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/paulo-renato-costa-sousa>> Acesso em: 01 ago. 2012.

CEPAL; UNESCO. *Educación y Conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1992.

CHABBOTT, Colette. Constructing educational consensus: international development professionals and the World Conference on Education for all. *International Journal of Educational Development*, v.18, n.3, 1998, p. 207-218.

CHABBOTT, Colette. *Constructing education for development: international organizations and Education for all*. New York; London: Routledge Falmer, 2003.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna, 1999.

COATS, A.W. *The post-1945 global internationalization (Americanization?) of economics*. São Paulo: Fipe/USP, 1992.

COELHO, Jaime Cesar. *Economia, poder e influência externa: o Grupo Banco Mundial e as políticas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa*. Campinas, UNICAMP, 2002. Tese (doutorado).

COOMBS, Philip H. *A crise mundial da educação*. São Paulo: Perspectiva, 1976.

CORAGGIO, José Luiz. Economistas y educación. In: FRIGERIO, Graciela et al (Org.). *Políticas, instituciones y actores en educación*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 1997.

CORNIA, G.A. et al. (eds.). *Adjustment with a human face*. Washington DC: Oxford University Press, 1987.

COSTIGLIOLA, Frank. The other side of isolationism: the establishment of the first World Bank, 1929-1930. *The journal of American History*, v.59, n.3, Dec.1972, p.602-620.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: UNESP, 2007.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

- CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade crítica: o ensino superior na República Populista*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. 4.ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2001. (Biblioteca da educação. Série 1. Escola; v.17).
- CUNHA, Luiz Antônio. As agências financeiras internacionais e a reforma brasileira do ensino técnico: a crítica da crítica. ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia; BUENO, Marias. *O ensino médio e a reforma da educação básica*. Brasília: Plano Editora, 2002.
- CUNHA, Luiz Antônio. A nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. In: TRINDADE, Helgio; BLANQUER, Jean-Michel (Org.). *Os desafios da educação na América Latina*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002 a.
- CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.24, n.82, abril 2003, p. 37-61.
- CUNHA, Márcia Pereira. *Do planejamento à ação focalizada: Ipea e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza*. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação superior na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma nova reforma? In: CATANI, Afrânio Mendes (Org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998. p.75-81.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Um novo movimento da educação privada. In: ADRIÃO, Theresa & PERONI, Vera (orgs.) *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008. p.17-25.
- CUSSÓ, Roser. La Banque mondiale: au chevet de l'éducation? In: *Nouveaux regards*, 16, Hiver 2001-2002. p.35-39. [2002].

CUSSÓ, Roser. La *Fast Track Initiative* de la Banque mondiale: financement et transformation politique. In: VINOKUR, Annie. *Pouvoirs et financement en éducation. Qui paye décide*. L'Harmattan : Paris, p. 69-86. 2007.

D'ARAÚJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez Cordeiro de; HIPOLITO, Lucia (Orgs.). *IPEA – 40 anos apontando caminhos, Depoimentos ao CPDOC*, 2004. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3297/1/Ipea%2040%20anos%20arquivo_completo-12.pdf, acesso em: jun. 2012.

DEZALAY, Yves. *Marchands de droit: la restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*. Paris : Fayard, 1992.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant G. A dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Volume 15, n.43, junho 2000, p. 163-176.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant G. *The internationalization of palace wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

DEZALAY, Yves. Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel. *Actes de la recherche en sciences sociales*. 2004. n. 151-152, p.5-35.

DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. *Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002.

DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003

DOMÍNGUEZ, Jorge (Ed.). *Technopols: freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1997.

DRAKE, Paul W. (Ed.) *Money doctors, foreign debts, and economic reforms in Latin America: from the 1890s to the present*. Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1994.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A política de Pós-graduação e as Ciências Sociais. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 21, 1986, p. 41-55.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A universidade e as demandas da sociedade. *Educação Brasileira*, Brasília, v.VIII, n.17, 1986, p. 23-30.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A universidade brasileira - os impasses da transformação. *Ciência e Cultura* (SBPC), São Paulo, v. 38, n.12, 1986, p. 2004-2018.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A reforma da universidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 4, 1987, p. 9-42.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A universidade novamente em debate. *Estudo & Debate* (Lajeado), Brasília, v. 13, 1987.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A avaliação na universidade: poder e democracia. *Estudos e Debates*, Brasília, v. 14, 1988.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Os desafios da autonomia universitária. *Educação e Sociedade*, São Paulo, v. X, n.33, 1989.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A autonomia universitária. *Educação Brasileira*. Brasília, Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 11 (23), 1989.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências no ensino superior europeu. *Educação Brasileira*, Brasília, Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, v.12, n.24, 1990, p. 37-64.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Universities and the productive sector. *Creaction*, EUA, v. 90, 1990.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Formación de Recursos Humanos de Alto Nivel: las nuevas funciones de los postgrados. *UNESCO Cresalc*, Caracas, v. 3, 1991, p. 99-124.

- DURHAM, Eunice Ribeiro. O Sistema Federal de Ensino Superior: Problemas e Alternativas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, 1993, p. 5-27.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. Debate: Corporativismo e Universidade. *Ciência Hoje*, São Paulo, v. 102, n.18, p. 44, 1994.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. A arena e os atores na Política de Ensino Superior. *Anuário de Educação*, Brasília, 1994, p. 181-198.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. Condicionante da qualidade da pesquisa na universidade. *Educação Brasileira*, Brasília, v. 16, n.33, 1994, p. 31-41.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. As políticas recentes para o ensino superior na América Latina. *Temas em Educação*, João Pessoa, v. 5, 1996, p. 35-53.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. Crise e reforma do sistema universitário: Debate. *Novos Estudos. CEBRAP*, São Paulo, v. 46, 1996, p. 143-170.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. A sociedade vista da periferia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 1, n.1, 1996.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. Roteiro e metas para orientar o debate sobre o Plano Nacional de Educação. *Estudos Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*, Brasília, v. 21, 1997, p. 11-46.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. O Ensino Superior na América Latina: Tradições e tendências. *Novos Estudos. CEBRAP*, São Paulo, v. 51, 1998, p. 91-105.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. A educação no governo Fernando Henrique Cardoso. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n.2, 2000, p. 231-254.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. A universidade e o ensino no Brasil. *Novos Estudos. CEBRAP*, São Paulo, v. 63, 2002, p. 31-50.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. NUPES - Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo. *Movimento* (Niterói), Niterói: EdUFF, v. 6, 2002, p. 137-142.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. Desigualdade educacional e cotas para negros nas universidades. *Novos Estudos. CEBRAP*, São Paulo, v. 66, 2003, p. 3-22.

- DURHAM, Eunice Ribeiro. A autonomia em xeque. *Novos Estudos. CEBRAP*, São Paulo, v. 71, 2005, p. 13-30.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. A responsabilidade social das Instituições de Ensino Superior. *Estudos* (Brasília), Brasília, v. 23, n.34, 2005, p. 59-61.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. Cotas Raciais: é essa a solução? *Impulso* (Piracicaba), Piracicaba, v. 17, n.43, 2006, p. 143-149.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. Medida inócua, ante a desigualdade no sistema escolar. *Revista ADUSP*, v.43, 2008, p. 40-43.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. *Novos Estudos. CEBRAP*, São Paulo, v. 88, 2010, p. 153-179.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. Memória e crítica por uma veterana dos estudos do ensino superior. Entrevista. Por Renato Pedrosa e Ricardo Muniz. *Revista Ensino Superior Unicamp*. Campinas, São Paulo: Unicamp, n.5, abril de 2012, p. 89-98.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. SCHWARTZMAN, S. (Org). *Avaliação do ensino superior*. São Paulo: Edusp, 1992. (Coleção Base; v.2).
- DURHAM, Eunice Ribeiro. SAMPAIO, Helena. O setor privado de Ensino Superior na América Latina. *Cadernos de Pesquisa - CEBRAP*, São Paulo, v. 110, 2000, p. 7-37.
- FEINBERG, Richard (Ed.) *Between two worlds: the World Bank next decade*. New Brunswick, Oxford: Transaction books, 1986.
- FIORI, José Luis. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, Maria da Conceição. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1996.
- FISKE, Edward B. *Decentralization of Education: politics and consensus*. Washington, D.C.: World Bank, 1996.
- FONSECA, Marília. *O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: cooperação ou endividamento?* Estudos de Planejamento. Brasília, DF: 1991.
- FONSECA, Marília. *La Banque Mondiale et l'éducation au Brésil (1971-1990)*. Paris, Université de Paris V, 1992. Tese (doutorado).

FONSECA, Marília. O banco do império. *Revista Veja*. Entrevista: Marília Fonseca. 23 de novembro de 1994, p.7-10.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, Pablo. *Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995a.

