



A RELAÇÃO SABER-PODER NAS PRÁTICAS DISCURSIVAS E NÃO DISCURSIVAS DE DESENVOLVIMENTO PRODUZIDAS PELO BANCO MUNDIAL NO BRASIL

Edilson Almeida de Souza
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Resumo

O propósito desse estudo é identificar a prática discursiva do Banco Mundial voltada às instituições brasileiras e a relação saber-poder instituída nesse âmbito. Acredita-se que toda a discursividade produzida pelo Banco Mundial não têm implicado apenas em transformações nas estratégias de desenvolvimento do País, mas também nos leva a pensar como este discurso está articulado com as relações de poder que se voltam para a manutenção da ordem e do controle biopolítico. Os documentos foram submetidos à abordagem metodológica da análise do discurso. Analisou-se o *Country Assistance Strategy* (CAS) correspondente ao período 2004 – 2007, os *Country Partnership Strategy* (CPS) referentes aos períodos 2008 – 2015, o *World Development Report* de 2008, o *Country Assistance Strategy Progress Report for Brazil* 2004 – 2007 e o *Country Program Evaluation* 2004 – 2011. Percebeu-se que o Banco Mundial, além de exercer forte influência na concepção e implementação de políticas públicas na qual materializa todo seu ideário, monitora o andamento destas, naturaliza conceitos, comportamentos e práticas. Identificou-se a construção de formações discursivas importantes, entre as quais se destacaram o papel do Banco como ator intelectual e teórico, que se intitula detentor de saber superior e altamente qualificado. Esse discurso ganha força para compensar a redução dos investimentos financeiros destinados ao Brasil, o que constitui uma forma economicamente menos dispendiosa e estrategicamente mais eficiente de estabelecer sua influência.

Palavras-chaves: Saber-Poder. Práticas Discursivas. Desenvolvimento. Banco Mundial.

INTRODUÇÃO

A criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em julho de 1944, se destinava a prover ajuda técnica, financeira, projetos de desenvolvimento e reconstrução dos países atingidos pela Segunda Guerra Mundial. Todavia, a instituição não se limitou aos objetivos iniciais. O Banco Mundial passou a dar suporte e a colaborar para a expansão da influência dos países capitalistas considerados desenvolvidos sobre o restante do mundo. Deve-se destacar que tal influência possui um caráter estratégico a depender dos objetivos a serem alcançados em um determinado contexto econômico e político. De maneira geral, o organismo está comprometido em divulgar as ideias neoliberais e a facilitar a implementação de práticas favoráveis ao mercado (SIQUEIRA, 2012).

O Banco Mundial tem empregado variados dispositivos para difundir suas estratégias de desenvolvimento. Procurando contemplar os documentos mais importantes deste



processo, analisamos neste artigo o *Country Assistance Strategy* (CAS) ou, em português, Estratégia de Assistência ao País (EAP) correspondente ao período 2004 – 2007 (WORLD BANK, 2003a). A partir do ano de 2007 esse documento mudou de denominação e passou a se chamar *Country Partnership Strategy* (CPS) ou, em português, Estratégia de Parceria ao País (CPP), analisamos esses relatórios referentes aos períodos 2008 – 2011 (WORLD BANK, 2007) e 2012 – 2015 (WORLD BANK, 2011). Esses documentos contêm as estratégias básicas para a atuação no País, que são de extrema importância para a compreensão da influência do Banco no panorama das políticas públicas voltadas ao meio rural no Brasil.

Também é importante para as divulgações do Banco Mundial a série de documentos *World Development Report*, pois podem influenciar concomitantemente a internalização de ideias entre governantes, técnicos e agentes responsáveis por implementar políticas públicas nos países em que atua, além de outros pesquisadores e atores entre as próprias agências internacionais. Analisamos o *World Development Report* de 2008 (WORLD BANK, 2008), que trazia como tema a *Agriculture for development*.

Foi submetida à análise igualmente o *Country Assistance Strategy Progress Report* ou Relatório de Progresso da Estratégia de Assistência ao País. Esse documento é destinado a acompanhar e avaliar o desenvolvimento da assistência ao País. Foram analisados os documentos de avaliação de progresso, correspondente aos dois primeiros períodos em estudo, isto é, o *Country Assistance Strategy Progress Report for Brazil 2004 - 2007* (WORLD BANK, 2006) e o *Country Program Evaluation 2004 – 2011* (WORLD BANK, 2013).

