

GOVERNANÇA E POLÍTICA EDUCACIONAL: a agenda recente do Banco Mundial*

André Borges

A última década testemunhou uma mudança fundamental nas linhas centrais de ação e nas políticas do Banco Mundial. Após a muito criticada experiência com programas de ajuste estrutural durante os anos de 1980, o foco operacional mo-

veu-se de temas como liberalização, desregulamentação e estabilização para questões de construção e reforma institucional. De fato, uma vez que se tornou mais claro que não havia sido dada suficiente atenção aos problemas de viabilidade política das reformas estruturais e, da mesma forma, aos custos sociais associados a estas, o Banco Mundial passou a priorizar fatores políticos como a legitimidade governamental e o papel dos grupos de pressão, especialmente após o fracasso das políticas de ajuste estrutural em muitos países africanos (Dia, 1996; Williams e Young, 1994; World Bank, 1992, 1994).

Em linhas gerais, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se das reformas macroeconômicas *strictu sensu* para as reformas do Estado e da administração pública objetivando promover a “boa governança” e a fortalecer a sociedade civil. Por outro lado, o Banco também vem enfatizando a necessidade de dar conta dos custos so-

* Este artigo é uma versão traduzida e adaptada de meu trabalho de conclusão do mestrado em Ciência Política na universidade de Oxford. Aproveito para agradecer aqui aos inestimáveis comentários de meus orientadores, Christopher Hood e Mahrukh Doctor, durante as fases de elaboração e conclusão da primeira versão deste texto. Márcia Knop prestou-me grande auxílio na revisão do texto já traduzido. Finalmente, agradeço aos dois pareceristas anônimos da *RBCS* pelas sugestões e críticas, levadas em consideração durante a revisão final do texto. O presente trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

* *Artigo recebido em setembro/2002.
Aprovado em janeiro/2003.*

ciais do ajuste estrutural e de reduzir a pobreza, conferindo grande prioridade à reestruturação dos serviços sociais, com o objetivo de incrementar a equidade e a eficiência.

O objetivo deste artigo é ampliar a análise da *rationale* propriamente política da nova agenda do Banco Mundial no que diz respeito a aspectos de participação, capacidade institucional e melhoria das condições sociais. Embora o Banco tenha se empenhado cuidadosamente em criar uma reputação de neutralidade técnica, como uma instituição “apolítica”, alguns autores têm observado que seus projetos não refletem objetivos meramente “econômicos” (ver Ayres, 1983; Bello, 1982). Em anos recentes, a tensão entre a retórica apolítica do Banco Mundial e o caráter real de suas operações tem sido exacerbada por um reconhecimento mais explícito dos obstáculos políticos ao desenvolvimento. Portanto, deve-se analisar como a agenda atual se relaciona a essa tensão fundamental.

Quanto à reestruturação dos serviços sociais, a análise enfocará, em particular, as reformas educacionais, já que o Banco Mundial tem enfatizado as implicações políticas dessas reformas, reconhecendo sua centralidade para o desenvolvimento social. Além disso, o financiamento às políticas de educação cresceu muito nas últimas décadas, sinalizando uma clara mudança de prioridades (World Bank, 1999b).

O Banco Mundial passou a reconhecer de forma mais explícita que o sucesso de seu modelo de desenvolvimento depende de profundas mudanças na engenharia política e social das sociedades em que atua. Enfatizando a melhora das condições sociais e o fortalecimento da sociedade civil, as reformas dos serviços sociais pregadas pelo Banco Mundial, particularmente na educação, têm o propósito de construir um amplo consenso, contribuindo para adequar a democracia às demandas de estabilidade política subjacentes ao modelo de desenvolvimento capitalista liberal. Nesse sentido, essas reformas implicam uma preferência normativa por atributos específicos de variantes do modelo de democracia dos países desenvolvidos do Ocidente.¹

O Banco Mundial, governança e Estado

A emergência do conceito de governança no início dos anos de 1990 marca um ponto de inflexão bastante claro na trajetória recente do Banco Mundial. Essa inflexão representa um deslocamento de preocupações de caráter mais técnico, ligadas às reformas burocráticas e ao gerenciamento de política econômica, para temas mais abrangentes, como a legitimidade e o pluralismo político. Embora seja difícil identificar com precisão as razões para essa mudança, não há dúvida de que o malogro da experiência com ajuste estrutural na África Sub-Saariana teve um papel crucial em impor uma reavaliação das posições defendidas previamente pelo Banco. O fracasso de grande parte das reformas apoiadas pelos SALs (Empréstimos de Ajuste Estrutural) durante os anos de 1980 foi analisado no relatório *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth* (1989), que identificou a “crise de governança” como o mais importante fator responsável pelos obstáculos ao desenvolvimento da África. Ao enfatizar a importância da legitimidade e do consenso político para o desenvolvimento sustentável, o relatório culpou a instabilidade política crônica e a fraqueza dos Estados africanos pelo fracasso das reformas apoiadas pelas agências multilaterais.²

Embora o relatório de 1989 tenha catalisado a discussão em torno de um programa para a boa governança, essa agenda só foi delineada mais sistematicamente no livro *Governance and development*, publicado três anos depois. O conceito de governança foi definido então como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (World Bank, 1992, p. 1).

Em linhas gerais, o Banco Mundial estabeleceu quatro dimensões-chave para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e *accountability*; e informação e transparência. A primeira diz respeito à melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais. Em certa medida, isso não chegou a ser efetivamente uma novidade para o Banco, visto que a preocupação com questões de capacidade burocrática já estava pre-

sente na experiência anterior com programas de ajuste estrutural. A segunda, relativa ao estabelecimento de um marco legal, foi enunciada como um elemento crítico em face da “síndrome da ilegalidade” que caracterizaria muitos países em desenvolvimento (World Bank, 1997). Essa dimensão envolve uma série de regras conhecidas previamente, cujo cumprimento é garantido em um órgão judicial independente, e de procedimentos para modificá-las, caso não sirvam mais aos propósitos inicialmente estabelecidos (World Bank, 1992, p. 30). Finalmente, a boa governança diz respeito a questões de transparência e participação. Essas duas dimensões, consideradas fundamentais para aumentar a eficiência econômica, envolvem a disponibilidade de informações sobre as políticas governamentais, a transparência dos processos de formulação de política e alguma oportunidade para que os cidadãos possam influenciar a tomada de decisão sobre as políticas públicas (*Idem*, p. 40).

