

Unesp  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
Campus de Franca - SP

JORGE LUIZ PIGINI DE FREITAS

Do Banco Mundial ao FUNDEF – A difusão de normas internacionais e a criação
do fundo de financiamento público da educação no Brasil



FRANCA – S.P.
2019

JORGE LUIZ PIGINI DE FREITAS

Do Banco Mundial ao FUNDEF – A difusão de normas internacionais e a criação
do fundo de financiamento público da educação no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Unesp/Franca.

Linha de pesquisa: Instituições, Governança e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Cepaluni

FRANCA – S.P.
2019

*À Ana Carolina.
Te amo, mocinha!*

AGRADECIMENTOS

É chegado o término de mais uma etapa em minha vida. Foram 24 meses de preocupação, felicidade, amor e dedicação. Tenho por costume acreditar que todo fim é sempre um novo começo e, por isso, este não é o momento de parar, mas sim de se fortalecer, tomar um fôlego e seguir adiante.

Ao contrário do momento anterior, no qual concluí a minha graduação depois de quatro anos distantes de minha casa, no mestrado as dificuldades foram outras, porém totalmente superadas com a ajuda de todos estes que serão citados neste pequeno espaço físico do trabalho, mas gigante no coração.

Morar a 550 km de Franca e viajar todos os finais de semana para assistir às aulas, trabalhar e ao mesmo tempo estudar para conseguir apresentar trabalhos e, finalmente, esta dissertação, só foi possível, pois eu pude contar com pessoas especiais o tempo todo, sem exceção.

Em primeiro lugar, agradeço a quem nunca me desamparou e sempre me acompanhou a cada viagem, a cada aula, a cada leitura, a cada momento. Sou grato e honrado por ter Jesus em minha vida, cujos mandamentos busco seguir na minha vida sempre com respeito e amor ao próximo.

Agradeço também a meus pais, José Luiz e Maria Ermides, pela dedicação em me levar e me trazer semanalmente às rodoviárias, mesmo nas madrugadas, além de me permitir estudar e desenvolver o trabalho sem me preocupar com situações alheias, privilégio de poucos neste país, infelizmente.

Agradeço também ao meu amor, Ana Carolina, por permanecer o tempo todo ao meu lado e por me fazer a pessoa mais feliz do mundo. De sorte na vida eu não posso reclamar.

Também tenho gratidão por seus pais, José e Lisete, que me acolheram em sua casa em todos os finais de semana e me ajudaram durante todo o mestrado, inclusive neste momento de defesa da minha dissertação.

Agradeço à minha família (meu irmão, meus tios e minha avó) por estar sempre ao meu lado e contribuir para a realização deste trabalho.

Agradeço também ao professor Gabriel Cepaluni, que me acompanha desde a graduação, abriu-me as portas deste mestrado e me orientou perfeitamente em direção a este trabalho. Espero que eu possa retribuir de alguma forma as oportunidades dadas e a confiança depositada em mim.

Também sou grato aos professores Luís Alexandre Fuccille e Feliciano de Sá Guimarães, que em minha qualificação fizeram comentários bastante construtivos e me ajudaram a chegar a este trabalho que agora volto a apresentar-lhes.

Aos colegas de mestrado, agradeço por tornarem as aulas mais fáceis e divertidas, mesmo durante o cansaço que uma semana de trabalhos e viagem sempre nos propiciava.

Por fim, sou grato também a todos aqueles que torceram por mim. Tenho o sentimento de que estou bem acompanhado e contarei com apoio seja qual for o projeto desenvolvido a seguir.

Que Deus possa retribuir toda ajuda, paciência e dedicação que gastaram por mim.

A todos, meu muito obrigado!

RESUMO

Este estudo analisa a relação do Banco Mundial com as políticas educacionais durante os dois governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). A partir da teoria de difusão de normas internacionais, encontramos convergências ideológicas entre as recomendações internacionais da época e os princípios usados para a elaboração dos fundos de financiamento público para a educação, especialmente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Para conduzir nossa investigação, analisamos documentos do Banco Mundial, além de artigos e livros que discorrem sobre a perspectiva histórica e institucional do Banco frente a questões sociais de países em desenvolvimento. Também examinamos uma entrevista de Paulo Renato Souza, então ministro da educação no governo FHC. Concluimos que há uma grande relação ideológica entre as recomendações da instituição para a educação de países em desenvolvimento e as políticas públicas educacionais de Fernando Henrique Cardoso, especialmente na elaboração e aplicação do FUNDEF.

Palavras-chave: Banco Mundial, educação, políticas públicas, FUNDEF

ABSTRACT

This study analyzes the relationship between the World Bank and the educational policies during the two Fernando Henrique Cardoso's administrations (1995-2000). With a theoretical focus on the diffusion of the norm, we sought to find ideological relations between World Bank's international recommendations and the principles for the elaboration of the funds of the FUNDEF – a Brazilian educational public policy. To investigate our topic, we analyzed World Bank's documents, as well as articles and books that discuss the Bank's historical and institutional perspective on social issues in developing countries. We also analyzed an interview of Paulo Renato Souza, then Cardoso's minister of education. We concluded that there is an ideological relationship between the institution's recommendations for the education in developing countries and the educational policies of Fernando Henrique Cardoso, especially in the elaboration and implementation of FUNDEF.

Keywords: World Bank, education, public policies, FUNDEF

Sumário

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - Difusão de Normas Internacionais.....	3
1.1. O que são Normas Internacionais e como se difundem.....	6
1.2 De onde as normas vêm?.....	12
CAPÍTULO II - O Banco Mundial como difusor de normas internacionais.....	18
2.1 - O Banco Mundial e a as mudanças de paradigmas da instituição: de seu surgimento até o final da Guerra Fria	18
2.2 - O mundo globalizado: a atuação do Banco Mundial do contexto neoliberal pós-Guerra Fria e da Reforma do Estado.	36
2.3 - A construção histórica e a diversificação da <i>expertise</i> do Banco Mundial.....	41
2.4 - O Terceiro Setor: a legitimidade e o apoio na difusão de normas internacionais pelo Banco Mundial	46
CAPÍTULO III – O Banco Mundial e as políticas educacionais do governo de Fernando Henrique Cardoso	50
3.1 - A relação entre os fundos de financiamento do Brasil e o Banco Mundial	55
3.1.1 - O ciclo de vida dos Fundos de Financiamento dentro do Banco Mundial.....	56
3.1.2 - Os componentes domésticos brasileiros.....	63
RESULTADOS	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70

INTRODUÇÃO

Com o surgimento das organizações internacionais que permitiram uma maior cooperação entre os Estados, foi possível, também, que normas e conceitos ultrapassassem fronteiras e se internacionalizassem.

Naturalmente, algumas instituições ganharam maiores destaques por sua tendência a ingerir nos assuntos domésticos de Estados. Dentre elas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que surgiram com o intuito de ajudar na reconstrução da Europa devastada pela guerra, e, posteriormente, voltaram suas atenções para o desenvolvimento de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

Com o crescimento de ambas as instituições e a aproximação com os países periféricos por parte delas, foi possível enxergar reflexos de políticas públicas aplicadas a partir de recomendações de ambas as instituições. Assuntos econômicos, sociais, educacionais e, atualmente, ambientais, são tratados, principalmente, no âmbito do Banco Mundial, reconhecidamente mais aberto que o FMI.

Com isso, governo mais abertos à ajuda do capital internacional, como ocorreu com o Brasil em grande parte do século passado, contraíram empréstimos com a finalidade de financiar seu próprio desenvolvimento econômico. Em contrapartida, as recomendações do Banco Mundial foram mais bem aceitas, o que permitiu criar um cenário de instituições internacionais influentes e difusora de normas e conceitos estatais.

Dentre todas as áreas de atuação do Banco Mundial, focaremos na educação. A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, foi possível enxergar uma grande aproximação com a instituição internacional, muito em razão das características econômico-liberais do governo, favoráveis a maior abertura do Estado e a políticas de privatizações.

Desse modo, quando as recomendações do Banco Mundial para a educação ganham força e se tornam documento oficial com estratégias, o governo FHC decide criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), além de outras políticas públicas educacionais que iam ao encontro do pretendido pela instituição internacional.

Embora haja trabalhos que levantem a relação entre as recomendações feitas pelo Banco Mundial para a educação e as políticas educacionais do Brasil, especialmente no governo de FHC, o que buscaremos desta vez é comprovar esta relação a partir da teoria de difusão de normas internacionais para entender todo o caminho feito pelos preceitos

do fundo de financiamento público da educação desde o início de seu debate no âmbito do Banco Mundial até a promulgação da lei que criou o FUNDEF.

Dessa forma, queremos demonstrar de que forma seus alicerces do FUNDEF foram estabelecidos pelo governo brasileiro e como se transformou de uma mera recomendação a uma política pública tão importante em apenas dez anos.

Para isso, partiremos do princípio de que as recomendações de fundos de financiamento público para a educação podem ser consideradas normas, já que indicaram padrões a serem seguidos para elaboração e execução de processos educacionais domésticos. O fato de o FUNDEF ser uma política pública de fundo de financiamento, garante a este trabalho não só o seu lugar na área de Relações Internacionais, mas também, e principalmente, na temática de políticas públicas.

Ressaltamos a importância deste trabalho para a contribuição das políticas públicas, haja vista que a teoria aqui utilizada poderá ser adaptada para o debate das políticas sociais de outros setores além da educação. Com o mundo globalizado e a estreita relação entre Estado e organismos internacionais (sejam eles governamentais ou não), o fluxo de padrões que são internacionalizados como normas tem se intensificado e influenciado na tomada de decisões domésticas.

Nossa hipótese é, portanto, que os conceitos-base do FUNDEF se aproximam ideologicamente dos conceitos recomendados pelos burocratas do Banco Mundial para a Educação. Examinaremos essa hipótese a partir da análise de documentos do Banco Mundial, para conhecermos quando os fundos de financiamento se tornaram recomendações da instituição, além de outras fontes secundárias, que nos ajudam a enxergar a existência de uma relação ideológica entre o governo brasileiro da época, de Fernando Henrique Cardoso, e o caminho tomado pelas políticas educacionais do país durante o seu mandato.

Nosso trabalho se dividirá em três capítulos. No primeiro dele, estudaremos a teoria da difusão de normas internacionais, fundamental para que conheçamos de que maneira uma norma surge, é moldada e se internacionaliza em direção a outros atores internacionais.

Em seguida, estudaremos o Banco Mundial e seu histórico, para que possamos entender como a instituição surgiu e se fortaleceu no cenário internacional. Além disso, examinaremos neste capítulo o crescimento da influência internacional do Banco Mundial, já que a instituição se tornou um exemplo de presença ideológica e financeira e passou a

recomendar normas e procedimentos principalmente a países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil.

Além disso, é nesse segundo capítulo que também demonstramos a maior abertura do Banco Mundial, o que nos permite enxergar a abrangência da instituição para áreas além das econômicas, mas também a participação de instituições não-governamentais e outros atores, que passam a dar sugestões e debater maneiras de atuação da instituição no âmbito internacional.

No terceiro capítulo, demonstraremos a relação entre o Banco Mundial e a educação, que passou a se fortalecer a partir da entrada de Robert McNamara como presidente da instituição. Em seguida, examinaremos nossa hipótese a partir de uma aplicação da Teoria de Difusão de Normas Internacionais à análise de documentos do Banco Mundial e do Brasil, especialmente quando da criação de políticas educacionais do governo FHC, momento em que os fundos de financiamento da educação básica surgiram.

Por fim, a nossa conclusão é de que o FUNDEF foi criado a partir de normas difundidas pelo Banco Mundial. É importante ressaltar que não buscamos afirmar que o Banco Mundial foi o grande influenciador deste projeto educacional no Brasil, mas que apenas os conceitos propagados internacionalmente pela instituição alcançaram o âmbito doméstico das políticas educacionais no Brasil.

CAPÍTULO I - Difusão de Normas Internacionais

O fenômeno da globalização impulsionou a relação entre Estados e demais atores internacionais. Com a facilitação do fluxo de informação entre países, os atores estatais se tornaram cada vez mais interdependentes e as normas, ideias e interesses presentes no cenário internacional passaram a afetar seus respectivos contextos domésticos.

Gillardi (2012) considera que a interdependência é um vetor fundamental para a difusão de normas internacionais. Simmons, Dobbin e Garrett (2006, p. 787) estabelecem que o fenômeno de difusão de políticas se torna perceptível quando as decisões de um governo são condicionadas por escolhas políticas feitas anteriormente por outros países.

Ao analisarmos a literatura, podemos perceber que o fenômeno de difusão de normas é bastante antigo. É possível acompanhar até mesmo domesticamente um fenômeno de difusão de normas, conceitos e ideias, propagados para outros estados após o sucesso e sua aplicação em um modelo definido anteriormente.

No Brasil, por exemplo, o Orçamento Participativo (OP) é um importante modelo de difusão de normas internacionais. Marcado por sua primeira experiência numa capital brasileira, Porto Alegre, em 1989, o OP surgiu como uma tentativa de aumentar a participação democrática na tomada de decisão municipal ou, como indica Osmany Porto de Oliveira, “como uma política de participação social, cujo objetivo é incluir a população no processo de alocação orçamentária” (2016, p. 19). Posteriormente, propagou-se por vários municípios brasileiros e alcançou reconhecimento internacional como um importante meio de participação popular.

O foco deste trabalho, a difusão de normas por meio de organizações internacionais (OIs) não passa despercebido na análise do Orçamento Participativo, e Porto de Oliveira (2016, p. 228) considera, inclusive, que sua participação foi fundamental para que esta política pública alçasse voos maiores e chegasse a mais de 2600 cidades no mundo em 2013, uma evolução de mais de 1000% em apenas dez anos.

A literatura de difusão de normas indica que é necessário um ambiente que sirva de laboratório para teste de novas políticas. Ignácio Ramonet (2001, p. 01) afirma que, no caso do OP, Porto Alegre foi seu grande laboratório, responsável pela primeira aplicação e que, somente após vê-la bem-sucedida, espalhou-se por todo o país. Já internacionalmente, o Estado é o grande laboratório de aplicação de normas.

A difusão de normas, portanto, é vista como a “transferência de políticas” ou, em outras palavras, a forma com que uma ideia criada e testada em um certo sistema

político - leia-se Estado no caso internacional - é adaptada e praticada em algum outro sistema distinto.

Tanto a globalização como a democratização, processos que ocorreram principalmente a partir do final da década de 80, são dois grandes facilitadores da difusão de normas internacionais. Naturalmente, em países democráticos, a permeabilidade e a aceitação de normas se tornam mais fáceis se comparados com regimes totalitários.

Dessa forma, a soma entre a divulgação generalizada de informações - resultado da globalização - com o aumento da permeabilidade dos Estados a partir, principalmente, da terceira onda de democratização, indicada por Huntington (1996), abriu caminho para que normas, ideias e concepções pudessem se espalhar por todo o mundo e se adaptar conforme o contexto doméstico dos países.

Diferentemente do que acontece internamente, no âmbito internacional há inúmeras instituições que potencializam a difusão de normas. Formadas por Estados e, em alguns casos, por ONGs, as OIs são a forma mais institucionalizada de cooperação internacional e fazem parte “de um conjunto maior de instituições que garantem uma certa medida de governança global” (Herz *et all*, 2015).

Mas, além de equilibrar as forças no sistema internacional, as organizações internacionais também servem de vetores para propagação de normas por meio de seus membros. Martha Finnemore reconhece as OIs como instigadoras das mudanças internas em áreas como desenvolvimento, redução da pobreza e igualdade de gênero (Finnemore, 1993). A autora utiliza um exemplo claro da atuação do Banco Mundial - Organização Internacional criada ao final da II Guerra Mundial - para a difusão de normas em prol da redução da pobreza e da melhora do desenvolvimento social no contexto doméstico dos países. Em outro caso parecido, Checkel *et all* (2003) analisou a disseminação de normas de direitos humanos por toda a Europa a partir de reuniões internacionais realizadas pelo Conselho da Europa.

Um caso bastante interessante e que envolve diretamente o Brasil foi a atuação da ONU quando da criação da MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti). Iago Gama Drumond discorre que o termo “estabilização” marcou um inédito passo nas Operações de Paz da ONU e contou com a ajuda do Brasil para que viesse a ser considerada uma nova norma internacional (Drumond, 2018, p. 01).

Drumond argumenta que, a partir do final da Guerra Fria, vários foram os conceitos que surgiram para delimitar a forma de atuação de Operações de Paz (PKO) realizadas pela ONU, como *peacebuilding* (construção da paz), *peacemaking*

(pacificação) e *peacekeeping* (manutenção da paz). Entretanto, com a criação da MINUSTAH, operação liderada pelo Brasil, uma nova norma com um novo significado passou a fazer parte da agenda de PKOs (Drumond, 2018, p. 02).

Robert Muggah (2013) não somente considera “estabilização” como uma nova norma nas agendas de paz como também a define como conjunto de práticas que buscam a promoção da segurança estatal e individual, a criação de condições para a recuperação, além do fortalecimento de arranjos políticos até então ausentes.

Dessa forma, é possível perceber que normas são formadas em certos cenários específicos e propagadas internacionalmente com ajuda dos Estados a partir das organizações internacionais.

1.1. O que são Normas Internacionais e como se difundem

Para entendermos melhor como funciona a difusão de normas internacionais, é importante que se discorra sobre alguns conceitos básicos do tema. Não há uma definição unificada sobre o real significado de normas, entretanto, a parte mais importante da literatura, tanto dentro das Relações Internacionais como da Teoria Social, entende que norma é “um conjunto de padrões e comportamentos e identidades de um determinado grupo social que orienta práticas e expectativas sobre atitudes de um indivíduo ou conjunto de indivíduos em um determinado ambiente e contexto social” (Drumond, 2018, p. 04).

Desse modo, definimos norma internacional um conjunto de padrões que norteiam determinadas práticas de um Estado ou de um ator não governamental tanto dentro do Sistema Internacional (SI) quanto em seu âmbito doméstico. Esse “conjunto de padrões” é difundido, no sistema internacional, por meio das organizações internacionais, como visto acima com a ONU e o Banco Mundial.

No entanto, uma norma não surge nem é difundida por acaso. Estudos levantados anteriormente demonstram a existência de um “ciclo de vida” da norma, que se caracteriza por todo o caminho realizado para que as normas surjam no sistema internacional alcancem a aplicação práticas nos Estados.

Finnemore e Sikkink (1998) indicam a existência de três estágios até que a norma se torne uma real possibilidade de transformação do comportamento estatal. Em primeiro lugar, trata-se da forma com que a norma é criada e como emerge no Sistema Internacional; posteriormente, a forma como que é difundida para que todos os outros

Estados possam observar a sua aplicação e, por fim, a maneira com que é internalizada e aplicada em seu âmbito doméstico.

Engendler (2017) faz uma análise sobre esses três estágios, a qual traremos para este trabalho de forma a elucidar este ciclo de vida da norma. Inicialmente, a criação de uma norma se dá após um processo de contestação das normas vigentes até então. Por meio de um embate de ideias e princípios, uma nova forma de enxergar um tema relativamente antigo possibilita a alteração de seu significado e, provavelmente, de seus resultados. Dessa forma, a norma surge como forma para justificar o comportamento frente a um contexto específico com a finalidade de se encontrar um método alternativo de resolução.

Nicole Deitelhoff e Lisbeth Zimmermann (2013) indicam que há duas formas de contestação de uma norma: a primeira diz respeito à forma de aplicação da norma - isto é, a forma com que uma norma reconhecidamente válida pode ser aplicada em sistemas concretos já existentes -, enquanto a segunda, à validade da mesma - ou seja, a contestação da norma em si, como principalmente seus princípios originais e os preceitos morais de seus agentes criadores.

Naturalmente, uma contestação não necessariamente destrói a norma questionada. Esse processo de contestação pode servir também para moldar alternativas que revitalizam a própria norma contestada (Drumond, 2018, p. 6). Ou seja, a contestação pode ser usada como forma de negociação de demandas que não necessariamente buscam que uma nova norma se estabeleça, mas, sim, que a existente seja reafirmada sobre novas bases preceituais.

O segundo estágio deste “ciclo de vida” da norma é a sua difusão. Inicialmente, após alcançar seu ponto de inflexão, a norma passa por uma série de eventos afirmativos, que buscam corroborar a sua importância. Assim, esses eventos servem para alterar o comportamento estatal a partir dos resultados emitidos pela nova norma (Lutz e Sikkink, 2001, p. 04). Como os Estados sobrevivem em uma “sociedade internacional” (Bull, 2002), a socialização da norma é facilitada por um conjunto de identidades e valores comuns, intensificado cada vez mais pelo fenômeno da globalização.

Gillardi (2012) indica que há quatro formas de difusão de normas internacionais. A primeira delas - a coerção - se dá por meio da pressão que Estados ou OIs poderosos exercem para que governos fracos adotem certas políticas. A “troca forçada” de favores é um mecanismo de disfarce em favor desta coerção que ocorreu principal com a atuação do Fundo Monetário Internacional na segunda metade do século passado.

A segunda forma de difusão de normas é a competição - ou concorrência, que seria a forma com que países reagem ao comportamento de outros Estados para atrair ou reter recursos econômicos. Para ilustrar esta forma de difusão de normas, Gillard (2012) cita a concorrência fiscal, marca do final do século passado quando Estados buscavam atrair investimentos de grandes empresas transnacionais. Nesse caso, as normas difundidas são tanto pela melhora da qualidade de vida quanto pela realização de leis mais fortes que impeçam o sistema abusivo de exploração de mão-de-obra e de recursos ambientais por estas empresas.

