

MODELAR O COMPORTAMENTO: novas estratégias do Banco Mundial para a educação na periferia do capitalismo

TO MODEL THE BEHAVIOR: new strategies of World
Bank for education at the periphery of capitalism

MODELAR EL COMPORTAMIENTO: nuevas estrategias
del Banco Mundial para la educación en la periferia del
capitalismo

Marcela Alejandra Pronko¹

Resumo: na última década, o Banco Mundial tem redefinido sua atuação no campo internacional da educação, orientada particularmente a subsidiar as políticas públicas na periferia do capitalismo, a partir de uma dupla perspectiva. De um lado, o foco nas aprendizagens permitiu uma redefinição do lugar e do escopo dos sistemas educacionais no conjunto das estratégias educacionais nacionais na perspectiva do “desenvolvimento” e do “combate à pobreza”. De outro lado, a agenda de “desenvolvimento” proposta tem incorporado a perspectiva de um novo behaviorismo, com foco na modelagem das condutas da população para a promoção de processos de tomada de decisões que permitam aos pobres sua inserção produtiva ou, pelo menos, uma adaptação positiva para contextos cada vez mais adversos. O presente artigo propõe uma análise dessa nova estratégia, tomando como referência os documentos mais recentes produzidos pelo Grupo Banco Mundial, examinando seus pressupostos e implicações sobre as políticas de educação e outras políticas públicas desenvolvidas nos países da periferia do capitalismo.

Palavras-chave: Banco Mundial – Aprendizagem – Comportamento – Políticas Educacionais.

Abstract: in the last decade, the World Bank has been redefining its course of action in the international field of education, oriented particularly to fund public policies at the periphery of capitalism, from a double perspective. On one hand, the focus on learning has allowed a redefinition of the place and scope of educational systems in the group of strategies on education in the perspective of "development" and "fight against poverty". On the other hand, the proposed "development" agenda has been incorporating the perspective of a new behaviorism, focused on modeling the population's conduct in order to promote processes

¹ Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atua como docente-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio da Fundação Oswaldo Cruz (EPSJV/FIOCRUZ). É professora colaboradora do Mestrado em Política e Gestão da Educação da Universidad Nacional de Luján (Argentina). E-mail: mpronko@fiocruz.br

of decision-making that allow the poor their productive insertion or, at least, a positive adaptation to increasingly adverse contexts. The present article proposes an analysis of this new strategy, taking as reference the most recent documents published by the World Bank Group, examining its assumptions and implications for education policies and other public policies developed in the countries at the periphery of capitalism.

Keywords: World Bank – Learning – Behavior – Education Policies.

Resumen: en la última década, el Banco Mundial ha redefinido su actuación en el campo internacional de la educación, orientada particularmente a la definición de políticas públicas para la periferia del capitalismo, a partir de una doble perspectiva. Por un lado, el enfoque en los aprendizajes permitió una redefinición del lugar y del alcance de los sistemas educativos en el conjunto de las estrategias educativas nacionales que contribuyen al "desarrollo" y al "combate a la pobreza". Por otro lado, la agenda de "desarrollo" propuesta por el Banco Mundial ha incorporado la perspectiva de un nuevo conductismo, enfocado en la capacidad de modelar las conductas de la población para la promoción de procesos de toma de decisiones que permitan a los pobres su inserción productiva o, por lo menos, una adaptación positiva a contextos cada vez más adversos. Este artículo propone un análisis de esta nueva estrategia, tomando como referencia los documentos más recientes producidos por el Grupo Banco Mundial, examinando sus presupuestos y sus derivaciones sobre las políticas de educación y otras políticas públicas desarrolladas en los países de la periferia del capitalismo.

Palabras-clave: Banco Mundial – Aprendizaje – Conducta – Políticas Educativas.

Introdução

Desde a elaboração de sua *"Estratégia 2020 para a Educação: aprendizagem para todos"*, o Banco Mundial (2011) tem redefinido sua atuação no campo internacional da educação, orientada particularmente a subsidiar as políticas públicas na periferia do capitalismo, a partir de uma dupla perspectiva.

De um lado, o foco nas aprendizagens permitiu uma redefinição do lugar e do escopo dos sistemas educacionais no conjunto das estratégias educacionais nacionais na perspectiva do "desenvolvimento" e do "combate à pobreza". Essa redefinição promoveu o encurtamento do horizonte educacional, pela sua adequação estreita ao mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, o "alargamento" da compreensão de educação, não mais exclusivamente baseada na instituição escolar, mas nas (difusas) oportunidades de aprendizagem. Nessa perspectiva, a formação dos professores e a gestão do seu processo de trabalho tornaram-se a chave para a obtenção de uma educação escolar "adequada" às necessidades do processo de liberalização do capital e da construção de sociedades de mercado.

