



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL**

MARIÉLI BARBOSA CANDIDO

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DO PROJETO COOPERAR DO
BANCO MUNDIAL NO ESTADO DA PARAÍBA**

JOÃO PESSOA

2020

MARIÉLI BARBOSA CANDIDO

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DO PROJETO COOPERAR DO
BANCO MUNDIAL NO ESTADO DA PARAÍBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional.

Área de Concentração: Cooperação Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Pascoal Gonçalves.

JOÃO PESSOA

2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C217c Candido, Mariéli Barbosa.

Capacidade institucional : uma análise do projeto
cooperar do Banco Mundial no estado da Paraíba /
Mariéli Barbosa Candido. - João Pessoa, 2020.
103 f. : il.

Orientação: Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Banco Mundial - Atuação - Paraíba. 2. Capacidade
estatal. 3. Projeto Cooperar. 4. PB Rural Sustentável.
5. Capacidade institucional. I. Gonçalves, Pascoal
Teófilo Carvalho. II. Título.

UFPB/BC

CDU 339.7(813.3)(043)



FOLHA DE APROVAÇÃO

MARIÉLI BARBOSA CANDIDO

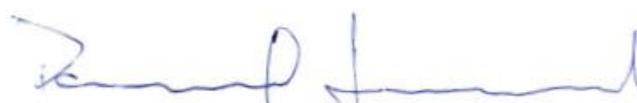
**CAPACIDADE INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DO PROJETO COOPERAR DO
BANCO MUNDIAL NO ESTADO DA PARAÍBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Pascoal Gonçalves

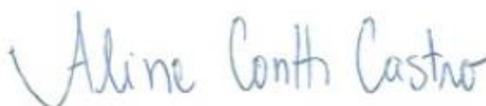
Data da Aprovação: 26/10/2020

Banca Examinadora:



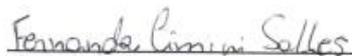
Prof(ª) Dr(ª) Pascoal Tófilo Carvalho Gonçalves

Orientador(a) – UFPB



Prof(ª) Dr(ª) Aline Contti Castro

Membro interno – UFPB



Prof(ª) Dr(ª) Fernanda Cimini Salles

Membro externo – UFMG

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus primeiramente por me sustentar desde o dia que tomei a decisão de alçar outros voos em minha vida e encarar o desafio de realizar um mestrado, que me sustentou nos momentos difíceis desde a fase da seleção até o aqui onde estou prestes a encerrar esse ciclo.

Me aventurar em uma área a qual desconhecia, como de cooperação internacional, sem dúvida foi bastante desafiador e recompensador, tive a sorte e o prazer de ter professores, amigos e colegas que contribuíram nessa jornada, que me abriram outros horizontes como pesquisadora e me fizeram enxergar o mundo com outros olhos.

Agradeço a minha família, aos meus pais principalmente, que sempre me incentivaram a estudar e me apoiaram no momento em que decidi sair do emprego para realizar esse sonho, foram meses difíceis e de abnegação, mas de muito aprendizado. Aos meus irmãos, sobretudo minha irmã Mabéli que é minha referência em estudo e que me ajudou a pacificar em momentos de dúvidas e de cansaço com suas palavras de motivação, fé e perseverança. Aos meus sobrinhos pela energia que me trouxeram nos dias de cansaço.

Aos que participaram desse processo, mas já não estão mais na minha vida para dividir esse momento comigo. Aos amigos e colegas que tive a oportunidade de estabelecer trocas durante esse processo e através das conversas, cafés e risadas me fizeram enxergar que a pós-graduação não é apenas um título, e sim uma grande oportunidade de vivenciar novas experiências com pessoas de perspectivas e trajetórias de vidas diferentes.

Em especial agradeço ao meu orientador, professor Pascoal, pela paciência em construir comigo uma bagagem de conhecimento a qual levarei pra vida. Por me permitir ser livre como pesquisadora, e acreditar que conseguiria mesmo nos momentos de dúvida. Pela orientação no estágio de docência ao qual tive a oportunidade de participar de suas aulas e aprender. Deixo aqui professor, minha imensa gratidão pela dedicação durante esses dois anos e por compartilhar comigo sua experiência e tempo.

Agradeço também aos professores e servidores do PGPCI/UFPB por todo ensinamento durante esses dois anos, me sinto feliz e honrada por ter escolhido um programa com tantos professores capacitados e humanos. Aos servidores da UFPB desde a secretaria e aqueles que no dia a dia estão lá para que tudo funcione.

Obrigada!

“Se você vislumbrar só o fim, esquecerá de apreciar toda beleza do processo”.

(MARIÉLI CANDIDO)

RESUMO

A presente pesquisa buscou analisar os projetos financiados pelo Banco Mundial no estado da Paraíba a partir do conceito de Capacidade Institucional. Tem como objetivo investigar como esse conceito é abordado no atual projeto, o PB Rural Sustentável, de que forma é percebido pelos implementadores do projeto e como vem alterar o aparato burocrático dos órgãos do Estado da Paraíba. Para tanto tomamos por base a hipótese de que a introjeção desse conceito é capaz de alterar a estrutura burocrática e dos órgãos e instituições do estado. Nesse sentido por meio da investigação qualitativa, realizou-se um estudo de tipo exploratório através de pesquisa documental e entrevistas. O método utilizado possibilitou analisar através das percepções dos(as) implementadores(as) do projeto a partir das dimensões conceitual, de implementação e arranjos institucionais, mensuração e desafios da Capacidade Institucional. Esse estudo buscou ampliar a agenda de pesquisa das capacidades nas instituições e voltou-se para análise das burocracias implementadoras, sobretudo, para entender como conceitos são absorvidos, incorporados e praticados no âmbito destas instituições. Como resultados encontrados podemos destacar o reconhecimento por parte dos atores da importância do fortalecimento da Capacidade Institucional nos projetos. Outro aspecto que merece destaque são os arranjos institucionais e parcerias criadas para execução e implementação do projeto, como fator determinante para o alcance dos objetivos. Apontou-se como resultado que o desafio para o alcance da Capacidade Institucional é a consciência institucional que viria a ser a responsabilidade compartilhada e incorporada por parte dos atores envolvidos. O estudo revelou e confirmou a hipótese de que para o alcance da Capacidade Institucional o aparato burocrático do estado não só terá que se modificar para atender aos requisitos do banco, como também serão necessárias criar novas estruturas, novos arranjos e apropriação da metodologia do banco como uma metodologia de rotina de trabalho das instituições e órgãos do Estado da Paraíba.

Palavras-Chave: Capacidade Institucional; Banco Mundial; Capacidade Estatal; Projeto Cooperar.

ABSTRACT

This research sought to analyze the projects financed by the World Bank in the state of Paraíba from the concept of Institutional Capacity. Its objective is to investigate how this concept is approached in the current project, the Sustainable Rural PB, in what way it is perceived by the project's implementers and how it comes to alter the bureaucratic apparatus of the organs of the State of Paraíba. For this reason, we base ourselves on the hypothesis that the introjection of this concept is capable of altering the bureaucratic structure and the organs and institutions of the state. In this sense, through qualitative research, an exploratory type study was carried out through documentary research and interviews. The method used made it possible to analyze through the perceptions of the project implementers from the conceptual dimensions, implementation and institutional arrangements, measurement and challenges of Institutional Capacity. This study sought to broaden the agenda of capacity research in institutions and focused on the analysis of implementing bureaucracies, especially to understand how concepts are absorbed, incorporated and practiced within these institutions. The results found can be highlighted the recognition by the actors of the importance of strengthening Institutional Capacity in projects. Another aspect that deserves to be highlighted are the institutional arrangements and partnerships created to execute and implement the project, as a determining factor to achieve the objectives. As a result, the challenge to achieve Institutional Capacity is the institutional awareness that would become the shared and incorporated responsibility of the actors involved. The study revealed and confirmed the hypothesis that for the attainment of Institutional Capacity the bureaucratic apparatus of the state will not only have to be modified to meet the bank's requirements, but it will also be necessary to create new structures, new arrangements and appropriation of the bank's methodology as a routine work methodology of the institutions and agencies of the State of Paraíba.

Keywords: Institutional Capacity; World Bank; State Capacity; Cooperate Project.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução do conceito de Capacidade Institucional	22
Quadro 2 - Desenvolvimento da Capacidade X Capacidade.....	25
Quadro 3 - Dimensões da Capacidade Institucional.....	27
Quadro 4 - Etapas de Análise da Capacidade Institucional	28
Quadro 5 - Instrumentos de Financiamento do Banco Mundial	34
Quadro 6 - Parceria BIRD e Brasil (2018-2023)	54
Quadro 7 - Síntese dos Projetos financiados pelo Banco Mundial no Estado da Paraíba	55
Quadro 8 - Componentes do PDRI	57
Quadro 9 - Municípios Contemplados- Projeto Nordeste	61
Quadro 10 - Modelo de Análise da Capacidade Institucional	75
Quadro 11 - Síntese dos componentes de Fortalecimento e Capacidade Institucional	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Empréstimos Totais no nível Projeto do BIRD ao Brasil em U\$\$ (1949-2020)	51
Tabela 2 - Visão Geral do nº de Projetos por setores BIRD e Brasil (1948-2020)	53
Tabela 3 - Componentes do PAPP (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural)	61
Tabela 4 - Distribuição de Recursos Cooperar I	65
Tabela 5- Orçamento por componente e fonte (PB Rural Sustentável)	80

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Categorias da Capacidade Estatal	30
Figura 2 - Modelo de Análise da Capacidade Estatal	31
Figura 3 - Distribuição de Recursos do PB Rural Sustentável	73
Figura 4 - Fluxograma Componente 1 -Implementação Modelo de Gestão	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AESA	Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI	Agência Multilateral de Garantias de Investimentos
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
ATER	Assistência Técnica Rural
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CAGEPA	Companhia de Água e Esgotos da Paraíba
CFI	Corporação Financeira Internacional
CI	Capacidade Institucional
CI	Comissão Interministerial
CICDI	Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CINEP	Companhia de Desenvolvimento da Paraíba
CMDRS	Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável
COFIEX	Comissão de Financiamento Externo
CPS	Country Partnership Strategy (CPS)
DC	Desenvolvimento da Capacidade
DRI	Desenvolvimento Rural Integrado
DRI	Desenvolvimento Rural Integrado
EMPAER	Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária
FAO	Food and Agriculture Organization
FMI	Fundo Monetário Internacional
GBM	Grupo Banco Mundial
MINAGRI	Ministério da Agricultura
MINTER	Ministério do Interior
MOP	Manual Operativo do Projeto
OCDE	Organização

ODM	Objetivos do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAPP	Programa de Apoio ao Produtor Rural do Nordeste
PCRП	Programa de Combate à Pobreza Rural
PDRI	Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado
PIN	Programa de Integração Nacional
PPA	Plano Plurianual
PROCANOR	Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste
PROHIDRO	Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura
PROTERRA	Programa de redistribuição de terras e estímulo a Agropecuária do Nordeste
PRPR	Projeto de Redução da Pobreza Rural na Paraíba
SAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SEAFDS	Secretaria de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento do Semiárido
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEIRA	Sistema Estadual de Informações de Riscos Agrohidroclimáticos
SEIRHMA	Secretaria de Estado de Infraestrutura, Recursos Hídricos e Meio Ambiente
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da Republica
SIG	Sistema de Informações Gerenciais
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUNDEF	Special UN Fund for Economic Development
UGP	Unidade Gestora do Projeto
UT	Unidade Técnica

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 CAPACIDADE INSTITUCIONAL.....	19
2.1 O retorno do Estado e a ênfase em suas capacidades.....	19
2.2 Mensuração da Capacidade Institucional.....	26
2.3 Capacidade Estatal e Arranjos Institucionais	29
3 BANCO MUNDIAL	33
3.1 Fases do Banco Mundial	35
3.1.1 Identidade e Consolidação (1946-1963).....	35
3.1.2 Ampliação e Diversificação, Início de Ajustamento Estrutural (1968-1981)	38
3.1.3 Ajustes estruturais e programa político neoliberal (1981-1995)	43
3.1.4 Reorientação e Reformulação de Políticas (1991 - até os dias atuais)	47
3.2 Atuação do Banco Mundial no Brasil.....	51
4 O BANCO MUNDIAL E OS PROJETOS DE COMBATE A POBREZA NO ESTADO DA PARAÍBA	55
4.1 POLONORDESTE (1975) - Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Brejo Paraibano (PDRI)	55
4.2 PROJETO NORDESTE - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) 1987-1996.....	59
4.3 PROJETO COOPERAR I - Projeto De Combate à Pobreza Rural (PCPR) 1998-2006	64
4.4 PROJETO COOPERAR II - Projeto de Redução da Pobreza Rural da Paraíba (PRPR) 2010-2014	68
4.5 Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Paraíba- (2019-2023).....	71
5 ANÁLISE DO CONCEITO DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL NO PB RURAL SUSTENTÁVEL.....	74
5.1 Dimensão - Percepção do Conceito de Capacidade Institucional	75
5.2 Dimensão - Implementação da Capacidade Institucional e Arranjos Institucionais	80
5.3 Dimensão - Mensuração da Capacidade Institucional.....	85
5.4 Dimensão - Desafios da Implementação da Capacidade Institucional	88
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
REFERÊNCIAS	96

1 INTRODUÇÃO

Por muito tempo a região Nordeste foi considerada uma região crítica, atrasada e com diversos problemas, marcada pela convivência de secas severas, concentração fundiária nos grandes proprietários de terra, um modelo de “agricultura tradicional” e incipiente estrutura industrial. Diante disso, entre os anos de 1950 e 1959 a região passa a ser palco de reivindicações, sobretudo devido ao isolamento da região frente ao crescimento de outras regiões do país, como o sul e sudeste.

Buscando minimizar as disparidades inter-regionais, o Estado que até então tratava os problemas da região por meio de políticas assistencialistas, cria em 1956 no governo de Kubitscheck, sob a liderança de Celso Furtado, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) com vistas a discutir a questão regional nordestina e buscar soluções para o seu desenvolvimento. Um dos principais resultados desse grupo, contrariando o discurso de que, a seca era a principal problemática da região, Celso Furtado (1962) defendia que era necessário considerar o problema da região Nordeste como um problema de desenvolvimento.

Sendo assim, com vistas à elaboração de um planejamento regional para solução dos problemas da região, é criada em 1959 a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) que passaria a ser o principal órgão articulador de projetos de desenvolvimento regional no país que deveriam contemplar aspectos como: a modernização da agricultura, e modificação no modelo de transferência recursos do governo federal para combate à seca por meio de programas assistencialistas.

Desta forma, no início da década de 70 é dado início a fase de implementação de projetos para a solução de problemas enfrentados na região, entre seus objetivos, aliviar a pressão demográfico-social provocada pelas dificuldades de acesso à terra e de convivência com a seca (PARREIRAS, 2007, p. 16) a exemplo do Programa de Integrado Nacional (PIN), criado em 1970, e o PROTERRA Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste, criado em 1971.

No entanto os resultados desses projetos ficaram aquém do esperado, sobretudo em relação a concessão de crédito e distribuição de terras, a qual beneficiaram apenas proprietários de terra, tornando-se mais um instrumento de acumulação e concentração de capital da elite latifundiária (KOURI, 1998).

O Banco Mundial, um dos maiores financiadores de projetos em países subdesenvolvidos, passa a ser partir de 1974 o principal financiador de uma safra de projetos, conhecidos também como “projetos especiais” na região nordeste, entre eles o Polonordeste

(1974) e Projeto Nordeste (1985), ambos construídos com base na estratégia de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI). Diferente das estratégias adotadas pelo banco em décadas anteriores, cujo foco consistia no incremento da produção para exportação dos produtores de médio porte, no início da década de 70 devido ao crescente déficit de alimentos produzidos no mundo, um novo enfoque é dado. A estratégia DRI passa então a se concentrar na melhoria das condições de vida do homem do campo através de um plano econômico voltado a melhoria das condições sociais e econômicas dos pequenos produtores.

No estado da Paraíba, a relação com Banco Mundial inicia-se exatamente nesse período, em 1978, com a aprovação do primeiro projeto com recursos oriundos de empréstimo internacional para o desenvolvimento do Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) no brejo do paraibano, contemplado entre os projetos do Polonordeste. Desde 1978, até o presente momento, cinco projetos foram desenvolvidos através dessa parceria, voltados a temática de desenvolvimento rural, combate à pobreza e acesso a água, o qual o mais atual o PB Rural Sustentável (2019-2023) que encontra-se em fase de execução.

No entanto, a execução desses projetos apresentaram alguns problemas em sua execução, no Polonordeste (PDRI), a ausência de participação dos estados com mutuário dos projetos, em que apenas o BIRD alocava recursos, contribuiu para uma atuação passiva dos estados frente aos objetivos do projeto. Além do que, a matriz complexa de órgãos e instituições a qual o projeto era executado, bem como a presença de oligarquias que detinham poder na região, impactaram o alcance dos objetos e seus resultados esperados.

Em busca minimizar os efeitos negativos do (PDRI), o Banco Mundial passa a adotar outra estratégia nos projetos seguintes, como no Projeto Nordeste (PAPP), como a participação dos estados como financiador através do desembolso de contrapartida, e a participação dos beneficiários através dos conselhos municipais e associações comunitárias como porta vozes das necessidades do povo. A descentralização dos projetos se torna o novo discurso e viés do Banco, como “garantia” de eficiência e legitimação dos projetos, no entanto como veremos no capítulo dedicado a discutir esses projetos, veremos que isso não se concretizou.

Apesar do banco atuar como financiador de projetos voltados ao desenvolvimento do Nordeste, como a convivência com a seca e outros problemas e o combate à pobreza, a instituição não se deslocou da sua real essência como instituição financeira e ator político e econômico. Pelo contrário, acompanhou sua agenda de austeridade fiscal e ajuste estrutural, refletido nas condicionalidades e exigências para concessão dos empréstimos.

Nessa perspectiva alguns conceitos como: desenvolvimento institucional, fortalecimento institucional e capacidade institucional passam a ser elementos cada vez mais

presentes nos projetos financiados pelo Banco Mundial. Isso se deu devido a compreensão do banco, de que instituições fracas não eram capazes de formular e implementar eficazmente projetos. Sobre essa prerrogativa passa a introjetar em seu discurso o aumento da capacidade do Estado e de suas instituições para elaboração e execução dos projetos, baseado no modelo de desenvolvimento dos países do norte, sem considerar as características dos países em desenvolvimento como o Brasil.

Muito embora o conceito de capacidade institucional tenha emergido na década de 80, inaugurado pelo Banco Mundial e difundido na agenda internacional como um mecanismo de alcance ao desenvolvimento, a capacidade das instituições em implementarem seus projetos e políticas públicas já haviam sido discutidas abordagens de diferentes formas ao longo das décadas como: fortalecimento institucional, construção institucional, desenvolvimento e capacidade institucional. (ANALOUÏ; DANQUAH, 2017).

Inicialmente o conceito de Capacidade Institucional esteve ancorado ao conceito de fortalecimento institucional que tinha por objetivo melhorar as habilidades do Estado no cumprimento de suas funções relacionadas às técnicas de reengenharia organizacional, ou seja, construção, melhorias, fortalecimento da estrutura interna e dos quadros técnicos burocráticos (LESSIK; MICHENER, 2000; MIZRAHI, 2004; HUERTA 2008). Essa visão, no entanto é modificada a partir do reconhecimento de que para o alcance do fortalecimento institucional era necessário considerar não só os mercados e as democracias, mas também o Estado como provedor de políticas públicas apropriadas por meio da administração de recursos de forma eficiente, eficaz e transparente (HUERTA, 2008).

De modo geral, a Capacidade Institucional é vista como um conjunto de ações governamentais, e, quanto maior o grau de governabilidade maior o a capacidade do Estado em implementar suas políticas públicas (LUBAMBO, 2002). Ainda nessa perspectiva, há autores que consideram outras dimensões que impactam e interferem no alcance da CI¹ como: o ambiente da ação, o contexto político, as redes de tarefas, organizações e recursos humanos (HILDERBRAND; GRINDLE, 1995).

Sobre esse ambiente a qual uma política pública é implementada Gomide e Pires (2018) diz que na implementação de uma política pública vários atores atuam tanto nas burocracias de diferentes níveis de governo como nos novos arranjos institucionais criados para implementação desta política e são esses arranjos que dão sustentação a implementação destas e capacitam o Estado de capacidade para o alcance de seus objetivos. Conforme os autores

¹ A partir de agora usaremos a sigla CI para referir-se a Capacidade Institucional.

arranjos institucionais podem ser definidos como “[...] o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2018 p. 21).

Apesar de ser um tema bastante difundido o conceito de Capacidade Institucional não é consensual, sobretudo no que se refere a sua mensuração. Para alguns autores como HUERTA (2008) a mensuração da CI está relacionada a medidas de eficiência e eficácia, para outros como (LESSIK; MICHENER, 2000; PIRES; GOMIDE, 2016) a metodologia de mensuração irá depender do que o pesquisador pretende investigar e o tipo de organização que está se analisando. Nesse sentido Martins (2019) faz um amplo estudo de revisão de literatura da Capacidade Institucional abordados em pesquisas internacionais e no Brasil, ao qual revela um forte crescimento acerca dessa temática e os resultados como a desagregação do conceito de CI e a elaboração de índices para mensurá-la.

Sendo assim, após realizar um estudo mais aprofundado sobre os projetos do Banco Mundial no estado da Paraíba, percebi que o componente de Fortalecimento e Capacidade Institucional sempre estiveram presentes nos projetos, embora com nomenclaturas diferentes. De modo geral pode-se dizer que o banco espera das instituições executoras a capacidade de executar os projetos de forma eficiente. No entanto, pouco se discute sobre como essas exigências de maior capacidade das instituições são entendidas e são refletidas nos órgãos executores dos projetos no estado, tão pouco dos beneficiários.

Diante dessas questões, surge a problemática desta pesquisa que tem por objetivo geral analisar como o conceito de Capacidade Institucional vem sendo implementado nos projetos financiados pelo Banco Mundial no estado da Paraíba e de que forma vem impactando no aparato burocrático do estado.

Desta forma esse estudo pretende responder a seguinte pergunta:

De que forma a implementação do conceito de Capacidade Institucional presente nos projetos do Banco Mundial impacta as instituições e órgãos do Estado da Paraíba?

Pretende-se desse modo, levantar a hipótese de que a estrutura de governo do estado teve que se adaptar e adequar seu aparato burocrático para atender as condicionalidades exigidas pelo Banco Mundial para concessão dos empréstimos, sobretudo quando se trata de capacidade das instituições em fortalecer e aumentar a Capacidade Institucional.

Para responder a esta pergunta e analisar esta hipótese, esta dissertação trará como objetivos específicos:

- Apresentar uma revisão de literatura do conceito de Capacidade Institucional;
- Analisar e descrever a histórico do Banco Mundial e suas fases;

- Descrever e analisar os projetos financiados pelo Banco Mundial no Estado da Paraíba
- Apresentar e discutir os principais resultados encontrados a partir das entrevistas.

Para o alcance desses objetivos, a presente dissertação foi dividida em cinco capítulos o segundo capítulo que recebe o título inicial **Capacidade Institucional (CI)** tem por objetivo realizar um levantamento sobre o conceito de capacidade institucional, e compreender como esse conceito foi introjetado na agenda desenvolvimentista em suas diversas abordagens. Contempla também as abordagens de mensuração do alcance da capacidade discutidos na literatura sobre o tema, bem como se delimita os modelos que serão utilizados para fins de análise do capítulo referente aos resultados e discussão.

O terceiro capítulo de título **Banco Mundial** tem por objetivo discorrer sobre a história e atuação do banco como uma agência multilateral e sua agenda de desenvolvimento, as prioridades do Banco em cada uma de suas fases, bem como a construção de sua agenda no combate à pobreza. Neste capítulo está contemplado também a atuação desta instituição no Brasil por meio da análise dos principais temas dos projetos financiados por esta instituição no país.

Já o quarto capítulo de título o **Banco Mundial e os projetos financiados no Estado da Paraíba** busca abordar a atuação desta instituição no Estado da Paraíba por meio dos empréstimos desembolsados para o financiamento de projetos voltados ao alívio e combate à pobreza e o desenvolvimento rural através do Projeto Cooperar. Sendo assim, delineia uma linha histórica do primeiro projeto aprovado em 1978 até o atual projeto em 2019 o PB Rural Sustentável.

Por último o quinto capítulo de nome **Análise da Capacidade Institucional no Projeto Cooperar**, tem por objetivo discutir a partir das entrevistas realizadas com os autores do projeto os resultados da aplicação do conceito de Capacidade Institucional nos projetos financiados pelo banco no estado da Paraíba, especificamente o mais atual o PB Rural Sustentável.

Para construção dessa pesquisa nos, segundo, terceiro e quarto capítulos, o procedimento metodológico utilizado consistiu na revisão de materiais (relatórios, estudos) sobre cooperação internacional para o desenvolvimento, e Capacidade Institucional, Banco Mundial, os projetos financiados pelo Banco Mundial na Paraíba, Projeto Cooperar. Para compreender o impacto do banco no aparato burocrático do estado, foram realizadas entrevistas semiestruturadas por meio de análise de conteúdo com os atores envolvidos, gestores, técnicos

representantes do poder público local e do Banco Mundial com objetivo de obter informações para posterior análise. Para investigação da pergunta que norteia essa pesquisa foram realizadas cinco entrevistas com atores diretamente ligados ao Projeto Cooperar e ao Banco Mundial. Devido ao contexto ocasionado pela Pandemia COVID-19 as entrevistas que seriam realizadas presencialmente foram adaptadas e realizadas por vídeo chamada.

A análise foi construída a partir da sistematização das informações obtidas (abertas e fechadas) em quadros de análise, com categorias de referências e classificação, sob o viés das teorias estudadas, especificamente no que tange à capacidade institucional. E, por fim as considerações finais que trazem as principais conclusões, apontamentos e sugestões a partir do que foi discutido na pesquisa.

2 CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Esse capítulo inicial tem por objetivo abordar o que discutido na literatura sobre os conceitos de Capacidade Institucional e Capacidade Estatal, conceitos amplamente difundidos este primeiro utilizado na agenda desenvolvimentista para referir-se a capacidade das instituições alcançarem o desenvolvimento, e segundo muito utilizado a partir do retorno do Estado. Tem por finalidade também delimitar a partir dos modelos apresentados na literatura as dimensões que serão abordadas para fins de análise dos resultados no Capítulo 5.

2.1 O retorno do Estado e a ênfase em suas capacidades

Na última década o aumento da capacidade foi um tema muito discutido na agenda desenvolvimentista, sobretudo a capacidade do estado e de suas instituições em responderem aos problemas públicos e implementarem seus projetos e políticas públicas. Nesse sentido, o papel do Estado e de suas instituições ganharam grande relevância no campo acadêmico, nas últimas décadas segundo Evans, Skocpol e Rueschemeyer (1985) e “um interesse repentino” sobre a importância do Estado surge.