Na visão do Banco Mundial, o conceito de governança não implica a preferência por nenhuma forma específica de governo. O Banco vem enfatizando que os elementos substantivos da estrutura legal para o desenvolvimento “possuem conotações políticas que podem algumas vezes repousar fora do mandato legal do Banco” (*Idem*, p. 51). Essa idéia fica mais clara em um artigo “não-oficial”, produzido pela área de pesquisa do Banco, que define governança como:

[...] a provisão de regras abstratas e universais, de instituições capazes de garantir seu cumprimento, e de mecanismos previsíveis para regular conflitos relativos tanto às regras quanto ao seu cumprimento. *Esta abordagem exclui qualquer conteúdo normativo e qualquer atributo de regimes políticos específicos da concepção de governança*, isto é, o termo não se refere à substância das regras, à forma das instituições, ou à natureza dos mecanismos de resolução de conflitos (Frichstak, 1994, p. 15, grifo meu).

Pode-se dizer, então, que o “Estado ideal” concebido pelo Banco Mundial é um Estado liberal “neutro”, definido puramente em termos procedimentais, na medida em que, ao menos teórica-

mente, não agrega nenhuma concepção prévia do bem social; ao contrário, o Estado deve funcionar segundo o estabelecimento de regras “neutras” que permitam a busca legítima de diversas concepções do bem social. Como observado por Williams e Young (1994), o Banco segue, nesse sentido, uma importante vertente do pensamento liberal contemporâneo, a qual estabelece uma rígida distinção entre o bem social e o certo ou justo.³

Essa posição é corroborada por Lal (1994), funcionário do alto escalão do departamento de Recursos Humanos do Banco. Ele argumenta, recorrendo aos pensadores do Iluminismo escocês, que há uma distinção fundamental entre as formas de governo e as características do “bom governo”. Embora a democracia possa ser considerada valiosa na promoção da liberdade, “ela não necessariamente irá promover a opulência, a qual depende de uma economia de mercado eficiente, e que, por sua vez, não requer um governo democrático para sua manutenção” (*Idem*, p. 2). O “bom governo” é definido então, de acordo com a tradição liberal, como um guardião das leis “que apenas permite que os indivíduos busquem seus próprios fins” (*Idem*, p. 3), promovendo a opulência por meio do estabelecimento de leis de justiça que garantam o livre comércio e a competição pacífica. Evidentemente, ainda segundo o autor, essa formulação pressupõe a existência de uma economia de livre mercado, em que os indivíduos sejam livres para buscar seus próprios interesses.

Não é difícil argumentar que as posições oficiais do Banco Mundial diferem pouco da análise “não-oficial” descrita acima. De fato, o mandato legal do Banco limita claramente seu papel aos aspectos institucionais e procedimentais do desenvolvimento, deixando de lado aspectos ligados à responsabilidade política e à análise do regime político. O “bom governo” e a “boa governança” são associados à garantia dos direitos de propriedade e à promoção de um ambiente benéfico ao investimento privado, e não necessariamente a uma forma particular de governo – embora se possa muito bem argumentar que essa abordagem exclui regimes não-ocidentais e não-capitalistas. Segundo o relatório *The State in a changing world*, de 1997,

[...] os direitos de propriedade são a base para o crescimento econômico calcado no mercado e para a redução da pobreza. Entretanto, muito mais é necessário. As empresas necessitam de um ambiente que as induza a alocar os recursos de forma eficiente, a aumentar a produtividade e a inovar (World Bank, 1997, p. 45).

Ou seja, a publicação oficial do Banco Mundial coloca em evidência unicamente o efeito do marco legal sobre o crescimento e a eficiência econômica, escamoteando questões normativas quanto ao caráter desse marco legal.⁴

Fortalecendo a sociedade civil: descentralização, participação e democracia

A crescente preocupação com questões relativas à boa governança tem sido acompanhada, na última década, por uma mudança na concepção do Banco Mundial quanto ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Após o sucesso econômico dos Novos Países Industrializados (NIPs) do Leste Asiático, o Banco foi obrigado a reconhecer que os mercados não podem funcionar de maneira adequada sem suportes institucionais de qualidade (World Bank, 1993).⁵ Assim, o relatório de 1997 – estabeleceu uma ampla estratégia para a reforma do Estado no sentido de adequar o papel desempenhando pelo Estado às suas capacidades institucionais e, ao mesmo tempo, aumentar sua capacidade por meio do revigoramento das instituições públicas. A visão do Banco sobre o processo de “fortalecimento das instituições” é bastante clara, ou seja, tal processo envolve necessariamente o reforço da provisão privada de serviços por meio de parcerias público-privado:

Países com instituições públicas fracas devem dar total prioridade à busca de caminhos para a utilização de mercados e para envolver empresas e outros provedores não governamentais na provisão de serviços (World Bank, 1997, p. 60).

Na formulação do Banco, portanto, o mercado e a sociedade civil, representada por ONGs e

organizações populares, são considerados remédios ideais para as burocracias hipercentralizadas e ineficientes do mundo em desenvolvimento. Dessa forma, reformas que visam à descentralização das funções do Estado e ao *empowerment* da sociedade civil são cruciais nesse contexto.⁶ O relatório de 1997 sobre o Estado defende a descentralização, argumentando que os governos locais podem adequar mais facilmente a oferta de serviços às preferências locais, o que varia de acordo com o município ou o distrito (World Bank, 1997). O processo de descentralização, segundo o Banco, também tem o papel de complementar e fortalecer medidas para ampliar a participação popular. Entre essas, inclui-se um marco legal que propicia liberdade de expressão e de associação (Dia, 1994), criação de conselhos populares, aumento da transparência e realização de eleições periódicas (World Bank, 1997, pp. 122-124).

Em grande medida, a posição do Banco Mundial no que diz respeito à importância dos mecanismos de participação e do *empowerment* dos decisores locais tem relação direta com o que se percebe como um conjunto de falhas dos mecanismos democráticos mais usualmente aplicados para garantir a representação dos cidadãos e a responsabilização dos representantes eleitos. De fato, o Banco levanta uma série de dúvidas sobre a efetividade e a legitimidade dos mecanismos eleitorais na prática:

[...] embora eleições e outros mecanismos políticos auxiliem a mediação entre os cidadãos e o Estado, o mandato dos cidadãos pode permanecer mal-definido – e poderosos interesses especiais irão tentar continuamente dirigir a atenção do governo em seu favor (World Bank, 1997, p. 25).

Especialmente nos países do Terceiro Mundo, argumenta-se em seguida, os processos eleitorais são imperfeitos, não sendo suficientes para assegurar a adequação do governo às preferências dos cidadãos, e que a existência de instituições e organizações intermediárias é essencial para aumentar a qualidade dos procedimentos democráticos. O Banco observa, ainda, que os cidadãos participam não apenas como eleitores, mas também

como pagadores de impostos, como usuários de serviços públicos e, cada vez mais, como membros de ONGs e organizações populares (*Idem*, p. 113). Essas associações são consideradas valiosas tanto por sua habilidade na provisão de bens públicos, como “por seu papel na construção de relações de confiança e de um senso de pertencimento à esfera pública entre aqueles excluídos ou alienados do processo político” (*Idem*, p. 114).