De outro lado, a agenda de "desenvolvimento" proposta pelo Banco Mundial tem incorporado, de maneira explícita a partir do seu "Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2015: Mente, sociedade e comportamento", a perspectiva de um novo behaviorismo, com foco na modelagem das condutas da população para a promoção de processos de tomada de decisões que permitam aos pobres sua inserção produtiva ou, pelo menos, uma adaptação positiva para contextos cada vez mais adversos. Esses enfoques vêm ao encontro de uma lógica baseada nas aprendizagens, não necessariamente escolares, e permitem a disseminação de iniciativas tópicas de intervenção para amenizar a pobreza.

O presente artigo propõe uma análise dessa nova estratégia do Banco Mundial, que redefine suas propostas de políticas educacionais, mas que também aponta para um novo tipo de intervenção nas políticas sociais, exacerbando o individualismo como valor moral radical através da incorporação das abordagens da chamada Economia Comportamental, caracterizada como nova disciplina no campo da economia que incorpora desenvolvimentos teóricos e descobertas empíricas de algumas vertentes da psicologia e da neurociência. Para isso, tomamos como referência os documentos mais recentes produzidos pelo Grupo Banco Mundial, examinando seus pressupostos e implicações sobre as políticas de educação e outras políticas públicas desenvolvidas nos países da periferia do capitalismo.

Todos pela aprendizagem e aprendizagem para todos

A elaboração da Estratégia 2020 para a Educação, do Banco Mundial, sacramentou a ênfase nas aprendizagens, como nova orientação de política para o setor educacional, reorientando, ao mesmo tempo, as propostas do conjunto de instituições que compõem o Grupo Banco Mundial e os esforços dos seus países clientes. A "Educação para Todos", consagrada na Conferência de Jomtiem (1990) foi, após duas décadas, substituída pelo novo imperativo de "Aprendizagem para Todos", estendendo o espaço da intervenção educacional para além do que, classicamente, definiu-se como sistema educativo. Segundo o documento:

O termo "sistema educacional" refere-se tipicamente às escolas públicas, universidades e programas de formação que fornecem serviços de educação. Nesta estratégia, "sistema educacional" inclui a gama completa de oportunidades de aprendizagem que existem num país, quer sejam fornecidas ou financiadas pelo sector público quer privado (incluindo organizações religiosas, organizações sem fins lucrativos ou com fins de lucro). Inclui programas formais ou não formais, para além de toda a gama de beneficiários e interessados nestes programas: professores, formadores, administradores, funcionários, estudantes e as suas famílias e empregadores. Inclui também as regras, políticas e mecanismos de responsabilização que aglutinam um sistema de educação, bem como os recursos e mecanismos de financiamento que o sustentam. Este conceito mais inclusivo do sistema educacional permite ao Grupo do Banco e aos países parceiros aproveitar as oportunidades e eliminar as barreiras que se situam fora dos limites do sistema tal como ele é tradicionalmente definido (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 5).

Na perspectiva do Banco, a ênfase nas aprendizagens significa, basicamente, uma preocupação maior pelo que os estudantes aprendem, para além dos anos que passam nas instituições escolares ou dos certificados que recebem. Nesse sentido, a preocupação pelas aprendizagens reconfigura e substitui a antiga preocupação pela qualidade da educação, já que a aprendizagem passa a ser seu indicador e resultado mais expressivo. Segundo o documento:

Aprendizagem para Todos significa a garantia de que todas as crianças e jovens - não apenas os mais privilegiados ou os mais inteligentes - possam não só [frequentar] a escola, mas também adquiram o conhecimento e as habilidades de que necessitam para terem vidas saudáveis, produtivas e obterem um emprego significativo (BANCO MUNDIAL, 2011, s/p).

Segundo o documento, as aprendizagens essenciais são aquelas que permitirão que as novas gerações se insiram de maneira adequada ("produtiva") no flexível mundo do trabalho contemporâneo, permitindo que a economia dos países cresça, aproximando-se do ideal de desenvolvimento. Não por acaso, as orientações de política elaboradas pelo Banco estão particularmente dirigidas para os países da periferia do capitalismo, os chamados "países emergentes" ou "em desenvolvimento", embora se utilizem de exemplos e experiências de "boas práticas" do mundo todo, sobretudo aquelas que reforçam a perspectiva de construção de sociedades de "livre" mercado.

A ênfase nas aprendizagens prioriza menos a aquisição de conhecimentos e mais o desenvolvimento de capacidades, em sintonia com a noção de competências disseminada tanto no âmbito educacional quanto no trabalhista ao longo das últimas décadas, "valorizando mais o saber fazer do indivíduo/trabalhador adquirido ao longo da vida e no processo de trabalho, do que as certificações educacionais." (PRONKO, 2014, p. 107).

O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2018* do Banco Mundial, "*Aprendizagem para realizar a promessa da educação*", aprofunda essa perspectiva, sistematizando as orientações de política desenvolvidas pelos especialistas desse organismo para o setor educação. Partindo da constatação que "escolarização não é igual que aprendizagem", o documento qualifica a chamada "crise de aprendizagem" como "crise moral" já que "a escolarização sem aprendizagem não é somente uma oportunidade desaproveitada, mas também uma grande injustiça: as crianças de lares marginalizados são as que mais precisam de uma boa educação para prosperar na vida" (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 03, *tradução nossa*).

