



INTERESSES NÃO CONFESSÁVEIS: POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A REPRODUÇÃO DO *STATUS QUO*

DE ARAUJO, Igor Alexandre Faulstich¹

Resumo: O capítulo analisa a atuação de Organizações Internacionais na governança educacional global, com o objetivo de examinar como tais instituições mobilizam instrumentos de cooperação que extrapolam suas funções formalmente declaradas. Parte-se do pressuposto de que, em um Sistema Internacional marcado por assimetrias estruturais, esses organismos operam também como mediadores de interesses e de projeção de poder. Para tanto, foram examinadas a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, a partir de uma pesquisa exploratória de caráter descritivo, visando compreender suas estruturas e formas de atuação no campo educacional. A abordagem teórica ancorou-se no liberalismo institucional, em específico na noção de Interdependência Complexa, formulada por Keohane e Nye, utilizada como lente analítica para a compreensão do fenômeno explorado. A análise evidenciou que a OCDE atua por meio da produção de indicadores, avaliações comparativas e difusão de referenciais normativos, enquanto o Banco Mundial mobiliza financiamento, assistência técnica e expertise burocrática como instrumentos de indução de políticas educacionais. Observou-se ainda que, embora operem por mecanismos distintos, ambas contribuem para a legitimação de agendas educacionais alinhadas a racionalidades econômicas mais amplas. Conclui-se que tais organizações ultrapassam a função de coordenação multilateral, configurando-se como mediações institucionais que participam da reprodução do *status quo* no Sistema Internacional.

1 Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Email: igorfaulstich@gmail.com



Palavras-chave: Governança Global; Oece; PISA; Organizações Internacionais; Banco Mundial.

Abstract: This chapter analyzes the role of international organizations in global educational governance, with the aim of examining how such institutions mobilize instruments of cooperation that go beyond their formally declared functions. It is grounded in the assumption that, within an international system marked by structural asymmetries, these organizations also operate as mediators of interests and as vehicles for the projection of power. To this end, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the World Bank were examined through an exploratory and descriptive research design, seeking to understand their institutional structures and modes of action in the educational field. The theoretical approach is anchored in liberalism, specifically in the concept of Complex Interdependence formulated by Keohane and Nye, employed as an analytical lens to interpret the phenomenon under investigation. The analysis demonstrates that the OECD acts through the production of indicators, comparative assessments, and the diffusion of normative frameworks, while the World Bank mobilizes financing, technical assistance, and bureaucratic expertise as instruments for the induction of educational policies. It is further observed that, although they operate through distinct mechanisms, both contribute to the legitimation of educational agendas aligned with broader economic rationalities. The chapter concludes that such organizations transcend the function of multilateral coordination, configuring themselves as institutional mediations that participate in the reproduction of the status quo within the international system.

Keywords: Global Governance; Oeec; PISA; International Organizations; World Bank.



INTRODUÇÃO

Discute-se, neste capítulo², a operacionalização da governança educacional a partir da influência de Organizações Internacionais (OIs). O objetivo aqui proposto consiste em analisar como tais instituições mobilizam diferentes instrumentos para a consecução de interesses que, por vezes, assumem caráter não confessável, na medida em que extrapolam a própria razão de suas fundações. Para tanto, são examinadas duas organizações com naturezas institucionais distintas, buscando evidenciar que, para além de suas funções formalmente declaradas, suas práticas revelam dinâmicas orientadas por interesses que não se tornam plenamente visíveis no plano discursivo.

Parte-se do entendimento de que o Sistema Internacional (S.I.) é marcado por assimetrias de poder e, por consequência, por disputas permanentes por influência, no interior das quais os Estados recorrem a arranjos institucionais multilaterais não apenas como mecanismos de cooperação, mas como instrumentos de projeção de poder, legitimação de interesses e reprodução de estruturas hierárquicas. Nesse sentido, conforme assinala a teoria liberal, as OIs podem operar como instâncias mediadoras que atenuam custos políticos e conferem legitimidade técnica a determinadas agendas, contribuindo, simultaneamente, para a ampliação da capacidade de indução normativa de seus membros mais influentes. Isso pode ser exemplificado pelo fato de que a participação de Estados menos influentes, por vezes, implica custos que superam ganhos imediatos; ainda assim, sua adesão torna-se necessária tanto para o reconhecimento recíproco entre os pares quanto para a própria validação das decisões no plano multilateral, mesmo quando envolve concessões em pontos sensíveis.

