



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V – “MIN. ALCIDES CARNEIRO” – JOÃO PESSOA/PB
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MELISSA REJANE GRANGEIRO DE SOUSA

**A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO BANCO MUNDIAL NO NORDESTE
BRASILEIRO: O CASO DOS PROJETOS DE REDUÇÃO DE POBREZA RURAL E
O COOPERAR NA PARAÍBA**

JOÃO PESSOA – PB
2011

MELISSA REJANE GRANGEIRO DE SOUSA

**A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO BANCO MUNDIAL NO NORDESTE
BRASILEIRO: O CASO DOS PROJETOS DE REDUÇÃO DE POBREZA RURAL E
O COOPERAR NA PARAÍBA**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado
em Relações Internacionais da Universidade
Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência
para obtenção do grau de Bacharel.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Cristina Carvalho Pacheco

JOÃO PESSOA – PB
2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL - UEPB

S725p Sousa, Melissa Rejane Granjeiro de.

A política de desenvolvimento do Banco Mundial no nordeste brasileiro [manuscrito]: o caso dos projetos de redução de pobreza rural e o cooperar na Paraíba. / Melissa Rejane Granjeiro de Sousa. – 2012.

27 f.: il: color.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2012.

“Orientação: Profa. Dra Cristina Carvalho Pacheco, Departamento de Relações Internacionais”

1. Banco mundial. 2. Redução pobreza rural. 3. Região nordeste do Brasil. I. Título.

21. ed. CDD 332.1532

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CURSO DE BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

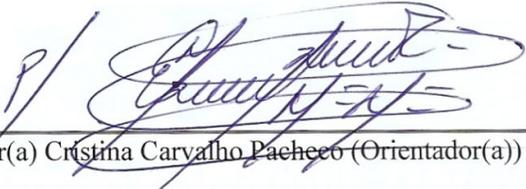
FOLHA DE DEFESA COM OS MEMBROS DA BANCA

ALUNO(A): MELISSA REJANE GRANGEIRO DE SOUSA

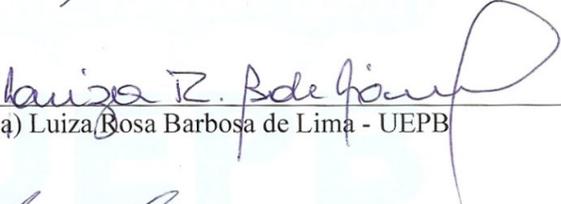
MATRÍCULA: 081520271

**A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO BANCO MUNDIAL NO
NORDESTE BRASILEIRO: O CASO DOS PROJETOS DE REDUÇÃO
DE POBREZA RURAL E O COOPERAR NA PARAÍBA**

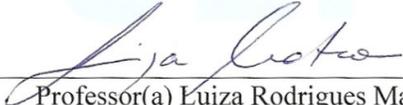
Monografia apresentada ao Curso de
Relações Internacionais da Universidade
Estadual da Paraíba.



Professor(a) Cristina Carvalho Paheco (Orientador(a)) - UEPB



Professor(a) Luiza Rosa Barbosa de Lima - UEPB



Professor(a) Luiza Rodrigues Mateo - UEPB

João Pessoa, 07 de dezembro de 2011.

Dedicatória

*À
minha família, fonte de amor e sabedoria,
aos meus colegas que compartilharam comigo o prazer dessa ciência,
e aos professores que muito contribuíram com o seu saber.*

AGRADECIMENTOS

Ao Pai do Céu, que está comigo em todos os momentos e a Virgem Maria Santíssima, que cuida e protege os meus caminhos, os meus primeiros agradecimentos. A cada passo e conquista em minha vida são as bênçãos do Senhor e a Sua luz que conduzem toda a minha caminhada.

Aos meus pais, Marcus Luíz e Olívia Maria, os meus maiores agradecimentos. São eles os responsáveis pela minha vida e pela pessoa que sou. Por todo amor incondicional que me proporcionam e que pulsa em cada pedacinho de mim. Por todo cuidado, zelo, carinho e respeito que recebi durante estes 21 anos. Por todos os valores imprescindíveis na vida de uma pessoa correta que me passaram ao longo desse tempo e que formaram o meu caráter. Por todo apoio, compreensão e incentivo que recebo todos os dias dentro de casa para alcançar meus objetivos. Pelo exemplo que são na minha vida.

À pequena Luíza Maria, que com toda sua inocência de criança enche os meus dias de alegria e me faz sentir orgulho por acompanhar cada passo da sua incipiente caminhada. Com um sorriso ou com suas frases engraçadas ela é capaz de tornar tudo mais fácil e feliz em meio à correria do dia a dia. Por ela sou uma verdadeira irmã-coruja.

A todos os meus familiares que sempre torceram e acreditaram em mim. Aos mais presentes e aos mais distantes, mas que sempre estiveram comigo em momentos especiais. Em particular, Vovó Lindete, Tio Orlando, Vovó Lourdes e Tia Márcia, a família mais próxima com quem tenho o prazer de ter sempre comigo.

Ao meu amado Márcio Ramos, que com a sua doce companhia me proporciona os melhores momentos de felicidade há quatro anos e está sempre ao meu lado tornando tudo mais fácil simplesmente por tê-lo comigo.

Aos amigos, que mesmo distantes devido às atribuições diárias, estão presentes em momentos especiais da minha vida e sei que com eles posso contar sempre que precisar.

À UEPB, e a todos a compõe e que durante a minha graduação contribuíram de uma forma ou de outra para a realização desta, em meio a tantas dificuldades físicas e estruturais que essa instituição apresentou.

A todos os professores que tive o prazer de estudar e conhecer. Cada disciplina, cada aula, cada trabalho, cada prova foram pequenos tijolos na construção do meu conhecimento acadêmico. O meu imenso obrigada pela dedicação e contribuição de cada um.

Em especial, à minha orientadora, Prof^ª Dr^ª Cristina Carvalho Pacheco, de quem tive o prazer de ser monitora e me sentir um pouco útil diante da tarefa maior que realiza. Por aceitar o desafio deste trabalho comigo, pela paciência e pelas valiosas sugestões e contribuições na realização desta monografia. Pelas tardes com Tuca e Ziggy, pelo cappuccino gelado, pelas tarefas inventadas... E por todos os pequenos detalhes que deixam de ser pequenos quando se tornam especiais. Foi um grande prazer ter tido a oportunidade de trabalhar durante esse período de tempo ao seu lado que, apesar de curto, foi significativo.

À minha banca examinadora, as professoras Luíza Rosa, por quem tenho uma verdadeira admiração como pessoa e como excelente professora, e Luíza Mateo, por ter aceitado esse pequeno desafio.

E, não poderia faltar, aos maiores presentes que as Relações Internacionais me proporcionaram. A toda minha turma que durante esses quatro anos compartilharam comigo todas as alegrias e aflições, todos os momentos de alegria e os momentos de tensão, a cada novo aprendizado, a cada novo semestre, uma companhia diária que deixaram os meus dias mais contentes. Em especial, à amizade daqueles que não cessará com o fim da nossa convivência, mas que perpetuará para toda vida.

E a todos aqui não citados, mas que direta ou indiretamente contribuíram com a realização deste trabalho, o meu mais sincero agradecimento.

RESUMO

Este trabalho tem como principal objetivo analisar a cooperação entre o Banco Mundial e o Brasil no âmbito dos Projetos de Redução de Pobreza Rural desenvolvidos no Nordeste brasileiro. O questionamento principal que esta pesquisa busca responder é que tipo de investimento o Banco Mundial tem feito no Brasil, em especial na região Nordeste, nos últimos 10 anos e como ocorre a relação de cooperação entre esses dois atores. Para tanto, como fundamento teórico desse trabalho serão contrapostas as teorias neorrealista e neoliberal como forma de apresentar um quadro teórico amplo na discussão e constatar aquela que mais se adéqua na explicação do contexto em análise. Serão apresentados os atuais Projetos de Redução de Pobreza ativos em diferentes estados como forma de entender sua dinâmica, destacando a relação entre Banco Mundial, Governo Federal, Governo Estadual e Governo Municipal. Através do estudo de caso do Projeto Cooperar, desenvolvido na Paraíba desde 2008, é feita uma análise das principais características, da evolução e das principais atividades desenvolvidas por este Projeto. Esta pesquisa tem como base os dados oficiais fornecidos por aquela instituição e a atuação dos diferentes atores envolvidos no funcionamento e gestão dos Projetos.

PALAVRAS-CHAVES: Banco Mundial. Cooperação. Projetos de Redução de Pobreza Rural. Nordeste. Paraíba.

ABSTRACT

This work has as main objective to analyze cooperation between the World Bank and Brazil in the scope of the Rural Poverty Reduction Project in the Brazilian Northeast. The main question of this research aim to answer is what kind of investment the World Bank has done in Brazil, especially in the Northeast in the last 10 years and how it works in the relationship between those two actors. The theoretical basis of this work will opposite neorealist and neoliberal theories to present a broad theoretical framework in this discussion and choose one that provide a better explanation of this analysis. The current Rural Poverty Reduction Project will be presented to understand its dynamics and the relationship between the World Bank, the Federal Government, the State Government and the Municipal Government. Through the case of study of *Cooperar*, developed in *Paraíba* since 2008, an analysis is done of the main features, the evolution and the main activities developed by this project. This research is based on official data provided by that institution and the performance of the different actors involved in the operation and the management of Projects

KEY-WORDS: World Bank. Cooperation. Rural Poverty Reduction Project. Northeast. Paraíba.

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1 - Financiamentos do Banco Mundial no Brasil por ano (bilhões de US\$)	27
Figura 2 - Aumento gradual de projetos aprovados ao longo de sete décadas	27
Figura 3 - Financiamento por setor e região	28

LISTA DE TABELAS

	Pág.
Tabela 1 - Poder de Voto do Brasil no Banco Mundial	25
Tabela 2 - Projetos de Redução da Pobreza Rural no Nordeste	32
Tabela 3 - Setores atendidos pelo PSI	33
Tabela 4: Setores atendidos pelo Produzir III	35
Tabela 5: Setores atendidos pelo Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos	37
Tabela 6: Setores atendidos pelo Projeto Cooperar II	45

LISTA DE SIGLAS

AGIM	Agência de Garantia de Investimento Multilateral
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CIRDI	Centro Internacional de Resolução de Disputas sobre Investimentos
CFI	Corporação de Finança Internacional
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICR	Implementation Completion Report
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSI	Projeto Sergipe Integrado
SEMARH	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos
SEPLAN	Secretaria de Planejamento do Estado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1: A COOPERAÇÃO À LUZ DAS TEORIAS NEORREALISTA E NEOLIBERAL	15
1.1 Breve discussão acerca da cooperação e dos organismos internacionais.....	15
1.2 Uma leitura neorrealista.....	16
1.3 Uma leitura neoliberal	18
1.4 Aplicação dos conceitos à realidade em questão	21
CAPÍTULO 2: OS PROJETOS DE REDUÇÃO DE POBREZA RURAL NO NORDESTE BRASILEIRO	24
2.1 Estrutura do Banco Mundial.....	24
2.2 A relação Banco Mundial – Brasil.....	26
2.3 Os Projetos de Redução de Pobreza Rural.....	29
2.3.1 Projeto Sergipe Integrado.....	32
2.3.2 Projeto Produzir III – Projeto Integrado para Erradicação da Pobreza Rural no Estado da Bahia	34
2.3.3 Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos	35
2.4 A cooperação através de múltiplos atores	37
CAPÍTULO 3: O CASO DA PARAÍBA – PROJETO COOPERAR	40
3.1 Descrição do Projeto	40
3.1.1 Projeto de Alívio a Pobreza Rural	42
3.2 Objetivo de Desenvolvimento	44
3.3 Componentes	44
3.4. Banco Mundial e Paraíba: uma parceria de sucesso?	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	51

INTRODUÇÃO

A dinâmica das Relações Internacionais é formada por uma multiplicidade de atores que, juntamente ao Estado, desempenham papéis relevantes na definição do cenário atual. Os organismos internacionais ocupam um lugar de destaque nesse campo de estudo, sobretudo pela sua atuação e influência na definição das políticas internas dos Estados. O presente estudo tem como foco a atuação do Banco Mundial como um propulsor de projetos de desenvolvimento no Brasil, com ênfase naqueles desenvolvidos na Paraíba.