Desta forma, o documento destaca algumas dimensões da chamada crise de aprendizagem, que configuram um diagnóstico dos problemas que deverão ser enfrentados. No plano mais imediato, o relatório aponta que, atualmente, na maior parte dos chamados países em desenvolvimento, os resultados da aprendizagem são pouco satisfatórios. Assim, se, de um lado, é possível observar que os anos de escolaridade e a taxa de escolarização tem aumentado, verifica-se, de outro lado, que boa parte dos estudantes que concluem o ensino fundamental "não dominam as competências básicas" (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 05, *tradução nossa*). Esse déficit de aprendizagem é mais grave entre os estudantes oriundos de lares com piores ingressos, o que indicaria que "a crise de aprendizagem amplia a desigualdade" (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 06, *tradução nossa*). Em qualquer caso, aponta o documento, mesmo nos países que apresentam melhorias na promoção de aprendizagens, os avanços são muito lentos. Isso é um problema educacional, mas também, na perspectiva de desenvolvimento sustentada pelo Banco, é um problema social. Segundo o documento:

As deficiências na aprendizagem durante os anos de escola se manifestam mais tarde como brechas de habilidades na força de trabalho [...] A falta de competências reduz a qualidade do emprego, os ingressos e a mobilidade laboral" (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 09, *tradução nossa*).

A partir desse diagnóstico inicial, o documento destaca quatro fatores imediatos, relacionados com o espaço escolar, que incidem nos resultados de aprendizagem e que, portanto, precisam ser observados e, caso necessário, corrigidos.

O primeiro fator são os próprios estudantes que, muitas vezes, chegam na escola "mal preparados para aprender": "a má nutrição, as doenças, os escassos investimentos familiares e as difíceis condições associadas à pobreza prejudicam o aprendizado na primeira infância" (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 10, *tradução nossa*). Isso pode afetar tanto o desenvolvimento cerebral como configurar "trajetórias de baixa aprendizagem".

O segundo fator são os docentes, cujas competências e motivações para ensinar "de maneira eficaz" são questionadas face aos fracos resultados obtidos pelos estudantes. Ainda que se reconheça que os docentes "são o principal fator que afeta a aprendizagem nas escolas" (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 10, *tradução nossa*), sobretudo nos países em desenvolvimento, se aponta que a maioria dos sistemas educacionais não atraem candidatos com sólidos perfis para a docência, que a formação desses docentes não lhes oferece "conhecimentos suficientes sobre as matérias nem competências pedagógicas" e que o trabalho por eles desenvolvidos resulta pouco eficaz, já que "perde-se muito tempo que deveria dedicar-se para o aprendizado em horas de aula direcionadas para outras atividades, ou porque os docentes estão ausentes" (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 10, *tradução nossa*). Nesse sentido, o documento resgata os principais diagnósticos elaborados em documentos anteriores, particularmente no relatório "Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem na América Latina e no Caribe" (BRUNS; LUQUE, 2014), que atribui importância decisiva ao processo de recrutamento e formação de docentes, assim como para a regulação da sua atividade a partir, principalmente, das condições de contratação.²

O terceiro fator está relacionado com os insumos escolares, ou seja, a disponibilidade ou não de materiais de ensino que o documento avalia em termos de efeitos sobre a aprendizagem. Em definitivo, o documento aponta que "a escassez de insumos explica somente uma pequena parte da crise de aprendizagem" (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 10, *tradução nossa*). Embora esse aspecto assumira um caráter secundário no documento, resulta interessante observar como os especialistas do Banco acabam relativizando o fetiche tecnológico que tem impulsionado muitas das políticas educacionais de "inclusão digital" nos últimos anos, endossando importantes críticas às políticas de investimento baseadas na incorporação de insumos tecnológicos no ambiente escolar.

Por fim, o quarto fator refere-se à administração e governo das escolas e os seus efeitos sobre a qualidade da educação. Assim, capacidade de gestão, responsabilização de docentes e autoridades, autonomia e participação comunitária se combinam como elementos fundamentais que contribuem, na perspectiva do documento, para um bom governo das unidades escolares e, por extensão, para um aumento da eficácia das aprendizagens dos estudantes.

Para além dessas quatro dimensões, o documento reconhece causas mais profundas, que incidem sobre o conjunto do sistema, relacionadas com "complexidades técnicas e forças políticas que provocam constantemente desajustes dos sistemas educacionais em relação à aprendizagem" (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 12, *tradução nossa*). Desconhecimento, falta de sintonia e coerência entre os componentes do

² Entretanto, curiosamente, o Relatório de 2018 destaca que "não se pretende culpar os docentes, mas chamar a atenção para a maneira em que os sistemas educacionais prejudicam as aprendizagens quando não oferecem apoio aos docentes" (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 10, *tradução nossa*).

sistema, de um lado, e interesses políticos em conflito, que não se focam nas aprendizagens, de outro, "distraem" as escolas, os docentes e as famílias daquilo que deveria ser objeto prioritário de atenção: a aprendizagem dos estudantes.