Retomando a teoria liberal, as OIs constituem arranjos institucionais voltados a facilitar a cooperação e a reduzir os custos políticos das relações entre dois ou mais países. Entretanto, conforme assinala Maquiavel (2019), a preservação dos interesses de poder frequentemente se sobrepõe à observância estrita de compromissos formais quando estes deixam de ser

2 Este trabalho consiste em versão adaptada de dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), em novembro de 2024. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/8726>.



funcionalmente vantajosos. Tal argumento converge com o que será analisado no caso do Banco Mundial e da OCDE, organizações cuja atuação, embora formalmente orientada à cooperação e ao desenvolvimento econômico, revela a centralidade dos interesses dos países do Norte Global, que passam a identificar na educação não apenas um campo social, mas também uma arena estratégica de acumulação e de manutenção de posições de poder, nem sempre explicitando as tensões ou contradições inerentes a esse processo

Exemplo recorrente dessa operacionalização pode ser observado na atuação de organismos financeiros internacionais, cujas intervenções, ainda que formalmente orientadas à cooperação e ao desenvolvimento, tendem a produzir efeitos assimétricos. Conforme argumentam Martin e Simmons (2013), instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) podem influenciar reformas domésticas ao fortalecer coalizões internas favoráveis a determinadas agendas econômicas, ampliando a legitimidade dessas agendas e sua capacidade de implementação no âmbito nacional.

A partir desse enquadramento, o capítulo busca demonstrar que, embora apresentadas como mecanismos de governança e coordenação internacional, as Ols analisadas também operam como vetores de consolidação de arranjos de poder e de reprodução do *status quo* no S.I., especialmente quando observadas em sua interface com as políticas educacionais.

2 METODOLOGIA

A abordagem teórica mobilizada como lente de interpretação do objeto ancora-se no liberalismo, particularmente em suas formulações acerca da Interdependência Complexa. A opção por esse referencial não se orienta pela pretensão de testagem teórica, mas por sua capacidade de oferecer um arcabouço conceitual apto a situar o funcionamento das Ols e seus efeitos sobre as dinâmicas cooperativas. Trata-se, portanto, menos de um modelo analítico-explicativo e mais de uma estrutura de enquadramento do objeto investigado.

No plano epistemológico, parte-se do entendimento de que as teorias operam em distintos níveis de incidência na produção do conhecimento: podem constituir instrumentos de leitura da realidade, participar da própria conformação do objeto ou, ainda, informar práticas políticas e institucionais.



No campo das Ciências Humanas, teoria e desenho metodológico desempenham funções variáveis, atuando como dispositivos de reflexão, delimitação ou ampliação do olhar analítico.

Nesse sentido, a perspectiva teórica desenvolvida na seção anterior cumpre, no presente momento, função predominantemente descritiva. Seu papel consiste em evidenciar a presença e a operacionalidade de pressupostos liberais no interior do objeto, e não em submetê-lo, nesta etapa, a uma problematização crítica sistemática. A teoria atua, assim, como superfície de inteligibilidade do fenômeno analisado, permitindo identificar continuidades, pressupostos e racionalidades que estruturam sua dinâmica.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para fins analíticos, o capítulo foi organizado em subseções, de modo a permitir uma leitura mais precisa das distintas formas pelas quais Organizações Internacionais operam na governança global. Ainda que possuam naturezas institucionais e instrumentos de atuação distintos, a OCDE e o BM são examinados aqui como exemplos de como a cooperação internacional pode funcionar como mediação de interesses e como mecanismo de reprodução de hierarquias estruturais no S.I.

3.1 A OCDE NA GOVERNANÇA GLOBAL E SUA ATUAÇÃO NA EDUCAÇÃO

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma Organização Internacional composta por diversos países, cujo escopo de atuação atualmente abrange uma ampla gama de temas, que vão desde questões econômicas até áreas como a educação (Woodward, 2009).

A OCDE tem como precursora a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OECE), criada em 1948 com o objetivo de gerenciar a ajuda econômica oriunda dos Estados Unidos no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, por meio do Plano Marshall. A OECE cumpriu de forma eficaz sua função inicial, o que despertou o interesse estadunidense na ampliação de seu escopo institucional. A partir disso, os Estados Unidos propuseram a criação de uma nova organização, mais inclusiva, que reunisse países



industrializados da Europa e da América do Norte em condições formais de igualdade, superando o modelo de doador e receptor que caracterizava o arranjo anterior e ampliando o foco para questões econômicas globais (Woodward, 2004).

