



Pesquisa qualitativa e sua instrumentalização pelo banco mundial: algumas aproximações analíticas

The instrumentalisation of qualitative research by the World Bank

Investigación cualitativa y su instrumentalización por el banco mundial: algunas aproximaciones analíticas

Simone Sobral Sampaio

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.

simone.s@ufsc.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3452-5414>

Robson de Oliveira

Universidade Federal do Paraná, Brasil.

robson.de.oliveira@ufpr.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3271-4086>



Recibido: 07/11/2019

Aceptado: 13/07/2020



Resumo

Este artigo objetiva apresentar a forma como o Banco Mundial (BM) em seus relatórios utiliza da investigação qualitativa na metodologia dos seus programas e projetos. Para isso apresenta o relatório de 2004 denominado “Monitorização e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens”, onde discursivamente a agência evidencia sua apreensão sobre esse tipo de pesquisa e ainda prescreve a maneira de instrumentalizar esse tipo de investigação. O presente artigo utiliza ainda três exemplos oriundos do BM que utilizaram da pesquisa qualitativa em seu desenvolvimento, quais sejam, os Programas de Transferência de Renda – em específico o Bolsa Família, as ações de combate à violência de gênero em Uganda e o programa de incentivo a docentes de países em desenvolvimento. Como procedimento metodológico utilizou-se da análise documental, extraindo-se as categorias de análise dos próprios documentos descritos acima. O que esse artigo conclui é que o BM utiliza da investigação qualitativa para ressaltar aspectos da realidade que foram previamente estabelecidos para garantir a solução que ele oferece.

Palavras-chave

Investigação qualitativa; Banco Mundial; instrumentalização; avaliação; análise crítica.

Abstract

The aim of this article is to examine how World Bank (WB) reports instrumentalise the qualitative research methodologies of its programmes and projects. The study focuses on the 2004 report entitled ‘Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches’, in which the WB highlights discursively its apprehension about qualitative research and prescribes how it should be instrumentalised. The article investigates three examples of WB projects involving qualitative research methods: Cash Transfer Programmes (specifically, the Family Allowance Programme in Brazil); actions to combat gender violence in Uganda, and teacher incentive programmes in developing countries. The study concludes that the WB uses qualitative research to validate quantitative findings and endorse the solutions it proposes.

Keywords

Qualitative research; World Bank; instrumentalisation; evaluation; critical analysis.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo presentar la forma como el Banco Mundial (BM) en sus informes utiliza la investigación cualitativa en la metodología de sus programas y proyectos. Para eso presenta el informe de 2004 titulado "Monitoreo y evaluación: algunas herramientas, métodos y enfoques", donde la agencia muestra discursivamente su aprensión sobre este tipo de investigación y además prescribe la manera de instrumentalizar este tipo de investigación. El presente artículo toma tres ejemplos del BM que utilizaron de la investigación cualitativa en su desarrollo, los cuales son; los Programas de Transferencia Monetaria - en específico el programa Bolsa Familia, las acciones para combatir la violencia de género en Uganda y el programa de incentivos a docentes de países en desarrollo. Como procedimiento metodológico se utilizó el análisis de documentos, extrayendo las categorías de análisis de los documentos descritos anteriormente. Lo que este artículo concluye es que el BM utiliza



investigación cualitativa para resaltar aspectos de la realidad que se establecieron previamente para garantizar la solución que ofrece.

Palabras claves: Investigación cualitativa; Banco Mundial; Instrumentalización, Evaluación, Análisis Crítico.

1. Introdução

Este artigo tem como objetivo verificar o uso da investigação qualitativa na metodologia dos trabalhos providenciados pelo Banco Mundial (BM). Para isso analisa o que esse organismo internacional apresenta em suas publicações, especialmente a de 2004, intitulada “Monitorização e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens”. Esse documento fornece o modelo de continuidade que orienta os relatórios publicados até 2018 – sendo que os relatórios dos anos posteriores precisariam de nova investigação – no que se refere às pesquisas desenvolvidas pelo BM no levantamento de dados, planejamento de ações e execução de projetos. Embora esse documento contenha elementos, também, sobre a abordagem quantitativa, esse artigo se propõe a analisar a concepção e modos de instrumentalização no que se refere à investigação qualitativa.