Resulta significativo, nesse sentido, resgatar o que o relatório considera "interesses conflitantes" com os objetivos de aprendizagem, por parte dos diferentes atores que intervêm no sistema educacional. Em quadro elaborado pela equipe de redação do Relatório³ destacam-se exemplos do que são considerados interesses conflitantes com a aprendizagem. No caso dos docentes, esses interesses conflitantes seriam: suas preocupações com o emprego, a segurança no trabalho e o salário, assim como o oferecimento de aulas particulares. No que tange aos diretores de escola, o conflito se evidencia pelas suas preocupações com o emprego, o salário e a existência de boas relações com o pessoal, assim como o exercício de favoritismo. No caso dos pais e estudantes: o emprego, a renda familiar, assim como a expectativa de superação em relação a outras pessoas constituem exemplos de interesses conflitantes com a aprendizagem. Já no caso dos "provedores de insumos educacionais", a perspectiva de lucro e a capacidade de influir sobre outros atores são considerados também exemplos de interesses conflitantes com o foco nas aprendizagens. Nesse sentido, o foco nas aprendizagens exigiria um ambiente social absolutamente altruísta e desinteressado de outras questões que não o próprio desenvolvimento das capacidades individuais dos estudantes. A realização desse ideal negaria as determinações reais da sociabilidade capitalista, o que sequer se verifica para seu proponente, o próprio Banco Mundial, cujos interesses diretos excedem, em muito, o foco baseado nas aprendizagens.

Como afirmamos em trabalho anterior,

A mais nova estratégia de educação do BM, [que] recoloca um questionamento sedutor à centralidade da escola, (...) e liquidifica conquistas históricas em prol de uma real educação para todos (cuja expansão em um sentido emancipatório se dá pelo caráter "desinteressado" da formação aí construída), só aprofunda a diretriz histórica de mais mercado, defendendo o interesse empresarial de forma direta e indireta (PRONKO, 2014, p. 109).

Seja através da adequação de uma formação humana cada vez mais estreitamente vinculada à sua função produtiva, ou pela promoção da criação de mercados de formação, as orientações de política elaboradas pelo Banco Mundial representam interesses específicos que ficam ocultos na proposta de construção de uma unidade idílica.

Dessa forma, feito o diagnóstico, o documento considera que para alcançar a "aprendizagem para todos" é imprescindível que os responsáveis pela educação dos países assumam como próprio o imperativo "todos pela aprendizagem" (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 16, *tradução nossa*), promovendo a unidade de todos os participantes dos processos formativos, a partir da sua igualação fictícia como indivíduos que, desprovidos de necessidades e condições e sem apresentar inserções sociais diferenciadas, são mobilizados a partir da expressão pura de sua vontade.

Essa estratégia principal se materializa, por sua vez, em três estratégias complementares de política "que constituem o ABC das reformas educacionais de

³ Trata-se do quadro 2 da página 14 do documento.

sucesso" (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 16, *tradução nossa*): transformar as melhorias na aprendizagem em objetivo formal e mensurável; basear-se em evidências para o desenho de políticas e construir alianças entre os atores para favorecer a aprendizagem.

Assim, à imagem e semelhança da atuação do próprio Banco Mundial, a produção dessas evidências constitui uma orientação chave para a formulação de políticas educacionais.

A produção de evidências para a formulação de políticas

Para alcançar a aprendizagem para todos, o Grupo Banco Mundial canalizará os seus esforços para a educação em duas vias estratégicas: reformar os sistemas de educação no nível dos países e construir uma base de conhecimento de alta qualidade para reformas educacionais no nível global (Banco Mundial, 2011: 5).

Segundo Pereira (2014), as funções de pesquisa dentro do Banco começaram a tornar-se relevantes na década de 1970, sobretudo com as reformas administrativas internas, promovidas durante o primeiro quinquênio de gestão de Robert McNamara à frente da instituição. Tal reforma tinha como objetivo:

estabelecer uma base sólida de dados e conceitos que desse suporte e respaldo à expansão agressiva das operações financeiras do Banco do ponto de vista geográfico e setorial, a fim de ampliar o seu raio de influência nos governos da periferia do sistema internacional na turbulenta conjuntura do final dos anos de 1960 e início dos de 1970 (PEREIRA, 2014, p. 85).

Em pouco tempo, o Banco produziu um extenso conjunto de indicadores regulares sobre o desenvolvimento dos países que, disponibilizado em uma diversidade de publicações, tornou-se referência para os "tomadores de decisões" locais e, progressivamente, para outros interessados na formulação e avaliação de políticas para o desenvolvimento.

