

# O BANCO MUNDIAL E O COMBATE À POBREZA NO NORDESTE: o caso da Paraíba

*Flávio Lúcio Rodrigues Vieira\**

## INTRODUÇÃO

O artigo analisa como, a partir do financiamento de projetos de desenvolvimento, as agências internacionais interferem não apenas nas proposições, mas na execução, nos objetivos e na própria lógica desses projetos. No caso em tela, analisaremos o *Projeto Cooperar* (Projeto de Combate à Pobreza Rural do Estado da Paraíba), que conta com financiamento do Banco Mundial.

O *Projeto Cooperar* é parte de um programa mais amplo do Banco Mundial, de combater à pobreza rural no Nordeste, o *Northeast Rural Poverty Alleviation Program* – Programa de Alívio da Pobreza Rural no Nordeste –, e está plenamente articulado às novas estratégias dessa instituição, delineadas a partir do objetivo de combater a pobreza através do estímulo à participação das populações locais na definição dos investimentos do Estado.<sup>1</sup>

\* Doutor em Sociologia, pela UFPE. Professor do Departamento de História e da Pós-Graduação em História e Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Rua João Cabral de Lucena, n.º320/503 – Bessa – João Pessoa, PB Cep:58035-105. flavioluciov@uol.com.br

<sup>1</sup> O Projeto Cooperar tem seus similares no Nordeste. Na Bahia, é denominado Produzir, no Ceará, São José, em Pernambuco, Prorural, no Maranhão, Prodim, em Sergipe, Santa Maria; nos outros estados do Nordeste, ele é designado como Projeto de Combate à Pobreza Rural.

Nossa análise tem por base documentos produzidos pelo Banco Mundial e pelo órgão do Governo da Paraíba responsável pela execução do *Projeto Cooperar*. Acreditamos que seu exame permite constatar uma ampliação das limitações não apenas do Estado nacional brasileiro, mas também das esferas de poder subnacionais, de elaborar projetos de desenvolvimento fundados em estratégias nacionais e (ou) regionais. Essas estratégias foram abandonadas por orientações pautadas pelos localismos e, portanto, fragmentárias, que se originam por dentro de instituições externas, a exemplo do Banco Mundial, cuja explicitação é apresentada em projetos como o que aqui vamos analisar.

Essas proposições estão em estrita consonância com o novo paradigma de desenvolvimento sustentável, introduzido no Nordeste desde 1994, depois da conclusão do *Projeto Áridas* (Brasil, 1994), e reafirmadas, a partir de 1995, com a elaboração, de planos de desenvolvimento sustentável pelos governos estaduais dessa Região (Vieira, 2004). Não cabe aqui discutir esse processo, apenas indicar que as propostas esboçadas são declaradamente defendidas pelo Banco Mundial e

se inserem no amplo quadro de reestruturação do Estado que ocorre desde então, no Brasil e no Nordeste.

Tais características se revelam, em primeiro lugar, no que se refere ao problema do combate à pobreza. No *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, de 1990 (Banco Mundial, 1990), que teve a pobreza como tema central, foram esboçadas estratégias para combatê-la, tendo como objetivo principal declarado a criação de oportunidades econômicas para a geração de renda. Para o Banco Mundial, é isso que justifica a proposta de desenvolvimento sustentável, como foi explicitado, dois anos depois, no relatório sobre desenvolvimento mundial, de 1992, cuja temática focalizava as relações entre *desenvolvimento e meio ambiente* (Banco Mundial, 1992, p.1). Nesse documento, foram retomados os argumentos acerca do crescimento populacional, abordagem habitual nos anos 1970, especialmente após a publicação do célebre relatório do Clube de Roma, intitulado *Limites do crescimento* (Meadows *et al.*, 1978), com seus impactos sobre o desenvolvimento econômico agora já ajustados à nova conjuntura de hegemonia neoliberal.

Nos anos 1990, as análises foram redirecionadas para um outro limite do crescimento econômico, a pobreza, segundo o Banco Mundial, a principal geradora da degradação ambiental (Banco Mundial, 1992, p.28-31). Dessa forma, é possível inferir que, para o Banco Mundial, a pobreza se configura como a variável principal que explica o crescimento dos problemas ambientais, o que nos permite concluir sobre quem são os grandes responsáveis pelos problemas ecológicos atuais. Por isso, para o Banco Mundial, “o alívio da pobreza é tanto um imperativo moral como um requisito prévio indispensável para chegar a sustentabilidade ambiental. Os pobres são ao mesmo tempo *vítima* e *agente* da degradação do meio ambiente” (1992, p.32). Ao mesmo tempo, afirma que “há uma sinergia considerável entre o alívio da pobreza e a proteção do meio ambiente.” (p.34). Assim, o desenvolvimento sustentável deve compatibilizar crescimento econômico, combate à pobreza e preservação ambiental, e a estratégia pro-

posta é dirigida especificamente para os países “em desenvolvimento” (Banco Mundial, 1992).

Nos relatórios de 1990 e 1992, conjugaram-se dois pontos centrais que constituirão o fundamento da estratégia de desenvolvimento proposta pelo Banco Mundial para os países “em desenvolvimento” e que determinarão a lógica dos programas financiados pelo BIRD a partir da década de 1990: combate à pobreza e desenvolvimento local. Assim, a relação entre sustentabilidade ambiental e desenvolvimento só pode se realizar pelo combate à pobreza. Ressalte-se também que o elemento central da estratégia de desenvolvimento sustentável é a participação das comunidades locais:

Os enfoques baseados na participação têm três vantagens principais: a) permitem aos planejadores compreender melhor os valores, os conhecimentos e a experiência da população local; b) ajudam a ganhar o respaldo da comunidade quanto aos objetivos dos projetos e a assistência comunitária para a execução ao nível local, e c) podem ajudar a resolver os conflitos com respeito ao uso dos recursos (Ibid., 99).

Não é à toa, portanto, que combate à pobreza e desenvolvimento local aparecem como verdadeiras panacéias nas discussões e nos projetos de desenvolvimento desde então, sendo que ambos os termos são partes essenciais do conceito de desenvolvimento sustentável. No entanto, a transição para a hegemonia dessas idéias e práticas durou pelo menos duas décadas até que elas aparecessem na forma como se apresentam hoje.

Tendo em vista tais mudanças, consideramos fundamental recuperar o modo como as políticas para o Nordeste evoluíram dos anos 1970 aos 1990, sem deixar de levar em conta as transformações ocorridas no Estado e na economia brasileira. Assim, acreditamos que ficará mais claro o sentido das mudanças ocorridas e o estado em que se encontram as políticas de desenvolvimento no Nordeste, hoje centradas no combate à pobreza e no desenvolvimento local.

## DO POLONORDESTE AO PROJETO ÁRIDAS: dos pólos de desenvolvimento ao desenvol- vimento local

A Sudene, criada em 1959, foi a instituição que ajudou a consolidar o processo de integração do Nordeste ao mercado nacional e coordenou as ações do Estado brasileiro na região, sendo, portanto, o principal instrumento da modernização econômica e social do Nordeste. A sua constituição é resultado das preocupações desenvolvimentistas predominantes à época, e, sem dúvida, é a expressão mais bem acabada de um pensamento que se tornou ação, nascido sob a influência do desenvolvimentismo brasileiro e, em grande medida, da obra de Celso Furtado.

No início dos anos 1970, uma nova estratégia de desenvolvimento foi elaborada, e o papel da Sudene foi redefinido, com a perda de sua autonomia relativa para formular as políticas de desenvolvimento regional. Quando foi criada, a Sudene era vinculada diretamente à Presidência da República. A partir de 1972, a estratégia de desenvolvimento regional brasileiro passou a ficar atrelada à estratégia dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Desde então, tais definições foram concentradas no Ministério do Planejamento. A nova estratégia tinha por base a criação de condições para a intensificação do processo de integração inter-regional, através do Plano de Integração Nacional (PIN), que concentrou suas ações na construção de rodovias, como foi o caso da Transamazônica, além do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte-Nordeste (Proterra). O objetivo desse Programa era favorecer o deslocamento dos “excedentes” populacionais, especialmente nordestinos, para a nova fronteira agrícola localizada no Norte e no Centro-Oeste, procurando, com isso, diminuir as pressões decorrentes da grande concentração de terras na região, para preservar a secular estrutura fundiária do Nordeste.

