

O uso da investigação qualitativa pelo Banco Mundial

Simone Sobral Sampaio¹ e Robson de Oliveira²

¹Professora Doutora no Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC. simone.s@ufsc.br

² Professor Doutor no Departamento de Serviço Social, Universidade Federal da Integração Latino-Americana/ UNILA. robbit86@gmail.com

Resumo: 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 continua orientando as pesquisas por ele desenvolvidas. O Banco Mundial utiliza-se 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

The use of qualitative research by the World Bank

Abstract: The purpose of this article is to verify the use of qualitative research in the methodology of the work provided by the World Bank (WB), for which it analyzes what this international organization presents in its publications, especially that of 2004 entitled "Monitoring and Evaluation: methods and approaches". This document continues to guide the research it has developed. The World Bank uses qualitative research to highlight aspects of reality that have been previously established to ensure the solution it offers.

Keywords: qualitative research, World Bank

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 continua orientando as pesquisas por ele desenvolvidas. Embora esse documento contenha elementos, também, sobre a abordagem quantitativa, esse artigo se propõe apenas em analisar a concepção e modos de utilização no que se refere à investigação qualitativa.

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 fechada, isso restringiria a coleta de informações. Outros aspectos destacados foi que a abordagem quantitativa perde em eficácia quando utilizada em grupos difíceis de alcançar, que ela é mais facilmente rejeitada pelos entrevistados e que há morosidade na obtenção de resultados.

Os aspectos negativos da pesquisa quantitativa, se cotejados com os objetivos do BM na relação com os países sob os quais ele intervém, sinaliza 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.

O BM foi criado em 1944, na Conferência de *Bretton Woods*, no bojo da reestruturação institucional capitalista pós-Segunda Guerra Mundial.

Inicialmente voltado para a recuperação e reconstrução dos países aliados europeus, destruídos pela Segunda Guerra Mundial, o Banco Mundial logo se tornou o maior financiador dos países em desenvolvimento com déficits sociais, conjugando, para isto, o suporte financeiro com um amplo poder de intervenção na formulação das políticas econômicas desses países. Os primeiros empréstimos voltados à educação foram concedidos no início da década de 1960, mas foi a partir da gestão de Robert S. McNamara (1968-81) que o Banco Mundial incorporou a bandeira do "combate à pobreza", procedendo a uma profunda reestruturação organizacional e estratégica, no sentido de financiar projetos em áreas sociais nos países periféricos, mormente na África e na América Latina, dos quais se destacam os de cunho educacional. (BASTOS; ROCHA, s/p, 2015)

2 Desenvolvimento

Para efeito do que pretende o Banco Mundial, 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 sincrônico do fenômeno social permitindo contextualiza-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 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-a¹ em processo, mas como sujeito vigilante do fenômeno que se quer investigar.

O termo vigilância aqui requer um duplo posicionamento, isto é, o modo de aproximação com o fenômeno investigado ocupa-se de compreendê-lo em seus aspectos "naturais", pois que não se trata de infundir uma tipologia ou padrão de observação à realidades tão distintas, embora permita adequa-las a 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 mudanças, com reformulação de hipóteses, à escolha

¹ "Os Serviços de Consultoria e Análise (ASA) – ou seja, as atividades não financeiras do Banco Mundial – são uma parte fundamental de como ele contribui para o desenvolvimento. Os países membros usam os serviços de consultoria técnica e análise para desenvolver ou implementar melhores políticas, programas e reformas que ajudem a manter o desenvolvimento no longo prazo. O financiamento desses produtos e atividades vem dos fundos fiduciários de doadores, do próprio orçamento do Banco Mundial ou de clientes, que pagam por eles diretamente.

No exercício financeiro de 2017, o Banco Mundial 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."

dos instrumentos a serem utilizados na coleta das informações requeridas. Ao invés de optar por uma estratégia investigativa fechada, ainda que esta tenha se apresentado funcional e efetiva em outro momento, abre-se para uma postura atenta ao que o fenômeno a ser compreendido apresenta e impõe.

Dessa forma, enquanto elemento eficiente aos estudos exploratórios, ela 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. Desse modo, permite identificar as suas incongruências e promover as correções.

Desse modo, 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 se dá após um longo processo de treinamento e de qualificação quanto ao aspecto central da pesquisa.