O eixo central dessa produção de conhecimento por parte do Banco Mundial estava relacionado com o objetivo de "redução da pobreza", cuja tematização terminou por constituir uma área específica de produção de conhecimento que alguns autores denominam "pobretologia" (PEREIRA, 2014). A medição da pobreza e a identificação de seus efeitos imediatos, de caráter individual e social, particularmente na economia, tornaram-se um elemento constante nos documentos elaborados pelo *staff* do Banco, como justificativa privilegiada das intervenções políticas e sociais propostas. Como aponta Pereira

O alargamento do campo de estudos dedicado a essa temática alimentou a gradativa imposição e legitimação de um novo vocabulário (centrado em termos como eficiência, mercado, renda, ativos, vulnerabilidade, pobre etc.), em detrimento de outro (como igualdade, exploração, dominação, classe, luta de classe, trabalhador etc.). Enfim, não apenas se estabeleceu um modo de interpretar e categorizar a realidade e a questão social, como também se desenhou uma nova agenda político-intelectual ancorada na "ciência da pobreza" e na "gestão política da pobreza" pela via da concessão de crédito, e não propriamente da filantropia, ainda que McNamara acionasse a retórica filantrópica da "ajuda aos pobres" com frequência (PEREIRA, 2014, p. 87).

A capacidade de produzir conhecimento adequado para legitimar suas orientações de política, cada vez mais baseadas no uso abundante de indicadores de todo tipo e sofisticadas métricas de avaliação econômica e social, fortaleceu-se durante as décadas seguintes até se constituir em 1996, sob a presidência de James Wolfensohn, como um "banco de conhecimento" (BROAD, 2006). Isso significou, na prática, que o Banco Mundial se consolidou como referência principal na produção de estudos e, principalmente, de indicadores que serviram de base para a tomada de decisões dos governos clientes, de outros organismos internacionais e agências de desenvolvimento. Nesse sentido, o Banco dedicou um importante volume de recursos e não poucos esforços para a produção de evidências, ao mesmo tempo que defendia que elas deveriam estar na base da elaboração/proposição de toda e qualquer política.

Entretanto, a produção de evidências, definida como tarefa técnica e imparcial, desenvolvida pelas equipes de pesquisa do próprio Banco ou financiada por ele, vem sendo questionada desde a década de 1990. Numerosos autores têm demonstrado que tal evidência apresenta um sesgo ideológico contundente em favor de uma visão de mundo típica do (neo)liberalismo. Segundo Pereira (2014), o debate proposto por Robert Wade, ex-funcionário do Banco, a propósito do documento *The East Asian miracle* (1993), já identificava cinco mecanismos de subordinação e enquadramento do conhecimento produzido pelo Banco e utilizado como "evidência":

- a) a utilização de fontes produzidas pelo próprio Banco, por consultores contratados pela instituição ou por acadêmicos ligados às instituições inglesas e estadunidenses, representantes da ortodoxia econômica neoclássica;
- b) a utilização parcial e manipulada de dados estatísticos de acordo com a orientação político-econômica;
- c) um recrutamento específico de pessoal que, a despeito da diversidade de origem nacional, reflete fortemente um tipo de formação (em economia) e, dentro dela, uma determinada linha de pensamento econômico;
- d) um processo de revisão editorial fortemente hierarquizado do material publicável, capaz de garantir a unidade de critério e
- e) a centralidade na defesa dos interesses estadunidenses no funcionamento do Banco (PEREIRA, 2014).

Outros autores reforçam essa perspectiva ao demonstrar que as normas internas de pessoal praticadas pelo Banco promovem essa "aparente" unidade de critério, favorecendo o desenvolvimento de estudos numa determinada perspectiva através de promoções, reforço seletivo de normas e projeção externa, ao tempo que desestimulam o surgimento de perspectivas dissonantes (BROAD, 2006).

Por sua vez, esse esforço interno se complementa com a escassa permeabilidade demonstrada pelo Banco, ainda em processos "participativos" de consulta mais ou menos aberta, promovidos pela instituição de maneira sistemática desde os anos 2000, como ferramenta adicional de legitimação de propostas. Estudos desenvolvidos por Verger, Edwards Jr. e Altinyelken (2014), a partir do extenso processo de consulta desenvolvido para a elaboração da *Estratégia 2020 do Banco Mundial: Aprendizagem*

para Todos, mostram a escassa permeabilidade e até o caráter reativo do Banco em incorporar análises e propostas dissonantes da ortodoxia praticada por ele.