A análise desses documentos procurou identificar a prática discursiva¹ do Banco Mundial voltada às instituições brasileiras. Defendemos que na relação entre discurso e práticas não discursivas, há uma mútua implicação e não uma linearidade explicativa, conforme também argumenta Fischer (2001). Com isso, acreditamos que toda a discursividade produzida pelo Banco Mundial, sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial, não têm implicado apenas em transformações nas estratégias de desenvolvimento do País, mas também nos leva a pensar como este discurso está

¹ O conceito não se confunde com a simples expressão de ideias, pensamentos ou formulação de frases, mas trata-se de falar de acordo com determinadas regras e expor as relações que ocorrem no interior de um discurso. As práticas discursivas estão intimamente relacionadas a um grupo de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço e destinadas a um espaço socioeconômico (FOUCAULT, 2012a).



articulado com as relações de poder que se voltam para a manutenção da ordem e do controle biopolítico.

Assim, dedicamos-nos a desvencilhar as tramas que permeiam essas interações, concedendo maior destaque ao acontecimento e à relação saber-poder-subjetividade, isto é, problematizamos o saber enquanto estratégia de poder, localizando-o em meio às formas de governamentalidade² biopolítica³. Nossa análise dos documentos do Banco Mundial parte do princípio de que o poder se exerce de forma mais efetiva em associação à produção de saber, este como peça de dispositivo político que o produz. Dessa maneira, procuramos identificar como ocorre tal processo na construção das práticas discursivas e não discursivas da instituição.

Saber-poder nas práticas discursivas e não discursivas do Banco Mundial

Novas agendas têm ganhado destaque e redefinido a missão e a estrutura do Banco Mundial, que até meados da década de 1990 era considerada especialmente como uma agência provedora de financiamentos (CAVALCANTI, 2008). A partir desse momento, a instituição tem promovido uma série de transformações na sua estrutura, alegando estar operando como um organismo envolvido com a redução da pobreza e com a promoção da informação e do conhecimento, passando a se intitular *The Knowledge Bank* (WORLD BANK, 2003b). Isto se expressa por meio de investimentos e de todo um instrumental de divulgação que o Banco tem aplicado na área do desenvolvimento.

O desempenho do Banco Mundial como ator intelectual e teórico tem como propósito não apenas fornecer elementos para a ampliação e criação de políticas mais eficientes, mas também maximizar os efeitos sobre as políticas governamentais (PEREIRA, 2010), que obtêm, assim, influência mais expressiva do que com o desenvolvimento de projetos setoriais. Essa influência se processaria tanto pelo fornecimento de serviços de assistência técnica, quanto pela elaboração e difusão de teorias, paradigmas e modelos de boas práticas na administração de problemas sociais, por meio de políticas públicas consideradas como mais eficazes (SIQUEIRA, 2012).

² O termo é compreendido por Foucault (2012b) como o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer uma forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança.

³ Trata-se da gestão política global da vida dos indivíduos, da forma de racionalizar os problemas propostos à prática governamental pelos fenômenos pertinentes a uma população. Refere-se a uma tecnologia de poder massificante que considera a população um problema político, científico, biológico e de poder (FOUCAULT, 1997).



O Banco Mundial, com o uso de um saber instrumentalizado, estabelece uma relação de poder notória por meio de seus programas com os países em que concede seus empréstimos. Cavalcanti (2008) destaca que no setor de pesquisa, o Banco alocava, em 2008, recursos que ultrapassavam a cifra de vinte e cinco milhões de dólares, além de distribuir mais de um milhão de livros e artigos. A agência possuía um catálogo com mais de quinhentos títulos, que chegava a vender entre dez a trinta milhões de dólares por ano, além de investir aproximadamente cinquenta milhões de dólares em relações públicas. Esse montante de investimentos na produção de saber revela a intenção da instituição em tornar-se um agente de controle de informações no mundo, particularmente, no momento em que o valor dos empréstimos fornecidos a países com economia como a do Brasil, não tem sido muito expressivo. Porém, a instituição tem sido vista como grande influenciadora do pensamento e da definição de políticas públicas, intitulando-se o ator decisivo no universo das atuais estratégias de desenvolvimento adotadas em diversos países.