À terceira forma de difusão ocorre por meio do “aprendizado”. Essa é, provavelmente, a forma mais utilizada nos dias de hoje, já que se aproveita de exemplos bem-sucedidos em outros países para a difusão por todo o Sistema Internacional. A vantagem desta forma de difusão é que ela quase sempre está corroborada não somente por uma tentativa bem executada de implementação da norma como também por inúmeros relatórios de especialistas, que avaliaram a norma por tempo considerável. Obviamente, nem todo parecer é considerado válido, mas a presença de um “nexo causal” entre norma e resultado torna mais segura a sua implementação em seu próprio país (Gillard, 2012).

Por fim, o último modelo de difusão de normas internacionais é a “emulação”, que pode ser definida como o processo pelo qual as normas se difundem a partir de propriedades normativas e socialmente construídas, não por suas características objetivas. Este modelo indica que as normas podem se difundir simplesmente pelo que já foi eficiente, não por sua característica organizacional. Logicamente, esta forma apresenta um grave risco, já que o tomador de decisões passa a olhar a melhor das consequências sem se dar conta se sua estrutura organizacional poderá repetir o sucesso demonstrado por outro país.

A terceira etapa do “ciclo de vida” de uma norma é a sua internalização, momento em que ela começa a fazer parte da lista de ideias e valores estatais (Finnemore e Sicking, 1998, p. 904). Nesse momento de internalização, a norma já está tão familiarizada internacionalmente que dificilmente é contestada.

Com os fenômenos da globalização e da democratização, a aceitação da norma se tornou fato comum na vida estatal. Como discorre Engelender (2017, p. 59), a atenção está toda voltada para o processo de difusão - a segunda etapa do ciclo -, pois é nele que se verifica a viabilidade e a praticidade da norma.

Não faltam críticas às falhas de estudo de difusão de normas internacionais. Checkel (1999), por exemplo, chama atenção para a falta de cuidado com os componentes domésticos ao se analisar a aplicabilidade de uma norma difundida internacionalmente. Essa marginalização dos fatores domésticos demonstra a falta de atenção para com agentes locais, os reais tomadores de decisão e aplicadores de normas. Mesmo com o processo de globalização, é natural que cada Estado mantenha suas particularidades domésticas que podem influenciar tanto positiva quanto negativamente a aplicabilidade e o sucesso de uma norma.

Não somente a própria estrutura doméstica, mas também normas internas já existentes e, muitas vezes, bem enraizadas, influenciam na forma com que uma norma internacional passa a funcionar dentro de um país (Acharya, 2004). A este processo de internacionalização da norma, Acharya critica o conceito inicial de Finnemore e Sicking, para então evocar o que chama de “localização”, que seria “a construção ativa de ideias estrangeiras por atores locais, que resulta em um desenvolvimento de uma congruência significativa com crenças e práticas locais” (2004, p. 245).

Acharya (2004) sugere que há inúmeras questões que podem influenciar o tomador de decisão a “localizar” uma norma, por exemplo, questões de segurança, economia, distribuição de poder ou simplesmente em razão de uma forte e ampla manifestação internacional em prol da norma. Dessa forma, é possível perceber que o tomador de decisão pode adotar uma norma simplesmente para fortalecer a sua identidade ou porque se encontra compelido a se adequar ao contexto internacional (Engelender, 2017, p. 65)

Exemplos empíricos de criação e difusão de normas internacionais não faltam. Drumond (2018) indica que foi exatamente esse processo de contestação que permitiu o surgimento da “estabilização” como norma a ser seguida nas operações de paz das Nações Unidas. A partir da revisão do tradicional princípio de não-intervenção da diplomacia brasileira, o Brasil criou uma nova norma que passou a fazer parte até mesmo da agenda da ONU ao aceitar a utilização de força militar para “manutenção da paz”.

A diferença entre ambos os termos é que, enquanto a imposição de paz acontece por meio de conflitos em terrenos distantes de preceitos de democracia, segurança e acordos políticos, a manutenção ocorre pelo fortalecimento desses ideais já pré-estabelecidos (Drumond, 2018).

Em outras palavras, enquanto o primeiro ocorre a partir da atuação direta das forças armadas, o segundo modelo acontece de forma mais branda na maioria das vezes,

com o auxílio de esportes, músicas, atividades culturais e construção de infraestrutura básica para que a população local possa ter uma vida mais digna (Drumond, 2018).

A forma de atuar do Brasil ficou conhecida como “*Brazilian Way of Peacekeeping*” - ou jeito brasileiro de manter a paz. Não faltaram exemplos para ilustrar a atuação do país em terras haitianas, como, por exemplo, o amistoso realizado pela então seleção pentacampeã mundial com todas as suas principais estrelas em campo em pleno território haitiano.

Em certos momentos, o Brasil precisou lançar mão da força de seu exército, como em confrontos contra grupos armados haitianos, que buscavam o poder da região. Mesmo assim, com a clara declaração de “manutenção da paz” sob os olhos principalmente de sua própria diplomacia e das Nações Unidas, manteve por todo o tempo a legitimidade de sua ação.

Dessa forma, a atuação do Brasil serviu como exemplo para que não só se legitimasse a atuação do país em terras haitianas como também para que as Nações Unidas passassem a usar como modelo de intervenção para estabilização da paz, como foi o caso da MINUSCA (Missão das Nações Unidas para Estabilização Integrada Multidimensional da República Centro-Africana) e da MONUSCO (Missão das Nações Unidas para Estabilização da República Democrática do Congo) (Drumond, 2018, p. 16).

A difusão da norma “estabilização” demonstra claramente o “ciclo de vida” de uma norma. Em primeiro lugar, foi criada a partir de um modelo de contestação pelo Brasil e posta em prática em um país devastado pela guerra, o Haiti. Em seguida, em razão de seu reconhecido sucesso, foi difundida dentro da Organização das Nações Unidas. Por fim, foi adaptada a outras realidades, como nos casos da República Centro-Africana e República Democrática do Congo.

Outro estudo importante sobre normas internacionais foi feito por Monica Herz e Roberto Vilchez Yamato (2018). Em seu artigo, os autores trabalham o conceito de violência na ordem mundial contemporânea a partir de uma ótica de alteração das regras internacionais pós-Guerra Fria e pós-11 de setembro, no qual apresentam cinco definições de regras internacionais: Direito Internacional Humanitário - cujo objetivo é limitar o uso da violência pelo Estado soberano -, Humanitarismo - permeado pelo princípio de “cuidado com pessoas estranhas” -, Direito Internacional dos Direitos Humanos - ilustrado pela Declaração dos Direitos e do Cidadão com o objetivo de assegurar os direitos naturais do homem -, Direito Internacional Penal - “conjunto de regras internacionais concebida tanto para proscriver crimes internacionais como para impor

aos Estados a obrigação de processar e punir pelo menos alguns daqueles crimes” - e Segurança Coletiva - voltado para a manutenção da ordem internacional.

Os autores indicam que são estas as regras internacionais para a violência, mas que elas passaram a sofrer mudanças principalmente após o final da década de 90. Eventos como a Guerra ao Terror e a Bahia de Guantánamo serviram para contestar as normas vigentes até então e abriram espaço para que uma nova narrativa relacionada a violência pudesse ser criada no Sistema Internacional.

A atuação dos Estados Unidos e a posição da ONU em relação às invasões ao Afeganistão e ao Iraque serviram, segundo Herz e Yamato (2018), para o surgimento de um novo debate que colocava em xeque a até então vigente ideia de comunidade global neoliberal, já que as regras de segurança internacional voltaram seu enfoque para questões mais localizadas. Os autores destacam que após o final da década de 90 a Ordem Global passou a direcionar questões humanitárias não apenas para questões emergenciais, mas também a questões estruturais da sociedade, vistas como as causas da violência em si.

Questões como o subdesenvolvimento serviram para ilustrar a falha das regras internacionais, pois passou a ser associado como causa das chamadas “novas guerras”. Dessa forma, um novo paradigma sobre as normas internacionais começou a emergir no Sistema Internacional, que passou a enxergar a importância de sua atuação não apenas na resolução de conflitos, mas também na sua prevenção e na reconstrução de países.

Duffield (2014) indica que as regras de segurança passaram a visar a prevenção, o que resultou numa nova agenda internacional que incentiva a democracia, a pluralidade de instituições e a reconstrução de sociedade e valores locais conforme os valores liberais globalizantes presentes na década de 1990.

A contestação foi a maior força para a alteração das normas internacionais de violência e segurança internacional. Como citam Herz e Yamato (2018, p. 30), houve um sério desafio ao dualismo inter/nacional vigente na época, já que a competência dos Estados passou a ser atenuada por relações cada vez mais não territoriais e poliárquicas. Dessa forma, em razão das falhas demonstradas pelas normas vigentes após situações críticas como o fim da Guerra Fria e o atentado terrorista às Torres Gêmeas, em Nova York, práticas políticas de segurança passaram a vigorar em prol da incumbência coletiva e individual, isto é, o Estado passou não somente a ter autoridade, mas também responsabilidade.

Um importante exemplo de reconstrução de países é ilustrado a partir do caso de Angola, país devastado por três décadas de conflitos armados. Com um sistema de

governo patrimonialista, além de profundas raízes do colonialismo português, foi necessário reconstruir a estrutura do país, como parte das regras de segurança internacional. Tal responsabilidade não coube apenas ao Estado angolano, mas também ao Sistema Internacional.

Embora cessado o conflito, Angola se manteve durante uma “paz instável”, que só se estabilizaria de fato a partir de uma melhoria real das condições de vida de seu povo. Essa estruturação política e social do país resultaria em uma prevenção natural de conflitos, que tendem a surgir numa estrutura mais precária do que numa nova formação política forte e democrática (Pureza, 2005).

Dessa forma, como ilustrado pelo caso angolano, Herz e Yamato (2018) enxergam que está havendo uma verdadeira mudança no conjunto de normas internacionais, que passaram a considerar a necessidade de reconstrução como meio de prevenção de novos conflitos. Este modo de atuação parece muito mais célere e eficaz do que os usados até então nos fracassos humanitários de Ruanda, Srebrenica, Kosovo e Timor Leste, no decorrer da década de 90.

O ataque às Torre Gêmeas, em 2001, é ainda mais grave, pois chamou a atenção para conceitos até então amplamente utilizados em casos de Guerra. Como contam Herz e Yamato (2018), os Estados Unidos buscaram meios para não aplicar a Convenção de Genebra em sua Guerra contra o Terror. Após meses de análise tanto do Departamento de Justiça quanto do de Defesa, chegou-se à conclusão de que as normas da Convenção não se aplicavam a este caso pois se tratava da disputa entre um Estado-nação e uma organização terrorista internacional.

Dessa forma, a Guerra contra o Terror questionou de uma só vez as normas de Direito Humanitário Internacional, já que foram descartados pelos Estados Unidos os preceitos de proteção a prisioneiros de guerra, e a ideia de sociedade global, principalmente pela atuação unilateral dos Estados Unidos e a rejeição à posição da ONU contra a realização do conflito.

1.2 De onde as normas vêm?

Susan Park (2005) sustenta que há várias formas para a realização deste processo de difusão de normas internacionais pelas organizações internacionais. Para a autora, as identidades das OIs não são fixas e que, além de difusoras de normas, elas também são consumidoras de normas. Dessa forma, o comportamento de uma Organização

Internacional é moldado não somente por Estados, mas também por atores não-estatais como organizações não-governamentais (ONGs) e redes de defesa transnacionais.

Uma organização internacional age, naturalmente, de maneira não fixa. Isso significa dizer que ela pode mudar sua própria identidade de acordo com as normas que pretende difundir. Cox e Jacobson (1973, p. 5) definem como identidade a cultura burocrática da organização baseada em seu principal ramo de atuação. Isso significa que a realização de um mandato, bem como a forma com que a organização é percebida no Sistema Internacional interferem diretamente na sua atuação e na forma com que difundem as normas.

Finnemore (1996^a, p. 37) cita dois casos distintos de OIs que receberam normas de atores para depois difundi-las internacionalmente. Em primeiro lugar, a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) foi criada desde seu primeiro momento como uma organização que apoiasse o avanço da ciência dentro de seus Estados-membros. Ou seja, antes mesmo de sua criação, a UNESCO já havia recebido uma série de normas de atores não-estatais que lutavam pelo direito ao incentivo à ciência e assim permanece até os dias de hoje.

O outro caso estudado diz respeito ao Banco Mundial, que, ao contrário da UNESCO, moldou-se de acordo com as intenções de seu corpo burocrático. Em outras palavras, o Banco Mundial, criado inicialmente para ser uma instituição em apoio aos países devastados pela II Guerra Mundial, passa, a partir da segunda metade do século XX, a direcionar todos os seus esforços para o alívio da pobreza e para a redistribuição da riqueza dentro do Sistema Internacional (Finnemore, 1996a, p. 101-114)

Park (2005) destaca que a mudança de comportamento da instituição durante este período não foi resultado apenas das mudanças internas, mas, sim, pela visão de seu novo presidente, o estadunidense Robert McNamara, que ficou durante 13 anos à frente da instituição. McNamara, com seu pensamento desenvolvimentista e com sua experiência de dois mandatos como Secretário Geral dos Estados Unidos, acabou por alterar a identidade do Banco Mundial e sua forma de atuar internacionalmente.

Isso demonstra que, assim como Estados internalizam normas, organizações internacionais também as consomem de alguma forma. No caso da UNESCO, as normas foram passadas por organizações não-estatais, principalmente ONGs, enquanto o Banco Mundial sofreu grande influência de métodos e crenças de seu presidente, ou seja, de um indivíduo e de suas experiências antepassadas.

Novamente, o Orçamento Participativo também foi uma norma que se propagou internacionalmente com a ajuda de organizações internacionais como a ONU, a União Europeia e o Banco Mundial e, assim como as ideias de McNamara, emergiu nas OIs a partir de “embaixadores” ou indivíduos que promoveram ativamente o OP e que desempenharam papel determinante para a sua inserção internacional.

Segundo Porto de Oliveira (2016, p. 225), estes embaixadores foram “verdadeiros ativistas” que circulavam de um país a outro em divulgação desta ideia, que ganhou força a partir da extensão do Fórum Social Mundial para outros lugares em prol da divulgação da ideia.

Nomes como o então prefeito do Rio Grande do Sul, Raul Pont, e, principalmente a presença de Yves Cabannes, coordenador do PGU-ALC (Programa de Gestão Urbana para América Latina e Caribe) foram fundamentais para que o Orçamento Participativo atingisse capitais de países centrais como Roma, Berlim, Paris, Londres e Lisboa, além de países mais pobres como Peru, Equador, Moçambique e Senegal.

Tanto Pont quanto Cabannes atuaram principalmente no âmbito internacional se aproximando de organizações internacionais, o que gerou efetivo resultado para as pretensões de difusão do OP. Porto de Oliveira (2016, p. 231) afirma que “a ONU serviu como uma instituição legitimadora do OP e contribuiu para a sua difusão de forma direta por pelo menos dois canais: a produção de conhecimento e o estímulo às transferências por meio de assistência técnica e encontros internacionais”, o que demonstra de que forma as OIs são fundamentais para a difusão de normas internacionais nos dias de hoje.

Outro exemplo usado por Park para demonstrar como as organizações internacionais internalizam para si as normas foi o estudo realizado por Adler sobre a OSCE (Organização para Segurança e Cooperação da Europa). A OSCE é responsável pela configuração de tratados e convenções feita pelos Estados europeus. Adler afirma que o âmbito da Organização é, na verdade, um canal para transmissão de valores liberais que são difundidos principalmente para a parte oriental do continente (Adler, 1998, p. 132).

Entretanto, Adler não trabalha a forma com que a OSCE recebe essas normas dentro de seu cenário interno para depois internacionalizá-las por todo o continente. Aparentemente, esses conceitos liberais provêm da parte ocidental da Europa, no caso, dos próprios atores estatais, já que sua formação e a maioria de seu corpo burocrática foi, principalmente em seus primeiros anos, formado por europeus ocidentais.

Para Checkel (1999), a forma com que o Conselho da Europa (CoE) atua demonstra que ele não é criador de normas, mas que internaliza normas dispostas principalmente por acadêmicos, ONGs e alguns governos europeus. Essa capacidade que uma OI tem de internalizar interesses diversos e difundi-los através de sua influência cria até mesmo uma função de instrumento amplificador de interesses. Checkel (1999) usa como exemplo o caso de ativistas da Igreja alemã que viam o CoE como uma ferramenta para gerar pressão sobre as elites políticas do país.

O autor então, afirma que as normas podem ser internacionalizadas pelas organizações internacionais por meio da mobilização social entre atores não-estatais e elites políticas. Ele reforça essa sua tese ao analisar o caso alemão, quando houve um aumento de protesto social e mobilização ao final da década de 90 em relação a questões de cidadania e residentes estrangeiros na Alemanha a partir da mídia liberal, de igrejas, sindicatos e cidadãos. Checkel afirma que algumas das prescrições foram incorporadas pelo CoE com uma norma que passou a ser difundida pela organização por todos os países da recém reunificada Europa (Checkel, p. 106).

Naturalmente, essa influência externa só acontece devido à permissibilidade das organizações internacionais. Como cita Park (2006, p. 08), os indivíduos até podem se mover dentro da estrutura, mas é necessário que a instituição permita toda essa movimentação. No caso do Banco Mundial, certamente que a Organização Internacional, situada em Washington, D.C, permitiu que os ideias de McNamara alterasse toda a estrutura burocrática e o compromisso da organização com o Sistema Internacional. Já a Unesco, por sua vez, manteve até hoje a sua estrutura inicial devido a suas características mais fixas e menos abertas a mudanças estruturais

Susan Park conclui que, apesar de criadas por Estados que determinam seu corpo burocrático e sua identidade, as organizações internacionais internalizam e difundem normas a partir de sua socialização por atores não-estatais e, mais especificamente, por redes de defesa de direitos transnacionais (2006, p. 10).

Aliás, o conceito de socialização refere-se a um processo pelo qual ideias baseadas em princípios mantidas por indivíduos ou atores não-estatais tornam-se normas, ou seja, entendimento coletivo de comportamento apropriado e que levam a mudanças de identidades, interesses e comportamentos (Park, 2006, p. 10).

Este processo é implementado por ONGs e por redes de advocacia transnacionais, que são campanhas ou atividades combinadas para promover um objetivo ou meta definidos coletivamente e focados na mudança de políticas (Park, 2006, p. 10).

Como exemplo de socialização, Susan Park usa o caso das redes de defesa ambiental transnacional, que são compostas por ONGs de pesquisa e defesa, ativistas, movimentos sociais locais, fundações, mídias, igrejas, sindicatos, organizações de consumidores, intelectuais, além de partes de governos e de organizações internacionais (Park, 2006, p. 10).

Portanto, atores não-estatais apresentam papéis cada vez mais fundamentais na difusão de normas internacionais, já que, além de serem muitas vezes os responsáveis por internalizá-las dentro de uma organização Internacional, também influenciam na atuação de um Estado na promoção de uma norma internacionalizada.

Em outras palavras, um ator não-estatal pode ao mesmo tempo internalizar em uma Organização Internacional uma norma de seu interesse, atuar em prol de sua difusão internacional e influenciar o Estado na sua adequação em um momento posterior. Park (2006, p. 11) indica que, de fato, os atores não estatais, como ONGs e redes de defesa transnacionais, estão frequentemente envolvidos em um relacionamento mútuo com as OIs, como em uma relação no qual todos ganham.

Este processo pode ser bastante benéfico tanto para a sociedade quanto para os Estados, já que em alguns casos - principalmente em países com regimes democráticos mais bem estruturados, em que a tomada de decisão costuma ser mais transparente e permitir a participação popular - as organizações não-governamentais ou outros agentes não-estatais estão mais próximos dos interesses reais da sociedade do que os Poderes Executivo e Legislativo.

Dessa forma, reconhecer a relação mútua de OIs e atores não-estatais é afirmar que estes são, ao mesmo tempo, constituintes e receptoras das normas daquelas, principalmente quando relacionados com direitos humanos, desenvolvimento e segurança (Park, 2006, p. 11).

Essa relação se explica, principalmente, pois as ações de uma Organização Internacional afeta pessoas e comunidades, que se formam em organizações ou redes a fim de reconstituir as ações e identidades desta OI. Esse debate em prol da mudança de identidade das organizações internacionais ocorre, portanto, a partir do conceito de contestação de uma norma, como citado anteriormente.

Contudo, nem todas as OIs são totalmente abertas à pressão de atores não-estatais. Park (2006, p.13) também discorre sobre este tema ao dividi-las em duas classes: “fechadas” e “abertas”. A classificação de uma OI segundo essa dualidade está

representada pela menor ou maior possibilidade de interação de atores não-estatais com o processo decisório interno.

Park (2006, p. 13) cita que OIs são consideradas fechadas quando seus processos de tomada de decisão são limitados a representantes estaduais e são tomadas sem consulta - ou com consultas bastante restritas - a atores não-estatais. Já as “abertas” apresentam maior processo de consulta e pode também os incluir dentro do seu processo de tomada de decisões.

Organizações como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e a OMC (Organização Mundial do Comércio) são consideradas fechadas tanto por seu processo decisório burocratizado quanto por negar muitas vezes a legitimidade de interesses não-estatais. Já a OIT (Organização Internacional do Trabalho) apresenta-se mais aberta ao levar em conta estes interesses e permitir a participação formal de atores não-estatais em seu processo decisório (Park, 2006, p. 13).