Isso não impede, entretanto, que os consultores e formuladores do Banco se apropriem e ressignifiquem algumas críticas recorrentes, provenientes de diversos setores e países. Um exemplo claro e, ao mesmo tempo curioso, encontra-se no comentado relatório de 2018. Pela primeira vez, o documento desenvolve uma importante reflexão sobre os riscos de adotar "boas práticas" de outros países sem observar a coerência necessária com as características locais. Tomando como exemplo o "caso Finlândia"⁴, o documento adverte que "a necessidade de que exista coerência torna arriscado tomar emprestados elementos dos sistemas de outros países. [...] [por isso] resulta importante encontrar soluções locais e específicas segundo as circunstâncias" (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 13, *tradução nossa*). A promoção de "boas práticas" ou de "melhores práticas" tem sido uma ferramenta corrente, tanto por parte do Banco Mundial como de outros organismos e agências internacionais, para difundir modelos "técnicos" de atuação para as políticas sociais, particularmente no campo educacional. Nesse sentido, têm sido criados vários repositórios de boas práticas, com o fim de difundir experiências consideradas de sucesso, que poderiam ser replicadas em outros contextos. Tal procedimento tem sido, ao mesmo tempo, muito utilizado por diferentes governos e bastante criticado por diversos especialistas das áreas afetadas que questionam a "replicabilidade" de experiências retiradas de seu contexto específico. Por isso, resulta curioso que, no mencionado relatório, o Banco pondere a necessidade de coerência e respeito às características locais/nacionais ao promover soluções e propostas únicas para o conjunto dos países "em vias de desenvolvimento".

De outro lado, a maior parte dos autores anteriormente citados coincidem em apontar a utilização de uma linguagem própria que, tautologicamente, define e justifica uma determinada visão de mundo que o Banco sustenta, difunde e promove. Essa visão de mundo, ancorada numa particular compreensão do "desenvolvimento" como crescimento econômico permanente, embora fortemente hierarquizado, para o qual uma sociedade de livre mercado constitui pré-requisito inquestionável, define o indivíduo (pobre) como objeto privilegiado das políticas sociais, naturalizando sua condição sem se preocupar pelas causas. Dessa forma, a condição de pobreza se explica por si própria e sua superação recai, em última instância, na vontade e/ou capacidade individual para superá-la, objetivo para o qual podem contribuir políticas públicas que ofereçam ferramentas para uma melhor inserção individual no mercado. Segundo Pereira (2014, p. 87),

A ideia de que a superação da pobreza aconteceria, fundamentalmente, pelo aumento da "produtividade dos pobres", no campo e na cidade, tinha como premissa a compreensão de que vivia em condições de pobreza apenas quem não estivesse inserido em atividades consideradas produtivas. Tal proposição operava um triplo movimento: primeiro, apagava o caráter desigual e combinado das formas

⁴ O chamado "caso Finlândia" refere-se à enorme difusão que obteve, em anos recentes, a avaliação positiva do sistema educacional finlandês e que foi traduzida como um conjunto de "boas práticas" capazes de transformar a educação dos países, para além de contextos específicos nos quais essas práticas foram desenvolvidas e aplicadas. Na América Latina, numerosas iniciativas de governos locais propuseram implantar o "modelo finlandês" como solução para os problemas relacionados à qualidade da educação, o que se mostrou inócuo, quando não contraproducente, por não tomar em consideração as condições reais observadas em cada contexto específico.

de exploração e, portanto, a "funcionalidade dos pobres" (subempregados, pequenos agricultores etc.) para a acumulação capitalista; segundo, isolava a pobreza do conjunto das relações sociais como se ela fosse um fenômeno em si mesmo; terceiro, reificava as modalidades mais predatórias de desenvolvimento capitalista, na medida em que explicava a pobreza como exclusão do progresso, e não como um dos seus resultados.

Por isso tudo, para o Banco, medir os pobres resulta fundamental para desenhar ferramentas adequadas para os novos tempos. Em época de crise, quando a expulsão da força de trabalho se transforma em elemento de ajuste do sistema e o exército industrial de reserva se multiplica, as ferramentas técnicas que permitem aumentar a "produtividade dos pobres" devem complementar-se com a promoção de novos comportamentos que lhes permitam aceitar sua condição. Experiências que se propõem a modelar esses comportamentos parecem ser um ponto de partida promissor para as novas políticas.

Modelar o comportamento: as contribuições da Economia comportamental

O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2015, "Mente, sociedade e comportamento"*, constitui uma excepcionalidade na tradição dessa série de documentos que começou a ser editada na década de 1970 e, desde então, mantém um lugar destacado na produção intelectual deste organismo. Em lugar de examinar um setor específico da atividade dos países, como na maior parte dos relatórios anteriores, constitui uma reflexão que adquire um caráter transversal a todos eles, na perspectiva de compreender "como as pessoas realmente pensam e se comportam" para sugerir, partindo desse entendimento, o desenho de políticas mais eficazes para o tratamento dos aspectos mais difíceis do desenvolvimento, "tais como o aumento da produtividade, a quebra do ciclo de transmissão da pobreza entre gerações e a ação em relação às mudanças climáticas" (BANCO MUNDIAL, 2015, p. 01, *tradução nossa*).