Conhecido como uma Instituição de Bretton Woods, juntamente com o FMI (Fundo Monetário Internacional), nome atribuído ao local onde foi realizada a Conferência que os criou em 1944, o Banco Mundial figura-se no cenário internacional como importante formulador de recomendações políticas para os países da periferia. Com o lema “*Working for a World Free of Poverty*”, o Banco Mundial é uma instituição que atua junto aos países na promoção do desenvolvimento econômico e social, além de desenvolver uma série de projetos em diversas áreas como infraestrutura, educação e meio ambiente¹.

No Brasil, o Banco Mundial iniciou sua atuação em projetos para a área de infraestrutura econômica desde o final da década de 1940, tendo sua importância ampliada a partir dos anos 1970, quando passou a financiar grande parcela dos projetos destinados ao setor social. Sua atuação é pautada por diversos projetos distribuídos nas cinco regiões. Na região Nordeste, no entanto, há uma predominância de projetos voltados para redução da pobreza rural.

O problema a ser trabalhado no presente estudo aborda a cooperação entre o Brasil e o Banco Mundial em relação aos projetos financiados por esta instituição para este país nos setores econômico e social, com destaque para os principais desafios relacionados à erradicação da pobreza. O Nordeste é o foco desta pesquisa, tendo em vista que os programas de redução da pobreza rural nessa região são resultado de mais de vinte anos de parceria entre ambas as partes, contando com iniciativas que contribuem para a geração de renda e infraestrutura social básica em uma das regiões mais pobres do Estado brasileiro.

Subjacente ao questionamento principal, o fundamento teórico desse trabalho centrar-se-á nos princípios da cooperação internacional, fazendo uso de teorias que versam sobre as motivações dos atores estatais e não-estatais em cooperar, quais os custos e os resultados

¹ Disponível em: <http://www.worldbank.org/>.

dessa interação. As teorias neorrealista e neoliberal serão contrapostas no primeiro capítulo com o objetivo de apresentar um quadro teórico amplo na discussão, como forma de constatar aquela que mais se adéqua na explicação do contexto em análise. Não obstante, o conceito de cooperação funcional contribuirá para discussão sobre a atuação do Banco Mundial no Brasil através dos Projetos de Redução de Pobreza Rural.

Entender como funciona a dinâmica dos investimentos feitos, as áreas atendidas pelos Projetos e os atores envolvidos nesse processo de cooperação do Banco Mundial com o Estado brasileiro é um dos aspectos discutidos no segundo capítulo. Diante da ampla variedade e quantidade de projetos², serão trabalhados nesta pesquisa apenas os Projetos de Redução da Pobreza Rural atualmente ativos. Para isso, é feita uma análise do volume dos investimentos feitos e a relação entre diferentes autarquias nesse processo, isto é, a relação entre governo federal, estadual e municipal na captação dos recursos e na aplicação destes na realidade em questão.

No terceiro capítulo, o Projeto Cooperar desenvolvido na Paraíba é adotado como estudo de caso desta pesquisa. Com uma estrutura semelhante aos outros projetos analisados, o Cooperar é resultado de um projeto antecessor, o Projeto de Alívio a Pobreza Rural, que superou as expectativas do Banco Mundial, demandando assim a realização de um novo projeto para dar prosseguimento às atividades executadas e atuar em diferentes áreas com novas prioridades. Serão apresentadas as características desse Projeto, seu funcionamento, os investimentos feitos e a atuação dos diferentes atores envolvidos neste, destacando a ação dos Conselhos Municipais, das Associações Comunitárias e do Corpo Técnico do Banco Mundial.

Para uma compreensão mais fidedigna dos Projetos do Banco Mundial para o Nordeste Brasileiro apresentados no presente trabalho, serão analisados os documentos oficiais do próprio organismo, tais como dados e estatísticas, organizados em um banco de dados que reúne datas, valores dos investimentos, população alvo, previsões e um levantamento geral sobre o andamento do projeto, além de um rico arcabouço teórico formado por livros e artigos acadêmicos que auxiliarão no entendimento dessa problemática.

² Como exemplo de outros Projetos desenvolvidos no Nordeste Brasileiro é possível citar o Projeto Integrado da Saúde e Gestão de água, na Bahia; o Projeto de Integração Nacional, Biodiversidade e Consolidação Institucional, em Alagoas; o Projeto de Água Sustentável, em Pernambuco; entre outros.

CAPÍTULO 1: A COOPERAÇÃO À LUZ DAS TEORIAS NEORREALISTA E NEOLIBERAL

No campo das Relações Internacionais a cooperação entre os Estados tem sido objeto de constante estudo, do qual pesquisadores das mais diversas áreas dedicam-se ao tema chegando a distintas conclusões sobre esse fenômeno que ultrapassa as fronteiras físicas nacionais. Nesse sentido, um dos debates mais pertinentes e de maior destaque polariza, de um lado, a teoria neorrealista e, de outro, a teoria neoliberal em suas análises sobre as possibilidades e limites da cooperação internacional, culminando em uma literatura extensa e profunda sobre o assunto.

A literatura acadêmica que será discutida no presente trabalho envolve essas duas grandes correntes de pensamento das Relações Internacionais. Inicialmente é apresentada a discussão de ambas, indicando como a cooperação internacional é vista na teoria neorrealista e na teoria neoliberal. Em seguida, é abordado o conceito de cooperação funcional, com base no trabalho de Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004). Por fim, busca-se examinar a cooperação entre o Brasil e o Banco Mundial no tocante aos Projetos de Redução de Pobreza Rural desenvolvidos no Nordeste Brasileiro sob a ótica da teoria que melhor explica esse contexto, mostrando como o arcabouço analítico de ambas as correntes pode contribuir na compreensão do objeto de estudo dessa pesquisa.

O uso do debate neorrealista *versus* neoliberal como diálogo teórico demonstra a importância das organizações internacionais como atores no sistema internacional, através de uma breve revisão de suas contribuições teóricas realizadas no campo da cooperação e das organizações internacionais.

A escolha das duas correntes teóricas baseia-se em duas razões. Em primeiro lugar, o neorrealismo e o neoliberalismo parecem ser as escolas de pensamento que, com maior profundidade e refinamento teórico, têm-se dedicado a estudar o tema da cooperação internacional. Além disso, em segundo lugar, apesar de divergirem quanto às possibilidades de ocorrência da cooperação, ambas adotam um enfoque sistêmico e fazem uso de instrumentos analíticos semelhantes que facilitam a compreensão e a comparação entre elas.

1.1 Breve discussão acerca da cooperação e dos organismos internacionais

Os organismos internacionais ocupam um lugar de destaque na política internacional dos Estados na medida em que exercem influência nas suas ações e decisões. Nesse contexto, as autoras Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004) argumentam que muitos dos esforços da política diplomática dos países hodiernamente se concentram na participação dentro destas organizações.

Através de uma breve análise histórica acerca dessa temática, constata-se que a criação de uma organização internacional está vinculada ao aparecimento de acordos *ad hoc*³ ou situações multilaterais, regionalismo, regimes internacionais, processos de integração regional, entre outros. Alguns fatos históricos também possuem grande influência, como é o caso do final da Segunda Guerra Mundial, responsável pela conjuntura em que surgiu o Banco Mundial⁴.

No tocante à cooperação, Herz e Hoffmann (2004) afirmam que as organizações internacionais podem ser consideradas mecanismos efetivos para esta exista entre os Estados. Contudo, apesar de existir uma tendência dos atores estatais as moldarem, existem algumas organizações internacionais que, saindo da área de cooperação, têm a capacidade de influenciar as ações de outros atores e organismos, a exemplo da ONU (e suas agências especializadas) e do Banco Mundial, que atualmente exercem influências em diversas áreas de grande parte dos Estados.

1.2 Uma leitura neorrealista

De acordo com a corrente de pensamento neorrealista, as organizações internacionais podem ser vistas como meros instrumentos de poder nos quais os Estados buscam alcançar seus próprios objetivos, sendo assim considerada uma arena que reflete os interesses dos Estados mais poderosos.

Ao apontar algumas proposições acerca do realismo, Grieco (1993) versará sobre a anarquia como um fator que faz com que os Estados se preocupem com o poder e a segurança, deixando de lado a possibilidade de cooperação. Além disso, de acordo com o mesmo autor, as instituições internacionais na leitura realista afetam marginalmente a possibilidade de cooperação, em virtude da natureza insegura do Sistema Internacional que impossibilita a cooperação e é apreciada apenas como um fenômeno conjuntural.

³ Herz e Hoffmann (2004, p.21) definem aos acordos *ad hoc* como aqueles “criados para gerar cooperação em um momento específico”.

⁴ A conjuntura do surgimento do Banco Mundial será explicada no próximo capítulo.

A cooperação para os neorrealistas é algo que dificilmente será alcançada, uma vez que mesmo estabelecida através de acordos, há uma grande possibilidade de não ser respeitada, pois os ganhos absolutos (*absolute gains*) representam uma perda de poder para um Estado em relação ao outro e, portanto, a preocupação principal permanece em não permitir que outros Estados se beneficiem mais do que eles mesmos (Grieco, 1993). De acordo com esse pensamento, uma determinada cooperação pode ocorrer dentro das organizações internacionais desde que um dos Estados, pela sua força e poder, possa tolerar os ganhos absolutos. Assim, a cooperação é marcada pela falta de confiança nos demais e pela lógica dos ganhos relativos (*relative gains*), de que a colaboração favorece a outros e representa perdas aos Estados (Herz e Hoffmann, 2004).

Tal ceticismo em relação ao papel das instituições internacionais está associado ao impacto sobre a natureza do sistema internacional, isto é, a busca pela maximização do poder relativo dos Estados, numa conjuntura de anarquia do sistema, resulta na percepção de que as organizações internacionais não tenham sentido de existência ou não sejam efetivas, algo que também está contido na leitura dos realistas clássicos. Nesse sentido, a função das organizações internacionais seja como atores ou como foros relevantes é questionada, pois não têm o poder para que as decisões sejam cumpridas, nem autoridade para que os Estados obedeçam às regras e normas (Herz e Hoffmann, 2004).

Na visão de autores como Kenneth Waltz (1986), a análise neorrealista é focada no poder e na sobrevivência do Estado. Na tentativa de resgatar o realismo das críticas que o abalavam, sua obra *Theory of International Politics* (1979) foi o marco para o surgimento do chamado Realismo Estrutural. A necessidade de repaginar os clássicos conceitos realistas advém do questionamento da centralidade do papel do Estado nas Relações Internacionais, sobretudo com a emergência de atores transnacionais, como as organizações internacionais e as organizações não-governamentais (ONGs) que passaram a ter influência na seara internacional no pós-Segunda Guerra Mundial. Na perspectiva do neorrealismo, são os efeitos da estrutura que possibilitam a compreensão da política internacional e essa estrutura é definida em três diferentes aspectos: princípio ordenador, característica de suas unidades e distribuição das capacidades entre elas (Waltz, 1986).

Segundo esse autor, o estudo das Relações Internacionais não devem se deter apenas nas questões de nível estatal, mas sim naquelas de nível sistêmico, em que as unidades interagem entre si formando uma estrutura. A constante interação entre essas unidades sob um princípio ordenador anárquico, em que prevalece a ausência de uma autoridade soberana com domínio legítimo da força, forma a estrutura do sistema internacional waltziano. O conceito

de estrutura, portanto, pressupõe uma coordenação das unidades do sistema, porém, temos que o princípio que determina as Relações Internacionais está na falta de ordem e de organização. Nesse contexto, o conceito de distribuição das capacidades está atrelado à forma de distribuição de recursos de poder entre cada unidade, de modo que qualquer alteração desta implica na alteração do sistema como um todo, gerando novas expectativas sobre o comportamento das unidades. Portanto, as estruturas variam de acordo com as diferentes capacidades dos Estados e os sistemas se transformam na medida em que um princípio ordenador substitui o outro (Waltz, 1979).

Inseridos numa estrutura internacional, Waltz (1979) entende que os Estados buscam a interdependência entre si como forma de cooperarem para alcançar ganhos mútuos. Contudo, os ganhos mútuos entre as unidades internacionais geram desconfiança, uma vez que os mesmos são frutos de interesses imperialistas e alcançá-los significa diminuir a sua dependência em relação aos outros Estados e aumentar a sua auto-suficiência.