Naturalmente, tais atores não-estatais buscam, por várias vezes, “abrir” organizações internacionais fechadas. Park (2006, p. 13) usa como exemplo o caso do Banco Mundial, que sofreu pressão para moldar sua identidade e internalizar novas normas de desenvolvimento, como direitos humanos e sustentabilidade. Portanto, uma OI internaliza normas, que moldam sua identidade antes de serem difundidas. Este processo demonstra que as OIs estão sujeitas ao processo de contestação antes de internalizar uma norma e que o caminho percorrido por uma nova regra internacional é maior do que o momento em que ela é difundida pelas organizações e internalizada pelos Estados.

CAPÍTULO II - O Banco Mundial como difusor de normas internacionais

2.1 - O Banco Mundial e as mudanças de paradigmas da instituição: de seu surgimento até o final da Guerra Fria

Para chegarmos à comprovação de que o Banco Mundial tem forças suficientes para difundir um padrão em forma de normas internacionais em áreas sociais, como a educação, faz-se fundamental que passamos minuciosamente pela transformação histórica e, também, pelas características burocráticas da instituição.

Criado em 1945, o Banco Mundial surgiu como instituição responsável por financiar a reconstrução da Europa, então devastada pela Segunda Guerra Mundial. Idealizada principalmente pelos Estados Unidos, que se tornava a maior potência do mundo, com o intuito de resguardar a paz mundial para a proteção e promoção do livre-comércio, o Banco Mundial se demonstrou fundamental para o aquecimento da economia global e para a criação da hegemonia norte-americana que perdura até os dias de hoje.

Grande vencedor daquele conflito bélico, os Estados Unidos buscavam agora um comércio diferente daquele que marcou o período entre as duas grandes guerras, destacado principalmente por políticas comerciais protecionistas e desvalorizações cambiais.

Mendes Pereira (2009, p. 53) destaca que, na visão dos países centrais, planejadores de Bretton Woods - como ficou conhecida a conferência de sua criação - “era preciso erigir um sistema que encorajasse a estabilidade econômica, o pleno emprego, o livre comércio e o investimento internacional, vistos como condições para a conquista e a manutenção da paz e da prosperidade entre as nações”.

Dessa forma, o Banco Mundial surgiu como uma instituição que pudesse emprestar dinheiro aos países, principalmente em casos de depressão econômica. Tal proposta, como indica Mendes Pereira (2009, p. 56) “projetava a experiência do *New Deal* para o plano internacional, assentada no papel diretivo e regulador do Estado frente à atividade econômica”.

A posição oficial do governo norte-americano logo no primeiro dia da Conferência de Bretton Woods, anunciada por um comunicado à imprensa, deixou claro como os Estados Unidos buscavam um mundo próspero por meio das forças comerciais e financeiras, com moedas estáveis, para que fossem possíveis tanto a reconstrução mundial quanto a prosperidade e paz completas (Mendes Pereira, 2009, p. 57).

A proposta indicava a posição de interesses hegemônicos dos Estados Unidos, principalmente pela sugestão em se colocar a moeda do país como base para a economia mundial. Inicialmente, essa possibilidade fora rechaçada por vários países, que, no entanto, passaram a ceder principalmente após o fim do conflito bélico em que se viram em necessidade imediata de recolher empréstimos para a sua reconstrução.

John Maynard Keynes, então assessor do Tesouro britânico, argumentou que a iniciativa e a capacidade do Tesouro dos Estados Unidos permitiria a criação de um banco internacional (Mason *et* Asher, 1973, p. 13). Não à toa, ao final da Conferência, ficou perceptível que a criação tanto do Banco Mundial quanto do Fundo Monetário Internacional (FMI), ilustrou o estabelecimento de uma nova ordem mundial, centrada totalmente na economia norte-americana, que forçaria a expansão do poder estadunidense sobre todas as partes do globo (Mendes Pereira, 2009, p. 57).

Dessa forma, os Estados Unidos enxergaram como primordial para o Banco a reconstrução dos países devastados pela guerra, dos quais era um grande credor. Essa visão ficou caracterizada pelo objetivo do Banco Mundial em alterar o fluxo financeiro da época e fortalecer as relações estatais em detrimento dos grandes bancos privados.

Naturalmente, o governo dos EUA sabia que essa estratégia lhe daria poder suficiente para comandar a nova ordem global, tanto que, quando da decisão de onde seria a sede da instituição, negou-se a abrir mão de sua posição inicial e a manteve em Washington, D.C. Como disse Henry Morgenthau, então Secretário do Tesouro dos EUA e que presidiu a Conferência de Bretton Woods, o objetivo era trasladar o centro financeiro do mundo de Londres e Wall Street para o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, e criar uma nova mentalidade entre as nações a respeito das finanças internacionais (Gardner, 1994, p. 172).

Essa posição do governo estadunidense contra as instituições financeiras privadas foi motivo de forte oposição dentro de sua própria sociedade, em especial, dos grandes grupos localizados em Nova York, então centro financeiro do país, que viam como maléfico a transferência para Washington, D.C., e a criação de instituições públicas que passariam a coordenar e comandar a economia internacional (Mendes Pereira, 2009, p. 61).

O então presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt precisou de uma grande campanha política para convencer o Congresso a aceitar as propostas do Banco Mundial. Coube a Morgenthau, em discurso a deputados e senadores, explicar que a sua criação era “o primeiro teste prático da nossa vontade de cooperar no trabalho de

reconstrução mundial [e] um passo muito importante para a expansão ordenada do comércio exterior, do qual nossa agricultura e nossa indústria dependem” (Gwin, 1997, p. 200-01).

Além disso, Harry Dexter White, assessor-chefe de Morgenthau, destacou a fundamental importância que a paz mundial e a reestruturação dos mercados dos países devastados pela guerra trariam para a prosperidade do comércio e da economia norte-americanos e garantiu que os Estados Unidos teriam primazia em todas as operações da instituição (Mendes Pereira, 2009, p. 61).

A campanha do presidente foi tão exitosa que a aprovação garantiu ampla maioria no Congresso com 345 votos a favor contra 18 na Câmara e 61 a favor contra 16 no Senado e em dezembro de 1945 o acordo foi ratificado para, seis meses depois, a instituição ter, enfim, suas atividades iniciadas (Mendes Pereira, 2009, p. 61).

Embora parecesse o início da reconstrução de um continente devastado pela guerra, a ratificação e o início das atividades do Banco Mundial não representaram qualquer tipo de avanço para este fim. Pelo contrário, com a morte de Roosevelt em março de 1945 e saída de Morgenthau do governo, o multilateralismo que permeou a criação do Banco Mundial perdeu forças e o aporte norte-americano ao governo já não cumpria com o prometido antes de sua criação (Mendes Pereira, 2009, p. 62-64).

Após dois anos de grande incerteza, que puseram em xeque a aplicabilidade dos objetivos da instituição, o Banco Mundial retomou seu destaque após o então presidente Harry Truman declarar abertamente que a “política dos Estados Unidos [deveria] ajudar os povos livres que estejam resistindo a tentativas de serem subjugados por minorias armadas ou por correntes provenientes do exterior” (Gardner, 1994, p. 351).

Essa posição de Truman se devia ao crescimento de forças comunistas na Europa, representado principalmente pela URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), mas que havia crescido nas últimas eleições na Grã-Bretanha e em alguns países menos importantes, como a Grécia. Truman via como fundamental fazer parte da reestruturação alemã, que não poderia ficar à mercê dos soviéticos (Mendes Pereira, 2009, p. 64).

A nova posição do governo estadunidense ficou ratificada com o famoso discurso de George Marshall, então Secretário de Estado de Truman, que deu início ao chamado Plano Marshall, cujo objetivo principal era o de reconstruir a Europa. No discurso, o Secretário de Estado defendeu que a Europa deveria contar com uma ajuda financeira substancial, pois, durante os anos seguintes, suas necessidades seriam bem maiores do que seus meios de pagamento (Mendes Pereira, 2009, p. 64).

Marshall considerou como missão dos Estados Unidos retomar a saúde da Europa, que deveria ser definitiva e não apenas um “paliativo”, já que, segundo ele, de outra forma, jamais haveria estabilidade política nem paz assegurada, o que representaria sérios riscos de caráter econômico, político e social (Mendes Pereira, 2009, p. 64).

O Plano Marshall não ganhou adesão imediata da política norte-americana. Mais uma vez, o Congresso demorou a aprovar a ideia do Executivo e só o fez, como cita Mendes Pereira (2009), após a invasão da Tchecoslováquia por forças soviéticas, o que tornou a situação emergencial e elevou o objetivo de reconstrução europeia a nível de segurança internacional (p. 64-65).

A aprovação do Plano Marshall foi fundamental para que o Banco Mundial passasse a agir conforme seus objetivos, mesmo que com um aporte financeiro infinitamente menor do que aquele que o governo estadunidense estava disposto a empenhar bilateralmente. Além disso, o sucesso da atuação dos Estados Unidos e do Banco Mundial foi eminente.

Jeffrey Frieden menciona o desenvolvimento econômico e social ocorrido não somente nos países europeus, mas também no Japão, após a Segunda Guerra Mundial. Segundo ele, “os mercados e o capital norte-americanos ajudaram a reorientar as economias do mundo industrial”, já que a integração mundial em detrimento do protecionismo promoveu o crescimento da Europa e do Japão, pois deu um novo fôlego ao comércio e aos investimentos internacionais (2008, p. 236).

Frieden também sugere que a mudança de paradigma dos Estados Unidos em relação aos produtos importados foi fundamental para que o mundo desenvolvido não somente se aproximasse, como também se recuperasse. Com um grande mercado interno, o norte-americanos passaram a importar produtos de outras localidades e exportar seus equipamentos (2008, p. 235).

Além disso, ao contrário do que acontecia até o final das grandes guerras, investidores voltaram seu capital à Europa e ao Japão. No período entre 1950 e 1973, o investimento externo norte-americano nestas localidades passou de US\$ 2 bilhões para US\$ 41 bilhões, o que indica um crescimento de mais de 2000%, e integrou novas tecnologias e técnicas de marketing e administração nestes mercados (Frieden, 2008, p. 235-236)

O Banco Mundial, então, serviu como uma forma de os Estados Unidos aumentarem sua influência em território europeu e impedir diretamente o domínio soviético da parte ocidental do continente. Cabe destacar que, apesar de participar da

criação da instituição e garantir o terceiro maior percentual de votos, a URSS, após o início da Guerra Fria, recusou-se a ratificar o acordo, ficando de fora da Organização (Mendes Pereira, 2009, p. 66-67).

Além de ajudarem na reconstrução da Europa, os Estados Unidos aumentaram o círculo de países que poderiam receber empréstimos do Banco Mundial. Já no biênio 1947-48, a instituição concedeu um empréstimo de US\$ 16 milhões ao Chile para compra de equipamentos hidroelétricos e implementos agrícolas (Mendes Pereira, 2009, p. 71).

Essa forma de atuar demonstrou que a instituição não estava interessada apenas na reconstrução da Europa, mas também no desenvolvimento de países considerados periféricos, o que ilustrava a preocupação dos Estados Unidos em reunir o máximo de apoio possível e impelir os ideais soviéticos também de outros continentes.

A intervenção norte-americana dificilmente obteria tanto sucesso sem a atuação do Banco Mundial, pois a instituição auxiliou para a redução dos custos nas negociações políticas. Keohane, inclusive, (1984) destaca que uma das vantagens das organizações internacionais é permitir que os Estados antecipem seus ganhos de cooperação, pois se torna mais fácil controlar os resultados em um mundo com cooperação.

Com o Banco Mundial, então, a forma da instituição em atuar internacionalmente começou a ganhar apreço dos bancos privados norte-americanos, que passaram a enxergá-la como instrumento para crescimento de seus respectivos patrimônios em razão de empréstimos concedidos a outros países e da luta contra o socialismo. Além disso, havia uma exigência para que o maquinário comprado pelos países receptores de empréstimos fosse feito com empresas dos países centrais, em especial dos Estados Unidos, o que garantiu ainda mais apoio dos empresários norte-americanos (Mendes Pereira, 2009, p. 75).

Naturalmente, a atuação do Banco no desenvolvimento de diversas regiões do globo não servia para o apoio de países tomados pela União Soviética. Tanto em 1945 quanto em 46, o Banco sempre usou fatores financeiros para negar qualquer tipo de ajuda. Já a partir de 47, a instituição alegou que não poderia conceder empréstimos a países de instabilidade ou incerteza política e negou empréstimos a países próximos da URSS (Mendes Pereira, 2009, p. 72-73).

A mudança de paradigma na estratégia e nos objetivos do Banco Mundial também passou a ser mais clara a partir do momento em que a instituição começou a financiar o expansionismo de países europeus especialmente na África. Mendes Pereira destaca que por um tempo, o Banco canalizou seus empréstimos para “o financiamento de projetos

em áreas coloniais de interesse das suas respectivas metrópoles, contribuindo para provê-las de matérias-primas ou, simplesmente, abrir ou expandir frentes de exploração econômica a empresas metropolitanas” (2009, p. 76).

Esse mecanismo permitiu que países como Bélgica, Reino Unido e França se fortalecessem na dominação de suas colônias, o que aumentou a dependência pós-colonial dos Estados após suas respectivas independências. Como destaca Toussaint (2006), todo o dinheiro emprestado às colônias, pelo Banco Mundial, serviu para a importação de bens e serviços de empresas localizadas na metrópole. No entanto, a dívida final ficou a cargo das colônias após se tornarem independentes.

O Banco Mundial, então, passava a demonstrar novos objetivos na forma de atuação, especialmente para o desenvolvimento de países subdesenvolvidos. No entanto, o país não atuava em terrenos considerados hostis, em que o desenvolvimento do capital estrangeiro era discriminado. Essa seleção de países em quais investir demonstrou que o Banco havia claros interesses em usar seu potencial de investidor para desenvolver o ambiente doméstico e fortalecer o capitalismo e a força do capital estrangeiro nos países (Mendes Pereira, 2009, p. 76).

Com o sucesso das políticas de financiamento, o Banco Mundial passou a usá-las como vitrine para disseminar ainda mais projetos. Com isso, a instituição, além de fazer o papel de financiadora do projeto desenvolvimentista de países do Sul, ainda passou a prestar assistência técnica, de forma que poderia acompanhar *in loco* a boa utilização dos recursos em prol de seus próprios interesses.

Essa forma de fiscalizar caracterizou a instituição como bastante intervencionista, o que lhe garantiu apoio ainda maior de bancos privados tanto de Wall Street quando da Europa em recuperação, já que a atuação próxima do Banco, a fiscalização e o grande rol de exigências a serem cumpridas pelos países em desenvolvimento davam segurança para que mais empréstimos pudessem ser feitos (Mendes Pereira, 2009, p. 76).

Gwin (1997) cita, por exemplo, que a atuação do Banco Mundial se tornou tão confiável que, em 1959, as agências de riscos que operavam no mercado de capitais nos Estados Unidos atribuíram nota máxima (AAA) para os títulos da instituição, o que impulsionou de uma vez por todas o interesse do capital privado em investir nos projetos da instituição (p. 02).

Mendes Pereira destaca que, dessa forma, a partir dos anos 50, “o desenvolvimento emergiu como questão internacional” (2009, p. 80). De 1950 a 1961, o Banco Mundial firmou 2788 compromissos financeiros com países subdesenvolvidos,

sendo que seu foco principal estava na Índia e nos países latino-americanos (Kapur *et al*, 1997, p.100).

No entanto, apesar de propagar o crescimento econômico, os ideais do Banco Mundial não se convergiam com a ideia de distribuição de renda, o que acabava por aumentar a desigualdade social nos países. Mendes Pereira destaca que, nas políticas do Banco, as políticas distributivas eram vistas como prejudiciais ao crescimento econômico, ideia bastante ligada com o *mainstream* norte-americano da época (2009, p. 81).

Essa íntima ligação com a política externa dos Estados Unidos fez com que o crescimento do Banco Mundial no século passado fosse bastante significativo. A instituição se moldou perfeitamente ao contexto bipolar da época em prol do lado capitalista e serviu para aproximar os Estados Unidos da parte periférica do globo (Mendes Pereira, 2009, p. 81).

No entanto, essa relação entre Banco Mundial e países subdesenvolvidos começou a sofrer crises a partir da década de 60. Como indica Kapur *et al* (1997), o Banco vivia seu melhor momento financeiro, com avaliação positiva máxima das agências de risco, grande acúmulo de reservas líquidas e capital cada vez maior. Porém, com o crescimento da dívida externa dos países que já haviam recolhido empréstimos da instituição, as opções de investimento foram se tornando cada vez mais escassas.

Toussaint (2006, p. 176) indica que, entre 1962 e 1964, doze grandes clientes¹ da instituição eram responsáveis por mais de 50% da dívida externa global. Com a virada da década, as condições de financiamento colocadas pela instituição passaram a ser contestadas por seus maiores credores, muito por conta da crescente desigualdade econômica que havia gerado na década de 50.

Além disso, outros bancos foram sendo criados e se tornaram concorrentes do Banco Mundial. Em 1959, com grande interesse do então presidente norte-americano Dwight D. Eisenhower, foi fundado o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com enfoque principalmente no desenvolvimento da agricultura e do apoio a questões sociais, como educação, saneamento e habitação (Mendes Pereira, 2009, p. 88).

A fundação do BID, cujo enfoque abrangia grande clientes do Banco Mundial, fez com que essa instituição, agora sobre o comando de George Woods, passasse a conceder empréstimos de maneira mais facilitada a países considerados estratégicos, o que rendeu dois benefícios imediatos à instituição: permitiu a canalização de novos investimentos e

¹ Índia, Brasil, Argentina, México, Egito, Paquistão, Turquia, Iugoslávia, Israel, Chile e Colômbia.

aumentou o seu poder de persuasão mediante maior “assistência técnica” prestada (Mendes Pereira, 2009, p. 98).

O Banco Mundial, então, passou a valorizar outros indicadores para a autorização de empréstimos, como o potencial de crescimento e o tipo de política implementada. Essa nova estratégia mais agressiva fez o número de empréstimos na década de sessenta crescer a uma taxa de 10,4% ao ano, tornando-se o período de maior crescimento da instituição em seus primeiros cinquenta anos de existência (Mendes Pereira, 2009, p. 98- 99).

Desse modo, é possível perceber uma nova mudança de paradigma da instituição, criada para reconstrução da Europa na década de quarenta, fomentadora do desenvolvimento de países periféricos mais fortes, como Brasil, China e Índia e da expansão colonial, na década de cinquenta, mas que entra nos anos sessenta concentrando seus investimentos principalmente a países de renda média ou baixa, em especial aqueles da África Subsaariana.

Mendes Pereira destaca que essa nova característica do Banco foi importante não somente pelo aumento do portfólio, mas também pela diversificação setorial: “os empréstimos à atividade agropecuária cresceram consideravelmente, em especial para projetos não-vinculados à irrigação e para instituições financeiras de fomento” (2009, p. 105).

É importante perceber que o Banco Mundial passa a se mexer frente à concorrência criada não somente pelo BID, mas também por outros bancos regionais que vinham ganhando cada vez mais força. É nessa década também que a instituição começa a conceder empréstimos para a educação, foco central do nosso trabalho.

É perceptível a forma com que a instituição esteve a serviço das grandes empresas e da política externa norte-americanas durante toda esta década. Mendes Pereira cita, especialmente, o crescimento do investimento também em agricultura, foco inédito para a instituição desde sua criação.

Com o surgimento de novas tecnologias, conhecida como Revolução Verde, fundações, como a Ford e a Rockefeller, começaram a buscar apoio financeiro para propagação de suas tecnologias por todos os países periféricos. Dessa forma, o Banco Mundial passou a contar com tecnologia de ponta, vinda das fundações, enquanto estas contavam com o aporte financeiro da instituição para investir nas demais regiões do globo (2009, p. 106).

As novas tecnologias se mostravam bastante úteis para o desenvolvimento mundial da agricultura, mas eram bastante caras e necessitavam de ajuda técnica

especializada para sua implantação. Com isso, o Banco Mundial passou, então, a recomendar a países que haviam retirado empréstimos um maior enfoque na produção agrícola e a retirada de mecanismos regulatórios à indústria e à agricultura (Mendes Pereira, p. 107).

Foi durante esse período que o Banco passou a ser considerado um redutor da desigualdade mundial. No entanto, embora justificasse que os empréstimos à agricultura tivessem enfoque tanto no aumento da produtividade quanto na redução da pobreza, poucas ações eram tomadas efetivamente para a realização desta segunda ação (Mendes Pereira, 2009, p. 109).

Dessa forma, a década de sessenta, em especial os cinco anos da gestão Woods, ficou marcada por um grande aumento dos empréstimos concedidos, especialmente para países mais pobres, resultado da suavização operacional creditícia influenciada pelo desenho geopolítico causado pela Guerra Fria. Além disso, foi nessa década que a instituição passou a conceder empréstimos além das áreas de transporte e energia, focando principalmente na agricultura, mas também na educação e no saneamento básico (Mendes Pereira, 2009, p. 110).

Woods deixou a instituição ao final dos anos 60 para ser substituído pelo presidente que marcaria a sua maior mudança institucional, Robert McNamara. McNamara se diferenciava de seus antecessores por ser o primeiro não oriundo diretamente de Wall Street. Anteriormente, havia presidido a companhia Ford Motors e feito parte do conselho consultivo da Fundação Ford, mas se destacou principalmente ao ser nomeado e permanecer por dois mandatos presidenciais como Secretário de Defesa dos Estados Unidos (Mendes Pereira, 2009, p. 112).