O Banco está, assim, reafirmando a importância da “construção” da sociedade civil para a qualidade da democracia e para a *performance* do governo como um todo. Certamente, a experiência dos países africanos influenciou particularmente essa concepção, assim como os escritos mais gerais sobre governança. Segundo Mamadou Dia, chefe de divisão no Departamento Técnico do Banco Mundial para a África, as organizações da sociedade civil no continente africano são frágeis ou controladas diretamente pelo governo. Nesse contexto, “elas nem contribuem com o aconselhamento externo, nem atuam no sentido de controlar a burocracia” (Dia, 1994, p. 14). Os Estados africanos no período pós-Independência foram estabelecidos como burocracias autocráticas, carecendo de *accountability*, transparência e primado da lei (*Idem*, p. 12). Daí a ausência de conexão entre governo central e sociedade civil – o poder absoluto dos administradores levou à ausência de responsabilização e de legitimidade do Estado (Dia, 1996, p. 43).

O fortalecimento e o *empowerment* da sociedade civil seriam, do ponto de vista do Banco Mundial, a única forma de contrabalançar o poder do “Leviatã” e suas burocracias ineficientes no Terceiro Mundo. Isto não significa, entretanto, que o Banco esteja adotando a perspectiva da teoria política pluralista e, dessa forma, favorecendo o sistema pluralista dos grupos de pressão do qual os Estados Unidos são considerados o “tipo ideal”. Ao contrário, o relatório de 1997 faz diversas referências aos “perigos” da participação de grupos de interesse na formulação de políticas:

[...] nem todas as organizações da sociedade civil são adequadamente representativas, seja de seus membros, seja do público em geral [...] os governos

devem ter consciência dos interesses que esses grupos defendem, assim como dos interesses que eles não representam (World Bank, 1997, p. 113).

Isso não é nada surpreendente, já que a discussão sobre a boa governança é pautada pela neutralidade liberal, ou seja, a idéia de que o Estado deve pairar livremente sobre grupos e interesses em conflito, agindo como um árbitro imparcial no sentido de garantir o cumprimento das “regras do jogo” (ver Frischtak, 1994; Lal, 1994). A esse respeito, o Banco Mundial foi influenciado pela teoria da escolha pública e sua visão lúgubre sobre a democracia pluralista, que aponta a competição entre os grupos de pressão como causadora de ineficiências econômicas e do “congestionamento” da agenda pública com demandas particularistas (Buchanan, 1975; Downs, 1957; Olson, 1982).⁷

A ambigüidade dessa posição é confirmada pelo uso de um truque retórico para em conceituar os grupos que, eventualmente, se colocam contra as reformas de mercado defendidas pelo Banco Mundial e seus aliados domésticos como “interesses especiais”, fora da sociedade civil. Os sindicatos dos servidores públicos e a burocracia estatal são geralmente apresentados como os “grandes vilões” na efetivação das reformas estruturais, pois, segundo o Banco, eles se beneficiam de supostas “rendas monopólicas” garantidas pelo Estado (Beckman, 1993, pp. 30-31).⁸ O que está em jogo, portanto, é minar os grupos que supostamente tomaram conta do Estado para atingir objetivos particulares e promover, em contrapartida, uma “nova” sociedade civil, mais adequada aos cânones do liberalismo de mercado. Assim, reconhecendo os perigos da “privatização” do Estado, o Banco tenta estabelecer critérios para julgar a conveniência de práticas participativas:

É geralmente aceito que algumas áreas de decisão pública requerem o insulamento das pressões políticas. Nas áreas técnicas de administração macroeconômica, por exemplo, algum insulamento [...] da pressão dos *lobbies* políticos é desejável [...]. Em outras áreas, no entanto, o *interesse público* e o *interesse privado* coincidem a tal ponto [...] que algum nível de deliberação público-privada

do é não apenas desejável, mas, de fato, crucial para o sucesso (World Bank, 1997, pp. 116-117, grifo meu).

Mecanismos participativos são entendidos, assim, de maneira instrumental, como formas de obtenção de legitimidade política sempre que o *interesse público* coincidir com os interesses privados. Uma vez que o conceito de interesse público é necessariamente ambíguo, é preciso que se tenha uma concepção prévia do bem social, a qual parece estar relacionada ao caráter supostamente consensual das reformas “técnicas” defendidas pelo Banco Mundial. Em outras palavras, o Banco define “participação” como um processo essencialmente restrito e despolitizado, que envolve a deliberação público-privado sobre temas não-controversos. Nessa perspectiva, o objetivo central é assegurar a legitimidade política dos governos e aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos. Assim, o *empowerment* da sociedade civil significa capacitar os cidadãos para “cobrar e garantir a boa *performance* [dos governos]” (World Bank, 1992, p. 14), “criando incentivos para inculcar nos políticos e burocratas o comportamento racional dos empreendedores no mercado” (Williams e Young, 1994).

Tem-se argumentado que tal estreiteza na definição de práticas participativas seria reflexo da preocupação do Banco Mundial de não ferir as restrições legais à interferência política direta nos países-membros. Segundo Miller-Adams (1999, p. 94), o conselho geral do Banco observou que as práticas participativas apoiadas pela instituição não têm o objetivo de promover a reforma política ou a democratização dos países-membros, apoiando-se, diversamente, em questões técnicas relativas à eficiência e à efetividade dos desenvolvimentos participativos. No entanto, em que pese a (renovada) retórica de “desenvolvimento apolítico” (Nelson, 1995), é possível argumentar que as reformas recentes apoiadas por essa instituição têm implicações políticas claras e revelam uma preferência normativa por atributos específicos de variantes ocidentais de democracia liberal e capitalismo. Isso pode ser observado no atual programa do Banco para reduzir a pobreza

e reestruturar as políticas sociais. A seguir, enfocaremos especificamente a agenda para a reestruturação das políticas educacionais.