FONSECA, Marília. Financiamento externo e política educacional: 20 anos de cooperação técnica do BIRD. In: OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portella. (Org.). *Política Educacional: Impasses e perspectivas*. 1.ed. São Paulo SP: Cortez, 1995 b, v. 1, p. 85-121.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Lúvia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. *Revista da Faculdade de Educação*. v.24, n.1, São Paulo, jan./jun. 1998, p. 37-69.

FONSECA, Marília. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; FONSECA, Marília (Org.). *As dimensões do Projeto Político-pedagógico*. Campinas: Papirus, 2001.

FONSECA, Marília. A educação brasileira sob o manto ideológico e financeiro do Banco Mundial. In: MARTINS, Mônica Dias; GALLI, Rosemary (Orgs.). *Multilateralismo e reações sul-americanas*. Fortaleza: EdUECE, 2011.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 20.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

FURTADO, Celso. *Economia brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Noite, 1953.

FURTADO, Celso. *Economia dependente*. Rio de Janeiro: MEC (Os cadernos de cultura, 94), 1956.

- GALAMBOS, Louis; MILOBSKY, David. Organizing and Reorganizing the World Bank, 1946-1972: A Comparative Perspective. *The Business History Review*, Vol. 69, n. 2, Summer, 1995, p. 156-190.
- GARCIA, Sandrine. L'Europe du savoir contre L'Europe des banques? La construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur. *Actes de la recherche en sciences sociales*. 2007, n. 166-167, p.80-93.
- GAYNOR, Cathy. *Decentralization of Education: teacher management*. Washington, D.C.: World Bank, 1998.
- GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.
- GEORGE, Susan; SABELLI Fabrizio. *Faith & Credit: the World Bank's secular empire*. Boulder: Westview press, 1994.
- GIANOTTI, José Arthur. A universidade e a crise. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 10, p.32-41, out. 1984.
- GIANOTTI, José Arthur. *Universidade em ritmo de barbárie*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- GIBBONS, Michael; LIMOGES, Camille; NOWOTNY, Helga; SCHWARTZMAN, Simon; SCOTT, Peter; TROW, Martin. *The new production of knowledge the dynamics of science and research in contemporary societies*. London, Thousand Oaks, Califor: Sage Publications, 1994.
- GONZALEZ, Manuel Jose Forero *et al.* *O Brasil e o Banco Mundial. Um diagnóstico das relações econômicas: 1949 – 1989*, IPEA, 1990.
- GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- GWIN, Catherine. U.S. Relations with the World Bank. In: KAPUR, Devesh, LEWIS, John P., WEBB, Richard (Editors). *The World Bank: its first half century*. Brookings Institution Press: Washington, D.C., v.1, 1997 a, 195-274.
- HAAS, Peter. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, Cambridge, v. 46, n. 1, p 1-35, 1992.

- HABTE, Aklilu; PSACHAROPOULOS, George; HEYNEMAN, Stephen P. *Education and development. Views from the World Bank*. Washington, D.C.: World Bank, 1983.
- HANSON, John W.; BREMBECK, Cole (Org.). *Educação e desenvolvimento*. São Paulo: IBRASA, 1969.
- HARRISS, John. *Depoliticizing development: the World Bank and social capital*. Londres: Anthem Press, 2002.
- HAYTER, Tereza. *Aid as imperialism*. Harmondsworth; Baltimore; Ringwood: Penguin Books, 1971.
- HENRY, Miriam *et al.* *The OCDE, globalization and education policy*. Oxford: Elsevier, 2001.
- HEY, Ana Paula. *Esboço de uma sociologia do campo acadêmico: a educação superior no Brasil*. São Paulo, EdUFSCar, 2008.
- HEYNEMAN, Stephen P. The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960–2000. *International Journal of Educational Development*, v.23, 2003, p.315-337.
- HEYNEMAN, Stephen P.; WHITE, Daphne Siev. *The quality of education and economic development*. Washington, D.C.: World Bank, 1986.
- HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos. O breve século XX: 1914 – 1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOBSBAWM, Eric. The nation and globalization. *Constellations*. V. 5. N. 1, 1998, p.1-9.
- HOBSBAWM, Eric. *O novo século: entrevista a António Polító*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- HOLLAND, Stuart. *Towards a new Bretton Woods*. Alternatives for the global economy. Nottingham (England): Spokesman, 1995.
- IANNI, Octavio. *Imperialismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.
- IANNI, Octavio. As ciências sociais e a sociedade global. Trabalho apresentado no XVI Encontro da ANPOCS, Caxambu, MG, outubro de 1992 a.

IANNI, Octavio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992 b.

IANNI, Octavio. Globalização: novos paradigmas das ciências sociais. *Estudos avançados*. 8(21), 1994, p.147-163.

IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

IBRD (International Bank for Reconstruction and Development), International Development Association. *Summary Proceedings: 1962 Annual Meetings of the Board of Governors*. Washington, D.C., September, 17-21, 1962.

IBRD (International Bank for Reconstruction and Development). *Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development (July 22, 1944)*. United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944. Final Act and Related Documents, p. 68-95, Department of State publication 2187, Conference Series 55; also, Department of State publication 2511, Treaties and Other International Acts Series 1502. Agreement signed at Washington December 27, 1945; effective December 27, 1945.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília: Inep/MEC, 2003.

JACKSON, Jeffrey T. *The globalizers: development workers in action*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

JAMESON, Fredric. *Pós-modernismo. A lógica cultural do capitalismo tardio*. São Paulo: Ática, 1996.

JONES, Phillip W. *International policies for third world education: UNESCO, Literacy and development*. London, New York: Routledge, 1988.

JONES, Phillip W. On World Bank Education Financing. *Comparative Education*, v.33. n.1, 1997, p.117-129.

- JONES, Phillip W. Globalization and internationalism: democratic prospects for world education. *Comparative Education*, v.34, n.2.,1998, p.143-155.
- JONES, Phillip W. *Education, poverty and the World Bank*. Rotterdam: Sense Publishers, 2006.
- JONES, Phillip W. *World Bank financing of education: lending, learning and development*. 2.ed. London, New York: Routledge, 2007a.
- JONES, Phillip W. Education and world order. *Comparative Education*, v.43, n.3, 2007, p.325-337.
- JONES, Phillip W.; COLEMAN, David. *The United Nations and education: multilateralism, development and globalization*. New York: Routledge, 2005.
- KAPUR, Devesh, LEWIS, John P., WEBB, Richard (Eds). *The World Bank: its first half century*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press: v.1, 1997 a.
- KAPUR, Devesh, LEWIS, John P., WEBB, Richard (Eds). *The World Bank: its first half century*. Brookings Institution Press: Washington, D.C., v.2, 1997 b.
- KAPUR, Devesh. The changing anatomy of governance of the World Bank. In: PINCUS, Jonathan R., WINTERS, Jeffrey, A. (Ed.) *Reinventing the World Bank*. Ithaca: Cornell University Press, 2002.
- KAPUR, Devesh. The Knowledge Bank. In: BIRDSALL, Nancy (ed.). *Rescuing the World Bank*. Washington, Center for Global Development, 2006, pp.159-70.
- KEMPNER, Ken; JUREMA, Ana Loureiro. The global politics of education: Brazil and the World Bank. *Higher Education*, v. 43, n.3.
- KENEN, Peter B. (Ed.). *Managing the World Economy: fifty years after Bretton Woods*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994.
- KING, Kenneth. Multilateral agencies in the construction of the global agenda on education. *Comparative education*. v.43, n.3, Ago. 2007, p.377-391.

- KRASKE, Jochen. *Bankers with a mission: the presidents of the World Bank, 1946-91*. New York, NY: Oxford University Press, 1996.
- KRUPPA, Sonia Maria Portella. *O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90*. São Paulo, USP, 2000. Tese (doutorado).
- LAÏDI, Zaki. *Enquête sur la Banque Mondiale*. Fayard: Paris, 1989.
- LANGONI, Carlos Geraldo. Investimento em educação no Brasil. In: *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 1(2), dez. 1971. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/issue/view/26>, acesso em 10/08/2011.
- LANGONI, Carlos Geraldo. *A study in economic growth: the Brazilian case*. Chicago, University of Chicago, 1970. Tese (PhD).
- LANGONI, Carlos Geraldo. *As causas do crescimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: APEC, 1974.
- LAUGLO, Jon. Banking on education and the uses of research. A critique of World Bank Priorities and strategies for education. *International Journal of Educational Development*, v.16, n.3, 1996, p.221-233.
- LAVAL, Christian; WEBER, Louis (Coord.). *Le nouvel ordre éducatif mondial*: OMC, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne. Paris: Nouveaux Regards, Syllepse, 2002.
- LEHER, Roberto. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza*. São Paulo, USP, 1998. Tese (doutorado).
- LENOIR, Remi. Objeto sociológico e problema social. In: MERLLIÉ, Dominique et al. *Iniciação à prática sociológica*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.
- LEVY, Samuel; CAMPINO, Antônio Carlos; NUNES, Egas Moniz. *Análise econômica do sistema educacional de São Paulo*. Comissão Interestadual Bacia Paraná-Uruguaí, 1970.
- LICHTENSZTEJN, Samuel; BAER, Monica. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