Com a análise dos principais documentos do Banco voltados ao Brasil, identificamos uma formação discursiva na qual o Banco vai muito além de grande investidor em conhecimento. Ele tenta criar a imagem de detentor absoluto do saber e com isso se sobressair como o principal agente na orientação de políticas públicas e de reformas a serem adotadas no País. Esse discurso ganha força para compensar a redução dos investimentos financeiros destinados ao Brasil, o que constitui uma forma economicamente menos dispendiosa e estrategicamente mais eficiente de estabelecer sua influência. O Banco afirma se envolver preferencialmente com “as áreas que apresentam maior complexidade nas quais o **conhecimento** e a independência da instituição **são de grande valor para o Brasil**” (WORLD BANK, 2007, p. 25, grifos nossos). Além disso,

[...] o papel do Grupo do Banco Mundial seria apoiar as principais **reformas de políticas** e investimentos inovadores e eficientes, com o objetivo de aumentar o bem-estar dos brasileiros, em particular dos pobres. O Brasil é a nona maior economia do mundo. Os empréstimos do Banco Mundial para o País representam somente cerca de 0,4% do PIB e menos de 4% do financiamento externo. No entanto, o **impacto potencial da assistência do Banco** neste momento pode ser desproporcionalmente maior. Esse impacto vai depender essencialmente de como a estratégia será enfocada e do sucesso de seu efeito multiplicador sobre outros esforços (WORLD BANK, 2003a, p.11, grifos nossos).

A implementação e os desembolsos dos empréstimos para investimento sofreram uma acentuada desaceleração e o espaço para novos investimentos é extremamente limitado. Ao combinar a necessidade de promover um impacto maior da assistência do Banco com as restrições fiscais, o programa sugerido incorpora inovações em diversos aspectos (WORLD BANK, 2003a, p.12).



A continuação de um programa robusto de atividades analíticas e de consultoria (AAA), valendo-se do Instituto do Banco Mundial e da Rede Global de Aprendizado à Distância, que desempenhe um papel catalítico no planejamento de programas e reformas, enfatizando simultaneamente o intercâmbio mais eficiente de experiências (com base nas conclusões da Avaliação da Assistência ao País) e o desenvolvimento de redes de conhecimento (WORLD BANK, 2003a, p.13).

A atuação do Banco Mundial tem normalmente sido bastante modesta, mas frequentemente catalítica. Levando-se em conta o reduzido tamanho do programa do Banco em relação à magnitude da economia brasileira, o seu papel como financiador é intrinsecamente limitado. No entanto, a instituição demonstrou mais eficiência quando alavancou esse pequeno papel financeiro visando provocar um maior impacto, como por exemplo: (a) contribuindo com sua relevante experiência global, que ajuda a melhorar a eficiência das reformas ou o planejamento de programas [...], (b) acelerando o ritmo das reformas [...], (c) estimulando o governo a expandir uma abordagem eficaz, [...] ou (d) fortalecendo a capacidade das instituições públicas [...] (WORLD BANK, 2006, p. 15, grifo do autor).

Para o Grupo Banco Mundial ter um impacto significativo no Brasil, este impacto não pode derivar exclusivamente do tamanho das suas contribuições financeiras. Em vez disso, o Grupo Banco Mundial procurará ter impacto no desenvolvimento por meio das contribuições para o **conhecimento** que ele **inserirá nas suas várias atividades**. Em especial, o Grupo Banco Mundial alavancará os seus recursos limitados focando nas atividades que fazem **uso intensivo de conhecimento e são destinadas a apoiar intervenções inovadoras** que, se ampliadas, poderiam fornecer benefícios capazes de exceder em muito o impacto direto dos projetos originais do Grupo Banco Mundial (WORLD BANK, 2011. p. 45, grifo nosso).

Como se observa, os instrumentos econômicos do Banco Mundial têm apresentado reduzida importância frente aos programas e projetos do governo brasileiro. Estes instrumentos, quando utilizados, são voltados para implementação dos princípios básicos do neoliberalismo, a liberalização e a desregulamentação econômica (GONÇALVES, 2009), e não menos importante, a descentralização administrativa. O Banco não deixa de pressionar o governo no sentido da implementação das reformas liberalizantes. No entanto, a instituição tem alterado sua estratégia em relação ao Brasil, pois entende que sua ação para o aprofundamento do modelo neoliberal no País não pode mais ser diretamente impositiva. Mas sim, uma construção discursiva que propicie gerar consensos junto ao governo federal e aos governos estaduais e municipais, isto é, uma forma mais sutil de consolidação de suas estratégias. Nesse sentido, Gonçalves (2009) afirma que parece haver consenso entre o Banco Mundial e o governo federal quanto à orientação de políticas públicas.

O mecanismo de produção e difusão de saber pelo Banco Mundial o autoqualifica e o autoprojeta como referência para orientar a implementação de políticas públicas não apenas



voltadas à área econômica no Brasil. Sua intervenção extrapola as relações financeiras e envolve questões políticas, administrativas e até voltadas ao controle social, conduzindo um processo de racionalização capitalista do Estado brasileiro.