Nesse contexto, em 1961, a OCDE foi formalmente estabelecida, ampliando seus objetivos e assumindo um discurso de compromisso com os países do Sul Global. Outro fato digno de nota, a organização passou a se apresentar como instituição apta a liderar processos de governança global e a estabelecer diretrizes para o desenvolvimento econômico e social em escala internacional. Tal posicionamento é reiterado na literatura, que frequentemente descreve a OCDE como uma das principais instituições de governança global contemporânea (Woodward, 2004).

Atualmente, a OCDE é composta por 38 países membros, sendo a Costa Rica o mais recente a aderir, em 2021 (OECD, 2024). Chama atenção o fato de que nenhum país do continente africano integra formalmente a organização, o que tensiona o discurso de universalismo e suscita questionamentos acerca de seu efetivo compromisso com o Sul Global. Essa ausência contrasta com a narrativa de integração econômica global e evidencia limites estruturais na incorporação de economias emergentes e em desenvolvimento.

Outro aspecto relevante refere-se à disparidade econômica entre os países fundadores da OCDE e aqueles que passaram a integrar a organização posteriormente. Tal assimetria contribuiu para a consolidação da imagem da OCDE como um “clube dos países ricos”, uma vez que as políticas de industrialização adotadas por seus membros fundadores os tornaram significativamente mais prósperos em comparação a outras nações em desenvolvimento (Woodward, 2009).

Apesar dessas assimetrias, a OCDE consolidou-se como instituição central na governança global. Sua atuação não se dá por meio da criação de instrumentos jurídicos vinculantes, mas pela produção de conhecimento técnico, pela definição de parâmetros comparativos e pelo monitoramento de políticas públicas. Nesse sentido, a organização exerce função de coordenação e vigilância, utilizando indicadores e avaliações para induzir convergência de políticas e legitimar determinadas agendas no S.I. (Sellar; Lingard, 2013).

A escolha dessa organização para a presente análise deve-se ao fato de que, desde a década de 1990, a OCDE ampliou significativamente sua atuação



no campo educacional, passando a intervir nas políticas de Educação Básica de países membros e não membros por meio da elaboração de indicadores e métricas comparativas (Da Silva; Fernandes, 2019). Essas ferramentas permitem medir desempenho, estabelecer rankings e difundir modelos curriculares considerados desejáveis. O objetivo declarado da organização consiste na criação de referenciais educacionais internacionais passíveis de avaliação comparativa.

Sob a alegação de neutralidade técnica, tais iniciativas configuram-se como mecanismos de governança educacional. Conforme argumentam Da Silva e Fernandes (2019), a intensificação da atuação da OCDE na educação revela um pragmatismo de gênese econômica, no qual o currículo e a avaliação passam a ser concebidos como instrumentos centrais de ajuste às demandas de uma economia baseada no conhecimento.

Os autores destacam ainda que países do Sul Global tendem a aderir às propostas da OCDE como forma de ampliar seu acesso a benefícios econômicos e reconhecimento internacional. Essa dinâmica evidencia como interesses não explicitados emergem por meio de discursos universalizantes que, ao mesmo tempo em que prometem equalização educacional, contribuem para a consolidação de interesses particulares e para a manutenção do *status quo* do Norte Global frente ao Sul Global. Tal processo se articula ao caráter predominantemente quantitativo desses indicadores, os quais tendem a desconsiderar especificidades contextuais e realidades socioculturais dos estudantes submetidos a essas aferições (Da Silva; Fernandes, 2019).

A influência da OCDE é reforçada pela aplicação do *Programme for International Student Assessment* (PISA), instrumento que extrapola o quadro formal de membros da organização ao reunir atualmente 79 países e economias, responsáveis por cerca de 80% da economia mundial (Araújo; Rosa, 2022). Esse alcance ilustra sua capacidade de projetar legitimidade técnica para além de sua estrutura institucional.

O PISA, nesse sentido, não apenas ultrapassa a função de instrumento avaliativo, de caráter predominantemente quantitativo, mas também se configura como peça central da governança educacional global, na medida em que, a partir dos resultados obtidos, a OCDE passa a difundir um modelo educacional que, em teoria, adequar-se-ia à realidade de cada Estado e,



por consequência, promoveria prosperidade socioeconômica mediante a melhoria dos indicadores educacionais.

Dito isso, trata-se de tecnologia de poder que influencia a forma como a educação é concebida, gerida e reformada, inserindo-se no imaginário da economia do conhecimento e orientando políticas públicas em escala internacional (Araújo; Rosa, 2022).