Pautados na ideia de buscar autonomia para garantir sua relação de independência com outros Estados, as organizações internacionais somente serão efetivas, para os neorrealistas, quando os atores mais poderosos, combinarem a utilização conjunta das organizações internacionais, para a realização de seus próprios objetivos. Em outras palavras, as organizações internacionais poderão contribuir para a cooperação só se existir um Estado hegemônico que pode e esteja disposto a suportar os custos dessa cooperação (Keohane, 1984).

A efetividade das organizações internacionais, portanto, dependerá em grande medida do surgimento e queda de grandes Estados hegemônicos, de acordo com a “Teoria da Estabilidade Hegemônica”, em que a presença de um Estado poderoso seria fundamental para manter o funcionamento das instituições internacionais. Nas palavras de Gilpin (1987), “a experiência histórica sugere que, na ausência de uma potência liberal dominante, a cooperação econômica internacional mostrou-se extremamente difícil de ser alcançada ou mantida” (Gilpin *apud* Fiori, 2005).

1.3 Uma leitura neoliberal

A teoria neoliberal adota uma postura menos cética em relação as instituições internacionais do que os neorrealistas. Os autores dessa corrente acreditam que os Estados são atores racionais, apesar dessa racionalidade não estar limitada à aquisição do poder, e entendem a cooperação através das organizações internacionais como algo completamente

racional, em contraste com o pensamento realista, com os quais compartilham a visão da anarquia no sistema internacional.

Robert Keohane é um dos principais expoentes dessa escola, uma vez que desenvolveu uma série de preceitos teóricos capazes de explicar a cooperação como algo positivo para os Estados. Para ele, as instituições internacionais possuem um conceito amplo que compreende todas as formas de cooperação internacional formal e informal, de modo que a cooperação é possível e as instituições podem modificar a percepção dos interesses dos Estados tornando viável esta cooperação (Keohane, 1984).

O neoliberalismo afirmará que as instituições internacionais em geral e as organizações internacionais em particular, desempenham um papel fundamental para facilitar a cooperação e, por isso, ganham crescente importância no sistema internacional.

Nesse sentido, qualquer que seja a motivação inicial no processo de criação de uma organização internacional, a cooperação entre os Estados será sempre uma opção provável pelos benefícios que ela propõe, como a redução dos custos de transação e a diminuição das assimetrias na informação, sendo a circulação de informação uma das principais variáveis para alcançar os objetivos comuns (Keohane, 1984).

Em meados dos anos 1970, em um contexto de instabilidade política e econômica resultante da Guerra Fria e da crise do Petróleo⁵, em parceria com Joseph Nye, Keohane desenvolveu estudos sobre interdependência entre os Estados. Esse tema, cujo marco na literatura das Relações Internacionais se dá com a publicação das obras de ambos os autores, *Transnational Relations and World Politics* (1971) e *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (1977), destacará a mudança de percepção do sistema internacional, que deixa de ser entendido exclusivamente sob a ótica da segurança para ser mais abrangente, considerando os aspectos políticos e econômicos da conjuntura. Com as mudanças na economia internacional, o monopólio do uso da força deixa de ser uma fonte exclusiva de poder, uma vez que os Estados têm que partilhar suas decisões com os novos atores não-estatais, que passaram a ter mais relevância e peso nas decisões que envolvem o rumo das Relações Internacionais.

Nesse contexto, a perspectiva desses autores nos estudos sobre interdependência garantiu um destaque maior às organizações internacionais e na sua capacidade de prover condições favoráveis à cooperação e dirimir os conflitos resultantes da assimetria de poder como forma de melhor estabilizar e integrar o sistema internacional.

⁵ Crise desencadeada pela supervalorização do Petróleo pelos países da OPEP, aumentando o preço do barril de US\$ 5 para US\$ 13, afetando diversos países dependentes dessa fonte de energia.

Contudo, a interdependência sofreu abalos nos anos 1980 com a descrença dos organismos internacionais, na medida em que a Guerra Fria tornava-se mais intensa e eram poucos os sinais de mudanças efetivas no relacionamento entre Estados e organizações. A partir de então surge um neoliberalismo repaginado, assumindo novas premissas. Keohane, na reformulação da sua teoria, compartilha com os realistas os preceitos de que o Estado é um ator unitário e que o sistema internacional é dominado pela anarquia. A incerteza e a insegurança são inerentes a esse sistema, no entanto, a cooperação ainda torna-se possível na medida em que existem interesses comuns entre os Estados e, portanto, um ambiente propício a uma relação cooperativa (Nye, 1986).

O neoliberalismo entende que a anarquia é um fator que limita a realização dos interesses dos Estados, prevalecendo a incerteza em relação as ações de outros atores devido a falta de informação no sistema internacional. Nesse ambiente incerto e complexo, os atores racionais devem tomar decisões de modo a mudar esse contexto para garantir seus interesses. É através da criação de instituições internacionais que há a possibilidade de um ambiente que favoreça a interação estratégica entre os Estados seja estabelecido. Tais instituições desempenhariam funções como o aumento do fluxo de informações, o controle do cumprimento dos compromissos e mudança de expectativa em relação aos acordos firmados (Messari e Nogueira, 2005).

As instituições desempenhariam também um importante papel na formação das preferências dos atores, criando estratégias e mecanismos como a transparência nas suas relações e o monitoramento dos compromissos firmados para evitar o risco de trapaça e ensejar a cooperação. A adoção de regras e procedimentos torna-se fundamental uma vez que aumenta a previsibilidade das ações dos Estados, garantindo assim um sistema mais seguro, onde atores desertores serão punidos e arcarão com suas conseqüências (Axelrod e Keohane, 1985).

Diferente do ceticismo neorrealista que não acredita na ação das instituições internacionais em virtude do caráter egoísta dos Estados e anárquico do sistema, os neoliberais, apesar de não negarem esse pensamento, propõem medidas que exortem a cooperação através do estabelecimento de relações positivas, entendendo a anarquia não apenas como fonte de conflito, mas como uma realidade internacional que possibilita os estados, mesmo sendo auto-interessados, compartilharem suas necessidades. As instituições internacionais são, portanto, os canais que viabilizam uma política mundial mais harmoniosa, que concilia a natureza conflitante do sistema internacional com a necessidade de cooperação entre os Estados.

1.4 Aplicações dos conceitos à realidade em questão

Os conceitos de cooperação e instituições internacionais, conforme pontuado pelas diferentes correntes teóricas emergem com notável destaque na literatura das Relações Internacionais. Neorrealistas e neoliberais proporcionam um debate teórico com contribuições significativas ao discutir aspectos da política internacional através de uma análise pertinente de conceitos relacionados aos interesses e comportamentos dos Estados. A cooperação, possível através da formação de instituições e organismos internacionais, é vista por diferentes interpretações por ambas as correntes teóricas, mas que apesar de divergentes, se complementam no entendimento desse paradigma internacional.

Do ponto de vista dos neorrealistas, um ambiente cooperativo só ocorrerá quando os Estados mais poderosos entenderem que este condiz e serve aos seus interesses (Herz e Hoffmann, 2004). Além disso, é uma realidade difícil de ser alcançada, pouco duradoura e dependente das relações de poder entre os Estados, concepção oposta a dos neoliberais que se mostram favoráveis à cooperação, acreditando que esta poderá ser bem sucedida, sobretudo em virtude das instituições internacionais.

Diante do que foi exposto, é relevante questionar qual seria a melhor teoria para explicar os processos de cooperação e especificamente o caso do Banco Mundial e suas relações com o Brasil.

Para melhor tentar responder essa questão, o conceito de cooperação funcional aparece para ampliar a capacidade de compreender essa temática. Sua definição refere-se às organizações criadas com um alcance temático específico, mas que passam por uma mudança durante o exercício de suas atividades. Para Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004) a cooperação funcional se refere a uma forma de cooperação em uma área temática específica, que pode ter amplitude mundial ou regional.

No caso das organizações funcionais, elas apresentam um grau bem mais elevado de institucionalização. Exemplo disso é que normalmente nos documentos de sua criação são incorporadas partes onde se faz referência a outros temas possíveis de ação, além de sua área específica original. Ou seja, há uma capacidade de agência mais ampla, uma vez que não se limita ao seu propósito inicial, podendo chegar a modificar suas atividades ao longo do tempo. Outra característica de organizações funcionais é que apesar de possuírem essencialmente um caráter mais técnico, também compartilham de uma discussão política em seu núcleo (Herz e Hoffmann, 2004).

A percepção neorrealista acerca da cooperação entende que as instituições internacionais são pouco relevantes, visto que os Estados resistem a lhes ceder qualquer parcela de soberania sob pena de perderem ganhos relativos e de tornarem-se mais vulneráveis. De acordo com Waltz, a estrutura anárquica do sistema político internacional caracteriza-se pela descentralização e pela ausência de um governo superior que regule os interesses dos Estados e que distribua as tarefas entre eles. Cada unidade deve perseguir seus próprios objetivos, sendo a segurança o mais essencial deles. Nesse sistema, a tensão entre o interesse imediato do Estado e o interesse geral das demais unidades é resolvida pela ação unilateral daquele e, portanto, a forma em que as unidades estão arranjadas condiciona a ação dos Estados e limita a cooperação internacional (Waltz, 1979). Por assim ser, a relação Banco Mundial e Brasil não pode ser entendida pelo viés neorrealista devido ao fato dessa corrente propor uma visão limitada acerca do contexto de cooperação.

Por outro lado, a teoria neoliberal proporciona uma leitura antagônica, sobretudo de acordo com Keohane (1986). Segundo esse autor, as premissas realistas sobre política mundial podem ser compatíveis com a cooperação, isto é, mesmo na ausência de uma autoridade superior que regule os interesses dos Estados, a coordenação de políticas por meio de um processo de barganhas é possível e tende a crescer à medida que os países intensificam as suas relações bilaterais mutuamente benéficas. Sendo assim, a criação de instituições que sejam capazes de remover entraves na conclusão de acordos vantajosos passa a ser uma alternativa considerável, como forma de maximizar seus interesses e gerar resultados mais eficientes. A análise de Keohane reveste-se, assim, de importância fundamental. O autor não só sistematiza as condições sob as quais a cooperação é possível, mas também explica a relevância de instituições internacionais, que atuam como instâncias de coordenação de estratégias para alcançar interesses comuns.

Na perspectiva do questionamento principal deste trabalho, a teoria neoliberal é a que melhor se adapta à discussão sobre as instituições internacionais e seu papel na promoção da cooperação. Os neoliberais por serem mais otimistas do que os neorrealistas acreditam que as mudanças nas preferências sobre estratégias geralmente são suficientes para produzir benefícios mútuos para os Estados. O Banco Mundial, enquanto um organismo internacional que depende da colaboração e da disposição dos Estados para sobreviver, encontra refúgio nas teorias de Keohane como principais explicações para sua permanência no cenário internacional hodierno.

Igualmente através da cooperação funcional, aliada a teoria neoliberal, é possível uma compreensão mais ampla e fundamentada acerca da relação particular que o Banco Mundial

desenvolve com os países com que coopera, como é o caso do Brasil. O perfil de uma organização específica, mas que ao mesmo tempo apresenta um potencial de alteração da sua linha de ação, enquadra nos estudos de cooperação os investimentos do Banco Mundial no Nordeste Brasileiro.

CAPÍTULO DOIS: OS PROJETOS DE REDUÇÃO DE POBREZA RURAL NO NORDESTE BRASILEIRO

A parceria entre o Brasil e o Banco Mundial espera superar os principais entraves ao crescimento do Brasil, em especial a situação de pobreza extrema que acomete as populações nordestinas. Tal situação de miséria atinge mais de 16 milhões⁶ de brasileiros negando-lhes oportunidades de desenvolvimento e prosperidade. Nesse contexto, os Projetos e Redução de Pobreza Rural foram criados com o propósito de erradicar a pobreza através do aumento da renda das famílias necessitadas, da melhoria de seu acesso aos serviços básicos e de oportunidades econômicas. Além de ajudar a população em situação de maior vulnerabilidade, os recursos financeiros investidos visam consolidar o papel econômico do país no cenário mundial. Grande parte do financiamento do BIRD é destinado à construção de uma infraestrutura indispensável para qualidade de vida da população, como saneamento básico, eletrificação, urbanização, além de programas educacionais, sociais e produtivos.