Democracia e política educacional

Após uma década de políticas de ajuste estrutural no Terceiro Mundo, o que resultou, em muitos casos, no aprofundamento dos desequilíbrios econômicos e da instabilidade política, o Banco Mundial vem enfatizando atualmente a necessidade de minimizar os custos sociais do ajuste econômico e reduzir a pobreza. Dessa forma, a reestruturação dos serviços sociais, com o objetivo declarado de aumentar a eficiência e a equidade, ganhou papel de destaque na agenda do Banco Mundial para a reforma do Estado.⁹

Nesse contexto, o processo de reforma educacional tem recebido atenção prioritária do Banco. Enquanto nos decênios 1970-1979 e 1980-1989 as aprovações de empréstimo à educação somaram, em média, 4,5% do total, no período de 1990 a 1998 essa média quase dobrou, passando a 8,5% do total (World Bank, 1999b, p. 23). Além desse aumento significativo no total de empréstimos educacionais, também têm havido mudanças na composição dos empréstimos dentro do setor educacional. Durante grande parte de sua trajetória, o Banco havia dado mais ênfase ao *hardware* – construção e provisão de equipamento – do que aos aspectos qualitativos da educação, como organização de currículo e treinamento de professores (Jones, 1992). Mais recentemente, o foco tem se deslocado do *hardware* para o *software* educacional, ou seja, observa-se uma maior preocupação com questões relativas à reforma curricular, à administração educacional e à reforma trabalhista (World Bank, 1999b, p. 25).

Reformas da organização e da administração dos serviços educacionais também se tornaram um foco de atenção ante a necessidade de dar conta dos custos sociais do ajuste econômico em um contexto de severas restrições orçamentárias na maioria dos países em desenvolvimento. Com base nas diretrizes mais gerais para a reforma do Estado, as políticas defendidas pelo Banco trazem um

maior envolvimento do setor privado na provisão de serviços educacionais e a “minimização” da burocracia no setor. As reformas propostas envolvem a delegação de responsabilidades e recursos para os níveis locais e para a escola, a terceirização de serviços educacionais para ONGs e a introdução da escolha parental de serviços educacionais por meio de cupons financiados pelo Estado. Assim como muitas reformas da “nova administração pública” (ver Dunleavy e Hood, 1994; Hood, 1991; Pollit, 1994), a reestruturação dos serviços educacionais segundo essas diretrizes foi iniciada em países desenvolvidos de língua inglesa – Reino Unido, Nova Zelândia e Estados Unidos (Apple, 2001; Arnott e Raab, 2000; Clune e Witte, 1990; Levacic, 1995; Wells, 1993; Whitty *et al.*, 1998).

Embora houvesse diferenças significativas entre esses países, todas as reformas resultaram, em certa medida, em um processo de comodificação (*marketization*), no sentido da introdução de incentivos competitivos nos sistemas educacionais (Whitty e Power, 1996, p. 20). No Reino Unido, por exemplo, a autoridade sobre os orçamentos e a administração de pessoal foram delegadas diretamente às escolas. Essas mudanças foram acompanhadas pelo estabelecimento de matrícula livre (isto é, a livre escolha das escolas pelos pais dos alunos) e por uma fórmula de financiamento baseada no número e na idade dos estudantes. A partir daí, as escolas viram-se forçadas a competir entre si para atrair estudantes (Levacic, 1995).

Maior eficiência e igualdade de acesso são justificativas recorrentes para o implemento dessas reformas. Em recente relatório, o Banco Mundial observou que a evidência comparativa confirma que o setor privado geralmente suplanta o setor público tanto em termos de qualidade como de eficiência e, por essa razão, um maior envolvimento de provedores privados, como ONGs, seria desejável em termos da relação custo-benefício. As pressões competitivas introduzidas pelos novos esquemas de financiamento e administração também iriam (supostamente) aumentar a eficiência, tornando os professores e os administradores educacionais mais atentos às demandas dos pais e da comunidade escolar no que diz respeito à *performance* e aos custos educacionais (World Bank, 1995a, p. 127). Além

disso, espera-se que as reformas descentralizadoras tenham um impacto positivo sobre a qualidade do processo educacional e que o maior envolvimento dos pais e dos membros da comunidade no processo de tomada de decisão irá melhorar a *performance* de professores e alunos, diminuir a evasão escolar e aumentar o moral dos funcionários (Collete e Perkins, 1995).

Além da marcante preocupação com o aumento da eficiência, essas reformas também levantam questões relativas à equidade dos gastos.¹⁰ Pesquisas promovidas pelo Banco revelam que, embora em muitos países em desenvolvimento as taxas de matrícula na educação primária cheguem a 100% das crianças em idade escolar, ainda persistem desigualdades significativas de acesso. Na América Latina, por exemplo, a maior parte dos estudantes de baixa renda cursa escolas públicas “menos eficientes”, enquanto os estudantes das classes média e alta cursam estabelecimentos privados que proporcionam uma “educação de melhor qualidade” (Basu e King, 2000; Thomas *et al.*, 2000; World Bank, 1999a). Do ponto de vista do Banco, o problema da desigualdade não pode ser resolvido simplesmente pelo aumento dos gastos educacionais, mas requer, em contrapartida, a melhora da qualidade dos serviços educacionais e a garantia de acesso das crianças de baixa renda aos níveis de educação superiores (World Bank, 1995a; 1999b).

A literatura crítica sobre as reformas pregadas pelo Banco Mundial faz várias ressalvas aos argumentos utilizados, a começar pelo fato de que a introdução de mecanismos competitivos e a descentralização dos serviços educacionais não necessariamente irão trazer maior equidade no acesso à educação. Segundo alguns analistas, há uma contradição, nessas medidas, pois, de um lado, afirma-se que as necessidades dos pobres serão mais bem atendidas e, de outro, promove-se a introdução de taxas escolares nas escolas públicas e amplia-se a provisão privada de serviços. Como observa Lauglo (1996), não está claro como as reformas defendidas pelo Banco irão efetivamente solucionar os efeitos negativos sobre a equidade implicados por essas medidas. Além disso, tem-se observado que a criação de merca-

dos tende a reforçar os padrões prévios de desigualdade na oferta de serviços educacionais, na medida em que as escolas dotadas de melhores condições materiais e operacionais têm maior possibilidade de serem mais bem sucedidas no que tange a atração de alunos e a gestão dos recursos obtidos (Arnove, 1997; Martins, 2001). Nos países desenvolvidos, muitas pesquisas relatam como as escolas de melhor *performance* selecionam deliberadamente os alunos mais “aptos” que, por sua vez, são provenientes de famílias mais bem situadas na escala social. Com isso reforçam-se os padrões de segregação do sistema escolar fundados em diferenças de classe e de *status* social (Whitty *et al.*, 1998; Whitty e Power, 1996).¹¹

O Banco Mundial tem sido acusado de adotar uma visão puramente economicista e instrumental do processo educativo. De acordo com Samoff (1996), o Banco enxerga a educação como uma “caixa preta”, focando a atenção nos *inputs* e *outputs* e deixando de lado os aspectos da educação que dizem respeito à atividade cotidiana de professores e alunos. Essa maneira funcional de ver o processo educativo objetiva formar trabalhadores e cidadãos, promovendo o crescimento econômico e a redução da pobreza. Quanto à política social, subjaz a idéia de que ela deve ser empregada com o objetivo de instrumentalizar programas de ajuste econômico, por meio da redução da burocracia governamental e da introdução de incentivos de mercado no serviço público (Coraggio, 1996).