Se nas décadas de 50 e 60 a centralidade era o aparelhamento estatal para promover mudança estrutural, sobretudo como promotor da modernização da agricultura e infraestrutura voltada para urbanização, na década seguinte essa imagem foi fracassada exatamente pela não realização desta agenda (EVANS, 1993). A partir das crises ocorridas na década de 70 que solaparam o mundo, sobretudo os países em desenvolvimento, com a guinada neoliberal de *Thatcher e Reagan*, a retirada das políticas do *Welfare State* e liberalização das economias nacionais, serviram de pano de fundo para que no início na década de 80 fosse dada largada aos programas de ajuste estrutural na América Latina lideradas pelo Banco Mundial (COSTA, 1998).

Nesse sentido, o “poderio” do Estado como provedor de mudanças estruturais é minimizado, o estado passa a ser o problema e não a solução (EVANS, 1993). Essa percepção ao final da década de 80 foi posta em cheque e fez com que o papel do Estado fosse repensado, uma vez que os programas de ajustes estruturais na América Latina não teriam sido suficientes para assegurar desenvolvimento (EVANS, 1993). As medidas de ajustes estruturais difundidos nos países da América Latina, como mecanismo ao desenvolvimento haviam fracassado e criado um abismo muito maior, o agravamento da pobreza.

Esses ajustes tornaram-se mais incisivos a partir da década de 90 cujo processo de reformas econômicas foram lastreadas por dois importantes fatores: a racionalização e redução do poder do Estado, a liberalização econômica, e a transição de um Estado centrado no desenvolvimento econômico, para um Estado centrado em investimentos privados (nacional e internacional) (COSTA, 1998). Essa dinâmica foi reforçada pelo Consenso de Washington reunião a qual estiveram presentes o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial cujo objetivo consistiu em deliberar e prescrever reformas políticas aos países da América Latina que perpassavam desde o equilíbrio de contas públicas, liberalização da economia para investimentos estrangeiros às privatizações e reformas.

A ênfase no estado mínimo que balizou parte desta década de 80 deu espaço a partir da década de 90 para o seu “retorno”, destacando-o como provedor fundamental ao desenvolvimento dos países. Nesse sentido, o enfoque hipermercadista entre o estado e o mercado é substituído por um enfoque de parceria e complementariedade (PEREIRA, 2018). Com o retorno do Estado e do seu papel para além da correção de falhas de mercado e provisão de bens públicos, o debate centra-se na capacidade dos Estados em implementarem suas políticas públicas e garantirem o desenvolvimento dos países.

Nesse sentido organismos multilaterais, entre os quais o Banco Mundial, passou a incluir em sua agenda a capacidade institucional como elemento fundamental ao desenvolvimento, e incluir em seus programas o aumento da capacidade em suas estratégias (MIZRAHI, 2004).

O retorno do Estado trouxe também a necessidade de um “estado melhor”, atrelado a isso uma série de reformas “para dentro” cujo objetivo era trazer melhorias na capacidade do setor público em resolver problemas, adaptação das instituições públicas para resolução desses problemas, capacidade de elaboração, avaliação, monitoramento das políticas públicas (HUERTA, 2008).

O debate sobre as capacidades das instituições e do estado na agenda desenvolvimentista inicia-se a partir da percepção de que a simples transferência de recursos dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento não garantiram melhor desempenho as organizações quer sejam elas públicas ou privadas (MIZRAHI, 2004). Para autora, para que isso aconteça é necessário criar um ambiente que aumente a capacidade dessas organizações em usar, gerenciar e implantar esses recursos de forma eficaz (HORTON, 2001 apud MIZRAHI, 2004).

O Banco Mundial, tido como precursor do conceito de Capacidade Institucional entende que para melhoria da capacidade do estado o esforço deve centrar-se no setor público mediante

o revigoramento de suas instituições públicas. Muito embora considerem que um Estado capaz não necessariamente é eficiente, entendem que a capacidade aplicada aos Estados “é a capacidade de promover de maneira eficiente ações coletivas em áreas tais como, lei e ordem, saúde pública e infraestrutura básica, enquanto a eficiência é o resultado desse esforço para atender a sociedade” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 03). E para que isso possa ocorrer sugere duas estratégias: o ajuste da função do Estado a sua capacidade, ou seja, diagnosticar as fragilidades e intervir para melhorá-las e aumentar a capacidades por meio do revigoramento de suas instituições através da elaboração de normas, controle eficaz, combate à corrupção e melhorias através de incentivos salariais e maior proximidade da população através da participação e descentralização (BANCO MUNDIAL, 1997).

Ao falar sobre o revigoramento das instituições estatais o banco entende que o contexto político seria o maior desafio para o alcance dessa capacidade. Para tanto sugere alguns requisitos que levariam ao alcance da capacidade institucional do estado: normas e restrições efetivas, maior pressão competitiva, e maior participação e parceria do cívico (BANCO MUNDIAL, 1997).

Para Pereira (2018) a ideia central do banco era reformar as instituições do setor público e de suas economias com vistas ao alcance dos objetivos de desenvolvimento por parte do Estado, sobre isso expõe:

a criação de normas legais que controlassem a “ação arbitrária” de governos e da burocracia estatal, redefinindo as regras dentro das quais a política convencional deve se dar (regras orçamentárias rígidas, independência do Banco Central, etc.); b) a adoção da grande empresa privada como modelo de gestão para o Estado, tanto pela introdução da competição no interior do funcionalismo público, como pela concorrência entre o setor público, empresas e ONGs na provisão de bens e serviços; c) o aumento e a diversificação de parcerias público-privadas, sobretudo nas políticas sociais, imbricando diretamente os agentes privados (empresas, ONGs, fundações empresarial-filantrópicas, etc.) nas esferas de decisão e execução das políticas públicas (PEREIRA, 2018, p. 2192).

Com base em (ANALOU; DANQUAH, 2017, p. 44) os atores da ajuda oficial para o desenvolvimento (AOD) entendiam que os países em desenvolvimento precisavam tornar o aumento das capacidades como um componente chave de suas estratégias nacionais de desenvolvimento. A partir desse argumento, no decorrer da AOD vários termos são usados para subsidiar a ideia de desenvolver a capacidade dos países, dos Estados e de suas instituições como: fortalecimento institucional, construção institucional, desenvolvimento e capacidade institucional, que fazem parte única ideia, o alcance do desenvolvimento (ANALOU; DANQUAH, 2017). Nesse sentido, é importante fazer uma breve distinção a respeito das

diferentes terminologias utilizadas na agenda desenvolvimentista para abordar a capacidade das instituições e dos estados.

Quadro 1 - Evolução do conceito de Capacidade Institucional

DÉCADA	TERMINOLOGIA	ABORDAGEM
1960	Construção Institucional	Equipar os países em desenvolvimento com instituições do setor público necessárias para gerenciar um programa de investimento público; O foco era projetar o funcionamento individual das organizações; Modelos importados dos países desenvolvidos foram usados frequentemente;
1960 –1970	Fortalecimento/desenvolvimento institucional	Mudar para fortalecer ao invés de estabelecer; Concentra-se ainda em organizações individuais; Fornecer ferramentas para melhorar o desempenho;
1970	Gerenciamento / administração de desenvolvimento	Os objetivos eram alcançar público ou alvo especial grupos anteriormente abandonados; Descentralização e integração dos programas públicos como programas de desenvolvimento de integração rural; Foco na melhoria dos sistemas de entrega e do programas públicos para alcançar grupos-alvo;
1970 –1980	Desenvolvimento de Recursos Humanos	Desenvolvimento é sobre pessoas (educação, saúde), setores-chave da população; Desenvolvimento centrado nas pessoas surge como conceito.
1980 –1990	Desenvolvimento Institucional (Novo Institucionalismo)	Ajuste estrutural, reforma de políticas, paradigma de governança; Capacitação ampliada para o setor (governo, privado, ONGs); Novo foco em redes; Maior atenção ao ambiente externo e ao comportamento econômico nacional; Mudança do foco do projeto para o programa; Preocupação com a sustentabilidade dos esforços de capacitação;
1990	Desenvolvimento de capacidade	Reavaliação da cooperação técnica (CT);

		<p>Discussões de doadores sobre capacitação; Combinação de ideias diferentes em torno da capacitação; Emergência da importância da propriedade local; Abordagens participativas vistas como fundamentais; Tornou-se a maneira de “fazer” desenvolvimento;</p>
2000	Desenvolvimento de capacidade/ Redes de conhecimento	<p>Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio se tornam um fator chave; Maior participação na capacitação; Difusão de redes de conhecimento baseadas em TIC; Ênfase na aprendizagem e adaptação contínuas; Abordagens de sistemas e conversas emergentes sobre sistemas complexos; Equilibrando gerenciamento baseado em resultados e sustentabilidade de longo prazo Maior ênfase na avaliação / análise de necessidades; Maior coordenação entre doadores; Preocupação com a forma de garantir investimentos de longo prazo dos doadores</p>

Fonte: Lusthaus, Adrien e Perstinger (1999) e Blagescu e John Young (2006).

Como podemos observar a partir do quadro acima, durante a década de 50 o foco consistiu na implementação de modelos desenvolvimentistas por meio de uma construção institucional, em que as atividades das organizações multilaterais foram direcionadas a ajudarem países em desenvolvimento a desempenharem suas funções e alcançarem seus objetivos com finalidade de melhorar suas capacidades dos países em desenvolvimento, inclusive os recém independentes, através da melhoria de infraestrutura destes países. Nas décadas de 60 e 70 esse panorama muda e o enfoque passa ser o fortalecimento institucional, a ideia era fortalecer as instituições para que estas pudessem desenvolver e implementar os projetos de desenvolvimento, conceito amplamente difundido pelas agências de desenvolvimento (IMBARUDDIN, 2003).

A partir da década de 90 o conceito de Capacidade Institucional (CI) começa a ganhar maior ênfase, principalmente na comunidade internacional que passa a considerar a CI como elemento chave para sustentabilidade e impacto dos projetos ao longo prazo, sendo assim

praticamente todos os projetos e programas incluíram estratégias de desenvolvimento da capacidade (IMBARUDDIN, 2003).

Segundo Huerta (2008, p. 124) na literatura a Capacidade Institucional é abordada em diversas perspectivas como: capacidade indicada (que diz respeito ao potencial de cumprir tarefas, eficiência administrativa de recursos materiais, humanos e tecnológicos), na abordagem capacidade efetiva a CI está relacionada à ação ou desempenho do governo em formular políticas públicas, também é abordada como produto ou resultado de um produto que diz respeito à capacidade de desempenho das tarefas com eficiência, eficácia e sustentabilidade e pôr fim a capacidade como um processo, ou seja, esforços para melhorar a capacidade.

Para Franks (1999) a capacidade refere-se a capacidade dos indivíduos, separados ou em grupos em cumprirem com suas responsabilidades de acordo com o tamanho das tarefas e os recursos disponíveis. Para Brown, Lafond e Macintyre (2001) a capacidade é o resultado pelo qual uma pessoa ou entidade realiza seus objetivos declarados, e essa realização é alcançada pelo processo ou atividade da capacitação, ou seja, a capacidade seria o fim e a capacitação seria o meio.

O Programa das Nações Unidas (PNUD, 2008) entende que o aproveitamento das capacidades já existente é um meio para se alcançar os objetivos, ao definir que o desenvolvimento da capacidade é o processo através do qual os indivíduos, organizações e sociedade obtêm, fortalecem e mantêm as capacidades para estabelecer e alcançar seu próprio desenvolvimento e objetivos ao longo do tempo. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2008) enfatiza que a capacidade envolve muito mais do que aprimorar habilidades dos indivíduos e sim com a capacidade das pessoas, organizações e sociedade como um todo em gerenciar seus negócios com sucesso, já o desenvolvimento da capacidade seria o processo de manter a capacidade ao longo de tempo.

De acordo com Morgan (1999) a capacidade pode ser vista a partir de duas perspectivas, a perspectiva instrumental que diz respeito às habilidades organizacionais, técnicas e políticas para a realização das funções ou tarefas, e de uma perspectiva mais ampla a qual a capacidade pode ser um esforço para mudar as regras, instituições e padrões de comportamento de uma sociedade. O autor ainda menciona que apesar de capacidade e desenvolvimento da capacidade ser conceitos relacionados é necessário distingui-los:

Quadro 2 - Desenvolvimento da Capacidade versus Capacidade

Desenvolvimento da Capacidade <i>(Capacity Development)</i>	Capacidade (Capacity)
Desenvolvimento de capacidade refere-se às <i>abordagens, estratégias e metodologias</i> que são usados por participantes nacionais e / ou intervenientes externos para ajudar organizações e / ou sistemas para melhorar seu desempenho. Trata-se de processo e questões de "como" (por exemplo, oficinas programas de treinamento ou esforços de mudança organizacional).	Capacidade é definida como as <i>habilidades organizacionais e técnicas, relacionamentos e valores</i> que permitem aos países, organizações, grupos e indivíduos de qualquer nível da sociedade desempenhar funções e atingir seus objetivos de desenvolvimento ao longo do tempo. Os indicadores de capacidade geralmente se concentram no desempenho de algum tipo de função ou atividade organizacional, como tomada de decisão.

Fonte: Morgan (1998).

Grindle e Hilderbrand (1995, p. 445) afirmam que “a capacidade institucional significa a capacidade executar tarefas apropriadas, eficazes, eficientes e sustentáveis”, no entanto apesar de ser um conceito amplamente difundido na comunidade internacional, os mecanismos de como melhorar a capacidade são imprecisos, sobretudo pela ausência de projetos de Desenvolvimento da Capacidade (DC). As autoras apontam que é necessário uma análise crítica sobre quais aspectos são considerados meios para o alcance do desenvolvimento da capacidade e consideram que para sua operacionalização é necessário identificar e especificar quais medidas serão adotadas para mensurar ou seu alcance, uma vez que a exemplo do setor público esses conceitos operam em ambientes específicos e são influenciados por diversos fatores.

Para Lessik e Michener (2000) o objetivo de fortalecer a capacidade de uma instituição é melhorar seu desempenho, para tanto as autoras adotam uma abordagem organizacional para Capacidade Institucional centrada na melhoria das capacidades internas das organizações. As autoras afirmam que é necessário escolher o instrumento de mensuração que melhor identifique o precisa ser mensurado, para isso aponta alguns aspectos para fins de mensuração como: funções administrativas e de suporte (procedimentos administrativos e sistemas de gestão, gestão financeira, gestão de recursos humanos, gestão de equipamento, infraestrutura, informação, entre outros); funções técnicas/programas (planejamento, monitoramento e avaliação, e uso e gestão de conhecimento técnico); estrutura e cultura da organização (capacidade de liderança e estilo, valores organizacionais, governança e relações externas); e recursos (humanos, financeiros e materiais de apoio e suporte).

Para Martins (2019, p. 33) no âmbito da administração pública, o conceito de Capacidade Institucional se associa às ações governamentais e pode ser entendido como o conjunto de competências institucionais necessárias para a consecução dos objetivos pretendidos”. O autor ainda menciona que Capacidade Institucional é resultado de um conjunto de ações de várias organizações, e quanto maior o nível de governabilidade maior a capacidade institucional em implementar políticas públicas.

Como podemos observar há diversas perspectivas e abordagem sobre a Capacidade Institucional, o que elas apresentam em comum é a necessidade de compreender a CI em perspectivas, institucional, organizacional e individual. Essa heterogeneidade de conceitos é refletida nas metodologias de mensuração para avaliação como vemos a seguir.

2.2 Mensuração da Capacidade Institucional

De acordo com Mizhari (2004) o aprimoramento da capacidade tornou-se a principal discussão na comunidade do desenvolvimento, tanto no âmbito acadêmico e profissional, como nas agências e organizações multilaterais. No entanto apesar do amplo consenso sobre a importância na capacidade em instituições e organizações, a operacionalização do conceito e sua mensuração apresentam várias lacunas e desafios.

Por se tratar de um conceito muito abrangente, a análise da Capacidade Institucional se torna abstrata e de difícil mensuração, nesse sentido alguns autores elaboraram modelos para mensurá-la. Uma destas abordagens é a de Huerta (2008), de acordo com autora para avaliar a CI é necessário analisá-la em dois componentes: o administrativo e o político, este primeiro refere-se às habilidades técnico-burocráticas, enquanto o segundo refere-se às interações políticas sob as quais o Estado está inserido (regras, normas e costumes). No entanto conforme Huerta (2008) apesar desses dois componentes serem os pilares da CI é necessário considerar outros aspectos como o contexto institucional, a organização e o indivíduo uma vez que a CI depende não somente do aspecto técnico-burocrático, mas também da interação de atores num dado contexto de ação político.

Nessa perspectiva, de abordagem mais ampla a qual capacidade se iguala ao desenvolvimento Grindle e Hilderbrand (1995) aborda a análise da CI a partir de cinco dimensões como mostrado no quadro abaixo:

Quadro 3 - Dimensões da Capacidade Institucional

DIMENSÃO	DESCRIÇÃO
1. O ambiente de ação	Meios econômicos, políticos e sociais em que os governos realizam suas atividades. O desempenho dessas atividades podem ser influenciados pelo contexto econômico, político e social ao qual estão inseridos.
2. O contexto institucional do setor público	Inclui fatores como regras e procedimentos estabelecidos para as operações governamentais e dos funcionários público, recursos que o governo tem para realizar suas atividades, responsabilidade para com o desenvolvimento, estruturas de influências formal e informal que afetam a realização das atividades do setor público.
3. A rede de tarefas	Refere-se ao conjunto de organizações envolvidas na realização de qualquer tarefa dada. O desempenho é afetado pela extensão em que essas redes incentivam a comunicação e coordenação e até que ponto os indivíduos organizações da rede são capazes de cumprir suas responsabilidades efetivamente.
4. As organizações	As estruturas, processos, recursos e estilos de gerenciamento das organizações afetam a forma como eles estabelecem objetivos, estruturar o trabalho, definir relações de autoridade e incentivar estruturas. Esses fatores promovem ou restringem o desempenho porque eles afetam a produção organizacional e moldam o comportamento daqueles que trabalham entre eles.
5. Os recursos humanos	Os recursos humanos são educados e atraídos para carreiras do setor público e a utilização e retenção de indivíduos enquanto eles seguem tais carreiras. Esta dimensão concentra-se particularmente na gestão, talento profissional e técnico e até que ponto o treinamento e a carreira. Trajetórias afetam o desempenho geral de uma determinada tarefa.

Fonte: Grindle e Hilderbrand (1995).

O PNUD (2008) segue a mesma linha ao abordar a capacidade em perspectiva sistêmica, para tanto considera que três níveis: o ambiente propício, sistema ao qual organizações e instituições estão incluídos e facilitando ou dificultando o desempenho (contexto político, legislação, normas sociais entre outros), o nível organizacional que inclui

(políticas internas, arranjos, estrutura) e capacidades individuais, e o nível individual (habilidades, experiências e conhecimento) das pessoas.

De acordo com o PNUD a avaliação da capacidade se dá por três etapas são elas:

Quadro 4 - Etapas de Análise da Capacidade Institucional

ETAPA	DESCRIÇÃO
Mobilizar e projetar	Fazer perguntas norteadora: Capacidade porquê? capacidade para quem? e capacidade para quê?
Realizar a avaliação da capacidade	Coleta de dados e informações, incluindo auto avaliação, entrevistas e grupos de foco;
Resuma e interprete os resultados	Comparação da Capacidade desejada <i>versus</i> Capacidade Existente, e determinar o nível de esforço necessário para melhorar o desenvolvimento da capacidade

Fonte: PNUD (2008)

A partir dessa abordagem e suas dimensões é possível criar um diagnóstico e identificar onde é necessário desenvolver a capacidade, para isso é também de fundamental importância a criação de indicadores para mensuração do processo, que funciona como uma espécie de termômetro de verificação da implementação das atividades. Sendo assim enquanto o monitoramento se concentra na transformação de entradas em saídas (uma capacidade como resposta de desenvolvimento), a avaliação se concentra em como essas saídas contribuem para a realização dos resultados (desenvolvimento de capacidade) e, indiretamente, impacto (objetivo de desenvolvimento) (PNUD, 2008).

Existem algumas abordagens que associam o conceito de capacidade institucional as medidas de eficiência e eficácia, para Israel (1987) essa visão representa um gargalo a mensuração, visto que é impraticável utilizar as mesmas medidas, por exemplo, em países inseridos em contextos diferentes. O autor faz uma crítica a essas medidas, pois enquanto a eficiência refere-se à disponibilidade de recursos para se alcançar os objetivos, não considera se estes objetivos ou metas estão corretos, ou seja, uma instituição pode ser considerada eficiente, mas em busca de objetivos errados. Além disso, o autor afirma que o desenvolvimento institucional é o processo de melhorar a capacidade de instituições para fazer o uso efetivo dos recursos humanos e financeiros. Para o autor independente da nomenclatura para qual foi dado a esse campo, todas convergem para um único propósito o de fazer com que haja a utilização dos recursos de um país. Enfatiza ainda que o Banco Mundial desde a sua criação sempre

imprimiu esforços e grande parte das operações e recursos para projetos voltados para o desenvolvimento institucional.

2.3 Capacidade Estatal e Arranjos Institucionais

Assim como o de conceito de capacidade institucional, o conceito capacidade estatal apesar de estar bastante difundido apresenta algumas lacunas e indefinições. Conforme Cingolani (2013) a Capacidade Estatal está associada a diversos significados; crescimento e desempenho econômico, inovação, níveis de violência, industrialização. De acordo com Gomide, Machado e Pereira (2018) a Capacidade Estatal inicialmente foi associada ao tipo ideal weberiano (especialização das funções, formalismo, da meritocracia, da hierarquia e da impessoalidade), no entanto outros elementos devem ser considerados, a exemplo da autonomia do Estado em definir suas próprias metas e objetivos, sobretudo dada à influência das condições estruturais e conjunturais a qual está inserido.

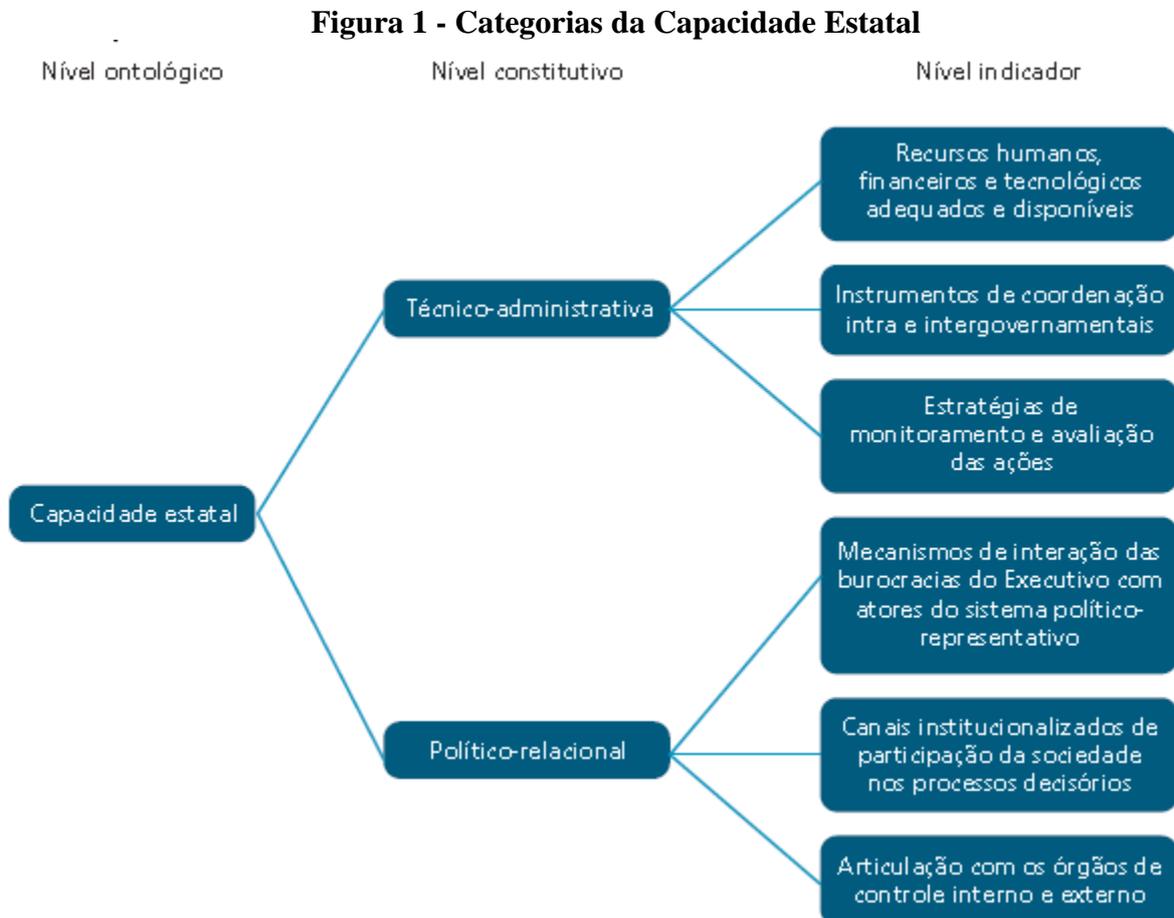
De acordo com Souza (2016, p. 51) o debate sobre a capacidade estatal é um debate muito amplo, mas de forma simplificada pode-se dizer que a “capacidade estatal é um conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”.

Para Costa (1998, p. 16) essa capacidade se manifesta de duas formas nas instituições públicas:

- a) [...] de um lado o fortalecimento dos mecanismos legais e administrativos de planejamento, coordenação, controle, regulamentação e coerção [...] isto implica, elaborar normas e controles eficazes, coibir ações arbitrárias do Estado e combater a corrupção (...) melhorar o desempenho das instituições, melhorando os salários e incentivos. b) [...] de outro a flexibilização de procedimentos e estruturas administrativas, sujeitando “as instituições públicas a uma concorrência maior (...) fazer com que o Estado seja mais sensível às necessidades da população, aproximar mais o governo do povo, mediante uma maior participação e descentralização.

Assim como o conceito de capacidade institucional o conceito de capacidade estatal sofre de imprecisão, caracterizada pela ausência de um conceito genérico é refletido na mensuração dessa capacidade, ao que os autores Gomide, Machado e Pereira (2018) ao parafrasearem Lindvall e Teorell (2016) chamam de circularidade na aplicação do conceito sobre a confusão entre meios (para se alcançar a capacidade) e fins (produzidos pela capacidade) da capacidade estatal.

Nesse sentido Gomide, Machado e Pereira (2018, p. 91), elaboram um esquema a partir de Pires e Gomide (2016) para categorizar a Capacidade Estatal e contribuir para o debate sobre sua mensuração, conforme figura abaixo.