O presente artigo apresenta uma versão ampliada dos mesmos objetivos do trabalho publicado pelos autores no 8º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa (CIAIQ) ocorrido em Lisboa, no ano de 2019 que teve como título “O uso da investigação qualitativa pelo Banco Mundial” (Sampaio; Oliveira, 2019). Ele apresenta uma breve explanação sobre o BM e a forma como gradativamente essa agência galgou influência por meio de sua expertise no tema de desenvolvimento e combate à pobreza. Após essa contextualização histórica algumas reflexões sobre a pesquisa qualitativa na abordagem utilizada pelo BM são apresentadas, por meio de três exemplos: os programas de transferência de renda – com ênfase no Bolsa Família, as campanhas de combate à violência de gênero em Uganda e a avaliação acerca da concessão de incentivos destinados aos professores que ofertam abordagens alternativas de ensino em países periféricos.

Seguindo estudos previamente desenvolvidos por Pereira (2010), em que abordou a condição do Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro na atuação sobre as crises cíclicas do capital e por Oliveira e Sampaio (2018) em que apresentaram a relação entre neoliberalismo e biopoder no âmbito das políticas sociais por meio dos relatórios anuais da agência foi possível fundamentar a condição de “ator político” e sua influência no âmbito das políticas públicas e sociais do BM. Os documentos analisados e a maneira como se apoia na metodologia da pesquisa qualitativa permite concluir, conforme apontado por Steiner-Khamsi (2012), que essa agência utiliza desse tipo de investigação para ressaltar aspectos da realidade que foram previamente estabelecidos para garantir uma solução que – exclusivamente – a própria agência é quem oferece.

2. Metodologia



Como procedimento metodológico utilizou-se da análise documental, extraindo as categorias de análise dos próprios documentos descritos acima. Desse modo, após a identificação do documento que orienta a análise desse artigo, qual seja, “Monitorização e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens” (Banco Mundial, 2004), realizou-se o exame dos relatórios a partir dos critérios da análise de conteúdo, utilizando-se de técnicas primárias como fichamento, levantamento quantitativo e qualitativo de termos e assuntos recorrentes.

3. Resultado

Pode-se afirmar que a investigação qualitativa, independente da esfera em que se encontra, isto é, como alicerce para o planejamento ou como suporte para a avaliação, permite melhorar a eficácia e a efetividade das políticas e programas nas suas distintas etapas de implementação. Sobre isso, cabe destacar sua presença na qualidade da avaliação de impacto prospectiva desenvolvida pelo BM.

As avaliações prospectivas são desenvolvidas ao mesmo tempo em que o programa está sendo elaborado e são integradas à implementação do programa. Os dados de linha de base são coletados antes da implementação do programa, tanto para o grupo que receberá a intervenção (conhecido como grupo de tratamento) quanto para o grupo usado como comparação, que não receberá a intervenção (conhecido como grupo de comparação). (Banco Mundial, 2018, p.10).

3.1. Histórico do Banco Mundial

O BM foi criado em 1944, na Conferência de *Bretton Woods*, no bojo da reestruturação institucional capitalista pós-Segunda Guerra Mundial. No momento de sua fundação estava direcionada a recuperação e reconstrução dos países aliados da Europa após a destruição acarretada durante a guerra. Rapidamente, o BM se tornou o maior financiador dos países em desenvolvimento que apresentavam déficits sociais, com uma ação calcada por via de suporte financeiro e que, concomitante, assegura sua influência no âmbito da formulação das políticas econômicas dos países mutuários (Pereira, 2010).

Na década de 1960 foram concedidos os primeiros empréstimos pelo BM, sendo que é nessa mesma década, durante a gestão de Robert S. McNamara (1968 – 1981), que a instituição financeira incorporou a missão do “combate à pobreza”, não se restringindo apenas a ações voltadas à educação, mas direcionadas a todo um conjunto de iniciativas que objetivassem o desenvolvimento do chamado capital humano¹ nos países periféricos e em desenvolvimento (Bastos; Rocha, 2015).

¹ A teoria do capital humano, teoria econômica da educação que despontou nos anos de 1950 – 1960, parte do pressuposto de que por meio de investimentos do Estado na promoção de políticas de educação e formação de mão de obra se fomentaria o aumento da renda individual por meio da incremento do capital humano individual e ainda no aumento da riqueza social, resultado do incremento do capital humano social.



Em retrospectiva histórica o que fica evidente é que durante a gestão de McNamara o BM passou a se constituir como a agência capaz de exercer a liderança mundial no que se refere a assistência técnica internacional ao desenvolvimento. Para isso a construção política e intelectual de sua missão se relaciona, naquele período, diretamente à conjuntura internacional, qual seja, a revisão da política de apoio externo dos Estados Unidos da América e os debates econômicos em voga. As propostas, estudos e ações que compuseram suas ações propiciaram diversos projetos voltados ao meio rural e urbano em certos países em desenvolvimento que influenciaram diretamente na indução do gasto público e na definição de políticas setoriais e sociais que se tornaria corrente nas décadas seguintes nos encaminhamentos travados pelo BM nessa matéria (Pereira, 2010).