É importante observar, nesse sentido, que a preocupação do Banco Mundial com questões relativas à equidade não é baseada em imperativos éticos, mas em objetivos de eficiência econômica e competitividade. De fato, as políticas do Banco para a educação sempre buscaram fundamento na teoria do capital humano (Lauglo, 1996; Jones, 1992). Em sua formulação mais simples, essa teoria considera a educação um investimento na produtividade futura do trabalho, tanto para a sociedade como para o educando, promovendo o crescimento econômico (ver Thomas *et al.*, 2000). Na perspectiva do Banco, portanto, mais do que uma questão de justiça social, o investimento prioritário na educação básica é uma forma de in-

crementar a competitividade e de promover o crescimento dos países do Terceiro Mundo, uma vez que o conhecimento se tornou um insumo fundamental na “economia globalizada” (World Bank, 1999a).¹²

Em conexão direta com a ênfase na problemática da equidade, o Banco Mundial reconhece a importância das reformas educacionais para consolidar a democracia e promover a estabilidade política. Uma população educada, argumenta-se, terá maior probabilidade de mostrar interesse e envolvimento na condução política do país e, como conseqüência, será mais capaz de fazer escolhas “corretas” e cobrar a responsabilidade dos políticos quanto às promessas de campanha eleitoral (Thomas *et al.*, 2000; World Bank, 1999a; 1999b). Além disso, a educação promove o desenvolvimento social, aumentando a coesão da sociedade e oferecendo melhores oportunidades aos indivíduos (World Bank, 1999b, p. 5). Assim, a reforma educacional contribui para a estabilidade política, na medida em que garante oportunidades iguais a todos os cidadãos. Diante das enormes desigualdades de renda e acesso à educação na América Latina, o Banco acredita que as “políticas [educacionais] de inclusão são fundamentais para aumentar a coesão da sociedade e evitar protestos e descontentamento social” (World Bank, 1999a, p. 51). Em linhas gerais, investindo e melhorando a qualidade da educação e de outros serviços sociais torna-se possível manter o apoio dos eleitores em reformas econômicas como a privatização e a liberalização comercial, o que assegura a estabilidade política e econômica (Burki e Edwards, 1996, p. 20).

Conclusão

A relevância da problemática da estabilidade política na análise do Banco Mundial não surpreende, uma vez que o Banco sempre teve como marca de atuação a defesa de processos de modernização defensiva, formulados para promover o desenvolvimento capitalista e conter a mobilização social e política anti-sistêmica nos países do Terceiro Mundo (Ayres, 1983). O que há de

realmente novo é que o Banco tem teorizado de forma mais elaborada as condições políticas necessárias para o sucesso de seu modelo de desenvolvimento, reconhecendo que o grau de intervenção necessário para atingir seus objetivos é muito maior do que se imaginava antes. A agenda recente passou a envolver, assim, um amplo processo de construção de consenso e melhora da coesão social. Reformas sociais projetadas para garantir a inclusão de grupos marginalizados e reduzir a pobreza estão entre as políticas voltadas para a consecução dos objetivos.

Atualmente, o Banco reconhece a importância da área educacional para sua agenda de reformas, na medida em que a reforma educacional, em particular, desenvolve, com bases mais sólidas, as habilidades necessárias para fiscalizar os governos e promover a inclusão social. Além disso, o papel da educação dentro do marco legal para a “boa governança” é fundamental, pois a ideologia de igualdade de oportunidades, que constitui o cerne da teoria do capital humano e, analogamente, da “sociologia da educação” do Banco Mundial, contribui para legitimar o Estado liberal como uma instituição neutra, empenhada em garantir o cumprimento de regras “justas”. Nesse sentido, a idéia de inclusão social que está em pauta é bastante peculiar – a luta contra a pobreza e a exclusão social não é necessariamente uma luta contra a desigualdade de renda, que, na perspectiva do Banco, apenas reflete diferenças nos níveis de habilidade e de esforço individual, mas contra a *desigualdade de condições competitivas no mercado* (Spring, 1980, p. 88).¹³

Não causa estranheza, portanto, que as reformas pregadas pelo Banco possam eventualmente resultar a intensificação de desigualdades no interior do sistema educacional, como observam os críticos (Arnone, 1997; Lauglo, 1996). Pode-se deduzir, de fato, que o mais importante do ponto de vista de sua agenda para o “desenvolvimento social” não é a eliminação ou mesmo a redução das desigualdades, mas um amplo processo de mudança de mentalidade com o intuito de apoiar o desenvolvimento do capitalismo de mercado (Williams e Young, 1994). Com a introdução de mecanismos de mercado nos serviços públicos

e o estímulo ao setor privado – ocultos ocultados sob a retórica da “libertação da sociedade civil” (Beckman, 1993) –, espera-se reproduzir nos países do Terceiro Mundo as mesmas bases culturais do capitalismo ocidental desenvolvido, criando, assim, uma “nova” sociedade civil, caracterizada pelo individualismo possessivo de velhas e novas teorias liberais. De maneira análoga, as mudanças propostas buscam solapar, definitivamente, as bases do “paternalismo” e do “populismo” estatais.

Apesar desse alinhamento incondicional à visão neoconservadora dos apóstolos do livre-mercado, o Banco Mundial não deixa de enfatizar, por outro lado, as conexões entre reforma dos serviços sociais, participação e aumento da coesão social. Nesse sentido, o relatório sobre o Desenvolvimento no Mundo, de 1997, enfatiza a importância de ONGs e outras organizações da sociedade civil não apenas na provisão de bens públicos, “mas também por seu papel na construção da confiança e de um senso de pertencimento à esfera pública entre aqueles excluídos ou alienados do processo político” (World Bank, 1997, p. 114). O Banco parece estar redescobrimdo a idéia da “sociedade orgânica”, descrita por Émile Durkheim no século XIX, ao esperar que organizações privadas cumpram um papel fundamental na prevenção da “anomia” e na construção do consenso, garantindo a integração social e a estabilidade política – condições necessárias para o sucesso das reformas econômicas defendidas pelo Banco. O *empowerment* da sociedade civil envolve, nessa perspectiva, a criação de uma densa esfera de associações privadas capaz de amparar o desenvolvimento econômico orientado pelo mercado.