Fonte: Gomide, Machado e Pereira (2018)

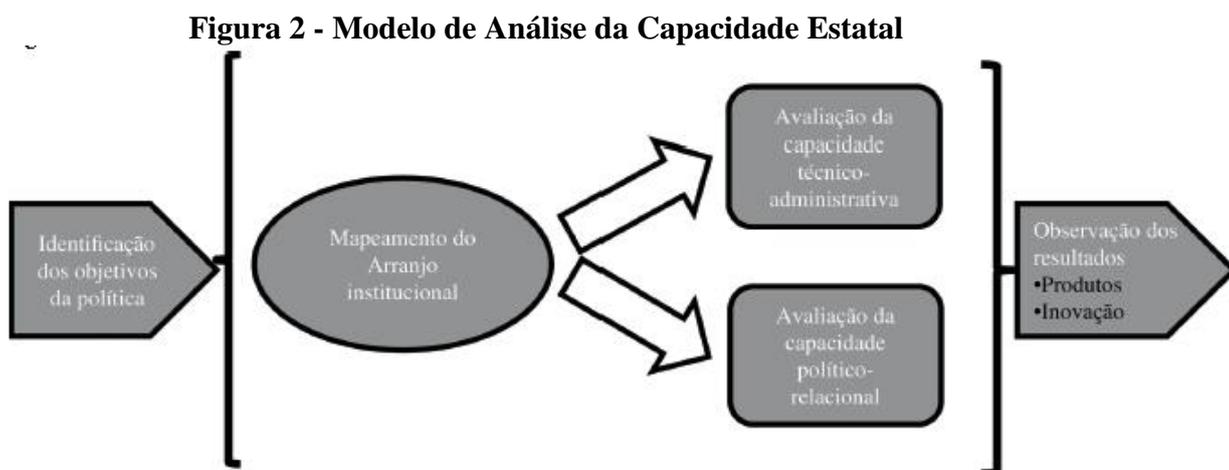
Os autores sugerem esse modelo para auxiliar os pesquisadores quanto à mensuração da capacidade estatal. Na primeira dimensão está a compreensão do conceito, ou seja, seu nível ontológico, na segunda dimensão (nível constitutivo) o pesquisador deve escolher qual caminho percorrer de acordo com o que pretende investigar, essa dimensão se associa diretamente como a terceira (indicadores) que são utilizados para mensurar o que se pretende investigar.

Outro aspecto preponderante para a Capacidade Estatal segundo Pires e Gomide (2014, p. 20) são os arranjos institucionais, de acordo com os autores os arranjos garantem que o Estado tenha a capacidade de executar seus objetivos e implementar suas políticas públicas, “os arranjos institucionais são o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública

específica”. Os autores ainda no contexto democrático destacam que essa capacidade pode ser compreendida de duas formas: o técnico administrativo e o político, no qual o

primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 20).

Nesse sentido, os autores desenvolvem um modelo para análise da capacidade institucional a partir dos arranjos institucionais, a qual busca relacionar os resultados obtidos de uma determinada política as capacidades institucionais geradas por seus arranjos institucionais (PIRES; GOMIDE, 2016).



Fonte: Pires e Gomide (2016).

De acordo com esse modelo inicialmente é necessário identificar todo arranjo institucional que nortearão a implementação da política, bem como os atores envolvidos e instrumentos ao qual interagem, a partir disto avaliar os arranjos a partir das duas dimensões apresentadas (técnico-administrativo) e (político-relacional) e por último a observação do desempenho ou resultados.

A partir dos modelos apresentados por Grindle e Hilderbrand (1995) e o modelo de análise de Pires e Gomide (2016) é possível perceber duas diferenças. A primeira delas por se tratar de definições diferentes e com abordagens diferentes sobre o conceito de capacidade, percebe-se que o termo capacidade empregada relacionado a Capacidade Institucional busca abranger dimensões mais amplas e complexas, já a Capacidade Estatal preocupa-se mais com as dimensões técnico-burocrática e elaboração e implementação de políticas públicas por parte

do Estado. A segunda diferença quanto a mensuração consiste que teóricos da Capacidade Institucional fazem um esforço a partir do conceito de Desenvolvimento da Capacidade (DC) em defender que para se medir a capacidade é necessário ir além da mensuração de resultados ou desempenho e sim durante o processo realizar esse monitoramento para que se possa tomar medidas a partir das falhas. Já o modelo de Pires e Gomide (2016) volta-se para a mensuração dos resultados (saídas).

Dito isso, cientes da complexidade de mensurar algo que sequer existe consenso conceitual, não é nossa intenção debater sobre qual melhor modelo a ser empregado para mensuração do alcance da capacidade. Nesse sentido, a partir desses dois modelos apresentados, utilizaremos para fins desta pesquisa as dimensões que mais se aproximam para atender a pergunta que essa pesquisa pretende investigar, como o conceito de capacidade institucional pode alterar o aparato burocrático do estado.

3 BANCO MUNDIAL

O presente capítulo tem como objetivo abordar a trajetória do Banco Mundial desde a sua criação até os dias atuais, as mudanças em sua agenda e a inserção de temas como combate à pobreza e desenvolvimento rural. Nesse sentido, abordaremos as fases do banco e sua trajetória no sentido de compreender a relação desta instituição com os países em desenvolvimento. Neste capítulo utilizaremos as nomenclaturas Banco Internacional para o Desenvolvimento (BIRD) e Banco Mundial (BM) como sinônimo.

O BIRD mais conhecido como Banco Mundial é uma organização multilateral criada no âmbito da Conferência de *Bretton Woods* (1944) junto com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Inicialmente na década de 50 até meados da década de 80. A atuação do BIRD esteve voltada para o financiamento de projetos de reestruturação dos países no pós-guerra e posteriormente aos países em desenvolvimento. Ao longo das décadas modificou não só seu escopo como sua atuação, tornando-se uma organização cada vez mais complexa e multifacetada.

Dada a diversidade de clientes e contextos econômicos dos países, o Grupo Banco Mundial ao longo de sua existência criou outras organizações além dos BIRD, cujo objetivo consistiu em gerir e ampliar sua carteira de empréstimos e atuação no mundo. Atualmente o Grupo Banco Mundial é composto pelas seguintes organizações: 1) Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); 2) Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); 3) Corporação Financeira Internacional (CFI); 4) Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (MIGA) e o 5) Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos (CICDI). Entre as quais as mais conhecidas são o BIRD e AID em virtude ao histórico, atuação e desempenho em relação ao desenvolvimento dos países em desenvolvimento.

O BIRD tem função de promover assistência técnica e recursos aos países de renda média, a AID faz essa função voltada aos países pobres a fim de garantir maiores prazos de liquidez dos investimentos, o CFI atua no sentido de promover atração de investidores privados e geração de empregos nos países em desenvolvimento, já a MIGA funciona como uma organização multilateral promotora e facilitadora de investimentos estrangeiros aos países em desenvolvimentos, por último a CICDI responsável pela conciliação e arbitragem de disputados sobre investimento (BANCO MUNDIAL, 2019).

O BIRD e a AID são consideradas as duas maiores organizações do Grupo BM, esta segunda criada na perspectiva de atender aos países mais pobres, uma vez que esses países não

conseguiriam acompanhar e se enquadrar nas condições e exigências impostas pelo BIRD para concessão de empréstimos já que, como aponta Mello (2008) o banco só concedia empréstimos a clientes que tinham condições antecedentes positivos de crédito.

De acordo com Pereira (2009), o BIRD tem recursos financeiros oriundos de três fontes: 1) subscrição de capital efetuada pelos estados-membros que corresponde a 20% do seu montante; 2) tomada de empréstimos e da intermediação financeira de mercados internacionais representando 80% do seu capital; e por último, e bem menos expressivo 3) recursos oriundos com pagamentos de empréstimos e créditos, intermediação bancária e investimentos. Essa diversidade de operações financeiras garante ao Grupo Banco Mundial maior inserção financeira em diversos países e além de influência política.

Para cumprir com o principal objetivo atualmente o banco atua através de alguns instrumentos de financiamento do BIRD são eles:

Quadro 5 - Instrumentos de Financiamento do Banco Mundial

Instrumento de Financiamento	Descrição
Financiamento de Projetos de Investimento (IPF)	Financiamento aos governos para atividades que criam a infraestrutura física/social necessária para reduzir a pobreza e criar desenvolvimento sustentável.
Financiamento da Política de Desenvolvimento (DPF)	Apoio orçamentário aos governos ou uma subdivisão política para um programa de ações políticas e institucionais para ajudar a alcançar um crescimento sustentável compartilhado e redução da pobreza.
Programa por Resultados	Vincula o desembolso de fundos diretamente à entrega de resultados definidos, ajudando os países a melhorar o desenho e a implementação de seus próprios programas de desenvolvimento e a alcançar resultados duradouros, fortalecendo instituições e fortalecendo a capacidade.
Fundos de Doações	Permite ampliar as atividades, principalmente em situações frágeis e afetadas por crises; permitir que o Grupo Banco Mundial forneça suporte quando nossa capacidade de emprestar for limitada; prestar assistência imediata em resposta a desastres naturais e outras emergências; e inovações piloto que são posteriormente incorporadas em nossas operações.
Empréstimo Flexível (MPA)	Financiamento para projetos cujo desafio do desenvolvimento é mais complexo, e exige maior tempo para implementação. Podem ser financiados pelo IPF ou DPF ou (IPF+DPF)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Banco Mundial (2017)

Com intuito de focar no objeto de estudo que são os financiamentos do BIRD no combate à pobreza e o desenvolvimento em países em desenvolvimento como o Brasil, sem desconsiderar a relevância das demais organizações que compõe o Grupo Banco Mundial (GBM), abordaremos com maior profundidade o BIRD que é considerado a instituição mais antiga do Grupo Banco Mundial.

Para a compreensão das mudanças ocorridas durante as décadas no escopo da agenda do banco, é relevante considerar as principais fases e a passagem dos presidentes nesta instituição. Ademais, é importante compreender as mudanças no discurso do banco ao longo das décadas em relação combate à pobreza e ao desenvolvimento, e de que forma isso influenciou na priorização de determinadas políticas em sua agenda e prioridades.

3.1 Fases do Banco Mundial

Para o compreendermos a trajetória do banco tomaremos por base as classificações das fases sugeridas por Coelho (2002) ao qual utilizou a divisão entre os anos de 1946 e 1995 em quatro fases. O primeiro período é denominado fase de identidade e consolidação, esteve sobre a presidência de Meyer e Woods entre os anos de (1946-1968), a segunda fase sob a presidência de McNamara (1968-1981) denominada fase de expansão institucional conhecida pela maior abertura das experiências desenvolvimentistas com a periferia e um divisor de águas nas políticas do banco, a terceira fase sobre a presidência de Clausen e Conable entre os anos de (1981-1991) marcada pela ruptura da política de *Bretton Woods* e uma nova reorientação radical para as políticas de pró-mercado e medidas de ajustes estruturais e por último a quarta fase compreendida entre os anos de (1991-1995) conhecida como o período de reformulação e reorientação de suas políticas. Essas quatro fases encerram o ciclo de 50 anos iniciais do Banco.

Além das fases elencadas pelo autor, é importante também compreender a atuação dessa organização e a partir do século XXI inserido em uma nova dinâmica internacional com o surgimento de agendas em comuns com os países como as agendas ODM e ODS, que influenciaram também as prioridades do Banco Mundial até os dias atuais.

3.1.1 Identidade e Consolidação (1946-1963)

Nos primeiros anos após sua criação em *Bretton Woods*, o Banco Mundial favoreceu empréstimos majoritariamente ao continente europeu, cujas prioridades na época estavam voltadas à emergência da recuperação dos países do pós-guerra. Sob forte influência do

mercado financeiro, mais precisamente de *Wall Street*, as políticas do banco nesses anos iniciais nortearam-se sob forte atuação do Estado na coordenação das ações estratégicas de crescimento econômico e industrialização (PULCINA, 2003, p. 03).

Inicialmente as operações do banco se davam exclusivamente para o financiamento de projetos, no entanto a partir da década de 60 essa percepção muda e a instituição passa a financiar projetos por programas ao perceber que os financiamentos por projetos eram isolados e desconexos das prioridades do país e de objetivos globais. (LICHTENSTEJN; BAER, 1987).

De acordo com Coelho (2002) sob o comando de presidentes que faziam parte do mercado financeiro, característica essa presente na maior parte de seus presidentes, o Banco Mundial entre os anos de 1946 (fundação) até 1968 (Woods) esteve voltado para construção de sua identidade, fase iniciada por Eugene Black (1949-1963) por meio da criação de arranjos institucionais internos e externos ampliados e consolidados na gestão de Woods. Orientada pela a função de instituição financeira pela qual foi criada. O banco entre os anos de 1948 a 1962 concedeu a maior parte dos seus empréstimos para projetos voltados a infraestrutura, em sua maioria, voltados aos países desenvolvidos, e posteriormente aos países em desenvolvimento.

Os primeiros empréstimos voltados aos países em desenvolvimento se deram em 1949 ao Chile e ao Brasil, este último recebeu financiamento destinado a uma empresa de capital estrangeiro a *Brazilian Light and Power Ltda*, para o desenvolvimento de um projeto voltado para energia e comunicação nos países, só então ao término da década de 50 o Banco Mundial aumenta o volume de empréstimos aos países em desenvolvimento que passaram a ser seus principais clientes (MILANI, 2014).

Apesar da terminologia do banco incluir o termo desenvolvimento, essa temática ao menos nos anos iniciais não era pauta do BIRD, muito embora os empréstimos iniciais tenham sido concedidos com fins oficialmente para o desenvolvimento, o caráter desenvolvimentista do banco convergia muito mais em respostas gerências e circunstâncias financeiras e políticas do que com o próprio desenvolvimento (KAPUR et. al, 1997). Esse tema só entraria como prioridade nas décadas seguintes e por pressão dos países periféricos como aponta Coelho (2002).

Nesse período tido como primeira fase, a preocupação com assistência, reconstrução, projetos de infraestrutura, industrialização por substituição de importação eram prioridades na agenda da organização, temas como alívio a pobreza e políticas sociais só viriam a ganhar maior destaque a partir da gestão de McNamara. Nesses anos iniciais predominavam orientações e perspectivas desenvolvimentistas e de liberalização econômica.

A característica predominante de instituição voltada para reconstrução começa a ser moldada nos anos iniciais da gestão de Woods (1963-1968) a partir de mudanças em sua estrutura institucional e operações devido a alguns fatores como, a nova dinâmica da Guerra-Fria, processos de independência das colônias europeias na África e na Ásia, a eminência do comunismo na América Latina, a grande insatisfação dos países denominados do sul em relação às desigualdades, a dependência em relação aos países desenvolvidos, e a pobreza que não reduzia mesmo com as promessas e discursos de que a ajuda externa e o desenvolvimento econômico seriam saídas para o estágio de subdesenvolvimento dos países em desenvolvimento (PEREIRA, 2016).

De acordo com Pereira (2016) além desses fatores, o fato da instituição pouco priorizar empréstimos aos países em desenvolvimento e de renda média ou quando se davam eram através de condições desvantajosas e onerosas, gerou uma onda de insatisfação entre esses países, que passaram a questionar a atuação e políticas que BIRD bem como a forma como os empréstimos eram concedidos.

Nessa onda de insatisfação e por pressão da Índia, Chile e Iugoslávia, foi proposta a criação de um Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com finalidade de criar uma agência de ajuda concessionária, ou seja, que atendesse às peculiaridades dos países mais pobres. Segundo Pereira (2016), o *Special UN Fund for Economic Development (SUNDEF)* criado em 1958 pela Organização das Nações Unidas (ONU) teve por finalidade financiar investimentos em países em desenvolvimento. Em resposta, o tesouro americano criou em 1959 a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), o segundo organismo mais importante do grupo Banco Mundial fundado no ano seguinte em 1960.

A AID então passa a contemplar empréstimos para países em desenvolvimento com baixa capacidade de pagamento e que não podiam ter acesso aos créditos do BM devido aos seus critérios e condicionalidades, já que as linhas de financiamento do banco se destinavam aos países de renda média. Com prazos maiores e com previsão de reembolso de 50 até 10 anos, a AID se tornou o principal agente de financiamento aos países pobres. Muito embora, segundo Santos Júnior (2010), o fato de atuar países de renda baixa não caracterizou esses desembolsos como doação, assim como o BIRD a AID atuou de forma técnica e dentro das regras de mercado, embora em condições melhores para restituição desses empréstimos para seus países clientes.

De acordo com Milani (2014) logo após a criação da AID a partir da gestão de Woods (1963-1968) o banco passa a adotar critérios de solvência mais brandos e mudanças na alocação setorial dos empréstimos. Com isso, entre os anos de 1961 e 1969, os empréstimos aumentaram

10% a cada ano e mais de 50 instituições iniciam operações com o Banco Mundial. Para Milani (2014) a AID deu aos Estados Unidos da América (EUA) mais um instrumento de controle sobre a ajuda externa, ao mesmo tempo em que compartilhou o peso financeiro da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) com a Europa Ocidental e o Japão, sobretudo a atuação do Banco Mundial de forma mais intensa na Ásia e América Latina.

Durante a gestão de Woods, o financiamento no setor de agricultura foi o mais considerável nesse período, influenciada pela Revolução Verde como também pela preocupação de Washington e do banco em torno de uma possível crise alimentar devido ao aumento da população e a produção de alimentos nos países em desenvolvimento (PEREIRA, 2016). Em suma, nesses primeiros anos o banco buscou estabelecer em sua base um esquema circular de crescimento em que o processo de modernização da base industrial financiados por capitais estrangeiros e a partir de investimentos em obras de infraestrutura básica a cargo dos governos (LICHTENSTEJN; BAER, 1987).

3.1.2 Ampliação e Diversificação, Início de Ajustamento Estrutural (1968-1981)

As décadas de 70 e 80 da assistência para o desenvolvimento foram marcadas por vários reveses no regime internacional. Nesse sentido na década de 70 o entusiasmo ajuda ao desenvolvimento começa a declinar, sobretudo devido às dúvidas que passaram a pairar sobre a eficácia da ajuda, uma vez que apesar do desenvolvimento econômico ter sido dado como sinônimo e o caminho para o crescimento dos países, na prática isso não estava se concretizando, pelo contrário à redução pobreza dos países em desenvolvimento não apresentou resultados expressivos.

As graves crises econômicas e financeiras como a ruptura do padrão euro-dólar, crise do petróleo (1973 e 1979), dúvidas sobre a eficácia da CID, o colapso do sistema de Bretton Woods, redução dos investimentos para a ajuda e responsabilização dos países do sul por seu próprio desenvolvimento, intensificaram o declínio da CID e o endividamento dos países em desenvolvimento. A década de 70 na CID é marcada pela entrada de novos doadores fora do âmbito dos países da CAD/OCDE, bem como pela intensificação e insatisfação dos países em desenvolvimento, tanto pelo volume da ajuda oferecida como pelos termos que essa ajuda era prestada. Nesse sentido, os países em desenvolvimento viam como insuficiente a ajuda prestada e baixa capacidade de intervir e influenciar nas normas das organizações doadoras devido às medidas neoliberais da CID e seu caráter vertical.

Nas décadas de 70 e 80 de acordo com Lancaster (2007) a CID ganhou nova configuração e passou a incorporar o sentido de desenvolvimento para a ajuda externa mediante alguns fatores como: a redução da rivalidade da Guerra Fria, o crescimento da dívida nos países em desenvolvimento, bem como crises severas de fome principalmente na África. A ajuda prestada transitava de uma assistência de reconstrução e infraestrutura, para uma agenda voltada ao combate da pobreza e a redução do endividamento cada vez maior dos países em desenvolvimento.

A retórica de que o desenvolvimento econômico era suficiente para reduzir a pobreza já não se sustentava, assim como a concepção de que o crescimento econômico baseado no mercado seria capaz de alcançar as massas através do efeito de gotejamento (*trick-down*) sofreram duras contraposições uma vez que, na percepção de alguns críticos da época os pobres não estavam compartilhando e dificilmente participariam do crescimento, ou seja, os mecanismos sociais e o mercado estavam falhando para com eles (KAPUR et al., p. 226).

A apresentação do relatório conhecido como Informe de Person de 1969 costuma marcar o início de mudanças de concepção do banco, uma vez que esse relatório teve por objetivo realizar uma avaliação da atuação dos últimos 20 anos da Ajuda para o Desenvolvimento (AOD) (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987) serviu como base e parâmetro para as mudanças que viriam dar outra função dimensão de atuação ao banco.

Partindo dessa nova percepção e críticas, uma nova perspectiva de ajuda para o desenvolvimento começou se desenhar no Banco Mundial, a instituição passa a considerar outros fatores para o desenvolvimento e não somente os critérios puramente econômicos como vinham guiando a orientação do banco nas últimas décadas, sustentado no discurso de crescimento econômico. Em meados de 1977 o Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD) revisa as prioridades da ajuda e emite uma declaração sobre a importância de considerar as necessidades humanas nas agendas de ajuda para o desenvolvimento (OCDE, 2011).

Entre essas mudanças que deveriam ocorrer as principais apontadas no Informe de *Person*, consistiam em três: modernização da agricultura, correção das distorções no setor industrial e liberação do comércio internacional, a fim de aumentar a participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial. (LICHTENSTEJN; BAER, 1987).

A chegada do presidente McNamara entre os anos (1968-1981) no Banco Mundial costuma ser considerada um marco para a história do banco, sobretudo pela bandeira levantada de sua gestão no combate à pobreza e mudanças nas prioridades das ações do banco nesse sentido. Embora a ideia de desenvolvimento econômico continuasse a ser o foco do banco, na gestão de McNamara outros elementos passaram a serem considerados como caminho para o

desenvolvimento dos países em desenvolvimento, ideias essas que já vinham sido ensaiadas desde a gestão de Woods, mas que se consolidaram em sua gestão.

Na gestão McNamara a atenção voltou-se para as políticas sociais, que passaram a serem encaradas como elementos complementares ao desenvolvimento econômico. Na cruzada do combate à pobreza maior carro chefe de sua gestão ao menos no discurso, o planejamento familiar, controle populacional, nutrição, saúde, educação e a urbanização entre outros, passaram a figurar o centro das políticas do banco (PEREIRA, 2019).

Para Kraychete (2005) as evidências da crise econômica, e que o desenvolvimento econômico solucionaria os problemas dos países periféricos, se tornou campo fértil para a inclusão da temática pobreza nas áreas de prioridade de atuação do Banco Mundial. De acordo com a autora, é nesse período que a regulação de estatal e a relação entre capital e trabalho foram substituídas pela concepção liberal social e as necessidades sociais básicas começaram a ganhar espaço no debate.

Diante disso Santos Júnior (2010) reflete que:

a proposta de política social defendida pelo Banco Mundial na gestão de McNamara foi norteadada basicamente pela justiça distributiva, pois não tinha por objetivo a redistribuição nem de renda e nem de propriedade; procurava sim, aumentar proporcionalmente a participação dos pobres, capacitando-os para fazer parte do setor produtivo moderno de forma mais ativa. A esse padrão pode-se chamar de “justiça social de mercado” (p. 110).

Nessa lógica, na perspectiva do banco a pobreza seria “solucionada” com maior capacitação dos pobres, ao qual o banco passou a direcionar esforços para qualificação dessa mão-de-obra e inserir em um mesmo processo as necessidades individuais e sociais às demandas de mercado. Em grosso modo, a justiça distributiva seria a participação de cada indivíduo de forma equitativa, a qual cada um receberia de acordo com seu esforço e mérito, neste caso quanto maior participação dos pobres e o aumento de sua produtividade maior ao desenvolvimento econômico do país e conseqüentemente a redução da pobreza.

Essa concepção procurou abandonar as premissas adotadas pelas políticas de Bem-Estar-Social (*Welfare State*) cuja orientação era implementar políticas de assistência social na camada mais vulnerável da sociedade. O banco buscou orientar as políticas sociais de forma a garantir a justiça distributiva e melhorias sociais aos indivíduos, e não apenas o acesso dos pobres aos bens de uso e consumo coletivo na forma de direitos universais (SANTOS JÚNIOR, 2010). Desta forma, o autor aponta:

Assim, ao invés de políticas universais de bem-estar social como as praticadas no *Welfare State* europeu, o Banco financiou projetos que deslocavam as estratégias de combate à pobreza do Estado, principalmente de políticas emergenciais para os indivíduos que, doravante, deveriam ser capazes de explorar as condições favorecidas pelo desenvolvimento (o aumento do setor moderno da economia) e do investimento em infraestrutura social, fundamentais, na perspectiva da gestão McNamara, para o incremento da produtividade e dos rendimentos dos mais vulneráveis e pobres. (p. 116)

Apesar dessa mudança de perspectiva e direcionamento o banco não deslocou de sua verdadeira essência, o crescimento econômico. Na verdade o que se pretendia era investir nos governos nacionais em políticas sociais e de alívio a pobreza que tinham por finalidade desenvolver o setor produtivo, ou seja, o banco emprestava dinheiro para auxílio na infraestrutura social vislumbrando a alavancagem do setor econômico, para tanto os países deveriam demonstrar capacidade financeira, arrecadação e compromisso fiscal (SANTOS JÚNIOR, 2010). Para o autor, as políticas sociais são muito mais um mecanismo de um processo de modernização dos países em desenvolvimento do que uma preocupação em si dos efeitos regressivos da política econômica. A ideia consistia em alavancar a produtividade, aumentar o nível de emprego e dos rendimentos pessoais e conseqüentemente reduziria a pobreza (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987).

Além disso, ao contrário do que se pode imaginar a temática do combate à pobreza defendido por McNamara era vista a contragosto pela maior parte dos investidores e membros do banco. Para alguns mais críticos inclusive funcionários, a organização não se tratava de um lugar para executar obras de caridade e sim uma instituição financeira a qual a pobreza e o desenvolvimento econômico não andavam juntos. Para algum deles essa noção ia de encontro com a finalidade da organização como instituição financeira, cujo objetivo era aumentar a produtividade desses países para que eles próprios fizessem suas escolhas, para outros a redução da pobreza nada mais era que uma utopia (KAPUR et al., 1997).

Apesar dos argumentos utilizados pelo presidente do banco sobre a importância da redução da pobreza e necessidade de dar maior atenção as políticas sociais aos países em desenvolvimento, não foram suficientes para convencê-los, ainda assim McNamara passou maior parte da sua gestão procurando elaborar políticas que aliviassem de fato a pobreza e colaborassem para sua redução.