- LOCKHEED, Marlaine E.; VERSPOOR, Adriaan. *Improving primary education in developing countries*. Washington, D.C.; Oxford: World Bank; Oxford University Press, 1990.
- LÓPEZ-RUIZ, Osvaldo Javier. *Os executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo*. Capital humano e empreendedorismo como valores sociais. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2007.
- LOUREIRO, Maria Rita. *Os economistas no Brasil: intelectuais do poder*. São Paulo: FGV-EAESP, 1988.
- LOUREIRO, Maria Rita. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- LOUREIRO, Maria Rita. L'internationalisation des milieux dirigeants au Brésil. *Actes de la recherche en sciences sociales*. mars 1998, n.121-122, p.42-51.
- MANNHEIM, Karl. *Essays on the sociology of culture*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1956.
- MANNHEIM, Karl. *Karl Mannheim: sociologia*. FORACCHI, Marialice Mencarini (Org.) São Paulo: Ática, 1982.
- MANNHEIM, Karl. *Ideologia e utopia*. 4.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- MANNHEIM, Karl. *Sociologia da cultura*. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.
- MARANHÃO, Tatiana de Amorim. *Governança mundial e pobreza: do Consenso de Washington ao consenso de oportunidades*. São Paulo: USP, 2009. Tese (doutorado).
- MARI, Cezar Luiz de. Educação superior e sociedade do conhecimento: entre as orientações econômicas e pedagógicas do Banco Mundial na década de 90. *Conjectura*, v.14, n.1, jan./maio 2009, p. 167-190.
- MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1985.
- MARTINS, Luciano. A gênese de uma *intelligentsia*: os intelectuais e a política no Brasil, 1920 a 1940. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2(4), 1987. 65-87.

MCNAMARA, Robert. *A essência da segurança: reflexões de um Secretário da Defesa dos Estados Unidos*. São Paulo: Ibrasa, 1968.

MCNAMARA, Robert. *Cem países dois bilhões de seres: a dimensão do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

MCNAMARA, Robert. *The McNamara years at the World Bank: major policy addresses of Robert S. McNamara, 1968-1981*. Washington, Baltimore: World Bank / the Johns Hopkins University Press, 1981.

MCNAMARA, Robert. *In retrospect: the tragedy and lessons of Vietnam*. New York: Random House, 1995.

MELLO, Hivy D. A. *Comercialismo e regulação estatal na educação superior brasileira: o caso do Provão*. São Paulo, FGV/EAESP, 2004. Dissertação (mestrado).

MELLO, Hivy D. A. O Banco Mundial e a reforma educacional no Brasil: a convergência de agendas e o papel dos intelectuais. In: PEREIRA, João Márcio Mendes; PRONKO, Marcela (Org.). *A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014. pp. 153-179.

MELLO, Hivy D. A. El Banco Mundial y la reforma educacional en Brasil: la convergencia de agendas y el papel de los intelectuales. In: PEREIRA, João Márcio Mendes; PRONKO, Marcela (Org.). *La demolición de derechos: un examen de las políticas del Banco Mundial para la educación y la salud (1980-2013)*. Luján: EdUNLu-Editorial de la Universidad Nacional de Luján; Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2016. pp. 201-238.

MICELI, Sergio (Org.). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré; FAPESP, 1993.

MICELI, Sergio. *Intelectuais à brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

MILLER, Morris. *Coping is not enough! The International debt crisis and the roles of the World Bank and International Monetary Fund*. Homewood, Illinois: Dow Jones-Irwin, 1986.

- MILOT, Pierre. La reconfiguration des universités selon l'OCDE. *Économie du savoir et politique de l'innovation. Actes de la recherche en sciences sociales.* n. 148, 2003, p. 68-73.
- MINGAT, Alain; TAN, Jee-Peng; HOQUE, Monzurul. *Recovering the cost of public higher education in LDCs: to what extent are loan schemes an efficient instrument?* Washington, D.C.: World Bank, 1985.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Formação do império americano. Da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque.* 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- MOUNTIAN, André Gal. *O Banco Mundial e a Pobreza.* São Paulo: PUC, 2008. Dissertação (mestrado).
- MUNDY, Karen. Educational multilateralism in a changing world order: UNESCO and the limits of possible. *International Journal of Educational Development*, 19, n. 1, 1999, p.27-52.
- MUNDY, Karen. Retrospect and prospect: education in a reforming World Bank. *International Journal of Educational Development*, v. 22, n. 5, 2002, p.483-508.
- MUNDY, Karen. Education for all and the new development compact. *Review of Education*, v. 52, n. 1-2, 2006, p.23-48.
- MUNDY, Karen. Global governance, educational change. *Comparative education.* v.43, n.3, Ago. 2007, p.339-357.
- MUNDY, Karen; MURPHY, L. Transnational advocacy, global civil society? Emerging evidence from the field of education. *Comparative Education Review.* v. 45, n. 1, 2001, p.85-126.
- NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. *A ajuda externa para a educação brasileira na produção do mito do desenvolvimento da USAID ao BIRD.* Campinas, UNICAMP, 1998. Tese (doutorado).
- NUNES, José Luís Feijó. *A reforma da educação pública paulista dos anos 1990. O discurso oficial e a ação prática do governo estadual para implementar a política do Banco Mundial.* São Paulo, PUC, 2005. Dissertação (mestrado).

- NUNES, Edson; et al. *Teias de relações ambíguas: regulação e ensino superior*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2002.
- OLIVEIRA, Francisco de. Medusa ou as classes médias e a consolidação democrática. In: REIS, Fabio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). *A democracia no Brasil dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portella de (Org.). *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995.
- OLIVEIRA, João Batista Araújo e; SCHWARTZMAN, Simon. *A Escola Vista por Dentro*. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora, 2002.
- ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- ORTIZ, Renato. *Cultura e modernidade*. A França no século XIX. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- ORTIZ, Renato. Reflexões sobre a pós-modernidade: o exemplo da arquitetura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. n. 20, ano 7, out., 1992.
- ORTIZ, Renato. *Mundialização e cultura*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- ORTIZ, Renato. *Um outro território: ensaios sobre a mundialização*. São Paulo: Olho d'água, 1999.
- ORTIZ, Renato. *Ciências sociais e trabalho intelectual*. São Paulo: Olho d'Água, 2002.
- ORTIZ, Renato. *Mundialização: saberes e crenças*. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- ORTIZ, Renato. *A diversidade dos sotaques: o inglês e as ciências sociais*. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- ORTIZ, Renato. Globalização: notas sobre um debate. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 24, n.1, jan./abr., 2009, p.231-254.
- ORTIZ, Renato. *Universalismo / Diversidade: contradições da modernidade mundo*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- PALHARINI, Francisco de Assis. NUPES: o novo protagonista na formulação teórica da política para o ensino superior. In: MOROSINI, Marília; SGUISSARDI, Valdemar (Orgs.). *Educação superior em periódicos*

nacionais. Vitória: CNPq / UFES, 1998.

PATRINOS, Harry Anthony; ARIASINGAM, David L. *Decentralization of Education: demand-side financing*. Washington, D.C.: World Bank, 1997.

PAUL, Jean-Jacques; RIBEIRO, Zoya; PILATTI, Orlando. As iniciativas e as experiências de avaliação do ensino superior: balanço crítico. In DURHAM, Eunice Ribeiro. SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *Avaliação do ensino superior*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992. (Coleção Base; v.2).

PAUL, Jean-Jacques; WOLFF, Laurence. *The economics of higher education in Brazil*. Washington, D.C: World Bank, 1992.

PÉCAUT, Daniel. *Entre le peuple et la nation: les intellectuels et la politique au Brésil*. Paris: Fondation de la Maison des Sciences de l'Homme, 1989.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro*. Teoria, luta política e balanço de resultados. Rio de Janeiro, UFRJ, 2004. Dissertação (mestrado).

PEREIRA, João Márcio Mendes. A política agrária do Banco Mundial em questão. *Estudos avançados*. São Paulo, v.20, n.57, Aug. 2006.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010 a.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. *Topoi*, v. 11, n. 21, jul.-dez. 2010 b, p. 260-282.

PINCUS, Jonathan R., WINTERS, Jeffrey, A. (Ed.) *Reinventing the World Bank*. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

POLAK, Jacques. The World Bank and the IMF: a changing relationship. In KAPUR, Devesh, LEWIS, John P., WEBB, Richard (Eds). *The World Bank: its first half century*. Brookings Institution Press: Washington, D.C., v.2, 1997.

POLLINI JÚNIOR., Airton Brazil. *A Aliança para o Progresso versus o*

Consenso de Washington: recomendações dos organismos econômicos internacionais. Campinas, UNICAMP, 1999. Dissertação (mestrado).

PREBISCH, Raúl. *Introducción a Keynes.* 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1951;

PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano.* Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1954.