Inspirado em estudos experimentais da chamada "Economia do comportamento", produzidos principalmente nas grandes universidades do mundo anglo-saxão, o Relatório questiona a suposição de que os comportamentos individuais se baseiam em escolhas racionais, para o que seria suficiente dispor de informação adequada. Assim, o documento examina os três princípios que orientam a tomada de decisões (o "pensamento automático", o "pensamento social" e o "pensamento através de modelos mentais") para derivar, deles, abordagens e estratégias tanto para a definição quanto para a implementação de políticas. Segundo o próprio documento, essas abordagens já são bastante conhecidas no setor privado, pelo que agora tratar-se-ia de estender seus princípios para as políticas públicas e para a gestão governamental.

Entre as diversas áreas contempladas no relatório para colocar em prática tais abordagens e estratégias, a preocupação com a "reprodução do ciclo da pobreza" é, sem dúvidas, uma das mais emblemáticas. Isso se torna evidente quando os autores do relatório afirmam que:

A pobreza não é apenas a deficiência de recursos materiais, mas também um contexto no qual as decisões são tomadas. Ela pode impor um ônus cognitivo às pessoas, o que torna particularmente difícil para elas pensar de maneira ponderada

[...]. As pessoas que precisam empregar muita energia mental todos os dias apenas para assegurar acesso a necessidades básicas como alimento e água tratada ficam com menos energia para deliberações ponderadas do que aquelas que, simplesmente por viverem em uma área com boa infraestrutura e boas instituições, podem se concentrar em investir em um negócio ou ir às reuniões do comitê escolar. Assim, as pessoas de baixa renda podem ser forçadas a valer-se ainda mais da tomada de decisão automática do que as pessoas que não são pobres (BANCO MUNDIAL, 2015, p. 14).

Dado esse contexto naturalizadamente "desfavorável", estratégias como "a simplificação das decisões" ou a exigência de tomá-las no tempo adequado, constituem ferramentas importantes, que os formuladores de políticas deveriam levar em consideração, para desenhar formas específicas de intervenção governamental. Nas palavras do próprio documento:

A política de desenvolvimento destinada a reduzir ou eliminar o tributo cognitivo imposto à pobreza poderia tentar afastar o momento das decisões críticas dos períodos nos quais a capacidade cognitiva e a energia ("largura de banda") são previsivelmente baixas (como transferir as decisões sobre matrícula escolar para mais próximo dos períodos em que a renda é mais alta) ou direcionar a assistência para as decisões que possam exigir muita largura de banda (como a escolha de um plano de saúde ou inscrição em um programa de ensino superior) (BANCO MUNDIAL, 2015, p. 14).

Modelar os comportamentos (dos pobres) para tomar melhores ou mais oportunas decisões, parece ser, para o Banco, sua contribuição mais específica para o combate à pobreza. Sem indagar sobre suas causas estruturais, a pobreza se transforma em atributo individual (que pode ser medida e ponderada) e sua superação, em um ato de vontade que se constrói com comportamentos adequados e decisões certas. Ainda quando se reconhece o caráter limitado dessas ferramentas, a modelagem comportamental se revela de grande utilidade, promovendo adaptação, atitudes positivas ou, no limite, uma memória seletiva que permita "superar" a própria privação. Afirma o documento:

As pesquisas psicológicas e antropológicas também sugerem que a pobreza gera um modelo mental por meio do qual os pobres veem a si próprios e a suas oportunidades. Particularmente, esse modelo pode prejudicar a capacidade de imaginar uma vida melhor (...). As evidências demonstram também que as intervenções e os projetos de políticas que alteram esse modelo mental para que as pessoas possam reconhecer seu próprio potencial com mais facilidade – **ou que pelo menos poupem as pessoas pobres das lembranças de sua privação** – podem melhorar importantes resultados de desenvolvimento, tais como rendimento escolar, participação no mercado de trabalho e adoção de programas de combate à pobreza (BANCO MUNDIAL, 2015, p. 14, destacado nosso).

A promoção de comportamentos adequados, dentro, mas sobretudo fora, da escola, passa a ser, cada vez mais, objeto da própria política, levando ao plano governamental experiências desenvolvidas em caráter experimental no âmbito acadêmico ligado, particularmente, ao desenvolvimento empresarial. A chamada Economia Comportamental, caracterizada como nova disciplina no campo da economia, que incorpora desenvolvimentos teóricos e descobertas empíricas de algumas vertentes da psicologia e da neurociência, veio se fortalecendo dentro do campo econômico ao longo das últimas décadas. O interesse por entender e modelar comportamentos, associado inicialmente aos hábitos de consumo, posteriormente às formas de

empresariamento de si e, finalmente, às formas de ser e de estar no mundo, passa a constituir uma ferramenta fundamental em tempos de crise estrutural do capital. Como diria Gramsci, a conquista de corações e mentes, assumida explicitamente hoje também pelo Banco Mundial, adquire nesse documento uma das suas versões mais desenvolvidas e passa a orientar a formulação e implementação de políticas públicas, de todo tipo, na periferia do capitalismo. O fato do Prêmio Nobel de Economia de 2017 ter sido outorgado a Richard Thaler, um dos seus mais renomados formuladores, só reforça a ideia de que esse interesse pelo componente humano e social da tomada de decisões pode se transformar em importante ferramenta de uma "gestão" social orientada a garantir a reprodução das formas atuais de viver em sociedade.