2.1. Estrutura do Banco Mundial

O Banco Mundial é uma das agências da Organização das Nações Unidas que atua no setor de desenvolvimento econômico e social global. Com sede em Washington D.C. essa instituição foi fundada juntamente com o FMI, em 1944 durante os acordos firmados na Conferência de Bretton Woods⁷.

Inicialmente criado com o objetivo de financiar a reconstrução de países devastados durante a Segunda Guerra Mundial, o Banco Mundial hoje desempenha um importante papel na busca pela erradicação da pobreza mundial, estando engajado em projetos com financiamentos de 58,7 bilhões de dólares⁸. Com uma estrutura que conta com cerca de cento e nove escritórios espalhados pelo mundo⁹, empregando mais de dez mil pessoas, o Banco Mundial possui cento e oitenta e sete países membros que operam como acionistas. Esses são representados por um Conselho de Governadores, os quais elegem vinte e quatro Diretores

⁶ Brazil Country Brief. Disponível em: <http://www.worldbank.org/>.

⁷ Disponível em: <http://www.worldbank.org/>.

⁸ Dados do ano de 2010.

⁹ No Brasil existem dois escritórios localizados em Brasília e em São Paulo.

Executivos responsáveis pela aprovação de empréstimos, políticas, orçamentos e novas estratégias de assistência nacional.

O Banco Mundial é organizado em um sistema de quotas e poder de voto, funcionando como uma cooperativa entre os Estados membros. Essa estrutura sofreu poucas alterações em sua distribuição de poder desde sua fundação na década de 1940, refletindo em grande medida os interesses dos acionistas majoritários, a exemplo dos EUA que detém 16,83%¹⁰ das ações. Seu poder decisório dentro desse organismo sobrepõe-se a qualquer outro país unilateralmente, visto que o Japão é o segundo maior acionista com 8,07% (Banco Mundial, 2010). O Brasil está representado por um total de 2,11% (Tabela 1) das ações juntamente com países como Colômbia, República Dominicana, Equador, Haiti, Panamá, Filipinas, Suriname e Trinidad e Tobago que integram o mesmo grupo, isto é, estão sob a direção de um mesmo diretor executivo.

Tabela 1: Poder de Voto do Brasil no Banco Mundial

Membro	Percentual do total de ações	Número de Votos	Percentual de total de votos
BRASIL	2,11%	33537	2,07%

Fonte: Dados do Banco Mundial - *Voting Power in the Bank*¹¹

O Banco Mundial, enquanto organismo internacional, é composto por cinco agências que desempenham diferentes tarefas específicas, quando não complementares na execução dos programas e projetos, de modo que juntas formam o Grupo Banco Mundial.

O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, mais conhecido como BIRD, desempenha atividades direcionadas para redução da pobreza nos países de renda média e nos países pobres, sobretudo através de serviços consultivos ou empréstimos a baixos custos. A Associação Internacional de Desenvolvimento, a AID, foca seu trabalho na captação de recursos para os países mais pobres do mundo, enquanto a Corporação de Finança Internacional, o CFI, tem como fim promover projetos sustentáveis através do investimento

¹⁰ Disponível em: <https://finances.worldbank.org/Shareholder-Equity/IBRD-Statement-of-Subscriptions-to-Capital-Stock-a/rcx4-r7xj>.

¹¹ IDEM.

do setor privado em programas de desenvolvimento como forma de reduzir os níveis de pobreza nos países membros. Já o Centro Internacional de Resolução de Disputas sobre Investimentos, o CIRDI, é uma instituição autônoma criada para facilitar conciliações e arbitrar disputas sobre investimentos internacionais entre os Estados, desempenhando um papel importante no campo do investimento internacional e desenvolvimento econômico. Por fim, a Agência de Garantia de Investimento Multilateral, a AGIM, promove o investimento estrangeiro direto (IED) em países em desenvolvimento como forma de assegurar o crescimento econômico e a redução de pobreza sem risco político para os investidores e credores (Banco Mundial, 2011).

Para efeito de entendimento do presente trabalho, o Banco Mundial visto aqui é a instituição em si e não apenas uma subdivisão da mesma, considerando apenas o BIRD e a AID, dois dos principais atores nos Projetos de Redução de Pobreza Rural no Nordeste Brasileiro.

2.2. A relação Banco Mundial - Brasil

Em sua trajetória, o Banco Mundial teve um papel central no apoio às economias atingidas pela crise financeira internacional, fortalecendo programas de recuperação e redobrando esforços em educação, saúde e infraestrutura. Configura-se como uma das mais importantes agências de reconstrução e assistência emergencial após catástrofes naturais e humanas, a exemplo da sua atuação no desastre ocorrido no Haiti em 2010, em que desenvolveu um trabalho de reconstrução do país em parceria com o Brasil¹².

A relação entre o Estado brasileiro e a supracitada instituição remete a um relacionamento positivo e de longa tradição. O Brasil é hoje um dos principais e mais importantes aliados do Banco Mundial, uma vez que é para onde se destina o segundo maior volume total de financiamentos, aplicados em 439 projetos totalizando mais de 50 bilhões de dólares (*Biggest donors by countries* – Banco Mundial, 2010)¹³. Sua atuação teve início em projetos para a área de infraestrutura econômica desde o final da década de 1940, tendo sua

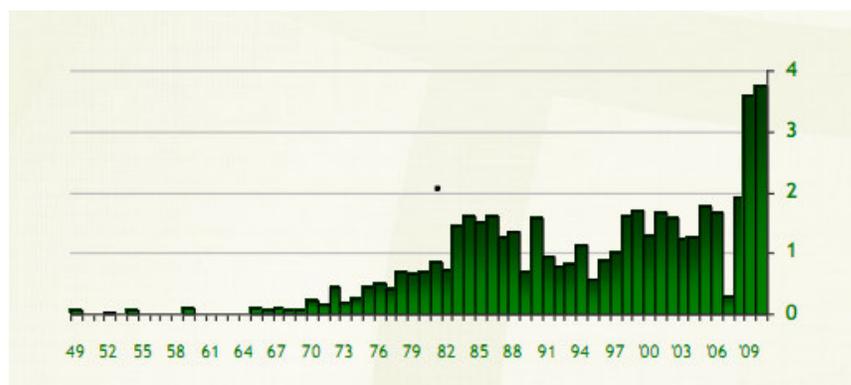
¹² O Brasil atua como co-financiador em Projetos de Reconstrução e Gestão de Desastres, em Projetos de Transferência de Tecnologia e Capacitação de Técnicos Haitianos, Projeto de Água e Saneamento Rural, entre outros disponíveis em

<http://www.worldbank.org/projects/search?lang=en&searchTerm=&countryshortname_exact=Brazil>.

¹³ O primeiro país em volume de investimentos do Banco Mundial é o México.

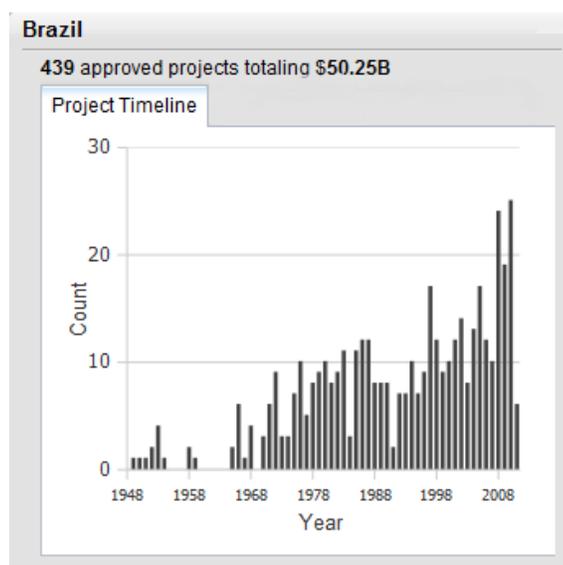
importância ampliada a partir dos anos 1970, quando passou a financiar grande parcela dos projetos destinados ao setor social¹⁴ (Figura 1 e 2).

Figura 1: Financiamentos do Banco Mundial no Brasil por ano (bilhões de US\$)



Fonte: Brasil – Uma Parceria de Resultados. Banco Mundial. Ano 2011.

Figura 2: Aumento gradual de projetos aprovados ao longo de sete décadas



Fonte: *Mapping for Results* – Banco Mundial, 2011.

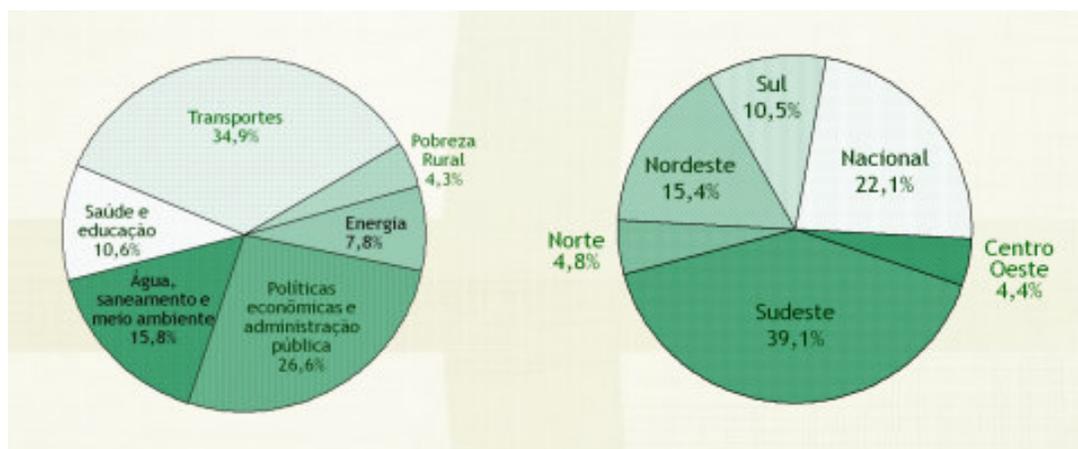
Atualmente 82 projetos estão ativos, variando entre data de aprovação do mais antigo, 06 de Janeiro de 2000, e o mais recente, de 21 de Setembro de 2011. Tais projetos estão subdivididos em 10 setores diferentes, são eles: Políticas econômicas e Administração

¹⁴ Segundo o Banco de Dados do Banco Mundial, na década de 40 houve 1 projeto, na década de 50 houveram 12 projetos, na década de 60 houveram 13 projetos, na década de 70 houveram 63 projetos, na década de 80 houveram 92 projetos, na década de 90 houveram 78 projetos e nos anos 2000 o número subiu para 168 projetos. Disponível em: <http://web.worldbank.org/external/projects>.

Pública; Agricultura e políticas rurais; Saúde e educação; Informação e comunicação; Energia e mineração; Finanças; Indústria e Comércio; Transportes; Água, saneamento e meio-ambiente; Políticas Sociais de redução de pobreza.

Os projetos de redução de pobreza rural, tema deste trabalho, representam 4,3% do financiamento atual dos projetos ativos do Banco Mundial, sendo a região Nordeste, em especial, receptora de 15,4% desse montante (Figura 2).

Figura 2: Financiamento por setor e região no Brasil



Fonte: Brasil – Uma Parceria de Resultados. Banco Mundial. Ano 2011

A atuação do Banco Mundial em um país é pautada por um documento que explicita as estratégias para implementação de seus programas e políticas e as áreas de maior interesse, trata-se da Estratégia de Parceria com o País, a EPP. Esse documento é elaborado de quatro em quatro anos com a finalidade de avaliar os resultados e, com isso, ajustá-los à evolução do contexto econômico e social do país. A estratégia é feita em consulta conjunta com o Governo Federal, além de contribuições dos Governos Estaduais, do Congresso, de associações locais, do setor privado e de outros parceiros de desenvolvimento no Brasil. A atual estratégia se estrutura em três pilares: equidade, sustentabilidade e competitividade.

É interessante pontuar que essa estratégia de parceria pode ser entendida como um elemento que impulsiona o crescente papel do país como um parceiro do desenvolvimento internacional. O Brasil é um dos 20 maiores doadores da Agência Internacional de Desenvolvimento, a AID, setor que faz créditos e empréstimos subsidiados aos países mais

pobres, contribuindo com cerca de US\$ 58.130.432,00¹⁵ (*Biggest donors by countries* – Banco Mundial, 2010).