Este processo influencia os programas nacionais, como também o jogo estratégico de táticas de governo⁴, a problemática do saber-poder que envolve as instâncias supranacionais nas estratégias de controle. Esta argumentação é evidenciada pelo discurso das reformas políticas propostas pelo Banco Mundial, utilizado como estratégia para manutenção dos paradigmas de desenvolvimento global, que colaboram para a integralização do mercado brasileiro aos mercados internacionais, consolidam o sistema neoliberal, facilitam as relações de poder e minimizam os conflitos entre os governos e os mercados.

[...] o Brasil deverá atingir o equilíbrio necessário à promoção de amplas melhorias na qualidade de vida de sua população, em particular dos mais pobres. O sucesso desses esforços será objetivo do aprofundamento das **discussões sobre políticas públicas** e da assistência do Grupo do Banco nesta EAP [Estratégia de Assistência ao País] (WORLD BANK, 2003a, p. 17).

[...] o WBG [Banco Mundial] será mais seletivo e se concentrará nas áreas: (i) principais que envolvem “desafios paradigmáticos” (sistêmicos, transformadores) e onde o Brasil precisa alavancar os serviços de conhecimento internacional para definir os caminhos do desenvolvimento nas décadas vindouras; (ii) onde o Grupo Banco Mundial pode contribuir com o seu conhecimento global, e onde existem bens públicos globais e benefícios locais (“duplo dividendo”); e (iii) onde o desafio envolva a realização (de projetos) e reflexão (consultoria) (WORLD BANK, 2006. p. 20).

A demonstração da consolidação na produção e difusão de saber do Banco Mundial advém de uma série de programas, entre eles estão as atividades analíticas e de aconselhamento e a Rede Global de Aprendizagem para o Desenvolvimento.

[...] o Banco continuará a priorizar um amplo programa de atividades analíticas e de aconselhamento (AAA), vinculado às políticas e redes de conhecimento no Brasil, com a ajuda do WBI [Banco Mundial] e da Rede

⁴ Compartilhamos com Veiga-Neto (2007) o entendimento de ser mais apropriado adotar a palavra governo e não governo “para designar todo o conjunto de ações de poder que objetivam conduzir (governar) deliberadamente a própria conduta ou a conduta dos outros [...]”. Dessa maneira, “deixamos a palavra *governo* para designar tudo o que diz respeito às instâncias centralizadoras do Estado e usamos *governamento* para designar todo o conjunto das ações – dispersadas, disseminadas e microfísicas do poder – que objetivam conduzir ou estruturar as ações” (VEIGA-NETO, 2007, p. 952, grifo do autor). Com isso, o termo governo tratará das instâncias da administração pública em suas diversas esferas, enquanto *governamento* compreenderá a ideia de governar de forma mais ampla.



Global de Aprendizagem para o Desenvolvimento (GDLN). O programa de AAA implementado pelo Banco produz estudos abrangentes sobre as principais questões econômicas e setoriais [...] certos trabalhos analíticos [...] estão entre as atividades mais bem sucedidas nos últimos anos, tendo contribuído para o consenso sobre o planejamento de políticas e de programas. Um programa de AAA eficaz continuará a ser um complemento essencial aos empréstimos e à assistência técnica do Banco. O programa de AAA é planejado de modo a desempenhar um papel catalítico na avaliação das opções de políticas para o governo (nos níveis federal, estadual e municipal) e na definição da estrutura dos programas. O Banco está desenvolvendo cada vez mais AAAs programáticas, que envolvem diversas atividades de aconselhamento com menor tempo de duração e a discussão das opções imediatas de políticas, no contexto de uma estrutura estratégica de médio prazo (WORLD BANK, 2003a, p. 77).

Como parte do foco sobre as AAA, o desenvolvimento de redes de conhecimento para facilitar o intercâmbio de experiências entre todos os parceiros do desenvolvimento no Brasil é uma das principais características desta EAP. O WBI [Banco Mundial] escolheu o Brasil como foco de atenção e estabeleceu procedimentos com seus parceiros de aprendizagem locais. O Banco iniciou no Brasil uma eficaz Rede Global de Aprendizagem para o Desenvolvimento (GDLN), voltada para a ampliação do alcance e maior eficiência das AAAs e dos projetos apoiados pelo Banco, mediante sua difusão e o fortalecimento da capacidade. Como parte dos seus programas de difusão de conhecimento, o Banco facilitou a criação de grupos especializados, que incluem a Rede Brasileira de Desenvolvimento Municipal (Muninet), que fornece informações às prefeituras, e a Rede Nós, que reúne pesquisadores e formuladores de políticas dedicados à redução da pobreza nas regiões Norte e Nordeste (WORLD BANK, 2003a, p. 77-78).