Todavia, para que essas ações tivessem efetividade foi necessária uma reestruturação organizacional e estratégica que fosse capaz de fomentar o financiamento de projetos sociais, principalmente em países periféricos na África e América Latina, com enfoque nas primeiras décadas após 1960, em projetos na área educacional (Bastos; Rocha, 2015).

Para Pereira (2010), o BM desde sua origem possui características de um ator político, intelectual e financeiro em muito devido a sua singular e privilegiada condição de prestador, formulador de políticas, ator social e/ou fomentador de ideias e iniciativas ao desenvolvimento capitalista. Com o acúmulo político e intelectual propiciado por suas ações junto aos países em desenvolvimento esse órgão acabou por deter a especialidade técnica e o reconhecimento político sobre o como, a quem e para que os projetos e programas devem atuar. Nessa rede de reconhecimento internacional, consegue assegurar os devidos encaminhamentos para isso por meio da detenção do capital financeiro e simbólico de que usufrui enquanto agência internacional ligada à Organização das Nações Unidas (Pereira, 2010).

A exploração da relação entre dinheiro, prescrições políticas e conhecimento econômico possibilitou a institucionalização de sua pauta política nos países periféricos e em desenvolvimento, por meio de coerção – para isso a influência e constrangimento junto a outros financiadores e bloqueio de empréstimos – ou por meio de persuasão – por meio da relação próxima com governos e a assistência técnica que fornece antes, durante e após a execução dos programas e projetos.

Essa progressão histórica e relação com a economia global explica a autoridade gradativamente atribuída ao BM.

O Banco foi, em grande medida, uma criação dos Estados Unidos e a sua subida à condição de organização internacional relevante foi escorada, do ponto de vista político e financeiro, pelos EUA, que sempre foram o maior acionista e membro mais influente. As relações com os EUA, sobre a forma de apoio, injunções e críticas, foram decisivas para o crescimento e a configuração geral das políticas e práticas institucionais do banco. Em troca, os EUA beneficiaram-se largamente da ação do Banco em termos econômicos e políticos, mais do que qualquer outro grande acionista, tanto no curto quanto no longo prazos. As relações com o poder norte-americano foram e continuam sendo fundamentais para a definição da direção, da estrutura operacional e das formas de atuação do banco (Pereira, 2010, p. 20 – 30).



Todavia, esse quadro histórico não se justificaria apenas com a detenção do capital financeiro e simbólico, para exercer sua autoridade. O BM requisita conhecimento prévio acerca das ações, programas e projetos que desenvolve junto aos países em desenvolvimento ou periféricos. Dessa forma, para assegurar o exercício dessa autoridade é requisitado o constante aprimoramento de seus instrumentos de pesquisa e conhecimento da realidade a qual propõe fornecer subsídios para a transformação.

A seguir apresentaremos brevemente a forma como os estudos qualitativos comparecem em alguns programas e projetos desenvolvidos pelo Banco Mundial e publicizados no formato de relatórios.

3.2. Importância das pesquisas, assessoria e/ou implementação de projetos, políticas e serviços para o BM

Para efeito do que pretende o BM, na relação com os países financiados, a pesquisa qualitativa se torna estratégica. Entende-se que a investigação qualitativa permite melhor integração do pesquisador ao mundo social, mantendo o distanciamento necessário à pesquisa, nela há uma análise holística e não sincrônica do fenômeno social permitindo contextualizá-lo e, ainda, compreender seus nexos e regularidades, atentando que as pesquisas desenvolvidas não pretendem analisar causa e efeito, mas sim os significados atribuídos à determinada situação. Assim, é possível conhecer os elementos que permitem a construção de consensos e afastar-se das polêmicas que geram ruídos que possam atrapalhar o desenvolvimento do programa, projeto ou ação a ser implantado.

A presença do investigador e o seu envolvimento tornam-se essenciais, não apenas para constituir-se - no caso dos trabalhos do BM - como sujeito organizador da metodologia a ser aprendida pelos demais pares, ensinando-a em processo, mas como sujeito vigilante do fenômeno que se quer investigar.

Os Serviços de Consultoria e Análise (ASA) – ou seja, as atividades não financeiras do Banco Mundial – são uma parte fundamental de como a agência contribui para o alcance de seus objetivos. Os países membros usam esses serviços de consultoria técnica e análise para desenvolver ou implementar melhorias políticas, programas e reformas que ajudem a manter o desenvolvimento no longo prazo. O financiamento desses produtos e atividades é oriunda dos fundos fiduciários de doadores, do próprio orçamento do BM ou de clientes – os países que contratam a consultoria – que pagam por eles diretamente.