PREBISCH, Raúl. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano: con un apéndice sobre el faso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria.* México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

PREBISCH, Raúl. *United Nations Conference on Trade and Development* (1964 Geneva). Nueva política comercial para el desarrollo / Informe de Raúl Prebisch [secretario general] a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo inaugurada en Ginebra, Suiza, el 23 de marzo de 1964. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

PREBISCH, Raúl. *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina: informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo.* Edição 1.ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1970.

PSACHAROPOULOS, George. *Building Human Capital for Better Lives.* Washington, D.C.: World Bank, 1995.

PSACHAROPOULOS, George. World Bank policy on education: a personal account, *International Journal of Educational Development*, v. 26, 2006. p.329-338.

PSACHAROPOULOS, George. TAN, Jee-Peng, JIMENEZ, Emmanuel. *Financing education in developing countries: an exploration of policy options.* Washington D.C.: World Bank, 1986a.

PSACHAROPOULOS, George. TAN, Jee-Peng, JIMENEZ, Emmanuel. *The financing of education in Latin America: issues and lines of action.* Washington, D.C.: World Bank, 1986 b.

PURDY, Sean. O século americano. In: KARNAL, Leandro et al. *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI.* 2.ed. 2ª. reimpressão. São Paulo: Contexto, 2008.

- RANSOM, Angela; KHOO, Siew-Mun; SELVARATNAM, Viswanathan (contributors: Manuel Castells, I.G. Patel, Adriaan Verspoor). *Improving higher education in developing countries*. Washington, D.C.: World Bank, 1993.
- RIBEIRO, Ricardo Alaggio. A aliança para o Progresso e as relações Brasil-Estados Unidos. Campinas, UNICAMP, 2006. Tese (doutorado).
- RIDENTI, Marcelo; BASTOS, Élide Rugai; ROLAND, Denis (Org.). *Intelectuais e Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- RISTOFF, Dilvo. Introdução: princípios do programa de avaliação institucional. *Avaliação* (Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior). Campinas, SP, Ano 1, n.1, julho de 1996.
- ROSS, Alec; SCHWARTZMAN, Simon; BRUNNER, José Joaquín. (Org.). Higher Education in Latin America. *Higher Education* (special issue on Higher Education in Latin America), Amsterdam: Kluwer Academic Publishers, vol. 25, 1, January, 1993.
- ROSTOW, Walt Whitman. *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.
- SACKLEY, Nicole. Verbete “Developmental assistance”. IRIYE, Akira; SAUNIER, Pierre-Yves (Ed.). *The Palgrave Dictionary of Transnational History*. Basingstone: Palgrave Macmillan, 2009.
- SALLES, Fernanda Cimini. *O campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e o papel do Banco Mundial*. Belo Horizonte, PUC/MG, 2010. Dissertação (mestrado).
- SALLUM JÚNIOR, Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p.23-47, 1999.
- SALMI, Jamil. *The challenge of establishing world-class universities*. Washington, D.C.: World Bank, 2009.
- SAMOFF, Joel. Which priorities and strategies for education? *International Journal of Educational Development*, v.16, n.3, 1996, p.249-271.
- SAMPAIO, Helena. *Ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2000.

- SANDRONI, Paulo (Org. e Superv.). *Novíssimo dicionário de economia*. 11.ed. São Paulo: Best Seller, 2002.
- SANTOS, Milton (Org). *O novo mapa do mundo: fim do século e globalização*. São Paulo: Hucitec, Assoc. Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 1993.
- SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. *As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento*. Campinas, UNICAMP, 2010, Tese (doutorado).
- SASSEN, Saskia. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- SAUNIER, Pierre-Yves. “Tel Mickey Mouse jouant au tennis...” NOTE DE RECHERCHE: Charles S. Ascher et l'internationalisation de la public administration. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004/1 n° 151-152, pp. 49-56.
- SCHNEIDER, Ben Ross; DONER, Richard F. The New Institutional Economics, Business Associations, and Development. *Brazilian Journal of Political Economy*, v.20, n.3(79), Jul-Set., 2000.
- SCHULTZ, Theodore. Investment in human capital. *American Economic Review*, v.LI, n.1, 1961, p.1-17.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Profissionais Brasileiros Treinados no Exterior – 1960 a 1970*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais e Escola Brasileira de Administração Pública, relatório final, documento n. 5., 102 pp., 1971.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Formação da Comunidade Científica no Brasil*. Rio de Janeiro e São Paulo: FINEP e Companhia Editora Nacional, 1979.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Ciência, universidade e ideologia: a política do conhecimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
- SCHWARTZMAN, Simon. (Org.) *Administração da atividade científica*. Brasília: FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1981.

SCHWARTZMAN, Simon; CASTRO, Maria Helena Magalhães. *Tecnologia para a Indústria: A História do Instituto Nacional de Tecnologia*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1981.

SCHWARTZMAN, Simon; HODARA, Joseph; RESTREPO, Daniel (Org.). *Alternativas para la ciencia en América Latina: elementos para un diagnóstico*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Sociología, Serie Do, 1981.

SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *Universidades e Instituições Científicas no Rio de Janeiro*. Brasília: CNPq, 1982.

SCHWARTZMAN, Simon; CASTRO, Claudio de Moura (Org.). *A Pesquisa Universitária em Questão*. Campinas: Ícone Editora; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1986.

SCHWARTZMAN, Simon. *Proposta de organização do Núcleo de Estudos sobre Educação Superior e Política Científica*. Rio de Janeiro, 1987. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/nupes87.pdf>. Acesso em: 19 set. 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. *The future of higher education in Brazil*. Documento de trabalho 5/91. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo. São Paulo: NUPES, USP, 1991.

SCHWARTZMAN, Simon. *A space for science: the development of the scientific community in Brazil*. Pittsburgh: The Pennsylvania State University Press, 1991 b.

SCHWARTZMAN, Simon. “Rationalization” of Higher Education in Latin America. In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION TASK FORCE ON HIGHER EDUCATION MEETING. *Anais...* Los Angeles, Sept. 1992. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/rational.htm>. Acesso em: 19 set. 2014.

SCHWARTZMAN, Simon; DURHAM, Eunice (Org.). *Avaliação do ensino superior*. São Paulo: EDUSP, 1992.

SCHWARTZMAN, Simon; KLEIN, Lucia. *Higher Education and Government in Brazil*. Washington, DC: World Bank, 1992.

- SCHWARTZMAN, Simon. (Org.). *Ciência e tecnologia no Brasil: uma nova política para um mundo global*. São Paulo : FGV EAESP, 1993. 66 p.
- SCHWARTZMAN, Simon. O futuro do ensino superior no Brasil. In: PAIVA, Vanilda. WARDE, Mirian Jorge. *Dilemas do ensino superior na América Latina*. Campinas: Papirus, p. 143-178,1994.
- SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *Science and Technology in Brazil: a New Policy for a Global World*, v.1. Rio de Janeiro: FGV, 1995.
- SCHWARTZMAN, Simon. (Org.). *Ciência e tecnologia no Brasil: política industrial, mercado de trabalho e instituições de apoio*. v.2. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1995.
- SCHWARTZMAN, Simon. (Org.). *Ciência e tecnologia no Brasil: a capacitação brasileira para a pesquisa científica e tecnológica*. v.3. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- SCHWARTZMAN, Simon. *América Latina universidades en transición*. Washington, DC: Organización dos Estados Americanos, 1996.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Higher Education in Brazil: The Stakeholders*. Washington, DC: World Bank, 1998.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Um Espaço para a Ciência: a formação da comunidade científica no Brasil*. Brasília: Ministério de Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- SCHWARTZMAN, Simon. *The Future of Education in Latin America and the Caribbean*. Santiago: UNESCO, 2001.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Trabalho Infantil no Brasil*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2001.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Demand and Supli of Higher Education*. Washington, D.C.: World Bank, 2002.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As Causas da Pobreza*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004 a.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium Editora, 2004 b.

- SCHWARTZMAN, Simon; BROCK, C. (Org.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.
- SCHWARTZMAN, Simon. *A sociedade do conhecimento e a educação tecnológica*. Brasília: SENAI - Departamento Nacional, 2005.
- SCHWARTZMAN, Simon. A universidade primeira do Brasil: entre inteligência, padrão internacional e inclusão social. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 20, n. 56, abr. 2006.
- SCHWARTZMAN, Simon (Ed.). *University and Development in Latin America: Successful Experiences of Research Centers*. Rotterdam: Sense Publishers, 2008.
- SCHWARTZMAN, Simon. (Ed.). *Universidad y desarrollo en Latinoamérica: experiencias exitosas de centros de investigación*. Bogotá: Iesalc–Unesco, 2008.
- SCHWARTZMAN, Simon; COX, Cristián (Org.). *Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latinoamericana*. Rio de Janeiro, São Paulo: Elsevier, IFHC, 2009.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Simon Schwartzman* (depoimento, 2009). Rio de Janeiro, CPDOC/FGV; LAU/IFCS/UFRJ; ISCTE/IUL, 2010.
- SCHWARTZMAN, Simon; KAM, Liu Fat; TORRES, S. *Uma contribuição pedagógica para a educação brasileira*. Americana, São Paulo: Adonis, 2010.
- SILVA, Maria Abadia. *Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002.
- SILVA, Maria Abadia. *Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional*. Campinas: Unicamp. 1999. Tese (doutorado).
- SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- SOUZA, Paulo Renato. Um exame necessário. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 26 de março de 1995.