Todos estes programas da agência fazem emergir os domínios não discursivos (FOUCAULT, 2012a) a que os enunciados remetem e nos quais eles, de certa forma, residem, ou seja, na materialidade que faz parte da condição de surgimento das práticas discursivas do Banco Mundial. Isto evidencia a articulação existente entre prática discursiva e não discursiva e demonstra o motivo das ideias da instituição serem intensamente difundidas em diversos planos internacionais e em amplos segmentos da sociedade brasileira. Ao compreender que as práticas não discursivas do Banco constituem parte do discurso, vemos uma maior unidade em suas estratégias e percebemos que as relações de poder oriundas desta prática são bem sutis, pois num olhar desatento elas podem ser entendidas como simples ações de cunho social que contribuem para o processo de aprendizagem de um determinado grupo para a promoção do desenvolvimento, quando na realidade se trata da propagação de suas ideias e obtenção de informações acerca de algo de seu interesse.

Ao analisarmos os documentos do Banco, registramos o uso frequente dos termos “aconselhamento”, “conhecimento”, “experiência”; termos bastante naturalizados pela



agência e que, igualmente, são assimilados pelo governo brasileiro. No entanto, faz-se necessário deter mais atenção a esse processo, pois ele tem contribuído para a internalização de um discurso amplamente difundido pela instituição que se intitula detentora do saber, responsável por propagar o receituário do capitalismo neoliberal, acompanhado de sofisticadas formas de controle social.

Uma estratégia do Banco Mundial presente em seus documentos é fazer acreditar que seu conhecimento é sempre demandado pelas nações interessadas, e que a assistência da agência para estas estaria pautada na ideia de uma elaboração conjunta, não ocorrendo imposições de ideias por parte da instituição. No entanto, trata-se de uma prática discursiva utilizada para permitir a criação de um ambiente de aproximação e aceitação por parte dos países clientes, conforme podemos observar nas seguintes passagens.

Há uma forte demanda, especialmente dos estados, mas também de alguns órgãos do governo federal, de adoção de abordagens sistêmicas institucionais para melhorar o desempenho do setor público e a qualidade de seus gastos. [...] Em todos os casos, **o Banco foi convidado** a participar “dos setores mais complexos” – **para empregar a sua experiência internacional e conhecimento técnico**. Essencial para esse trabalho é ajudar os governos a estabelecer as bases estruturais para tornar os sistemas públicos mais eficazes, eficientes e reduzir as oportunidades de corrupção (WORLD BANK, 2007, p. 23, grifos nossos).

O Governo Federal dispõe de recursos suficientes para financiar a maioria de suas prioridades e não é provável que necessite de empréstimos com base em políticas e desembolsos rápidos. No entanto, **há uma grande demanda de assistência técnica do Banco por muitos ministérios**, especialmente para aperfeiçoar o planejamento conceitual de seus programas e apoiar a sua implementação, monitoramento e avaliação (WORLD BANK, 2007, p. 27, grifo nosso).

O Brasil **valoriza** o trabalho analítico e de **aconselhamento** do Banco [...] como uma resposta à **constante demanda do Brasil**. Será atribuída maior ênfase às atividades de AAA que abordam como a política deve ser implementada e menos o que deve ser feito. Fundos também serão reservados para **aconselhamento** no tempo certo sobre questões estratégicas de conteúdo político altamente sensíveis [...] nas quais o governo brasileiro **valoriza a combinação do conhecimento** e do “selo de aprovação” do Banco. A atividade programática de assistência e **aconselhamento** ajudará a tornar esse instrumento oportuno e relevante, permitindo o uso efetivo de nosso **poder agregador** (WORLD BANK, 2007, p. 32, grifos nossos).

Quando analisado mais atentamente, observa-se que há uma vinculação do instrumental de saber do Banco com os financiamentos a serem liberados. Isso pode ser constatado quando a agência afirma que a “EAP [Estratégia de Assistência ao País] propõe um plano gradual de assistência do programa do Banco Mundial, que **dependerá do**



andamento das políticas e da implementação do programa de empréstimos” (WORLD BANK, 2003a, p. 14, grifo nosso). Restringe-se a tomada de financiamento à aquisição de conhecimento. Esse discurso se reproduz em outros momentos: “as AAA [Atividades Analíticas de Aconselhamento] estarão vinculadas intimamente ao programa de empréstimos [...]” (WORLD BANK, 2006, p. 14). E no ano seguinte, voltou a ser reforçado: “haverá uma maior integração do trabalho de AAA com os empréstimos” (WORLD BANK, 2007, p. 32). Com isso, a agência condiciona novos empréstimos ao cumprimento das regras estabelecidas em seus documentos de estratégia ao País, isto é, vincula a prática de financiamento com o saber do Banco, criando uma dependência do tão propagado conhecimento da instituição.