No exercício financeiro de 2017, o BM prestou cerca de 1.423 serviços ASA em mais de 150 países. Os produtos vão desde relatórios sobre importantes questões econômicas e sociais a *workshops* sobre compartilhamento de conhecimentos, notas sobre políticas e planos de ação para implementação. A análise em geral constitui a base para as estratégias de assistência, programas governamentais de investimento e projetos apoiados por empréstimos e garantias do Banco Mundial (Banco Mundial, 2018).

Nessas ações de assessoria aloja-se a gradativa aproximação da agência a realidades distintas apresentando para além da assessoria propostas de transformação social por via de seus empréstimos ofertados em parceria com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Dessa



maneira, o que o BM, oferta são empréstimos que em suas cláusulas de concessão apresentam diversas condicionalidades, com adoção de orientações e medidas econômicas destinadas aos mutuários iniciais – os países, e finais – os sujeitos a quem se destinam os projetos financiados pelo BM. Para sua adequada consecução essas devem ser seguidas e devidamente acompanhadas pela assistência técnica que passa a assim a estar inserida na própria organização interna da máquina pública dos países beneficiários ao assegurar o repasse dos recursos mediante o correto cumprimento das medidas (Pereira, 2010).

O termo que parece emergir aqui é o de vigilância, o que requer um duplo posicionamento, isto é, por um lado a vigilância levada a cabo pelo acompanhamento por parte do Banco Mundial dos Programas e Projetos nos países beneficiários. Por outro a vigilância no âmbito da pesquisa qualitativa enquanto modo de aproximação com o fenômeno investigado.

Esse método de pesquisa ocupa-se de compreender os fenômenos em seus aspectos “naturais”, pois que não se trata de infundir uma tipologia ou padrão de observação para realidades tão distintas, embora permita adequá-las à metodologias que já obtiveram sucesso. Daí a necessidade de aproximação com a realidade específica a qual se quer intervir tomando-a a partir de suas próprias especificidades, em seu próprio curso, permitindo assim um conhecimento adequado para as proposições que se quer alterar.

Essa postura proporciona, também, uma melhor compreensão da realidade, na medida em que a pesquisa a ser realizada apresenta-se flexível à mudança, com reformulação de hipóteses e na escolha dos instrumentos a serem utilizados na coleta das informações requeridas. Ao invés de optar por uma estratégia investigativa fechada, a postura assumida é de atenção ao que o fenômeno a ser compreendido apresenta e impõe.

Enquanto elemento eficiente aos estudos exploratórios, a pesquisa qualitativa agrega importância quanto ao volume apreendido de informações úteis permitindo inovações às estratégias de desenvolvimento que se quer impor, permitindo ainda uma melhor aderência e aceitação futura dos projetos que serão ofertados, com a condicionalidade de empréstimos. Isto é, a investigação qualitativa nestes termos além de funcionar como grande receptora de informações e dados à proposição em estudo, funciona também como uma espécie de pavimentação ao futuro projeto a ser implementado. Permite, por fim, identificar as suas incongruências e promover as correções.

O resultado disso é que os investigadores têm disposição e qualificação necessária para desenvolver os estudos que servirão para a implantação dos futuros projetos. Essa tarefa não é delegada aos países promovidos, e quando o são isso ocorre após um longo processo de treinamento e de qualificação quanto ao aspecto central da pesquisa. O importante aqui é que o BM não pretende abrir mão de sua expertise, mas fomentar processos de assessoria e capacitação de forma centralizada por via de agentes vinculados diretamente ao órgão ou entidades autorizadas.

O resultado desses levantamentos e demais aspectos vinculados às pesquisas, assessoria e/ou implementação de projetos, políticas e serviços em países periféricos pode



ser observada, por exemplo, nos programas de transferência de renda instituídos em diversos países da América Latina a partir da primeira década dos anos dois mil².

Esses programas de transferência de renda, quando lidos a partir dos ditames do BM expressam a forma como os dados foram previamente identificados, a relação com o fortalecimento do sistema econômico e o investimento sobre o capital humano dos pobres. Esses aspectos se harmonizam em um conjunto de condicionalidades e obrigações as quais os países são submetidos quando acessam empréstimos junto ao BM.

O sistema de condicionalidades imposto a esses programas de transferência de renda são orientados por uma hierarquia composta pelo Fundo Monetário Internacional – Banco Mundial – País mutuário– Sujeito que acessa o benefício. A garantia dada pelo país para a obtenção do empréstimo é aceitar as suas regras e capitalizar o indivíduo que acessa o benefício, já o último – quem acessa o benefício – acaba por tornar rentável a sua pobreza ao sistema financeiro. Em síntese, o pagamento pela dívida é cobrado ao pobre desde sua própria existência por meio de um conjunto de condicionalidades que em seu cumprimento objetivam, sucintamente, o desenvolvimento do denominado capital humano.