SOUZA, Paulo Renato. Avaliação e expansão do ensino superior. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 21 de dezembro de 1999. Tendências/Debates. 1999.

SOUZA, Paulo Renato. Education and development in Brazil, 1995 – 2000. *Cepal Review*, 73, abril 2001, p. 65-80.

SOUZA, Paulo Renato. O ensino superior tem mais qualidade. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 de agosto de 2003. 2003.

SOUZA, Paulo Renato. *A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SOTO, Hernando de. *Mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. New York: Basic Books, 2003.

SPRING, Joel. *Globalization of education: an introduction*. New York, London: Routledge, 2009.

STERN, Nicholas; FERREIRA, Francisco. The World Bank as “intellectual actor”. In: KAPUR, Devesh, LEWIS, John P., WEBB, Richard (Eds.). *The World Bank: its first half century*. Brookings Institution Press: Washington, D.C., v.2, 1997.

THORN, Kristian; SOO, Maarja. *Latin American Universities and the Third Mission: trends, challenges and policy options*. Washington, D.C., World Bank, 2006.

TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

TOPALOV, Christian. Les usages stratégiques de l’histoire des disciplines. Le cas de l’ “école de Chicago” en sociologie. In: HEILBRON, Johan; LENOIR, Remi; SAPIRO, Gisèle (dir.). *Pour une histoire de sciences sociales*. Hommage à Pierre Bourdieu. Paris: Fayard, 2004, p. 127-157.

TORRES, Carlos Alberto. Conhecimento especializado, apoios externos e reforma educativa na época do neoliberalismo: um enfoque no Banco Mundial e na questão das responsabilidades morais na reforma educacional no Terceiro Mundo. *Revista Lusófona de Educação*, 5, 2005, p.15-36.

TOUSSAINT, Eric. *The World Bank: a never-ending coup d'état. The hidden agenda of Washington Consensus*. Mumbai, Vikas, 2007.

TOUSSAINT, Eric. *The World Bank: a critical primer*. London: Pluto Press, 2008.

TRINDADE, Helgio. As metáforas da crise: da “universidade em ruínas” às “universidades na penumbra” na América Latina. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Universidades na penumbra. neoliberalismo e reestruturação universitária*. São Paulo: Cortez, 2001.

UGA, Vivian Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, 23, p.55-62, nov. 2004.

VALVERDE, Gilbert A. Democracy, human rights, and development assistance for education: the USAID and World Bank in Latin America and the Caribbean. *Economic Development and Cultural Change*. The University of Chicago Press. v.47, n.2, jan.1999, p.401-419.

VERSPoor, Adriaan. *Pathways to change: improving the quality of education in developing countries*. Washington, D.C.: World Bank, 1989.

VIANNA JR., Aurélio. *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: INESC, 1998.

VREELAND, James; KOSACK, Stephen; RANIS, Gustav. *Globalization and the Nation State*. New York, London: Routledge, 2005.

WCEFA. *World Conference on Education for All: meeting basic learning needs. Final report*. Inter-Agency Commission, WCEFA (UNDP, UNESCO, UNICEF, World Bank). Jomtien, Tailândia. 5 a 9 de março de 1990.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v.1. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991.

WINKLER, Donald R. *Higher Education in Latin America: issues of efficiency and equity*. Washington, D. C.: World Bank, 1990.

WOLFF, Laurence; Albrecht, Douglas. *Higher education reform in Chile, Brazil and Venezuela: towards a redefinition of the role of the state*. Washington, D. C.: World Bank, 1992.

- WOLFENSOHN, James. *Voices for the World's poor: selected speeches and writings of the World Bank president James D. Wolfensohn, 1995-2005*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.
- WOLFENSOHN, James. *A global life: my journey among rich and poor, from Sydney to Wall Street to the World Bank*. New York: Public Affairs, 2010.
- WOODS, Ngaire. *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and their borrowers*. Ithaca; London: Cornell University Press, 2007.
- WORLD BANK. *Brazil Country Study*. Washington, D.C.: BIRD/IDA, 1948, 140 p.
- WORLD BANK. *Direct foreign investments in Brazil*. Washington, D.C.: BIRD/IDA, 1948, 19 p.
- WORLD BANK. *Brazil – Current economic conditions and prospects*. Washington, D.C.: BIRD/IDA, 1953, 36p.
- WORLD BANK. *Brazil – notes on recent economic developments*. Washington, D.C.: BIRD/IDA, 1953.
- WORLD BANK. *Brazil – Current economic conditions and prospects*. Washington, D.C.: BIRD/IDA, 1954, 80p.
- WORLD BANK. *Tenth Annual Report 1954-1955*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development, 1955.
- WORLD BANK. *Brazil – Current economic position and prospects*. relatório WH 195. Washington, D.C.: BIRD/IDA, 1958, 73p.
- WORLD BANK. *Brazil – recent financial developments*. Washington, D.C.: BIRD/IDA, 1958, 29p.
- WORLD BANK. *The coffee problem*. Washington, D.C.: BIRD/IDA, 1958, 76p.
- WORLD BANK. *World economic growth, 1955-1962: estimates based on existing projections*. Washington, D.C.: BIRD/IDA, 1958.
- WORLD BANK. *External public debt: estimated service and principal amounts*. Belgium, Brazil, Chile, Republic of Congo, Honduras, Japan,

Luxemburg, Mexico, Panama, Paraguay, and Ruanda-Urundi.
Washington, D.C.: BIRD/IDA, 1960.

WORLD BANK. *External public debt: estimated service and principal amounts*. Australia, Austria, Brazil, India, Israel, Italy, Yugoslavia.
Washington, D.C.: BIRD/IDA, 1963.

WORLD BANK. *Current economic position and prospects of Brazil – Volume VIII Education*, relatório WH-146a. Washington, D.C.: BIRD/IDA, 1965⁵¹⁸.

WORLD BANK. *Current economic position and prospects of Brazil – (three volumes - Main report)*. relatório WH-161a. Washington, D.C.: BIRD/IDA, 1966.

WORLD BANK. *Economic growth of Brazil: problems and prospects* (7 v.) – Volume VI Education, de 19 de outubro de 1967, relatório número WH-173. Washington, D.C.: World Bank, 1967.

WORLD BANK. *Education Sector Working Paper*. Washington, D.C.: World Bank, 1971.

WORLD BANK. *World Bank Operations: sectorial programs and policies*. Baltimore e London: The Johns Hopkins University Press, 1972.

WORLD BANK. *Education Sector Working Paper*. Washington, D.C.: World Bank, 1974.

WORLD BANK. *Investment in education. National strategy options for developing countries*. Washington, D.C.: IBRD, 1975.

WORLD BANK. *Education Sector Policy Paper*. Washington, D.C.: World Bank, 1980.

WORLD BANK. *Brazil: finance of primary education*. Washington, D.C.: World Bank, 1986. Report number PUB6120.

⁵¹⁸ Uma nota sobre a citação dos documentos do Banco Mundial. Como mencionado antes, entre 1965 e 2008 os relatórios do Banco Mundial sobre o Brasil ganharam maior periodicidade (praticamente anual, faltando apenas os de 1972, 1976, 1978, 1984), contemplando vários setores e publicados em vários volumes. Cito, aqui, apenas os usados diretamente no trabalho. Ainda, o nome *World Bank*, segundo consta, foi usado oficialmente após 1975 (Antes disso BIRD, AID, etc). Porém citaremos todos os documentos (em inglês) em World Bank, independente da data de publicação, exceto quando informado em contrário.

WORLD BANK. *Financial deregulation and the globalization of capital markets*. Washington, D.C.: World Bank, 1988.

WORLD BANK. *Primary Education. A World Bank Policy Paper*. Washington, D.C.: World Bank, 1990.

WORLD BANK. *Vocational and technical education and training*. A World Bank Policy Paper. Washington, D.C.: World Bank, 1991.

WORLD BANK. *Brazil Higher Education reform*. Washington, D.C.: World Bank, 1993.

WORLD BANK. *Higher education. The lessons of experience*. Washington, D.C.: World Bank, 1994.

WORLD BANK. *Priorities and strategies for education: a World Bank Review*. Washington, D.C.: World Bank, 1995.

WORLD BANK. *Growth, globalization, and gains from the Uruguay Round*. Washington, D.C.: World Bank, 1996.