A agricultura passou a ser considerada elemento-chave para o crescimento dos países em desenvolvimento e um viés do alívio a pobreza, haja vista a maior parte da população pobre estava concentrada em áreas rurais. Essa nova orientação a partir de 1970 consolidou os “empréstimos para pobreza” que passaram a ser destinados a agricultura e aos pequenos

agricultores em particular voltados para o acesso à água e educação (KAPUR et al., 1997). Na percepção do banco para redução da pobreza rural era necessário equilibrar a oferta de trabalho e o aumento da produtividade, outro fator que consideravam importante era a alavancagem do setor produtivo rural por meio do fornecimento de tecnologia e crédito (LICHTENSTEJN; BAER, 1987).

Em 1973 a partir da definição de “pobreza rural absoluta”² como unidade de análise, surgem os projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) com enfoque orientado a pobreza (*Poverty Oriented Approach*) PEREIRA (2009). Nesse período surgem os primeiros programas de DRI no Nordeste do Brasil, voltados para o desenvolvimento do produtor rural a exemplo do Polonordeste. O discurso de combate à pobreza absoluta até o final do século se tornou o porta voz na gestão de McNamara.

Apesar da luta contra pobreza ter se tornado um viés forte na gestão de McNamara o volume de empréstimos para tal finalidade representou na época cerca de um terço do total de empréstimo. Apesar dos esforços do então presidente e mudanças administrativas como a descentralização dos projetos, os financiamentos voltados a pobreza não se concretizaram como maioria, os financiamentos que continuaram a serem absorvidos por projetos voltados para energia, transporte e projetos industriais (KAPUR et al., 1997).

Na verdade a introdução da pobreza na agenda do banco ocorreu “acidentalmente” na década de 60, ainda que tratada por necessidades sociais o apoio a pobreza veio a cabo da agricultura através de projetos destinados aos pequenos agricultores como forma de atender aos países em desenvolvimento e recém-independentes como a África. No entanto essa alternativa foi duramente criticada, haja vista a percepção de que o desenvolvimento agrícola por meio da Revolução Verde favoreceria muito mais o setor agrícola do que aos pequenos produtores (KAPUR et al., 1997).

De acordo com Pulcina (2003) o agravo do endividamento dos países em desenvolvimento, reforçou o papel do Banco Mundial que em conjunto com o FMI, tornaram-se intermediadores entre os países devedores e os banco credores para solução do endividamento implicando um novo papel dessas instituições, a de promover políticas de ajuste econômico e reformas estruturais nos países em desenvolvimento, como veremos a seguir.

Na década de 80 com o endividamento dos países em desenvolvimento foram adotados programas de ajuste estrutural voltados para solução do endividamento dos países do sul

2 "uma condição de vida tão degradada por doenças, analfabetismo, desnutrição e miséria que nega suas vítimas necessidades humanas básicas" (KAPUR et al., 1997, p. 240) (tradução nossa)

(MILANI, 2014). Não bastasse o endividamento, os países denominados doadores passaram a exigir certas condicionalidades para doação, entre eles pacotes de austeridade fiscal. Para Lancaster (2007, p. 02) a ajuda fornecida pelos países doadores esteve ancorada em várias facetas e propósitos dos quais o desenvolvimento era apenas um.

Em suma a década de 70 e início da década 80 o banco passa a considerar o crescimento econômico com a maneira de reduzir à pobreza através da prestação de serviços voltados as necessidades básicas (saúde, nutrição, educação), uma vez que a medida fosse garantido isso aos pobres, haveria um aumento da renda. No entanto, devido às sucessivas crises ocorridas entre essas décadas a ênfase do banco é alterada e passa a se concentrar em medidas de ajustes visando melhorar as condições dos países em desenvolvimento.

3.1.3 Ajustes estruturais e programa político neoliberal (1981-1995)

As décadas de 80 e 90 foi um período marcado por grandes mudanças no regime da CID, uma delas consistiu em transformações radicais na doutrina do desenvolvimento e na ajuda externa, sobretudo devido à propagação dos preceitos liberais. Como já mencionado, a principal mudança nesse sentido foram as medidas de ajuste estruturais para concessão de ajuda externa, refletidas nas duas principais organizações financiadores do desenvolvimento como Banco Mundial (APOLINÁRIO JÚNIOR, 2019).

Nas décadas de 80 e 90 esses organismos multilaterais, passaram a produzir convergências em torno do desenvolvimento sustentável, eficácia da ajuda, desenvolvimento participativo, descentralização e reforma do Estado, entre outros temas que pautam a agenda multilateral da cooperação para o desenvolvimento até os dias atuais (MILANI, 2014). Apesar de não ser um tema novo no debate do desenvolvimento, a eficácia sobre a ajuda prestada passou a ser questionada, sobretudo porque a ajuda por si só não estava conseguindo lograr resultados e impactos em questões como a redução da pobreza.

Com a chegada de Regan à presidência dos EUA em 1981, uma onda liberalizante é introduzida nas políticas externas dos EUA, aliada à crise mundial e a perda de sua hegemonia, o país passa a adotar medidas financeiras mais drásticas como o aumento das taxas de juros que influenciaram sobremaneira a economia dos países em desenvolvimento, sobretudo no volume e nas condições de empréstimos e financiamentos por meio do Banco Mundial. Tais medidas não só colaboraram para o endividamento dos países em desenvolvimento, como também exacerbaram determinadas fragilidades desses países.

Como ressalta Pereira (2009) a publicação do relatório de Berg em 1981, como ficou conhecido inaugura uma nova fase no Banco Mundial marcada pelo discurso do estado mínimo, reformas nas políticas comerciais, cambial e agrícola, voltadas para promoção da liberalização comercial e produção voltada à exportação de bens primários, ou seja, o livre mercado e as vantagens comparativas.

No período em que Regan esteve na presidência dos EUA houve forte abalo e questionamentos sobre a ajuda multilateral sobre a prerrogativa que a ajuda bilateral era mais consistente e garantia maior segurança dos interesses americanos no mundo, assim como a iniciativa privada era um ator fundamental para o crescimento econômico. As pressões da onda liberalizante ecoaram na gestão de Clausen (1981-1986), e a temática da pobreza que já sofria declínio devido ao desgaste político interno e externo que esse tema vinha provocando no banco, foi abafada e só viria a ser reconsiderado na gestão seguinte de Conable.

O período da gestão de Clausen (1981-1986) foi marcado pelas medidas de ajuste estrutural, notadamente após a crise moratória do México (1982) que provocou uma corrida para conter uma possível moratória em série dos países endividados. Ademais, o bloqueio a novos empréstimos por parte dos bancos privados e estrangeiros agrava ainda mais a situação financeira dos países em desenvolvimento, sobretudo países da América Latina, entre os quais os industrializados, como o Brasil e o México, que já enfrentavam uma grave crise financeira por conta das crises e da dívida externa (PEREIRA, 2009).

Além do cansaço, as fragilidades e projetos insatisfatórios e problemáticos, agravaram o direcionamento empréstimos voltados ao alívio da pobreza, essa postura foi refletida na maior parte da gestão de Clausen, em detrimento seus discursos se concentraram em ampliar as políticas macroeconômicas e de livre mercado. Menções a projetos voltados para a pobreza já não mais prevaleciam nos discursos do banco, nos documentos das estratégias para os países a pobreza passou a ser visto ocasionalmente, sobretudo quando se tratava de projetos agrícolas (KAPUR et al., 1997).

O crescimento baseado em ajustes estrutural passou a ser o epicentro das prioridades do banco na década de 80 e podem ser classificadas em quatro categorias: a política comercial e de preços (liberalização do comércio, revisão sistemática de preços), política de investimentos públicos (revisão de prioridades nos investimentos públicos), política orçamentária (redução do déficit fiscal e redução dos subsídios ao consumo) e por último as reformas institucionais (melhoria de rentabilidade e de eficiência das organizações públicas) (LICHTENSTEJN; BAER, 1987).

Durante a gestão de Clausen é dado um novo direcionamento para o alívio da pobreza, o banco passa a adotar estratégias voltadas para os recursos humanos e desenvolvimento humano, para tanto toma por orientação a questão social dos projetos, e vê nessa abordagem um meio de garantir a produtividade e o crescimento, e aos objetivos de equidade e pobreza uma forma de direcionar os mutuários para a questão da austeridade fiscal (KAPUR et al., 1997). Em outras palavras, as políticas sociais serviram de instrumento para redução da pobreza através de objetivos de curto prazo de bem-estar (educação primária e básica, atenção primária a saúde e projetos de nutrição e recursos humanos), vistos como essenciais para apoiar o crescimento econômico e a produtividade (HALL, 2007).

A imagem do banco construída na gestão de McNamara buscou estabelecer a pobreza como linha de frente da instituição e fortemente abalada na gestão de Clausen. As medidas de ajustes iniciadas pelo seu sucessor abafaram o espaço para essa discussão, ainda que para o banco os ajustes fossem medidas “pró-pobres”, essa imagem não se sustentou, pelo contrário passou a receber duras críticas, entre elas a de que os ajustes haviam provocado custos sociais aos pobres.

Além disso, após a realização em 1989 de uma reunião em Washington qual foi registrado um amplo acordo de reformas políticas, econômicas em cursos para a América Latina, que ficou conhecido por Consenso de Washington. Esse novo direcionamento como aponta é consolidada a guinada liberal nos países da América Latina e prescreveu quatro coordenadas estratégicas como descreve Pereira (2015):

- a) a difusão de um modelo de política social centrado no alívio da pobreza coerente com o ajuste macroeconômico; b) a mudança do papel do estado na economia; c) a incorporação da questão ambiental no programa político dominante; d) a ampliação do escopo e o manejo das reformas, a partir da entronização da ideia de governança. (p. 464)

Tais medidas de ajustes estruturais passaram a contemplar programas de compensação social, temas como desenvolvimento de recursos humanos, educação, saúde e nutrição passaram a ter maior aporte financeiro pelo banco. Essas operações passaram a ser articuladas por meio de fundos sociais que tiveram por finalidade financiar projetos de caráter multisetorial e com maior diversidade de atividades (MILANI, 2014).

Como aponta Salles (2010) os programas de ajustes estruturais contemplaram condicionalidades macroeconômicas, que segundo a autora serviu de prerrogativa do Banco Mundial para determinar e intervir nas políticas desenvolvimentistas dos países em desenvolvimento, para tanto o banco estabelece uma espécie de parâmetro de governança global

e disciplinamento das economias menos desenvolvidas, ou seja, quem não se enquadrasse no sistema econômico liberal, e dos padrões exigidos para ajuda internacional estava fora da rota de financiamentos.

Ao inserir o ajuste estrutural na agenda do desenvolvimento o Banco Mundial teve por finalidade difundir os preceitos liberais, pelo qual a solução para o desenvolvimento se daria pelas reformas macroeconômicas nos Estados e a regulação do mercado (SALLES, 2010). Com aponta Apollinário Júnior (2019) esta é uma fase em que os doadores passaram a determinar as condições em que a ajuda seria prestada, inclusive pelos seus próprios interesses comerciais.

Nos anos finais da gestão de Conable (1986-1991) a luta contra a pobreza volta a ser pauta e prioridade do banco. Com o discurso de retomada, reorganização e dedicação o tom muda, e a pobreza é dada com um objetivo abrangente do banco. No entanto esse retorno ocorreu de forma gradual e lenta, cheia de obstáculos como a falta de apoio da administração dos EUA e a dificuldade de encontrar um equilíbrio entre manter a imagem de uma instituição financeira que concedia empréstimos voltadas ao alívio de questões sociais como a fome e a pobreza (KAPUR et al., 1997). O término de sua gestão foi marcada pela tentativa de retomar agenda da pobreza nos moldes da gestão de McNamara, sob as críticas de que o crescimento econômico já não era capaz de reduzir a pobreza, impulsionou na busca de mais uma tentativa de encontrar uma estratégia operacional do banco para este fim.

Sendo assim, se na década de 80 a agenda do Banco Mundial esteve marcada pelas políticas de ajuste estrutural e ajustes econômicos, o início da década 90 após duras críticas dos países em desenvolvimento, ONG's e a academia, fizeram o banco mudar gradualmente sua atuação e incorporar outros temas como meio ambiente, pobreza, e saúde em suas políticas. O seu Relatório Anual de 1990 foi concentrado no discurso de retomada ao combate à pobreza e o retorno das políticas sociais como caminho para redução da pobreza. Para tanto passa a considerar quais caminhos seriam necessários aos países em desenvolvimento para combater a pobreza no século XX. Nesse sentido passa a focalizar em duas frentes para o que funcionam segundo o relatório mutuamente, são elas: o trabalho e a prestação de serviços aos pobres (BANCO MUNDIAL, 1990).

No relatório é possível verificar a constatação das lições que o próprio banco teve que aprender sobre os resultados das últimas décadas, de que a ideia de considerar a pobreza apenas em função de renda era limitante, uma vez que o crescimento da renda não significa crescimento e não era distribuída igualmente com se havia imaginado inicialmente (SCHENEIDER, 2000). Aqui o banco entende como pobreza “atingir um padrão de vida mínimo” e que para combater

a pobreza seria necessário mensurar os pobres através de dados sobre renda, identificação dos pobres e suas características, para assim elaborar políticas focadas ao seu alívio.

3.1.4 Reorientação e Reformulação de Políticas (1991 - até os dias atuais)

Com o fim da Guerra Fria nos anos 90, a relevância diplomática da ajuda diminuiu e exacerbou o surgimento de novos elementos ao contexto da ajuda, foram incluídos principalmente a ênfase em problemas globais, apoio a mudanças econômicas e políticas e promoção da democracia, cuja ajuda era um elemento importante para esse processo. Temas como a manutenção da paz, combate a pandemias, a preservação da biodiversidade, mudanças climáticas, descentralização e desenvolvimento local, as parcerias estabelecidas entre o setor público e o setor privado, programas de diminuição da pobreza e disseminação de micro finanças, foram marcas da agenda da CID na década de 90 (MILANI, 2014)

Ainda de acordo com o autor a década de 90 da CID é também marcada por políticas de governança, maior ênfase no diálogo sobre políticas públicas (*policy dialogues*) e programas de formação (*capacity building*). É nessa década que a agenda da CID transita dos projetos de ajudas pontuais para programas e políticas com metas e estratégias bem definidas.

Com a saída de Conable e a entrada do novo presidente do banco mundial, o ex-banqueiro Lewis Preston, o BM passa por uma nova reformulação de suas políticas, reflexões sobre o papel do Estado. Na nova percepção sua nova função consistia em fortalecer e apoiar o mercado, em outras palavras garantir à estabilidade macroeconômica e um ambiente propício à competitividade bem como a de manter a ordem pública. Se na década de 80 a agenda neoliberal defendia a ideia de estado mínimo essa percepção seria alterada nas décadas seguintes (BANCO MUNDIAL, 1991).

O Banco Mundial é uma instituição que sempre buscou convergir seus interesses a temáticas importantes em cada período, não diferente do que ocorreu nas últimas décadas, em 1992 buscou alinhar sua agenda neoliberal a agenda do desenvolvimento sustentável. No entanto devido ao colapso da União Soviética (URSS) a ajuda no combate à pobreza é novamente abalada, e parte dos financiamentos se destinaram aos países Europa Oriental e da Ásia Central (ECA), denominados economia em transição que no momento careciam de reestruturação e não desenvolvimento (KAPUR et al., 1997).

Nesse mesmo ano, dando continuidade ao programa de ajuste estrutural a ideia de governança que passa a orientar novas políticas do banco. De acordo com Pereira (2015) após sucessivas críticas ao banco devido ao fracasso nos programas de ajustes estruturais na América

Latina o banco passa a considerar a governança como meio para se alcançar a eficácia das instituições públicas. Sendo assim, nos anos seguintes precisamente a partir de 1995 o banco passa por uma nova orientação do que seria o ajuste estrutural, a partir de então a reforma estaria centrada no Estado e nas instituições. Isso não significou a saída do programa neoliberal, mas uma reorientação como aponta Pereira (2015), o banco reitera as premissas neoclássicas iniciadas em 1991 presentes no relatório anual do banco, em que estado e municípios passariam a ser complementadores, cumprindo a função de parceiros, catalisadores e facilitadores do crescimento conduzido pelo setor privado. Aqui o tratamento do banco em relação ao Estado era de uma estrutura meramente administrativa, deslocada de sua essência política.

De acordo com Pulcina (2003) o discurso do banco entre 1997 e 1998 centra-se na ênfase do fortalecimento institucional do setor público, na eficiência e na eficácia na prestação dos serviços, elementos como transparência, participação, descentralização são discutidos. Enquanto que nos dois anos seguintes 1998 e 1999 os relatórios do banco destacam a importância do conhecimento com fator fundamental para competitividade e melhor inserção dos países pobres no mercado.

Os discursos de estado forte e serviço público eficiente foram trazidos no Relatório Anual do Banco Mundial de 2000-2001, para o banco para o combate à pobreza era necessário o incentivo de investimentos privados para assim criar oportunidades para os pobres. Tal concepção implica dizer que, para o recebimento de investimentos privados os países em desenvolvimento deveriam garantir a prestação de serviços da administração pública de forma eficiente, para que isso aconteça seria necessário aplicar reformas dos serviços públicos (BANCO MUNDIAL, 2000).

Para Pulcina (2003) a partir dos anos 2000 o BM encontra-se frente a uma nova concepção de desenvolvimento que remete ao conceito de capital social e governança, em que o Estado, a sociedade civil e o mercado são parceiros na construção do desenvolvimento. Segundo a autora, o modelo convencional de desenvolvimento entrou em colapso devido ao seu distanciamento da realidade.

Esse mesmo capital social é trazido como elemento chave no Relatório Anual do (Banco Mundial de 2000- 2001):

A pobreza é a privação acentuada de bem estar. Mas em termos precisos o que é privação? Os próprios pobres definem de modo eloquente [...]. Ser pobre é passar fome, carecer de habitação e vestuários, estar doente e não ser tratado, ser analfabeto e não ter escolarização. Mas, para os pobres, viver na pobreza não é só isto. Os pobres são particularmente vulneráveis a eventos adversos que escapam do seu controle.

Muito frequentemente, são desconsiderados pelas instituições estatais e sociais que os excluem do exercício de influência e poder (p. 47).

Essa nova concepção busca superar enfoques reducionistas até então trazidos na atuação do banco, na nova concepção compreende-se que para o combate à pobreza é necessário entender a pobreza sob o aspecto multidimensional a qual ela está inserida. O banco nesse sentido a partir dos anos 2000 passa a compreender a pobreza sob seus múltiplos aspectos. No entanto, seu caráter de instituição técnica não permite avançar sem olhar técnico sobre o tema, e isso se torna mais evidente na forma com a instituição busca compreender a pobreza sob um olhar mais quantitativo ainda que sob um aspecto multidimensional.

Nessa perspectiva, o capital social se torna um elemento chave ao combate à pobreza ao qual deve contemplar três aspectos chaves: a promoção de oportunidades, a facilitação da autonomia e aumento da segurança. Essa ideia é apresentada no Relatório Anual de 2002, ao destacar a importância de maior sensibilização as necessidades dos pobres bem como sua maior participação (BANCO MUNDIAL, 2002). Apesar disto a visão neoliberal continua a ser a marca do BM nos anos seguintes, com o discurso de competitividade, crescimento econômico para redução da pobreza. A grande diferença aqui consistiu na mudança nas recomendações do enfraquecimento do estado, para o incentivo à sua participação, instituições fortes, a construção de novas instituições e eliminação daquelas que não funcionam.

A partir da crise de 2008, o BM passa por uma série de medidas as quais melhorias em governança, responsabilização e eficácia operacional se tornam os seus pilares. Para tanto, inicia o processo de aumento da capacidade, eficiência e eficácia por meio da modernização de instrumentos financeiros, reforma de modelo de prestação de serviços, recursos humanos, gestão e tecnologia de informação e processos orçamentários. Em 2010 o discurso é de um novo Banco Mundial, que passaria agora a tratar os países em desenvolvimento como atores principais denominados por “multilateralismo moderno” ou “novo multilateralismo” (BANCO MUNDIAL, 2010).

Sendo assim, as consequências da crise de 2008 que levou a milhares de pessoas a retornarem à pobreza extrema, sobretudo devido à alta nos preços dos alimentos, fez com o banco direcionasse investimentos em políticas de segurança alimentar e redução nos preços dos alimentos. A fim de evitar riscos aos empréstimos concedidos, o BM passou a adotar medidas como: ampliação da política de dados abertos, transparência, combate à corrupção e consultoria de gestão de riscos para elaboração de projetos (BANCO MUNDIAL, 2011).

Em 2012 o banco inicia uma nova fase a qual viria se tornar mais clara com a entrada do presidente do banco Jim Yong Kim, trata-se da fase de mudança institucional. No ano

seguinte, em 2013, foram estabelecidas duas metas que iriam nortear a agenda do Banco nos próximos anos: a erradicação da pobreza em 3% até 2030 e a prosperidade compartilhada. Do ponto de vista do BM, a erradicação da pobreza se daria de forma sustentável do ponto de vista ambiental, social e econômico, bem como de forma compartilhada, ou seja, através do compartilhamento e soluções entre instituições e países. (BANCO MUNDIAL, 2011)

Em 2014 o processo de mudança institucional iniciada nos anos anteriores é de fato iniciada. A estratégia do banco envolveu mudanças radicais projetadas para aumento da eficiência operacional e capacidade financeira da instituição. Essa mudança radical acrescentou um caráter mais técnico e impulsionou medidas de maior controle nos resultados e em suas operações. A principal mudança nesse sentido foi a transição de uma cultura de aprovação para uma cultura de “produção de resultados” centralizada na implementação, no *feedback* dos cidadãos em tempo real e na avaliação e correção durante o curso dos projetos (BANCO MUNDIAL, 2011).

De acordo com Pereira (2017), o Banco Mundial ao menos em seus discursos sempre se preocupou em construir uma imagem técnica, sobretudo com os governos nacionais e subnacionais, em que o apoio técnico a esses atores representa uma estratégia adotada para aumentar a influência e institucionalizar a agenda política dessa organização nos estados clientes e em escala internacional. Para Touissaint (2007) o BM possui uma agenda contraditória, uma vez que prega a redução da pobreza mediante o crescimento econômico, livre forças do mercado, livre comércio e menor intervenção possível dos poderes públicos, mas ao mesmo tempo estimula a submissão da esfera pública, privada e da própria sociedade para maximizar os ganhos do capitalismo.

3.2 Atuação do Banco Mundial no Brasil

O Brasil possui uma longa relação com o Banco Mundial, cujo primeiro empréstimo do banco concedido ao país realizou-se no ano de 1949 para financiamento de um projeto energético e de telefonia no valor total de U\$\$ 75 milhões de dólares. Ao longo das décadas o BIRD financiou no país cerca de 400 projetos em diversas áreas, financiamentos voltados a infraestrutura ao combate à pobreza, ultrapassando mais de U\$\$ 60 bilhões de dólares investidos conforme tabela abaixo:

Tabela 1- Empréstimos Totais no nível Projeto do BIRD ao Brasil em U\$\$ (1949-2020)

Condição	BIRD	AID	Total
Principal Original	60.771,53	0	60.771,53
Cancelados	6.166,67	0	6.166,67
Desembolsados	52.443,28	0	52.443,28
Não Desembolsados	2.308,69	0	2.308,69
Reembolsado	36.911,73	0	36.911,73
Obrigação do Mutuário	15.628,04	0	15.628,04

Fonte: Banco Mundial (2020).

O principal mutuário e avalista do BIRD no Brasil é a União, já a competência de implementação dos projetos está no nível subnacional. Os recursos oriundos de empréstimos internacionais são coordenados atualmente pelo Ministério da Economia por meio da Comissão de Financiamento Externos (COFIEEX) e tem por finalidade avaliar projetos oriundos de recursos externos provenientes de organismos multilaterais e bilaterais (BRASIL, 2020).

A Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN) do governo federal é o principal articulador entre o país e o banco, responsável também por acompanhar, avaliar e dialogar junto aos representantes do Banco Mundial, as prioridades e estratégias do banco para o com país, a partir *Country Partnership Strategy (CPS)* que são as diretrizes de operações do banco a ser desenvolvida no país. No Brasil esse documento é elaborado com base no ciclo do Plano Plurianual (PPA) (BANCO MUNDIAL, 2017).

Ao longo das décadas diversos setores no Brasil receberam empréstimos do BIRD voltados para execução de projetos, a maior parte desses recursos foram alocados em projetos voltados para Administração Pública, como a reforma do estado, governança e gestão pública,

bem como as outras áreas como (alívio a pobreza, redução da pobreza rural, desenvolvimento sustentável entre outros).

A diversificação desses projetos no país acompanha a agenda e as fases do banco. Nas primeiras décadas do banco os projetos desenvolvidos no Brasil foram voltados para infraestrutura aos países em desenvolvimento. Após o primeiro desembolso financiado por esta instituição voltado ao projeto de energia e telefonia, outros projetos permaneceram na mesma linha, assim como para construção de estradas e ferrovias. Nessa década projetos esporádicos de educação foram implementados e só partir da metade da década de 70 é dado início a projetos voltado ao desenvolvimento rural do Nordeste, entre os quais o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado-PB (PDRI) no ano de 1978.

Na década de 80 países em desenvolvimento como o Brasil sentiam os sérios efeitos da crise, o endividamento, a aceleração da inflação, o fraco desempenho das exportações ocasionou no déficit na balança comercial do país, além disso, o aumento da taxa de juros internacionais, e adoção por organismos internacionais como BIRD aos países endividados de rigorosa disciplina e medidas de ajuste estrutural e operações por projetos e planos (MELLO, 2008). Nessa década, concentraram-se grandes volumes de empréstimos do banco até então para projetos voltados à agricultura, entre os anos de 1985-1986.

No mesmo período foi criado no país o Projeto Nordeste que contemplou o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP) cujo objetivo consistiu no desenvolvimento econômico e social da região, mesmo com volume considerável de recursos US\$ 1.130,0 bilhões o projeto apresentou problemas na execução (SOARES, 1997). Projetos na área da indústria, exportação e crédito, saúde, ciência e tecnologia também receberam financiamento por parte do BIRD.

Entre esses programas de ajuste estão contemplados dois projetos de reforma estatal, o do estado do Rio Grande do Sul (1997) e o de Minas Gerais (1998), no entanto projetos voltados ao combate à pobreza rural continuaram a receber maior parte dos investimentos e em 1997, 60% do valor desembolsados foram destinados a esse fim, US\$ 343 milhões, basicamente para o combate à pobreza rural (SOARES, 2000). Conforme as novas orientações do banco sobre o papel do estado, os projetos nesse período especificamente a partir de 1995 passaram a ser geridos pelos entes subnacionais que se tornaram mutuários dos contratos.