Essas redefinições começaram a se conformar no I PND (1972-1974), que representou uma mudança na concepção do papel da agricultura no

desenvolvimento econômico do país, com reflexos diretos sobre a questão agrária, por dois aspectos. O primeiro, é o abandono de uma concepção que tinha na resolução do problema agrário a via para a modernização das estruturas sociais do Nordeste (e do Brasil); e o segundo, a substituição da estratégia de desenvolvimento regional global por uma estratégia de pólos de desenvolvimento. Para Gonçalves Neto (1997), a estrutura fundiária, pela primeira vez, deixa de ser apresentada como um dos gargalos do processo de desenvolvimento nacional, abolindo-se a *reforma agrária* como elemento estratégico das políticas de desenvolvimento. Com o Proterra, por exemplo, pretendeu-se viabilizar a agricultura nordestina, estimulando a racionalização da sua estrutura agrária com a introdução de novas tecnologias, com ênfase na irrigação.

Em 1974, o Governo Federal lançou o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste, o Projeto Sertanejo. Esse Projeto era dirigido no sentido de estimular o desenvolvimento das áreas secas do Nordeste. Quanto ao Polonordeste, antes de qualquer coisa, é relevante reconhecer que esse projeto é a expressão mais bem acabada da nova estratégia de desenvolvimento regional, pois se volta para a concentração dos investimentos em determinados espaços considerados estratégicos (Valle, 1977), expressando, como seu próprio nome indica, uma estratégia de criação de “pólos de desenvolvimento” regionalmente articulados. Por outro lado, ele representa uma inflexão decisiva da estratégia de desenvolvimento rural, cujo delineador mais importante é o Estado.

Essa abordagem tem um lastro teórico. A teoria dos pólos de desenvolvimento foi originalmente elaborada por François Perroux, nos anos 1950, no caloroso debate sobre desenvolvimento econômico e social, que perpassou aquela década e as duas seguintes. Em um sentido mais amplo, segundo essa teoria, a economia capitalista tenderia a produzir pólos que se constituiriam a partir da localização de indústrias num determinado es-

paço econômico, as quais desempenhariam uma força centrípeta na atração de novos investimentos (Perroux, 1974). Esses pólos estabeleceriam relações com outros espaços polarizados através da estruturação de sistemas de transportes e comunicações, estruturando eixos de desenvolvimento. Procurava-se, com os investimentos nas áreas delimitadas, produzir efeitos irradiadores na economia regional.

É conveniente lembrar aqui a reverberação dessas formulações no âmbito do planejamento regional na década de 1990, especialmente nas primeiras elaborações do governo de Fernando Henrique Cardoso sobre um projeto de desenvolvimento sustentável para o Nordeste, aspectos que analisamos em outro lugar (Vieira, 1997). Uma outra permanência que se mostra presente nas elaborações sobre desenvolvimento sustentável diz respeito à diferenciação que Perroux faz entre *crecimento* e *desenvolvimento*. Para Perroux, o fundamento do desenvolvimento “é a combinação de mudanças sociais e mentais de uma população que a tornam apta a fazer crescer, cumulativamente e de maneira durável [diz-se hoje *sustentável*] seu produto real, global” (Perroux, *apud* Andrade, 1973, p.55). Ou seja, o desenvolvimento exprime um avanço que transcende os dados materialmente verificáveis, econômicos, expressando mudanças culturais, sem as quais sua reprodução se torna inviável. O desenvolvimento tem um impacto mais homogêneo na sociedade, ao passo que “o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia.” (Perroux, 1967, p.164).

Rigorosamente, está nessa ação planejada o resultado mais visível da economia nordestina contemporânea.<sup>2</sup> Os pólos de desenvolvimento lograram alcançar expressivos níveis de crescimento de produtividade e incremento tecnológico, mas os efeitos propagadores esperados para o restante

da economia regional – objetivo do Polonordeste (Valle, 1977, p.20) – pouco se fizeram sentir. Ao contrário, as desigualdades espaciais foram mantidas e, em muitos casos, até aprofundadas, quando não recriadas, e agravou-se a concentração de renda. Um caso paradigmático é o dos programas de colonização criados pela Codevasf, no Vale do São Francisco, que acabou por colocar o controle das terras destinadas à fruticultura nas mãos de grandes empresas e de famílias tradicionais, principais beneficiárias dos programas de irrigação (Da Silva, 1989).

O Polonordeste funcionava da seguinte maneira: os técnicos do projeto dividiam a região em áreas geográficas, que recebiam ações planejadas setorialmente (estradas, educação, saúde, saneamento, assistência técnica, comercialização), tendo em vista as deficiências para o crescimento. No trecho citado a seguir, Antônio Rocha Magalhães (2000) – técnico do Ministério do Planejamento nos anos 1970, Secretário de Planejamento do Governo do Ceará (1987-1990), coordenador do *Projeto Áridas* (1993-1995) e assessor principal do Banco Mundial para o Brasil desde 1996 – analisa as limitações da estratégia do Polonordeste.

A estratégia DRI [Desenvolvimento Rural Integrado] tinha lógica, mas dependia de um arcabouço institucional avançado, o que não se encontra em áreas atrasadas. Aí havia uma contradição em termos. Como cada ação deveria ser executada pela instituição setorial respectiva – por exemplo, a assistência técnica pela Agência Governamental de Assistência Técnica (na época, a Embrater, no âmbito federal, e a Emater, no estadual) – acabava-se com uma impossibilidade de coordenação de um grande número de agências. Quando recebia os recursos, a Emater preferia utilizá-los nas suas próprias prioridades setoriais. E quando os utilizava na mesma região, o faziam num tempo diferente do das demais agências. Quando o projeto dava certo, a Emater tinha o mérito. Quando não dava, era o PDRI. Além do mais, a maior parte dos recursos era utilizada na burocracia das agências executoras. Cerca da metade, apenas, era aplicada em ações finais e, como visto acima, não havia a integração desejada pelos planejadores. O arcabouço institucional era complicadíssimo. Além das inúmeras agências estaduais, havia a coordenação regional na Sudene, a coordenação nacional no Ministério do Interior, a supervisão no Ministério do Planejamento e no Ipea (Magalhães, 2000, p.2-3).

<sup>2</sup> Para uma análise global dos resultados das ações do Estado brasileiro no desenvolvimento econômico e social do Nordeste desde a criação da Sudene, ver Araújo (1995).

A análise acima indica que o principal problema dos planos de desenvolvimento integrado era a centralização da burocracia estatal no controle das definições de investimentos e liberação de recursos. Essa crítica à burocratização do Estado evoluirá, nos anos 1990, como veremos, para uma pregação contra a presença reguladora do Estado, elemento justificador das políticas de desenvolvimento local. Numa análise retrospectiva e tendo em vista as preocupações atuais do Banco Mundial, torna-se relevante também ressaltar, na análise acima, a estratégia de racionalização do uso dos recursos, que justifica tanto a neutralização do Estado no controle das políticas de desenvolvimento – o que é considerado fator de desperdício –, bem como a redução do seu papel, até então intransferível, de organizar o espaço nacional e regional. Esse dois aspectos, juntos, ajudam a legitimar uma ideologia que valida um comportamento político aparentemente despolitizado dos dirigentes estatais, que não têm mais função de criação e elaboração estratégica, a não ser a reprodução de um modelo cujas diretrizes já estão previamente delineadas.

Não era esse o caso nos anos de 1970, já que os governos militares ainda controlavam com certa rigidez a ação do Estado no desenvolvimento econômico.<sup>3</sup> Mas, é possível dizer que o Polonordeste representa um embrião das futuras políticas do Banco Mundial. Na segunda metade da década de 1970, o Banco Mundial inicia sua atuação no financiamento de projetos de desenvolvimento rural, vinculado ao Polonordeste. Em 1978, por exemplo, o Estado de Paraíba obteve financiamento para o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Brejo Paraibano (World Bank,

<sup>3</sup> Para corroborar tal afirmação, é suficiente observar as linhas de financiamento do Banco Mundial na década de 1970. Nota-se que as políticas do Banco atendiam à exigência de relativa autonomia do Estado brasileiro nas definições de suas próprias políticas, centradas ainda em uma estratégia de desenvolvimento industrial. Nos anos 1970, por exemplo, o Banco Mundial chegou a financiar um Projeto de Crédito Industrial do Nordeste no valor de US\$ 25 milhões (Esplar, 2004). Linhas de crédito desse tipo são inexistentes atualmente, porque políticas de incentivo à industrialização não são apenas desestimuladas; elas são totalmente descartadas, restando apenas a chamada guerra fiscal entre os estados, principalmente os nordestinos.

1987). A participação do Banco Mundial no financiamento de projetos voltados para o desenvolvimento rural, no fim da década de 1970 e meados da década de 1980, foi fundamental para aperfeiçoar os mecanismos de atuação do Banco no Brasil. Essa estratégia, centrada no desenvolvimento rural, que posteriormente “evoluiu para o combate à pobreza” (Magalhães, 2000), será fundamental para consolidar a forma de atuação do BIRD nos anos 1990.