3.2 BANCO MUNDIAL: HISTÓRIA, PODER DECISÓRIO E ATUAÇÃO EDUCACIONAL

O Banco Mundial (BM), originalmente denominado Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), foi criado em 1944, durante a Conferência de Bretton Woods, no mesmo contexto que deu origem ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Embora frequentemente apresentado como instituição voltada à redução da pobreza, sua missão inicial esteve associada à prevenção de crises econômicas sistêmicas e à reconstrução dos países afetados pela Segunda Guerra Mundial (Toussaint, 2021).

Segundo Pereira (2012), o desenvolvimento figurava de forma secundária nos objetivos iniciais do BIRD, cuja atuação concentrava-se na concessão de garantias e empréstimos destinados à reconstrução econômica. Desde seus primeiros anos, a influência dos Estados Unidos na condução da instituição mostrou-se significativa, refletindo-se tanto na escolha das direções executivas quanto na definição das prioridades de financiamento.

No contexto do pós-guerra, marcado pela existência de colônias e pela devastação europeia, o BM concedia empréstimos às metrópoles com o objetivo de ampliar a exploração de seus territórios coloniais. Posteriormente, com os processos de independência, o Banco pressionava para que as novas nações assumissem as dívidas anteriormente contraídas, reforçando dinâmicas de dependência econômica e de exploração de recursos naturais e populações (Toussaint, 2021).

Embora parte da literatura descreva o Banco Mundial como instituição promotora do crescimento sustentável e do desenvolvimento integral dos países do Sul Global, sua atuação tem sido marcada pela imposição de reformas econômicas e pela difusão de modelos de desenvolvimento alinhados aos interesses do capital internacional (Oliveira; Thorstensen, 2011).



O acesso a financiamentos e à assistência técnica frequentemente esteve condicionado à adoção de políticas favoráveis à liberalização econômica e à abertura ao capital estrangeiro.

Nos primeiros anos, os projetos financiados pelo BM priorizavam setores voltados à exportação e à infraestrutura, com atenção limitada às condições sociais dos países beneficiários. Apenas a partir da década de 1960 os investimentos em educação passaram a integrar sua agenda, inicialmente direcionados à formação técnica de mão de obra necessária aos projetos de desenvolvimento em curso (Toussaint, 2021; Pronko, 2014).

A criação de um Departamento de Educação no Banco Mundial, ainda na década de 1960, e a posterior incorporação de especialistas da área ampliaram a capacidade da instituição de influenciar políticas públicas nesse campo. Conforme aponta Pronko (2014), até meados da década de 1970, a educação era planejada predominantemente por economistas, tendo como parâmetro central a provisão de mão de obra adequada às demandas do mercado.

Conforme indicado por Pronko (2014, p. 91),

[...] até 1974 o setor educacional do BM estava estruturado basicamente por economistas que planejavam a educação tendo como parâmetro principal a provisão de mão de obra. A incorporação, nesse ano, de cientistas da educação se orientou para fornecer suporte à análise dos currículos no sentido de torná-los mais práticos.

Tal constatação evidencia que a incorporação da educação à agenda do Banco Mundial não representou uma inflexão substantiva em seus pressupostos, mas a ampliação de sua racionalidade econômica para um novo campo de intervenção.

A partir dos anos 1970 e, sobretudo, nas décadas seguintes, a atuação do Banco Mundial na educação intensificou-se, acompanhando transformações na compreensão do papel da educação no desenvolvimento econômico e na redução da pobreza. Essa ampliação reforçou o papel do BM como agente normativo, capaz de articular financiamento, expertise técnica e difusão de modelos educacionais.

Nesse processo, o Banco Mundial produziu e difundiu uma ideologia do desenvolvimento que tende a preservar seus pressupostos mesmo diante de evidências empíricas contrárias, conforme observa Toussaint (2021).



A diversificação de sua expertise burocrática ampliou sua capacidade de atuação autônoma e de formação de coalizões com outros atores, incluindo organizações não governamentais, reforçando sua influência no campo educacional (Guimarães, 2012; Pronko, 2014).

Assim, embora o Banco Mundial se apresente como agente de apoio ao desenvolvimento, sua atuação na educação revela-se profundamente imbricada em dinâmicas de poder que contribuem para a legitimação de políticas alinhadas a interesses hegemônicos, reforçando padrões estruturais de dependência no S.I.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista as limitações inerentes a este modelo de trabalho acadêmico, buscou-se, a partir da análise desenvolvida ao longo do capítulo, evidenciar que, embora as Organizações Internacionais examinadas se apresentem como mecanismos de coordenação e cooperação, sua operacionalização concreta revela dinâmicas que ultrapassam a neutralidade institucional frequentemente atribuída a essas instâncias.