Tabela 2- Visão Geral do nº de Projetos por setores BIRD e Brasil (1948-2020)

Setor	Nº de Projetos	Montante (Bilhões)
Administração Pública	205	10.02
Transporte	95	8.54
Proteção Social	82	4.61
Água, Saneamento e Gerenciamento de Resíduos	102	4.53
Educação	59	3.89
Agricultura, Pesca e Silvicultura	127	3.53
Saúde	47	3.27
Energia e Extrativos	38	2.36
Tecnologia de Informação e Comunicação	04	2.12
Indústria, Comércio, Serviços	45	1.95
Setor Financeiro	27	1.72

Fonte: (BANCO MUNDIAL, 2020).

A partir do quadro acima é possível perceber a diversificação da atuação no banco no país, no entanto projetos voltados para administração pública receberam o maior volume de recursos por parte da instituição. Ainda que projetos para agricultura tenha recebido volume de empréstimos considerável, fica atrás de financiamentos voltados para transporte, proteção social, água, saneamento, gerenciamento de resíduos e educação.

Como mencionado os empréstimos concedidos pelo banco estão associados ao *Country Partnership Strategy (CPS)*, atualmente no país encontra-se em curso o de 2018-2023, um documento abrangente que elenca as prioridades do banco no Brasil por área de atuação. O atual documento foi desenhado tomando por base o ciclo de eleições do país e faz considerações sobre os anos de 2003-2013 a qual consideram o “ciclo de ouro” no Brasil. No entanto aponta as principais fragilidades que o país vem enfrentando desde 2014 após uma profunda recessão agravada pelo contexto político desde o *impeachment* de Dilma Rousseff e a entrada do novo presidente Michel Temer, que com sua equipe passou a focar em reformas microeconômicas para o país³.

O foco das estratégias para os seis anos está voltado, sobretudo para o aumento de investimentos para aumento da eficiência do setor público no país, investimentos privados, e desenvolvimento equitativo e sustentável conforme quadro abaixo.

3 *Country Partnership Strategy (CPS) 2018-2020 BIRD-BRASIL*

Quadro 6 - Parceria BIRD e Brasil (2018-2023)

ÁREA DE ENFOQUE	DESCRIÇÃO
1. Consolidação e Eficiência do Governo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer a gestão fiscal em todos os níveis do governo; ▪ Aumentar a sustentabilidade fiscal e a justiça do sistema de pensões e a eficácia dos sistemas de proteção; ▪ Aumentar a eficácia da prestação de serviços na educação; ▪ Aumentar a eficácia da prestação de serviços em saúde;
2. Investimento do Setor Privado e Crescimento da Produtividade	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reduzir barreiras regulatórias e outras distorções microeconômicas à concorrência, investimento e comércio; ▪ Reduzir distorções do mercado financeiro para melhorar a disponibilidade e alocação de crédito; ▪ Mobilizar maior investimento em infraestrutura para melhorar os serviços, inclusive por meio de PPPs;
3. Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoiar a conquista do NDC do Brasil, com foco particular no uso da terra; ▪ Fornecer serviços urbanos mais inclusivos e sustentáveis; ▪ Promover o desenvolvimento socioeconômico de pequenos produtores rurais e grupos vulneráveis

Fonte: (BANCO MUNDIAL, 2017).

Em linhas gerais, o documento contempla forte direção de apoio a políticas de ajuste fiscal e de reformas microeconômicas como forma de catalisar investimentos privados. O banco considera os principais riscos do país devido ao histórico de corrupção e o momento ao qual vive a incerteza política e a vulnerabilidade econômica.

O atual financiamento do BIRD no estado da Paraíba está enquadrado na área de enfoque 3 do CPS, cujo objetivo é o desenvolvimento inclusivo e sustentável do país, ao qual contemplam além de aspectos voltados para proteção ambiental, as dimensões econômicas social, o uso sustentável dos recursos naturais (água, terra, florestas, entre outros) bem como a construção de resiliência nas comunidades.

4 O BANCO MUNDIAL E OS PROJETOS DE COMBATE A POBREZA NO ESTADO DA PARAÍBA

O presente capítulo tem por finalidade descrever a relação do BIRD com o estado da Paraíba através dos empréstimos concedidos por esta instituição ao longo de mais de seis décadas. Iniciada em 1975 com a aprovação do primeiro financiamento para o projeto voltado ao desenvolvimento rural, até os dias atuais com o mais recente projeto aprovado no estado da Paraíba, o PB Rural Sustentável conforme quadro abaixo.

Quadro 7- Síntese dos Projetos financiados pelo Banco Mundial no Estado da Paraíba

Projeto/Programa	Valor em U\$\$ (milhões)	Período	UT Executora
POLONORDESTE -Programa de Desenvolvimento Rural Integrado-PDRI3	24,0	1975-1986	CEPA
PROJETO NORDESTE- Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural-PAPP	60,0	1987-1996	PROJETO COOPERAR
PROJETO COOPERAR I- Projeto de Combate à Pobreza Rural-PCPR	80,0	1998-2006	PROJETO COOPERAR
PROJETO COOPERAR II- Projeto de Redução da Pobreza Rural-PRPR	27,3	2010-2014	PROJETO COOPERAR
PB RURAL SUSTENTÁVEL Projeto Paraíba Rural Sustentável-PPRS	80,0	2019-2023	PROJETO COOPERAR

Fonte: da autora (2020)

4.1 POLONORDESTE (1975) - Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Brejo Paraibano (PDRI)

No início da década de 70 é dado início ao processo de formulação de implementação de políticas públicas de combate à pobreza rural no Nordeste brasileiro, para tanto de acordo com Parreiras (2007) dois importantes programas foram criados com objetivo de melhorar a vida no campo, o Programa de Integração Nacional (PIN) cujo objetivo principal consistiu em criar a rodovia Transamazônica na perspectiva de incentivar a imigração a população nordestina para a Amazônia e o Programa de redistribuição de Terras e de estímulo à Agropecuária Norte-

Nordeste (PROTERRA) para financiar a aquisição de terras. Ambos os programas tiveram por finalidade “aliviar a pressão demográfico-social provocada pelas dificuldades de acesso à terra e de convivência com a seca” (PARREIRAS, 2007, p. 16)

No entanto, esses programas não logram resultados esperados, e após progressivo descrédito e desgaste é criado um programa mais abrangente e financiado pelo BIRD o Polonordeste. A partir de 1975 a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) passou a gerenciar com recursos do banco esse novo programa, cujo objetivo consistiu em fomentar a criação de polos de desenvolvimento no interior dos estados nordestinos, tendo mais tarde evoluído para o objetivo de combate à pobreza (MAGALHÃES, 2000). De acordo com o autor o Polonordeste inaugurou uma importante fase de política de desenvolvimento regional no Brasil, a fase dos programas especiais.

Entre esses projetos contemplados no Polonordeste está o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Brejo Paraibano (PDRI) executado pela Comissão Estadual de Planejamento Agrícola do Estado da Paraíba (CEPA-PB), com assistência do Banco Mundial. Consolidado em 1978, o PDRI consistiu o primeiro financiamento obtido através do BIRD ao estado da Paraíba (VEIRA, 2008).

O principal objetivo deste projeto consistiu em “elevar a renda dos pequenos produtores rurais e das pequenas empresas não agrícolas, bem como melhorar as condições de vida da família rural” (SOUZA, 2015, p. 40), sobretudo devido ao cenário de pobreza, analfabetismo, mortalidade infantil, falta de acesso à água, entre outros problemas sociais e econômicos que afetavam a região, ou seja, a proposta do PDRI consistiu em levar melhores condições para o desenvolvimento do agricultor familiar, através de um pacote de medidas que ensejavam melhorar a condição de vida dessa população por meio de melhorias na infraestrutura, serviços básico de saúde e educação, crédito, extensão e questões agrárias (SOUZA, 2015).

A região escolhida para a execução do PDRI foi a região do Brejo Paraibano, localizada na parte leste do Estado, é uma área conhecida pelas suas condições climáticas favoráveis com chuvas bem distribuídas ao longo de seis meses. Naquela época, a área encontrava-se distribuída em três subáreas diferentes de acordo com o tipo cultivo, a primeira subárea voltada ao cultivo da batata, a segunda área especializada em cultivo de algodão e cultura alimentares tradicionais e a terceira subárea por possuir um maior índice pluviométrico, concentrava o cultivo mais diversificado de lavouras de subsistência, cana-de-açúcar, frutas e gado leiteiro. (BANCO MUNDIAL, 1989)

Sendo assim, o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado esteve distribuído em cinco componentes:

Quadro 8 - Componentes do PDRI

Componente	Descrição
1) Serviços de produção agrícola:	Extensão e treinamento, pesquisa adaptativa e ensaios agrícolas, sistema de marketing, instalações de armazenamento e serviços para melhorar as condições de posse.
2) Serviços não agrícola de produção	Extensão, treinamento e pesquisa e demonstração fora da fazenda, sobre a melhoria da tecnologia para pequenas empresas.
3) Crédito	Desenvolvimento e crédito sazonal para alguns 7.400 pequenos agricultores e crédito para investimento e empréstimos para capital de giro a cerca de 580 pequenas empresas;
4) Infraestrutura	Estradas de alimentação, centros comunitários, extensão social, postos de saúde rurais, esquemas de abastecimento de água rural, melhor qualidade e acesso ao ensino primário, alfabetização e treinamento de habilidades;
5) Administração de Projetos	Gerenciamento, monitoramento e Avaliação de Projetos.

Fonte: (BANCO MUNDIAL, 1978, p. 3-4).

As ações do Polonordeste funcionavam por meio da divisão da região em áreas geográficas (polos), que recebiam ações planejadas setorialmente e contemplava a construção de estradas, educação, assistência técnica rural (ATER), fomento produtivo, recursos hídricos, entre outros (VIEIRA, 2008). Cada ação estava enquadrada na chamada estratégia Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) cujo objetivo consistiu em desencadear simultaneamente em um mesmo espaço e de forma integrada um conjunto de ações de fomento (PARREIRAS, 2007).

No entanto a estrutura de gestão do Polonordeste era complexa, e por isso tornou a execução das ações do projeto dificultosas onde muitas das vezes as atividades eram coordenadas de forma sobrepostas entre quatro níveis: federal, regional e estadual e local. De acordo com Delgado (1989) no nível regional o Polonordeste era administrada por três órgãos: o Ministério do Interior (MINTER), a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e o Ministério da Agricultura (MINAGRI). Em nível regional o Polonordeste era gerido pela SUDENE, através de conselhos, superintendências e departamento responsáveis pela gerência do programa. Em nível estadual era gerido pelas Unidades Técnicas (UT's), pelo Conselho Diretor em cada estado integrado por representantes da SUDENE, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco de Crédito Corporativo e representantes das Secretarias de Planejamento e de Agricultura dos estados.

A matriz complexa apontada por Delgado (1989) fez com que o controle dos projetos, sobretudo pelas Unidades Técnicas fosse comprometido devido ao baixo controle que exerciam sobre as agências executoras e sobre os recursos do projeto. Outra característica apontada pelo autor na concepção e execução do Polonordeste é ausência na sua estrutura da participação da sociedade civil (associações, núcleos comunitário e sindicatos), estrutura mais conhecida como *top-down* (de cima para baixo), em que o planejamento se concentrou em nível estadual sem a participação dos beneficiários.

Essa sobreposição de funções acarretou uma série de dificuldades na execução, coordenação e controle do programa cujas dificuldades apontadas por Magalhães (2000) consistiram em:

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

Para Vieira (2008) essa estratégia de controle adotada é reflexo da política do Banco Mundial a qual priorizava a racionalização no uso dos recursos, que justificava a ação de neutralidade por parte do Estado na coordenação de políticas desenvolvimentistas. Para o autor o Polonordeste viria a se tornar um embrião de futuras políticas na região Nordeste por parte do banco.

Além-superposição nas ações, atitudes competitivas e conflitantes, o próprio desconhecimento do programa pelos envolvidos bem como a falta de legitimidade dos governadores dos estados, atraso nos repasses financeiros para execução das ações, implicaram na falta de eficiência e eficácia do programa. Desde sua concepção até sua execução o Polonordeste apresentou uma série de falhas, a principal delas a dissociação entre o que foi planejado com as reais necessidades dos beneficiários (KOURI, 1988).

Das falhas apontadas no relatório de avaliação realizado pelo do Banco Mundial em 1978 na execução do Polonordeste, destacam-se o atraso no desembolso dos empréstimos, a escassez de contrapartida e recursos federais destinados ao crédito rural, a inclusão tardia de

um componente de melhoria da posse de terra, fraco relacionamento entre as instituições envolvidas e defasagem na geração de tecnologia resistente. Esses apontamentos passaram a receber tratamento especial na elaboração do PAPP projeto que viria suceder o PDRI como veremos a seguir (BANCO MUNDIAL, 1978).

O apoio do Banco Mundial as políticas de Desenvolvimento Rural ganharam maior ênfase a partir da década de 70, uma vez que para o banco essa estratégia tinha por objetivo garantir melhores condições de vida a população rural, sob o ponto de vista econômico, especificamente na distribuição de terras (CARVALHO, 1988, *apud*, KOURI, 1988). No entanto, a lógica por trás dessa política esteve orientada ao desenvolvimento dos produtores rurais para produção de alimentos e redução do déficit desses produtos no mundo. De acordo com Kouri (1988) a partir da década de 70 o Desenvolvimento Rural passa a ser adotado como estratégia para a solução de problemas, notadamente aos países em desenvolvimento cuja concentração de pobreza se encontrava no meio rural, a exemplo do Nordeste brasileiro especialmente do semiárido nordestino.

4.2 PROJETO NORDESTE - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) 1987-1996

Após a grande seca (1979-1983) que assolou o Nordeste, o governo nacional se viu na emergência de criação de novas estratégias para lidar com os problemas enfrentados na região. Nesse sentido, foi criado um novo projeto em substituição ao Polonordeste, o Projeto Nordeste, instituído pelo Decreto nº 91.178 de 1º de Abril de 1985, implantado e desenvolvido pelo MINTER e SUDENE, no cenário nacional e regional respectivamente, cujo objetivo consistiu em promover o desenvolvimento econômico e social da região com financiamento do Banco Mundial (SOUZA, 2015).

Durante o período de 1987 e 1996 os estados do Nordeste, como a Paraíba sofreram com os programas de austeridade fiscal, ajustes e contenção da inflação. Essas medidas refletiram da redução do investimento rural básico (água, energia, estradas, saúde, educação, e serviços agrícolas) e impactou severamente as comunidades rurais.

Essas e outras circunstâncias como agravamento das condições socioeconômicas do meio rural nordestino, a baixa eficiência e efetividade dos programas anteriores voltados para o desenvolvimento rural no Nordeste, a percepção das falhas do projeto anterior, tais como a centralidade das decisões e execução, ausência de delimitação do público-alvo, complexidade na estrutura organizacional e centralização das PDRI's e ausência de participação de

representantes dos beneficiários nas decisões, contribuíram para a formulação de um novo projeto (DELGADO, 1989, p. 84).

O Projeto Nordeste, mais conhecido como Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), teve por objetivo principal contribuir para eliminação da pobreza absoluta no Nordeste, através da melhoria de condições de emprego e renda dos produtores rurais (DELGADO, 1989). O projeto esteve enquadrado até 1993 na categoria de programa rural e após redefinição das estratégias do Banco Mundial passou a ser enquadrado em duas linhas mestras das políticas do banco: desenvolvimento comunitário e alívio à pobreza. Na Paraíba, consistiu no primeiro projeto implementado com recursos do Banco Mundial volta ao combate da pobreza rural, e foi pactuado através do empréstimo nº 2860 BR no valor de US\$ 60 milhões de dólares (VIEIRA, 2015).

Para o desenvolvimento do projeto foram escolhidos dos 96 municípios, dos 170 municípios cadastrados no censo na época. Os critérios adotados para essa seleção foram os municípios com maior concentração de pequenos agricultores, alto potencial de diversificação de safras e de criação de gado leiteiro (BANCO MUNDIAL, 1987). Os municípios escolhidos se concentraram nas sub áreas agroecológicas conforme quadro abaixo:

Quadro 9 – Municípios Contemplados –Projeto Nordeste

Sub área Agroecológica	Municípios
Litoral	Alhandra; Caapora; Conde; Itapororoca; Jacaraú; Lucena; Mataraca; Mamanguape; Mari; Pedras de Fogo; Pitimbu; Rio Tinto; Sape; Santa Rita; Joao Pessoa;
Agreste	Araçagi; Belém; Caiçara; Caldas Brandao; Duas Estradas; Gurinhém; Ingá; Itabaiana; Itatuba; Juarez Távora; Lagoa de Dentro; Mogeiro; Mulungu; Pilar; Salgado de São Felix; Serra da Raiz; Serra Redonda;
Brejo	Areia; Arara; Alagoa Nova; Alagoinha; Alagoa Grande; Areial; Bananeiras; Borborema; Cuitegi; Esperança; Guarabira; Lagoa Seca; Montadas; Puxinanã; Pilões; Piloeszinho; Pirpirituba; Remígio; Solânea; São Sebastiao da Lagoa de Roca; Serraria;
Cariris da Princesa	Agua Branca; Desterro; Imaculada; Juru; Manaíra; Mae D'Agua; Princesa Isabel; São Jose do Bonfim; Tavares; Teixeira.
Sertões (Zona Norte e Zona Sul)	Antenor Navarro; Lastro; Lagoa; Nazarezinho; Paulista; Pombal; Riacho dos Cavalos; São Bento; Santa Cruz; Sousa; Belém do Brejo do Cruz; Brejo do Cruz; Boa Sucesso; Brejo dos Santos; Catolé do Rocha; Jericó; Bonito de Santa Fé; Boa Ventura; Conceição; Curral

	Velho; Diamante; Ibiara; Monte Horebe; Pedra Branca; Serra Grande; São Jose do Caiana; Santana de Mangueira; Boqueirão dos Cochos; Itaporanga; Nova Olinda; Piancó; Santana dos Garrotes; Olho d'Água;
--	--

Fonte: Banco Mundial (1987).

Os principais objetivos do programa consistiram em: (a) aumentar a produtividade e produção agrícola; b) gerar oportunidades de renda e emprego para famílias rurais de baixa renda; c) promover o desenvolvimento de recursos hídricos e a geração e difusão de tecnologia para diminuir a vulnerabilidade dos fazendeiros às secas recorrentes; d) aumentar a participação da comunidade em todas as fases do processo de desenvolvimento; e e) fortalecimento da capacidade institucional do Estado da Paraíba de fornecer serviços agrícolas eficientes aos pequenos agricultores (BANCO MUNDIAL, 1987).

Esses objetivos estavam enquadrados em componentes, a saber:

Tabela 3 - Componentes do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP)

Componentes	Custos %
1) Crédito ao Investimento Rural	30%
2) Extensão Rural	22%
3) Recursos Hídricos	18%
4) Apoio às Pequenas Comunidades Rurais	12%
5) Administração do Projeto e Treinamento	8%
6) Pesquisa Agrícola e Produção Básica de Sementes	7%
7) Comercialização	3%

Fonte: (BANCO MUNDIAL, 1987).

Assim como no PDRI a estrutura do PAPP após reformulação era complexa, no entanto possuía algumas diferenças. Em nível federal responsável por planejar as políticas do projeto estava Comissão Interministerial (CI) composta por representantes do (Ministério do Interior, Secretaria do Planejamento-Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura, Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário e Superintendência da SUDENE). Na esfera estadual estava o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural composto por representantes da (Secretaria do Planejamento, Secretários de Agricultura, Secretaria de Recursos Hídricos, Bancos, e Associações de Agricultores), escritórios regionais, e unidades

de trabalho. Por último e não menos importante o nível local, com agências executoras dos componentes, conselhos municipais, grupos de comunidades (BANCO MUNDIAL, 1978).

A matriz complexa e a falta de integração entre as instituições foram aspectos herdados do PDRI, e continuou a ser o principal aspecto na má gestão dos projetos. Ciente dessas falhas e da necessidade de reestruturação do programa, em 1992 foi realizada uma missão a convite do Banco Mundial com representante do Ministério do Planejamento o Secretário Executivo e responsável pela missão, Antônio Rocha Magalhães, e governadores dos estados do Nordeste. A missão teve por objetivo trocar experiências e compreender como metodologia de participação das comunidades foram implementadas nos projetos do México. (MAGALHÃES, 2000).

A missão segundo Magalhães (2000) teve por objetivo conhecer a experiência do México com o Projeto Solidariedade, projeto este que trabalhava através da descentralização de ações dos projetos, em que as comunidades eram as principais responsáveis por sua execução. Com o término da missão o principal desdobramento foi a assinatura do documento intitulado por “*Protocolo de San Cristoban de Las Casas*”, que daria início as mudanças do PAPP e aos futuros projetos de desenvolvimento rural no Nordeste. A assinatura do protocolo teve participação representantes do Governo Federal, dos Estados e do Banco Mundial e posteriormente apresentado ao então presidente da SUDENE, Cássio Cunha Lima, que foi favorável à descentralização dos recursos antes concentrados nesse órgão.

O novo programa PAPP-R, ou PAPP reformulado como ficou conhecido, inaugurou uma nova fase de programas aos quais os estados passariam a ser mutuários dos empréstimos. Com a nova metodologia, os recursos seriam repassados aos estados e posteriormente desembolsados as comunidades através de projetos aprovados. Essa nova estratégia propiciou maior autonomia as comunidades ao permitir a indicação das prioridades e necessidades apontadas e submetidas por meio de associações e conselhos municipais, que também passaram a articular a implementação dos projetos no nível estadual e municipal.

A importância da sociedade civil e dos beneficiários na participação da concepção e implementação dos projetos ganhou maior relevância em 1992 devido a difusão da ideia de governança como elemento fundamental para eficiência da gestão pública. Na concepção do banco a relação entre agências estatais e sociedade civil era componente indispensável para à boa governança dos projetos (PEREIRA, 2015).

Para Kouri (1988) esses avanços e a estrutura de execução trazida no PAPP reformulado, entre elas a criação de conselhos no âmbito regional, estadual e local permitiu a participação dos beneficiários nas decisões do projeto, aspecto esse apontado como uma das

principais falhas no Polonordeste. A integração com outros no Nordeste (Projeto Sertanejo, PROCANOR e PROHIDRO) foi outro aspecto positivo, além disso, as decisões que antes eram individuais passaram a ser coletivas.

No entanto, Kouri (1988) pondera ao refletir que apesar dos esforços o programa não alcançou seus objetivos, e que algumas das ações se quer foram colocados em prática, além de não haver mensuração dos reais impactos do projeto o programa assim como o Polonordeste o continuou a ter caráter assistencialista, ou seja, tratou-se mais de um política pontual e sem sustentabilidade.

Nesse sentido, algumas pesquisas foram realizadas com finalidade de avaliação na implementação do PAPP, entre elas a realizada por Soares (1997), para avaliação do financiamento do Banco Mundial ao PAPP nos estados de Pernambuco, do Piauí, e do Rio Grande do Norte, esta última envolveu a análise de 65 projetos em que 66 membros de comunidades foram entrevistados.

A pesquisa buscou complementar e comprovar outras duas avaliações sobre o PAPP, realizadas pelo Grupo de Trabalho Interministerial vinculada à Secretaria de Assuntos Internacionais (SEIAN) do governo federal e outra realizada pelo BIRD e pela *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO). A primeira analisou a execução do programa nos estados da Paraíba, de Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte e do Ceará a qual concluiu que a descentralização das ações acarretaram muito mais na pulverização e uso para fins políticos dos recursos do que para uma melhor execução dos projetos, inclusive esses aspectos agravaram-se pela falta de sustentabilidade dos projetos. A segunda avaliação realizada por técnicos do BIRD e a FAO concluíram que os resultados dos projetos nos estados eram satisfatórios e impactou positivamente as comunidades.

A duas avaliações como podemos perceber apresentam conclusões contraditórias e apesar da avaliação do BIRD ter prevalecido, o autor concorda com a avaliação do grupo de trabalho ao concluir a sua pesquisa apontando as falhas na execução dos projetos, entre elas a ausência de treinamento e falta de organização das comunidades na execução dos projetos, e o reduzido quadro técnico responsável pela implementação estadual do programa, em contraste com o que sustentava o banco.

Diferente das conclusões do BIRD, a qual defendeu que houve sustentabilidade nos projetos, Soares (1997) aponta o percentual baixo de projetos sustentáveis, apenas 16% do total implementado. Para o autor isso se deu devido à forma como projeto foi concebido e implementado. O autor aponta a “atomização de ações e pulverização de recursos” e o despreparo das comunidades em receber e gerir os recursos acentuou as fragilidades de

execução do projeto e deu espaço para a aparição da figura do “intermediário”, que se aproveita do desconhecimento dos integrantes da comunidade para estimular a formulação de projetos para obtenção de recursos e posteriormente comprar os equipamentos ou obras das empresas que lhe convinhem, e geralmente atuava com o apoio e aval político (SOARES, 1997, p. 161).

As experiências do PAPP e sua readequação nos últimos anos de sua execução serviu muito mais para construir uma forma mais assertiva na implementação dos projetos futuros do que para salvar em si a sua própria má execução. A prova disto é o volume de recurso não desembolsado e cancelado, cerca de U\$ 500 milhões e U\$ 146 milhões respectivamente, onde os recursos desembolsados foram avaliados como insatisfatórios e sem êxito quanto aos benefícios esperados do projeto (SOARES, 1997).

Ainda assim, apesar das fragilidades e aspectos como a falta de sustentabilidade dos projetos, o financiamento do Banco Mundial a projetos de combate à pobreza rural continuaram a ser firmados com os estados do Nordeste, entre eles a Paraíba. Sendo assim, a partir de 1995 foi dado início a uma nova safra de projetos com a metodologia nova, um desses projetos foi o novo programa dedicado ao combate da pobreza rural, o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) ao qual viria a ser conhecido na Paraíba como Projeto Cooperar I.

4.3 PROJETO COOPERAR I - Projeto De Combate à Pobreza Rural (PCPR) 1998-2006

Os novos projetos financiados pelo BIRD deram continuidade a implementação da metodologia voltada à comunidade. Para o Banco Mundial a implementação pós- reformulação em 1993 trouxe lições importantes, entre elas a de que a descentralização na implementação dos projetos para nível local garantia maior responsabilização, transparência, tomada de decisão e eficiência para implementação das ações. Outra premissa do banco ao adotar a descentralização dos recursos aos estados e as comunidades, era que a participação desses atores como mutuários acarretaria maior responsabilização e engajamento com a implementação dos projetos. Além disso, a atenção do banco volta-se para sustentabilidade do projeto e para que isso ocorresse seria necessário a participação dos beneficiários no processo de identificação, priorização, concepção, implementação e prestação de contas.

Sendo assim os novos projetos voltados a execução pela comunidade, passaram a ser construído da seguinte forma: cada comunidade rural teria direito a propor um projeto prioritário cujo valor não ultrapasse U\$\$ 40.000 dólares, esse recurso seria a fundo perdido e a implementação seria de responsabilidade de cada comunidade. No entanto diferente dos

projetos anteriores, tanto o estado como as comunidades contribuiriam com a contrapartida (SOARES, 1997).