A experiência que o Banco Mundial acumulou desde então resultará numa nova estratégia de desenvolvimento para o Nordeste, que combina estratégias cada vez mais “globais”, isto é, adaptadas às estratégias dos países desenvolvidos. Segundo Chesnais, essa mudança pode ser explicada quando, a partir dos anos 1980, o *investimento externo direto* foi drasticamente reduzido para muitos países periféricos, o que fez com que as políticas de combate à pobreza passassem a ocupar um lugar cada vez mais central nas estratégias de desenvolvimento para instituições como o Banco Mundial. Ao mesmo tempo em que o combate à pobreza ganhava centralidade, “o tema do desenvolvimento foi colocado em surdina” (Chesnais, 1996, p.313). Ou seja, a crise da década de 1980, ocasionada, em grande medida, devido aos crescentes impactos do endividamento externo, cujos reflexos desagregadores sobre o Estado desenvolvimentista no Brasil foram ressaltados por vários autores, entre os quais citamos Fiori (1994), constitui um campo aberto para a implementação de novos modelos de ascendência neoliberal. Segundo o próprio Banco, o enfoque mudou nas últimas décadas, deslocando-se dos projetos de infraestrutura “para um paradigma mais abrangente de desenvolvimento, contando com a colaboração dos governos federal, estadual e municipal”, associado também ao significativo apoio dado a projetos de “reformas políticas e institucionais”, ou seja, de reforma do Estado. No plano da ação econômica, o “enfoque recente tem sido nas reformas dos setores fiscal, financeiro, elétrico, ambiental e de desenvolvimento humano” (Banco Mundial, 2004, p.1-3). É relevante observar, ainda, a crescente par-

ticipação das agências externas no financiamento de políticas públicas. No caso do BIRD, a participação dessa instituição já representa 12% de todos os investimentos públicos no Brasil. “Os empréstimos do Banco Mundial, que compõem uma grande parcela do investimento público brasileiro, estão altamente concentrados na redução da pobreza e no financiamento de programas destinados à região Nordeste” (2000, p.4). Com um volume tão expressivo de empréstimos, e não sendo o BIRD uma entidade de propósitos humanitários, os “cuidados” em preservar a capacidade do país de continuar a pagá-los, para continuar a recebê-los, são incluídos entre as ações de apoio do Banco, especialmente em momentos de crise financeira:

Desde a eclosão da crise em diversas economias de mercado emergentes, em meados de 1997, o Banco Mundial vem identificando outras áreas nas quais o seu apoio pode ser mais útil ao Brasil. Como parte desse esforço, *preparou análises e recomendações sobre ajuste fiscal através de reformas estruturais e apoiou as autoridades federais para garantir que a austeridade fiscal e o desaquecimento econômico não tivessem um impacto desproporcional nas populações mais vulneráveis.* (2004, p.3-4, grifos nossos)

Como já salientamos, a conjuntura da década de 1980 foi marcada pela crise da dívida e pelo conseqüente esgotamento do chamado Estado desenvolvimentista no Brasil. Esse fato é essencial para se entender o aumento da ingerência dos organismos financeiros multilaterais nas estratégias de desenvolvimento nacional. É significativo também lembrar que os anos do governo do presidente José Sarney são de transição e marcados por forte crise econômica e descontrolo inflacionário. Os financiamentos de organismos como o Banco Mundial, devido a limitações financeiras causadas pelo comprometimento fiscal com o pagamento dos serviços da dívida, acabaram constituindo uma necessidade para a preservação do modelo que estava sendo gestado. A presença das agências de financiamento externo (BIRD e BID) nas políticas de desenvolvimento no Nordeste, desde então, se tornará cada vez mais visível, especialmente a partir do início da década de 1990, momento decisivo de reorientação e adesão do Esta-

do brasileiro às políticas de liberalização econômica e de reforma.

Dados sobre empréstimos do BIRD e do BID para financiamento de projetos desenvolvidos no Nordeste podem evidenciar o que foi dito acima. Na década de 1970, por exemplo, o valor dos empréstimos dos dois bancos para o Nordeste não alcançou os US\$ 330 milhões. Esses valores quase quadruplicaram na década de 1980, indo a pouco mais de US\$ 1,3 bilhão, e a mais de 1,6 bilhão na década seguinte. Até 2004, esses valores já alcançavam os US\$ 648 milhões (Esplar, 2004). Ou seja, de um total de US\$ 2,36 bilhões em empréstimos liberados entre 1970 e 2004, apenas 13,9% (US\$ 329 milhões) foram liberados na década de 1970.

A nova estratégia do Banco Mundial acompanha as redefinições que ocorreram nos organismos internacionais na década de 1980, como já tivemos a oportunidade de demonstrar em outro trabalho (Vieira, 2004), no transcurso dos debates sobre a nova estratégia de desenvolvimento para os países “em desenvolvimento”, que viria a ser conhecida como *desenvolvimento sustentável*. Ao longo dos anos 1980, acontecimentos importantes no âmbito da redefinição das estratégias mundiais dos organismos internacionais terão impactos sobre as definições das políticas de desenvolvimento no Brasil, enquanto, como vimos, aumentava a participação das agências externas no financiamento dessas políticas. Em 1988, por exemplo, o tema central do *Relatório sobre Desenvolvimento Mundial*, do Banco Mundial foi a problemática das finanças públicas. Nesse documento, há a defesa de uma prática que viria a se tornar corrente no Governo Federal a partir de 1995, o *superávit primário*: “Para solucionar tais questões [de políticas fiscais inadequadas] é quase sempre necessária uma combinação de cortes de despesa pública e aumento da receita adicional, o que libera recursos para as exportações e para o serviço da dívida” (1988, p.1). Além disso, tal documento define com precisão o componente fundamental da nova estratégia, que ali é chamado de “descentralização da autoridade sobre a despesa e a receita”, o que, mais tarde, se convencionará chamar, nos documentos dessas

agências, de *desenvolvimento comunitário*, esboçado sobre uma oposição entre as escalas local e nacional: “... daí a criação de governos locais que sejam receptivos aos desejos de seus cidadãos e não meros instrumentos do governo central.” (1988, p.169).

Para consolidar essa transição, que dura um pouco mais de uma década, três iniciativas devem ser destacadas. No início dos anos 1980, foi criado o Programa de Desenvolvimento Rural do Nordeste, que gerou, em 1985, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP).<sup>4</sup> O PAPP foi criado no dia 1º de abril de 1985 e tinha como preocupação “diminuir o grau de pobreza” na zona rural (Sudene, 1990, p.2), ainda se enquadrando, pelo menos até 1993, na categoria de programa de desenvolvimento rural. Depois, será redefinido no âmbito da nova estratégia centrada nas duas linhas mestras das políticas do BIRD hoje: *desenvolvimento comunitário* e *alívio à pobreza*.

Em 1991, foi criada, no Congresso Nacional, a Comissão Especial Mista sobre *Desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro*, cujo objetivo foi fazer um balanço das ações do Estado no desenvolvimento regional e propor ações que superassem os “desequilíbrios” regionais. Essa comissão – que teve entre seus assessores técnicos o cearense Antônio Rocha Magalhães, futuro coordenador do *Projeto Áridas* e foi presidida pelo Senador cearense Beni Veras, que seria Ministro do Planejamento do Governo Itamar Franco e comandaria a conclusão do *Projeto Áridas*, que abordaremos a seguir – produziu um relatório final cujas conclusões gerais apontavam para a necessidade de uma reorientação estratégica para o desenvolvimento regional. O relatório, entre outras coisas, analisou as causas dos *desequilíbrios* regionais no Brasil e propôs, como saída, a superação das noções tradicionais de desenvolvimento regional, influenciadas ainda àquela época pela visão do GTDN, e a adoção de um novo modelo orientado pelas novas concepções de desenvolvimento que estavam em pleno amadurecimento e que atendi-

<sup>4</sup> Uma descrição do PAPP será feita mais adiante.

am pelo nome de “desenvolvimento sustentável”. O documento incorpora as críticas às políticas desenvolvimentistas, esboçando uma concepção de Estado e de regulação econômica de nítida ascendência neoliberal, ao defender a aplicação de medidas como ajuste fiscal, abertura externa, desregulamentação da economia, desestatização, além da descentralização e da “delegação de competências” à sociedade (Brasil, 1993, p.32-33).