Ainda a esse respeito vale ressaltar que a retórica do Banco Mundial sobre descentralização e participação se caracteriza pelo uso de metáforas de mercado e de conceitos econômicos. A descentralização é descrita como uma forma de “adequar a oferta de serviços às preferências individuais”, e o *empowerment*, como a habilitação dos cidadãos para “demandar e garantir a boa *performance*”. Essa abordagem restringe o significado e a amplitude da participação dos cidadãos nesta abordagem de modo a não afetar a racionalidade

dos princípios de mercado introduzidos pelas reformas técnicas do Banco – ajuste fiscal, desregulamentação de mercados e privatização, uma vez que tais princípios são considerados tão inquestionáveis quanto a lei da gravidade.

De fato, o Banco sugere que os governos devem “trancar” (*lock in*) as boas políticas “responsáveis” – especialmente políticas monetárias e fiscais – de modo a evitar que mudanças subsequentes afetem a credibilidade destas (World Bank, 1997, p. 50). Dar autonomia ao Banco Central e desenhar instituições orçamentárias hierárquicas são, entre outros, mecanismos sugeridos o “trancamento” de políticas. O objetivo é evitar submeter a administração macroeconômica aos mares turbulentos da democracia pluralista, buscando apoio, diversamente, na autoridade e na legitimidade dos economistas e da ciência econômica. Assim, as suspeitas levantadas pelo Banco contra a democracia eleitoral no Terceiro Mundo não chegam a surpreender, visto que governos populistas ou esquerdistas, uma vez eleitos, podem subverter as condições necessárias ao desenvolvimento dos “mercados”, minando os fundamentos da “boa governança”.

Apesar da retórica em torno do “desenvolvimento apolítico”, as reformas advogadas pelo Banco Mundial trazem a preferência normativa por um modelo bastante peculiar de democracia e capitalismo. Uma vez que as “soluções” do Banco para os problemas do Terceiro Mundo são geralmente baseadas na experiência prévia de países industrializados, parece ser o caso de o Banco estar propondo para os tomadores de empréstimo um modelo específico de “desenvolvimento político”. Modelo que, em comparação à agitação social e política das jovens democracias da África e da América Latina, esteja circunscrito, talvez, na rotina calma, estável e quase tediosa de muitas democracias do mundo desenvolvido, marcadas por altas taxas de abstenção e apatia eleitoral.¹⁴ Nas democracias desenvolvidas, a desilusão com a política eleitoral abriu espaço para outras formas de participação e protesto, entre as quais a política dos novos movimentos sociais é o exemplo mais evidente.

Entretanto, enquanto as novas formas de participação política nos países desenvolvidos

apresentam, em alguns casos, elementos progressistas associados à ideologia da “nova esquerda”, não é plausível que o Banco Mundial queira dizer o mesmo quando propõe uma maior participação, ou ainda que se espere encontrar condições similares para o exercício do ativismo político em países pobres, cujas sociedades são frágeis e desorganizadas. De fato, a estabilidade política talvez seja o único objetivo relevante presente na visão do Banco Mundial sobre o desenvolvimento político, o que nos leva a supor que as recentes reformas dos serviços sociais não farão mais do que contribuir para celebrar o “casamento das finanças e da ordem”,¹⁵ sacrificando a democracia no altar da “boa governança”.

NOTA

- 1 É difícil “decifrar” a real posição do Banco Mundial no que diz respeito a um amplo e complexo leque de assuntos, visto que, como qualquer organização burocrática, o Banco não pode ser considerado um ator monolítico, com preferências únicas. Por razões analíticas, consideramos as publicações do Banco assinadas coletivamente como a posição “oficial”, complementando estas com os documentos “não-oficiais” produzidos pelo *staff* do Banco ou por consultores externos. Com a análise desses documentos, espero obter pelo menos um pequeno fragmento do debate intelectual dentro do próprio Banco que envolve a comunidade mais ampla de políticas para o desenvolvimento, de modo a iluminar os pontos obscuros constando das publicações “oficiais”.
- 2 Para uma análise mais detalhada sobre a emergência do conceito de governança, ver Miller-Adams, 1999; Williams e Young, 1994.
- 3 Talvez o mais importante filósofo liberal contemporâneo a advogar tal abordagem seja Rawls (1971). Para uma extensa revisão sobre problemas da neutralidade liberal, ver Sandel (1984).
- 4 Como certamente argumentariam os críticos do liberalismo, tal concepção acaba por trair a suposta neutralidade do Estado liberal, no sentido de que ela envolve um entendimento prévio do que os Estados *devem* fazer. Em outros termos, as regras, que

- supostamente seriam neutras, são projetadas para favorecer alguns resultados ao invés de outros, a não ser que se aceite a premissa liberal de neutralidade do mercado.
- 5 Apesar da mudança de postura quanto à intervenção do Estado, não se trata realmente de uma capitulação da ortodoxia reinante no Banco. Alguns analistas têm observado, de fato, como o Banco procurou a todo o custo “encaixar” as evidências empíricas dos países asiáticos dentro dos modelos econômicos neoclássicos, aprendendo as “lições erradas” do Leste Asiático (ver Wade, 1996; Singh, 1995).
 - 6 O termo *empowerment* é de difícil tradução para o português, tendo o sentido de repasse de poder decisório e recursos para um grupo ou indivíduo, dotando-os da capacidade de alterar seu próprio contexto de forma independente. Para uma discussão teórica e empírica sobre *empowerment*, ver Handler, 1996.
 - 7 A respeito da influência das “teorias econômicas da política” sobre os escritos de governança, ver Williams e Young (1994). Para uma análise crítica sobre a teoria da escolha pública, ver Borges (2001).
 - 8 O conceito de renda monopolica (*rent*) geralmente diz respeito a qualquer ganho superior àquele que seria normalmente obtido em condições de competição pura no mercado. Na prática, existem dificuldades consideráveis na determinação empírica de dessas “rendas”. Para uma crítica do conceito, ver Przeworsky, 1995, cap. 1.
 - 9 Estas preocupações não são realmente novas, desde que a redução da pobreza tem sido parte da agenda do Banco para o desenvolvimento desde a gestão McNamara, nos anos de 1970. Apesar disso, o Banco insistiu durante muito tempo na tese de que o processo de ajuste, por si mesmo, iria incrementar os padrões de vida dos pobres, e apenas muito recentemente passou a reconhecer os efeitos sociais adversos das reformas estruturais. A pressão colocada por órgãos da ONU e por ONGs em favor do “ajuste com uma face humana” teve papel importante nesta mudança (ver Nelson, 1995).
 - 10 De acordo com um relatório recente do Banco, nos países em desenvolvimento, em média, 71% das crianças em idade escolar recebem apenas 22% dos gastos, enquanto 6% dos alunos – i.e., aqueles matriculados em universidades – se beneficiam de quase 40% dos recursos (World Bank, 1995b, p. 14). Adicionalmente, tem-se observado que o financiamento público da educação superior tem um impacto distributivo de caráter regressivo, uma vez que uma menor proporção das crianças de famílias pobres continuam seus estudos além dos níveis primário ou secundário. Neste sentido, supõe-se que o financiamento privado da educação, particularmente no nível superior, permitiria uma melhor focalização dos gastos públicos no atendimento aos mais necessitados (World Bank, 1995a, p. 8; 1999b, p. 34).
 - 11 A literatura crítica sobre as reformas contemporâneas da educação é bastante extensa e não pode ser analisada em profundidade neste artigo. Para uma análise destas reformas na América Latina, ver Torres e Puigrós (1997); Torres (2002) e Tommasi *et al.* (1996). Sobre a experiência dos países desenvolvidos, ver Apple (2001); Arnott e Raab (2000); Smyth (1993) e Whitty *et al.* (1998).
 - 12 Outra implicação da teoria do capital humano é que, dada as altas taxas de retorno do investimento educacional, a educação seria uma ferramenta poderosa para a melhoria das rendas das camadas mais pobres. Neste sentido, a teoria dá suporte à doutrina do Banco Mundial de redistribuição com crescimento (*redistribution with growth*), que enfatiza o aumento da produtividade dos pobres como forma de redistribuir a riqueza (Ayres, 1983; World Bank, 2000). Essa doutrina expressa a rejeição do Banco às reformas que “distorcem” a alocação de recursos feita pelo mercado, uma vez que a idéia central é melhorar a posição dos pobres *através do mercado* (i.e., tornando-os mais “empregáveis”).
 - 13 Embora a teoria do capital humano suponha que as distribuições de renda e oportunidades educacionais seriam fortemente correlacionadas, a evidência empírica existente não suporta esta hipótese; assim, os críticos da teoria observaram que a distribuição de renda também depende da distribuição de empregos e oportunidades econômicas e, em muitos casos, a oferta de empregos não cobre a “demanda” criada pelo sistema educacional (Bluestone, 1977; Thurrow, 1977).
 - 14 Para a descrição de algumas tendências recentes nos Estados Unidos, ver Putnam, 2000.
 - 15 Cf. Centeno e Maxfield, 1992.