Frente às novas mudanças do Banco Mundial a Paraíba lança mais um projeto com recursos de empréstimos o *Northeast Rural Poverty Alleviation Program* (Programa de Alívio da Pobreza Rural no Nordeste), o PCPR-PB conhecido localmente como Projeto Cooperar I, devido sua coordenação se dar pela Unidade Técnica (Projeto Cooperar) criada pela Lei nº 6.523, de 10 de setembro com os seguintes objetivos:

I – definir, formular e coordenar o planejamento, a execução e o controle das ações direcionadas a provisionar a infraestrutura social e econômica básica das comunidades mais pobres da zona rural;

II – criar oportunidades de ocupação e renda, visando a combater a pobreza rural e suas consequências;

III – assegurar a execução unificada das metas propostas nos Planos Operativos Anuais – POA; e

IV – acompanhar os resultados obtidos junto ao público alvo, evidenciando as modificações econômicas e sociais resultantes do processo

O Cooperar I (1998-2006) ou PCPR-PB firmado pelo Empréstimo nº 4251/BR entre o Governo do Estado da Paraíba e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento-BIRD em 1998, para o cofinanciamento do Projeto de Combate à Pobreza Rural teve o custo total de US\$ 80 milhões de dólares. O projeto inicialmente previsto para ser encerrado em 2003 foi concluído apenas três anos após, em 2006, devido a problemas de coordenação dos projetos pela Unidade Técnica Executora.

Os recursos de financiamento tiveram a seguinte distribuição:

Tabela 4 - Distribuição de recursos Cooperar I

Fontes	Valor em (US\$ milhões)	Participação %
BIRD	60,0	75,0
Governo Estadual	12,90	16,1
Comunidades Beneficiadas	7,1	8,9
TOTAL	80,0	100,0

Fonte: (BANCO MUNDIAL, 1997).

A abrangência do Projeto Cooperar I contemplou os 222 municípios do Estado da Paraíba, exceto a capital João Pessoa. Os critérios adotados para essa classificação levaram em

consideração o maior incidência de pobreza entre esses municípios e indicadores econômicos. (BANCO MUNDIAL, 1997).

O novo projeto teve por objetivo aliviar a pobreza rural e suas consequências e entre suas ações o fornecimento de infraestrutura econômica e social aos pobres, por meio do emprego e geração de renda, a descentralização dos recursos do projeto com objetivo de apoiar a nível local (estados, municípios e comunidades) a condução e administração dos projetos dos recursos financeiros e social. Para tanto, contemplou três componentes, o que demonstra a redução progressiva desde o Polonordeste até o projeto atual em números de componentes a serem desenvolvidos no projeto e a inserção de um novo componente o Desenvolvimento Institucional. Sendo assim o PCPR contemplou:

Componente 1 - Subprojeto da Comunidade: Identificar os projetos prioritários de cada comunidade e financiar os projetos por três formas de investimentos.

- *State Community Schemes* (PAC): As comunidades rurais submetem suas propostas diretamente as Unidades Técnicas Estaduais, a unidade aprova, libera e interage diretamente com a comunidade. Essa modalidade de financiamento tem por finalidade atender as comunidades nos municípios que não tem capacidade política⁴ para adotar as modalidades (FUMAC) e (FUMAC-P).
- *Municipal Community Schemes* (FUMAC): Nessa modalidade os projetos são encaminhados a Unidade Técnica do Projeto por meio dos Conselhos Municipais (formados por representantes da comunidade, da sociedade civil e autoridades municipais) que decidem as prioridades de cada comunidade mediante as propostas apresentadas.
- *Pilot Municipal Community Funds* (FUMAC-P): Nesse tipo de financiamento, os Conselhos Municipais passam a selecionar e aprovar os projetos submetidos pelas comunidades, bem como gerir os próprios recursos aprovados e aportados pela Unidade Técnica do Estado por meio de fundos municipais.

Componente 2 - Desenvolvimento Institucional: Teve por objetivo capacitar e desenvolver os envolvidos na implementação do Projeto por meio de assistência técnica e treinamento com finalidade de preparar as comunidades para elaboração de propostas sólidas para assim receber apoio e recursos financeiros. Aos conselhos esse desenvolvimento pode

⁴ Entende-se como capacidade política, a capacidade das comunidades se organizarem como associações e conselhos municipais.

levar comprovação de sua capacidade efetiva para gerir seus próprios recursos por meio da modalidade FUMAC-P. Os instrumentos para executar esse componente incluíram oficinas, intercâmbios técnicos, treinamento local e assistência técnica.

Componente 3 - Administração, Monitoramento e Avaliação de Projetos: Esse componente teve por finalidade apoiar a coordenação do projeto no controle na execução, resultados e impactos do projeto a fim de garantir a eficácia e qualidade nas operações do projeto a nível estadual e local. Para tanto, buscou financiar também um sistema de monitoramento do projeto para acompanhar a implementação e o desempenho do projeto através de indicadores regularmente atualizados.

Com base nesses três componentes é possível perceber as mudanças trazidas após a reformulação do PAPP, a principal delas a descentralização das ações e a maior participação das comunidades no processo de decisão sobre os projetos. Outro aspecto é maior relevância quanto a orientação pelo controle e monitoramento das ações do projeto, frutos das experiências na gestão de projetos anteriores, os quais demonstraram baixa eficiência, baixo impacto e ausência de sustentabilidade.

Quanto a implementação do projeto à estrutura teve a seguinte distribuição:

Nível Estadual

- Secretaria de Planejamento (SEPLAN)
- Unidade Técnica do Projeto Cooperar (UT)

Nível Regional

- Gerências e Escritórios Regionais (Areia, Itaporanga, Patos e Pombal)

Nível Municipal

- Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)

Essa nova estrutura reforça a intenção de um organograma mais enxuto para implementação do projeto. De acordo com Relatório de Execução elaborado pelo BIRD em 2007, o Projeto Cooperar I - PCRCP teve como resultado, aproximadamente 154.000 mil famílias beneficiadas através do financiamento de 3.373 projetos. Quanto ao fortalecimento institucional 222 conselhos municipais e 3.360 associações foram mobilizadas e treinadas para decidir, alocar recursos e implementar subprojetos de investimento, cerca de 88% dos fundos dos projetos (BANCO MUNDIAL, 2007). Na execução do projeto importantes considerações foram trazidas, entre elas a participação das mulheres com elemento crucial na implementação dos projetos, e grupos como de Indígenas e Quilombolas que não estavam no escopo dos projetos anteriores.

Em 2002 faltando apenas um ano para o encerramento, o projeto encontrava-se fisicamente e financeiramente atrasados, com cerca de 80% do tempo decorrido e apenas 55% por cento do empréstimo desembolsado. O BIRD nesse sentido realizou uma missão de supervisão de projeto, a qual fez recomendações que conforme o relatório foram atendidas imediatamente pelo estado da Paraíba (BANCO MUNDIAL, 2007).

O atraso no projeto se deu logo nos anos iniciais de execução, entre 1998 e 2000 foram processados cerca de 1800 projetos via PAC mecanismo mais rápido de submissão de projetos uma vez que não exigia a aprovação dos projetos via associações e conselhos municipais, e sim diretamente com a comunidade beneficiária. O alto número de projetos sem uma base de procedimentos gerou dificuldades técnicas e sobrecarga de trabalho a Unidade Técnica, que levou cerca de quinze meses para que todas as pendências fossem sanadas (BANCO MUNDIAL, 2007).

Esse é apenas um dos problemas apresentados na implementação desse projeto, de acordo com o Relatório de Avaliação do Projeto de 2007, outros fatores dificultaram a execução do projeto como a alta rotatividade institucional de lideranças na secretaria a qual o Projeto Cooperar estava inserido e na própria unidade técnica, outro fator mencionado diz respeito ao baixo investimento de recursos do estado para bancar a contrapartida nos anos iniciais, a baixa qualidade no gerenciamento de projetos, caracterizada por excessiva burocracia, centralização de decisões, problemas administrativos e políticos, desembolsos aos projetos atrasados (BANCO MUNDIAL, 2007).

A intenção do banco em adotar a descentralização da execução financeira dos projetos não previu as fragilidades que a estrutura do estado apresentava para absorver a alta demanda de projetos das comunidades. Esse comportamento do banco como os governos, pode ser explicado pela ausência da participação dos governos nas decisões estratégicas dos projetos, atuando como aponta Vieira (2008) muito mais como um organizador da estrutura administrativa e repassador de recursos às comunidades.

4.4 PROJETO COOPERAR II - Projeto de Redução da Pobreza Rural da Paraíba (PRPR) 2010-2014

Com o término do Cooperar I foi iniciado novas tratativas para execução de mais um programa com recursos do Banco Mundial por meio do Empréstimo nº 2876-BR, para o Projeto de Redução da Pobreza Rural (PRPP). O novo projeto consistiu na continuidade do projeto

anterior, retomado como Projeto Cooperar II (2010-2014) o valor total do projeto foi aproximadamente de 28 milhões de dólares, cujo objetivo principal consistiu em reduzir a pobreza rural e suas consequências, mediante o financiamento de pequenos investimentos produtivos, infraestruturas e sociais, de uso comunitário (SOUZA, 2015).

O Cooperar II como é localmente conhecido, buscou contribuir para redução da pobreza rural no estado da Paraíba, através da:

- (a) melhoria do acesso à infraestrutura socioeconômica de pequena escala e serviços;
- (b) aumentar a renda e os ativos de capital por meio de investimentos em atividades produtivas facilitando ao mesmo tempo os vínculos entre pequenos produtores e mercados nacionais e internacionais; e
- (c) fortalecimento da capacidade dos conselhos municipais (CM's) e associações comunitárias captar recursos e harmonizar políticas e arranjos institucionais para a prestação de serviços públicos investimentos destinados a beneficiar os pobres rurais (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 11).

Por ser continuidade do projeto anterior o novo projeto manteve os mesmo componentes para a execução dos objetivos.

- a) **Componente 1** - Subprojetos das Comunidades:
- b) **Componente 2** - Desenvolvimento Institucional
- c) **Componente 3** - Administração, Supervisão, Monitoramento e Avaliação do Projeto.

A abrangência do Projeto Cooperar II incluiu os 222 municípios do estado da Paraíba, excluindo apenas a capital, João Pessoa por possuir um IDH variando no mínimo de 0,494 a 0,757 (BANCO MUNDIAL, 2008).

Assim como o Cooperar I, o Cooperar II teve sua composição financeira distribuída da seguinte forma: 75% dos recursos de aporte do Banco Mundial, o Estado assumiu a contrapartida financeira de 15% e as comunidades no mínimo 10%. O principal norteador para ações do Cooperar II foram às metas contidas no PPA a principal delas o aumento do IDH de 0,661 para 0,766 até 2020 do Estado por meio de diversas ações (BANCO MUNDIAL, 2008).

A experiência consolidada no Cooperar I via participação comunitária, fez com que o novo projeto adotasse as mesmas estratégias do projeto anterior. Isso se deu, sobretudo pelo entendimento do banco que essa estratégia de execução estimulava o capital social das comunidades, além do que as comunidades organizadas teriam mais chances de acessar

recursos que não fossem apenas de financiamento pelo banco. A participação da comunidade na execução do projeto é considerada pelo banco e pelo Governo do Estado uma estratégia eficaz, pois permite a democratização na implementação das ações e gestão dos recursos do projeto, além de permitir maior integração entre as partes envolvidas do projeto, beneficiários, conselhos municipais, governo do estado e o BM (BANCO MUNDIAL, 2008).

O organograma do projeto manteve-se inalterado em relação ao projeto anterior, em que as principais entidades executoras continuaram a ser as associações comunitárias e conselhos municipais, a Unidade Técnica (Projeto Cooperar) vinculada a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do estado.

A preocupação do banco quanto a implementação dos recursos do projeto sempre foram uma constante e se acentuaram ainda mais com as experiências dos projetos anteriores. Nessa perspectiva a cada projeto novo o Banco Mundial se especializa mais e aprofunda mecanismos de controle por meio da sistematização de informações e revisões periódicas do processo de implementação. Um desses mecanismos de controle utilizado pelo banco consiste no Sistema de Informação Gerenciais (SIG) operacionalizado pela Unidade Técnica para controle dos projetos e dos subprojetos. Uma novidade entre o atual projeto e o projeto anterior é a inclusão de um programa de avaliação de impacto dos investimentos aos subprojetos com objetivo de obter maior controle e *feedback* para melhorias nas operações do projeto (BANCO MUNDIAL, 2008).

Outro aspecto que passa ganhar maior relevância nesse novo projeto é a sustentabilidade dos projetos, essa preocupação se deu devido a experiências dos projetos anteriores não apresentarem sustentabilidade em suas ações, ainda que na avaliação do BIRD isso não seja considerado, estudos como o de Souza (1997) comprovaram a pouca ou ausência de sustentabilidade nas ações dos projetos a exemplo do PAPP.

No Cooperar II buscou-se aprimorar a estratégia implementada no projeto anterior, em agregar recursos adicionais às comunidades por meio de parcerias com outros projetos, a nível estadual e federal. Essas parcerias tiveram também como objetivo harmonizar as ações dos projetos desenvolvidos para que não houvesse choque nos objetivos e nem duplo investimento. Nesse sentido, os potenciais parceiros do Cooperar II consistiram nos projetos Leite da Paraíba, Paraíba em suas Mãos, Luz para todos, Abastecimento de Água (CAGEPA) Brasil Alfabetizado, PRONAF, Crédito Fundiário. Muito embora os conselhos municipais não tivessem o mesmo grau de influência nos recursos vindo dessas parcerias como ocorre com o financiamento do banco, ao menos podiam influenciar na segmentação e alocação desses recursos (BANCO MUNDIAL, 2008).

Após encerramento do Cooperar II, em 2016 é dado início as novas tratativas para um novo empréstimo, no entanto o PB Rural Sustentável aprovado em 2019 após restrições e bloqueio por parte do COFIEEX.

4.5 Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Paraíba- PB RURAL SUSTENTÁVEL (2019-2023)

Atualmente está em curso o PB Rural Sustentável (2019-2023), que tem por objetivo principal melhorar o acesso à água, reduzir a vulnerabilidade agroclimática e aumentar o acesso a mercados da população rural pobre da Paraíba (BANCO MUNDIAL, 2017). O projeto atual tem previsão de execução para quatro anos, e foi aprovado através do empréstimo de 80 milhões de dólares dentro os quais 50 milhões são recursos do Banco Mundial.

O projeto está enquadrado dentro das duas linhas de atuação do banco no país que consiste em, reduzir a pobreza extrema acesso por meio da água e de redução da vulnerabilidade e na de prosperidade compartilhada através do apoio às alianças produtivas (BANCO MUNDIAL, 2017).

Orientado pelas estratégias definidas do CPS do país o banco volta-se para o apoio de projetos que abordem o desenvolvimento inclusivo e sustentável. Sendo assim o PB Rural Sustentável buscará atuar em duas linhas:

(i) contribuir para melhorar o uso do solo e a gestão dos recursos naturais por parte de pequenos agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais; e (ii) promover uma mudança em direção a uma agricultura climaticamente inteligente, com tecnologias de produção modernas e gestão sustentável da paisagem, de forma a aumentar a resiliência face às mudanças climáticas. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 06).

De acordo com o projeto original do PB Rural Sustentável será executado através de quatro componentes:

a) Componente 1 - Fortalecimento Institucional - tem por objetivo fortalecer e capacitar os principais envolvidos na execução do Projeto, associações comunitárias, conselhos, órgãos do governo e técnicos envolvidos.

b) Componente 2 - Acesso à Água e Redução de Vulnerabilidade: tem por objetivo promover o acesso à água de boa qualidade através de investimento comunitários em sistemas de abastecimento de água.

c) **Componente 3** - Alianças Produtivas: objetiva melhorar o acesso dos Produtores Rurais organizados e legalmente constituídos ao mercado, por meio de alianças produtivas, afim de ampliar o acesso com compradores e aumentar a renda e gerar empregos dos produtores.

d) **Componente 4** - Gestão, Monitoramento e Avaliação do Projeto: Monitoramento e Avaliação das atividades do projeto, bem como avaliação de impacto.

O objetivo do projeto é beneficiar 4,6 mil famílias ou 165 mil pessoas com acesso à água, redução da vulnerabilidade agroclimática e aumento ao acesso a mercados da população rural.

O PB Rural Sustentável contemplará os 222 municípios do estado da Paraíba, no entanto para o Componente 2 (Redução da Vulnerabilidade), contemplará um total de 100 municípios, cujo o critério adotado para seleção, foi realizado a partir da análise do índice IMVA (Índice Municipal de Vulnerabilidade Climática) construído com base de 10 indicadores: índice de distribuição das chuvas, índice de aridez, valor da produção agrícola por habitante, valor da produção agrícola por hectare, percentual de área colhida com culturas de subsistência, percentual de perda de safra, número de agricultores aderidos ao seguro safra, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, % de famílias beneficiadas com Bolsa-Família, e Taxa de cobertura de abastecimento d'água (BANCO MUNDIAL, 2016,p.56)

O projeto tem a seguinte distribuição de recursos:

Figura 3- Distribuição de recursos do PB Rural Sustentável

Componentes do Projeto	Custo por Projeto	Estado da Paraíba	Beneficiários	BIRD	% Financiamento do BIRD
1. Fortalecimento Institucional	4,02	1,41	0,00	2,61	65
2. Acesso à Água e Redução de vulnerabilidade	44,36	17,04	1,52	25,80	58
3. Alianças Produtivas	20,75	0,62	5,60	14,51	70
4. Gestão, monitoramento e avaliação	10,75	3,81	0,00	7,08	65
Custos Totais					
Total Custos do Projeto	79,88	22,88	7,12	50,00	63
Taxa de Comissão	0,13			0,13	
Total requerido de financiamento	80,00	22,88	7,12	50,00	

Fonte: Projeto Cooperar/Banco Mundial (2016).

A principal diferença desse projeto quanto a estrutura do organograma foi a migração do Projeto Cooperar que estava na estrutura da SEPLAG- Secretaria de Planejamento e Gestão para a Secretaria da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento do Semiárido- SEAFDS, órgão criado pela Lei Nº 10.487 de 23 de junho de 2015. Outra estrutura criada ao término do Cooperar II, foi o Conselho de Articulação Política Institucional do Projeto Cooperar (CAPIPC) pelo Decreto nº 35.836 de 29 de abril 2015, que tem por objetivo racionalizar os investimentos e otimizar os resultados das políticas e entidades que mantêm interfaces com as ações do Projeto Cooperar. O conselho tem como presidente o secretário de estado da SEPLAG e como secretário executivo o Gestor do Projeto Cooperar, é composto ainda por representantes das secretarias estratégicas para implementação do projeto.

O PB Rural Sustentável iniciou suas primeiras tratativas em 2016, mas só em 2019 foi aprovado após espera de aprovação por parte do Comissão de Financiamentos Externo (COFIEX). O PB Rural Sustentável está em andamento e desde sua assinatura já foram realizadas algumas missões de acompanhamento do projeto. Atualmente a equipe do Projeto Cooperar encontra-se na fase de implementação do Componente 1 do projeto, que consiste o fortalecimento institucional dos conselhos municipais.

Para a execução deste componente foi estabelecido um calendário de oficinas capacitação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), ao qual foi dividido em regiões para melhor logística da unidade executora. Serão realizadas 65 oficinas em 132 municípios paraibanos. As oficinas têm por objetivo capacitar os CMDRS que representam uma estrutura fundamental na execução do PB Rural Sustentável, com papel de articulação entre as demandas das comunidades e iniciativas locais a fim de não haver duplicidade de projetos e programas, elo de apoio as associações comunitárias e acompanhamento dos subprojetos (COOPERAR, 2020).

A primeira missão de implementação do novo projeto ocorreu em maio de 2019 com a presença de representantes dos órgãos diretamente envolvidos com a implementação do projeto (SEAFDS, PROJETO COOPERAR, AESA, CAGEPA, SUDEMA, BNB, CINEP E SEIRHMA) e consultores do Banco Mundial. Está primeira missão teve como objetivo alinhar os mecanismos necessários pra implementação dos projetos bem como definir um cronograma de execução para os seis meses seguintes.

A segunda missão realizada do mês de junho de 2019 contou com a participação de representantes do Banco Mundial e do projeto cooperar, para visita a dessalinizações verticais construídos por comunidades rurais nos municípios paraibanos. A terceira missão do banco e a

primeira de 2020 foi realizada em fevereiro, com a presença de representantes e consultores do banco e da equipe do Projeto Cooperar, teve por objetivo deliberar sobre questões como qualificação técnica da equipe técnica da unidade executora, e estratégias de parcerias como a Empaer, órgão responsável pela pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária do estado, entre outros assuntos deliberados como ajustes no Manual de Operações (MOP) e implantação de sistema de monitoramento, acompanhamento e controle.

No documento oficial do banco com título “Avaliação de Projeto de Empréstimo” de 2017 algumas lições aprendidas em relação do Cooperar II são mencionadas, e servem de base para a estruturação do projeto seguinte. Foi possível verificar recomendações que vão desde sugestão de julgamento da viabilidade das propostas dos projetos, mudanças no marco institucional estadual dos serviços aos quais os projetos estão envolvidos, desenvolvimento de sistemas de informação que subsidiem a tomada de decisões, sobretudo no controle de questões agroclimáticas. Essas recomendações são fruto da avaliação do banco em relação a implementação do projeto, que considera alto o risco relacionado a capacidade institucional de implementação e sustentabilidade.

No documento de apresentação do projeto é possível verificar o nível técnico exigido para implementação do mesmo. A coordenação de recursos e implementação das ações em vários níveis requer um rigoroso controle e acompanhamento da unidade executora bem como dos envolvidos. Garantir a sustentabilidade desses projetos sem dúvida é o maior desafio, uma vez que se trata de um projeto de logo prazo que mesmo após a implantação será necessário ser acompanhado. Por ser tratar de um projeto que se encontra em curso e tem sua conclusão prevista para 2023 ainda não temos como verificar seus resultados.

5 ANÁLISE DO CONCEITO DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL NO PB RURAL SUSTENTÁVEL

O presente capítulo discorre sobre a aplicação dos conceitos apresentados no Capítulo 1 dessa dissertação⁵. O intuito é discutir a percepção dos atores acerca dessa temática, e entender a utilização desses conceitos no projeto, os arranjos institucionais criados para alcançar seus objetivos, como se dá a mensuração do alcance da capacidade e seus principais desafios, e, sobretudo, discutir como a implementação vem alterar o aparato burocrático dos órgãos do estado da Paraíba envolvidos no projeto.

5 De Capacidade Institucional e Capacidade Estatal.

Nesse sentido para análise das entrevistas foi elaborado um modelo de análise com base nos modelos de Grindle e Hilderbrand (1995) e Pires e Gomide (2016) com dimensões tanto da Capacidade Institucional como da Capacidade Estatal. Nosso objetivo não é avaliar a execução do projeto e seus resultados, e sim, compreender a partir das dimensões selecionadas como esses conceitos são percebidos pelos atores do Projeto Cooperar para assim responder a pergunta guia dessa dissertação, especificamente a partir do atual projeto o PB Rural Sustentável.

Quadro 10 - Modelo de Análise da Capacidade Institucional

CONCEITO	DIMENSÃO	BASE TEÓRICA	RESULTADOS ENCONTRADOS
Capacidade Institucional e Estatal	Percepção dos Atores sobre o Conceito de Capacidade Institucional	Evans (1993) Mizhari (2004) Banco Mundial (1997) Huerta (2008) Franks (1999) Morgan (1998) PNUD (2008) Lubambo (2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Boa administração financeira • Capacidade de gestão dos processos • Aprimoramento das capacidades internas • Capacitação • Competências • Monitoramento e avaliação
Arranjos Institucionais Capacitação	Implementação da Capacidade Institucional e Arranjos Institucionais	Grindle e Hilderbrand (1995) Pires e Gomide (2016) Brown, Lafond e Macintyre (2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação • Parcerias/ Cooperação Técnica • Integração/ Articulação/ Gestão Compartilhada • Arranjos Institucionais • Implementação/Sistemas • Sistêmica • Reordenamento/ Adaptação
Mensuração da CI	Mensuração da Capacidade Institucional	Lessik e Michener (2000) PNUD(2008) Mizhari (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação/ Observação • Indicadores/ Medidas/ Metas • Resultados/Desempenho/Instrumentos • Beneficiários • Desempenho • Incorporação
Integração	Desafios da Capacidade Institucional	Delgado (1989) Kouri (1998) Banco Mundial (1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Consciência Institucional • Integração • Pandemia • Mudança de escopo • Elaboração do projeto • Problemas • Percepção clara do Projeto

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

5.1 Dimensão - Percepção do Conceito de Capacidade Institucional

A primeira dimensão analisada diz respeito a percepção do conceito de Capacidade Institucional pelos os atores envolvidos no projeto. A partir desta buscou-se através da análise do conteúdo das entrevistas captar se há conformidade com a literatura exposta no Capítulo 1 sobre o entendimento do conceito por parte dos atores.

Como base na classificação de Huerta (2008) mencionada no capítulo 1 sobre as abordagens da Capacidade Institucional é possível identificar os quatro tipos nas falas dos entrevistados. A primeira diz respeito a percepção da CI como capacidade indicada, ou seja aquilo que a instituição deve ter para cumprir suas funções “**boa administração financeira**” “**capacidade de gestão dos processos**”; a segunda à capacidade efetiva, presente em uma das falas dos entrevistados como “**ações governamentais**” que pode ser entendido como um conjunto de competências do governo necessárias para se conseguir perseguir os objetivos que são pretendidos. Já a capacidade como produto ou resultado de um processo diz respeito as habilidades produzidas, relaciona-se nas falas dos entrevistados como “**conjunto de competências**” a serem adquiridas. Por último, a capacidade como um processo, ou seja, esforços para melhorar a capacidade como “**capacitação**”, “**aprimoramento das capacidades internas**” e “**monitoramento e avaliação**”.

A Capacidade Institucional também é percebida pelos entrevistados associado ao conceito de **Fortalecimento Institucional**, um dos componentes do projeto que visa capacitar todos os atores envolvidos do projeto (Associações Comunitárias, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS) e os parceiros (órgãos do estado, consultores) para que estes possam atuar no projeto.