WORLD BANK. *Globalization: a new role for developing countries in an integrating world*. Washington, D.C.: World Bank, 1996.

WORLD BANK. *Education Sector Strategy*. Washington, D.C.: World Bank, 1999.

WORLD BANK. *Task Force on Higher Education and Society*. Higher education in developing countries: peril and promise. Washington, D.C.: World Bank, 2000.

WORLD BANK. *Brazil Higher Education Sector Study*. Washington, D.C.: World Bank, 2000 b, 2 v.

WORLD BANK. *Education Fiscal Year 2002 Retrospective Review*. Washington, D.C.: World Bank, 2002a.

WORLD BANK. *Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education*. Washington, D.C.: World Bank, 2002b.

WORLD BANK. *Globalization, growth, and poverty: building an inclusive world economy* Washington, D.C.: World Bank, 2002 c.

WORLD BANK. *Higher Education in Brazil: challenges and options*. Washington, D.C.: World Bank, 2002.

WORLD BANK. *The World Bank Annual Report 2003*. Washington, D.C.: World Bank, 2003.

WORLD BANK. *A guide to the World Bank*. Washington, D.C.: World Bank, 2003a.

WORLD BANK. *Lifelong learning in the global knowledge economy: challenges for developing countries*. Washington, D.C.: World Bank, 2003b.

WORLD BANK. *Education Fiscal Year 2003 Retrospective Review*. Washington, D.C.: World Bank, 2003c.

WORLD BANK. *Education Fiscal Year 2004 Retrospective Review*. Washington, D.C.: World Bank, 2004.

WORLD BANK. *Education Sector Strategy Update*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.

WORLD BANK. *Education Fiscal Year 2005 Retrospective Review*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.

WORLD BANK. *Ten things you never knew about the World Bank*. Washington, D.C.: World Bank, 2006.

WORLD BANK. *Education Fiscal Year 2008 Retrospective Review*. Washington, D.C., World Bank, 2008 a.

WORLD BANK. *Relatório Anual de 2008 do Banco Mundial. Ano em perspectiva*. Washington, D.C.: World Bank, 2008.

WORLD BANK. *World Bank Group Historical Chronology*. Washington, D.C.: World Bank Group Archives, 2008 b.

WORLD BANK. *Relatório Anual de 2009 do Banco Mundial. Ano em perspectiva*. Washington, D.C.: World Bank, 2009.

WORLD BANK. *Relatório Anual de 2010 do Banco Mundial. Ano em perspectiva*. Washington, D.C.: World Bank, 2010.

WORLD BANK. *Learning for all: investing in people's knowledge and skills to promote development*. World Bank Group Education Strategy 2020. Washington, D.C.: World Bank, 2011.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado Xavier. Educação e desenvolvimento. Retrospectiva histórica da construção da crença no

poder da educação na sociedade brasileira. In: *Políticas sociais e desenvolvimento: América Latina e Brasil*. São Paulo: Xamã, 2007.

ANEXO I

– Nota etnográfica de pesquisa

Em uma primeira viagem empreendida à Washington, D.C., em maio de 2009, solicitei formalmente ao setor de arquivo do Banco Mundial autorização para ter acesso à ampla documentação relacionada aos projetos já financiados pelo Banco, no Brasil, na área de educação. Parte importante desse material, à época, ainda era tida como confidencial. Nele, incluíam-se correspondências, acordos, contratos e demais documentos trocados entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, relacionados a um conjunto de projetos financiados no Brasil, na área de educação, de 1970 aos dias atuais. Levei alguns dias para concluir a solicitação, pois nela deveriam estar citados nome e código interno de cada pasta e documento a ser buscado, sinalizando desde cedo que o percurso de pesquisa não seria fácil. Da mesma forma que outros documentos considerados sigilosos pelo Banco, essa documentação fica guardada em uma mina mantida pelo organismo em montanhas na Pensilvânia. Pelo que fui informada então, apenas cinco funcionários tinham acesso ao material lá estocado e eram responsáveis pela sua manutenção. O fato de o Banco ter escolhido uma *mina* para guardar a sua documentação já diz bastante do difícil equilíbrio que busca manter entre questões de confidencialidade e segurança de informações relacionadas a sua própria atuação e relação com os diversos países, e o suposto *ethos* público de um organismo multilateral que conta com recursos financeiros de Estados nacionais. No que se refere ao pedido que fiz, infelizmente continuo aguardando resposta⁵¹⁹. Em alguns contatos empreendidos com o setor de arquivo do Banco para saber do andamento da avaliação do pedido, afirmavam continuamente que estava na fila de espera, processo que, segundo me informavam, poderia durar meses e envolveria uma série de instâncias de avaliação. Contudo, pela fala de um

⁵¹⁹ Apesar de toda a documentação ter sido deslocada para o setor de arquivo quando da minha solicitação e estada em Washington, D.C., em 2009, em várias caixas, que me foram mostradas de longe ainda durante as minhas visitas, o acesso ao material não tinha sido liberado e, portanto, não pude consultá-lo. A resposta final - e oficial - à solicitação até hoje (em 2024) não foi por mim recebida.

dos funcionários do Banco, com experiência de 30 anos no setor de arquivo, que me disse informalmente (e como que “em segredo”) o que não está escrito em nenhum regulamento com que tive contato, pode-se entender um pouco do motivo da demora: mesmo que eu venha a ter acesso à documentação solicitada, uma equipe mista, composta por funcionários do Banco e algum representante do governo brasileiro, faria uma seleção prévia do material a ser disponibilizado. A tudo o que fosse considerado como algo que pudesse ameaçar a segurança (ou imagem) de uma das partes (Banco ou governo brasileiro), seria inviabilizado o acesso. O código que marca os documentos não disponíveis é uma etiqueta vermelha com o escrito “confidencial” e, nas suas palavras, “ninguém nunca saberá que existiu”. Tal procedimento, por vezes realizado pelo próprio funcionário supracitado, como relatou, funcionava principalmente em relação a casos que envolvessem corrupção. A região da África, segundo ele, se destacava nesses casos. Pude ver algumas fotos, mostradas com certo orgulho, em que o funcionário queimava pilhas de documentos ao ir a escritórios locais, em diversos países do mundo, e selecionar o que seria mantido como “memória do Banco”.

O tempo passou, a resposta à minha demanda individual continuou a não chegar, retornei ao Brasil, mas, em resposta a demandas mais generalizadas por “transparência” na divulgação das suas ações, o Banco revisou a sua política de disponibilização de acesso a materiais. Vários documentos começaram, a partir do dia 1º. de janeiro de 2011⁵²⁰, a serem publicados pelo site do Banco na internet. Foi nessa “leva” que uma série de estudos sobre o Brasil, alguns incluindo o setor educacional, vieram a público. Com relação aos projetos, o material ainda é incompleto. Acordos de projetos estão disponíveis de forma desigual, mas, espero, crescente. O maior problema continua sendo o acesso às correspondências, ainda lacradas.

Porém, além da dificuldade de acesso, há outra grande dificuldade na pesquisa sobre o Banco, referente à classificação do material. É trabalho árduo, aos não iniciados, selecionar e hierarquizar, entre o vasto material disponível na internet sobre o Banco Mundial, os documentos mais importantes (atualmente o site do Banco anuncia algo

⁵²⁰ Iniciei o Doutorado e a pesquisa em 2007.

em torno de 130.000 documentos)⁵²¹. Mesmo os três autores contratados pelo Banco, em parceria com a *Brookings Institution*, para realizar estudo comemorativo dos 50 anos do organismo, portanto pressupondo acesso total ao seu material, comentam sobre a dificuldade de fazer a pesquisa, prorrogada ao longo de sete anos. Dizem não haver uma preocupação constante, nem um método, para a classificação e ordenação dos documentos do Banco, crítica com a qual corroboro (Kapur, Lewis; Webb, 1997 a). No Brasil, em contato com funcionária do escritório do Banco Mundial em Brasília, responsável pelo acervo de documentos lá guardado, também não me foi possibilitado acesso a nenhum material, e nem mesmo uma visita ao próprio escritório⁵²², apesar da divulgação no site, na época, de um “Centro de Informações ao Público” (CPI) que serviria “para disseminar o conhecimento” do organismo. Disseram-me seguidamente, tanto presencialmente em Washington, D.C., quanto em Brasília, que o que é acessível ao público está disponível no site do Banco Mundial na internet (<<http://www.worldbank.org>>). Assim, como não são públicos os critérios que orientam a seleção que o Banco faz do material que disponibiliza, é importante considerar que tal medida pode ter um impacto sobre a percepção que os pesquisadores têm do Banco, incluindo esse estudo em particular. Ainda, como afirmam Kapur, Lewis e Webb, livros oficiais do Banco Mundial citam os empréstimos e as despesas, mas pouco se registra sobre o negócio da organização como um todo. De modo que pouco se sabe sobre o trabalho de influência dos países nas decisões do Banco, e também, no sentido inverso, ainda faltam estudos sobre a influência do Banco nas decisões e medidas governamentais dos países (Kapur, Lewis; Webb, 1997 a, p.2). Até mesmo o estudo de Kapur e seus colaboradores, sem dúvida fonte primordial de informações para a maior parte das pesquisas sobre a organização, apesar da divulgação de independência, fora gestado e financiado pelo próprio Banco Mundial, e

⁵²¹ Interessante notar que quando se fazem os filtros por idiomas, uma hierarquia se apresenta. Entre os 130.000, se selecionamos o idioma inglês (sem mais nenhum campo) aparecem exatos 120.053 documentos; “french” 4782 documentos; “spanish” 3631 documentos, chinês 1082 documentos, russo, 797 documentos. Se selecionamos “português”, restam 790 documentos, e “alemão”, 60 documentos. Educação e Brasil (sem seleção de idioma), sobram 206 documentos.