Em seguida à aprovação do relatório da Comissão Especial Mista sobre *Desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro*, foi criado, em 1993, o *Projeto Áridas*, cuja missão era “elaborar” um novo modelo de desenvolvimento para o Nordeste. A definição que se segue está contida na contracapa do documento final desse Projeto:

O PROJETO ÁRIDAS é um esforço colaborativo dos Governos Federal, Estaduais e Entidades Não-Governamentais, comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável no Nordeste. O Áridas conta com o apoio financeiro de Entidades Federais e dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia, particularmente através de recursos do segmento de Estudos do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor - PAPP, oriundo do financiamento do Banco Mundial. A execução do Áridas se dá no contexto de cooperação técnica e institucional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura - IICA e os Estados, no âmbito do PAPP (Brasil, 1994, p.2).

Para o *Projeto Áridas*, um dos pontos que distinguem o novo modelo (desenvolvimento sustentável) do anterior (desenvolvimentista) diz respeito à compreensão do desenvolvimento como um “processo global”, um chavão usado pelos novos técnicos já plenamente integrados à nova estratégia, para dizer que a visão desenvolvimentista era *economicista* e exclusivamente voltada para o crescimento econômico. Especificamente, para o *Projeto Áridas*, o combate à pobreza e a participação da sociedade justificam a própria elaboração da nova estratégia, que pressupõe uma integração das ações políticas, da gestão e do controle social e exige uma adequação institucional à nova estratégia, coerente com a “concepção que preside o Projeto Áridas”, cuja orientação se vincula às “novas tendências e concepções relativas ao Estado e às

suas relações com a sociedade”, com a “redefinição dos papéis e funções das esferas públicas e privadas.” (1974, p.174-175). É nesse contexto de redefinições estratégicas que se verifica uma adesão generalizada por parte dos governos estaduais nordestinos ao novo paradigma de desenvolvimento, a partir de 1995, com a adoção de planos estaduais de desenvolvimento sustentável que seguem o modelo proposto pelo *Projeto Áridas* e que têm, no combate à pobreza, o objetivo justificador de toda a política de desenvolvimento (Vieira, 2004).

### A ORIGEM DOS PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA NO NORDESTE

Um caso significativo, que nos ajudará a entender elementos dessa transição, é o da Paraíba. O primeiro contrato de empréstimo entre o Governo da Paraíba e o Banco Mundial, que daria origem ao *Projeto Cooperar*, o 2860/BR (Brasil/BIRD, 1987), foi realizado durante a gestão do então governador da Paraíba, Tarcísio Burity (1987-1990), no valor de US\$ 60 milhões. O programa, elaborado fora dos cânones que iriam prevalecer nos anos 1990, nos três primeiros anos, dirigiu suas ações prioritariamente para o financiamento de redistribuição de terras, de irrigação pública e de crédito rural (Governo da Paraíba, 1989, p.5). É importante registrar que, apesar das pretensões inscritas no projeto original, nesses três anos de execução, nenhuma família foi assentada por iniciativa do Programa, ao passo que, dos US\$ 60 milhões previstos, apenas US\$ 8,04 milhões foram executados em outros projetos (1989, p.9-11). Ainda em 1989, o contrato foi reformulado e foram abandonados definitivamente os programas de reforma agrária.

Projetos como esse representam os últimos sopros de vida da estratégia de desenvolvimento rural integrado financiada pelo Banco Mundial. Num país da importância política e econômica do Brasil, na América Latina, é salutar que as definições estratégicas esperem a consolidação de uma hegemonia ideológica, o que só acontecerá após a

eleição que ocorre em 1989, e o resultado consistirá no que o *Financial Times* chamou de *revolução intelectual/latino-americana* contra o chamado pensamento populista (Fiori, 1995, p.9).

Em 1993, o PAPP foi reformulado para se ajustar às novas concepções que estavam se delineando no âmbito do planejamento regional nordestino. Existiam vários problemas de execução do PAPP, como o “elevado saldo não desembolsado do financiamento, da ordem de US\$ 500 milhões, e dos gastos com atividades-meio, como assistência técnica, pesquisa agropecuária e administração do programa.” (Soares, 1997, p.133). Não é possível compreender essas críticas sem levar em conta as novas estratégias. Os problemas observados no âmbito da administração dos recursos destinados aos projetos de desenvolvimento e as soluções de racionalização apontadas para superá-los estão dentro do quadro das reorientações propostas e se ajustam às novas concepções de desenvolvimento regional que estavam em elaboração no interior dos estudos e proposições do *Projeto Áridas*.

Na descrição de Soares (1997):

Na reformulação foram cancelados US\$ 146,0 milhões do empréstimo original do Banco Mundial, e foi substituída a estratégia de desenvolvimento rural integrado que o programa adotara até então. A nova estratégia baseia-se na comunidade rural, que passa a ter o direito de propor o projeto que considera prioritário, desde que seu custo não ultrapasse o valor de US\$ 40.000,00, e de receber os recursos pleiteados a fundo perdido. Em compensação, a comunidade assume a responsabilidade de implantá-lo e de mantê-lo em operação. Os projetos do PAPP podem ser implantados em qualquer área do estado, desde que haja uma associação comunitária interessada, sendo possível instalar qualquer tipo de projeto, quer seja produtivo, de infra-estrutura ou social. No desenho do programa, coube ao governo federal contratar o financiamento junto ao Banco Mundial e assumir a responsabilidade de realizar o pagamento do empréstimo. Ao Tesouro Nacional coube transferir aos estados executores do PAPP os recursos recebidos do banco e os recursos da contrapartida nacional do programa, previstos desde a celebração do contrato no Orçamento Geral da União. Os estados não têm obrigação de ressarcir a União pelos recursos recebidos. Com a reformulação de 1993, o governo federal continuou como mutuário desses empréstimos, mas a contrapartida dos recursos nacionais passou a ser obrigação dos estados e das comunidades beneficiadas. (Soares, 1997, p.133)

A implementação da nova estratégia teve duas avaliações. Uma delas, organizada pelo Governo Federal, desenvolvida por um *Grupo de Trabalho Interministerial*, que analisou as experiências da Paraíba, de Pernambuco, de Alagoas, do Rio Grande do Norte e do Ceará, concluiu que a proposta era problemática, por força da tendência à dispersão espacial das ações, à pulverização dos recursos e à possibilidade de uso político, o que colocava em risco a sua sustentabilidade. A comissão chegou a propor que fossem feitas avaliações sobre a eficiência e a eficácia dos projetos do PAPP, nos casos de propostas de prorrogação dos contratos de financiamento. A segunda avaliação foi da responsabilidade dos técnicos do Banco Mundial e da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), e concluiu pela positividade da experiência, especialmente devido ao aumento dos desembolsos do Banco.<sup>5</sup> A avaliação do BIRD acabou por prevalecer sobre a do governo brasileiro. Esse fato, por si só, é revelador sobre qual é a instância mais relevante para decidir sobre questões referentes ao desenvolvimento regional no Brasil. Se nos, contratos anteriores, a União aparecia como tomadora do empréstimo, após 1993, ela passa a ser apenas fiadora. As decisões quanto à realização de novos contratos de empréstimos serão tomadas desde então pelo

<sup>5</sup> A avaliação do Banco Mundial sobre o desempenho do PAPP, no caso da Paraíba, após a reformulação, é a seguinte: "O Estado de Paraíba empreendeu dois programas de desenvolvimento rural financiados pelo Banco [Mundial] desde 1978, no âmbito do Polonordeste (Projeto Desenvolvimento Integrado Rural do Brejo Paraibano) e do NRDP [Northeast Rural Development Program/PAPP]. O desempenho da Paraíba sob os projetos financiados pelo banco antes da reformulação de 1993 do NRDP era, em geral, consistente com o desenvolvimento rural integrado do NRDP e com a experiência de outros estados do Nordeste. [...] Na vigência do NRDP reformulado, a Paraíba teve um desempenho altamente positivo. Quase 40% de todo os subprojetos aprovados estavam sob a coordenação dos FUMACs [Conselho Municipal de Apoio Comunitário], resultado dos esforços contínuos e efetivos da Unidade Técnica, combinada com uma tradição há muito existente no estado de ação associativa, além da reestruturação de Conselhos de FUMAC ineficientes. Aproximadamente três anos após a reformulação (fins de 1993 a fins de 1996), os desembolsos de empréstimo da Paraíba alcançaram US\$ 38,0 milhões, comparado aos US\$21,4 milhões durante o período inteiro de implementação do NRDP original (de 1985 a 1993) (...) Em uma base anual, a taxa de desembolsos mais que dobrou: foi de US\$4,4 milhões antes da reformulação para US\$11,7 milhão depois dela" (World Bank, 1997, p.8).