3.2.1. O caso do fortalecimento do Programa Bolsa Família

Esse processo pode ser melhor observado no acordo firmado em 4 de novembro de 2011 entre o BM e o Brasil para acesso ao Empréstimo 7841 – BR (Brasil, 2014). O sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social, no Brasil, ao apresentar o acordo reconhece sua pertinência para o fortalecimento do Programa Bolsa Família e afirma que por via desse programa de transferência de renda se constituem alternativas para a redução da pobreza e promoção do desenvolvimento do capital humano por meio da melhoria das condições de vida, escolaridade e saúde das crianças e pela redução da incidência de desnutrição na população pobre no Brasil (Brasil, 2015).

O documento em sua feitura prescreve a quem deve se destinar os recursos, os requisitos e condicionalidades que devem ser cumpridas pelos beneficiários, a forma como o recurso será aplicado bem como as informações que no processo deverão ser organizadas e divulgadas às agências internacionais. Estas informações passam pelo reforço aos instrumentos de vigilância e estatização da pobreza, como os investimentos destinados ao Cadastro Único da Assistência Social – espécie de sistema eletrônico em rede que organiza os serviços da política de assistência do país e quantifica a pobreza em suas expressões materiais e, conseqüentemente, qualifica as ações, projetos e propostas a serem futuramente financiadas pelo BM. Esse empréstimo que parte do BM e que possui dois beneficiários principais - o mutuário inicial, no caso o Brasil, e o mutuário final, o pobre que recebe o recurso. Em seu contrato, na parte C, trata do “Fortalecimento Institucional para consolidação do Programa Bolsa Família”, em seu item C alínea VII, torna livre ao BM: “A avaliação e,

² Tais como o Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM-PE (Uruguai) e Asignación Universal por Hijo (Argentina).



caso seja apropriado, o ajuste da gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família (bloqueio, desbloqueio, cancelamento, reintegração e suspensão de benefícios)” (Brasil, 2014, p. 14).

A presença do BM se dá em todos os momentos, desde o planejamento, execução e avaliação das ações do Programa Bolsa-Família, com enfoque na necessária quantificação da pobreza objetivando a qualificação dos instrumentos que se voltam a essa realidade constituinte da sociedade em que esse órgão internacional busca intervir.

Ou seja, em boa medida, a investigação qualitativa cumpre o papel de estudo exploratório que permite corrigir o projeto a ser implementado no futuro. O refinamento das hipóteses permite também um acúmulo de conhecimento e um aporte superior na assessoria do trabalho futuro a ser implementado, pois que incorpora a realidade conhecida otimizando os recursos e assertividade diante das dificuldades que possam aparecer na implantação do futuro programa.

O aporte de informações possibilita, inclusive, a reorganização dos programas, a prospecção de novos projetos ou a manutenção de estratégias devidamente avaliadas como exitosas e que, por esse motivo, podem ser “exportadas” para outros países. Essas informações no caso do Programa Bolsa-Família apoiam-se, por exemplo, em sua avaliação econômico-mercadológica, com ênfase no seu “custo-benefício”, à medida que a cada R\$1,00 investido pelo programa haveria um retorno para a economia brasileira de R\$1,78 (Portal Brasil, 2014). Se retorna na economia brasileira, por que não aplicar esse mesmo modelo a outros países periféricos? Esses dados fornecem não apenas a inteligibilidade, mas contribuem também para a legitimidade desse tipo de iniciativa. Desse modo, o ajuste progressivo do programa a ser implementado só é possível graças à compreensão do fenômeno sobre o qual se quer promover mecanismos indutores. Essa compreensão acerca do fenômeno a qual o BM busca intervir é possível por meio dos programas, projetos e ações apoiados sobre as pesquisas qualitativas desenvolvidas no âmbito do setor de assessoria da agência (ASA).

3.2.2. O caso Uganda e a Educação

Há outros exemplos que podem ser utilizados para ilustrar a instrumentalização por parte do BM da pesquisa qualitativa como meio de decifrar e intervir sobre as mais distintas realidades e desigualdade social. Ações realizadas em Uganda em que, após uma série de investigações, o BM criou recomendações sobre como prevenir e lidar com a violência baseada no gênero em seus projetos. No relatório Anual de 2017 do Banco Mundial, que apresentou essa iniciativa um aspecto ressaltado é a permanente necessidade de aperfeiçoamento da intervenção, isto é, a “missão de promover a aprendizagem institucional e melhorar a eficácia no desenvolvimento das operações do Banco Mundial” (Banco Mundial, 2017, p. 3).