Partindo do uso da teoria liberal, em especial de suas formulações acerca da Interdependência Complexa, como lente de análise, torna-se possível compreender a arquitetura cooperativa que sustenta tais organizações, particularmente no que se refere à produção de normas e diretrizes comuns. Contudo, a aplicação empírica dessa lente evidencia limites explicativos quando confrontada com as assimetrias que emergem da prática institucional, razão pela qual essa tradição teórica vem sendo revisitada e reformulada ao longo do tempo por seus próprios expoentes, à luz das transformações da realidade internacional (Keohane; Nye, 1973; 1987).

No caso da OCDE, a centralidade de instrumentos como indicadores comparativos e avaliações internacionais demonstra a consolidação de tecnologias de governança que operam por meio da legitimação técnica. A produção de métricas e parâmetros globais, ao mesmo tempo em que promove comparabilidade e padronização, estabelece referenciais normativos que orientam reformas educacionais segundo racionalidades específicas, frequentemente alinhadas a agendas econômicas mais amplas.



De modo semelhante, o percurso histórico do Banco Mundial revela que sua atuação na educação não se deu de forma incidental, mas como desdobramento de uma lógica institucional voltada à organização do desenvolvimento sob determinados pressupostos econômicos. A expansão de sua expertise técnica e de sua capacidade burocrática ampliou sua influência sobre políticas públicas, convertendo o financiamento e a assistência técnica em instrumentos de difusão normativa.

A comparação entre as duas organizações evidencia que, embora operem por meios distintos, sendo uma predominantemente orientada pela autoridade reputacional e pela produção de indicadores, e a outra pelo financiamento e pela condicionalidade, ambas participam da consolidação de arranjos que tendem a preservar hierarquias estruturais no Sistema Internacional. Nesse sentido, a educação emerge como espaço estratégico de intervenção, no qual se articulam cooperação, expertise técnica e interesses de poder.

Conclui-se, portanto, que as Organizações Internacionais analisadas não se limitam a promover coordenação multilateral, mas atuam como mediações institucionais de interesses que contribuem para a reprodução do *status quo*. A lógica da cooperação, quando observada à luz das práticas concretas dessas instituições, revela-se indissociável das dinâmicas de poder que estruturam o Sistema Internacional, particularmente quando operacionalizadas no campo educacional.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Evelyn V. Formação de pedagogos na educação a distância no Brasil - período de 1990-2018: uma análise contra-hegemônica a partir da Pedagogia Histórico-Crítica. **Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ensino) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2021.** Disponível em: <<https://tede.unioeste.br/handle/tede/5722>>.

ARAÚJO, Ana L.; ROSA, Vítor. A OCDE e a governação global da educação: como o PISA se está a transformar num programa de 'big science'. **Revista Lusófona de Educação**, 56, n.56, 2022.



DA SILVA, Maria A.; FERNANDES, Edison F. O projeto educação 2030 da OCDE: uma bússola para a aprendizagem. **Revista Exitus**, 9, n. 5, 2019. 271–300

GUIMARÃES, Feliciano D. S. A autonomia burocrática das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. **Contexto Internacional**, 34, 2012. 255-310.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and interdependence revisited. **International organization**, v. 41, n. 4, p. 725-753, 1987.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and interdependence. **Survival**, v. 15, n. 4, p. 158-165, 1973.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.

MARTIN, Lisa L.; SIMMONS, Beth. International Organizations and Institutions. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth **Handbook of International Relations**. [S.l.]: Sage Publications Inc, 2013. Cap. 13, p. 326-35.

OLIVEIRA, Ivan T. M.; THORSTENSEN, Vera H. Multilateralismo comercial em xeque: que regulação do comércio internacional no século XXI? **Boletim de Economia e Política Internacional**, 2011.

PEREIRA, João M. M. Banco Mundial: concepção, criação e primeiros anos (1942-60). **Varia história**, 28, n. 47, junho 2012. 391-419

PRONKO, M. O Banco Mundial no campo internacional da educação. In: PEREIRA, J. M. M. P.; PRONKO, M. **A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014. p. 89-112.

SELLAR, Sam; LINGARD, Bob. The OECD and Global Governance in Education. **Journal of Education Policy**, 28, 2013. 710–725.



TOUSSAINT, Éric. **História Crítica do Banco Mundial**. Editora Movimento, Porto Alegre, 2021.

WOODWARD, Richard. The organisation for economic cooperation and development. **New Political Economy**, 9, 2004. 113–127.

WOODWARD, Richard. **The organisation for economic co-operation and development (OECD)**. Routledge, 2009.