⁵²² Apesar disso, fui pessoalmente conhecer o escritório do Banco Mundial em Brasília, como descrevi neste livro, em outubro de 2010.

escrito com a colaboração de pessoas que trabalharam, em algum momento, dentro dele.

Um último comentário sobre a biblioteca do Banco Mundial em Washington, D.C., que diz bastante da natureza dessa organização. A sua biblioteca não é pensada para atender pesquisadores externos. Ao contrário⁵²³. Sua função, pelo que me informaram pessoalmente os bibliotecários, após verem a minha dificuldade de encontrar material distinto do disponível na internet, seria a de alimentar os funcionários e consultores do Banco na sua tarefa diária de preparar projetos, relatórios e publicações sobre os temas atuais com os quais estariam trabalhando cotidianamente. A biblioteca, pequena aliás, ocupando um único andar, com aproximadamente umas 30 fileiras de estantes no total, teria o papel de mantê-los atualizados. O setor de arquivos, que funciona nos moldes que relatei, seria responsável pela parte histórica e pela documentação de projetos. Em Brasília, apesar da divulgação, na época, de um Centro de Informações ao Público, quando da minha visita, não tinha uma biblioteca, nem para uso interno, nem de acesso público. Apenas uma estante pequena, para uso dos funcionários e consultores do próprio escritório, que não me foi mostrada, parecia existir.

De sua parte, na visita à biblioteca do MEC, em Brasília, e ao Acervo histórico do MEC, também tive muita dificuldade para encontrar a documentação sobre os projetos financiados em educação no Brasil. A biblioteca do MEC é bem localizada e organizada, mas pequena, e com material bastante reduzido, sem possuir documentos primários. O lugar deles seria no Acervo Histórico do MEC. Esse pude visitar pessoalmente em outubro de 2010. A visita foi uma descoberta ao mesmo tempo triste e feliz. Feliz, pois apesar da minha falta de conhecimento anterior, há uma série de documentos guardados sobre a história do Ministério da Educação a serem estudados. A falta de estrutura, contudo, não ajuda para que ele seja conhecido e mais utilizado por pesquisadores. Localizado literalmente em um galpão próximo, mas isolado, dos prédios principais do Ministério da Educação, o Acervo Histórico do MEC – que mais parece uma garagem (ou um galpão mesmo) - possui centenas de caixas

⁵²³ Nem o acesso ao prédio do Banco Mundial é público, sendo apenas autorizado por funcionários que lá trabalham e que, se assim o desejarem, se responsabilizam por visitantes externos.

de documentos aglomeradas, esperando vontade política e recursos para que estejam efetivamente disponíveis. Apesar da recepção calorosa de um funcionário extremamente disponível, que não sabia o que fazer para ajudar mais, o acervo, no entanto, carece de estrutura mínima. Do catálogo incompleto e em sistema de difícil uso (na época da visita, o catálogo contemplava documentos apenas após o ano de 2000), à falta de meios para auxiliar a pesquisa e cópia do material (computadores atualizados, máquinas fotocopadoras, impressoras etc.), o Acervo histórico do MEC segue esquecido como um tesouro a ser descoberto. A presença de pesquisadores é rara, sendo, segundo relato do funcionário, de em torno uma pessoa por mês, quando muito.

Não é a toa que, possivelmente, o acervo de documentos sobre os projetos do Banco Mundial em educação que melhor complementa o material disponibilizado pelo site da própria organização foi recolhido, a muito custo, nos corredores do MEC por uma das suas ex-funcionárias na década de 1980 que se interessou em analisar as relações entre o Banco Mundial e o Brasil, instigada com os rumos que as negociações entre o Banco e o governo brasileiro tomavam no setor educacional, com a anuência dos funcionários e até ministros do setor no período. Felizmente, ela é autora de um dos primeiros e mais citados estudos sobre a atuação do Banco Mundial no setor educacional brasileiro, como abordo na terceira parte do trabalho, e as conclusões do seu estudo estão disponíveis.

ANEXO II

Empréstimos acumulados por país

Empréstimos acumulados^a por país - BIRD e AID | Exercício financeiro 1945–2010^b

Milhões de dólares

País	BIRD		AID		BIRD e AID	
	Número	US\$	Número	US\$	Número	US\$
Afganistão			68	2.310,4	68	2.310,4
África (região)	12	265,9	43	3.776,1	55	4.042,0
Albânia	6	131,6	62	949,9	68	1.081,5
Argélia	71	5.765,8			71	5.765,8
Angola			21	828,6	21	828,6
Argentina	152	27.055,9			152	27.055,9
Armênia	7	149,6	53	1.176,0	60	1.325,6
Austrália	7	417,7			7	417,7
Áustria	9	106,4			9	106,4
Azerbaijão	12	1.936,6	35	1.042,2	47	2.978,8
Bahamas	5	42,8			5	42,8
Bangladesh	1	46,1	218	15.084,5	219	15.130,6
Barbados	13	153,4			13	153,4
Bielo-Rússia	10	685,3			10	685,3
Bélgica	4	76,0			4	76,0
Belize	9	86,2			9	86,2
Benin			69	1.350,3	69	1.350,3
Butão			19	188,4	19	188,4
Bolívia	15	314,3	82	2.107,0	97	2.421,3

Bósnia e Herzegovina	4	175,0	57	1.199,6	61	1.374,6
Botsuana	22	895,8	6	15,8	28	911,6
Brasil	359	47.445,7			359	47.445,7
Bulgária	40	2.932,8			40	2.932,8
Burquina Faso		1,9	82	2.450,4	82	2.452,3
Burundi	1	4,8	69	1.480,2	70	1.485,0
Camboja			36	831,5	36	831,5
Camarões	45	1.347,8	41	1.636,7	86	2.984,5
Cabo Verde			26	290,4	26	290,4
Caribe	4	83,0	3	52,0	7	135,0
República da África Central			33	577,4	33	577,4
América Central (região)			1	8,0	1	8,0
Ásia Central (região)			1	25,0	1	25,0
Chade	1	39,5	50	1.086,6	51	1.126,1
Chile	74	4.115,8		19,0	74	4.134,8
China	252	37.905,2	71	9.946,7	323	47.851,9
Colômbia	209	17.874,1		19,5	209	17.893,6
Comores			22	145,7	22	145,7
República Democrática do Congo	7	330,0	83	4.688,5	90	5.018,5
República do Congo	10	216,7	23	503,8	33	720,5
Costa Rica	45	1.636,0	0	5,5	45	1.641,5
Costa do Marfim	62	2.887,9	35	2.952,5	97	5.840,4
Croácia	41	2.963,9			41	2.963,9

Chipre	29	404,8			29	404,8
República Tcheca	3	776,0			3	776,0
Dinamarca	3	85,0			3	85,0
Djibouti			23	193,0	23	193,0
Dominica	3	6,6	5	22,6	8	29,1
República Dominicana	47	1.792,9	3	22,0	50	1.814,9
Equador	82	3.240,0	5	36,9	87	3.276,9
Egito	87	9.812,1	41	1.984,0	128	11.796,1
El Salvador	45	2.032,6	2	25,6	47	2.058,2
Guiné Equatorial			9	45,0	9	45,0
Eritreia			15	548,9	15	548,9
Estônia	8	150,7	0	0,0	8	150,7
Etiópia	12	108,6	108	8.834,2	120	8.942,8
Fiji	12	152,9			12	152,9
Finlândia	18	316,8			18	316,8
França	1	250,0			1	250,0
Gabão	16	267,0			16	267,0
Gâmbia			34	304,0	34	304,0
Geórgia	4	275,0	48	1.147,5	52	1.422,5
Gana	9	187,0	136	6.440,7	145	6.627,7
Grécia	17	490,8			17	490,8
Granada	7	26,5	5	42,3	12	68,8
Guatemala	52	2.695,6			52	2.695,6
Guiné	3	75,2	65	1.430,0	68	1.505,2
Guiné-Bissau			30	343,9	30	343,9
Guiana	12	80,0	22	355,3	34	435,3