BIRD, após solicitação dos governos estaduais e a análise da "adequação" da proposta.

Os estados da Bahia, do Ceará e de Sergipe aproveitaram a oportunidade e conseguiram, no início do segundo semestre de 1995, autorização do governo federal, por meio da Comissão de Financiamento Externo (COFIEEX), para contratarem novos financiamentos com o banco. A principal alteração dos novos contratos é que o mutuário do empréstimo passou a ser o governo estadual, cabendo à União o aval do financiamento. Esses contratos representam a continuidade dos atuais PAPPs, embora, convenientemente, sua denominação tenha sido alterada para Programa de Combate à Pobreza Rural. (Soares, 1997, p.133-134)

Não é por acaso, também, que todos os estados nordestinos, a partir de 1995, mesmo os governados por políticos considerados de esquerda, a exemplo de Miguel Arraes, em Pernambuco, cuidaram de elaborar "Planos de Desenvolvimento Sustentável", que diziam seguir as orientações do *Projeto Áridas*, e que também eram, não por acaso, as mesmas do Banco Mundial. É também em 1995, que o Governo Federal lança o programa *Comunidade Solidária*, em clara consonância com a estratégia do Banco Mundial. Segundo o BIRD:

O nível de pobreza em certos segmentos da população, particularmente no Nordeste, especialmente em suas áreas rurais, é uma preocupação elementar para a administração brasileira. Por causa da alta incidência de pobreza no Nordeste, esta região é uma prioridade nos programas de desenvolvimento. A base do esforço do Governo Federal para combater a pobreza e a fome é o programa Comunidade Solidária, lançado no início de 1995 como uma ampla estrutura para coordenar programas e projeto de combate à pobreza rural e urbana e focalizado nos municípios onde a pobreza é muito severa. A implementação é descentralizada, com ênfase para a auto-ajuda comunitária e poder local, e concentrando em quatro temas principais: desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, alimentação e nutrição, e serviços urbanos. (World Bank, 1997, p.11)

Os projetos de combate à pobreza dos estados nordestinos compõem um amplo programa de combate à pobreza no Nordeste financiado pelo Banco Mundial, o *Northeast Rural Poverty Alleviation Program*. Detentor dos recursos para empréstimos a esses estados, o Banco Mundial determina não apenas o sentido estratégico das políticas de desenvolvimento, como também a acei-

tação e legitimação dos seus conceitos e análises sobre a realidade brasileira e nordestina. O caso das políticas de combate à pobreza exprime mais um capítulo no turvo enredo do consenso gestado (pelo alto, como sempre) a respeito das alternativas no campo dos debates sobre desenvolvimento econômico e social. E isso não pode deixar de ser visto como perda de soberania a que está submetido o Estado brasileiro, visto agora, no caso aqui analisado, sob o ângulo de um dos entes federativos prisioneiros de uma armadilha que eles próprios ajudam a manter, reproduzindo-a ao aceitarem as formas de controle de suas orientações estratégicas.

O caso do Projeto Cooperar, formalmente de iniciativa do Governo da Paraíba, nos indica isso. Depois da década de 1980, a mudança na estratégia de desenvolvimento regional não foi determinada nacionalmente, isto é, sua origem não se situou no âmbito do Estado nacional brasileiro. Um dado essencial que corrobora essa afirmativa foi a transformação dos países que recebiam recursos do Banco Mundial em campo de experimentos a respeito das políticas mais adequadas de desenvolvimento a serem financiadas pelo Banco Mundial, que buscava “modelos” para serem aplicados em outros países. Nesse sentido, Antônio Rocha Magalhães, à época Secretário Executivo do Ministério do Planejamento, descreve o processo de mudança de rumo no modelo de desenvolvimento aplicado ao Nordeste a partir de 1993. Preocupada com a centralização na União – no que diz respeito à liberação de recursos de empréstimos do Banco Mundial, via PAPP, para os governos estaduais –, uma missão do BIRD propôs a organização de uma comitiva para ir ao México com o objetivo de conhecer, *in loco*, a experiência mexicana de descentralização. Magalhães compartilhava desse entendimento, defendendo que se fosse “às últimas conseqüências no processo de descentralização, afastando todo o complexo de agências governamentais que inviabilizavam o programa [PAPP]”.

Magalhães descreve o modelo mexicano

A comunidade reunida definia o que precisava fazer em primeiro lugar. Em seguida, elegia um presidente, um secretário e um tesoureiro que se

encarregariam de implementar o projeto, que era levado a um comitê municipal onde a prioridade era confirmada. Uma vez aprovado o projeto, a comunidade recebia 90% dos recursos, somava o seu trabalho (equivalente aos 10% restantes) e cuidava da implantação. Visitamos comunidades que estavam executando projetos de água potável, escolas, melhorias urbanas. Em cada lugar, não apenas se via onde e como os recursos estavam sendo aplicados, mas se sentia o entusiasmo da população beneficiada.

[...] De volta ao Brasil, iniciamos de imediato o processo de transformação. [...] O novo modelo do PAPP, implantado a partir de 1993, era totalmente descentralizado para as comunidades. A comunidade poderia tomar conhecimento do programa através de informações divulgadas pelo governo ou através de qualquer outro meio. Ela deveria reunir-se, em democracia plena, para discutir os seus problemas e suas prioridades, indicando o que desejam em primeiro lugar. Nesse processo, geralmente se destacam lideranças natas. A comunidade também deveria formar uma associação, com presidente e uma diretoria, com poderes para assumir compromissos e receber e administrar recursos. A comunidade também indicaria representantes para um Conselho Municipal, que faria a priorização dos projetos a nível do município (2000, p.5-6).

A partir de 1995, o novo modelo ganha a forma que tem nos dias de hoje, evoluindo para uma quase completa autonomização frente às várias esferas de governo, embora mantendo ainda algum vínculo com os governos estaduais, através da contratação dos empréstimos e do controle que esses ainda têm sobre as Unidades Técnicas que implementam os projetos nos municípios. No entanto, os governos nordestinos não têm nenhuma intervenção quanto à concepção e os chamados “delineamentos estratégicos”, atuando muito mais como um organizador da estrutura administrativa e repassador de recursos às comunidades.

Em 1997, aproveitando essa nova leva de financiamento, o Governo da Paraíba apresenta a proposta que viria a ser denominada de *Projeto Cooperar*.

#### PROJETO COOPERAR: definições

O *Projeto de Combate à Pobreza Rural do Estado da Paraíba*, ou *Projeto Cooperar* é resultado de um contrato de empréstimo efetivado em 16 de fevereiro de 1998 entre o Governo da Paraíba e

o Banco Mundial, tendo como fiador o Governo Federal (BIRD/Governo da Paraíba, 1998, p.2). Como já afirmamos, o *Projeto Cooperar* compõe um programa mais amplo de financiamento do Banco Mundial para o combate à pobreza no Nordeste, o *Northeast Rural Poverty Alleviation Program Rural Poverty Alleviation Project* (Programa de Alívio da Pobreza Rural no Nordeste), que conta, desde 1995, com projetos financiados para os estados da Bahia, Ceará Sergipe, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Piauí (World Bank, 1997). O valor total destinado ao financiamento desse Projeto é de US\$ 80 milhões, sendo de US\$ 60 milhões a participação do Banco Mundial, US\$ 12,9 milhões a contrapartida do Governo Estadual e US\$ 7,1 milhões a participação das comunidades beneficiadas. No caso das comunidades, a contrapartida pode ser paga em dinheiro ou através da execução de mão-de-obra e produção de materiais (Governo da Paraíba, 2001, p.17). O primeiro contrato teve prazo de vigência de cinco anos, iniciado em 1998 e concluído em 2003, adentrando, portanto, o mandato de um outro governador, o que estabelece uma obrigação de continuidade, independentemente da concordância do futuro governador. Em 2003, já com um novo governador (de oposição) eleito, Cássio Cunha Lima, o contrato foi renovado por um prazo de mais cinco anos.

O *Projeto Cooperar* financia pequenos empreendimentos, cujo principal objetivo é gerar emprego, renda e infra-estrutura para comunidades pobres, através do estabelecimento de convênios realizados diretamente com associações e entidades representativas dessas comunidades. Além disso, financia projetos de eletrificação rural, construção de acessos, barragens, cisternas, aquisição de máquinas beneficiadoras de arroz e milho, processadores de frutas e leite, criação de caprinos, dessalinizadores, construção de passagens molhadas, sistemas de abastecimento d'água completos e singelos, melhoria habitacional, creches, privadas e armazéns.