No que se refere à avaliação das ações perpetradas há um importante exemplo de estudo promovido para avaliar o pagamento de bonificações e outros programas destinados a recompensar a qualidade dos professores e a examinar as salas de aula para compreender “se” e “como” os incentivos mudam a prática do magistério. Este estudo parte do programa



de Estudos Regionais da América Latina e do Caribe do Banco Mundial, é o trabalho de uma equipe dirigida por Barbara Bruns e Javier Luque. O estudo foi originado de uma sugestão de Chingboon Lee a partir das reformas inovadoras na política docente que envolvia toda a América Latina e o Caribe na década de 2000. Para Chingboon Lee, essa experiência merecia ser pesquisada e compartilhada com formuladores de política de outras regiões. Ela contou com o apoio do Governo dos Países Baixos por meio do Programa de Parceria Banco-Mundial-Países Baixos; do Governo da Espanha por meio do Fundo Espanhol para Avaliação do Impacto (SIEF); e do Fundo Espanhol para a América Latina e o Caribe (Bruns; Luque, 2014).

Esse estudo utilizou-se da investigação qualitativa e o manejo dessa ferramenta permitiu não apenas o conhecimento dos fenômenos sobre os quais se quer desenvolver “orientações”, como ainda conhecer a sua complexidade. Processos como esse auxiliariam os beneficiários do BM a superar, mitigar ou contornar os riscos relacionados a determinados aspectos, tendo em vista que não são poucos os contratos que apresentam uma soma elevada de financiamento que ocorrem em países com instituições débeis para a sua execução.

Dito isso, o financiamento destinado a essas iniciativas é tratado com prudência e cuidado. Como apontado por Oliveira e Sampaio (2017), o BM tem ciência dos riscos que assume, enquanto agência, com esses programas e projetos. A agência sabe que no conjunto das disparidades econômicas, oriundas dos países em desenvolvimento e com altas taxas de desigualdade social, está sempre transitando entre os custos econômicos de uma reforma e os riscos de uma rebelião política levado a cabo pelos mutuários finais das ações do BM, os pobres beneficiários.

Esses projetos e programas precisam estar munidos com informações e atuar de forma cuidadosa, o que torna essas pesquisas que pavimentam a topografia nesses diversos solos, oriundo de diferentes formações sócio-históricas, algo imprescindível para o exercício da expertise dessa agência. Pois que a pobreza, nos relatórios do BM, é descrita de forma sucinta como incapacidade individual dos sujeitos de prover os mínimos necessários para seu próprio sustento e o de sua família, definição simples, sem menção a classes sociais, processos históricos de colonização, economia dependente, dentre outras determinações macroeconômicas e societárias que explicam a pobreza produzida no interior do modo de produção capitalista. Ainda assim, apesar dessa ausência não apenas lexical, mas político-ideológica, os programas e projetos de combate à pobreza nesses mesmos relatórios são descritas como questão de prudência. É como se o capitalismo, na figura de uma de suas mais ilustres agências, tentasse gerenciar seus próprios “riscos”. Pode-se perceber isso na instrução do próprio BM:

Apesar das dificuldades, tem sido frequentemente mais fácil obter apoio político para programas de saúde e educação que beneficiem os pobres, e que resultem no aumento na frequência escolar e expectativa de vida, do que, por exemplo, políticas de reforma agrária ou aumento dos impostos, mais conhecimento, saúde e vitalidade para os pobres não são obtidas às custas de outros (World Bank, 1980, p. 71).

Uma espécie de limiar entre aquilo que pode ser tocado e o que deve ser mantido como está para não perturbar o sistema, ou o que Foucault (2008) definiu como um tipo de



governo frugal, que possui na delimitação daquilo em que deve intervir e no que deve preservar para evitar certos riscos e ameaças parece conectar os sistemas de poder político aos serviços e empréstimos concedidos pelo BM.

3.3 A pesquisa qualitativa e sua instrumentalização

Ainda no que se refere a pesquisa qualitativa há outras formas de instrumentalização por parte da agência que evidenciam a relevância dessa metodologia para o Banco Mundial. Isso se dá não apenas por via da presença da investigação qualitativa por meio das pesquisas que promovem qualidade no produto da atividade da instituição, mas também como campo fértil para a construção de novas ferramentas de coleta de dados. Dessa forma o programa “Conhecimento para a Mudança” fomenta em seus espaços de aplicação inovação em termos de coleta de dados, auxiliando na substituição de métodos tradicionais lentos e dispendiosos para a obtenção, sistematização e análise das informações. Nesse caso o relatório do BM, publicado em 2017, menciona apoio ao desenvolvimento de um aplicativo gratuito para tablets que permitia realizar a coleta de dados mais rápida e de forma menos custosa por meio de entrevista (Banco Mundial, 2017).