BIBLIOGRAFIA

- APPLE, Michael. (2001), "Comparing neo-liberal projects and inequality in education". *Comparative Education*, 37 (4): 409-423.
- ARNOTT, Margaret A. & RAAB, Charles. (2000), *The governance of schooling: comparative studies of devolved management*. Londres/NovaYork, Routledge.
- ARNOVE, R. F. (1997), "Neoliberal education policies in Latin America", in Carlos Alberto Torres e Adriana Puigros (eds.), *Latin American Education: comparative perspectives*, Boulder, CO, Westview Press.
- AYRES, Robert. (1983), *Banking on the poor: the World Bank and world poverty*. Londres, The MIT Press.
- BASU, Anannya & KING, Elizabeth M. (2000), "Education in East Asia and Latin America: progress, payoffs and potential". Washington D.C. (mimeo).
- BECKMANN, Bjorn. (1993), "The liberation of civil society: neo-liberal ideology and political theory". *Review of African Political Economy*, 58: 20-33.
- BELLO, Walden F. (1982), *Development debacle: the World Bank in the Philippines*. San Francisco/Oakland, Institute for Food and Development Policy/Philippine Solidarity Network.
- BLUESTONE, Barry. (1977), "Economic theory and the fate of the poor", in Jerome Karamel e A. H. Halsey, *Power and ideology in education*, Nova York, Oxford University Press.
- BORGES, André. (2001), "Democracia vs. eficiência: reflexões sobre a teoria da escolha pública". *Lua Nova*, 53.
- BUCHANAN, James. (1975), *The limits of liberty: between anarchy and Leviathan*. Chicago, University of Chicago Press.
- BURKI, Shahid Javed & EDWARDS, Sebastian. (1996), *Dismantling the populist State: the unfinished revolution in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C., World Bank.
- CENTENO, Miguel A. & MAXFIELD, Sylvia. (1992), "The marriage of finance and order: changes in the Mexican Political Elite". *Journal of Latin American Studies*, 24: 57-85.
- CLUNE, William & WITTE, John. (1990), *Choice and control in American Education*. Londres, Falmer.
- COLLETA, Nat J. & PERKINS, Gillian. (1995), *Participation in education*. Washington D.C., The World Bank Social Policy and Resettlement Division.
- CORRAGIO, José Luís. (1996), "Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?", in Livia de Tommasi, Miriam Jorge Warde e Sergio Haddad, *O Banco Mundial e as políticas educacionais*, São Paulo, Cortez.
- DIA, Mamadou. (1994), *A governance approach to civil service reform in Africa*. Washington D.C., World Bank Technical Paper.
- _____. (1996), *Africa's management in the 1990s and beyond: reconciling indigenous and transplanted institutions*. Washington D.C., The World Bank, Directions in Development.
- DOWNS, Anthony. (1957), *An economic theory of democracy*. Nova York, Harper and Row.
- DUNLEAVY, Patrick & HOOD, Christopher. (1994), "From old public management to new public management". *Public Money & Management*, 5: 9-16.
- FRISCHTAK, Leila L. (1994), *Governance capacity and economic reform in developing countries*. Washington, D.C., World Bank Technical Paper, 254.
- HANDLER, Joel P. (1996), *Down from bureaucracy: the ambiguity of privatization and empowerment*. Princeton, NJ, Princeton University Press.