Para a efetivação dos convênios e concessão de recursos, o Banco Mundial considera fundamental o envolvimento das comunidades locais

“na identificação, no planejamento, na execução e na operação de seus investimentos”, o que se traduz nos esforços de criar e fortalecer o *capital social*.<sup>6</sup> Esses princípios estão ratificados num “Manual de Operações”, uma exigência do BIRD para a assinatura do Contrato de Empréstimo (BIRD/Governo da Paraíba, 1998, p.5), que definiu regras e procedimentos para a execução do projeto.

Assim, a participação das comunidades constitui o elemento decisivo para a implementação dos objetivos do *Projeto Cooperar*. São considerados “princípios estratégicos”, nos termos do Manual de Operações do empréstimo, a “descentralização, a participação comunitária, a transparência, a legitimidade das demandas e a sustentabilidade dos investimentos conquistados pelos beneficiários.” (Governo da Paraíba, 2001, p.13). O objetivo é envolver as comunidades nos investimentos até a sua completa autonomização frente às *organizações externas*, ou seja, o Estado em suas diversas instâncias de governo.

A execução do *Projeto Cooperar* se inicia com a sua divulgação para as comunidades. Estabelecido esse contato inicial e identificado o interesse por parte da comunidade, é iniciada a fase de assessoramento e apoio, que é função da Unidade Técnica (corpo técnico indicado pelo Governo do Estado) que administra o Projeto na Paraíba. A exigência mais importante para a apresentação de projetos é que as comunidades estejam organizadas em associações comunitárias. Só assim, elas estarão aptas para a proposição de *Subprojetos Comunitários* “produtivos e sociais”, destinados à geração de infra-estrutura e de pequenos investimentos, que serão financiados quando aprovados por uma das três instâncias de decisão do Projeto Cooperar: o *Programa de Apoio Comunitário* (PAC), que financia subprojetos encaminhados pelas associações diretamente à Unidade Técnica; o *Fundo Municipal de Apoio Comunitário* (FUMAC), que financia subprojetos encaminhados pelas associações a um Conselho Municipal que administra o

<sup>6</sup> “Habilidade das pessoas em conseguir benefícios mediante a sua participação em organizações comunitárias, inclusive associações” (World Bank, 1997, p.13).

Fundo e que deve ter, na sua composição, 80% de representantes do beneficiários e 20% de representantes do poder público (o FUMAC define a ordem de prioridades baseadas nos critérios de maior carência das respectivas comunidades, e os projetos aprovados nessa instância são encaminhados à Unidade Técnica do *Projeto Cooperar* para a efetivação dos convênios); por fim, um *Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto* (FUMAC-P), que é uma experiência-piloto de descentralização total na execução do *Projeto Cooperar*, e cujos Conselhos Municipais escolhidos têm autonomia para gerir os recursos e coordenar a execução dos subprojetos, a partir de um orçamento anual elaborado pelo próprio Conselho Municipal a partir de um orçamento previamente aprovado para o FUMAC-P. O dado relevante dessa instância é que não existe a necessidade de aprovação da Unidade Técnica do *Projeto Cooperar*; cabendo a esta apenas o repasse dos recursos definidos no subprojeto (Governo da Paraíba, 2001, p.14-16).

Outro elemento central dessa estratégia é o financiamento de ações no âmbito do que é chamado de *desenvolvimento institucional*. O objetivo é desenvolver mecanismos que aperfeiçoem e consolidem as experiências de participação comunitária e mesmo de “modernização e reforma do Estado”, principalmente através de “assistência técnica” de “consultorias”. Sob o argumento de racionalização do uso dos recursos destinados a atender mais diretamente às populações pobres da Paraíba, o *Projeto Cooperar* objetiva estabelecer uma articulação direta com a população rural, sem a mediação dos diversos níveis do Estado (municipal, estadual e nacional). Por enquanto, essas instâncias são apenas repassadoras dos recursos, sob a rigorosa supervisão do Banco Mundial. É o BIRD, através dos seus técnicos, quem determina os critérios de avaliação e conduz, de maneira autônoma, a partir das estratégias do banco, o desenvolvimento do *Projeto Cooperar*, com a completa anuência das administrações estaduais. É o que demonstra a análise que faremos a seguir das avaliações realizadas pelo Banco Mundial sobre o *Projeto Cooperar*.

## O DESEMPENHO DO PROJETO COOPERAR NA AVALIAÇÃO DO BANCO MUNDIAL

O Banco Mundial procura exercer um rigoroso controle sobre os governos estaduais quanto à execução dos projetos de desenvolvimento por ele financiados. No caso do *Projeto Cooperar*, essas exigências estão previstas nos seguintes termos:

...[o Governo da Paraíba deve] preparar, sob termos de referência satisfatórios ao Banco, e fornecer, numa data 24 meses posterior à data efetiva ou quando os gastos da Conta de Empréstimo atingirem 50% do montante do Empréstimo, o que primeiro ocorrer, um relatório contendo os resultados das atividades de avaliação desempenhadas [...] sobre o avanço conseguido na execução do Projeto durante o período precedente à data do relatório, e estabelecendo as medidas recomendadas para assegurar uma execução eficiente do mesmo e os meios para atingir os seus objetivos durante o período seguinte a tal data (BIRD/Governo da Paraíba, 1998, p.9).

Diversas missões do Banco Mundial visitaram com regularidade a Paraíba para “supervisionar” a execução do *Projeto Cooperar* diretamente nas comunidades. Mas não foi só isso. Como consta nos documentos produzidos pelos técnicos do Banco Mundial que registram essas visitas, intitulados “Ajuda Memória”, essas missões se reuniram, também, com os técnicos do Projeto; em, pelo menos, duas ocasiões, foram realizadas reuniões com o Secretário de Planejamento e com o próprio Governador da Paraíba (Banco Mundial, 2002-2004, p.3). A partir de março de 2002, as visitas das missões tornaram-se mais constantes. Nessas ocasiões, os técnicos do BIRD fizeram algumas “recomendações” sobre a utilização dos recursos e uma autorização para redirecionamento de um volume maior de recursos para projetos de eletrificação rural, questão que, meses depois, será objeto de questionamento pelo Banco.

Em maio de 2002, devido à existência de um vultoso volume de recursos ainda não utilizados, foi feita uma recomendação para se promover, com a “máxima urgência”, uma profunda reorientação na forma de execução do *Projeto Cooperar*, sem a qual não estava assegurada “a continuidade do apoio do Banco Mundial a este Proje-

to” (Banco Mundial, 2002-2004, p.7). Essa “recomendação” foi feita diretamente ao governador da Paraíba na época, Roberto Paulino. O principal problema apontado, nessa oportunidade, devia-se à utilização dos recursos, especificamente no que diz respeito à baixa liberação dos recursos via instâncias do FUMAC, cujos projetos, como vimos, eram encaminhados pelas associações a um Conselho Municipal e, após aprovados, deveriam ser encaminhados à Unidade Técnica para execução. De acordo com o contrato de empréstimo BIRD/Governo da Paraíba (1998, p.16), esse tipo de modalidade de financiamento contava com recursos equivalentes a 75% dos valores provenientes do Banco Mundial, o que representava US\$ 33,2 milhões, e mais os 20% da contrapartida do Governo da Paraíba e comunidades, o que acrescentava algo em torno de US\$ 6,6 milhões. Até o fim de maio de 2002, faltando um ano para a conclusão do referido Contrato de Empréstimo, apenas US\$ 13 milhões haviam sido liberados, restando US\$ 27 milhões para serem utilizados. Por outro lado, até aquela data, quase todos os recursos (US\$ 22,78 milhões) destinados ao financiamento de projetos encaminhados pelas associações comunitárias diretamente à Unidade Técnica do Projeto Cooperar, que era indicada pelo governador, haviam sido liberados, havendo ainda novos projetos que ainda não tinham fundos assegurados.

O problema identificado pela missão do Banco Mundial tem a ver com a sua estratégia, que objetiva restringir cada vez mais a ingerência dos governos sobre as comunidades beneficiadas. Na reunião de maio de 2002, entre os técnicos do BIRD e o governador Roberto Paulino, foi acordada uma realocação de US\$ 8 milhões para a categoria PAC, visando a atender às novas liberações, ocasião em que os técnicos deixaram claro que essa seria a “última” realocação que o BIRD autorizaria (Banco Mundial, 2002-2004, p.7), o que indica que houve outras realocações, não identificadas nos registros, já que, originalmente, a categoria PAC tinha fundos correspondentes a 17,64 milhões, sendo US\$ 14,7 do Banco Mundial (BIRD/Governo da Paraíba, 1998, p.16). Pelo acordo, só haveria novas liberações via FUMAC.