Em boa medida, a investigação qualitativa cumpre o papel de estudo exploratório que permite corrigir o projeto a ser implementado no futuro. O desenvolvimento do refinamento das hipóteses, também, permite 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 possibilitará, inclusive, a reorganização do projeto e até mesmo a prospeção de novos projetos. 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.

Um exemplo a ser dado é o caso de 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. Um aspecto a ser salientado é a permanente necessidade de aperfeiçoamento da intervenção do BM, isto é, a "missão de promover a aprendizagem institucional e melhorar a eficácia no desenvolvimento das operações do Banco Mundial"².

Outro exemplo importante foi o estudo promovido para avaliar³ 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. 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 ajuda o BM, também, a dispor-se 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.

² Para isso o BM conta com um painel em que estão as lições obtidas de seus casos durante 23 anos. O relatório anual do Painel de Inspeção está disponibilizado on-line no site worldbank.org/inspectionpanel.

³ "Este estudo, parte do programa de Estudos Regionais da América Latina e do Caribe do Banco Mundial, é o trabalho de uma equipe grande e talentosa dirigida por Barbara Bruns e Javier Luque. O estudo teve origem em uma sugestão de Chingboon Lee de que a onda de reformas inovadoras na política docente que envolvia toda a América Latina e o Caribe na década de 2000 merecia ser pesquisada e compartilhada com formuladores de política de outras regiões. Com o generoso 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."

Outro aspecto relevante é que a investigação qualitativa está presente não apenas nas pesquisas promovendo qualidade no produto da atividade da instituição, mas também apresenta-se como campo fértil para a construção de novas ferramentas de coleta de dados. "O Programa Conhecimento para a Mudança apoia inovações em termos de coleta de dados, ajudando a substituir métodos tradicionais lentos e dispendiosos. Por exemplo, um projeto KCP apoiou o desenvolvimento de uma solução de pesquisa Entrevista Pessoal Assistida por Computador – um aplicativo de *software* gratuito para *tablets* que permite fazer coletas de dados mais rápidas, melhores e mais baratas."⁴

Essas ferramentas são usadas na perspectiva logo estampada na capa do Relatório de 2017 que é "investir 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.

3 Conclusão

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)"⁵.

O papel indutor que a política do Banco Mundial 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".

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).

A produção do conhecimento enquanto elemento determinante ao desenvolvimento para o BM, também é assumida enquanto elemento estratégico na consolidação da sua missão do BM, mais que

⁴ Relatório Anual 2017 Erradicar a Pobreza Extrema • Promover a Prosperidade Compartilhada
<http://documents.worldbank.org/curated/pt/814441507533420953/text/120298-WBAR-v1-PUBLIC-PORTUGUESE.txt>

⁵ <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25030/9781464808890.pdf>

isso 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, ...). 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. Assim, o BM antecipa-se como agente solucionador, forjando uma *expertise* de resolução através do ardil em que a "solução" existe antes da identificação do problema. (Steiner-Khamsi, 2012). Desse modo, a investigação qualitativa serve para pavimentar uma estrada que vai da solução proposta à formulação do problema inato a 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.

Referências:

Banco Mundial. Monitorização e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens. Washington, DC: Banco Mundial, 2004. Disponível em: ([http://Inweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSe/arch/7BCBD707EDDD449885256F02006323BE/\\$file/me_portuguese.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSe/arch/7BCBD707EDDD449885256F02006323BE/$file/me_portuguese.pdf))

Banco Mundial. Relatório Anual 2017. Erradicar a Pobreza Extrema • Promover a Prosperidade Compartilhada. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27986/211119PT.pdf?Sequence=9&isallowed=y>

Bastos, Remo M. Brito; Rocha, Antonia Rozimar Machado e. A política educacional do Banco Mundial para os países periféricos como expressão da geopolítica do conhecimento. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, n. 27. Janeiro-março. 2015. Disponível em <<http://www.eumed.net/rev/ccss/2015/01/geopolitica.html>>. Acesso em: 04 jan 2019.

Bruns, Barbara, and Javier Luque. 2014. Great Teachers: How to Raise Teacher Quality and Student Learning in Latin America and the Caribbean. Overview booklet. Washington, D.C.: Banco Mundial. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Highlights%20%20Features/lac/LC5/Portuguese-excellent-teachers-report.pdf>

Leher, Roberto. Um Novo Senhor da Educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. Outubro, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.

Passos, C. A. K. 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, 2001.

Steiner-Khamsi, Gita. 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. 2012