Por isso, desde o Relatório de 2015, a perspectiva comportamental vem sendo incorporada nos documentos posteriores, ampliando a capacidade de atuação do Banco como caixa de ressonância para esses enfoques. Podemos citar, como exemplo, a incorporação dessa perspectiva no Relatório de 2018 quando, referindo-se às condições de aprendizagem em crianças, em comparação com as capacidades dos países, adverte que:

Quando as crianças têm uma mentalidade de crescimento, isto é, entendem o grande potencial de aprendizagem que possuem, aprendem muito mais que quando estão limitados por uma inteligência fixa. As sociedades tem a mesma oportunidade. Quando adotam uma mentalidade de crescimento - reconhecendo os obstáculos que impedem a aprendizagem, mas também as oportunidades muito concretas que tem de derribá-los -, podem alcançar avanços em matéria de aprendizagem (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 16, *tradução nossa*)

Parafraçando o documento, poderíamos dizer que, em se tratando de indivíduos ou de sociedades, tudo é uma questão de mentalidades e comportamentos. Ou, como aponta arguciosamente Cammack (2014), de programar os pobres (e subdesenvolvidos) para o capital.

Reflexões finais

A nova Estratégia do Banco Mundial para a educação, baseada na diretriz de "Aprendizagem para todos" constitui uma inflexão nas políticas impulsionadas pelo organismo desde que se tornou o principal provedor de recursos para o desenvolvimento educacional no âmbito internacional.

O enfoque baseado nas aprendizagens redefine, de maneira substantiva, as formas e funções dos sistemas educativos nacionais, relativizando a centralidade da escola como instituição social, e apresenta, inicialmente, três implicações sobre as formas de organizar a educação nos países da periferia do capitalismo.

No que diz respeito às formas escolares, o foco da atuação das políticas públicas deverá se concentrar no fazer docente, com particular atenção para os processos de formação (inicial e continuada) e regulação da atividade docente. Se o mais importante é que crianças e jovens aprendam, a responsabilidade direta recai sobre aqueles que tem como função propiciar aprendizagens (em vez de ensinar) através de técnicas e comportamentos adequados, cuja efetividade deve ser permanentemente medida e avaliada, como forma de alcançar os resultados esperados.

No que diz respeito aos espaços de aprendizagem, a escola (sobretudo pública) vai perdendo centralidade e, no seu lugar, cresce o incentivo para a formação de mercados de formação cada vez mais diversificados, tanto na forma quanto no conteúdo, capazes de oferecer formatos "sob medida" para as diversas necessidades, de acordo com as formas cada vez mais "flexibilizadas" de inserção na vida produtiva.

Por fim, no que diz respeito às formas de viver em sociedade, desponta um renovado interesse pela modelagem comportamental capaz de, para além das instituições de ensino, desenvolver indivíduos adequados, formados e conformados para fazer parte e aceitar as formas contemporâneas de organização social que reforçam e naturalizam a primazia do mercado.

Referências

BANCO MUNDIAL. **Aprendizagem para todos**. Estratégia de Educação 2020 do Grupo Banco Mundial. Resumo Executivo, Washington D.C. Banco Mundial, 2011.

BROAD, R. Research, Knowledge, and the Art Paradigm Maintenance, The World Bank Development Economics Vice-Presidency (DEC); **Review of International Political Economy** 13:3 (August 2006): 387-419, 2006.

BRUNS, B. e LUQUE, J. **Docentes excelentes**: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe, Washington, DC, Banco Mundial. 2014.

CAMMACK, P. 'The World Development Report 2015: Programming the Poor', **Working Papers Series: The Multilateral Development Banks and the Global Financial Crisis**, No. 7, Southeast Asian Research Centre, City University of Hong Kong, December 2014.

PEREIRA, J.M.M. As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual, **Revista Brasileira de Educação** v. 19 n. 56, p. 77-100, jan.-mar. 2014.

PRONKO, M. O Banco Mundial no campo internacional da educação, em PEREIRA, J.M.M. e PRONKO, M. (orgs.). **A demolição de direitos**: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde, Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014, p. 89-112.

VERGER, A.; EDWARDS Jr., D. B.; ALTINYELKEN, H.K. Learning from all? The World Bank, aid agencies and the construction of hegemony in education for development, **Comparative Education**, 50(4): p. 381-399, 2014.

WORLD BANK. **World Development Report 2015**: Mind, Society, and Behavior. Washington, DC: World Bank, 2015.

WORLD BANK. **World Development Report 2018**: Learning to Realize Education's Promise. Washington, DC: World Bank, 2018.