Pelas análises e recomendações da missão do BIRD, fica evidente que os problemas identificados têm origem em práticas do Governo do Estado, que desconsideraram as estratégias do banco, questão que é explicitada pela exigência feita pelo Banco Mundial para que sejam respeitadas as “decisões tomadas pelos Conselhos em relação à ordem de prioridade do atendimento das demandas comunitárias”, bem como a “absoluta prioridade à liberação dos recursos do FUMAC”. Além disso, o Banco Mundial passou a exigir a ampliação de Conselhos instalados e o estabelecimento de um orçamento indicativo para eles, além de uma “ampla e intensiva divulgação do Manual de Operação”.

Entre as várias recomendações, uma chama especial atenção: o imediato encerramento da, até então, única experiência piloto do FUMAC-P, instalado na cidade de Araruna, que já comprometera, até aquela data, a quase totalidade dos recursos a ele destinados, cerca de US\$ 700 mil (Banco Mundial, 2002-2004, p.10). Lembremos que o FUMAC-P é uma experiência que visa a dar completa autonomia aos Conselhos Comunitários, sem a necessidade de aprovação e acompanhamento da Unidade Técnica. Cabe lembrar um detalhe que, nesse caso, é de suma importância: Araruna é a cidade natal e reduto eleitoral do ex-governador José Maranhão, que governou a Paraíba de 1995 a abril de 2002 e deixara o posto há pouco tempo, e em cujo governo foi assinado o contrato de empréstimo que deu origem à nova versão do *Projeto Cooperar*. Eis um belo exemplo de conflito entre *poder global e poder local*.

Uma outra recomendação chama a atenção por aparecer nas avaliações posteriores feitas pelo Banco: a presença majoritária de projetos de eletrificação rural. Das 4.426 demandas cadastradas pela Unidade Técnica até maio de 2002, 1.814 (41%) foram de eletrificação rural. Dos 1.826 projetos que tinham financiamento, 1.805 (99%) eram de infraestrutura e, desses, 65% eram de eletrificação rural, enquanto os chamados subprojetos produtivos e sociais, que financiavam atividades econômicas e benfeitorias comunitárias, representavam apenas 4,7% da demanda e 0,8% dos financia-

mentos. A missão do banco viu, nesse descompasso entre a demanda (41%) e o atendimento (65%), um direcionamento orientado pelas prioridades estabelecidas não pelas comunidades, mas pelo Governo do Estado (Banco Mundial, 2002-2004, p.4).

Nas avaliações seguintes, realizadas em agosto, setembro e novembro de 2002, as missões do BIRD constataram que as recomendações feitas em maio estavam sendo cumpridas, tendo sido ampliado o número de convênios via FUMAC, com a ampliação do número de experiências de autonomia gerencial e financeira via FUMAC-P, que passou de um para 17, com 18 subprojetos com financiamentos liberados. A experiência de Araruna já havia sido cancelada em maio. Além disso, constatou-se a ampliação do financiamento de subprojetos produtivos e sociais, que obtiveram 153 aprovações, mais de 50% do total de projetos (299).

Em junho de 2004, já no novo governo eleito em 2002, foi realizada uma supervisão que teve como objetivo avaliar o desempenho geral do *Projeto Cooperar*, já que o contrato de empréstimo se encerrara, e o novo governo pleiteava uma renovação. Os números dessa avaliação são os seguintes: 3.200 subprojetos financiados, 27% além da meta estabelecida em 1998, beneficiando 113 mil famílias, nos 222 municípios do estado, através de 2.600 associações e 220 Conselhos do FUMAC. Dos 3.200 subprojetos, 1.400 foram de eletrificação rural, 1.180 de abastecimento de água (incluídas 224 cisternas domiciliares), 226 melhorias sanitárias (Banco Mundial, 2002-2004, p.1-6). Mesmo com os problemas verificados (e corrigidos), os técnicos do BIRD consideraram que a execução da estratégia não fora comprometida. O contrato foi renovado por mais 5 anos.

## CONCLUSÃO

Nos últimos anos, a categoria “pobreza” ganhou *status* de centralidade no discurso das agências internacionais. Isso pode ser observado nos relatórios anuais sobre desenvolvimento produzidos pelo Banco Mundial, e se concretiza com a

abertura de créditos para países “em desenvolvimento”, destinados a financiar políticas de combate à pobreza. Como já chamamos a atenção, foi o *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*, de 1990 (Banco Mundial, 1990), que estabeleceu o marco dessa nova estratégia. Nesse sentido, 1990 é o ano-base de uma ação que deve durar 25 anos e de onde se parte para se alcançar os “Objetivos do milênio”, traçados pelo ONU. Entre esses objetivos, o combate à pobreza figura em primeiro lugar.<sup>7</sup> Tanto que as metas da ONU representam, segundo o representante do PNUD e coordenador da ONU no Brasil, *Carlos Lopes*, um inédito “consenso internacional perante a luta contra a pobreza” (PNUD, 2006).

Neste artigo, analisamos o *Projeto Cooperar*, que compõe uma política de combate à pobreza formalmente da iniciativa de um estado nordestino, a Paraíba. Tal Projeto é um exemplar de um amplo programa de combate à pobreza no Nordeste, financiado pelo Banco Mundial, o *Northeast Rural Poverty Alleviation Program* – Programa de Alívio da Pobreza Rural no Nordeste. Detentor dos recursos para empréstimos a esses estados, o Banco Mundial determina não apenas o sentido estratégico das políticas de desenvolvimento, como a aceitação e a legitimação dos seus conceitos e análises sobre a realidade brasileira e nordestina. O caso das políticas de combate à pobreza exprime mais um capítulo no turvo enredo do consenso gestado (pelo alto, como sempre) a respeito das alternativas no campo dos debates sobre desenvolvimento econômico e social. E isso não pode deixar de ser visto como perda de soberania do Estado brasileiro, visto agora, no caso aqui analisado, sob o ângulo de um dos entes federativos prisioneiros de uma armadilha que eles próprios (os estados nordestinos) ajudam a manter, reproduzindo-a ao aceitarem as formas de controle e orientações estratégicas de agência de financiamento externas.

Como vimos, a partir de 1995, o novo modelo ganha a forma que tem nos dias de hoje, evoluindo para uma quase completa autonomização

<sup>7</sup> “Meta 1 - Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar PPC por dia” (PNUD, 2006).

frente às várias esferas de governo, mantendo ainda algum vínculo com os governos estaduais, através da contratação dos empréstimos e do controle que eles ainda têm sobre as Unidades Técnicas que implementam os projetos nos municípios. No entanto, como demonstramos no caso do *Projeto Cooperar*, o governo paraibano não tem intervenção alguma quanto à concepção e os chamados delineamentos estratégicos, atuando muito mais como um organizador da estrutura administrativa e repassador de recursos às comunidades. Os dois casos aqui apresentados deixam claras essas limitações políticas e constituem evidências nítidas da interferência do Banco Mundial em assuntos internos do governo paraibano. O primeiro diz respeito à prioridade dada pelo Governo da Paraíba à aprovação e liberação de recursos para projetos de eletrificação rural. Ora, parece-nos óbvio que qualquer iniciativa que deseje promover o “desenvolvimento comunitário”, nos seus vários níveis, deve prover essas comunidades de um bem essencial, que é o acesso à energia elétrica, o que lhes permitiria dar “sustentabilidade” a seus empreendimentos, bem como obter uma melhor qualidade de vida. Pois bem: como vimos, o Banco Mundial vetou essa prioridade, defendendo uma maior diversificação das ações, para atender às reivindicações das comunidades e não à estratégia do Governo do Estado. Trata-se, diria um liberal, de uma racionalização do uso dos recursos escassos, diante das ilimitadas necessidades dessas comunidades. Como não há recursos para tudo, que as comunidades façam suas próprias escolhas. O nítido direcionamento estabelecido pelo governo paraibano na aprovação e liberação de recursos para projetos de eletrificação rural constituiu interferência indevida, e o Banco Mundial forçou a suspensão do procedimento, com a devida anuência do Governo da Paraíba.