Estar engajado como um parceiro ativo do Brasil em desafios globais e regionais, como é o caso da pobreza rural, representa para o Banco Mundial uma forma de cada vez mais legitimar sua posição como uma instituição sólida frente à sociedade internacional. Por ser amplamente controlado pelo seu maior acionista, os EUA, fica claro perceber que os interesses do Banco Mundial muitas vezes se confundem com os interesses norte-americanos. No entanto, a concessão de empréstimos para fins econômicos e sociais garante o retorno dos custos com o investimento, uma vez que permite que o país se desenvolva e alcance um patamar financeiro saudável, o que o torna apto a aumentar seu fundo de participação em doações para o Banco Mundial.

2.3. Os Projetos de Redução de Pobreza Rural

Dada uma explanação geral do tema a ser trabalhado, a análise restringe-se aos Projetos de Redução da Pobreza Rural, que são atualmente quatro, e, posteriormente, como um estudo de caso, é feito o Projeto desenvolvido no Estado da Paraíba¹⁶.

Os atuais projetos estão distribuídos em quatro Estados Brasileiros situados no Nordeste: Bahia, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe. Com aprovação entre 2007 e 2008, esses projetos envolvem um financiamento que varia de 20 a 55 milhões de dólares e estão dentro da estratégia de equidade de acordo com a EPP. Segundo o Banco Mundial, a pobreza é entendida como um fenômeno complexo e multidimensional, considerada estritamente como insuficiência de renda ou consumo (*Projects & Operations Advanced Search* - Banco Mundial, 2011). De acordo com previsões feitas através dos relatórios mensais que acompanham a evolução do programa aplicado, os altos índices de pobreza concentrados nessa região e na área rural poderão ser convertidos em melhores indicadores sociais até 2015. Mas para isso é necessário que haja o comprometimento do Brasil.

Esses projetos têm como princípio uma abordagem comunitária, na qual há o envolvimento não apenas dos governos federal, estadual e municipal, mas também de associações locais, que irão decidir sobre as necessidades de investimento e financiamento para o contrato do projeto. Um dos objetivos desse sistema é assegurar que metas atingíveis sejam estipuladas dentro de uma realidade de redução de pobreza, com transparência e

¹⁵ O Brasil aparece como o 16º na lista dos doadores.

¹⁶ O Projeto desenvolvido na Paraíba será trabalhado no próximo Capítulo.

difusão das melhores práticas entre os membros da comunidade. A ação dos governos é primordial na articulação política junto às agências do Banco Mundial, sobretudo na definição do montante liberado por este, bem como os termos de pagamento da dívida contraída.

Através desse contexto, o questionamento principal desse trabalho é responder a que tipo de investimento o Banco Mundial tem feito no Brasil, em especial na região Nordeste nos últimos 10 anos, e como se dá a relação de cooperação entre esses dois atores. Entender essa problemática implica na análise de diferentes contextos, através dos relatórios e dados oficiais dos projetos, à luz do conceito de cooperação funcional. O estudo de caso do Projeto Cooperar na Paraíba elucidada de maneira mais sistemática esse questionamento, uma vez que busca compreender qual a influência do governo federal, estadual e municipal nesse processo.

Para que tal compreensão se faça possível é preciso contextualizar o surgimento destes Projetos no Nordeste. A realidade nordestina não nega as sérias dificuldades naturais inerentes do ambiente, como o clima semi-árido, os solos pobres, a escassez de água e altos índices de evaporação que proporciona longos períodos de secas frequentes. Aliada às dificuldades econômicas estruturais, enfrentadas desde o século XIX, a distribuição desigual de terras e de renda torna o cenário dessa região marcado pela pobreza rural. O grande desafio apontado pelo Banco Mundial, portanto, é reverter a desigualdade e promover a diversificação econômica, garantindo o acesso a recursos vitais, como água e comida, através de cisternas e áreas de plantio.

Iniciado em 1985 como um teste de um programa subsidiado pelo BIRD em 10 estados brasileiros os Projetos do Banco Mundial para Redução da Pobreza têm como princípios orientadores a descentralização da tomada de decisões, a transferência direta de fundos e o envolvimento das autoridades locais e da sociedade civil (Coirolo, 2009). A transparência e a participação comunitária também fazem parte do foco de ações, uma vez que esses projetos promovem a interação direta com as comunidades rurais pobres. Além disso, parcerias estratégicas, com ONGs, parcerias público-privadas e igrejas, igualmente desempenham um papel importante na ampliação da cobertura do projeto numa realidade local.

O fundamento principal desses projetos é a descentralização das decisões, de modo que os representantes da comunidade detêm 80% do poder de voto, enquanto os Conselhos Municipais detêm 20%. O objetivo desse mecanismo centra-se na colaboração junto aos governos no planejamento de desenvolvimento local, decidindo acerca das demandas da população, do orçamento e da melhor alocação de recursos para que, no longo prazo, possa

ser consolidado uma estrutura institucional que atenda e contorne os problemas estruturais da região.

Os Projetos de Redução da Pobreza Rural, entre os anos de 1993 e 2009, financiaram mais de sessenta mil pequenos investimentos, totalizando cerca de US\$ 2 bilhões de dólares que promovem melhores condições econômicas e sociais, além do alívio à pobreza para mais de treze milhões de pessoas. O acesso à educação e a serviços básicos de saúde são evidências dos projetos, bem como a redução de doenças comuns como diarreia, hepatite, doença de Chagas, contribuindo para diminuição dos níveis de mortalidade infantil (BIRD RESULTS, 2010).

A proposta dos Projetos de Redução da Pobreza Rural tem um componente inovador relacionado à forma de implementação. Apoiando-se na ativa participação das comunidades pobres beneficiárias, os projetos caracterizam-se por um caráter descentralizado e participativo, de modo que a população rural tem autonomia em relação à definição das prioridades dos investimentos em infraestrutura social, enquanto o setor público limita-se a dar suporte técnico ao desenvolvimento comunitário, sem assumir qualquer papel de liderança.

Embora concentrados no combate à pobreza e priorizando os mais pobres, os Projetos de Redução da Pobreza Rural não financiam apenas projetos sociais, pois entendem que a redução da pobreza passa pela distribuição e geração de renda. Sendo assim, financiam também projetos de infraestrutura (eletricidade, saneamento, urbanização, construção de estradas, etc.) e projetos produtivos (unidades de agro-processamento de pequeno porte e irrigação), além dos projetos de caráter social, como reformas em escolas, postos de saúde e outros. Os Projetos de Redução da Pobreza Rural priorizam os municípios com baixos Índices de Desenvolvimento Humano, IDH¹⁷, que são os que recebem maior parcela dos financiamentos, e selecionam as comunidades mais pobres a serem favorecidas. O intuito é dirimir as desigualdades socioeconômicas e prover uma estrutura física que atenda os segmentos mais vulneráveis da população rural nordestina. O mapeamento dos quatro projetos a seguir permite entender melhor o funcionamento e as prioridades de cada um, conforme Tabela 2.

¹⁷ De acordo com o PNUD, o IDH é uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano que leva em conta o PIB *per capita*, a longevidade e a educação. Disponível em < <http://www.pnud.org.br/idh/>>.

Tabela 2: Projetos de Redução da Pobreza Rural no Nordeste

Nome	Financiamento	Aprovação	Estado
Sergipe Integrado	US\$ 20,8 milhões	23 de setembro de 2008	SE
Cooperar I e II	US\$ 20,9 milhões	25 de novembro de 2008	PB
Produzir III	US\$ 54,35 milhões	01 de setembro de 2005	BA
Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos	US\$ 59,80 milhões	18 setembro de 2007	RN

Fonte: Brasil – Uma Parceria de Resultados. Banco Mundial. Ano 2011.

2.3.1 Projeto Sergipe Integrado

O Projeto Sergipe Integrado, aprovado em 23 de setembro de 2008, tem como foco promover oportunidades sociais e econômicas para que a população da zona rural do estado tenha acesso a uma infraestrutura sócioeconômica básica. Para tanto, promove o aumento dos investimentos em atividades produtivas, através da relação entre pequenos produtores e mercado e a integração desses setores em áreas rurais por meio da participação da comunidade no planejamento e monitoramento do projeto à nível local, municipal e estadual.

Com previsão de término para 31 de dezembro de 2011, o valor investido pelo Banco Mundial foi de US\$ 20,80 milhões, conforme Acordo de Empréstimo firmado entre a Secretaria de Estado de Planejamento de Sergipe e o BIRD¹⁸. Isso significa grande parcela do montante total do Projeto, US\$ 27,05, sendo o restante custeado pelo Governo do Estado. A Secretaria de Planejamento do Estado, SEPLAN, é a agência responsável pela implementação do projeto e é quem executa os quatro componentes a serem desenvolvidos ao longo dos três anos de projeto.

O primeiro componente do PSI é a implementação de subprojetos na comunidade, que consiste em financiar investimentos de pequena escala nos setores de infraestrutura socioeconômica e serviços. O montante investido cobriria cerca de mil subprojetos destinados a abastecimento de água e eletrificação, construção de habitações, creches infantis, escolas e postos de saúde, além de investimentos produtivos em agro-processamento e irrigação.

O segundo componente do projeto é o desenvolvimento institucional, voltado para o corpo técnico do estado, para os Conselhos Municipais e para a associação comunitária.

¹⁸ *Loan Agreement* (Sergipe State Integrated Project: Rural Poverty – Projeto de Combate a Pobreza Rural no Estado do Sergipe). *Loan Number* 7595-BR.

Consiste em oferecer assistência técnica, treinamento para implementação e manutenção dos subprojetos, capacitação sobre sua função e responsabilidades junto ao projeto, além de supervisão, avaliação de impactos ambientais, distribuição do Manual Operacional e realização de *workshops* e seminários para os Conselhos de Desenvolvimento Municipal e as Associações Comunitárias.

O terceiro componente é a Integração Horizontal, relacionada à prestação de assistência técnica, instalação e consultoria do *software* para a SEPLAN. Com o objetivo de modernizar a administração pública do estado em questão, a integração horizontal visa um melhoramento na capacidade de gestão, planejamento, integração, monitoramento e avaliação das políticas públicas e dos investimentos feitos para redução da pobreza. Não obstante, acompanha os gastos públicos para que estejam em conformidade com as prioridades de desenvolvimento previstas no projeto.

Por fim, o último componente do projeto refere-se à administração, supervisão, monitoramento e avaliação do projeto que inclui também o apoio na sua implementação e o financiamento de custos operacionais, excluindo as despesas com salário.

As prioridades estabelecidas no Projeto envolvem diferentes setores, conforme Tabela 3, atendendo a diversas demandas da zona rural do estado de Sergipe. De acordo com o último relatório fornecido pelo Banco Mundial em 29 de Junho de 2011¹⁹, o progresso em torno do objetivo do desenvolvimento tem sido satisfatório, de modo que cento e quatro subprojetos já foram financiados, beneficiando cerca de trinta e cinco mil famílias. Os mecanismos de participação foram reforçados através dos Conselhos Municipais e Associações Comunitárias com treinamentos sobre as diretrizes do projeto de como selecionar, aprovar e executar as prioridades.

Tabela 3: Setores atendidos pelo PSI

Agricultura, pesca e silvicultura	55%
Energia e Mineração	15%
Abastecimento de água	15%
Administração sub-nacional	10%
Outros serviços sociais	5%

Fonte: *Project at a Glance*. Dados do Banco Mundial, 2011.

¹⁹ Brazil - Sergipe State Integrated Project: Rural Poverty : P110614 - Implementation Status Results Report . Report number ISR 3703.

2.3.2 Projeto Produzir III – Projeto Integrado para Erradicação da Pobreza Rural no Estado da Bahia

O objetivo principal do Produzir III desenvolvido na zona rural do estado da Bahia é semelhante ao Projeto discutido anteriormente, ou seja, promover melhores condições de desenvolvimento econômico e social para a população através do acesso a infraestrutura socioeconômica básica. Aprovado em 01 de Setembro de 2005, a previsão de término é em 31 de Julho de 2013, e tem como custo total algo em torno de U\$\$ 75 milhões, sendo US\$ 54,35 milhões oriundos de Acordo de Empréstimo²⁰ com o Banco Mundial e o restante de contrapartida do Governo da Bahia. Além da Secretaria de Planejamento do Estado, a SEPLAN, a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, a CAR, é uma das agências responsáveis pela implementação do mesmo. De acordo com este documento, firmado em Dezembro de 2010 entre as partes em acordo, o Projeto é formado por três componentes similares aos do Projeto Sergipe Integrado, envolvendo tanto os Subprojetos comunitários, como o Desenvolvimento institucional, além do foco na Administração, Supervisão, Monitoramento e Avaliação dos resultados em andamento.