O histórico de McNamara modificou mais uma vez a estratégia do Banco. Como destaca Mendes Pereira, se até então a instituição era vista como um “apêndice do Tesouro dos Estados Unidos” passava agora a se aproximar muito mais das questões políticas do que das econômicas daquele Estado (2009, p. 112).

McNamara anunciava que seu foco inicial seria principalmente na relação entre segurança e desenvolvimento, por conta do grande número de guerrilhas urbanas e rurais surgidas principalmente na periferia dos países capitalistas (Mendes Pereira, 2009, p. 113). O então presidente do Banco Mundial discursava que “a pobreza e a injustiça social podem pôr em perigo a segurança do país tanto quanto qualquer ameaça militar” (1968, p. 143).

Naturalmente, McNamara atuava dessa forma em resposta ao fracasso dos Estados Unidos na guerra do Vietnã, que abalou a política externa norte-americana e passou a ter o Poder Legislativo como grande fiscalizador, diferentemente do que acontecia até então. Dessa forma, Washington passou a enxergar como interessante o crescimento de assistência multilateral em detrimento do apoio bilateral massivo existente até então. Essa mudança de paradigma permitiria que os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) levantassem fundos sem desgastar ainda mais o apoio doméstico dos EUA à assistência internacional (Mendes Pereira, 2009, p. 114-115).

McNamara estava disposto a alterar a forma de atuação do Banco Mundial. Enquanto a Organização das Nações Unidas considerava a década de sessenta como a “década de desenvolvimento”, McNamara, em seu primeiro discurso como presidente da instituição, demonstrou-se bastante desapontado com os dados da época (Mendes Pereira, 2009, p. 116).

Segundo ele, a política usada pelo Banco Mundial, ao invés de diminuir a desigualdade econômica, aumentou-a. Além disso, apesar da taxa de crescimento econômico ter crescido durante o período, grande parte da população ainda vivia sob grandes índices de pobreza (Mendes Pereira, 2009, p. 115-116), o que demonstrou que crescimento econômico não era sinônimo de pobreza e que preocupação da instituição em relação aos mais pobres não passava de um pretexto para a concessão de mais empréstimos.

Dessa forma, McNamara anunciou que seu maior enfoque seria a agropecuária, grande fator-chave para o crescimento econômico na maioria dos países em desenvolvimento. Além disso, o Banco passaria a investir ainda mais nas áreas sociais, a considerar educação, fornecimento de água potável, saúde primária, habitação urbana, saneamento básico, nutrição e planejamento familiar (Mendes Pereira, 2009, p. 116).

McNamara, então, resolveu que iria aumentar consideravelmente os empréstimos, especialmente na África e na América Latina. Haja vista que a política doméstica norte-americana passava a enxergar com menor aceitação os empréstimos do Estado à instituição, o novo presidente, para aumentar o caixa do banco, estendeu ainda mais as formas de financiamento. Com isso, grandes empresas privadas, especialmente da Europa, passaram a investir ainda mais no Banco Mundial, interessadas principalmente na promessa de bônus concedida pela instituição (Mendes Pereira, 2009, p. 117).

Esse aumento na carteira de financiamentos da instituição permitiu que ela concedesse ainda mais empréstimos sem necessariamente contar com o aporte dos

grandes Estados acionistas (Mendes Pereira, 2009, p. 117), fato importante para que a instituição voltasse a ser aceita principalmente dentro do âmbito doméstico dos Estados Unidos. Com isso, os investimentos aumentaram e planos individuais estratégicos foram feitos para cada um dos países que haviam aceito o financiamento.

Durante o primeiro mandato de Robert McNamara, o presidente deixou claro o seu enfoque na luta contra a pobreza. Segundo ele, era fundamentalmente importante que houvesse, nos países em desenvolvimento e mais pobres, um planejamento familiar para que se pudesse controlar o crescimento demográfico. McNamara, destaca Mendes Pereira, demonstrava um viés neomalthusiano que o fazia crer que o aumento da população fatalmente destinaria uma grande parcela a viver na miséria (2009, p. 126).

Como as políticas de controle à natalidade não chegaram a vingar, a parte forte do Banco Mundial tanto no ramo político quanto econômico seguiu voltado para questões macroeconômicas e promoção do crescimento (Mendes Pereira, 2009, p. 127).

No entanto, McNamara foi o primeiro a perceber que o aporte financeiro do Banco não era tão importante quanto imaginado. Na realidade, os gastos governamentais e o fluxo do capital privado era infinitamente maior do que o empréstimo concedido pela instituição. Esse fato foi fundamental para que o presidente compreendesse que a força real do Banco Mundial estava em seu diálogo político e na sua assistência técnica, que ajudavam os Estados a potencializar o desenvolvimento dos países (Mendes Pereira, 2009, p. 128).

A preocupação de Robert McNamara com a política internacional, acima do âmbito econômico, ficou bastante claro quando o presidente discursou em Nairobi, capital do Quênia, em 1973, e afirmou que o aumento da pobreza resultaria, mais cedo ou mais tarde, em uma grande rebelião e que diminuir a pobreza não poderia ser apenas uma questão de princípio, mas também de prudência (1972, p. 31).

Essa preocupação de Robert McNamara com a luta contra a pobreza e sua importância política serviu de carro-chefe para que o Banco Mundial passasse a apoiar, em seu segundo mandato, projetos voltados à produtividade dos pobres, de maneira com que pudessem aumentar sua própria renda.

Como grande parte da população dos países subdesenvolvidos ainda vivia em zonas rurais, McNamara propôs que o Banco voltasse a sua atenção ao desenvolvimento rural, por meio do incentivo à produtividade das terras dos pequenos agricultores, mediante implantação de tecnologias agrícolas, além de programas sociais, como saúde e

educação, voltados especificamente para a população campestre de forma que pudesse integrar o pobre à atividade agrícola mundial (Mendes Pereira, 2009, p. 133-134).

Com a dificuldade em se conseguir vencer a luta contra a pobreza, não faltaram trabalhos que redirecionaram seus enfoques para divulgar suas preocupações e os programas criados. Em 1974, foi publicado o livro “Redistribuição com crescimento”, que passava a enxergar a diferença entre pobreza relativa e absoluta e deu um nome ao projeto de McNamara para o incentivo rural: desenvolvimento rural integrado (Mendes Pereira, 2009, p. 133).

Neste livro, fruto de uma pesquisa realizada com o *Institute for Development Studies*, é propagada uma ideia central de que a pobreza poderia ser combatida através do crescimento econômico desde que a capacidade produtiva e o rendimento dos pobres também fossem alavancados (Mendes Pereira, 2009, p. 143).

Embora incentivado do desenvolvimento rural, o livro, bem como suas ideias presentes, mantinha como centro exclusivamente o aumento da produtividade rural, o que acabava por estagnar tanto o regime de propriedade, quanto a estrutura da produção (Mendes Pereira, 2009, p. 134). Em outras palavras, a distribuição do crescimento só acontecia para aqueles que já possuíam meios de aumentar a sua produtividade - em especial, a própria terra, o que mantinha ainda excluída grande parte da população.

A reforma agrária, citada apenas evasivamente por McNamara em alguns discursos, estava longe de acontecer, portanto. Como destaca Mendes Pereira (2009, p. 137), “nenhum deles [projetos da pesquisa] foi desenhado para alcançar trabalhadores sem-terra, nem orientados para posseiros, parceiros, meeiros e arrendatários, e sim para a camada superior do seu grupo-alvo”, isto é, os donos de terras.

Outro grande problema deste livro é que a pobreza passava a ser vista como um fato legítimo por si só, capaz de ser superada simplesmente pelo aumento da produtividade, a despeito de diversas questões sociais. Dessa forma, ao afirmar que a pobreza poderia ser resolvida apenas dessa forma, a instituição demonstrava considerar como pobre apenas aqueles que não apresentavam qualquer capacidade produtiva, isto é, aqueles que se apresentavam inúteis para a acumulação de capital (Mendes Pereira, 2009, p. 136).

Interessante notar, como destaca Mendes Pereira, que o Banco passava a afirmar a pobreza como um processo de exclusão do progresso, mas não como um resultado deste. Naturalmente, o Banco buscava se excluir de qualquer responsabilidade sobre o aumento

da pobreza exatamente no mesmo período em que propagou amplamente o desenvolvimento econômico dos países.

Haja vista sua importância na defesa dos interesses dos países centrais, especialmente dos Estados Unidos, McNamara foi indicado a um segundo mandato, a partir de 1974. Embora não fosse a primeira opção do presidente Nixon por suas relações distantes com o Tesouro norte-americano, foi bancado principalmente pela comunidade europeia, que ameaçava indicar um nome próprio caso não fosse mantido no poder por mais cinco anos (Mendes Pereira, 2009, p. 151).

Um importante fardo para o segundo mandato de McNamara foi a grave crise do petróleo, que abalou sistemicamente a economia mundial e fez com que o Departamento de Estado dos Estados Unidos passasse a se preocupar com a possibilidade de novos carteis de *commodities*, que viesse a quadruplicar o preço das matérias-primas fundamentais para a indústria e economia norte-americanas (Mendes Pereira, 2009, p. 152).

Neste momento, com a crise estabelecida, o Banco Mundial passou a focar seus investimentos no reajuste estrutural de países que começaram a apresentar uma balança comercial deficitária, que não se dispunham de condições para quitar os empréstimos recebidos até então.

McNamara propunha, então, que mais empréstimos fossem feitos, o que ia de encontro às ideias do Tesouro Nacional, cuja posição se demonstrava contrária à concessão de mais dinheiro, já que, segundo William Simon, então Secretário do Tesouro norte-americano, o aumento do fluxo de empréstimos “resultaria no endividamento de alguns países muito além da sua capacidade de pagamento, o que enfraqueceria o prestígio do Banco nos mercados de capital, razão pela qual tais empréstimos deveriam ser temporariamente congelados nos níveis correntes” (Mendes Pereira, 2009, p. 153).

Em 1979, após a segunda grande crise do Petróleo, McNamara anunciou um novo instrumento financeiro, com enfoque no ajustamento estrutural “de desembolso rápido e orientado para políticas, e não para projetos, tinha o objetivo de financiar o déficit no balanço de pagamentos, sobretudo de países importadores de petróleo” (Mendes Pereira, 2009, p. 157).

No entanto, este financiamento estava condicionado a recomendações do FMI, que propunha um programa de estabilização, além de novas reformas para a política macroeconômica, a fim de que se adequassem à nova realidade da economia internacional e que se mantivessem a pagamento da dívida existente (Mendes Pereira, 2009, p. 157).

McNamara defendia que a ajuda do Banco Mundial na quitação da dívida externa dos países em desenvolvimento deveria ser de longa duração, já que as mudanças na economia mundial eram, segundo ele, permanentes (Mendes Pereira, 2009, p. 157). Essa nova posição em prol do ajustamento estrutural fez com que a instituição assumisse um papel ainda maior na difusão de normas internacionais, especialmente ao que tange o âmbito político-intelectual (p. 159), que se estenderia nas décadas seguintes.

McNamara é reconhecido até os dias de hoje como o principal presidente do Banco Mundial, responsável pelo crescimento da instituição e por sua importância no desenvolvimento de vários países da periferia mundial, e saiu, após o término de seu segundo mandato, num momento de mudança radical da perspectiva econômica global, em que o surgimento do neoliberalismo estava marcado e era defendido pelos governos de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos.

O ideal de uma direita mais forte, em detrimento dos programas sociais promovidos pelo capitalismo no âmbito internacional, fez com que a relação do Banco Mundial com seus principais acionistas, isto é, os Estados Unidos, “azedasse” (Mendes Pereira, 2009, p. 163).

Reagan desde o início de seu mandato, em 1981, demonstrou-se bastante contrário a atuação do Banco Mundial, pois era contra tanto do grande apoio unilateral que os EUA davam à instituição, quanto da assistência multilateral executada pelo Banco desde sua criação. Reagan, ao contrário dos presidentes anteriores, propunha então que fosse diminuída o apoio multilateral e que o governo dos Estados Unidos voltasse a investir fortemente em poderio militar.

Reagan criticava os empréstimos do Banco Mundial para setores públicos dos países em desenvolvimento, já que acreditava na maior eficiência do setor privado para a prestação dos mesmos serviços. O então presidente norte-americano demonstrava, segundo Mendes Pereira, seus princípios de que “o capital privado seria a grande locomotiva do desenvolvimento, em detrimento do papel desempenhado tanto pelo setor público quanto pela ajuda ao desenvolvimento” (2009, p. 164).

Em 1981, após o final do segundo mandato de McNamara, Alden Clausen assume a presidência do Banco Mundial. Ex-presidente do *Bank of America*, Clausen era muito mais próximo do Tesouro norte-americano do que seu antecessor e representava o interesse privado mediante a economia internacional (Mendes Pereira, 2009, p. 165).

A presidência de Clausen ficou marcado, logo inicialmente, por mais uma mudança de paradigma dessa instituição, dessa vez ilustrada pela queda das bandeiras de

defesa da redução da pobreza. Com a saída de alguns burocratas que apoiavam, até então, o desenvolvimento para o fim da pobreza mundial, como o economista-chefe Hollis Chenery, o número de projetos voltados para este fim caiu de um terço, com McNamara, para um quinto dos projetos da instituição (Mendes Pereira, 2009, p. 165-166).

Naturalmente, os provados pela gestão anterior seguiram da mesma forma. O que mudou na realidade foi a baixa aprovação de novos projetos, já que a instituição passou a ser usada como instrumento para propagação dos pensamentos neoliberais de Reagan e Thatcher durante a década de oitenta (Mendes Pereira, 2009, p. 166).

Mendes Pereira cita, como um importante exemplo da mudança de estratégia do Banco, o conhecido relatório Berg, que foi “a resposta oficial do Banco à deteriorização dos indicadores econômicos e sociais da África Subsaariana ao longo da década de setenta” e que passou a indicar como medidas para a volta do crescimento da economia “uma redução significativa do tamanho do Estado, a adoção da recuperação de custos em serviços públicos antes gratuitos e o aumento do controle privado sobre a economia” (2009, p. 166).

Em outro relatório, este do Tesouro norte-americano, foi confirmada a importância da relação entre os Estados Unidos e os Bancos Mundiais de Desenvolvimento (BMDs). Segundo o documento, os BMDs foram fundamentais para que os Estados Unidos alavancassem apoio internacional em países estratégicos durante a Guerra Fria. Com elas, países como Turquia, Brasil, Indonésia, Egito e México puderam receber aporte financeiro muito maior do que os Estados Unidos conseguiriam conceder bilateralmente.

No entanto, mesmo com a confirmação da importância desses empréstimos, o relatório apontava que seria necessário tomar três recomendações centrais para a continuação das relações dos Estados Unidos com os BMDs. Como destaca Mendes Pereira, o Tesouro afirmava que os BMDs deveriam acelerar a abertura comercial em prol do capital privado na relação com o setor público, além de estimular formas políticas nos países receptores. Mesmo assim, sugeria o relatório que os EUA deixassem, aos poucos, de gastar tanto dinheiro com o BMDs (2009, p. 167).

Dessa forma, estava claro que o Banco Mundial continuava a apoiar o crescimento, desde que ele passasse a ser conduzido pela iniciativa privada, não pelo Estado. Tornou-se possível perceber que o Banco Mundial estava deixando de atuar como antes, na medida em que passava a difundir, em seus relatórios, ideais claramente

neoliberais, imbuídas pelo presidente norte-americano Ronald Reagan e por seu novo mandatário, Alden Clausen.

A nova estratégia começava a se estabelecer quando, em agosto de 1982, conforme cita Mendes Pereira, “o México declarou moratória e a crise dos governos latino-americanos explodiu” (2009, p. 168). Estava bem claro que havia chegado a conta para um processo longo de endividamento incentivado pelo Banco Mundial desde a década de sessenta.

No entanto, curiosamente, antes de a dívida estourar, o Banco Mundial enxergava que os países em desenvolvimento haviam sido mais bem-sucedidos que os países industrializados dentro da nova ordem econômica internacional. Após a crise, o discurso mudou, e o Banco passou a culpar unicamente a política doméstica dos países (Mendes Pereira, 2009, p. 169).

Com essa nova visão e para piorar a situação dos países em crise, o Banco Mundial passou a negar a concessão de novos empréstimos, ao contrário do que era previsto até a crise eclodir. Dessa forma, como destaca Mendes Pereira, “como o financiamento da atividade econômica e, cada vez mais, do próprio Estado, tornara-se altamente dependente de recursos externos, a interrupção dos fluxos de capital condenou à estagnação e à bancarrota os países das periferias” (2009, p. 169).

Com crise alarmada durante o início da década de oitenta, o Banco Mundial não pôde implantar imediatamente as reformas pretendidas por Ronald Reagan e os defensores do neoliberalismo. Ao invés, como destaca Mendes Pereira “o objetivo central dos programas de ajuste consistia, invariavelmente, na estabilização econômica de curto prazo”, especialmente no período entre 1982-1986 (2009, p. 170).

Dessa forma, nesse espaço de tempo, o Banco Mundial foi responsável pelo financiamento de trinta e sete empréstimos estruturais. Como destaca Mendes Pereira, foi exatamente nesse período que a instituição começa a reforçar seus investimentos em educação básica, que viria a ser destaque nos anos seguintes (2009, p. 170-171).

O investimento em educação não foi a única forma que o Banco encontrou de reajustar a economia dos países endividados - leia-se, receber de volta os empréstimos realizados até então. A partir deste período, a instituição passou a fazer empréstimos setoriais, com o intuito de focalizá-los em operações menores, que poderiam ser mais facilmente fiscalizadas pelo Banco (Mendes Pereira, 2009, p. 171).

Dessa forma, a fim de receber de volta o montante emprestado aos países periféricos, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional passaram a defender

uma política chamada de “tratamento de choque”, ou seja, uma implementação dura, de maneira rápida, de medidas macroeconômicas, com a finalidade de evitar tempo hábil de mobilização da oposição e também para trazer de volta a confiança de investidores do exterior (Mendes Pereira, 2009, p. 173).

Naturalmente, o Banco Mundial não deixou de lado a ideia principal de Reagan e Thatcher em prol da promoção do livre mercado. Ao mesmo tempo em que fazia empréstimos de reajuste estrutural, seguia com pregando os princípios do neoliberalismo. No entanto, a expectativa de que os endividados pudessem pagar a suas dívidas ruiu por terra anos depois, quando se tornou perceptivo que, além de não conseguirem pagar as dívidas, seu crescimento também havia se estagnado (Mendes Pereira, 2009).

Dessa forma, quando Barner Conable assume a presidência da instituição, em julho de 1986, a instituição começou a direcionar ainda mais seus programas para a “compensação social para aliviar, de maneira seletiva e no curto prazo, o impacto do ajustamento sobre as parcelas da população mais golpeadas e mais suscetíveis a apoiarem a oposição” (Mendes Pereira, 2009, p. 181).

Estava claro quão necessário seriam programas sociais que pudessem amortecer as camadas que mais sofriam com os programas de reajustes. Obviamente, a intenção do Banco não era exatamente altruísta. Pelo contrário, a ideia central dos apoios sociais se concentrava como uma tentativa de desarticular os protestos sociais, que fatalmente atrapalharia os planos de reajuste econômico se por ventura viessem a eclodir (Mendes Pereira, 2009, p. 182).

Com essa nova estratégia em riste, foram criados mais de setenta fundos sociais em todas as regiões periféricas do globo com o apoio do Banco Mundial. Caracterizados principalmente por sua alta flexibilidade, “os fundos surgiram como mecanismos de caráter multissetorial, capazes de financiar programas e projetos num arco amplo de atividades” (Mendes Pereira, 2009, p. 182).

Embora sua preocupação central fossem os projetos sociais, o fundo surgiu com uma característica bastante neoliberal, já que visava à substituição universal de bens e serviços por um projeto de demanda, orientados para os momentos de maior necessidade de determinados grupos sociais. Além disso, as agências também contaram com ampla autonomia em relação a projetos sociais do Estado e se aproximaram, principalmente, de organizações não-governamentais (ONGs) (Mendes Pereira, 2009, p. 183).

Entretanto, os projetos sociais do Banco Mundial começaram a ser contestados e a instituição passou a ser bastante criticada quando as questões ambientais passaram a

fazer parte das agendas econômica e social dos Estados e das Relações Internacionais. Apontado como causador de vários problemas ambientais por sua concessão e suas condições de empréstimos e programas de desenvolvimento, o Banco se viu cercado de grande pressão popular e de lutas ambientalistas.

Até o início dos anos oitenta, não havia sequer qualquer preocupação da instituição com a questão ambiental, o que gerou duras críticas de ONGs ambientalistas. O primeiro projeto a ser duramente questionado foi exatamente um que envolvia o Brasil, o Polonoroeste, cujo objetivo previa a pavimentação de rodovias que ligassem o sul e o norte do Brasil e seria fundamental para a “colonização agrária” da Amazônia (Mendes Pereira, 2009, p. 186).

Embora anunciada como a maior reforma agrária do Brasil, que modernizaria a região norte, reduziria a pobreza e preservaria tanto o meio-ambiente quanto as áreas indígenas, com as obras terminadas, a região não estava preparada para receber o grande fluxo migratório que ocorreu na época, principalmente por garimpeiros, madeiros e pecuaristas, o que iniciou um grande projeto de devastação da Floresta Amazônica, além de gerar graves problemas sociais de violência, falta de saúde e saneamento básico (Mendes Pereira, 2009, p. 186).

O erro do projeto Polonoroeste serviu de carro-chefe para que ONGs ambientalistas demonstrassem a grande devastação ambiental e social resultantes dos projetos financiados pelo Banco Mundial. As pressões foram tantas que, em 1987, Conable se viu obrigado a divulgar uma nova política internacional do Banco, com uma grande expansão de sua área ambiental (Mendes Pereira, 2009, p. 186).