Há, na prática discursiva do Banco Mundial, a ideia de que o Brasil seria dependente do conhecimento salvador da instituição, o que a leva a enaltecer o seu saber como o grande elemento impulsionador do desenvolvimento no País. Consagrado a ajudar, a construção de políticas públicas é o principal produto oferecido pela agência. Independente da ação a ser implementada, o receituário é sempre o mesmo: a oferta do conhecimento dedicado a auxiliar na formulação, na implementação e na coordenação de políticas públicas.

[...] o Governo e o Grupo Banco Mundial (WBG) tiveram êxito em enfatizar cada vez mais as atividades com uso intensivo do conhecimento, os empréstimos subnacionais e um melhor desempenho do programa [...]. Essa restrição de volume limitou o potencial do Banco Mundial de ter um grande impacto direto no desenvolvimento por meio dos seus projetos no Brasil. Foi tomada então uma decisão consciente para maximizar o papel catalítico e tático do Banco Mundial, com uma forte ênfase no apoio a **intervenções inovadoras** que, ampliadas, forneceriam benefícios que poderiam exceder em muito o impacto direto dos projetos originais (WORLD BANK, 2011, p. 13, grifos nossos).

Como em **outras áreas de participação**, dado o tamanho limitado dos recursos do Banco Mundial em comparação ao próprio orçamento do GoB [governo brasileiro], seu papel nessa área estratégica será principalmente catalítico. O foco será, por um lado, no fornecimento de contribuições seletivas de **conhecimento intensivo para a formulação de políticas nacionais**. Por outro lado, o Banco Mundial apoiará a implementação dessas políticas por parceiros subnacionais selecionados, geralmente no contexto de projetos de multissetores. Em relação a isso, **o Banco Mundial buscará melhorar a coordenação política nos níveis e entre os níveis do Governo e gerar melhores práticas cuja reprodução possa produzir efeitos secundários além dos projetos originais apoiados** pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2011, p. 26, grifos nossos).



Toda esta prática discursiva da detenção de um saber superior e altamente qualificado tem possibilitado ao Banco acessar o universo da constituição de agendas e, por consequência, os bastidores da formulação de políticas públicas no Brasil. Dessa forma, tem-se um conjunto de práticas discursivas e de saberes numa relação de poder pautada pela lógica da perícia que implementa, de maneira sutil, as orientações da instituição nos mais diversos segmentos da sociedade brasileira. Um dos objetivos da agência com o País, estabelecido no *Country Partnership Strategy*, demonstra isso: “**apoiar o fortalecimento da capacidade do Governo** para executar funções **normativas** e de **formulação de políticas**, inclusive **planejamento** e **monitoramento** de investimentos” (WORLD BANK, 2011, p. 33, grifos nossos).

Estas práticas de poder, de subjetivação e discursivas emitidas por essa agência se apoiam nos discursos da ciência e de seus representantes, que atuam de forma racionalizada, procurando estabelecer ajustes estruturais e reformas sociais limitadamente compensatórias.

Durante o último período de CPS [*Country Partnership Strategy*], ficou evidente que a vantagem comparativa do Banco Mundial está mais na **qualidade dos serviços** e na **consultoria técnica** que ele fornece do que no volume de empréstimos que ele pode oferecer ou nas taxas de juros que cobra. **A reputação de excelência técnica e imparcialidade nas consultorias é o que faz do Banco Mundial um parceiro confiável do Governo Federal** para negociar com entidades subnacionais ou para **ajudar na abordagem dos problemas de definição de caminho**. Tal reputação é o resultado de um compromisso de **longa data de investimentos voltados para o conhecimento global**, mediante associação com **acadêmicos** e **peritos locais** e oferecendo o melhor do Brasil ao Banco Mundial e o melhor do Banco Mundial para o Brasil (WORLD BANK, 2011, p. 43, grifos nossos).