- HOOD, Christopher. (1991), "A public management for all seasons?". *Public Administration*, 69: 3-19.
- JONES, Phillip W. (1992), *World Bank financing of education: lending, learning and development*. Londres/Nova York, Routledge.
- LAL, Deepak. (1994), *Participation markets and democracy*. Washington D.C., Human Resources Development and Operations Policy, World Bank Working Paper.
- LAUGLO, John. (1996), "Banking on education and the uses of research a critique of World Bank priorities and strategies for education". *International Journal of Educational Development*, 16 (3): 221-233.
- LEVACIC, Rosalind. (1995), *Local management of schools: analysis and practice*. Buckingham/Philadelphia, Open University Press.
- MARTINS, Angela Maria. (2001), "A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura". *Educação e Sociedade*, 77: 28-48.
- MILLER-ADAMS, Michelle. (1999), *The World Bank: new agendas in a changing world*. Londres/Nova York, Routledge Press.
- NELSON, Paul. (1995), *The World Bank and non-governmental organizations: the limits of apolitical development*. Londres, McMillan.
- OLSON, Mancur. (1982), *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities*. Londres, Yale University Press.
- POLLIT, Christopher. (1994), *Managerialism and the public services*. Oxford, Blackwell.
- PRZEWORKSKY, Adam. (1995), *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro, Revan.
- PUTNAM, Robert D. (2000), *Bowling alone: the collapse and revival of American Community*. Nova York/Londres, Simon & Schuster.
- RAWLS, John. (1971), *A theory of justice*. Oxford, Clarendon Press.
- SAMOFF, Joel. (1996), "Which strategies and priorities for Education?". *International Journal of Educational Development*, 16 (3): 249-271.
- SANDEL, P. (1984), *Liberalism and its critics*. Oxford, Blackwell.
- SINGH, Ajit. (1995), "Openness and the market friendly approach to development: learning the right lessons from development experience". *World Development*, 22 (12): 1811-1823.
- SMYTH, John. (1993), *A socially critical view of the self-managing school*. Londres, Falmer.
- SPRING, Joel. (1980), *Educating the worker-citizen: the social, economic and political foundations of education*. Nova York, Longman.
- THOMAS, Vinod *et al.* (2000), *The quality of growth*. Washington, D.C., The World Bank.
- THURROW, Lester. (1977), "Education and economic equality", in Jerome Karabel e A. Haksey (orgs.), *Power and ideology in education*, Nova York, Oxford University Press.
- TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge & HADDAD, Sergio. (1996), *O Banco Mundial e as políticas educacionais*, São Paulo, Cortez.
- TORRES, Carlos Alberto & PUIGRÓS, Adriana (eds.). (1997), *Latin American Education: comparative perspectives*. Boulder, CO, Westview Press.
- TORRES, Carlos Alberto. (2002), "The State, privatization and educational policy: a critique of neo-liberalism in Latin America and some ethical and political implications". *Comparative Education*, 38 (4): 365-386.
- WADE, Robert. (1996), "Japan, the World Bank and the art of paradigm maintenance: the East Asian Miracle in political perspective". *New Left Review*, 127: 3-36.
- WELLS, A. S. (1993), *Time to choose: America at the crossroads of school choice policy*. Nova York, Hill & Wang.

- WHITTY, Geoff & POWER, Sally. (1996), "Marketization and privatization in mass education systems". *International Journal of Educational Development*, 20 (1): 93-107.
- WHITTY, Geoff; POWER, Sally & HALPIN, David. (1998), *Devolution and choice in education: the school, the State and the market*. Buckingham, Open University Press.
- WILLIAMS, David & YOUNG, Tom. (1994), "Governance, the World Bank and liberal theory". *Political Studies*, XLII: 84-100.
- WORLD BANK. (1989), *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*. Washington, D.C., World Bank.
- _____. (1992), *Governance and development*. Washington, Oxford University Press.
- _____. (1993), *The East Asian Miracle*. Washington, Oxford University Press.
- _____. (1994), *Adjustment in Africa*. Washington, D.C., World Bank.
- _____. (1995a), *Priorities and strategies for education: a World Bank review*. Washington, D.C., World Bank.
- _____. (1995b), *Private and public initiatives: working together for health and education*. Washington, D.C., World Bank.
- _____. (1997), *World development report: the State in a changing world*. Washington, Oxford University Press.
- _____. (1999a), *Educational change in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C., The World Bank.
- _____. (1999b), *Education sector strategy*. Washington, D. C., The World Bank.
- _____. (2000), *World development report 2000/2001: attacking poverty*. Washington, Oxford University Press.

GOVERNANÇA E POLÍTICA EDUCACIONAL: A AGENDA RECENTE DO BANCO MUNDIAL

André Borges

Palavras-chave

Governança; Banco Mundial; Reforma do Estado; Política educacional; Descentralização.

Na última década, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se do ajuste estrutural e das reformas macroeconômicas para reformas do setor público com vistas à “boa governança” e ao *empowerment* da sociedade civil. O objetivo deste artigo entender a *rationale* propriamente política da nova agenda do Banco Mundial, no que diz respeito a aspectos de capacidade institucional, participação e melhora das condições sociais. O argumento desenvolvido é que o Banco Mundial passou a reconhecer de forma mais clara que o sucesso de seu modelo de desenvolvimento dependia de profundos processos de engenharia política e social. Enfatizando a melhora das condições sociais e o fortalecimento da sociedade civil, as reformas dos serviços sociais pregadas pelo Banco Mundial têm o propósito de construir um amplo consenso, contribuindo para promover a estabilidade política e o capitalismo de livre-mercado. Nesse sentido, apesar da retórica do Banco de “desenvolvimento apolítico”, as referidas reformas implicam uma preferência normativa por atributos específicos de variantes do modelo de democracia dos países desenvolvidos do Ocidente.

GOVERNANCE AND EDUCATIONAL POLICY: THE RECENT AGENDA OF WORLD BANK

André Borges

Key words

Governance; World Bank; State reform; Educational policy; Decentralization.

In the last decade, the agenda of policies of the World Bank has shifted from narrow macroeconomic reforms and structural adjustment to public sector reforms leading to “good government” and the empowerment of civil society. The objective of this essay is to obtain a broad understanding of the underlying political rationale of the new development agenda of the World Bank, concerning aspects of institutional capacity, participation, and improvement of social conditions. The argument to be developed is that the Bank has become more acutely aware that the success of its development framework depends on deep processes of social and political engineering. With its emphasis on improving social conditions and strengthening civil society, social services reforms advocated by the World Bank have the purpose of building a wide consensus, contributing to promote political stability and foster free market capitalism. In this sense, in spite of the rhetoric of a Bank of “apolitical development,” its recent agenda implies a normative preference for specific attributes of Western variants of liberal democracy.

GOUVERNANCE ET POLITIQUE ÉDUCATIVE: L'AGENDA RÉCENT DE LA BANQUE MONDIALE

André Borges

Mots-clés

Gouvernance; Banque Mondiale; Réforme de L'État; Politique éducative; Décentralisation.

Au cours de la dernière décennie, les priorités de la Banque Mondiale ont évolué, passant de l'ajustement structurel et des réformes macro-économiques aux réformes du secteur public en vue de la «bonne gouvernance» et de l'engagement de la société civile. Cet article propose une analyse des causes sous-jacentes de la nouvelle approche de la Banque Mondiale concernant la capacité institutionnelle, la participation et l'amélioration des conditions sociales. L'argument défendu est celui d'une Banque désormais consciente que son modèle de développement dépend de transformations sociales et politiques plus profondes. Avec un nouvel accent sur l'amélioration des conditions sociales et le renforcement de la société civile, les réformes des services sociaux prônées par la Banque Mondiale visent à établir un consensus plus large contribuant à promouvoir l'instauration d'une stabilité politique et d'un capitalisme de marché. Ainsi, en dépit de la rhétorique d'un ‘développement apolitique’ mis en avant par la Banque, ses dernières initiatives révèlent une indéniable préférence pour les attributs des variantes occidentales de la démocratie libérale.