Essas ferramentas são usadas na perspectiva, estampada na capa desse relatório, que defende o investimento “nas pessoas para construir capital humano – de forma que todos possam cumprir seu respectivo potencial para prosperar na economia do século XXI” e “incentivar a resiliência a choques e ameaças globais – a fim de estar preparado para enfrentar os desafios capazes de retroceder o progresso contra a pobreza”. A direção apontada pelo BM reforça a centralidade que o conhecimento ocupa no estágio atual do desenvolvimento do capitalismo, apontando o imperativo de um manejo ótimo do conhecimento para garantir a eficácia das instruções ordenadas.

O papel indutor que a política do BM cumpre é reforçado pelos empréstimos que concede. Todo esse processo requer a compreensão dos fenômenos alvo de sua interferência, a partir da noção de que “os fenômenos sociais não são dados objetivos, mas sim repletos de significado, uma vez que o mundo social é construído sobre significações que outorgam os indivíduos num contexto social e cultural, historicamente determinado” (Briceño-Leon, 2003, p. 156).

Dessa forma, o BM assume cada vez mais protagonismo na direção das políticas implementadas nos países periféricos. Ao mesmo tempo em que é ele quem define as condicionalidades no campo das políticas sociais a serem absorvidas pelos países devedores dos empréstimos, o poder econômico que concentra soma-se a sua capacidade enquanto assessor técnico, pois que ao concentrar informações estratégicas, torna-se o maior centro mundial de informações sobre desenvolvimento, atraindo para si um grande poder de influência e um papel indutor na conformação dos rumos assumidos pelos países periféricos (Leher, 1999).

Desse modo o BM antecipa-se como agente solucionador, forjando uma *expertise* de resolução através do artil em que a “solução” existe antes da identificação do problema. (Steiner-Khamsi, 2012).



4. Conclusão

A produção do conhecimento enquanto elemento determinante ao desenvolvimento para o BM é assumida estrategicamente na consolidação da sua missão de continuar definindo os rumos das políticas implementadas nos países periféricos de modo a entranhar o seu modelo de governamentalidade garantindo a sua hegemonia.

A partir da década de 1980, o BM passa a programar o que ele intitula de empréstimos de ajuste estrutural, reforçando um tipo de intervenção nos países mutuários - através de seus financiamentos - mais de ordem governamental em que o ministro da economia comparece como o seu principal interlocutor, interferindo em um conjunto de políticas governamentais (educação, infraestrutura, assistência social, etc.). A magnitude de sua missão impõe que os programas desenvolvidos naqueles países passem por uma ação de caráter participativo, principalmente, na fase da consulta como recurso para facilitar a adesão ao programa proposto, de modo a apresentá-lo como se fora um programa de interesse de todos os envolvidos, garantindo, dessa forma, legitimidade social para a sua intervenção ou para ditar as suas orientações.

Essa "legitimidade" é resultado de uma organização na qual a formulação das propostas de reforma, o financiamento e a avaliação repousam sobre o mesmo agente. Esse tipo de prática é permissivo a distorções geradas pela sobreposição entre as fases envolvidas. Isso indica que as investigações realizadas mais que preocupar-se com identificar o problema e buscar a sua solução, apresenta uma formulação de problemas cuja solução já está previamente estabelecida. Desse modo, o problema proposto é formulado a partir da solução indicada pelo pacote de reformas orientado.

É na identificação dos pontos fracos das abordagens quantitativas que a orientação do BM para a utilização da pesquisa qualitativa pode ser melhor entendida. Isto é, o contraste com os aspectos negativos das abordagens quantitativas, quais sejam, que elas são precárias se precisa colher especificidades locais; o próprio instrumento questionário é criticado, pois que ao ser formulado com questões fechadas acabaria por restringir a coleta de informações. Outro aspecto é que a abordagem quantitativa perde em eficácia quando utilizada em grupos difíceis de alcançar, por ser mais facilmente rejeitada pelos entrevistados e que a morosidade na obtenção de resultados influenciaria o ritmo das pesquisas e seus resultados.

Os aspectos negativos da pesquisa quantitativa, se cotejados com os objetivos do BM, na relação com os países sob os quais intervém, sinaliza que essa tende a ser um instrumental débil para a eficácia da influência que se quer na implementação das medidas instruídas pelo BM. Ou seja, para atingir essa influência, o conhecimento da realidade do país a ser "instruído" e, principalmente, a adesão dos sujeitos, aos quais as instruções são dispensadas é fundamental. Seria justamente aí que residiria os prejuízos da investigação quantitativa. Pouco utilizada pelo BM quando se trata de preparar, forjar e intervir com projetos que reforçam a participação e aceitação dos sujeitos envolvidos.