O primeiro componente visa apoiar subprojetos voltados para os setores de infraestrutura, educação, saúde, cultura, e outros investimentos produtivos. O segundo componente, relacionado com a administração pública, irá financiar iniciativas de assistência técnica e treinamento para as Associações Comunitárias como forma de apoiar a mobilização e o fortalecimento das mesmas, além de cursos de capacitação para os Conselhos Municipais e o CAR sobre as responsabilidades descritas no Manual Operacional do Projeto, incluindo a avaliação e fiscalização dos resultados e, por fim, o terceiro componente financiará os custos de administração de projeto, monitoramento e avaliação de impacto, não incluindo os salários.

O Projeto Produzir é executado na Bahia desde 1996 com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, gerar emprego e renda e melhorar a vida das populações mais pobres através de financiamentos de projetos comunitários nas áreas social, de infraestrutura e produção. Em 2001, uma nova versão do programa, o Produzir II foi lançado com um financiamento maior e com ênfase, além do que já previsto na primeira edição, no desenvolvimento social e em energia e mineração. O Produzir III, por sua vez, é uma continuidade das ações do Produzir II, com alguns aperfeiçoamentos de operacionalização, uma maior abrangência nos municípios-alvo e com um financiamento maior.

²⁰ *Loan Agreement* (Projeto Integrado do Estado da Bahia: Pobreza Rural). *Loan Number* 7732-BR.

Em conformidade com o último relatório fornecido pelo Banco Mundial em 10 de Agosto de 2011²¹, o Projeto já beneficiou cerca de cento e sessenta e oito mil famílias através de mil oitocentos e trinta e cinco subprojetos implementados em investimentos comunitários em trezentos e noventa e dois municípios da Bahia, abrangendo os seguintes setores conforme Tabela 4:

Tabela 4: Setores atendidos pelo Produzir III

Agricultura, pesca e silvicultura	36%
Administração sub-nacional	18%
Outros serviços sociais	18%
Energia e Mineração	16%
Abastecimento de água	12%

Fonte: *Project at a Glance*. Dados do Banco Mundial, 2011.

2.3.3 Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos

O Projeto de Redução da Pobreza Rural no Estado do Rio Grande do Norte compartilha dos mesmos objetivos dos Projetos de Redução de Pobreza no Nordeste Brasileiro. O foco está na melhoria do bem-estar e da renda da população rural com a implantação de projetos de infraestrutura e geração de emprego, mediante mecanismo participativo das associações comunitárias. A primeira edição desse Programa desenvolvido no território potiguar aconteceu entre 27 de Junho de 2002 e 31 de dezembro de 2010, com um custo total de U\$\$ 30 milhões. Chamado de Programa de Desenvolvimento Solidário, esse Projeto pautava-se em dois principais componentes. O primeiro referia-se ao fornecimento de subsídios para associações comunitárias para financiar os subprojetos, os quais eram gerenciados, implementados, e mantidos pelas mesmas, enquanto o segundo visava financiar iniciativas de assistência técnica e treinamento das agências implementadoras e associações comunitárias como forma de modernizar o aparato burocrático do Estado e incentivar o desenvolvimento de tecnologias.

O atual Projeto em vigência no Rio Grande do Norte é o Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos que visa promover, além do desenvolvimento socioeconômico, a

²¹ *Brazil - Bahia State Integrated Project: Rural Poverty : P093787 - Implementation Status Results Report. Report number ISR 3578.*

sustentabilidade do meio-ambiente através da implementação de um sistema integrado de gestão de recursos hídricos. Com foco principal no fortalecimento institucional e na reabilitação das principais infraestruturas de água, o Projeto foi aprovado em 18 de Setembro de 2007, com data de encerramento para 30 de Novembro de 2012, totalizando um investimento de U\$\$ 35,90 milhões por parte do BIRD, do montante total de U\$\$ 59,80 milhões. As agências competentes para implementação são a SEPLAN e a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, a SEMARH que desenvolverão os quatro componentes principais descritos no Acordo de Empréstimo²².

O primeiro componente prevê iniciativas de melhoria da gestão dos recursos hídricos do estado e das capacidades de desenvolver instrumentos adequados para gerenciá-los. O segundo componente envolve a conservação e proteção dos recursos naturais, por meio do acompanhamento da qualidade e do uso eficiente da água, como forma de reduzir o desperdício. O terceiro componente é destinado a melhorar a infraestrutura do aparato burocrático na gestão da água através de assistência técnica e financeira. O quarto, e último componente, é aquele comum a todos os projetos supracomentados, destinado ao financiamento dos custos de administração de projeto, monitoramento e avaliação de impacto, não incluindo os salários.

De acordo com o relatório de Junho de 2011²³, a implementação do Projeto tem sido satisfatória de modo que as atividades prioritárias já foram iniciadas, bem como a reforma institucional das instituições do setor hídrico no Estado. Além disso, um plano de água está sendo preparado, assim como dois estudos sobre as águas subterrâneas para os aquíferos que servem a capital Natal e movimenta a indústria do turismo, economicamente importante para esta cidade. A Tabela 5 especifica os setores atendidos pelo Projeto.

²² *Loan Agreement (Integrated Water Resources Management Project). Loan Number 7488-BR.*

²³ *Brazil - Rio Grande do Norte Integrated Water Resources Management : P089929 - Implementation Status Results Report. Report Number ISR 3296.*

Tabela 5: Setores atendidos pelo Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos

Abastecimento de água	47%
Administração sub-nacional	30%
Água em geral, saneamento e setor de proteção contra inundações	10%
Irrigação e Drenagem	8%
Rede de esgotos	5%

Fonte: *Project at a Glance*. Dados do Banco Mundial, 2011.

2.4 A cooperação através de múltiplos atores

Os Projetos de Redução da Pobreza Rural desenvolvidos no Brasil pelo Banco Mundial estabelecem uma parceria cooperativa entre diferentes agentes políticos. Conforme o que foi exposto acima, um dos pilares dos Projetos é a participação das Associações Comunitárias, como condição para a formação de competências locais, gestão democrática e participativa dos Projetos. Essas Associações Comunitárias são responsáveis pela execução dos subprojetos, operação e manutenção do investimento. O apoio a estas associações, no entanto, deve ser associado à capacitação da comunidade e suas instituições, com a formação de lideranças e gestores locais, envolvendo-os na formulação da estratégia e na definição de projetos.

Os Conselhos Municipais também constituem elementos importantes para a execução do Projeto e realização das atividades previstas. Funcionam como fóruns de decisão, os quais deliberam junto às associações comunitárias o planejamento participativo, além de monitorar e incentivar a participação da população na gestão dos projetos. Têm ainda a responsabilidade de estabelecer prioridades e aprovar as propostas apresentadas pelas Associações, além de fazer a mediação entre estas e o aparato técnico, uma vez que os recursos só são repassados às Associações Comunitárias através das unidades de gestão do Governo do estado. Através da capacitação de seus representantes, noções gerais sobre desenvolvimento local sustentável e fortalecimento das instituições locais são trabalhadas junto aos membros dos Conselhos para torná-los aptos a execução do Projeto.

Como parte da estratégia de desenvolvimento local, os Projetos passam por um processo de descentralização territorial. Isto é, a prefeitura, como representante do governo local, tem um papel importante ao criar mecanismos que evitem a manipulação por parte dos

políticos e que assegurem o comprometimento destes com as prioridades do programa para alcançar os resultados almejados.

Os Projetos estabelecem ainda uma relação direta da comunidade com o corpo técnico responsável pela gestão do programa, geralmente representado pela SEPLAN e alguma outra Secretaria específica do estado, a quem compete a análise e aprovação das propostas das associações comunitárias, sua aprovação e liberação dos recursos para implementação.

Ao Governo do Estado compete o fechamento do acordo de empréstimo com o BIRD, comprometendo-se a financiar uma parcela do custo do Projeto enquanto o montante maior deriva do empréstimo dessa agência, suas cláusulas e as condições de pagamento. Nesse sentido, a liberação de recursos passa por seu escrutínio de modo a atender aos diversos municípios-alvo.

O Brasil, na condição de país membro do Banco Mundial, torna possível essa cooperação ao fazer parte dessa instituição e contribuir para os seus fundos, estabelecendo assim uma cooperação funcional, isto é, aquela estabelecida em temáticas específicas dentro de questões econômicas e sociais de âmbito regional ou global (Herz e Hoffman, 2004). O quadro de pobreza rural no Nordeste Brasileiro requer, pela natureza do problema, uma ação que envolva a cooperação técnica entre Estado e organismo multilateral.

A dinâmica proposta sob o objetivo de redução da pobreza rural e desenvolvimento econômico-social da região Nordeste envolve elevados custos que o Brasil individualmente não poderia arcar. Nesse sentido, a relação com o Banco Mundial caracteriza-se pela cooperação funcional e pela descentralização de decisões que tratam de interesses comuns na realização de políticas e projetos com o mesmo objetivo.

Prezar pela descentralização e autonomia local, com a atuação dos Conselhos Municipais na seleção das comunidades beneficiárias, análise e supervisão dos subprojetos, mobilização e prestação de treinamento e capacitação das Associações Comunitárias, o comprometimento das diversas instâncias envolvidas é fundamental para que o Projeto se torne um segmento de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento local²⁴.

Os projetos e políticas de combate à pobreza em vários países e regiões, especialmente no Nordeste do Brasil, vêm sendo implementados há décadas com orientações e resultados diferenciados. De modo geral, não são percebidos movimentos significativos de redução do número de pobres na população dos países e regiões consideradas, embora se saiba que parte

²⁴ *MOVING FROM PRODUCT TO PROCESS: DEVELOPING A SOCIAL INCLUSION AND POVERTY REDUCTION NETWORK IN NORTHEAST BRAZIL*. Dorte Verner and André Carletto, 2003. Report Number 28433.

do problema decorre de fatores mais amplos do sistema econômico e social, mas um moderado alívio da pobreza. (Cohn, 1995)

Conforme Relatório nº 21790-BR²⁵ do Banco Mundial, a pobreza depende de fatores gerais como a dinâmica da economia, os elementos macroeconômicos e a distribuição de renda. Apesar dos documentos oficiais de cada projeto destacarem a promoção do desenvolvimento local nos municípios e localidades com alto índice de pobreza, na prática o Projeto tem sido mais eficiente na oferta de serviços sociais básicos, como água e eletricidade à população, do que o seu propósito inicial, isto é, a uma melhoria do contexto de pobreza no Nordeste Brasileiro.

²⁵ Combate à Pobreza Rural no Brasil: Uma Estratégia Integrada (em dois volumes) Volume I: Resumo 27 de dezembro de 2001. Relatório nº 21790 – BR.

CAPÍTULO 3: O CASO DA PARAÍBA – PROJETO COOPERAR

O Projeto Cooperar enquadra-se na mesma estratégia de ação dos demais Projetos de Redução de Pobreza Rural no Nordeste Brasileiro do Banco Mundial e apresenta-se aqui neste capítulo como estudo de caso dessa pesquisa pelo motivo particular de ser desenvolvido no estado da Paraíba.

Apesar de compartilhar de propósitos semelhantes aos projetos examinados no capítulo anterior, a escolha foi deste para examinar de maneira analítica a realidade do projeto, baseado na relação entre instituição internacional e governo local. A definição das diretrizes das ações acontece multilateralmente, na medida em que as propostas feitas pelo Banco Mundial no EPP são discutidas no âmbito das associações locais. Na crença de que o Banco Mundial, ao prover condições para que os principais desafios estruturais brasileiros sejam superados, reafirma-se a credibilidade de que o Brasil é um país que retribuirá não apenas com o retorno do investimento feito, mas também com a apresentação de um quadro sócio-econômico mais salutar.

Ao atuar com diferentes burocracias, o Banco Mundial tem a oportunidade de estar mais inserido na realidade na qual irá investir, fazendo com que os custos desse processo e os riscos da não-eficácia dos projetos sejam compartilhados com diferentes atores, cada um com sua parcela de responsabilidade na aplicação e efetivação do mesmo.