Essa nova estratégia teve alteração fundamental na forma de financiamento da instituição para programas sociais e econômico dos países. Se antes a questão ambiental era vista como resultado inevitável do desenvolvimento econômico, passava agora a ser enxergada como uma questão a ser analisada antes de realizá-lo. Estava lançado então, pela primeira vez, o termo “desenvolvimento sustentável”, inserido a partir de então no sistema internacional (Mendes Pereira, 2009, p. 186-187).

A posição do Banco Mundial em prol das questões ambientais ganhou ainda mais força por ter sido apoiada pelo Tesouro norte-americano, já que a instituição precisava aumentar seus empréstimos para intensificar seu projeto de reajustamento estrutural. Entretanto, como se fazia necessária a aprovação do Congresso para a concessão de mais divisas ao Banco Mundial, foi possível ao Poder Legislativo norte-americano forçar o

Tesouro e a instituição internacional a aceitarem as novas diretrizes ambientais (Mendes Pereira, 2009, p. 188).

Além disso, pela primeira vez, em 1989, já com George Bush “pai” no comando dos Estados Unidos, passava-se a discutir a necessidade de diminuição da dívida com condição da retomada de crescimento econômico dos países periféricos. Como apoio, o Tesouro emitiria mais títulos, que deveriam ser comprados pelos endividados para a criação de novos títulos, com remuneração melhor, que seriam repassados aos grandes credores da dívida, que em troca daria desconto nas dívidas existentes e aumentaria o prazo para quitação dos débitos (Mendes Pereira, 2009, p. 189-190).

Dois anos depois, o fim da Guerra Fria, marcada pela extinção da União Soviética e pela queda do Muro de Berlim, deu um novo respiro ao sistema capitalista, agora mais fortalecido pela abertura comercial não somente dos antigos países soviéticos, como também das regiões periféricas, cada vez mais adeptas dos ideais neoliberais.

Influente o tempo todo como instrumento fundamental da política externa norte-americana pelo apoio ao bloco capitalista, com o passar do tempo e como visto até aqui, o Banco Mundial foi se fortalecendo como uma influência intelectual, que passava a ditar não somente o andamento de questões internacionais, como também foi importante no envolvimento do desenvolvimento econômico, seja ele benéfico ou não, dos países periféricos de todas as regiões do globo.

Não faltaram, dessa forma, oportunidades para que a instituição propagasse suas ideias principais, sejam elas contra o desenvolvimento do socialismo ou de movimentos sociais ou a favor de políticas técnicas agrárias e educacionais. Essas políticas foram, de certa maneira, internalizadas pela instituição a partir de conceitos propagados pelos países centrais e, posteriormente, difundidas para países em desenvolvimento e mais pobres, completando, assim, o ciclo de vida de uma norma internacional.

2.2 - O mundo globalizado: a atuação do Banco Mundial do contexto neoliberal pós-Guerra Fria e da Reforma do Estado.

Assim como ocorrera desde sua existência, as irmãs de Bretton Woods, após o fim da Guerra Fria e com o fortalecimento dos Estados Unidos como o grande *hegemon* do novo contexto estabelecido, serviram de instrumento para difusão de normas defendidas e propagadas pelos norte-americanos. Diferentemente não poderia ser com o neoliberalismo, fortalecido pela queda da União Soviética e pela criação do Consenso de

Washington, documento elaborado como recomendação para o combate à miséria e às crises dos países periféricos, sobretudo os da América Latina.

As principais medidas do Consenso de Washington giravam em torno da política de privatizações, reforma fiscal - a fim de diminuir os tributos e facilitar a entrada de empresas internacionais -, abertura comercial e, principalmente, redução da atuação do Estado, especialmente no que concerne a serviços considerados não-essenciais.

Responsável direto pela crise em que estavam afundados os países periféricos, o Banco Mundial, bem como os Estados Unidos, o Reino Unido e o FMI, teve participação fundamental para a propagação dos ideais neoliberais por todas as regiões do globo, em especial para aqueles países que não haviam conseguido pagar os empréstimos recolhidos da entidade.

Na análise do Consenso de Washington, é possível notar uma extensão da forma principalmente do FMI de atuar desde sua criação, em especial em relação da abertura comercial dos Estados em desenvolvimento. A grande diferença, como destaca Mendes Pereira (2009, p. 192), “consistia mesmo na incorporação das privatizações em massa, na política de ‘recuperação de custos’ aplicável ao conjunto dos serviços sociais, na blindagem jurídica à propriedade privada e na política de legalização do setor informal da economia”.

Em suma, o Consenso defendia, então, o fortalecimento do capital e, principalmente, das grandes empresas multinacionais frente ao nacionalismo e ao protecionismo vigente na segunda metade do século XX. No Brasil, por exemplo, após mais de vinte anos de ditadura militar, período em que o país adquiriu volumosos empréstimos do Banco Mundial, a eleição de Fernando Collor de Mello seguiu a tendência das recém-democracias latino-americanas, que passaram a buscar uma economia cada vez mais forte de mercado e colocaram em prática, principalmente, a política de privatizações e de abertura fiscal.

Com o fortalecimento do ideal de “Estado Mínimo”, o Banco Mundial passou a delinear os passos que deveriam ser seguidos pelos países, em especial aqueles em desenvolvimento. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM) foi um importante passo em direção a este movimento, já que fomentou o ajustamento estrutural e a desregulamentação fiscal (Mateus, 2015, p. 01-02).

Neste relatório, publicado em 1991, o Banco deixa clara a sua necessidade de intensificar a interação entre mercado e Estado. A instituição, conforme cita Mateus, indicava “a abertura econômica aos movimentos internacionais de capital, bens e serviços

figurava como precondição ao desenvolvimento, tal como os mercados competitivos constituindo o mecanismo ótimo para organizar a produção e distribuição de bens e serviços” (p. 02, 2015).

Neste relatório, o Banco prescreve uma série de medidas em direção ao neoliberalismo do Consenso de Washington. O novo paradigma existente dentro da instituição é representado logo no início do relatório com a subseção “Elementos de uma abordagem favorável ao mercado”. Nela, já é indicado que “o relatório examina a relação entre governo e mercado sob três aspectos gerais, desenvolvimento humano, economia internacional e política macroeconômica” (Banco Mundial, 1991a, p. 03).

A começar pela política macroeconômica, como discorre Mateus, interferir na estabilidade macroeconômica era fundamental. Dessa forma, ter uma política fiscal prudente e “implementar reformas fiscais, reformar o setor financeiro, privatizar empresas e utilizar tarifas para custear os serviços prestados” (2015, p. 02) se tornaram medidas fundamentais para o desenvolvimento dos países.

Nas palavras do relatório, essa política fiscal prudente significa, então, “examinar, cuidadosamente, a divisão de tarefas econômicas entre Estado e setor privado”. Além disso, seria necessário também uma “reavaliação dos respectivos papéis do mercado e do Estado”, sendo que, segundo o Relatório, “os governos precisam fazer menos naquelas áreas em que os mercados funcionam ou podem funcionar razoavelmente bem” (Banco Mundial, 1991a, p. 10).

Inegavelmente, as normas e os preceitos do Consenso de Washington já estavam internalizados dentro da instituição e passavam a se difundirem-se para os países-membros, em especial aqueles em desenvolvimento. Se anteriormente a instituição preconizava a forte atuação do Estado para o desenvolvimento e crescimento de seu país, principalmente no que tangia à concessão de empréstimos e investimentos sociais, agora, passava a transmitir recomendações para fortalecer o mercado e minimizar a atuação estatal.

Conforme menciona Mateus (2015, p. 02), o Relatório “prescreveu um conjunto de intervenções para o apoio aos mercados e formação de um ambiente propício à competitividade”. Engloba-se nessas políticas, dentre outras: aumentar a qualidade das informações; atuar na difusão de tecnologias, proteger os direitos de propriedade privada; promover a concorrência; abrir o setor privado para o fornecimento de bens públicas; abrir e integrar a economia doméstica com a internacional; incentivar pesquisas; e

desenvolver um setor bancário independente, que pudesse desfrutar de liberdade para estabelecer taxa de juros (Mateus, 2015, p. 02).

Além disso, o Banco Mundial passou a deixar ainda mais clara a necessidade de que os Estados passassem a se preocupar apenas com as áreas fundamentais para o desenvolvimento humano, isto é, “educação primária, saúde básica, nutrição, planejamento familiar e redução da pobreza”, além de “garantir a manutenção da lei e da ordem e a proteção do meio ambiente”, setores dos quais o mercado seria incapaz de cuidar com a mesma eficiência (Mateus, 2015, p. 02-03).

O Banco, então, passou a ser um forte apoiador das medidas do Consenso de Washington durante a década de 90. Sua defesa estava pela “realização da abertura econômica de forma radical, nos moldes da ‘terapia de choque’, com dois anos de duração e tendo como objetivo fomentar a concorrência ‘sem travas’” (Mateus, 2015, p. 03).

No ano seguinte, o Banco Mundial passou a destacar a importância da gestão dos recursos econômicos e sociais de um país em busca do desenvolvimento. Apelidado de “governança”, o Banco buscou tirar de si a culpa por possíveis falhas nos programas financiados pela instituição, indicando que uma política só seria fracassada em razão da má administração dos governos.

Apesar disso, a instituição ofereceu conhecimento e ajuda técnica para que os países pudessem se adequar ao seu conceito de governabilidade defendido por ela. Importante ressaltar que, conforme destaca Mateus, os governos “teriam a missão de estabelecer dois bens públicos essenciais: regras para o bom funcionamento dos mercados e intervenções para corrigir as falhas do mercado” (2015, p. 03-04), o que significa o fortalecimento ainda maior dos preceitos neoliberais internalizados na instituição.

Com as novas diretrizes do Banco Mundial ligadas ao Consenso de Washington, as novas medidas difundidas pelo Banco Mundial causaram uma característica paradoxal do Estado, conforme explicam Acuña e Smith (1996), já que, ao mesmo tempo em que se tornava menor em algumas áreas, em especial em situações empresariais, aumentava o seu tamanho em questões sociais, como educação e meio-ambiente (Mateus, 2015, p. 06).

Entretanto, como discorre Mateus, “os programas de ajuste estrutural não incidiam apenas sobre questões macroeconômicas, fiscais e algumas políticas sociais, como havia sido na década de 1980, mas passam a englobar também a engrenagem da administração pública” (2015, p. 06).

Em outras palavras, o Banco passou a defender abertamente a boa relação entre os setores público e privado, especialmente ligada pelos graus de transparência,

responsabilização dos agentes públicos e estrutura legal para as ações. Ou seja, como explica Mateus, “para a organização, interessava o processo de adequação das políticas domésticas para execução do ajustamento neoliberal, mas sem exercer o controle político direto” (2015, p. 06).

No entanto, a crise de mercados emergentes trouxe consigo o questionamento sobre a eficácia das políticas neoliberais e levantou o debate sobre a necessidade de se reformar todo aparelho estatal, tornando-o mais eficiente e atuante no desenvolvimento social e econômico dos países.

Em 1995, o Brasil realizou a reforma gerencial de seu aparato estatal, em conformidade com as normas difundidas pelo Banco Mundial. No primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), criou-se o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), conduzido por Luiz Carlos Bresser Pereira.

Bresser Pereira levantou o problema de governança no Brasil e afirmou que “a crise do Estado dos anos 80 foi antes de tudo uma crise de governança porque se manifestou, primeiramente, como uma crise fiscal (1997, p. 40). Para ele, “já que a causa fundamental da Grande Crise econômica dos anos 80 foi a crise do Estado, o mais acertado é reconstruí-lo ao invés de destruí-lo” (p. 52), ou seja, torná-lo eficiente e gerencial, não mínimo.

Dois anos depois, em mais um relatório anual publicado, o Banco Mundial voltou a concentrar suas atenções para a efetividade do Estado e deixou claro que “as instituições e o desenvolvimento estão imbricados de maneira indissociável” (Mateus, 2015, p. 08). Essa mudança não significava que a instituição havia deixado de seguir os preceitos neoliberais de desenvolvimento do Consenso de Washington, mas sim que passou a enxergar o Estado como “parceiro, catalisador e facilitador” do desenvolvimento.

Com o passar dos anos, o Banco seguia, então, como grande ator na difusão de normas internacionais. Dessa forma, diferentemente do que pregava o início da década de 90, a instituição passava a defender novamente a atuação do Estado e sua importância direta para o desenvolvimento dos países e difundia métodos de atuação para que eles pudessem se encaixar ao pretendido por ela.

Resumidamente, a lógica mercantil seguiu permeando as normas difundidas pelo Banco Mundial “seja para modernizar as instituições, para estabelecer a relação com os cidadãos como se fossem clientes, ou para criar competição na provisão de bens públicos”, o que garantiu uma grande mistura entre preceitos neoliberais e o neoinstitucionalismo da época (Mateus, 2015, p. 13).

Como argumentou Mendes Pereira, inclusive, o relatório de 1997 “prescreveu uma ampla transformação institucional voltada para fortalecer a capacidade do Estado nacional de acelerar, aprofundar e consolidar a reestruturação capitalista neoliberal, tanto ao sul como ao leste” (2010, p. 272), ou seja, para fortalecer a instituição em prol do desenvolvimento e do fortalecimento do mercado.

Da mesma maneira, no Brasil, Bresser Pereira não via o seu modelo de Estado como um sistema paternalista, que abrigava e cuidava de todos os cidadãos, mas sim competitivo e institucionalizado, que permitiria a “uma participação cada vez maior dos cidadãos, uma democracia cada vez mais direta” e que pudesse assegurar uma boa gestão voltada exatamente a todos seus cidadãos, mas sem se revirar contra o mercado (1997, p. 52-53).

Portanto, fica clara a preocupação do Banco Mundial, após o término da Guerra Fria, tanto com a aproximação e liberalização do mercado, como também com a reforma do Estado, a fim de torná-lo mais eficiente, gerencial e capaz de facilitar e catalisar o seu próprio desenvolvimento em companhia com a iniciativa privada. Tão explícito quanto, fica a difusão de suas ideias e a sua internalização pelos Estados.

2.3 - A construção histórica e a diversificação da *expertise* do Banco Mundial

Como visto, o Banco Mundial teve relação importante com a reconstrução e o desenvolvimento internacional no século passado. Naturalmente, sua forma de atuação se deveu a construções sociais, pautadas em ideias e identidades, que se difundiram internacionalmente.

Nas duas primeiras seções deste capítulo, foi possível perceber de que forma atores estatais e não-estatais influenciaram diretamente na tomada de decisões e na forma de atuação da instituição perante todo o sistema internacional. As mudanças de posicionamento se davam não somente pelo próprio presidente da instituição, mas também por chefe de Estados, grupos privados, parlamentares e, a partir da década de 80, também por organizações não-governamentais.

Essa junção de ideias, identidades e valores permitiu à instituição fortalecer sua atuação e legitimar as suas ideias, já que tanto seu aporte financeiro, quanto intelectual provinha, na grande maioria, de países centrais, reconhecidamente mais fortes internacionalmente que os periféricos.

Nesse ponto, Guimarães (2012, p. 22) destaca que algumas instituições apresentam autonomia, enquanto outras não. Esse fato se deve, segundo o autor, à

existência de uma autonomia burocrática no interior da instituição, que tem relação direta com a sua capacidade em fazer valer “sua agenda política e transformar a *policy* de seu interesse em uma realidade custosa para os políticos reverterem”.

Dessa forma, ao se depararem com a atuação de uma Organização Internacional com autonomia burocrática, os Estados passam a ter dificuldade para alterar o *status quo*, já que os custos políticos de uma atuação contra as políticas dessas instituições autônomas são bastante altos (Guimarães, 2012).

Guimarães (2012) discorre que algumas autonomias são diferentes de outras. É importante destacar que, conforme o mesmo autor, o conceito de autonomia trabalhado “tem a ver com a relação *principals*-burocracia e não burocracia-ONGs” (p. 59). Isso significa que a autonomia, quando aumenta, é mais forte em relação aos *principals*, isto é, os representantes estatais, e não em relação às ONGs.

Segundo o autor, “quanto maior o nível de diversificação da *expertise*, maior será a possibilidade de formação de coalizões com ONGs em torno de políticas de interesse da burocracia” (Guimarães, 2012, p. 55). Por *expertise*, seguimos o entendimento do autor, que indica que ela se dá pela maior amplitude na hora da escolha do corpo técnico burocrático da instituição, processo realizado pelo Estado e pelo *Senior Management* da instituição.

Em suma, “uma *expertise* mais diversificada é resultado da origem profissional, técnica e ideológica diversa dos burocratas, ao passo que uma *expertise* mais rígida ou coesa é consequência de um corpo burocrático composto majoritariamente por um único tipo de profissão ou perspectiva ideológica” (Guimarães, 2012, p. 27).

Dessa forma, quanto maior a diversidade da *expertise* de uma Organização Internacional, maior tende a ser seu grau de autonomia burocrática e, conseqüentemente, a sua força para imposição de uma agenda de políticas no cenário internacional. Isso se dá porque, quanto maior o número de alianças realizadas entre as OIs e o terceiro setor da sociedade, maior serão os custos daqueles que se negarem a implementar as políticas difundidas por elas (Guimarães, 2012, p. 55).

Além disso, como destaca Guimarães, com a maior proximidade de ONGs e comunidades epistêmicas, os Estados tendem a ter mais dificuldade em controlar as organizações internacionais, já que “com uma rede ampla de apoio construída o agente pode trazer com mais facilidade a *policy* para perto de seu ponto ideal” (2012, p. 60).

Guimarães faz uma análise sobre as diferenças de *expertise* das coirmãs de Bretton Woods, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo o autor,

historicamente, o Banco apresenta uma *expertise* mais diversificada muito por conta da grande variedade de seu corpo técnico. Já o FMI, ao contrário, apresenta um corpo mais homogêneo, formado em sua maioria por economistas.

Como indica Guimarães, “o FMI tem um processo de recrutamento fechado. Os economistas de países industrializados são predominantes na organização [...] Em contraste, o Banco Mundial tem um recrutamento aberto. O processo de seleção de quadros é menos centralizado que no FMI” (2012, p. 60-62).

Sá Guimarães demonstra que, dentro do Banco Mundial, até mesmo “a própria contratação dos funcionários do *Senior Management* não é tão rigidamente controlada pelo G-7 e pelos EUA” e que “o recrutamento acaba sendo dirigido pelas áreas e departamentos mais próximos às necessidades sem a interferência constante do *Senior Management*” enquanto, no FMI, “a escolha dos burocratas está centralizada nas mãos do *Senior Management* que acompanha de perto todo o processo de escolha”, o que “reflete o controle dos EUA sobre os funcionários da organização (2012, p. 60-62).

Isso mostra principalmente que a diversidade da *expertise* não está ligada apenas com a capacidade da organização em se relacionar com camadas do terceiro setor, em especial ONGs e comunidades epistêmicas, mas também que se deve, com bastante influência, à forma de recrutamento de seu corpo burocrático (2012, p. 68).

Além disso, historicamente, é possível notar que uma Organização Internacional com *expertise* mais diversificada pode resultar em menos críticas à instituição, já que permite trazer tanto ONGs quanto comunidades epistêmicas para dentro do processo de elaboração de políticas, o que acaba por dividir os custos de sua elaboração.

Visto isso, é possível perceber que essa diferença entre ambas as instituições é fundamental para entendermos a razão de a primeira ser, historicamente, mais próxima de ONGs e de outras comunidades epistêmicas, enquanto a segunda se apresentar de maneira mais engessada e distante da sociedade.

Foco do nosso estudo, o Banco Mundial, como visto na seção anterior deste capítulo, moldou-se com o passar dos anos e adquiriu novas estratégias em relação à comunidade internacional, especialmente em relação aos países em desenvolvimento. Suas mudanças ocorreram muito por conta das diferentes identidades tanto de seus presidentes, quanto dos chefes dos Estados mais fortes, em especial os Estados Unidos.

Dessa forma, com o processo de maior diversificação da *expertise*, a instituição passou a se aproximar de ONGs e comunidades epistêmicas (vide o caso de Polonoroeste), o que resultou em grande atenção por parte dos *principals*, afinal, neste

caso por exemplo, tomar qualquer medida contrária à luta das ONGs ambientais certamente acarretaria em altos custos políticos a eles.

Esse fato comprova o que diz Guimarães quando afirma que “a diversificação da expertise (...) permite a criação das redes e, por conseguinte, aumenta os custos de intervenção para os *principals*” (2012, p. 67). Naturalmente, nem em todos os casos os Estados permitem que a *expertise* seja diversificada e o contato com o terceiro setor seja aberto.

Não à toa, o FMI permanece até hoje como uma estrutura bastante parecida desde sua criação, em 1944. Mesmo com todas as mudanças enxergadas durante a segunda metade do século XX e trabalhadas na seção anterior, a burocracia segue firmemente focada num grupo forte principalmente de economistas, já que seus principais atores estatais não almejam a possibilidade de outros atores não-estatais fazerem parte da organização.

Já o Banco Mundial, por sua vez, apresenta maior autonomia também pela estrutura em que está estabelecida a instituição. Como dito na seção anterior, a instituição foi se fortalecendo com o passar dos anos e diversificando suas atividades. Criada inicialmente com apenas 72 funcionários e um orçamento administrativo de apenas US\$ 21,8 milhões, chegou em 2006 com 182 países-membros e um orçamento de US\$ 600 bilhões. Além disso, apresenta hoje aproximadamente 8.500 funcionários (Guimarães, 2012, p. 78-79).