Nesse sentido é onde entra o papel importante do fortalecimento institucional e um dos papeis é exatamente o fortalecimento destes conselhos, que tem por objetivo preparar os conselhos através de uma capacitação que é realizada pela UGP para que eles possam estar preparados para receber essas demandas que chegam através dos subprojetos e analisar conforme as normas do banco [...] (**Entrevistado(a) 2**)

[...] o objetivo dela é justamente melhorar essa **capacidade** das **instituições participantes** do projeto, das associações comunitárias, das organizações produtivas, dos conselhos municipais e de entidades parceiras como algumas secretarias de Estado. (**Entrevistado(a) 1**)

A descentralização dos projetos como meio de fortalecimento institucional das instituições participantes é fruto da orientação do Banco Mundial que a partir da década de 80 passou a adotar o viés da descentralização do estado e maior participação da sociedade civil nos projetos. Nesse sentido, a transparência, participação e descentralização passaram a ser requisitos para o fortalecimento da capacidade do setor público (COSTA, 1998). Essa

descentralização é refletida nos projetos financiados pelo banco como mostrado no capítulo 3, que devido à experiência de fracasso de projetos anteriores ocasionou um distanciamento entre os objetivos dos projetos e o que a sociedade realmente necessitava, dessa forma há uma reorientação a qual os beneficiários passam a participar de todos os processos, desde a formulação dos projetos como também da responsabilidade de exigir contrapartida financeira por parte destes.

Essa descentralização e participação dos beneficiários nos projetos é o grande carro chefe do Componente 1 do PB Rural Sustentável, de modo que há uma grande preocupação por parte da unidade implementadora em capacitar os atores envolvidos (Associações Comunitárias, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS) e o parceiros (órgãos do estado, consultores) para que estes possam atuar no projeto de forma a estarem aptos a construir projetos e responderem as demandas do Banco Mundial. O fortalecimento institucional como aponta Huerta (2008, p. 122) está associado as melhorias e fortalecimento da estrutura interna, sistema, estratégias da organização e do seu quadro técnico burocrático como é o caso do projeto PB Rural Sustentável. Já Capacidade Institucional está associada a ideia de capacidades, ou seja, de modo mais abrangente e sistêmica, em que para solucionar um problema público diversos atores estão envolvidos em um ambiente com vários níveis e influências.

Segundo a percepção do(a) **Entrevistado(a) 5** consultor do Banco Mundial, um Estado ao buscar empréstimo não está em busca apenas do recurso financeiro (empréstimo) mas também de assistência técnica para determinada política pública que irão desenvolver, ou seja, o banco ao autorizar o financiamento tem noção das fragilidades do tomador do empréstimo. Na percepção do(a) entrevistado (a) a ausência de capacidade de implementação de determinada política de desenvolvimento é o que faz o tomador do recurso procurar o BIRD e não de outras fontes de recursos como o BNDES.

[...] porque este ente está buscando o apoio do banco? Porque se fosse só dinheiro, se fosse financiamento ele ia em qualquer outra linha [...] (**Entrevistado (a) 5**).

[...] bom se eles estão buscando assistência técnica é porque eles tem... não sei se é a palavra correta, mas tem a necessidade de aprimorar suas qualidades e **competências internas**, eles ainda não dominam esse processo. Então o banco ele chega com um desafio de fazer com que as instituições envolvidas no projeto ao final da operação estejam **muito melhor nas suas capacidades nas suas estratégias**, para poder dar sequência a este trabalho independente da presença o do banco [...] (**Entrevistado (a) 5**).

Sendo assim, na percepção do (a) entrevistado (a) a Capacidade Institucional diz respeito ao aprimoramento técnico, das qualidades e competências internas por parte do estado. Essa percepção como podemos observar, é semelhante à dos demais entrevistados, uma visão mais tecnicista (técnico-burocrática) da CI. Nas falas dos entrevistados é possível também extrair uma tendência de associação dos termos fortalecimento e capacidade institucional voltados para os recursos humanos (treinamento, capacitação) e para gestão (rede de tarefas) que envolve capacidades técnicas e gerenciais, ou seja “[...] que a capacitação se refere as melhorias das organizações do setor público individualmente ou em cooperação com outras organizações para executar as tarefas adequadas”, (GRINDLE; HILDERBRAND, 1995, p. 445).

A melhoria dessas capacidades e competências se dá pelo processo do desenvolvimento da capacidade que segundo Morgan (1998) diz respeito ao uso de metodologias e estratégias para atingir a capacidade (entradas) a capacidade é o resultado desse processo (saídas). Brown, Lafond e Macintyre (2001, p. 06) complementa ao dizer que a capacitação interna pode envolver uma gama de atividades planejadas e não planejadas (treinamentos, workshops entre outros) e capacitação externa são mais específicas pois buscam alcançar melhorias específicas em um determinado contexto e tempo. Ambas as abordagens e percepções se aproximam com a classificação de Huerta (2008) da Capacidade Institucional como um processo, já que capacitação é um processo contínuo.

Nesse sentido, conforme os entrevistados, para que o projeto possa alcançar seus resultados é importante que haja um comprometimento de todos os envolvidos, sendo assim é necessário não apenas olhar e fortalecer a capacidade interna, mas de todos os beneficiários, de modo que o componente de fortalecimento institucional invista, na capacitação dos envolvidos do projeto.

[...]fortalecimento institucional em relação a **formação e capacitação** [...] nós temos a **capacitação interna** (dos nossos técnicos) e temos também uma capacitação de **formação externa** dos nossos parceiros. **(Entrevistado (a) 3).**

[...] o fortalecimento institucional é primordial para o projeto ele vai desde o treinamento, capacitação, dos componentes 1, 2, 3 e 4 até os nossos parceiros EMPAER, SEBRAE E CINEP porque sem esse elo de ligação a corrente não estaria completa. **(Entrevistado (a) 4).**

Outro termo mencionado e associado ao conceito de Capacidade Institucional está presente na fala do (a) **Entrevistado(a) 4** ao dizer que “que fortalecimento e capacidade institucional está associada diretamente as ações governamentais”. Essa percepção mais

abrangente da CI entendida por Grindle e Hilderbrand (1995) como algo complexo, pois envolve outras dimensões de análise: o ambiente da ação, o contexto institucional do setor público, a rede de tarefas, a própria organização e os recursos humanos. Assim, a Capacidade Institucional não se limita apenas ao aparato organizacional (técnico burocrático), mas leva em consideração regras formais e informais, processos e práticas que influenciam os atores e que podem restringir suas atividades e expectativas (HUERTA, 2008).

A Capacidade Institucional também é percebida como um princípio que vai garantir o sucesso do projeto, além de funcionar como um norteador para à sua implementação, é compreendida, portanto como algo dado e não algo a ser construído.

Então, a capacidade institucional é o **princípio**, é o que vai **dar as condições efetivas** para que haja um projeto como o PB Rural Sustentável seja executado dentro de um critério de planejamento, respeitando todos os fluxos e processos e obtendo os resultados que estão previstos nos indicadores (**Entrevistado (a) 1**).

Outro aspecto apontado é o aperfeiçoamento da governança e das capacidades gerenciais das comunidades no sentido de melhorar a operacionalidade de suas estruturas, nesse contexto o conceito de Capacidade Institucional está associado ao conceito de “boa governança” que segundo Ospina (2008) trata-se de uma abordagem ecológica em que à resolução de problemas públicos afetam a forma e o conteúdo das responsabilidades não só dos órgãos públicos, mas também das iniciativas privadas, ONG’s e outros setores, de modo que cada qual assume suas responsabilidades e operaram para obter mais eficiência.

De modo geral, a partir da análise dessa dimensão, foi possível concluir que há um entendimento por parte dos atores implementadores do projeto acerca do conceito de Capacidade Institucional e do Fortalecimento Institucional como elemento indispensável ao alcance dos objetivos do projeto. Fica claro nas falas dos entrevistados a preocupação com a conscientização e capacitação dos beneficiários e parceiros do projeto, com aspectos gerenciais, processos de avaliação, monitoramento e controle. As dimensões mais abrangentes como contexto institucional do setor público e o ambiente da ação em que operam esses projetos não foram mencionados pelos entrevistados. O componente de Fortalecimento Institucional está orçado no projeto no valor de U\$ 4,02 milhões conforme tabela abaixo.

Tabela 5 - Orçamento por componente e fonte (PB Rural Sustentável)

Componentes do Projeto	Custo por Projeto	Estado da Paraíba	Beneficiários	BIRD	% Financiamento do BIRD
-------------------------------	--------------------------	--------------------------	----------------------	-------------	--------------------------------

1. Fortalecimento Institucional	4,02	1,41	0,00	2,61	65
2. Acesso à Água e Redução de vulnerabilidade	44,36	17,04	1,52	25,80	58
3. Alianças Produtivas	20,75	0,62	5,60	14,51	70
4. Gestão, monitoramento e avaliação	10,75	3,81	0,00	7,08	65
Custos Totais					
Total Custos do Projeto	79,88	22,88	7,12	50,00	63
Taxa de Comissão	0,13			0,13	
Total requerido de financiamento	80,00	22,88	7,12	50,00	

Fonte: Projeto Cooperar/Banco Mundial (2020).

5.2 Dimensão - Implementação da Capacidade Institucional e Arranjos Institucionais

A dimensão da implementação da Capacidade Institucional e Arranjos Institucionais teve por objetivo compreender como é o Componente 1 de Fortalecimento Institucional é executado. Conforme o Manual Operacional Padrão (MOP, 2020) do projeto esse componente tem por “objetivo promover capacidade de implementação das instituições participantes do Projeto (Associações Comunitárias – AC, Organizações de Produtores – OP, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, entidades parceiras e prestadores de serviços, dentre outros)” (p. 14). O fortalecimento institucional neste caso não contempla a capacitação da equipe da Unidade Gestora do Projeto (Cooperar) a capacitação dos membros da equipe está contemplada em outro componente do projeto, o de Gestão, Avaliação e Monitoramento (Componente 4). Nesse sentido, buscou-se analisar quem são esses parceiros, como atuam e de que forma essa participação no projeto com financiamento externo vem afetar a rotina de trabalho dos órgãos do estado.

Como demonstrado no capítulo 3, o componente de desenvolvimento, capacidade e fortalecimento institucional só foi incorporado aos projetos financiados pelo Banco Mundial no Nordeste a partir de 1998, antes disso a abordagem em relação à eficácia e eficiência dos projetos estavam voltadas à administração, gestão, monitoramento e avaliação como mostrado no quadro abaixo.

Quadro 11 - Síntese dos componentes de Fortalecimento e Capacidade Institucional

PROJETO	PERÍODO	COMPONENTES	DEFINIÇÃO
---------	---------	-------------	-----------

POLONORDESTE (PDRI)	(1975- 1986)	Administração de Projeto	Gerenciamento, monitoramento de Projeto
PROJETO NORDESTE (PAPP)	(1987-1996)	Administração de Projeto e Treinamento	Fortalecimento dos escritórios regionais, treinamento dos envolvidos no projeto.
PROJETO COOPERAR I(PCRP)	(1998-2000)	Desenvolvimento Institucional	Capacitação e Treinamento dos envolvidos no Projeto. Capacidade de gerenciamento de recursos.
PROJETO COOPERAR II	(2010-2014)	Desenvolvimento Institucional	Capacitação e Treinamento dos envolvidos no Projeto. Capacidade de gerenciamento de recursos.
PB RURAL SUSTENTÁVEL	(2019-2023)	Fortalecimento Institucional	Fortalecer e capacitar os principais envolvidos no projeto.

Fonte: Elaboração própria (2020).

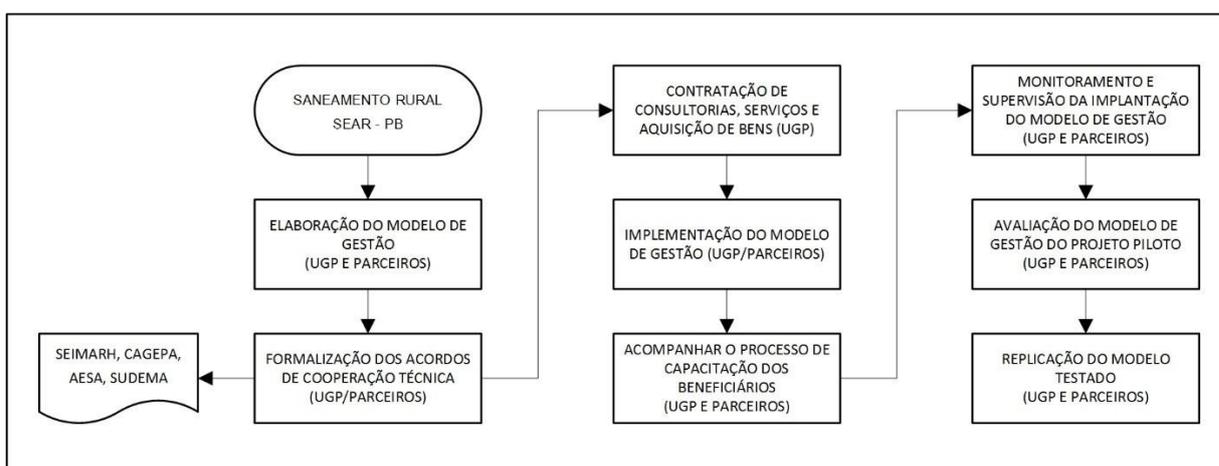
De acordo com Pires e Gomide (2016) ao analisar as interações entre instituições democráticas e políticas de desenvolvimento é necessário abordá-la na perspectiva dos arranjos institucionais. Para os autores os arranjos de políticas públicas operam em determinados ambientes institucionais (regras gerais em que operam o sistema político, econômico e social), sendo assim se faz necessário compreender a implementação das políticas públicas a partir desses arranjos.

Nos projetos implementados pelo Banco Mundial no estado da Paraíba, vários atores estiveram envolvidos, no atual projeto o PB Rural Sustentável, por exemplo, atuam tanto órgãos da estrutura do estado como de fora na prestação de serviços para o cumprimento das metas. Alguns órgãos irão atuar com suas expertises como é o caso da Empresa Paraibana de Extensão Rural (EMPAER) que prestará serviço de apoio técnico através de capacitação, estabelecido através de um termo de Cooperação Técnica, um tipo de acordo de compromissos estabelecidos entre as partes para o desenvolvimento do projeto. Serão criado também novos arranjos institucionais para implementação de um modelo de gestão compartilhada e o Sistema Estadual de Abastecimento D'água Rural (SEAR-PB) como mostrado na Figura 1.

Esse novo arranjo é composto pela Secretaria de Estado de Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente (SEIRHMA) a qual criará dentro de sua própria estrutura o GEAR- Gerência Executiva de Saneamento Rural que irá atuar na coordenação de sistemas de

abastecimento rural. A Agência Executiva da gestão das Águas (AESAs) responsável pela implementação do Sistema Estadual de Informações sobre Riscos Agroclimáticos (SEIRA) e a Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (CINEP) atuará como facilitadora na atração e promoção de investidores e compradores para as Alianças Produtivas para o desenvolvimento do Componente 3 (Alianças Produtivas). Para além desses atores citados, existem outros que irão ao longo do projeto contribuir com a implementação (GAGEPA, SUDEMA, SEBRAE, UFPB, BNB, Institutos Federais, entre outros) (PROJETO COOPERAR, 2020).

Figura 04 - Fluxograma Componente 1 - Implementação Modelo de Gestão



Fonte: Projeto Cooperar (2020).

Na visão de Grindle e Hilderbrand (1995) o alcance da capacidade envolve inúmeras camadas ao qual o ambiente da ação em que a política pública é desenvolvida afeta significativamente o alcance da mesma, assim como o contexto institucional em que opera o setor público, a rede de tarefa, as organizações e os recursos humanos conforme apresentado no Capítulo 1. A rede de tarefas mencionada pelas autoras diz respeito a interação entre várias organizações para cumprir com as tarefas para a entrega do resultado, seja ela de uma política pública ou projeto.

Sendo assim, para que haja um alinhamento entre todos os envolvidos no projeto é necessário uma coordenação entre aqueles que definem a política e aqueles que implementam, para que de fato o resultado possa chegar aos beneficiários (GRINDLE; HILDERBRAND, 1995). No projeto PB Rural Sustentável os atores envolvidos estão inseridos segundo os entrevistados em um arranjo institucional muito bem desenhado e consolidado de modo que a articulação entre os atores é um dos maiores desafios para sua implementação. Faz-se

necessário, portanto, que haja um nivelamento entre esses parceiros do projeto para que se estabeleça um elo entre todas as organizações envolvidas a fim de que trabalhem de forma sistêmica sobre os objetivos e assim garanta a implementação das metas.

Essa articulação institucional a partir desses pactos tem a necessidade das instituições que estão envolvidas de reordenamento, é para estar se adaptando e estruturando sua realidade para executar o projeto, e isso o PB Rural Sustentável está garantindo através do fortalecimento tanto de capacitação, como de formação, de recursos **(Entrevistado(a) 3).**

[...]é de primordial importância que exista um nivelamento e uma equiparação de conhecimentos do projeto, tanto da nossa equipe quanto dos parceiros que nós temos. **(Entrevistado (a) 4).**

A capacitação muito presente nas falas dos entrevistados funciona como um elemento principal para o alcance do fortalecimento da capacidade institucional dos atores. Em relação às Associações Comunitárias e CMDRS a capacitação no atual projeto, o PB Rural Sustentável, ocorreu através de uma rodada de oficinas de Fortalecimento do CMDRS iniciadas em 2019 que teve como previsão atender aos 222 municípios do estado com objetivo de promover a integração de projetos e programas dos beneficiários e assim evitar duplicidade de ações, apresentar os formulários de preenchimento para legitimação das propostas que viriam a serem apresentadas e apresentar as exigências e recomendações do banco para elegibilidade das propostas (PARÁIBA, 2020). Essa etapa tem por objetivo também, a melhoria de habilidades gerenciais e técnicas dos CMDRS para operação e manutenção dos subprojetos dos participantes (COOPERAR, 2019).

A capacitação dos conselhos além de ser uma exigência do banco é também uma etapa obrigatória e tornou uma estratégia de legitimação das propostas para recebimento do financiamento. No entanto devido ao contexto da pandemia do COVID-19 as oficinas de capacitação de 2020 tiveram que ser interrompidas a partir de março do corrente ano. O novo cenário obrigou o estado e o banco a repensarem conjuntamente uma alternativa para que o cronograma do projeto não sofresse o impacto e, conseqüentemente o atraso nos repasses aos beneficiários conforme relatado por um dos entrevistados.

Então a princípio isso foi um choque porque a gente estava num processo de construção, iniciando as capacitações e tivemos que modificar tudo, mas o aprendizado foi enorme, eu me surpreendo muito como a nossa equipe soube superar isso, como a gente teve o apoio do Banco Mundial para fazer também essa mudança de escopo. E conseguimos e ficou um grande aprendizado nisso aí, que vai ser uma ferramenta que mesmo a gente voltando a trabalhar com as reuniões presenciais, esse

mundo virtual da internet vai perdurar, então até isso tem sido positivo nesse momento agora. **(Entrevistado (a) 4).**

A capacitação na prática é muitas vezes equiparada ao fortalecimento das organizações, e boa parte da literatura associa capacidade ao desempenho, em que boa parte das intervenções de capacitação se encontram no nível organizacional e de recursos humanos (BROWN; LAFOND; MACINTYRE, 2001). Sobre isso os entrevistados da UGP consideram o fortalecimento da capacidade institucional não só importante, mas o pilar de todo o projeto, uma vez que para o alcance dos objetivos do projeto é necessário que os beneficiários e a organizações parceiras estejam capacitados e preparados a participarem de todo processo, sobretudo na fase de implementação e execução.

Conforme estudo (GRINDLE; HILDERBRAND, 1995) nem sempre a intervenção em capacitação é garantia para melhor desempenho. Os pressupostos que iniciativas de capacitação, como transferência de habilidades e tecnologias por meio de atividades de treinamento merecem exame crítico, sobretudo porque os indivíduos e organizações atuam em contextos complexos. Esses contextos segundo as autoras variam de país para país e muitas vezes escondem camadas mais complexas como problemas econômicos, sociais e políticos dentro as quais iniciativas de capacitação muitas das vezes são elaboradas sem levar em conta as singularidades dos ambientes.

Esse nível de complexidade de implementação dos projetos de desenvolvimento discutidos no Capítulo 3 está relacionado à matriz complexa a qual o projeto se desenvolve, muitas vezes com sobreposição de função e falta de articulação entre os órgãos. Muito embora iniciativas tenham sido feitas desde o PAPP como aponta Kouri (1998) para participação dos beneficiários no desenvolvimento do projeto ainda é um desafio garantir a sustentabilidade dos projetos na comunidade.

Outro aspecto ressaltado pelo(a) Entrevistado(a) 5 é que a política pública desenvolvida pelo projeto seja ela o PB Rural Sustentável ou outra, deve ser encarada como um política de estado e não como algo específico de alguns órgão ou da unidade executora. E para que essa difusão de práticas e metodologias ocorram é necessário a pré-disposição da alta cúpula de gestão do estado e dos gestores dos órgãos envolvidos no projeto e para que consigam perceber que a operação do banco no estado é uma oportunidade de melhorar suas estratégias.

Sobre isso Mizhari (2004, p. 06, tradução nossa) revela que:

É claro que uma pré-condição necessária para aumentar a capacidade de governos, organizações públicas ou privadas, ou empresas, é a vontade e compromisso dos

principais atores dentro destas instituições para introduzir reformas voltadas para melhorar as saídas de desempenho. Uma organização pode ter capacidade técnica para realizar uma tarefa em particular, mas sem um forte compromisso da liderança desta organização, esta organização pode não ter os recursos adequados e / ou a estrutura adequada para realizar suas tarefas regulamentar para cumprir essas tarefas.

Diante do exposto podemos dizer que o aparato burocrático do estado não só terá que se adequar, modificar e se reordenar para cumprir os objetivos do projeto, como os órgãos envolvidos precisarão adotar as estratégias e metodologias do projeto em suas rotinas de trabalho. As percepções extraídas em relação ao fortalecimento institucional dos parceiros do projeto (Associações Comunitárias, CMDRS, EMPAER, CINEP, AESA, SEIRHMA, SUDEMA, entre outros) estão relacionadas com a capacidade desses atores em atuarem eficazmente para execução dos serviços que serão prestados para o alcance dos objetivos do projeto, entre eles o sistema de gestão, monitoramento e controle e melhorias em processos gerenciais.

Essa percepção de reordenamento e adaptação das estruturas do órgão do estado para se adequarem e atenderem aos requisitos do projeto é ressaltada pelo(a) entrevistado(a) do banco ao dizer que a “estratégia do banco deve estar tão bem alinhada com a do órgão em sua rotina de trabalho que não se consiga mais distinguir o que é a metodologia do banco e do órgão” **(Entrevistado(a) 5)**.

Por fim, essa pesquisa não pretende avaliar se essa introjeção de metodologias do banco nas rotinas dos órgãos do estado são positivas ou não, muito embora em alguns trechos das entrevistas seja possível captar que há um diálogo para elaboração do projeto entre o banco e o estado, também é possível verificar a prescrição de requisitos e metodologias que são padrões do banco.

5.3 Dimensão - Mensuração da Capacidade Institucional

A dimensão mensuração da Capacidade Institucional buscou compreender como é realizada a verificação do alcance da Capacidade Institucional. Como abordado no capítulo inicial desta dissertação a mensuração das Capacidades Institucional e Estatal enfrentam desafios tanto pela ampla conceituação como em relação às metodologias de mensuração. Para isso, buscamos compreender através dos entrevistados como é realizado essa mensuração no projeto PB Rural Sustentável. Por se tratar de uma instituição financeira e técnica o Banco Mundial faz o uso de metodologias quantitativas, sobretudo através do uso de indicadores para acompanhar, monitorar e avaliar os projetos.

Conforme exposto pelos entrevistados para cada meta são utilizados indicadores específicos, de modo geral são usados indicadores sociais, indicadores ambientais, indicadores de gênero, indicadores em relação à resultado. O alcance do fortalecimento institucional especificamente está relacionado ao indicador de número de conselhos capacitados e beneficiários atendidos, conforme quadro de indicadores do Manual Operacional Padrão (MOP, 2020).

Em uma perspectiva mais qualitativa um dos entrevistados da UGP (Cooperar) ressaltou que o fortalecimento da capacidade institucional pode ser medido por aquilo que foi desenhado no projeto e alcançado, por exemplo, a melhoria de vida do homem do campo com acesso a água, no entanto essa abordagem qualitativa de mensuração serve muito mais como um parâmetro do que como um resultado em si, pois não está previsto no projeto.

Mizhari (2004) revela que o desafio mensuração do alcance da capacidade através da análise qualitativa e o fato dessa consistir em um processo e não um resultado/produto que são mais fáceis de identificar. A análise qualitativa leva tempo e seu aprimoramento envolve mudanças nos níveis individual, organizacional e institucional. Brown, Lafond e Macintyre (2001) completa ao dizer que metodologias de avaliação de capacidades ainda são insipientes, uma vez que experiências de monitoramento de mudanças de capacidade ainda são muito limitadas, sobretudo porque o desenvolvimento da capacidade é algo multidimensional e não estático e, portanto de difícil captura.

Embora esse tipo de avaliação não esteja prevista no projeto como elemento de verificação de alcance da capacidade, o consultor retrata que esse tipo de metodologia representa uma lacuna, sobretudo quando se trata em avaliar a política pública durante e após a implementação da meta, como seria o caso de verificar durante o projeto as mudanças provocadas nas comunidades, acompanhar o percurso e verificar se o projeto executado após os quatro anos, que é o período de financiamento do banco, trouxe resultados para aquela comunidade. Nesse caso, não se trata da avaliação do projeto macro o PB Rural Sustentável, mas a avaliação dos projetos submetidos pelos beneficiários. Segundo o(a) consultor(a) não há um órgão do estado que esteja direcionado a realizar esse acompanhamento *ex-post* do projeto.

Ainda sobre análise qualitativa da CI, na percepção do consultor, além da avaliação estatística utilizada de praxe pelo banco para aferir o impacto do(a) projeto (a) aos beneficiários, pode-se também fazer uma leitura qualitativa desses impactos através da percepção sobre as mudanças ocorridas nas comunidades, por exemplo, sobre seus processos de aprendizagem, elaboração de plano de negócios, registro de atas, escrituração contábil entre outras.

Então, tem alguns elementos que você consegue levantar para saber se o antes e o depois tem indícios que eles estão melhor preparados para dar sequência a esse empreendimento (**Entrevistado 5**).

[...] essa questão da sustentabilidade tem métrica né, que você pode estar aferindo mas também tem aspectos que não é tão mensurável diretamente é muito mais da percepção de quem está lá acompanhando e monitorando este processo (**Entrevistado 5**).

Em relação a outro fator mencionado nas falas dos entrevistados é possível identificar uma aceção muito comum feita sobre o alcance da capacidade, que é a de relacionar desempenho ao aumento da capacidade. Sobre isso Mizhari (2004, p. 05) diz que uma organização que tem bons indicadores de desempenho não necessariamente tem melhor capacidade uma vez que nada garante que bom desempenho possa ser sustentando ao logo do tempo. Já indicadores de melhorias de capacidade conseguem extrair melhor as informações sobre sustentabilidade das intervenções inclusive capturar a institucionalização e rotinização das reformas introduzidas para aumentar a capacidade.