3.1 Descrição do Projeto

O Projeto de Redução de Pobreza Rural, o Cooperar, é uma ação do Banco Mundial em conjunto com o Governo da Paraíba, coordenada pela Secretaria Planejamento (SEPLAN), desenvolvida com recursos do BIRD com o objetivo de contribuir para a redução da pobreza no meio rural do estado, especialmente nas regiões de menor IDH, apoiando investimentos comunitários, não reembolsáveis, de natureza produtiva, social e de infraestrutura básica, executado diretamente pelas comunidades rurais.

As características e a história da própria Região Nordeste explicam o contexto e a justificativa deste projeto, considerando que esta abriga cerca de 60% dos pobres do Brasil e 70% da sua população rural é pobre²⁶. Mais de onze milhões de pessoas vivem nessa situação, distribuídas por milhares de pequenos municípios do semi-árido brasileiro, desfavorecidos

²⁶ *Project Information Document (PID) - APPRAISAL STAGE. Report No. AB3329.*

historicamente pela falta de investimento no desenvolvimento sócio-econômico, na infraestrutura e em serviços de saúde e educação, agravados por fatores naturais, como as condições agro-climáticas, os recursos naturais escassos, culminando na baixa produtividade da região.

O estado da Paraíba é excepcionalmente pobre, mesmo para os padrões da Região Nordeste, com baixíssimos indicadores no IDH. De acordo com o Relatório de Avaliação²⁷, 81% das famílias rurais paraibanas vivem com menos de um salário mínimo por mês (cerca de U\$\$ 0,75 *per capita*), 95% das famílias não têm acesso a água limpa, 73% não usufruí de saneamento básico e 60% dos indivíduos maiores de 14 anos são analfabetos. Esses indicadores indicam a precária situação da população rural e as condições insalubres de sobrevivência que impedem o desenvolvimento humano e social.

O projeto abrange 222 municípios, exceto a capital João Pessoa, e têm como foco mais intenso os cem de menor IDH, os quais receberão 60% dos recursos totais planejados²⁸. Com financiamento na ordem de U\$\$ 20,9 milhões, o Cooperar, que está ativo desde 2008, tem previsão de término de suas atividades em 2013 com um custo total estimado em U\$\$ 27,9 milhões, de modo que o Governo da Paraíba assume o restante do montante que não é financiado pela instituição internacional. A Secretaria de Planejamento é a agência responsável pela implementação dos componentes previstos no acordo firmado²⁹, que envolve 800 subprojetos, dos quais 560 são destinados para o setor de infraestrutura, 160 para o setor produtivo e 80 para ações sociais.

As obras de infraestrutura são investimentos em melhoria habitacional, bem como em condições de desenvolvimento das comunidades quais sejam, saneamento básico, construção de sistemas de abastecimento de água, construção de cisternas, melhoria das estradas de acesso rural, eletrificação rural e reflorestamento. Os subprojetos produtivos, por sua vez, abrangem as áreas de artesanato, caprinocultura, apicultura, agricultura irrigada e piscicultura. Na área social, os investimentos de uso coletivo são voltados para elevação do IDH que gere retornos positivos para o bem estar da comunidade, a exemplo de centro de atividades múltiplas, creche comunitária, alfabetização de jovens e adultos e apoio à cultura.

Em sua essência, o Cooperar³⁰ financia pequenos empreendimentos, cujo principal objetivo é gerar emprego, renda e infraestrutura para comunidades pobres, através do

²⁷ *Staff Appraisal Report, Report number 16757-BR.*

²⁸ *Project Information Document (PID) - APPRAISAL STAGE. Report No. AB3329.*

²⁹ *Loan Agreement (Paraíba Second Rural Poverty Reduction Projec). Loan Number 7628-BR.*

³⁰ *Paraíba Second Rural Poverty Reduction.*

estabelecimento de convênios realizados diretamente com associações e entidades representativas dessas comunidades. Além disso, financia projetos de eletrificação rural, construção de acessos, barragens, cisternas, expansão do plantio de arroz e milho, aquisição de máquinas processadoras de frutas e leite, criação de caprinos, melhoria habitacional, construção de creches, escolas e armazéns.

O Cooperar utiliza a metodologia de incentivo à participação da comunidade através das associações de agricultores rurais no processo de tomada de decisões autônomas sobre investimentos e prioridades. Com os recursos previstos, os projetos serão implementados sobretudo nas áreas de infraestrutura sócio-econômica de pequena escala, além de serviços e investimentos produtivos orientados para o mercado.

O enfoque participativo do projeto busca a inclusão de todos os potenciais beneficiários por meio de campanha de informação em todo o estado. O Projeto preconiza o desenvolvimento da capacidade dos atores locais de identificar e conhecer a sua realidade de forma participativa, analítica e crítica, construindo coletivamente um diagnóstico de sua situação e da comunidade na qual estão inseridos, com indicação de ações para a superação de entraves, por meio dos subprojetos, e de forma integrada com outras políticas públicas que venham a ser desenvolvidas no município.

3.1.1 Projeto de Alívio a Pobreza Rural³¹

O Cooperar possui uma particularidade por ser uma continuidade das operações desenvolvidas através do Projeto de Alívio a Pobreza Rural na Paraíba, executado de forma satisfatória entre março de 1998 a 30 de junho de 2006. Por se tratar de um projeto tão emblemático e pelo desempenho do mesmo, uma segunda etapa foi credenciada para ser desenvolvida, a partir do ano de 2008, conhecida como Cooperar II.

Este Projeto, o Cooperar I, superou as expectativas do Banco Mundial ao atingir suas principais metas através do financiamento de mais de 3370 investimentos na comunidade e beneficiando cerca de 154 mil famílias, organizadas em 4000 associações comunitárias³². Na época em que foi lançado, a Paraíba foi avaliada como o estado mais pobre do Brasil, de maneira que grande parte do que foi investido destinou-se a implementação de uma infraestrutura básica e principalmente, ao abastecimento de água e saneamento, o que beneficiou mais de 600 mil pessoas. Os investimentos sociais incluíam melhorias na habitação e em centros coletivos da comunidade, enquanto os investimentos produtivos foram

³¹ *Poverty Alleviation Project.*

³² *Loan Agreement (Rural Poverty Alleviation Project - Paraíba). Loan Number 4251-BR.*

destinados para compra de tratores e equipamentos da comunidade, rebanhos, produção de mel e atividades de artesanato.

De acordo com o *Implementation Completion Report*³³, o ICR, o Projeto de Alívio a Pobreza Rural na Paraíba fez significativas contribuições para a melhora da qualidade de vida na zona rural paraibana, principalmente nos setores de saúde, em que foi constatado uma menor incidência de doenças transmitidas pela água. Além disso, investimentos em eletricidade trouxeram múltiplos benefícios, permitindo o acesso a aparelhos elétricos, possibilidade de atividades noturnas (como cursos de capacitação), maior segurança e melhora no armazenamento de alimentos e medicamentos. Considerando que o Projeto atendeu em torno de 80% da população pobre rural, com cerca de três mil e quatrocentos investimentos em diversas áreas, das quais energia e abastecimento de água representaram 82%, o que inclui promissores empreendimentos produtivos, o ICR concluiu que tal projeto fez uma contribuição importante para melhorar os indicadores socioeconômicos.

Com um financiamento de U\$\$ 60 milhões, o Cooperar I alcançou melhores índices de progresso social e econômico. É o caso do IDH que passou de 0,557 em 1991 para 0,661 em 2000, indo para quarta posição no ranking de pobreza nacional³⁴. A renda *per capita* aumentou cerca de 50% no mesmo período, enquanto a proporção de indivíduos pobres diminuiu 20%, de acordo com os dados do ICR de 2007 do Banco Mundial. Algumas adequações, no entanto, foram feitas para que tais indicadores fossem melhorados, como é o caso do tempo do projeto, que sofreu três extensões. Previsto para finalizar suas atividades em Junho de 2003, foi necessário que esse prazo se estendesse para 2004, 2005, 2006 até que finalmente em 2008 estivesse encerrado com todos os subprojetos previstos implementados, as atividades executadas de modo satisfatório e com todos os débitos zerados. Outrossim, um empréstimo de U\$\$ 7 milhões foi necessário como complemento para dar continuidade à reforma econômica-social implementada e estabelecer uma ponte com o novo projeto previsto.

O Cooperar I, portanto, desempenhou um papel fundamental na mudança de um contexto de pobreza extrema, tornando-o mais salutar e mais apto a continuar dando prosseguimento às políticas adotadas, através de sua reformulação em um novo projeto.

Pode-se afirmar que obteve sucesso em seus objetivos principais, tendo em vista que houve uma melhoria da infraestrutura social e econômica básica atendendo um maior número

³³ *Implementation Completion Report*, 30 de Março de 2007. *Report Number*: ICR 0000432.

³⁴ Importante destacar a ação de programas do Governo Federal e Estadual como variáveis relevantes no aumento do IDH durante esse período, como é o caso do Fome Zero, Bolsa Família, Programa Casa da Família, Programa Leite da Paraíba, entre outros.

de beneficiários do que estava previsto, mobilização de mais associações da comunidade e estabelecimento de um maior número de participação dos Conselhos Municipais, embora por um período mais longo do que o previsto na avaliação. Foi nessa conjuntura que o Cooperar II foi lançado pela parceria Banco Mundial e Governo do Estado, para dar prosseguimento a um início de mudanças positivas para a população rural paraibana.

3.2 Objetivo de Desenvolvimento

O Projeto Cooperar II tem como finalidade maior reduzir a pobreza rural da Paraíba e alcançar um melhor IDH para esse estado. Através de uma abordagem de desenvolvimento dirigida pela comunidade, usando mecanismos institucionais já estabelecidos, o Cooperar II visa dimensionar e intensificar a integração entre diferentes setores de programas federais e estaduais, reforçar as iniciativas produtivas de base comunitária para gerar renda e emprego por meio de atividades orientadas para o mercado, além de construir e consolidar as habilidades sociais e experiência dos Conselhos Municipais e das associações comunitárias que constituem quadro participativo do projeto, sobretudo na realização e definição das prioridades e na tomada de decisões para o desenvolvimento local.

Com foco voltado para áreas estratégicas, os investimentos produtivos dobraram nos dois últimos anos da implementação do Cooperar I. Com isso, foi possível a formação de uma infraestrutura básica por meio das comunidades capaz de suportar novas atividades geradoras de renda, como água e energia. O Cooperar II, portanto, passou a concentrar-se em comunidades com potencial de produção para competir em mercados externos. Para isso, procedimentos rigorosos foram desenvolvidos para aprovação e alocação de recursos para os subprojetos, submetidos a uma triagem feita pelos Conselhos Municipais, e destinando uma parcela maior do investimento para assistência técnica.

3.3 Componentes

O primeiro componente³⁵ do Projeto refere-se aos subprojetos da comunidade, representando cerca de 85% do seu custo total. Esse montante será destinado ao suporte e assistência à comunidade e aos Conselhos Municipais através de subsídios para implementação de cerca de 800 subprojetos de pequena escala, na área de infraestrutura

³⁵ PROJECT APPRAISAL DOCUMENT. Report No: 40489-B.

socioeconômica e serviços (como por exemplo, o abastecimento de água, saneamento básico, eletricidade, saúde e educação), bem como subprojetos voltados para o setor produtivo com vistas no mercado. É importante destacar que esses investimentos são destinados não apenas para geração de renda, mas também para a melhoria social como um todo, de modo que o bem-estar da sociedade e os seus meios de subsistência atendam a princípios básicos de sobrevivência. Com esse propósito, o primeiro componente do Cooperar II pretende atender cerca de 175 mil pessoas em 900 comunidades e 222 municípios, de acordo com dados do Documento de informação do projeto, nº AB3329, para aumentar o IDH do estado.

Da mesma forma que foi adotado no Cooperar I, o custo total de cada subprojeto estará limitado ao valor de US\$ 50 milhões, com a comunidade beneficiária contribuindo com no mínimo 10% para arcar com a despesa de material e trabalho. Os investimentos serão definidos e executados pelas Associações Comunitárias após aprovação dos Conselhos Municipais, que elencarão a ordem de execução dos subprojetos de acordo com a prioridade e urgência dos mesmos e encaminharão para o corpo técnico do estado para avaliar e definir a viabilidade técnica, financeira e ambiental.