Registramos que o conhecimento científico tem sido extremamente utilizado pelo Banco Mundial. Prática semelhante também é observada por Pareschi (2004) no estudo dos pequenos projetos financiados por agências multilaterais no Brasil. A ciência, como arte de governar, gerou uma relação de poder e saber, por meio da qual a instituição passou a moldar suas decisões pautadas na ciência. Foucault (2007) já nos confirmava que qualquer ação de intervenção de governo significa o desenvolvimento de uma certa quantidade de ciências. Devemos destacar que o uso da ciência pelo Banco não está limitado à economia. A medicina social e a estatística são amplamente requisitadas em seus estudos, tal como a ciência geográfica e a jurídica, entre outras, tornando-as ferramentas importantes no auxílio da implementação das ideias da agência. Assim, todo esse saber mobilizado pelo Banco Mundial procura estabelecer, conforme Gómez (2006) havia observado, uma forma

homogênea de desenvolvimento, que visa a limitar modos alternativos de se pensar a sociedade.

Todas as relações de saber-poder-subjetivação e práticas discursivas envolvidas nas estratégias de desenvolvimento implementadas pelo Banco Mundial no Brasil – a mobilização de um conjunto de saberes institucionalizados, o foco na população como um campo de intervenção, o emprego da ciência como mecanismo de apoio de suas ações e a adoção dos procedimentos de análises, reflexões, cálculos e táticas – influenciam fortemente o Estado a adotar formas de governamentalidade biopolítica (FOUCAULT, 2012b) vinculadas aos seus interesses. Tais práticas se processam por meio da articulação de técnicas específicas de saber e de controle e pela racionalização das relações de poder.

No entanto, o principal produto comercializado pelo Banco, o saber (apresentado na forma de atividade analítica e de aconselhamento/consultoria), tem demonstrado um desempenho no mínimo questionável, em função dos seus resultados. Gonçalves (2009), ao analisar a Estratégia de Parceria com o Brasil para o período 2008-2011, afirma que as orientações contidas neste documento são marcadas pela irresponsabilidade e pela incompetência analítica a respeito da realidade do País. Ele demonstra diversos casos em que as orientações de caráter econômico apresentaram, em curto prazo, resultados totalmente fracassados e falhos em relação ao prescrito.

As orientações do organismo são marcadas por forte traço ideológico e fraco conteúdo analítico. São inúmeros os erros em seus prognósticos, encontrados em diversos documentos destinados ao Brasil. Para exemplificar, das proposições seguintes realizadas, nenhuma delas se demonstrou verdadeiras, até mesmo, num curto prazo.

Levando-se em conta a probabilidade da manutenção de uma política fiscal prudente, as expectativas e pressões inflacionárias permanecerão baixas e a posição externa do Brasil continuará robusta. O panorama é favorável a contínuos declínios na taxa de juros básica (Selic) no curto prazo (WORLD BANK, 2006, p. 8).

Os riscos externos não são considerados no momento uma grande ameaça, em razão da excelente qualidade da dívida do País e de suas práticas de gestão monetária e fiscal (WORLD BANK, 2007, p. 12).

Além disso, a taxa de câmbio flexível protegeria a economia contra qualquer choque externo adverso e a diversificação das exportações em curso poderá reduzir os impactos negativos da desaceleração do crescimento nos países desenvolvidos (WORLD BANK, 2007, p. 18).

Então, porque, mesmo com todos estes problemas identificados, o Banco permanece comercializando seu conhecimento? O que leva à manutenção desta prática? Entre outros

fatores, podemos mencionar o acionamento da cultura do risco por parte da instituição, contribuindo para a permanência na atuação do banco no País; questão recorrentemente enfatizada em todos os documentos analisados.

Apesar da clareza de objetivos e firmeza dos compromissos do governo, **ainda persistem algumas incertezas políticas e socioeconômicas. Os riscos para a estabilidade, o crescimento e progresso social estão interligados.** Possíveis choques externos podem ser desestabilizadores, devido à dívida pública e à necessidade de financiamento externo. Fatores domésticos incluem a possibilidade de diminuição do apoio político às reformas. Outros riscos incluem a implementação parcial ou ineficiente em algumas áreas e o lento crescimento econômico, que poderia influenciar a sustentabilidade da dívida. Riscos tão variados quanto secas, enchentes, crescente desmatamento, criminalidade urbana, violência rural e desemprego das camadas jovens também precisam ser considerados (WORLD BANK, 2003a, p. 14, grifo nosso).

Todavia, de todo este dispositivo de saber empreendido pelo Banco, no sentido de orientar as estratégias de desenvolvimento no País, o que realmente tem apresentado sucesso têm sido as estratégias de controle biopolítico e as recomendações para a implementação do programa neoliberal, em particular, as políticas de descentralização administrativa e desenvolvimento territorial, que, por sua vez, têm sido cumpridas à risca pelo governo brasileiro.