Esse grande crescimento começou a acontecer após o início do mandato de Robert McNamara, que aproximou a instituição de países periféricos ao criar escritórios regionais e aumentar o número de empréstimos concedidos. Além disso, foi ele quem expandiu o DEC, o departamento de pesquisa do Banco, responsável pela nova característica de *think tank* em temas econômicos e de desenvolvimento (Guimarães, 2012, p. 79).

Além disso, McNamara também foi o responsável pela criação do Operations Evaluation Department, hoje chamado de Independent Evaluation Group, setor independente da presidência e do comitê executivo da instituição, responsável por fiscalizar as suas atividades e propor soluções (Guimarães, 2012, p. 80).

A diversificação da *expertise* do Banco foi tanta que, como destaca Feliciano de Sá Guimarães, “o atual Banco Mundial não é uma única organização internacional. O banco é um caso típico de irradiação, ou seja, uma OI que cria novas OIs”, já que, com o passar dos anos, criou cinco novas instituições: BIRD (Banco Internacional para

Reconstrução e Desenvolvimento), AID (Associação Internacional de Desenvolvimento), IFC (Corporação Financeira Internacional), Miga (Agência Multilateral de Garantia de Desenvolvimentos) e ICSID (Centro Internacional para Resolução de Controvérsias sobre Investimentos), todas com orçamento e corpo burocrático próprios, mas interligadas entre si e vinculadas à instituição (2012, p. 80-81).

Ademais, a forma de recrutamento de instituição permite que sua *expertise* fique ainda mais ampla e que seu presidente se aproxime de comunidades epistêmicas, especialmente ambientais e sociais, já que, como dito anteriormente, sua equipe é formada por pessoas além da esfera econômica. (Guimarães, 2012, p. 86).

Guimarães, em relação a essa abertura maior do Banco Mundial para a contratação mais diversificada de burocratas, afirma que se dá por duas razões diferentes. Em primeiro lugar, McNamara percebeu que, ao incorporar críticas e visões do terceiro setor, os programas implementados pela instituição poderiam alcançar maior eficiência. Já a outra razão, por sua vez, deu-se pela pressão exercida por organizações não-governamentais pela reforma do Banco Mundial, em especial após desastres ambientais e sociais (Guimarães, 2012, p. 86).

Sobre o primeiro fator, como discorre o autor, foi percebido que os resultados práticos da concessão dos empréstimos não traziam tantos benefícios à sociedade, mas sim ao próprio corpo burocrático do Banco. Ou seja, haja vista que os burocratas e funcionários ganhavam promoções funcionais conforme os empréstimos eram aprovados, a pressão por mais aprovações se dava independentemente da aplicabilidade dos projetos sociais. Dessa forma, a presença do terceiro setor tornou-se fundamental para que os projetos se tornassem mais eficientes (Guimarães, 2012, p. 86).

Especialmente as críticas do terceiro setor fizeram com a instituição, em especial no governo de James Wolfensohn (1995-2005), passasse a considerar como fundamental o papel da sociedade na aplicabilidade das políticas sociais. Em seu governo, Wolfensohn renovou o corpo de burocratas da instituição, diminuindo o quantitativo de economistas e aumentando, principalmente, os das áreas de meio-ambiente e desenvolvimento, tecnologia de informação e desenvolvimento humano (Guimarães, 2012, p. 94).

A reforma promovida por Wolfensohn, portanto, tinha objetivo claro de aproximar as áreas econômica, social e ambiental, a fim de se evitar a repetição de casos como o Polonoroeste, no Brasil, e foi fundamental para que a instituição pudesse criar comunidades epistêmicas, aproximar-se de organizações não-governamentais e diversificar as suas normas internalizadas e difundidas.

2.4 - O Terceiro Setor: a legitimidade e o apoio na difusão de normas internacionais pelo Banco Mundial

Para entendermos qual o “ciclo da vida” de uma norma internacional dentro do Banco Mundial é importante que se analise a sua relação com o Terceiro Setor, especialmente após a década de 80.

Como visto na seção anterior, o Banco Mundial passou a diversificar a sua *expertise*, o que lhe garantiu maior autonomia burocrática para criar e difundir suas políticas e normas internacionais para todos os países que a buscavam sua ajuda. As comunidades epistêmicas tiveram papel fundamental para a formação de novas normas e para a eficiência dessas políticas.

Guimarães conta de que forma essas comunidades foram inseridas dentro da instituição a partir do momento em que o corpo de funcionários passou a ser mais diversificado. Segundo ele, foi exatamente a entrada de profissionais de áreas diferentes da econômica “com experiência prévia em ONGs e pertencentes a comunidades epistêmicas de áreas importantes (ambiental e social)” que permitiu que trabalhassem como verdadeiros “advogados” em defesa de suas causas (2012, p. 102).

Como visto anteriormente, a preocupação social do Banco Mundial foi sendo construída com o passar dos anos. Para que esta nova “cultura” social-desenvolvimentista pudesse ser entranhada na instituição, foi fundamental que a comunidade de sociólogos se fortalecesse, especialmente, como discorre Guimarães, com a chegada de James Wolfensohn, que convidou Amartya Sen para “debater a operacionalização com os economistas” (2012, p. 104).

A nova visão dos burocratas em relação às questões sociais domésticas foi fundamental para a criação do “Departamento de Desenvolvimento Social (*Social Development Department*) em 1995, que resultou na junção das “demandas por mudanças sociológicas a fim de concretizá-las nas práticas da organização, a despeito de resistências e oposição do economista-chefe” e consolidou a comunidade de sociólogos como um fator importante dentro da instituição (Guimarães, 2012, p. 104).

Além dela, outra comunidade que se fortaleceu com o passar do tempo foi a ambiental. Segundo Guimarães, “poucas áreas cresceram tanto quanto a ambiental”, mesmo com a resistência existente dentro da instituição por acreditarem “que os conceitos ambientais não eram passíveis de operacionalização” (2012, p. 105).

Após os resultados ambientais problemáticos do Polonoroeste, a pressão de ONGs ambientais sobre o Banco Mundial aumentou significativamente e a instituição passou a

investir e considerar a opinião de especialistas em proteção ambiental. Especialmente durante a presidência de Barber Conable, que “promoveu uma série de reformas ambientais na organização, incluindo a criação de um novo Departamento de Meio-ambiente, além de quatro Departamentos Regionais de Meio-ambiente para fiscalizar todos os projetos”, além de lançar “uma série de estudos ambientais, aumentou o número de projetos exclusivamente ambientais e alocou mais recursos para pesquisas sobre o tema”. Não o suficiente, Conable ainda aprovou a “Diretiva Operacional 4.01”, que exigiu a avaliação ambiental de projetos difundidos pela instituição antes de sua implementação (Guimarães, 2012, p. 106-107).

Entretanto, mesmo com todas essas medidas tomadas, a pressão das ONGs não cessou, já que a instituição seguiu apoiando projetos de grande impacto ambiental, como o Narmada Valley Projects na Índia², que foi implementado após ter sido mal formulado tanto ambiental quanto socialmente (Guimarães, 2012, p. 108).

As falhas ambientais dos projetos - apenas 63% eram vistos como satisfatórios do ponto de vista social e ambiental, segundo o relatório *Wappenhansm*- aumentavam a pressão das ONGs e fez, pela primeira vez, em 1993, a instituição cancelar empréstimos em razão de políticas sociais e ambientais má formuladas (Guimarães, 2012, p. 108).

Desde então, a comunidade ambiental também se fortalecido significativamente dentro do Banco Mundial. Todo esse fortalecimento de comunidades epistêmicas com que a burocracia da instituição se aproxime do terceiro setor e tenha maior autonomia, em razão da *expertise* mais diversificada.

Como afirma Guimarães, o fortalecimento de comunidades epistêmicas foi fundamental para que a aliança burocracia-ONGs também se consolidasse (2012, p. 111). Para o nosso estudo, entender este processo de diversificação de *expertise* é fundamental já que, como dito por Martha Finnemore e visto no primeiro capítulo, as normas difundidas por organizações internacionais se internalizam na instituição a partir da concepção natural de outros atores.

Dessa forma, é fundamental estudarmos de que forma se consolidou a aliança entre burocracia do Banco Mundial e organizações internacionais, a fim de conhecermos

²Guimarães discorre sobre o projeto: “O projeto envolvia a construção de uma represa chamada Sardar Sarovar com um reservatório de 200 km de extensão, deslocando cerca de 40 mil famílias” (Guimarães, 2012, p. 108).

de que forma são introduzidas as normas internacionais na instituição e de que maneira elas se tornam mais constrangedoras para os tomadores de decisão dos Estados-membros.

Em relação a este processo de consolidação de parcerias, Guimarães indica que “dois mecanismos são fundamentais nesse sentido: o *Country Ownership* implementado pelo CDF [*Comprehensive Development Framework*]³ e as reuniões periódicas de ONGs com o *Senior Management* nos *Annual Meetings* da organização”, mecanismos de consulta direta ao terceiro setor, que surgiu como resposta às demandas das organizações não-governamentais e aproximaram a instituição das camadas da sociedade (Guimarães, 2012, p. 114).

O *Annual Meeting*, principalmente, foi fundamental, pois se tornou um momento periódico de encontro e debate entre Banco Mundial e organizações internacionais. Essa relação foi se construindo com o tempo. A título de comparação, entre 1973 e 1988, “apenas 6% dos projetos tiveram alguma participação de ONGs”, enquanto em 2004, este número era de 74% (Guimarães, 2012, p. 115).

O crescimento das organizações não-governamentais dentro do Banco Mundial foi aparente. Com as pressões das camadas da sociedade, já citadas anteriormente, a instituição se viu obrigada a aumentar o seu diálogo com o terceiro setor, o que resultou na maior aproximação com organizações não-governamentais e na sua participação direta nas decisões da instituição.

Dessa forma, quanto maior estava a aproximação de burocracias e ONGs, maior se tornavam os custos aos chefes de Estado na implementação de políticas sociais. Essa aproximação, além de tornar as políticas do Banco Mundial mais adequadas social e ambientalmente, também passou a ditar normas internacionais que deveriam ser difundidas pela instituição e internalizadas pelos Estados.

Não o suficiente, o aumento da participação das ONGs dentro do Banco Mundial, como destaca Feliciano de Sá Guimarães, “permitiu à liderança burocrática fugir dos controles constantes do Congresso dos EUA e demais países do G-7, manobrando a aprovação de políticas de seu interesse com mais facilidade”. Isto é, as organizações não-governamentais tornaram-se aliadas do Banco Mundial não apenas

³ “O CDF estabeleceu três princípios para empréstimos e programas: a visão holística da pobreza, o *Country Ownership* (o país receptor dos recursos é o responsável pela implementação do projeto) e o *Country-led Partnership* (o país receptor deve observar as demandas das comunidades locais e trabalhar em conjunto com elas na implementação dos projetos)” (Guimarães, 2012, p. 97).

como legitimadoras de seus programas sociais, como também serviu para que a instituição pudesse, enfim, aumentar seu poder de barganha com os órgãos dos países mais ricos.

A esta importante aliança formada entre burocracia e organizações não-governamentais, Guimarães dá o nome de “estratégia bumerangue modificada”. Essa estratégia, segundo o autor, parte do princípio de que a burocracia, ao sentir ameaça de controle de um determinado país ‘A’, põe em jogo sua aliança com ONGs, por meio de comunidade epistêmicas, a fim de que pressionem de volta este mesmo Estado para que desista de controlá-la.

Esta aliança, então, é importante principalmente porque “aumenta os custos para o país controlador, uma vez que agir contra a opinião pública e o Legislativo local para ver os mecanismos de controle surtirem efeito acarreta custos”. O resultado dessa estratégia é o fortalecimento do presidente do Banco Mundial, que passa a ter mais autonomia para tomar decisões a contar os altos custos impostos aos parlamentares e chefes de Estado (Guimarães, 2012, p. 130).

Dessa forma, é possível perceber que a aliança entre Banco Mundial e organizações não-governamentais surgiu para legitimar a atuação da OI na aplicação de políticas sociais e para fortalecer suas ações perante os Estados. Essa característica indica uma capacidade maior do Banco em difundir normas internacionalmente, já que este processo passa a contar com o apoio da sociedade, que pode pressionar diretamente o Estado pelo planejamento e implementação de políticas públicas.

Portanto, é perceptível que a aproximação da instituição com comunidades epistêmicas e organizações não-governamentais diversifica os conceitos que são internalizados e, posteriormente, difundidos pela instituição. Resumidamente, entender esta parceria é fundamental para nosso trabalho, que analisará o fenômeno de difusão de normas internacionais do Banco Mundial na Educação e sua aceitação e aplicabilidade no âmbito doméstico.

CAPÍTULO III – O Banco Mundial e as políticas educacionais do governo de Fernando Henrique Cardoso

Criado em 1944 na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, mais conhecida como Conferência de Bretton Woods, o Banco Mundial tinha o principal objetivo de financiar a reconstrução das economias devastada pelo maior conflito humano registrado até então, a Segunda Guerra Mundial. No entanto, como visto no capítulo anterior, o alcance da instituição se tornou maior do que inicialmente fora previsto a partir de 1950 quando passou a prestar assistência econômica, política e militar para países do terceiro mundo sobre a justificativa de fortalecer e integrar o bloco capitalista em meio ao panorama bipolar no qual o mundo vivia (Cruz, p. 57-58, 2003).

Como o passar do tempo, o Banco Mundial usufruiu de sua privilegiada posição no cenário internacional para transmitir práticas sociais e educacionais a países em desenvolvimento. Durante as décadas de 1960 e 1970, com a grande concentração de capital nos países centrais, iniciou-se o fenômeno de internacionalização de atividades e serviços, que afastava a atuação do Estado ao mesmo tempo em que envolvia diretamente e modificava seus padrões sociais e culturais (Santos, 2010, p.01).

Entretanto, para que estas mudanças alcançassem o interior dos países periféricos, seria necessário um importante ator transnacional, que pudesse influenciar diretamente as suas sociedades ainda em desenvolvimento. Coube ao Banco Mundial este papel, como afirma Santos: “o Banco Mundial representou a importância de sua atuação na defesa dos interesses capitalistas internacionais à medida que passou a gerenciar a reestruturação econômica dos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento” (2010, p.01).

Com a justificativa de criar uma “cooperação internacional”, as instituições de Bretton Woods ganharam um forte poder de barganha para a realização de empréstimos condicionados a situações em que os países teriam que cumprir e a metas que teriam que alcançar, principalmente durante a presidência do ex-Secretário de Defesa norte-americano Robert McNamara (1968-1981) no Banco Mundial.

Nesse período, McNamara fez do Banco o principal vetor para tornar ainda mais constantes as indicações para a efetivação de empréstimos a países da América Latina. Como afirma Rosana Cruz, “a crise e a emergência dos países de 3º Mundo em conseguir empréstimos rápidos e vultuosos (...) levaram-nos a aceitar as propostas de reforma na economia, conforme orientações do Banco Mundial” (p. 59, 2003)

No que compete às políticas sociais dos países em desenvolvimento, a atuação do Banco Mundial seguiu a mesma tendência levada para os setores da economia,

caracterizada pelos ideais neoliberais, cujos objetivos sempre foram a manutenção e ampliação do modo de produção capitalista (Cruz, p. 63, 2003).

Dentro dessa perspectiva, o Banco Mundial passou também a atuar diretamente na educação dos países que, segundo documento oficial de 1997, considerava-a como serviço básico da sociedade, mas que não poderia ficar na mão exclusivamente do Estado como seu único provedor (Banco Mundial, p. 28).

Cruz destaca que o fortalecimento recente das escolas particulares foi resultado do conjunto de políticas sociais propagadas pelo Banco Mundial na esfera educacional, já que propunha uma demanda de serviços básicos exclusivos às classes mais pobres da população, com a possibilidade que, caso alguém almejasse um serviço melhor, pudesse pagar a mais por ele (Cruz, p. 43, 2003).

Dos Estados Unidos, por exemplo, propagou-se uma política de “*school vouchers*” ou cheques-escolares, idealiza por Milton Friedman, sistema que consiste na entrega de vales para que os pais sejam os responsáveis por escolher a escola para os filhos.

Friedman, considerado um dos pais do neoliberalismo, argumenta que o custo de uma escola não pode ser arcado por pais em condições mais pobres; assim, tornam-se necessário subsídios, já que a educação é uma condição necessária para cidadania e o aumento da produtividade das sociedades (1977, p. 45).

No Brasil, tanto o ProUni (Programa Universidade para Todas) quanto o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil) são políticas criadas de forma a financiar o ensino superior dos estudantes brasileiros. A diferença é que, no Brasil, o financiamento não ocorre por *vouchers*, mas sim por ajuda direta a estudantes que comprovem falta de recursos financeiros e que tenham adquirido notas suficientes em exame de proficiência.

No ramo das políticas educacionais, especificamente, o Banco Mundial defendia “uma autonomia que, na realidade, sempre significou a diminuição da responsabilidade do Estado com a escola” (Cruz, 2003, p.67), que seria extremamente parecido com a lógica de mercado. Essa relação criou em países de Terceiro Mundo, dentre eles o Brasil, uma estratégia voltada para, como discorre Coraggio, uma relação educacional como se fosse entre produto e consumidor (1998, p.102).

Em suma, com os repetitivos empréstimos realizados ao Brasil e as recomendações que se tornavam exigências, o Banco Mundial acabou por se tornar um gerente de políticas sociais no país, como classifica Santos (2000). Essa intervenção foi importante para o andamento das políticas educacionais brasileiras no século passado,

muito por conta do caráter que se aproximava de princípios neoliberais existentes nos governos daquela época.

Santos (2000) considera que assim se estabeleceu a educação a serviço do capital, em que as políticas educacionais no Brasil se tornaram instrumento de afirmação para os preceitos neoliberais propagados pelos países centrais a partir das propostas apresentadas pelo Banco Mundial.

De qualquer modo, mesmo que não tenham sido instrumentos de imposições de políticas neoliberais, como diz Santos, o Brasil, com a abertura de seu próprio mercado a investimentos estrangeiros, recebeu a carga dos preceitos econômicos da época, o que torna difícil se manter neutro no momento da tomada de determinadas decisões também no âmbito doméstico.

No caso brasileiro, o Banco Mundial, a partir da década de 1970 até o final do século passado realizou empréstimos para o financiamento de mais de 120 projetos, em um total de US\$14 bilhões, dos quais 9,21% foram destinados à educação básica em várias regiões do país (Santos, 2000, p.01).

O ensino tecnológico sofreu um verdadeiro *boom* no país, já que o Banco o via como ator importante para o mercado agrícola, que ainda contava com uma mão-de-obra ainda pouco preparada e profissionalizada. O primeiro empréstimo concedido em 1970 teve como grande objetivo a construção de centros interescolares com ensino profissionalizante voltado para o setor médio industrial e agrícola (Santos, 2000, p. 04).

Entretanto, apesar da insistente atuação do Banco Mundial para a criação deste ensino profissionalizante, a meta ficou abaixo do esperado, conforme destaca Fonseca (1996, p. 236). O Banco, aliás, chegou a investir também em ensino profissionalizante à distância, modalidade comum hoje em dia, mas quase que impraticável naqueles tempos. Um de seus resultados foi a criação do famoso Telecurso, exibido nacionalmente até a década passada pela Rede Globo de Televisão (Santos, 2000, p.04).

Aliás, é importante ressaltar que essas exigências articuladas pelo Banco Mundial só obtinham resultado porque eram ratificadas principalmente pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), à época, responsável por pôr em prática todas essas intervenções.

A partir de 1980, com a reabertura econômica e a redemocratização, iniciou-se um processo de lutas em defesa dos interesses sociais realizadas pela própria sociedade, cujo principal objetivo fora a construção de uma nova democracia do país. Neste momento, as políticas educacionais também foram usadas como instrumento pelo Banco

Mundial na preparação da mulher para o mercado de trabalho e para o planejamento familiar, considerado fundamental para a sustentabilidade propagada pelo Banco (Santos, 2000, p.04).

Mesmo assim, a atuação do Banco não fugiu aos preceitos iniciais, adaptando-se apenas às características do liberalismo, dentro de um novo contexto capitalista pós-crise, que propunha ainda menor intervenção estatal e, por conseguinte, faria diminuir o número de encargos financeiros realizados pelo Estado, inclusive no setor educacional.

Dessa forma, o Estado brasileiro teve que adaptar as suas políticas educacionais devido a uma nova concepção de educação, que vai além do bem social e se torna explicitamente um item mercadológico. Entretanto, é ainda com o Banco Mundial que é possível perceber o incisivo e repetitivo tratamento da educação como produto a ser usufruído especialmente por consumidores.

É neste caminho que Roberto Leher indaga sobre o poder do Banco Mundial sobre a educação ao questioná-lo como “um novo senhor da educação”. A pergunta se tornou bastante propícia vistas as cumulativas solicitações, como metas obrigatórias no desenvolvimento da educação, proteção à princípios democráticos, feitas pela Instituição aos Estados quando da elaboração de suas políticas sociais e, principalmente, educacionais.

Leher afirma que “a redefinição dos sistemas educacionais está situada no bojo das reformas estruturais encaminhadas pelo Banco Mundial, guardando íntima relação com o par governabilidade-segurança” (1999, p.19). Durante a Guerra Fria, por exemplo, o número de matrículas em universidades privadas, principalmente durante o período entre 1960 e 1980, aumentou significativamente em mais de 800%, como afirma Helena Sampaio (2011, p. 32).