O segundo componente representa aproximadamente 10% do custo total do projeto e está relacionado com o Desenvolvimento Institucional, isto é, este componente financia atividades de mobilização e treinamento para as Associações Comunitárias e os Conselhos Municipais. Essa é uma forma de consolidar suas capacidades de identificar e priorizar os investimentos, lidar com toda operação e manutenção, assim como com atividades de formação, seminários e a troca de experiências com outros programas federais e estaduais de redução de pobreza. O corpo técnico do estado é quem assume essas tarefas reunidas no segundo componente do Cooperar II.

Por fim, o terceiro componente representa apenas 5% do custo total do Projeto e esse montante financia os custos operacionais do corpo técnico, sem incluir os salários, mas considerando ainda as despesas com supervisão, monitoramento e evolução das atividades desenvolvidas.

Tabela 6: Setores atendidos pelo Projeto Cooperar II

Agricultura, pesca e silvicultura	70%
Energia e Mineração	10%
Abastecimento de água	10%
Administração sub-nacional	10%

Fonte: *Project at a Glance*. Banco Mundial, 2011.

3.4. Banco Mundial e Paraíba: uma parceria de sucesso?

Apesar das melhorias significativas nos últimos dez anos o Estado da Paraíba permanece excepcionalmente pobre, o quarto na classificação nacional do PIB estadual *per capita* de acordo com o IPEA³⁶, apresentando ainda *déficits* graves na infraestrutura socioeconômica. A estratégia do estado agora é aumentar a ênfase do projeto Cooperar II sobre o emprego e atividades geradoras de renda, enquanto continua a atender uma forte demanda por infraestrutura. Além disso, desenvolver na população atendida uma mentalidade sustentável, para dar prosseguimento ao que já foi alcançado. É imprescindível que os beneficiários tenham discernimento para prosseguir com as ações iniciadas e para isso o Banco Mundial e os atuantes no Cooperar precisam empenhar-se não apenas no financeiro, dando o suporte estrutural, mas também instruindo a população em como manter e prosperar nos anos seguintes ao término do projeto.

De acordo com o último relatório oficial³⁷, do dia 08 de Agosto de 2011, sobre o atual estágio de implementação do Projeto, podemos perceber significativos avanços com as atividades e subprojetos realizados até a data do mesmo. Com base nos dados divulgados, 90% dos 83 subprojetos até agora aprovados são de infraestrutura, voltados para o abastecimento de água. Do total do investimento feito, 20% do montante destina-se a subprojetos produtivos, dos quais $\frac{2}{3}$ são estrategicamente orientados para o mercado externo (tanto nacional como internacional). Cerca de 154 mil famílias rurais já receberam benefícios dos subprojetos implementados pela sua comunidade.

Em conformidade com o referencial conceitual abordado no Capítulo 1 e tendo como base as avaliações apresentadas no capítulo anterior, que inclui a observação de experiências semelhantes de outros estados do Nordeste, pode-se concluir que as políticas e projetos de combate à pobreza no Brasil, em especial na região em destaque nessa pesquisa, visam potencializar o processo associativo e a capacidade empreendedora das comunidades rurais, contribuindo para melhorar a qualidade de vida dessa população. De acordo com Keohane (1984), existem condições sob as quais os interesses mútuos dos atores podem facilitar a cooperação na economia política mundial. No entanto, a cooperação não é automática, não deriva apenas dessa existência de interesses mútuos. Mais que isso, ela exige ajustes de comportamento às preferências reais ou esperadas de outros atores. A cooperação requer que

³⁶ Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>

³⁷ *Implementation Status & Results Brazil - Paraíba Second Rural Poverty Reduction (P104752). Report No: ISR3998*

as ações de indivíduos separados ou organizações sejam trazidas em conformidade por meio de um processo de negociação entendido como “coordenação de políticas”, gerando um processo de constante barganha, tal qual acontece no âmbito dos Projetos de Redução de Pobreza no Nordeste. A barganha existe desde a negociação do próprio Projeto, formalizado no *Loan Agreement* entre o Banco Mundial e o estado beneficiado, até durante a execução deste, através da relação entre Comunidade Beneficiária, Conselhos Municipais e o Corpo Técnico, que permanecem em constante interação na tomada de decisões das melhores diretrizes a serem traçadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cooperação internacional ocupa hoje um lugar de destaque na agenda dos países, sobretudo a partir da consolidação dos organismos internacionais como a ONU e o Banco Mundial. Algumas teorias se dedicaram ao estudo dessa temática na busca pelo entendimento da sua real eficácia no sistema internacional, onde os Estados primam pela sua autodeterminação e soberania. Nessa perspectiva, as teorias neorrealista e neoliberal figuram um rico debate no estudo das Relações Internacionais, abrangendo novos atores, novas perspectivas e diferentes visões sobre o Estado e sobre atores transnacionais, colocando em questão a universalidade de suas predecessoras.

Waltz e Keohane, ao discutir suas idéias, convergem no nível de análise e concordam quanto a estrutura anárquica do sistema internacional e a interdependência assimétrica entre os Estados. Para eles, esses são fatores que afetam o comportamento dos Estados e impõem constrangimentos às suas ações. Contudo, chegam a conclusões diversas. Enquanto para Waltz, a estrutura limita a cooperação internacional, para Keohane (e Nye) os Estados ainda dispõem de margem de manobra para mudar as características do sistema e afirmam que os países podem escolher e alterar alguns dos constrangimentos ao desenvolverem instituições e práticas sem renunciarem à perseguição do autointeresse. Sendo assim, a cooperação não só é possível, como também desejável a fim de atenuar os custos derivados da relação de interdependência cultivada pelos Estados.

Nesse sentido, a ênfase em temas relacionados ao desenvolvimento tornou-se prioridade nas ações do Banco Mundial que, originalmente, foi criado com o intuito de reconstrução das economias abaladas com a Segunda Guerra Mundial. Atualmente, os Projetos de Redução de Pobreza Rural desenvolvidos em parceria com o Governo Brasileiro na região Nordeste, fundamentam-se na constatação de que o crescimento e o desenvolvimento da economia nordestina necessitam ser estimulados por políticas e incentivos regionais para eliminar a pobreza e melhorar substancialmente as condições de vida da população pobre rural, aumentando assim, o IDH dessa região. Os subprojetos implementados com base nos diferentes componentes de cada Projeto visam alocar os investimentos da melhor forma a atender a demanda da população. Com a atuação das Associações Comunitárias, os Conselhos Municipais e o Corpo Técnico, constata-se que a abordagem desenvolvida nesses Projetos acredita na capacidade dos habitantes transformarem em uma realidade salutar o ambiente de miséria que lhes acomete.

Nos quatro projetos analisados, é possível destacar como algo comum entre eles a ação da sociedade civil engajada com a operacionalização das atividades. A partir da estratégia de abordagem descentralizada, na qual cada comunidade é o ator que define os projetos e comanda a sua implantação, as Associações Comunitárias representam um importante componente no processo de discussão na população. Os problemas apontados, as propostas de solução e as demandas observadas por essas Associações são encaminhadas aos Conselhos Municipais, composto por representantes das diferentes Associações do Município. Responsável por priorizar as demandas de todas as comunidades e definir as prioridades, esses Conselhos também monitoram e incentivam a participação da população na gestão dos projetos. Parte dessa instância a solicitação dos recursos necessários para a execução do que foi definido para a aprovação pelo Governo do Estado, representado através da SEPLAN.

O Banco Mundial atua como grande financiador, uma vez que a parcela maior do montante investido é liberado pelo BIRD, e é representado por um Corpo Técnico especializado que acompanha a liberação dos recursos e elabora os relatórios sobre a evolução do projeto. O Governo Federal tem a estratégica participação de mediar os acordos para os Projetos e definir, junto à instituição as áreas prioritárias no âmbito nacional através da EPP. Por sua vez, os Governos Estadual e Municipal formalizam os processos necessários para a implementação do Projeto através da nomeação de um corpo técnico voltado para esse objetivo, sobretudo, através da SEPLAN, a principal Secretaria de Estado envolvida nas atividades.

Portanto, cada ator envolvido desempenha um papel contributivo na realização plena do Projeto. No entanto, destaca-se que para o seu funcionamento é essencial o apoio efetivo das entidades Associativas Comunitárias e dos Conselhos Municipais, as instâncias participativas responsáveis pela continuidade e aplicação dos componentes previstos através do *Loan Agreement*.

O Projeto Cooperar é um exemplo de resultados positivos, mesmo a passos lentos, de que investimentos em saneamento básico, eletrificação, urbanização, construção de hospitais e escolas, setores básicos para que uma população possa atingir uma qualidade de vida razoável, são fundamentais para que objetivos maiores sejam alcançados. Este é um importante passo para a redução da pobreza rural, para o fortalecimento das organizações comunitárias e para o desenvolvimento sustentável do estado. As ações realizadas, os resultados e efeitos obtidos e as mudanças na zona rural da Paraíba mostram que este Projeto tem atingido o seu objetivo de contribuir para a redução da pobreza. Como prosseguimento do Cooperar I, o aumento do IDH traduz uma série de benefícios para a população, como a

redução da mortalidade infantil, a ampliação de serviços como abastecimento de água e eletricidade, a redução do analfabetismo, o aumento da renda, entre outros indicadores que evidenciam o efeito das ações da equipe do Banco Mundial juntamente com as Associações Comunitárias e os Conselhos Municipais na execução dos subprojetos. No entanto, cabe destacar que os resultados exitosos alcançados no Estado da Paraíba e no Nordeste como um todo não podem ser atribuídos apenas aos investimentos do Banco Mundial. Em consonância com estes, são desenvolvidos também Programas do Governo Federal e do Governo do Estado que contribuem para a mudança do contexto analisado.

É a motivação dos beneficiários para manter e expandir as conquistas alcançadas e buscar novas realizações que comprova a melhora econômica e social da zona rural, mostrando ser esse o maior e mais gratificante sucesso do Projeto. Esse pode ser apenas um pequeno início de uma grande caminhada rumo ao desenvolvimento do Nordeste Brasileiro.

REFERÊNCIAS

AXEROLD, R.; KEOHANE, R. O. **“Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions”**, World Politics, 1985.

BALDWIN, David A. **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York, Columbia University Press. 1993.

BANCO MUNDIAL. **Combate à Pobreza Rural no Brasil: Uma Estratégia Integrada**. Dezembro, 2001.

_____. **Country Lending Summaries – Brazil, Paraíba Second Rural Poverty Reduction, 2008**.

_____. **Finanças do Banco Mundial: Brasil**. Disponível em <https://finances.worldbank.org/facet/countries/Brazil?&page=2> Acesso em 14 de Outubro de 2011.

_____. **Mapping for Results**. Disponível em: <http://maps.worldbank.org/lac/brazil#> Acesso em 21 de Setembro de 2011.

_____. **O Banco Mundial e o Brasil: uma parceria de resultados, ano fiscal, 2011**.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial: a pobreza**.

Washington, D.C.: Banco Mundial, 1990.

_____. **Relatório No. 20475-BR – Março 2001**.

COHN, Amélia. “Políticas Sociais e pobreza no Brasil”. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez/Cedec, 1995.

COIROLO, L. Rural Poverty Reduction in Northeast Brazil – **Achieving Results through Community Driven Development**. Volume 1. World Bank. 2009.

FIORI, José Luís. **Sobre o poder global**. São Paulo. Novos Estudos. 2005.

GILPIN, Robert. **The political economy of the international relations**. Princeton: Princeton University Press. 1987.

GRIECO, Joseph. **Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism**. Em: Baldwin, David. Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate. New York, Columbia University Press. 1993.

HERTZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais. Histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2004.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton, Princeton University Press. 1984.

_____. **"International Institutions: two approaches."** International Studies. Quartely. Vol. 32, nº.4. 2008.

_____. **The neorealism and its critics**. New York: Columbia. 1986.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. New York: Harper Collins. 1988.

MESSARI, N ; NOGUEIRA, J.P. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2005.

NYE, J. **Neorealism and Neoliberalism**. New York: Columbia University Press. 1986.

PNUD. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**. Disponível em: www.pnud.org.br/odm/index.php Acesso em 30 de Maio de 2011.

Via ABC. **Haiti: Cooperação para Reconstrução e Desenvolvimento**. Associação Brasileira de Cooperação, ABC. Dezembro. 2005.

WALTZ, Kenneth. "*Reflections on the Theory of International Politics: A response to my critics*". In Robert O. Keohane, **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press. 1986.

_____. **Teoria das Relações Internacionais**. 1979. Lisboa: Gradiva, 2002.