Considerações finais

Percebemos que o saber do Banco Mundial difundido pelo mundo não possui interesse apenas comercial. Seus propósitos vão além e se revelam sutis dispositivos de controle biopolítico mundializados, influenciando até mesmo comportamentos e práticas sociais por meio de estratégias de conformação social das populações que poderiam ameaçar a ordem social vigente.

O Banco, além de exercer forte influência na concepção e implementação de políticas públicas na qual materializa todo seu ideário, monitora o andamento destas, naturaliza conceitos, comportamentos e práticas. Também promove um forte controle social, receitando medidas que implicam em ingerência sobre as habilidades, a saúde, o intelecto e o uso inclinadamente econômico da população em um meio totalmente destituído de conflitos.

Dessa maneira, a agência constitui uma gestão política global da vida dos indivíduos, estabelecendo, assim, sua forma de biopolítica atual. Ela promove uma tecnologia de poder



massificante, que considera a população um problema político, científico, biológico e um problema de poder. Exerce uma relação de poder que permite produzir ou adequar comportamentos e atitudes, como a liberdade e a autonomia, ambos voltados aos interesses utilitaristas do mercado e alicerçados em seus saberes específicos. Assim, a biopolítica, que Foucault (1997) muito bem identificou, vai ser o mecanismo usado pelo Banco ao tratar das pesquisas domiciliares, das estatísticas, das medições universais, atuando por meio de instrumentos cada vez mais sutis.

A estratégia de controle desenvolvida pelo Banco é acompanhada da difusão de seu trabalho analítico, isto é, de saberes institucionalizados que procuram se sobressair na relação de poder com o governo brasileiro. Identificamos a construção de formações discursivas importantes, entre as quais se destacaram o papel do mesmo como ator intelectual e teórico, detentor de saber superior e altamente qualificado, que se propõe não apenas a fornecer elementos para a ampliação e a criação de políticas mais eficientes, mas também a maximizar a influência sobre as políticas governamentais do País. Esse discurso ganha força para compensar a redução dos investimentos financeiros destinados ao Brasil, o que constitui uma forma economicamente menos dispendiosa e estrategicamente mais eficiente de estabelecer sua influência.

REFERÊNCIAS

CAVALCANTI, Ana Cláudia R. *A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife*. 2008. 203 f. Tese (Desenvolvimento Urbano)-Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

FISCHER, Rosa M. B. Foucault e a análise do discurso em educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 114, p. 197-223, nov. 2001.

FOUCAULT, M. *A Arqueologia do Saber*. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012a.

FOUCAULT, M. *Il faut défendre la société: cours au Collège de France (1975-1976)*. France: Hautes Études - Gallimard Seuil, 1997.

FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. 25. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2012b.

FOUCAULT, M. *Seguridad, territorio, población: curso en el Collège de France (1977-1978)*. 2. reimp. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

GÓMEZ, Jorge R. M. *Desenvolvimento em (Des)Construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural*. 2006. 438 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista,



Presidente Prudente, 2006.

GONÇALVES, Reinaldo. *O Banco Mundial no Brasil: da guerra de movimento à guerra de posição. Análise do documento Estratégia de Parceria com o Brasil, 2008-2011*. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2009.

PARESCHI, Ana Carolina C. *Projetismo e Desenvolvimento Sustentável: O Caso dos Pequenos Projetos, Hiléia*, Manaus, ano 2, n. 2, p.145-197, Jan./Jun. 2004.

PEREIRA, João M. M. *O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”*. *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 260-282, jul./dez. 2010.

SIQUEIRA, Marcos César A. *A política de assistência social do governo Lula: entre a inovação e a ortodoxia neoliberal*. 2012. 159 f. Dissertação (Mestrado em Política Social)-Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

VEIGA-NETO, Alfredo; LOPES, Maura Corcini. *Inclusão e Governamentalidade. Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 947-963, out. 2007.

WORLD BANK. *A guide to the World Bank*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003b.

WORLD BANK. *Country Assistance Strategy for Brazil, fiscal year 2004 - 2007*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003a.

WORLD BANK. *Country Partnership Strategy for Brazil, fiscal year 2008 - 2011*. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.

WORLD BANK. *Country Partnership Strategy for Brazil, fiscal year 2012 - 2015*. Washington, D.C.: The World Bank, 2011.

WORLD BANK. *Country Program Evaluation 2004 - 2011*. Washington, D.C.: The World Bank, 2013.

WORLD BANK. *Relatório de progresso da estratégia de assistência ao país para 2004-2007*. Washington, D.C.: The World Bank, 2006.

WORLD BANK. *World Development Report 2008: Agriculture for development*. Washington, D.C.: The World Bank, 2008.