Nesse contexto, Leher dá ainda mais destaque à presidência de McNamara no Banco Mundial, ao afirmar que com o novo presidente, a educação ganhou cada vez mais importância dentro da escala de prioridades do Banco. O Banco Mundial segue com a questão educacional no centro de suas prioridades também após o término da Guerra Fria, considerado “o momento de maior mudança na história” pelo então presidente James Wolfensohn (Leher, 1999, p. 24).

Com a queda do Muro de Berlim e a dissolução da União Soviética, o capitalismo se fortaleceu e passou a considerar como prioridade o desenvolvimento do capital humano, que tornou a educação ainda mais importante do ponto de vista das políticas

neoliberais. É neste contexto que o Banco Mundial solidifica suas políticas educacionais a partir da década de 90 (Leher, 1999, p. 25).

No Brasil, neste período, o Banco Mundial passou a enxergar a educação como um instrumento para a reestruturação do capitalismo devido ao seu potencial de criar novos trabalhadores com conhecimento técnico e profissional adequado às novas exigências do mercado capitalista.

O impacto dessa vertente no Banco Mundial foi amplamente sentida nos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando o investimento em educação ganhou ainda mais evidência principalmente pela criação e implementação de fundos de investimento, foco deste trabalho.

Mota Junior e Maués destacam que a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), de 1990, do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), de 1998, e do Exame Nacional de Cursos (ENC), de 1995, demonstra a proximidade ideológica entre Brasil e Banco Mundial, que passou a concentrar suas recomendações no controle de resultados e na avaliação de desempenho (2014, p. 1140).

Essa importância da educação como instrumento para a consolidação dos preceitos neoliberais é enfim reconhecida em 1999 pelo Banco Mundial. O banco justificou que o investimento em educação daria à sociedade uma população menos ignorante, mais coesa e com melhores oportunidades a seus cidadãos (p. 05). Em outras palavras, o banco via como uma oportunidade de manter as sociedades em desenvolvimento coesas ao mesmo tempo em que abria portas para que seus indivíduos pudessem elevar seu status social e econômico.

Essa estratégia pode ter criado uma relação que permitiu ao Banco Mundial atuar conforme seus próprios padrões e interesses, reconhecidamente voltados a uma economia de mercado, já que ao mesmo tempo em que emprestava dinheiro aos países em desenvolvimento servia como assessoria para a instituição de novos projetos educacionais.

Apesar da constante indicação de diretrizes para educação praticada pelo Banco Mundial durante as décadas passadas devido ao seu financiamento, é inegável a sua importância na integração internacional dos países em desenvolvimento com a globalização. A própria reforma do aparato estatal realizada sobre o comando de Bresser Pereira no governo de FHC, que propunha a desburocratização e a democratização do Estado, foi uma resultante da convergência dos ideais do Banco Mundial que, apesar de não intimamente ligada com as políticas educacionais, permitiram ao país se abrir ainda

mais ao capital estrangeiro ao buscar extinguir o precário Estado Social que existia até então.

Mota Junior *et alli* destacam exatamente a importância dessa mudança de paradigma estatal para os ensinos básico e superior, “cujos efeitos mais visíveis são o avanço do setor privado, a precarização do público e a penetração dos mecanismos e valores de mercado sobre a gestão, o financiamento, a avaliação e a produção de conhecimento” (2014, p. 1142).

3.1 A relação entre os fundos de financiamento do Brasil e o Banco Mundial

O problema que este trabalho busca resolver é se há relação entre as políticas públicas dos fundos de financiamento educacional do Brasil e os conceitos propagados pelo Banco Mundial através de suas recomendações políticas e econômicas relacionadas com educação.

Será fundamental, para entendermos todo este processo, o uso da teoria Finnemore e Sikking sobre o Ciclo de Vida de uma norma internacional, pois é por meio dele que podemos verificar se há uma sistemática de difusão das normas desde que os debates começaram a tratar os fundos de financiamento da educação dentro do Banco Mundial até a criação do FUNDEF no Brasil.

Dessa maneira, para comprovar nossa hipótese, dividiremos o trabalho em duas etapas: em primeiro lugar, demonstraremos todo o ciclo de vida da norma dentro do Banco Mundial até ser internacionalizada pelo Brasil; em seguida, examinaremos as condições domésticas brasileiras para, seguindo a indicação de Checkel, avaliarmos se realmente havia situação apropriada para a incorporação da norma propagada.

Antes de tudo, é fundamental explicarmos porque consideramos os fundos de financiamento como normas. Partimos do princípio de que por norma entende-se aquilo que dita comportamentos a serem seguidos. Como definido pelo Banco Mundial, o financiamento público é o principal instrumento para implementar as prioridades do setor públicos (p. 58, 1995).

Dessa forma, ao encarar a educação como um setor estratégico para o desenvolvimento social e a redução das desigualdades, o Banco Mundial passa a indicar o financiamento público, representado pelos fundos de financiamento, como medida mais indicada para as melhorias neste setor.

Dessa forma, partimos do princípio de que o Banco Mundial, além de um grande influenciador internacional e difusor de normas, é também uma arena de debates, em que

as normas se moldam e se aproximam do necessário para a realidade de seus países-membros.

3.1.1 - O ciclo de vida dos Fundos de Financiamento dentro do Banco Mundial

A partir do final dos anos 80, o Banco Mundial passou a ser um grande estimulador do investimento na educação básica dos países em desenvolvimento, pois, segundo relatório da instituição de 1995, “as taxas de retorno do investimento em educação básica são geralmente maiores que as da educação superior nos países de baixa e média renda”.

Quando buscamos analisar o ciclo de vida do financiamento público da educação, é apropriado iniciarmos do momento em que há a aceitação da norma e sua publicação oficialmente. Este momento é marcado pelo documento emitido pelo Banco Mundial, em 1996, intitulado de *Prioridades y Estrategias para la Educación*, em que trata abertamente sobre o tema e passa a propor que os países criassem fundos de financiamento para sua educação básica.

O início do documento já demonstra a preocupação que o Banco Mundial tem em valorizar a educação. Vista como a principal arma para reduzir a pobreza, estimular o crescimento econômico, fortalecer o debate cultural e produzir valores cívicos, a educação se torna o ponto-base das políticas da instituição, em especial na década de 90, cujo início foi marcado pela realização da *Conferência Mundial de Educação para Todos*, da qual o Banco Mundial fez parte (Banco Mundial, p. xi, 1996).

Seis anos depois, a instituição emitiu o documento supracitado, que pode ser considerado como análise fundamental do desenvolvimento educacional, cujo objetivo, conforme indica o próprio documento, servirá para examinar opções de políticas em matérias de educação.

Durante os capítulos, é possível enxergar duas estratégias claras do Banco Mundial para a educação:

- 1) A valorização do uso produtivo do trabalho, reforçado principalmente por criação e implementação de cursos técnicos, que permitam aos pobres a inserção no mercado de trabalho; e
- 2) O desenvolvimento da Educação Básica, que, segundo o documento, contribui para a redução da pobreza, da fecundidade e para melhorar a saúde da população, e que abarca conhecimentos gerais como a linguagem, a ciência, a

matemática e a capacidade de comunicação, consideradas como base para a capacitação profissional (Banco Mundial, 1996, p. 2).

Essas duas diretrizes nortearam as ações da instituição na década de 90. Como visto na primeira seção deste capítulo, o Banco Mundial teve grande importância no desenvolvimento educacional brasileiro com a criação de cursos técnicos adaptados às necessidades do mercado de trabalho na época.

A instituição, em seu documento, considera a educação como principal vetor do desenvolvimento econômico; justifica-o, inclusive, por meio do aumento do número de matrículas e dos anos de escolaridade, que teriam contribuído diretamente para o crescimento econômico em especial dos países em desenvolvimento no século anterior (Banco, 1996, p. 2).

Durante todo o documento, é possível perceber a relação da educação com o desenvolvimento socioeconômico dos países, como a existente entre o menor número da taxa de fecundidade em países com melhores taxas de educação.

Além disso, é neste documento que o Banco Mundial ainda abre um importante espaço para o financiamento educacional por seus próprios países. A atenção prioritária do financiamento proposto pelo Banco Mundial se dá especialmente na Educação Básica. Mas quais razões que elevam a importância do financiamento da educação básica aos olhos do Banco Mundial?

A primeira delas é a redução na desigualdade econômica da sociedade. Segundo o próprio documento, financiar a educação permitiria o aumento na produtividade e maior facilidade de inserção no mercado de trabalho. Dessa forma, o pobre teria maiores condições de se estabelecer no mercado de trabalho e aumentar a sua própria renda, o que reduziria as desigualdades sociais.

Obviamente, nem todos podem pagar por educação de qualidade. Logo, segundo o próprio documento analisado, a ausência de investimento em uma educação pública de qualidade perpetuaria a desigualdade social, visto que os mais ricos, com condições de pagar por uma educação privada, permaneceriam em boas condições sociais, elevando ainda mais a desigualdade social.

Outro motivo bastante defendido pelo Banco Mundial para a realização de financiamento público na educação são as imperfeições do mercado de capitais, isto é, a dificuldade em se conceder empréstimos a quem queira pagar por uma educação privada de qualidade.

Enquanto os ricos possuem meios próprios para subsidiar seus estudos, os pobres necessitam de empréstimos, que nem sempre são concedidos, tanto pela necessidade de comprovar capacidade para a quitação futura dos débitos, quanto pela maior incerteza do término da faculdade, devido aos inúmeros problemas sociais, como o desemprego e a falta de incentivos financeiros, com os quais convivem durante a vida.

Financiar as próprias formações educacionais por contra própria, portanto, traz incertezas tanto para o mutuário, que assumirá uma enorme dívida pela frente em meio a tantas incertezas econômicas, quanto pelos bancos e empresários, que não possuem a garantia de que realmente receberão corretamente todos os pagamentos dos empréstimos

Um terceiro quesito importante defendido pelo Banco Mundial em prol do financiamento da educação é a assimetria da informação. Conforme dispõe o documento, há uma barreira para as famílias pobres menos instruídas, que tendem a entender menos sobre os benefícios econômicos e sociais da educação nas aspirações, principalmente, de seus filhos.

Dessa forma, famílias pobres tendem a subestimar suas próprias expectativas com relação às incertezas futuras e aos reais benefícios decorrentes de uma educação de qualidade para a melhora da qualidade de vida e de renda.

O quarto e último quesito defendido pelo Banco Mundial são as chamadas “Externalidades positivas”, isto é, os benefícios que vão além da figura pessoal de quem estuda. Ou seja, seria importante o financiamento da educação haja vista que o investimento em uma só pessoa desencadeia uma série de benefícios não só para si mesma, mas para a sociedade em geral.

O documento indica que não apenas o capital humano afeta a produtividade de uma pessoa, mas também a média do capital humano de um país. Ou seja, a produtividade é afetada não somente pela capacidade de uma pessoa em produzir, mas também por todas as capacidades que venham a circundar este indivíduo. Investir em educação seria uma forma de maximizar tanto o capital humano individual quanto a média de capital humano de toda uma sociedade.

O documento ainda aponta para um grave erro dos países ao manterem desigual o investimento nos subsetores da educação, isso é, primário, secundário e terciário. Segundo dados levantados na época do documento, por Mingat e Tan (1986), em países em desenvolvimento, 71% das crianças em idade escolar recebem 22% dos recursos globais destinados à educação enquanto 6% dos que estavam no ensino superior recebiam 39% do mesmo montante global.

Ao notarmos que a parte mais pobre da sociedade dificilmente ingressava no ensino superior no século passado, percebemos que havia realmente uma má distribuição de recursos públicos que favoreciam os mais ricos em detrimento aos mais pobres. Ou seja, o investimento realizado na educação ao invés de reduzir a desigualdade social, estava aumentando-a ao subsidiar estudantes ricos, maioria esmagadora do ensino superior, em vez de estudantes pobres, maioria presente nas duas primeiras fases (primária e secundária) da educação pública.

No Brasil, em pesquisa realizada no ano de 2016 pela Associação Brasileira de Mantenedora do Ensino Superior (ABMES), 81% dos jovens que terminaram o Ensino Médio demonstraram interesse em continuar estudando na faculdade. Entretanto, destes, mais de 50% alegaram não haver meios, nem próprios, nem familiares, de arcar com todos os gastos necessários, mesmo que em uma universidade pública⁴.

Ou seja, mais de 40% dos alunos que concluíram o Ensino Médio deixariam de estudar caso o governo não subsidiasse a educação superior. Isso indica que, no país, as falhas estruturais de investimento na educação só serão corrigidas caso o governo consiga abrir o maior número possível de vagas para estudantes com baixo poder financeiro ingressarem no ensino superior

Em entrevista à Folha de São Paulo, concedida em fevereiro de 2018, o diretor do departamento educacional da OCDE, Andreas Schleicher, afirmou que o gasto brasileiro com educação ainda não é o ideal, mesmo que esteja próximo à média da OCDE. Schleicher afirma que é necessário “casar recursos com necessidade”, ou seja, não basta ter dinheiro, mas utilizá-lo de forma eficiente.

A falta dessa comunhão entre recursos e necessidades é o que vemos no Brasil nos últimos anos: aumento do investimento na educação que não leva necessariamente ao aumento do conhecimento dos estudantes. Isso demonstra quão ineficiente é a alocação de recursos no Brasil, que emprega quantidade parecida com vários outros países analisados pelo PISA e pela OCDE, mas com um resultado muito abaixo do que o visto nestes outros – como Turquia, Tailândia, Uruguai e Colômbia⁵.

⁴ Mais de 50% dos jovens que querem cursar faculdade dependem do governo, disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/mais-de-50-dos-jovens-que-querem-cursar-faculdade-dependem-do-governo-19751289>. Acesso em 19 abr 2018.

⁵ Investimento em educação no Brasil é baixo e ineficiente - Diretor da OCDE diz que países com sucesso na área a elegeram como prioridade, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/02/investimento-em-educacao-no-brasil-e-baixo-e-ineficiente.shtml>. Acesso em 19 abr 2018.

É possível prever, portanto, que o financiamento público na educação é fundamental para eliminar barreiras e seguir com o desenvolvimento econômico do país. Mas, mais do que isso, é necessário que se invista em educação de maneira eficiente. Para isso, é necessário haver prioridades.

Em sua segunda parte, o documento trata também sobre prioridade fundamental em se realizar reformas na educação. Interessante é que o documento desde já indica um erro crasso dos governos, em especial àqueles em desenvolvimento: o controle da educação exclusivamente por um ministério da educação (p. 104).

Para o Banco Mundial, este modelo de controle exclusivo é falho, pois requer atenção também de outros setores do governo, em especial o Ministério da Fazenda, o que garantiria maior prioridade de recursos públicos em prol do desenvolvimento da educação como prioridade para o desenvolvimento econômico do país.

Além disso, no documento, o Banco Mundial defendeu também o estabelecimento de normas e a vigilância de desempenho na educação (Banco Mundial, p. 111). A instituição demonstra sua preocupação com a criação de indicadores que ilustrem o desempenho e a eficácia dos projetos educacionais, como aqueles relacionados aos mercados de trabalho, aprendizagem e a relação entre resultados e insumos (Banco Mundial, p. 112).

Apesar de este documento ser de 1996, ainda hoje suas diretrizes são seguidas pelos membros do Banco Mundial. Em fevereiro de 2018, o atual presidente da instituição, Jim Yong Kim, anunciou a intenção de estabelecer indicadores tanto da educação quanto da saúde a fim de “aterrorizar líderes mundiais que não melhorarem a saúde e a educação em seus países”⁵.

Segundo o próprio presidente, no futuro, a economia dos países não dependerá da consolidação de parques industriais, mas sim de capital humano, por isso, far-se-á necessário melhorar e intensificar o crescimento da educação da população para que os países aumentem sua capacidade laboral e se tornem atrativos aos interesses de investidores.

A força exercida pelo Banco Mundial até os dias de hoje nos assuntos domésticos relacionados à educação é evidente. A nova ideia é aumentar a prioridade da educação dentro dos países a ponto de torná-la ferramenta de avaliação das grandes agências de

rating, empresas que avaliam o risco em se investir ou de emprestar dinheiro a países, como indica Jim Yong Kim⁶.

A preocupação do Banco Mundial com a educação é, portanto, recorrente há mais de três décadas e segue como prioridade da instituição. O capital humano tem se tornado ponto principal nas políticas do Banco e sua pressão nos Estados para que realizem políticas educacionais bem desenvolvidas deve se fortalecer ainda mais, o que exigirá ainda mais esforços, tanto financeiros quanto políticos e humanos, dos Estados e de seus governos.

Dessa forma, o documento emitido em 1996 pelo Banco Mundial pode ser considerado a terceira etapa do ciclo de vida do financiamento educacional, já que é a partir dele que a instituição expõe explicitamente seu ponto de vista sobre a necessidade deste tipo de políticas educacionais e passa a sugeri-las a seus países membros.

Mas e quanto às duas primeiras etapas? De que maneira os conceitos de fundo de financiamento público da educação alcançaram o âmbito do Banco Mundial e como ocorreu sua fase de moldagem até a internacionalização?

É difícil precisar o exato momento em que a ideia da criação de fundos de financiamento alcançou o âmbito do Banco Mundial. Mais apropriado, no entanto, é enxergar o início da preocupação da instituição com a educação básica, já que os conceitos de fundos de financiamento surgiram a partir de recorrentes estudos sobre a melhor maneira de otimizar este setor educacional, especialmente nos países desenvolvidos.

Em 1985, após estudo regional de 39 países da África Subsaariana, o Banco Mundial passou a aumentar o seu enfoque para a melhoria da educação nos países pobres e em desenvolvimento. É a partir deste momento que a instituição passa, ao menos oficialmente, a considerar fundamental o desenvolvimento da educação básica como arma para o desenvolvimento social e econômico destas nações.

Torres cita que “boa parte das conclusões e recomendações sobre política que hoje são feitas [...] já estavam presentes no informe regional realizado pelo Banco Mundial em 1985 em 39 países da África Subsaariana” (p. 126, 1996). Este foi o primeiro estudo regional realizado pela instituição sobre o tema, o que nos faz crer que a necessidade de

⁶ Banco Mundial terá ranking de indicadores em saúde e educação para países em desenvolvimento, disponível em <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/internacional/online/banco-mundial-tera-ranking-de-indicadores-em-saude-e-educacao-para-paises-em-desenvolvimento-1.1899163>. Acesso em 19 abr 2018.

financiamento para o desenvolvimento do setor educacional passou a ser tratado como fundamental dentro da instituição a partir desta análise feita.

Ou seja, ao buscar um ponto na história da instituição em que os conceitos sobre desenvolvimento educacional passaram a fazer parte das discussões, deparamo-nos exatamente com este ponto. É provavelmente este o momento em que os conceitos de financiamento público alcançam a instituição, internalizam-se e completam a primeira fase do ciclo, para, em seguida, moldar-se até se internacionalizar, em 1995.

Apesar de haver registros de empréstimos destinados à educação em momentos anteriores a este processo, a finalidade se altera a partir deste estudo. Até 1970, como explica Rosa Maria Torres, os empréstimos eram destinados a infraestrutura e programas do chamado “segundo grau”. A partir da década de 70, com a presidência de Robert McNamara, o enfoque passa a ser o primeiro grau, que resultará na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em 1990, que definiu a educação básica como prioridade dos investimentos (p. 128, 1996).

Ao analisarmos a declaração, resultado desta conferência, realizada na Tailândia pelo Banco Mundial em companhia com a Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), é visto que a preocupação com o desenvolvimento da educação na África Subsaariana foi ponto de discussão nos cinco anos entre o estudo regional e a realização da conferência, como discorre a parte a seguir:

“Em grande parte da África ao Sul do Saara e em muitos outros países de baixa renda, proporcionar educação fundamental a um sempre crescente contingente de crianças permanece um desafio a longo prazo. Apesar dos progressos na alfabetização de adultos, a maioria desses países ainda apresenta elevados índices de analfabetismo, o número de analfabetos funcionais adultos é crescente, e constitui-se, de fato, um grave problema social na maior parte da Ásia e dos Estados Árabes, assim como na Europa e na América do Norte. [...] **Estas considerações bem gerais ilustram a necessidade de uma ação decisiva em grande escala, com objetivos e metas claramente definidos**”
[grifo nosso] (1990, p. 07)

É neste espaço de tempo de cinco anos, portanto, que os conceitos de financiamento público foram debatidos até que se enxergasse nele uma forma de ajuda para o desenvolvimento educacional. Há uma sugestão nesta declaração:

Os governos e seus parceiros podem analisar a alocação e uso corrente dos recursos financeiros e outros para a educação e capacitação nos diferentes setores, a fim de determinar se apoio adicional à educação básica pode ser obtido mediante: (i) o incremento da eficácia; (ii) a mobilização de fontes adicionais de financiamento, dentro e fora do orçamento público; e (iii) a redistribuição dos fundos dos orçamentos de educação e capacitação atuais, levando em conta os critérios de eficácia e equidade. Nos países onde a contribuição orçamentária total para a educação é escassa, **será necessário estudar a possibilidade de realçar, para a educação básica, certos fundos públicos**, anteriormente destinados a outros fins [grifo nosso] (1990, p.13)

Dessa forma, começa a ficar perceptível que o conceito de financiamento público da educação está se moldando dentro do âmbito do Banco Mundial. É um processo gradual, que se internaliza a partir do estudo do Banco Mundial para a África Subsaariana, molda-se nos debates e nas conferências feitas pela instituição para, em 1995, internacionalizar-se como uma estratégia para a educação de países mais pobres e em desenvolvimento.