Haiti	1	2,6	61	1.015,7	62	1.018,3
Honduras	33	717,3	52	1.862,3	85	2.579,6
Hungria	41	5.660,8			41	5.660,8
Islândia	10	47,1			10	47,1
Índia	232	44.371,6	286	38.720,2	518	83.091,8
Indonésia	291	38.214,4	53	2.875,3	344	41.089,7
República Islâmica do Irã	48	3.413,1			48	3.413,1
Iraque	7	406,2	5	508,5	12	914,7
Irlanda	8	152,5			8	152,5
Israel	10	254,5			10	254,5
Itália	8	399,6			8	399,6
Jamaica	78	2.096,1			78	2.096,1
Japão	31	862,9			31	862,9
Jordânia	66	2.910,2	15	85,3	81	2.995,5
Cazaquistão	35	5.476,9			35	5.476,9
Quênia	45	1.180,7	102	5.357,7	147	6.538,4
República da Coreia	112	15.472,0	6	110,8	118	15.582,8
Kosovo			15	86,3	15	86,3
Quirguistão			48	894,1	48	894,1
Laos			59	1.038,2	59	1.038,2
Letônia	21	842,5			21	842,5
Líbano	22	1.255,1			22	1.255,1
Lesoto	2	155,0	39	480,9	41	635,9
Libéria	19	156,0	26	750,7	45	906,7
Lituânia	17	490,9			17	490,9
Luxemburgo	1	12,0			1	12,0

Macedônia	30	735,2	15	378,7	45	1.113,9
Madagascar	5	32,9	105	3.380,9	110	3.413,8
Maláui	9	124,1	93	2.726,7	102	2.850,8
Malásia	87	4.145,6			87	4.145,6
Maldivas			13	139,9	13	139,9
Mali		1,9	86	2.506,7	86	2.508,6
Malta	1	7,5			1	7,5
Mauritânia	3	146,0	60	929,0	63	1.075,0
Ilhas Maurício	40	757,7	4	20,2	44	777,9
México	225	48.597,8			225	48.597,8
Moldávia	9	302,8	30	510,6	39	813,4
Mongólia			34	498,1	34	498,1
Montenegro	4	48,5	9	75,0	13	123,5
Marrocos	150	10.790,3	3	50,8	153	10.841,1
Moçambique			67	3.790,5	67	3.790,5
Mianmar	3	33,4	30	804,0	33	837,4
Namíbia	2	15,0			2	15,0
Nepal			98	3.026,9	98	3.026,9
Holanda	8	244,0			8	244,0
Nova Zelândia	6	126,8			6	126,8
Nicarágua	27	233,6	51	1.546,0	78	1.779,6
Niger			67	1.580,2	67	1.580,2
Nigéria	84	6.248,2	56	6.678,0	140	12.926,2
Noruega	6	145,0			6	145,0
Organização dos Estados do Caribe Oriental ^c	3	11,8	3	32,2	6	43,9
Omã	11	157,1			11	157,1

Paquistão	92	7.600,2	153	12.519,4	245	20.119,6
Panamá	57	1.809,6			57	1.809,6
Papua Nova Guiné	35	786,6	13	220,0	48	1.006,6
Paraguai	48	1.205,6	6	45,5	54	1.251,1
Peru	119	8.784,5			119	8.784,5
Filipinas	180	13.558,2	5	294,2	185	13.852,4
Polónia	47	10.275,8			47	10.275,8
Portugal	32	1.338,8			32	1.338,8
Romênia	89	8.154,0			89	8.154,0
Rússia	64	13.856,1			64	13.856,1
Ruanda			75	1.905,3	75	1.905,3
Samôa			15	122,1	15	122,1
São Tomé e Príncipe			14	90,5	14	90,5
Senegal	19	164,9	106	3.091,2	125	3.256,1
Sérvia	11	865,3	19	689,0	30	1.554,3
Seychelles	3	19,7			3	19,7
Serra Leoa	4	18,7	43	949,1	47	967,8
Singapura	14	181,3			14	181,3
Eslováquia	9	424,6			9	424,6
Eslovênia	5	177,7			5	177,7
Ilhas Salomão			13	65,1	13	65,1
Somália			39	492,1	39	492,1
África do Sul	14	4.052,8			14	4.052,8
Espanha	12	478,7			12	478,7
Sri Lanka	12	210,7	103	3.900,1	115	4.110,8
São Cristóvão e Nevis	5	23,5		1,5	5	25,0

Santa Lúcia	12	36,9	2	54,6	14	91,6
São Vicente e Granadinas	5	12,0	1	18,2	6	30,1
Sudão	8	166,0	47	1.352,9	55	1.518,9
Suazilândia	12	104,8	2	7,8	14	112,6
Síria	16	579,6	3	47,3	19	626,9
China	14	329,4	4	15,3	18	344,7
Tadjiquistão			37	541,3	37	541,3
Tanzânia	17	318,9	142	8.197,0	159	8.515,9
Tailândia	119	8.106,7	6	125,1	125	8.231,8
Timor-Leste			9	33,1	9	33,1
Togo	1	20,0	48	1.007,7	49	1.027,7
Tonga			6	28,2	6	28,2
Trinidad e Tobago	22	333,6			22	333,6
Tunísia	131	6.028,3	5	69,8	136	6.098,1
Turquia	169	32.506,0	10	178,5	179	32.684,5
Turcomenistão	3	89,5			3	89,5
Uganda	1	9,1	108	6.195,7	109	6.204,8
Ucrânia	41	6.702,6			41	6.702,6
Uruguai	63	3.195,8			63	3.195,8
Uzbequistão	13	554,1	7	341,5	20	895,6
Vanuatu			5	18,9	5	18,9
Venezuela	40	3.328,4			40	3.328,4
Vietnã	2	700,0	94	10.810,2	96	11.510,2
Iêmen			153	3.073,0	153	3.073,0
Iugoslávia	89	6.090,7			89	6.090,7
Zâmbia	27	679,1	66	3.043,2	93	3.722,3

Zimbábue	24	983,2	12	662,0	36	1.645,2
Total	5.530	523.632,6	4.822	221.190,2	10.352	744.822,8

Nota: espaços em branco = zero.

a. Ano fiscal 2005, financiamentos incluem garantias de financiamento e instalações. Operações financeiras adicionais e suplementares (com exceção para projetos expandidos com financiamento adicional) não são contabilizadas como operações de empréstimos separadas, embora estejam incluídas no valor total.

b. Operações conjuntas do BIRD-AID são contabilizadas apenas uma vez, como operações do BIRD. Quando mais de um empréstimo for feito para um único projeto, a operação é contabilizada apenas uma vez. Compromissos com projetos regionais são classificados nesta tabela como projetos regionais e não contam individualmente como compromissos dos países envolvidos no projeto regional. O quadro exclui os subsídios de HICP no valor de US\$45.5 milhões para a Costa do Marfim no ano fiscal de 2009.

c. OECS (OECS) = Organização dos Estados do Caribe Oriental.

Fonte: *The World Bank Annual Report 2010*. Disponível em <<http://go.worldbank.org/WT5JEWJRJA0>>, acesso em 24/09/2011.

Este livro analisa sociologicamente a atuação de uma das mais influentes organizações internacionais da segunda metade do século XX, ou, como seria mais adequado, um organismo financeiro internacional, o Banco Mundial, a partir das suas proposições para uma área específica, a da educação.

O primeiro objetivo é analisar o crescimento da importância do Banco Mundial como organismo promotor de políticas, ideias e práticas transnacionais em educação ao longo da segunda metade do século XX. Interessa-me analisar, mais pontualmente, tanto o caminho que tornou possível ao Banco Mundial assumir uma posição central, sobretudo a partir da década de 1990, considerando as estratégias, mecanismos e recursos fundamentais utilizadas nesse processo, quanto, complementarmente, analisar de que modo isso se manifesta mais pontualmente na definição substancial de políticas, práticas e, sobretudo, valores educacionais.

O segundo objetivo é o de investigar a atuação do Banco Mundial no setor educacional brasileiro. Apesar da sua ambição de atuação planetária e do tratamento generalizante, no nível do discurso, aos diversos países, a importância que o Banco Mundial tem em cada contexto nacional é bastante variável. Além de ser frequente a diferença entre a fase de “formulação” e a de “implementação” em qualquer ação que envolva políticas públicas e mudança de estruturas organizacionais, o que não se restringe ao caso do BIRD nem do Brasil, a importância desse organismo em cada país também está relacionada a outras questões. Entre elas, algumas mais explícitas – como a quantidade de recursos que empresta, o tamanho e tempo de duração dos projetos, o percentual dos seus empréstimos quando em comparação aos recursos que o próprio país investe em cada área, do aparato institucional e nível de capacidade técnica do corpo de funcionários do governo local, presença de outros bancos de desenvolvimento na região, etc. –, e outras mais implícitas, mas tão ou mais relevantes, que envolvem não apenas interesses políticos e econômicos pontuais, mas convergências de agendas, estruturas e ideias.



NAVEGANDO