Desse modo, a investigação qualitativa serve para pavimentar uma estrada que vai da solução proposta à formulação do problema, inato à linha de financiamento existente. Por



exemplo, o portfólio de reformas educacionais que o BM oferece, chamadas de “melhores práticas”, pode adaptar-se em diferentes contextos, através de pontuais ajustes devido às condições de cada país. Isso permite, também, que o custo da transferência de cada programa seja reduzido. O mesmo pode ser adscrito aos programas de transferência de renda implementados em diferentes países da América Latina sobre os auspícios do BM e que possuem enquanto um dos eixos organizadores centrais a presença das ditas condicionalidades, destinadas ao país que acessa o empréstimo e destina o recurso aos seus cidadãos, como também junto aos beneficiários finais. A presença das condicionalidades na relação entre BM persiste em todos os Programas, independente do país, área de cobertura ou população a quem se destina.

Bibliografia

- Banco Mundial (2004). Monitorização e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens. Washington, DC: Banco Mundial. Recuperado em: https://www.measureevaluation.org/resources/training/capacity-building-resources/basic-me-concepts-portuguese/me_portuguese-wb-1.pdf/view
- Banco Mundial (2017). Relatório Anual 2017. Erradicar a Pobreza Extrema • Promover a Prosperidade Compartilhada. Recuperado em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27986/211119PT.pdf?sequence=9&isAllowed=y>
- Banco Mundial (2018). Relatório Anual 2018. Erradicar a pobreza, Investir em oportunidade. Recuperado em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/584141538160814046/pdf/130320-PORTUGUESE-The-World-Bank-Annual-Report-2018.pdf>
- Brasil (2015). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasil sem Miséria. O que é? Recuperado de: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>
- Brasil (2014). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SAGI. Estudo Técnico 10/2014. O relatório de desenvolvimento humano 2014 e o contexto brasileiro. Recuperado de: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/estudos.pdf>
- Bastos, R M.B.; Rocha, A. R. M. (2015) A política educacional do Banco Mundial para os países periféricos como expressão da geopolítica do conhecimento. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 140, 1-13
- Briceño-Leon, R. (2003) Quatro Modelos de Integração de Técnicas Qualitativas e Quantitativas de Investigação nas Ciências Sociais. Org. GOLDENBERG, Paulete. *O Clássico e o Novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde*. Rio de Janeiro: editora Fiocruz.
- Bruns, Barbara, and Javier Luque. (2014). *Great Teachers: How to Raise Teacher Quality and Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Over view booklet. Washington, D.C.: Banco Mundial. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3. Recuperado de:



<https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Highlights%20&%20Features/lac/LC5/Portuguese-excellent-teachers-report.pdf>

Foucault, M. (2008). *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes.

Leher, R. (1999) Um Novo Senhor da Educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. *Outubro*, São Paulo, (1) 3, p. 19-30, 1999. Recuperado de: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-3-Artigo-03.pdf>

Oliveira, R.; Sampaio, S. S. (2018) Neoliberalismo e Biopoder: O indivíduo como empresa de si mesmo. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), (17) 1, p. 167 – 177. doi: <http://dx.doi.org/10.15448/1677-9509.2018.1.23483>

Passos, C. A. K (2001). Entrevista do Secretário de Estado do Planejamento da gestão 1991-1994, concedida ao grupo de Pesquisa sobre “A presença do Banco Mundial e do Banco Interamericano no financiamento do ensino fundamental e médio na rede pública de ensino estadual do Paraná, nos anos 90”. Curitiba.

Pereira, J. M. M. (2010). *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro: 1944 – 2008*. Rio de Janeiro: editora Civilização Brasileira.

Portal Brasil (2014). Bolsa Família: 75,4% dos beneficiários estão trabalhando. Recuperado de: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/bolsa-familia-75-4-dos-beneficiarios-estao-trabalhando> .

Sampaio, S. S.; Oliveira, R. O uso da investigação qualitativa pelo Banco Mundial. v. 3 (2019). In: Atas - Investigação Qualitativa em Ciências Sociais/Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales. Lisboa, 2019. Recuperado de: <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/CIAIQ2019/article/view/2316>

Steiner-Khamsi, G. (2012). For All by All? The World Bank's Global Framework for Education. In Steven J. Klees, Joel Samoff, Nelly P. Stromquist, eds., *The World Bank and Education. Critiques and Alternatives*. Rotterdam: Sense, pp. 3-20.

World Bank (1980). World Development Report: poverty and human development. Washington: USA. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5963/WDR1980/English.pdf?sequence=1>