3.1.2 - Os componentes domésticos brasileiros

Um das falhas apontadas sobre a teoria de difusão de normas internacionais é, segundo Checkel, a falta de cuidado com componentes domésticos que podem dificultar a internalização da norma por um Estado.

O primeiro fundo de financiamento público educacional para o Ensino Básico criado no Brasil foi o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), pouco mais de um ano após a emissão do documento em que o Banco Mundial sugeria como importante para o desenvolvimento da educação a criação de novos fundos de financiamento público.

Além de as ideias do FUNDEF serem bastante parecidas com o propagado no documento, também podemos buscar relações, então, a partir da análise de uma figura bastante importante no processo de criação dos fundos de financiamento no Brasil, Paulo Renato Souza, ex-ministro da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Em entrevista realizada em 2009, dois anos antes de sua morte, o ex-ministro, dentre outros assuntos, foi questionado sobre qualquer influência do Banco Mundial em

sua atuação ministerial. Em primeiro lugar, disse que, na verdade, havia uma influência do Brasil no Banco Mundial (e não o contrário), já que “eles [Banco e FMI] observam várias experiências, inclusive a nossa, com atenção e implantam em outros lugares”. No entanto, logo a seguir, Paulo Renato Souza cita que “eles nos ajudavam e disso não há nenhuma dúvida” e que “tivemos um apoio financeiro muito grande do Banco Mundial” (2016, p.05).

Ou seja, ao ser questionado sobre a relação do Banco Mundial com o Ministério da Educação brasileiro, Paulo Renato Souza, embora tenha negado inicialmente qualquer tipo de influência, não escondeu que seu ministério contava com apoio financeiro da educação.

Posteriormente, o ex-ministro considerou o FUNDEF como a grande criação de seu governo: “As pessoas perguntam o que fizemos de mais importante no ministério [...] O mais importante foi o FUNDEF: a redistribuição dos recursos, levando em consideração o critério de equidade e vinculando-se, também, a questão da valorização do professor”. Além disso, declarou, ao assumir o Ministério da Educação, que “tínhamos como objetivo central cuidar da questão da qualidade do ensino básico” (2016, p. 04).

É interessante notar que o termo “equidade” (educação para todos) aparece em diversos momentos no documento *Prioridades y Estratégias para la Educación*, do Banco Mundial, com ponto fundamental para o verdadeiro desenvolvimento educacional dos países mais pobres e em desenvolvimento.

Enquanto o documento oficial do Banco Mundial considera como equidade a atenção do governo para que todos tenham educação básica e para que não seja negado a ninguém o direito de ingressar em instituições de ensino, seja pobre, mulher ou de minorias étnicas, o FUNDEF, segundo Paulo Renato Souza, foi criado com o objetivo de promover uma política nacional de equidade, já que, segundo o ministro da educação, “os mecanismos existentes anteriormente para a redistribuição das receitas tributárias federal e estadual para estados e municípios e de vinculação de parte dessas receitas à educação não garantiam equidade” (Souza, 1998, p .04).

Ademais, no documento, o Banco Mundial cita inúmeras vezes a necessidade de se aperfeiçoar a capacidade do profissional docente, que deveria ter melhores condições de trabalho, maior participação nas decisões escolares, além de maior autonomia para ensinar, já que teoricamente são os que mais conhecem as condições locais.

Dessa forma, além do apoio financeiro assumido por Paulo Renato Souza, podemos verificar que há, sim, uma relação entre os principais princípios do Banco

Mundial para a educação e os pilares do FUNDEF, elencado pelo próprio Paulo Renato Souza.

Aliás, embora não assumisse a influência do Banco Mundial nas políticas educacionais do Brasil, Souza foi gerente de operações do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), que, apesar de não ter vínculo oficial com o Banco Mundial, possuía características próximas, como sede em Washington e maior capital social e poder de voto em nome dos Estados Unidos.

Não o suficiente, o governo também contou com apoio ideológico na criação do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb), cujo objetivo “gerar e organizar informações sobre a qualidade de ensino, possibilitando o monitoramento das políticas públicas e a melhoria da qualidade de ensino no país” (Altmann, 2002, p. 83)

O Saeb, inclusive, é um programa de centralização de sistemas de avaliação do sistema escolar, que ia ao encontro das recomendações do Banco Mundial para a educação dos países em desenvolvimento, como podemos ver no documento citado anteriormente do Banco Mundial: *“la atención a los resultados entraña también el establecimiento de normas sobre rendimiento, en particular para las escuelas primarias y secundarias, y el desarrollo de un sistema de evaluación para vigilar lo que aprende los estudiante”* (1996, p. 11).

Embora criado em 1990, o Saeb se aprimorou e passou a usar uma nova metodologia em 1995, quando as divergências com o Banco Mundial foram se encerrando. Como discorre Lauglo, a avaliação focada nos resultados e em padrões de rendimento é exatamente o que pede a instituição internacional, em busca de aprimorar o monitoramento dos resultados e permitir maior autonomia às escolas e o acompanhamento dos usuários do sistema (1997, p.12).

Além disso, foi criado também o Enem (Exame Nacional do Ensino Médio), em 1998, que, embora não avaliasse o Ensino Básico, ia ao encontro do proposto pelo Banco Mundial: *“el mejoramiento de la calidad se fomenta mediante la creación de sistemas nacionales de evaluación del aprendizaje”* (1996, p. 166). Como visto, o termo “sistema nacional de avaliação” é constantemente enfatizado pela instituição e passa a ser usado também nos programas de avaliação do Brasil.

Ademais, outro projeto de bastante destaque durante o Governo FHC foi o Nordeste, criado em 1994, mas ampliado durante toda a primeira gestão de Cardoso. Com o objetivo de realizar melhorias na educação fundamental da região Nordeste, o projeto contava com importante aporte financeiro do Banco Mundial, além de contrapartida

equivalente do Brasil. O apoio da instituição internacional, aliás, foi importante para que o projeto se desenvolvesse e se expandisse, posteriormente, para as áreas do Centro-Oeste e Norte do país, quando teve seu nome alterado para FUNDESCOLA (Durham, 1999, p. 243).

Outra aparente relação entre o Banco Mundial e as políticas educacionais da época é a tendência de privatização do Ensino Superior, que passou a ser intensificada, já que a preferência das políticas educacionais do governo FHC foi a Educação Básica, em conformidade com as recomendações do Banco Mundial.

Embora não tenha cancelado do orçamento o apoio ao Ensino Superior, foi no governo FHC que a porcentagem de apoio do PIB às Instituições Federais do Ensino Superior (IFES) começou a decair. Segundo dados da Execução Orçamentária da União e IBGE, o recurso do Fundo Público Federal para manutenção das IFES caiu de 0,80% do PIB em 1994, último ano do governo Itamar Franco, para 0,50% em 1995, primeiro ano do governo FHC e ano de emissão do documento supra analisado de recomendações do Banco Mundial. No início de seu segundo mandato, em 1999, essa mesma taxa caiu ainda mais, para quase 0,40% e chegou a apenas 0,35% em seu último ano de mandato (Amaral, 2009, p. 10).

Além disso, os recursos para investimento em IFES caiu vertiginosamente se compararmos o último ano do governo Itamar Franco até o último ano do primeiro mandato de FHC, de 0,018% para 0,001% do PIB. Essa queda brusca do valor de investimento realizado durante o primeiro mandato de FHC fez com que as IFES passassem a procurar novas formas de sobrevivência, como discorre Amaral, oferecendo serviços de pós-graduação *lato sensu*, assessorias, consultorias e também buscando apoios de empresas, indústrias, ministérios, estados e prefeituras” (2009, p. 11).

Além da prioridade com o Ensino Básico, outra proximidade entre as recomendações do Banco e as políticas educacionais do governo FHC é a descentralização da gestão das escolas. A Lei de Diretrizes e Bases, sancionada em 20 de dezembro de 1996 - um ano após a emissão do documento do Banco Mundial, portanto - fortaleceu, conforme explica Durham, “a tendência à descentralização normativa, executiva e financeira do sistema educacional e repartiu a competência entre as instâncias do poder (federal, estadual e municipal), enfatizando a responsabilidade de estados e municípios para com a universalização do ensino fundamental” (1999, p. 156).

Essa estratégia vai ao encontro do que preza o Banco Mundial. Como destaca Souza (2003, p. 21), “a descentralização é a principal ferramenta apresentada pelo Banco

Mundial para a implantação das reformas educacionais que ele julga necessárias”, já que segundo Lauglo, a instituição internacional “postula menos burocracia estatal na educação e mais flexibilidade local” (1997, p. 23).

Dessa forma, até aqui percebemos uma clara convergência de ideias entre as normas internacionalizadas pelo Banco Mundial e as internalizadas pelo Brasil em meados dos anos 90, especialmente durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. A estrita relação entre a instituição internacional e o governo brasileiro geraram frutos que marcaram a educação do país na época.

Como visto acima, não apenas o FUNDEF, mas também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação (PNE), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb) apresentam características próximas das recomendações do Banco Mundial.

Somado a essas proximidades, também consideramos importante o histórico do então ministro da educação Paulo Renato Souza e sua declaração sobre a o apoio do Banco Mundial durante seu período na chefia de um ministério do governo FHC.

Dessa forma, portanto, concluímos como verdadeira a hipótese de que o FUNDEF é fruto das recomendações do Banco Mundial. O Brasil internalizou a norma do Banco Mundial a partir do início de um governo com proximidade ideológica bastante acentuado em relação à instituição internacional. Posteriormente, essa norma se moldou em debates políticos, que resultaram não apenas em uma lei de criação do FUNDEF, mas também em decretos normativos.

Esse debate, aliás, manteve-se constante a ponto de o governo de Luis Inácio Lula da Silva, em 2006, ano de vencimento do FUNDEF, criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que substituiu o fundo anterior com novas características e aumentou a taxa mínima de participação das esferas federativas na educação do país.

RESULTADOS

Ao final de nosso trabalho, percebemos que nosso objetivo foi alcançado já que conseguimos utilizar a Teoria de Difusão de Normas Internacionais de Finnemore e Sicking para demonstrar a existência de uma relação entre Banco Mundial, desde a primeira vez em que o termo fundo de financiamento foi problematizado, em 1986, até o momento final, já dentro do Brasil, culminado com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, em 1996.

As normas de fundo de financiamento educacional foram criadas inicialmente partindo-se de uma análise prévia realizada em 1986 intitulada de Enfoque Regional sobre a África Subsaariana, quando o Banco Mundial emitiu pela primeira vez a sua ideia de criação de um fundo que ajudasse a financiar e a desenvolver a educação em países pobres e em desenvolvimento.

Posteriormente, a segunda fase do ciclo de vida da norma teve duração de alguns anos e foi discutida, principalmente, na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em 1990, até ser publicada oficialmente em 1995 por meio do documento *Prioridades y Estrategias para la Educación*.

Enquanto na conferência, a viabilidade e a praticidade da criação e execução de fundos de financiamento da educação puderam ser avaliadas e discutidas por várias organizações internacionais e Estados, a publicação do documento tornou oficial a recomendação do Banco Mundial ao considerar com fundamentais para o melhoramento da educação de países pobres e em desenvolvimento a criação de fundos de financiamento da educação com enfoques na equidade, descentralização normativa e valorização do corpo docente.

Com a norma internacionalizada, o Brasil, cuja relação com o Banco Mundial sempre resultou em políticas públicas sociais provenientes das recomendações da instituição, internalizou – terceira fase - para si a norma a partir de sua condição como membro e como país em desenvolvimento, alvo do documento emitido em 1995.

Neste momento, antes de afirmarmos que os fundos de financiamento no Brasil tiveram relação com a norma difundida pelo Banco Mundial, voltamos a atenção para o que Checkel aponta como uma falha na teoria de normas internacionais, quando afirma que se faz necessário analisar os componentes domésticos para ter a certeza de que a norma difundida pode ser realmente aplicada no país.

Em razão disso, precisávamos analisar a situação brasileira na época para verificar se as recomendações difundidas pelo Banco Mundial teriam aplicação nas políticas

domésticas do país. Buscamos, então, as concepções ideológicas de duas figuras fundamentais para a criação de políticas educacionais e para a forte relação com o Banco Mundial. Percebemos que tanto o presidente da época, Fernando Henrique Cardoso, quanto seu ministro da Educação, Paulo Renato Souza, detinham ampla simpatia com as ideias da instituição internacional, tendo, inclusive, criado políticas educacionais que se aproximavam de recomendações feitas anteriormente.

Dessa forma, percebemos que o Brasil era um ambiente propício para estabelecimento de fundos de financiamento da educação, já que as recomendações do Banco Mundial possuíam boa aceitação entre a alta cúpula política brasileira, especialmente em relação a temas sociais, como a educação.

Por fim, concluímos que, com toda a proximidade entre Banco Mundial e governo brasileiro, em 1996, foi criado o primeiro fundo de financiamento público da educação, o FUNDEF, a partir da difusão internacional de padrões que se tornaram normas. Esta relação fica clara ao analisarmos o ciclo de vida destes preceitos e também as diretrizes bastante próximas entre organização internacional e Estado (equidade e valorização do corpo docente).

Para finalizar, expomos a Figura 1, que demonstra o processo, dividido pelos ciclos de vida da norma internacional, desde seu surgimento em 1985 até o fim, quando da criação do FUNDEF, dez anos depois.

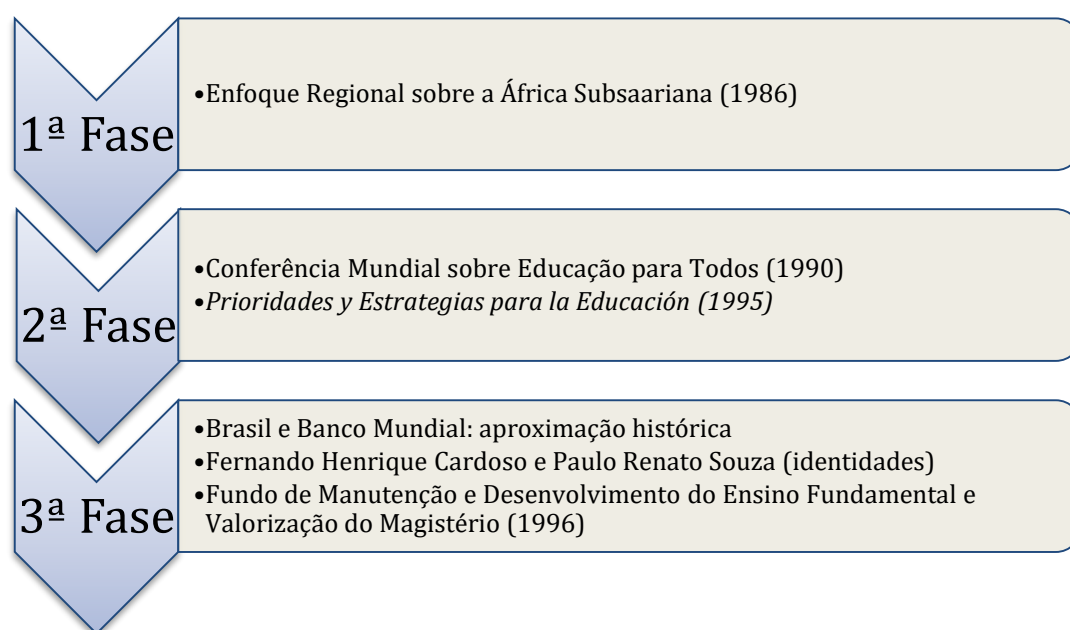


Figura 1: O Ciclo de Vida dos fundos de financiamento da educação: da análise prévia do Banco Mundial até a criação do FUNDEF

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael; SMITH, Steve (Ed.). **Security communities**. Cambridge University Press, 1998.

ACHARYA, Amitav. **How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism**. *International organization*, v. 58, n. 2, p. 239-275, 2004.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Avaliação e financiamento de instituições de educação superior: uma comparação dos governos FHC e LULA**. *Atos de pesquisa em educação*, v. 4, n. 3, p. 321-336, 2009.

BANCO MUNDIAL, **Annual report**. Washington DC. 1991a

BANCO MUNDIAL, 1996, **Prioridades y estrategias para la educación** *Estudio sectorial del Banco Mundial*. 1996

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. 1997.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem política mundial**. Editora Universidade de Brasília, 2002.

CHECKEL, Jeffrey T. **Norms, institutions, and national identity in contemporary Europe**. *International Studies Quarterly*, v. 43, n. 1, p. 83-114, 1999.

CRUZ, Rosana Evangelista. **Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão do capital internacional**. *Curitiba: UFPR*, 2003.

COX, Robert Warburton et al. **The anatomy of influence: Decision making in international organizations**. New Haven, CT: Yale University Press, 1973.

DA SILVA, Everaldo. **Entrevista com Paulo Renato Souza: reflexões sobre a Revolução Gerenciada**. *Educação*, v. 39, n. 1, 2016.

DEITELHOFF, Nicole; ZIMMERMANN, Lisbeth. **Things we lost in the fire: How different types of contestation affect the validity of international norms.** 2013.

DE SOUZA, Ângelo Ricardo. **Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar.** *Educar em Revista*, v. 19, n. 22, p. 17-49, 2003.

DRUMOND, Iago Gama. **Estabilizando, contestando e legitimando: uma análise dos efeitos da atuação brasileira na MINUSTAH à luz das normas.** 4º Seminário de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais. 27 e 28 de setembro de 2018, UNILA, Foz do Iguaçu, PR.

DUFFIELD, Mark. **Global governance and the new wars: the merging of development and security.** Zed Books Ltd., 2014.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **Education in the government of Fernando Henrique Cardoso.** *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 231-254, 1999.

ENGENDLER, Guilherme Alhadef Camenetsky. **Localização de Normas Internacionais: o direito à verdade e o estabelecimento da comissão da verdade brasileira.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais. Rio de Janeiro, Agosto 2017.

FINNEMORE, Martha. **Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism.** *International organization*, v. 50, n. 2, p. 325-347, 1996.

FINNEMORE, Martha. **International organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and science policy.** *International organization*, v. 47, n. 4, p. 565-597, 1993.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. **International norm dynamics and political change.** *International organization*, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

FRIEDEN, Jeffry A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX.** Zahar, 2008

GILARDI, Fabrizio. **Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies.** Handbook of international relations, v. 2, p. 453-477, 2012.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **Os burocratas das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o FMI.** Editora FGV, 2012.

GWIN, Catherine (1997) **“U.S. relations with the World Bank, 1945-1992”**, in Devesh Kapur et al (eds.) **The World Bank: its first half century.** Washington DC, Brookings Institution Press, vol. 2, pp. 195-274.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea; TABAK, Jana. **Organizações internacionais: história e práticas.** Elsevier Brasil, 2015.

HERZ, Monica; YAMATO, Roberto Vilchez. **As Transformações das Regras Internacionais sobre Violência na Ordem Mundial Contemporânea.** Dados, v. 61, n. 1, p. 3-45, 2018

JUPILLE, Joseph; CAPORASO, James A.; CHECKEL, Jeffrey T. **Integrating institutions: Rationalism, constructivism, and the study of the European Union.** Comparative Political Studies, v. 36, n. 1-2, p. 7-40, 2003.

KAPUR, Devesh et al. (1997) **The World Bank: its first half century.** Washington DC, Brookings Institution Press, vol. 1.

KEOHANE, R. **After hegemony: cooperation and discord in the world politics.** Princeton: Princeton University Press, 1984.

LAUGLO, J. (1997) **Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação.** Cadernos de Pesquisa, n.100, p.11-36, mar. 1997

LEHER, Roberto. **Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo.** *Outubro* 1.3 (1999): 19-30.

LUTZ, E; SIKKINK, K. 2001. “**The justice cascade: the evolution and impact of foreign human rights trials in Latin America**”, *Chicago Journal of International Law*, v. 2, n.1, p.1-34.

MATEUS, Rafael de Paula Fernandes. **Da reforma à (re)construção: as prescrições do Banco Mundial para os Estados nacionais (1989 - 2011).** 2016. 175 f. Dissertação (Mestrado em História). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2016.

MOTA JÚNIOR, William Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. **O Banco Mundial e as políticas educacionais brasileiras.** 2014.

MUGGAH, Robert. **Introduction.** IN **Stabilization Operations, Security and Development.** London: Routledge, 2013. p. 1 – 14.

PARK, Susan. **Norm diffusion within international organizations: a case study of the World Bank.** *Journal of International Relations and Development*, v. 8, n. 2, p. 111-141, 2005

PARK, Susan. **Theorizing norm diffusion within international organizations.** *International politics*, v. 43, n. 3, p. 342-361, 2006.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008).** 2009.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. **Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos.** *Opinião Pública*, v. 22, n. 2, 2016.

PUREZA, José Manuel et al. **Prevenção de conflitos armados, cooperação para o desenvolvimento e integração justa no sistema internacional.** 2005.

RAMONET, Ignacio. **El consenso de Porto Alegre**. El País, v. 12, n. 02, p. 2001, 2001.

SAMUEL, P. Huntington, 1991. **The clash of civilizations and the remaking of world order**, p. 249-273, 1996.

SANTOS, Flávio Reis dos. **Banco Mundial e gerenciamento da educação brasileira** 2000.

SIMMONS, Beth A.; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey. **Introduction: The international diffusion of liberalism**. International organization, v. 60, n. 4, p. 781-810, 2006.

SOUZA, Paulo Renato. **Introdução in BRASIL: Ministério da Educação. Balanço do primeiro ano do FUNDEF**. Brasília. 1998.

TOUSSAINT, Eric (2006) **Banco Mundial: el golpe de Estado permanente**. Madri, El Viejo Topo.