Além disso, parece claro que, com essa ação, o Banco Mundial procura manter coerência com as referências teóricas, políticas e ideológicas estabelecidas. A atitude descrita acima válida a pedra de toque conceitual dos elaboradores dessa estratégia: o *capital social*, que, na definição de

Putnan, um pouco mais ampla que a do BIRD, diz respeito a “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (Putnam, 1996, p.177). Na retórica, o que o Banco Mundial provavelmente deseja é uma mudança cultural no interior dessas comunidades, que lhes permita uma autonomização frente ao Estado e aos grupos políticos locais, em busca da sustentabilidade do desenvolvimento comunitário, uma cultura cujo ponto de partida seja uma espécie de *acumulação primitiva de capital social*, que o Banco Mundial procura prover. Ou seja, mais do que infra-estrutura e financiamento para pequenos empreendimentos, são instituições e normas que se procuram estabelecer, a partir das quais se almeja promover uma nova organização social, culturalmente mais eficiente, mais produtiva e empreendedora, em substituição a uma tradição reconhecidamente patrimonialista e dominada pelos grupos políticos locais e pelo Estado mantenedor dessas estruturas, o que limita a iniciativa dos indivíduos. Em suma, citando um outro ícone desse debate, Amartya Sen, um dos elementos centrais para se alcançar o desenvolvimento tem como fundamento a expansão das liberdades reais de escolha. São os valores e os costumes sociais de uma determinada sociedade que “também respondem pela presença ou ausência de corrupção e pelo papel da confiança nas relações econômicas, sociais ou políticas. O exercício da liberdade é mediado por valores que, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação.” (Sen, 2000, p.24). Em síntese, a razão do desenvolvimento é, em tese, além de promover a melhoria das condições de vida dos indivíduos (saúde, alimentação, educação, acesso a recursos como água, terra, energia elétrica), ampliar as capacidades desses indivíduos na esfera de suas relações (na família, na comunidade, no trabalho) e dos seus papéis sociais (como mulher, trabalhador, etc.). São essas capacidades que geram oportunidades e que, por sua vez, definem o

destino desses indivíduos.

James Wolfensohn, presidente do Banco Mundial entre 1995 e 2005, procurou definir com mais precisão o papel da participação social no desenvolvimento:

Participação realmente é importante – não apenas como instrumento para melhorar a eficácia do desenvolvimento como temos apreendido a partir de estudos recentes, mas também como o fator-chave para garantir a sustentabilidade e alavancagem a longo prazo. Nunca devemos nos esquecer que cabe ao governo e aos povos decidirem quais devem ser as prioridades. Nunca devemos nos esquecer que não podemos e não devemos impor o desenvolvimento “por decreto”, vindo de cima ou vindo de fora. (Wolfensohn, apud Garrison, 2000, p.59)

Apesar da referência ao governo, as ações que o Banco Mundial procura promover cada vez mais limitam a autonomia desses governos (obviamente, não se trata de *todos* os governos) para criar e implementar suas próprias estratégias. Já que essas estratégias, em outros tempos, eram, por princípio, produto de estudos e análises que precediam uma ação global por parte do Estado, o desenvolvimento comunitário, ao mesmo tempo em que estimula a organização e participação social das comunidades pobres, fragmenta a ação do Estado no território. Configura-se, na prática, uma oposição entre os objetivos das comunidades, necessariamente localizados, e os do Estado, em geral articulados dentro do território.

Três questões podem ser interpostas para finalizar essa discussão. A primeira é se a alavancagem dessa nova cultura pode ser realizada apenas pela disponibilização de recursos e força política externa às comunidades locais. A segunda é se o Estado-nação se tornou dispensável nos papéis tradicionais de organizar economicamente e socialmente o território. E, por fim, mesmo considerando que a opção do Banco Mundial por priorizar a organização das comunidades locais possa parecer mais democrática, cabe a ele não apenas fazer essa escolha, como implementá-la.

(Recebido para publicação em dezembro de 2006)  
(Aceito em janeiro de 2008)

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Manuel Correia de. *Espaço, polarização e desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1973.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar. Nordeste, Nordestes. Que Nordeste? In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.) *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/Editora UNESP, 1995
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1988*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial: a pobreza*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Informe sobre el desarrollo mundial 1992: desarrollo y medio ambiente*. Washington: Banco Mundial, 1992
- \_\_\_\_\_. *Ajuda memória*. Supervisões do Banco Mundial ao Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR PB (Cooperar). João Pessoa, maio de 2002 a junho de 2004.
- \_\_\_\_\_. *O Banco Mundial no Brasil: uma parceria de resultados*, 2004. Disponível em: [www.obancomundial.org/index.php/content/view\\_document/1512.html](http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_document/1512.html) Acesso em: 20 jun. 2005.
- BIRD/GOVERNO DA PARAÍBA. *Contrato de empréstimo nº4251/BR entre o Banco Interamericano para a Reconstrução e o Desenvolvimento e o Estado da Paraíba*. João Pessoa, fev., 1998.
- BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Especial Mista Para Estudo do Desequilíbrio Econômico Inter-regional Brasileiro. *Desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro. Relatório final*. Brasília: Senado Federal, 1993. 3v.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. *Projeto Áridas. Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável*. Brasília: 1994. 216p.
- BRASIL/BIRD. *Contrato de empréstimo nº2806/BR entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano para a Reconstrução e o Desenvolvimento*. Brasília: jul., 1987.
- BRESSAN, Delmar. *Gestão racional da natureza*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- CARVALHO, Inaiá Maria M. de. *O Nordeste e o regime autoritário*. São Paulo: Hucitec, 1987.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- DA SILVA, Severino Bezerra. *Perímetro irrigado do Curaçá: um espaço para o capital. Um estudo sobre a intervenção do Estado nos espaços agrários nordestinos*. 1989. 39f. Monografia (Especialização em História) – Departamento de História, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 1989.
- ESPLAR. *Banco Mundial e BID aportam mais de 2 bilhões no Nordeste. Dezembro de 1989*. Disponível em: [www.esplar.org.br/noticias/dezembro/2004/09.htm](http://www.esplar.org.br/noticias/dezembro/2004/09.htm) Acesso em: 20 jun., 2005.
- FIORI, Jose Luis. *O vôo da coruja: para raler e desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1994
- \_\_\_\_\_. *Em busca do dissenso perdido*. São Paulo: INsight Editorial, 1995.
- GARRISON, John W. *Do confronto à colaboração: relações entre a sociedade civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília: 2000. Disponível em: [www.obancomundial.org/content/downloadblob.php?cod\\_blob=718](http://www.obancomundial.org/content/downloadblob.php?cod_blob=718) Acesso: 13 ago., 2005
- GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e agricultura no*

- Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980. São Paulo: Hucitec, 1997.
- GOVERNO DA PARAÍBA. *Proposta de reprogramação do Contrato 2860/BR*. João Pessoa: dez., 1989.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento. *Plano de desenvolvimento sustentável da Paraíba*. João Pessoa: 1995. 41p.
- \_\_\_\_\_. *Manual de operações: Projeto de Combate à Pobreza Rural-PCPR (Cooperar)*. João Pessoa: dez., 2001.
- MAGALHÃES, Antonio Rocha. *Desenvolvimento comunitário e combate à pobreza no Nordeste*. Brasília: 2000. Disponível em: [www.bird.org.br/content/downloadblob.php?cod\\_blob=283](http://www.bird.org.br/content/downloadblob.php?cod_blob=283) Acesso em: 05 fev., 2005.
- MEADOWS, Denis *et al.* *Os limites do crescimento*. São Paulo: Perspectiva, 1978. p.97-110.
- PERROUX, François. *A economia do século XX*. 2.ed. Lisboa: Livraria Moraes, 1967.
- \_\_\_\_\_. O conceito de pólo de crescimento. In: FAISSOL, Speridião. *Urbanização e regionalização: relações com o desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: IBGE, 1974.
- PNUD. *Objetivos de desenvolvimento do milênio*. 1996. Disponível em: [www.pnud.org.br/odm/index.php](http://www.pnud.org.br/odm/index.php) Acesso: 18 set. 2005 .
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia da Letras. 2000
- SOARES, Ricardo Pereira. Avaliação do financiamento do Banco mundial ao programa de Apoio ao pequeno produtor rural do nordeste (PAPP). *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n.15. p.131-162, jun., 1997
- SUDENE. *APCR: a estratégia operacional do PAPP*. Recife, jul., 1990. Mimeografado
- VALLE, Raul Octávio A. do. *Um enfoque do desenvolvimento rural integrado: o Polonordeste*. João Pessoa: Ed. UFPB, 1977.
- VIEIRA, Flávio L. R. *Sudene e desenvolvimento sustentável: planejamento regional na década neoliberal*. João Pessoa: Ed. ÚFPB, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Globalização, nordeste e planejamento regional*. 1994. 157f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: 1994.
- WORLD BANK. *Northeast Rural Poverty Alleviation Program Rural Poverty Alleviation Project – Paraíba* (Report nº16757-BR). Disponível em: [www.bancomundial.org.br/content/downloadblob.php?cod\\_blob=184](http://www.bancomundial.org.br/content/downloadblob.php?cod_blob=184) Acesso em: 16 jun., 2005.