Sendo assim, na ótica do(a) Entrevistado(a) 5 se os órgãos do estado envolvidos no projeto estiverem adotando as metodologias e estratégias do banco em sua rotina de trabalho, e além disso estiverem difundindo as práticas para outros órgãos, isso pode ser considerado um fator positivo e de alcance de fortalecimento da capacidade institucional. Outro aspecto a ser considerado como alcance da CI de acordo com o entrevistado é quando um órgão se apropria da metodologia e se torna referência para os demais órgãos de tal forma que não precise mais do apoio técnico do banco. Essa apropriação não se dá de forma homogênea, tendo em vista que cada órgão vai optar e absorver aquilo que lhe for necessário e em níveis diferentes, alguns vão absorver mais do que o outro. [...] práticas e recomendações que o banco usou no projeto estão sendo incorporadas como rotina de trabalho das organizações? (**Entrevistado (a) 5**).

Em relação a UGP o alcance da Capacidade Institucional está diretamente ligado ao (Componente 4) do projeto que está relacionado as capacidades do órgão em implementar o projeto com eficácia e eficiência das operações, processos, garantia de cumprimento das leis, normas, políticas e procedimentos internos, além de prever a capacitação dos servidores e parceiros. Não há indicadores diretos para mensuração desses aspectos, nesse componente o alcance dos objetivos se dará através de dois indicadores conforme o Manual Operacional Padrão 2020 do projeto: a) dados da linha de base e de acompanhamento para investimentos e subprojetos coletado sistematicamente e b) percentual de solução as queixas relacionadas à execução do projeto.

Como mencionado no Capítulo 1, Lessik e Michener (2000) elencam uma série de componentes a qual se pode mensurar a Capacidade Institucional, além disso, as autoras abordam três métodos de mensuração da CI, o primeiro método consiste na mensuração dos resultados das organizações ao invés dos processos, o segundo mais utilizado quando se está medindo o fortalecimento, neste caso mede-se o processo que leva aos resultados (rastreamento de mudanças em todos os processos da organização), o terceiro método rastreia apenas componentes organizacionais específicos é utilizado quando uma organização está sendo fortalecida em algum aspecto.

A partir do que foi exposto pelos entrevistados podemos concluir sobre a metodologia de mensuração utilizada no projeto. Em relação a percepção dos atores envolvidos do Projeto Cooperar (UGP) há uma preocupação maior em mensurar o alcance e o resultados quantitativos dos projeto e resultados do projeto em relação aos beneficiários, há ausência de aferição sobre o alcance da capacidade do fortalecimento institucional dos órgão envolvidos na implementação do projeto, sobretudo sobre o fortalecimento e aumento da capacidade dessas instituições durante o percurso do projeto.

Diante disso é necessário refletir sobre a atenção dada a um componente tão essencial para o projeto, fortalecer a capacidade institucional a curto e médio prazo pode até ser exitoso para implementação do projeto, mas após o encerramento como é dado continuidade e verificação do alcance dessa capacidade dos atores envolvidos? A existência de sistemas de medição e avaliação de impacto não são garantia para aumento de capacidade, uma vez que o não compartilhamento desses dados e ausência de interpretação das falhas e identificação onde e em que o estado e suas instituições precisam se fortalecer, se tornam simplesmente dados. É necessário, portanto que haja um esforço contínuo e que não seja mais um requisito a ser alcançado para cumprimento de objetivos de um projeto de desenvolvimento ou apenas recomendações dadas pelo Banco Mundial.

5.4 Dimensão - Desafios da Implementação da Capacidade Institucional

A dimensão desafios da implementação da Capacidade Institucional teve por objetivo compreender na percepção dos entrevistados quais os principais desafios à sua implementação. A CI, como já mencionado, aborda muitas dimensões e não tem significado homogêneo e definido, assim como sua forma de mensuração.

A integração, arranjo institucional e consciência institucional foram os fatores mais citados pelos entrevistados capazes de influenciar o rumo da implementação da capacidade

institucional e conseqüentemente os objetivos do projeto. A integração neste caso, seria a articulação e convergência dos objetivos por todos os envolvidos no projeto, nesse sentido é de primordial importância que os atores participem do processo de execução e implementação.

Para o (a) Entrevistado (a) 2 muitas das vezes as instituições envolvidas não compreendem que se trata de um projeto único, e tende a enxergarem os resultados como algo isolado, e que é necessário ter um olhar sistêmico e compreender que para que o projeto possa alcançar seus objetivos todos os atores envolvidos devem ter consciência de suas responsabilidades.

Esses aspectos mencionados pelos entrevistados têm como principal desafio ao alcance da CI não é algo específico do projeto atual. Como demonstrado no capítulo 3 a matriz (organograma) desses projetos costuma ser complexa como ocorreu com PDRI (DELGADO, 1989), o resultado disto é uma superposição de ações, atitudes competitivas e conflitantes e o desconhecimento do programa por parte dos envolvidos como relata (KOURI, 1988) além do fraco relacionamento das instituições envolvidas (BANCO MUNDIAL, 1988).

Muito embora o Banco Mundial ao longo das décadas estejam tentando superar esses obstáculos com a reformulação das estratégias dos projetos, o que se torna claro a partir das falas dos entrevistados é ausência de preparo do ambiente público para o recebimento dos projetos por parte do Banco Mundial, característica essa bastante debatida na literatura da CID conhecida como estrutura *top down* das organizações multilaterais. Sendo assim é de fundamental importância considerar o contexto ao qual o setor público opera bem como seu ambiente de ação (GRINDLE; HILDERBRAND, 1995).

Para o(a) Entrevistado (a) 2 o maior desafio consiste na integração consolidada não só no momento da execução, mas no planejamento, monitoramento, acompanhamento e socialização dos resultados. A consciência institucional neste caso seria determinante para que todos os envolvidos no projeto possam ter um olhar sistêmico, garantir a integração, e proporcionar uma visão de trabalho único com objetivos em comum ao qual todos devem alcançar.

Eu acho que um dos pontos que eu acho desafiador na implementação de qualquer capacidade institucional, já que a gente trabalha com todo esse arranjo institucional na organização institucional nos **diversos segmentos** envolvidos, é justamente criar essa relação de uma **consciência institucional** que um deve trabalhar com o olhar do outro. (**Entrevistado(a) 2**).

Segundo o(a) entrevistado(a) do banco, a ausência de integração e de consciência institucional tem sua origem na ausência de participação dos órgãos da estrutura do estado que

estão envolvidos no projeto. O (a) entrevistado (a) alega que na maioria das vezes as instituições executoras do projeto não têm percepção clara do que se pretende alcançar, que é só percebido durante a fase de execução.

Das instituições executoras e da própria organização, claro tem que ter um trabalho junto as organizações para que elas tenham uma percepção clara, porque as vezes elas chegam até o projeto com uma ideia e à medida que você vai trabalhando com essa organização lá na frente ela vai perceber que aquilo que ela pediu não necessariamente é o que ela precisa, então, só que as vezes você tem um processo muito rígido de fluxo, você tem travas que acabam tolhendo essa autonomia da organização, ou esse tempo de maturação. (**Entrevistado (a) 5**).

O estudo realizado por Grindle e Hilderbrand (1995) aponta que, uma cultura organizacional que enfatiza o comprometimento e um senso de missão entre seus funcionários, e estabelece interações positivas para atingir seus objetivos, tiveram melhor desempenho do que aquelas que não fizeram, e que nem sempre altos níveis salariais geram mais comprometimento, neste caso quanto maior consciência institucional melhora o resultado.

Construir capacidade estatal efetiva significa desenvolvimento contínuo e eficaz, utilização de recursos humanos, gestão construtiva de organizações orientadas para tarefas, contextos institucionais que facilitam a resolução de problemas e econômicos, políticos e condições sociais que ajudam a sustentar tal capacidade. Estes são inevitavelmente longos, processos difíceis e frustrantes, tão pontuados com falhas quanto com o potencial sucesso. Não existem soluções fáceis para obter um governo melhor. Lá são, no entanto, abordagens e estratégias que são mais eficazes do que outras e tipos específicos de intervenções que podem levar a melhores resultados do que muitas que foram seguidos no passado (GRINDLE; HILDERBRAND, 1995, p. 461).

Segundo os(as) entrevistados(as) para que haja essa integração dos resultados é necessário um arranjo institucional bem desenhado e aspectos como treinamento de pessoal (remuneração, baixa rotatividade de pessoal), infraestrutura (instalações físicas, tecnologia) estejam bem consolidados, no entanto, não há um elemento mais importante que o outro, uma vez que todos são importantes e sem um desses elementos a engrenagem falha.

“Então a gente entende que o conjunto desses fatores não apenas como um, mas a complementariedade de uns com os outros, é aquela questão de uma visão sistêmica de um olhar para o todo” (**Entrevistado(a) 2**).

Outro aspecto citado que pode contribuir para essa ausência de integração e de consciência institucional é a rotatividade de pessoal no serviço público, uma vez que no caso do PB Rural Sustentável a equipe que elaborou o projeto de origem não é a mesma que está à

frente da execução do atual projeto. Essa questão segundo um dos entrevistados traz uma série de agravos ao andamento do projeto, a principal delas é de encontrar algumas metas e objetivos defasadas com a realidade atual. Embora não citado como um desafio ou fator mais importante a implementação da capacidade institucional a remuneração da equipe do projeto foi citada como algo a ser melhorado como aponta o(a) Entrevistado (a) 4.

[...]a gente vem tentando de todas as maneiras um melhoria no nível de remuneração da equipe técnica, porque a gente tem um trabalho árduo, um trabalho de campo muito grande, você se desloca para um determinada cidade sem o mínimo de estrutura e conforto... isso não é uma crítica mas é uma luta nossa. [...] E a gente sabe que por uma série de razões os salários não são altos, porque o estado vem tendo dificuldades financeiras [...]

Conforme o estudo de Grindle e Hilderbrand (1995, p. 453) o baixo investimento em recursos humanos, baixo nível salarial são fatores que restringem a capacidade do estado em desempenhar suas funções. Segundo as autoras é necessário criar um ambiente em que os profissionais possam ser qualificados e bem remunerados, além disso, no contexto institucional, o setor público deve se concentrar em melhorar o desempenho em nível organizacional e institucional a fim de tornar os funcionários públicos mais eficientes. No entanto, concluem as autoras para que isso possa ser alcançado é necessário minimamente, organizações com padrões de desempenho claros e com autonomia.

Diante do exposto pelos entrevistados é possível concluir que o maior desafio consiste em integrar todos os atores no processo que vai desde a elaboração do projeto até a fase de execução e implementação, para que assim essa participação possa caminhar para uma integração e consciência institucional sobre e responsabilidades e papéis seja no nível individual ou institucional no desenvolvimento do projeto.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo investigar o conceito de Capacidade Institucional utilizado nos projetos do Banco Mundial no estado da Paraíba, especificamente, no atual projeto, o PB Rural Sustentável, e, assim, analisar sua implementação nos projetos em busca de compreender de que forma esse conceito impacta o aparato burocrático do estado, ou seja, dos órgãos e instituições envolvidos na sua implementação. Para responder a pergunta norteadora da pesquisa, o conteúdo das entrevistas foi sintetizado e analisado a partir de um modelo de análise elaborado, na qual procuramos entender os aspectos da Capacidade Institucional como: conceituação, implementação e arranjos institucionais, mensuração e seus principais desafios.

Os principais resultados encontrados foram o de associação do fortalecimento da Capacidade Institucional à capacitação dos atores envolvidos, como forma de garantir o cumprimento dos requisitos e exigências do banco em relação aos projetos, bem como de melhorias das capacidades em processos gerenciais, monitoramento e avaliação e a capacidade do próprio Estado em desenvolver ações governamentais. Aponta-se aqui um consenso entre os entrevistados da essencialidade do componente de fortalecimento da capacidade institucional para o alcance dos objetivos do projeto, uma vez que a ausência da capacitação dos atores envolvidos podem acarretar em problemas de implementação e execução dos projetos e conseqüentemente na sua eficiência, eficácia e sustentabilidade.

Como resultado na dimensão de implementação e arranjos institucionais, a hipótese levantada na pesquisa foi confirmada, uma vez que os órgãos envolvidos no projeto terão que alterar suas estruturas organizacionais, processos, metodologias e rotinas de trabalhos para conseguirem atender a prestação de serviços para o alcance dos objetivos do projeto. Destaca-se aqui a introdução de metodologias do banco na rotina de trabalho dos órgãos que, conforme apresentado nos resultados, serão incorporadas pelos órgãos e instituições de forma que, não haverá distinção entre o que é para atender os objetivos do projeto e o que é da organização. Esse resultado corrobora com o que já vem sendo discutido na literatura de ajuda do desenvolvimento em relação aos organismos multilaterais, como Banco Mundial, de modo que os receptores da ajuda têm que atender as condicionalidades do banco para o recebimento de empréstimos, mais conhecida como estrutura *top-down* e verticalizada.

Em relação a mensuração da Capacidade Institucional percebe-se uma ampla gama de metodologias e conceitos para verificar o seu alcance, no entanto, no projeto analisado observa-se apenas a utilização de análise quantitativa voltada para os resultados. A ausência de análise do alcance da Capacidade Institucional em suas diversas dimensões, institucional,

organizacional e individual não ocorre no projeto analisado o que deixa uma lacuna sobre o fortalecimento da CI durante o processo de implementação do projeto, bem como a sustentabilidade dos mesmos tanto em relação às instituições, órgãos e beneficiários.

Percebe-se que o Banco Mundial ao menos retoricamente está muito preocupado com o alcance da Capacidade Institucional, no entanto há muitos elementos e metodologias nos projetos que na prática não acontece. Verifica-se isso, na não observância de indicadores de mensuração da capacidade institucional dos órgãos envolvidos e da verificação da CI de modo mais abrangente por parte dos beneficiários no atual projeto, o PB Rural Sustentável. Sendo assim minhas recomendações são que, nos próximos projetos sejam incluídos metodologias de verificação do alcance da CI de todos os envolvidos do projeto inclusive dos beneficiários, a fim de captar quantitativa e qualitativamente durante o processo implementação e após o término, para que de fato se possa ao término do projeto verificar o alcance os resultados desse componente.

Já em relação aos desafios encontrados no fortalecimento da Capacidade Institucional foram mencionados aspectos como a falta de integração entre os atores envolvidos nos projetos, a ausência de consciência institucional, termo esse bastante mencionado por parte dos entrevistados, e a importância dos arranjos institucionais bem desenhados e implementados para a entrega dos objetivos do projeto. Essa ausência de integração por parte dos envolvidos mencionados no capítulo 3 é um problema que se arrasta desde os projetos iniciais do banco na Paraíba, bem como em outros estados, muitas das vezes ocasionados por um arranjo institucional complexo, falta de articulação entre os envolvidos e a própria falta de consciência institucional.

Nesse sentido, o grande desafio para os próximos projetos é estabelecer uma estrutura mínima de participação dos atores envolvidos baseando-se no contexto do setor público e no ambiente em que esses projetos e políticas públicas se desenvolvem. O principal problema consiste em não considerar tais aspectos mencionados anteriormente na fase de construção do projeto, uma vez que é necessário, portanto, reconhecer as capacidades existentes desses órgãos, bem como suas falhas para que se trabalhe antecipadamente a fim de melhorar suas capacidades, não apenas durante a fase de execução do projeto.

Em relação aos beneficiários, a capacitação é um pré-requisito e etapa obrigatória do banco para legitimação das propostas, inclusive como foi mencionado no capítulo 3, uma das principais mudanças que aconteceu a partir das experiências do (PAPP) em que a participação das comunidades através dos CMDRS passou a ser fundamental. No entanto, pode-se dizer que a descentralização tem potencial de democratização, mas não é necessariamente a solução e

consequentemente não é garantia de maior eficiência dos projetos. A prova disso é o que aconteceu nos projetos iniciais como o (PAPP) em que a maior a descentralização aprofundou ainda mais os problemas já existentes, uma vez que a oligarquias dominantes no meio rural passaram adotar estratégias como a presença do “intermediário” para garantir que os projetos atendessem a seus próprios interesses. Sendo assim fica o questionamento: A capacitação, como forma de descentralização e democratização trata-se de mais uma formalidade para legitimação dos projetos, ou de fato de fato é necessária?

Embora a pretensão desta pesquisa não tenha sido responder a esse questionamento, é necessário mais uma vez considerar a importância do acompanhamento dos resultados e, portanto, que após a fase de implementação, seja realizada análise de impacto ao término dos projetos para entrega dos relatórios, mas também um acompanhamento de longo prazo para que se observe se os resultados gerados de fato são sustentáveis, e assim possamos compreender se os projetos trouxeram algum benefício aos receptores da ajuda, ou se tratou apenas de uma política assistencialista e de transferência de recursos como ocorre desde os primeiros projetos executados, com financiamento do banco na região.

Como sugestão para pesquisas futuras e de estudos inseridos nas temáticas de Capacidade Institucional e Capacidade Estatal fica a sugestão de análise desses projetos em perspectiva institucional e política, sobretudo diretamente das Associações Comunitárias, CDMRS e as comunidades receptoras do financiamento. Sabe-se que por trás de toda política de desenvolvimento há estruturas de poder envolvidas. Investigar esse aspecto, portanto, é essencial uma vez que afeta diretamente a implementação do projeto e, consequentemente, os beneficiários.

Em relação a lacuna mencionada por um dos entrevistados, faz necessário realizar estudos que acompanhem o processo de fortalecimento das capacidades institucionais dos atores envolvidos, afim de captar aspectos como melhorias trazidas, desafios, melhorias a sustentabilidades dos projetos. Esses resultados precisam ser acurados por pesquisadores não envolvidos com o Banco Mundial, ou de auditorias contratadas por este para realização desta tarefa, mas por pesquisadores independentes e com olhar crítico, voltados a análise sobre os reais impactos desses investimentos aos beneficiários.

Por fim, verificou-se que apesar desses projetos implementados não só no Estado da Paraíba, bem como no Nordeste, a região continua no mesmo patamar de desenvolvimento do início da criação da SUDENE. Aspectos problemáticos na implementação desses projetos, entre eles a histórica presença das oligarquias no poder no Estado, desde os primeiros projetos implementados, bem como a máquina do estado excessivamente burocrática, aliada a uma

defasada articulação interinstitucional e ausência de capacitação e valorização dos servidores, contribuem para que os projetos não operem e alcance os resultados esperados, por vezes excedendo o prazo de implementação, tornando os empréstimos ainda mais onerosos, aos cofres públicos do estado.

Espera-se que esse estudo contribua para a formulação dos projetos futuros do banco e/ou de outras organizações a partir do que foi revelado pelos entrevistados sobre as lições, desafios e lacunas que esses projetos ainda enfrentam, bem como a necessidade de análise rigorosa sobre o que é primordial ser feito para que cada vez mais as instituições e órgãos estejam capacitados em implementarem seus projetos e políticas públicas. Sobretudo para que os projetos não sejam apenas a continuidade do anterior e sim que sejam reflexo das reais necessidades dos beneficiários e do próprio estado.

REFERÊNCIAS

ANALOUÏ, F.; DANQUAH, J. K. *Critical capacity development*. Bradford: Palgrave Macmillan, 2017.

APOLINÁRIO JÚNIOR, L. **A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional como instrumento de política externa: a economia política da cooperação técnica brasileira**. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

BANCO MUNDIAL. **DOCUMENTO DE AVALIAÇÃO DE PROJETO**: Proposta de Empréstimo de 50 milhões para o Estado da Paraíba como garantia da república federativa do Brasil destinado ao Projeto de Desenvolvimento Rural da Paraíba, 2017a.

BANCO MUNDIAL. *Appraisal Report Northeast Brazil Paraíba Rural Development Project-Brejo*, Brazil, 1978.

BANCO MUNDIAL. *Staff Appraisal Report. Northeast Rural Development Program: Northeast Rural Development Project- Paraíba*, Brazil, 1987.

BANCO MUNDIAL. *Staff Appraisal Report. Northeast Rural Poverty Alleviation Program. Rural Poverty Alleviation Paraíba*, Brazil, 1997.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1997, Washington, D.C. Oxford University Press*, 1997.

BANCO MUNDIAL. *The World Bank Annual Report 2000: Volume 1. Annual Review and Summary Financial Information*. Washington, DC, 2000.

BANCO MUNDIAL. *The World Bank Annual Report 2002: Volume 1*. Washington, DC, 2002.

BANCO MUNDIAL. *Implementation Completion and Results Report (Ibrd-42510) on a Loan in the Amount Of US\$ 60.0 Million Equivalent To The State Of Paraíba For A Rural Poverty Alleviation Project*, Brazil, 2007.

BANCO MUNDIAL. *Project Appraisal Document On A Proposed Loan In The Amount Of Us\$20.9 Million To The State Of Paraíba With A Guarantee Of The Federative Republic Of Brazil For A Paraíba Second Rural Poverty Reduction Project*, Brazil, 2008.

BANCO MUNDIAL. *The World Bank Annual Report 2010: Year in Review. World Bank Annual Report*. Washington, DC, 2010.

BANCO MUNDIAL. *The World Bank Annual Report 2011: Year in Review*. Washington, DC, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Documento De Avaliação De Projeto Proposta De Empréstimo No Valor De US\$ 50 Milhões Para O Estado Da Paraíba Com A Garantia Da República Federativa Do Brasil Destinado Ao Projeto De Desenvolvimento Rural Sustentável Na Paraíba**, Brazil, 2017b.

BANCO MUNDIAL. *Country Partnership Framework For The Federative Republic Of Brazil For The Period Fy18-Fy23*, Brazil, 2017c.

BANCO MUNDIAL. *Project Appraisal Document On A Proposed Loan In The Amount Of Us\$126.886 Million To The State Of Paraiba With A Guarantee From The Federative Republic Of Brazil Paraiba Improving Water Resources Management And Services Provision Project*, 2019.

BLAGESCU, M.; YOUNG, J. *Capacity development for policy advocacy: current thinking and approaches among agencies supporting civil society organisations*. London: Overseas Development Institute, 2006.

BROWN, L.; LAFOND, A.; MACINTYRE, K. E. *Measuring Capacity Building*. Chapel Hill, NC: Carolina Population Center, University of North Carolina, 2001.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures, MERIT Working Papers 2013-053, United Nations University: Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT)*, 2013.

COELHO, J. C. **Economia, poder e influência externa: O grupo Banco Mundial e as políticas de ajustes estruturais na América Latina nas décadas de 80 e 90**. Tese de Doutorado - Universidade Estadual de Campinas. Campinas: São Paulo, 2002.

COSTA, V. M. F. A nova abordagem do Banco Mundial em relação ao Estado. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 5-26, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01024451998000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 out. 2020.

DELGADO, N. G. **Políticas diferenciadas de desenvolvimento rural no Brasil**. Rio de Janeiro: IICA, 2017.

EVANS, P. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 de outubro de 2020.

EVANS, P. B.; SKOCPOL, T.; RUESCHEMEYER, D. *Bringing the state back in*. Reino Unido: Cambridge University Press, 1985.

FRANKS, T. *Capacity Building and Institutional Development: Reflections on water. Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, v. 19, n. 1, p. 51-61, 1999.

GOMIDE, A.; MACHADO, R.; PEREIRA, A. K. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; PIRES, Roberto (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, Enap, 2018.

GRINDLE, M. S.; HILDERBRAND, M. E. *Building Sustainable Capacity In The Public Sector: What Can Be Done? Public Administration And Development*, v. 15, n. 5, p. 441-463, 1995.

HALL, ANTHONY. *Social policies at the World Bank: paradigms and challenges*. *Global social policy*, 7. pp. 151-175, 2007.

HUERTA, R. *Una ruta metodologica para evaluar la capacidade institucional*. *Política y Cultura*, p. 119-134, 2008.

IMBARUDDIN, A. *Understanding Institutional capacity of local Government agencies in Indonésia*. 2003. *Dissertation (Doctoral)*. *Understanding Institutional capacity of local Government agencies in Indonésia*. 2003.

ISRAEL, A. *Institutional development: incentives to performance (English)*. Washington, D.C.: World Bank Group, 1987. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/992631468764734500/Institutional-development-incentives-to-performance>. Acesso em: 29 nov. 2019.

KOURI, J. *Processo de modernização tecnológica na agricultura do Nordeste brasileiro*, 1998.

KAPUR, D.; LEWIS, J. P.; WEBB, R. C. *The World Bank: its first half century*. Brookings Institution Press, 1997.

LANCASTER, C. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The Chicago Press, 2007.

LESSIK, A.; MICHENER, V. *Measuring institutional capacity*. Washington, DC, USA: International Development Cooperation Agency/United States Agency for International Development, 2000.

LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco. Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LINDVALL, J; TEORELL, J. *State Capacity as Power: A Conceptual Framework*. (STANCE Working Paper Series; Lund: Department of Political Science, Lund University, Vol. 1, 2016.

LUSTHAUS, C.; ADRIEN, M.; PERSTINGER, M. *Capacity development: definitions, issues and implications for planning, monitoring and evaluation*. **Universalia occasional paper**, v. 35, n. 35, p. 1-21, 1999.

MAGALHÃES, A. R. **Desenvolvimento comunitário e combate à pobreza no Nordeste**. 2000. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186331278301/08Depoimento.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2019.

MARTINS, D. G. **Capacidade institucional das estruturas administrativas municipais de Minas Gerais: perspectivas e análise geoespacial**. 2019. 123 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, 2019.

MELLO, R. P. C. **O Banco Mundial e o desenvolvimento no Brasil: uma análise da mudança institucional a partir do Consenso de Washington**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2008.

MILANI, C. **Aprendendo com a História: críticas às experiências da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul.** CADERNO CRH, p. 211-231, 2012a.

MILANI, C. Em O. A. Souza, **Organizações Multilaterais de Desenvolvimento: Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento** (p. 277). Brasília: IPEA, 2014a.

MILANI, C. **Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul.** Em A. (MELLO E SOUZA, Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (pp. 33-56). Brasília: IPEA, (2014b).

MIZRAHI, Y. *Capacity enhancement indicator: review of the literature.* Washington, DC: World Bank Institute. 2004. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/80314/EG03-72.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2020.

MORGAN, P. *Capacity and Capacity Development - Some Strategies.* Hull: Policy Branch, CIDA, 1998.

MORGAN, P. *An Update On The Performance Monitoring Of Capacity Development Programs: What Are We Learning.* Hull: Canadian International Development Agency, 1999.

OCDE. *The Challenge of Capacity Development: working towards good practice.* OCDE Papers, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227462241_The_Challenge_of_Capacity_Development_Working_Towards_Good_Practice. Acesso em: 20 de março de 2020.

PARREIRAS, L. E. **Negócios solidários em cadeias produtivas: protagonismo coletivo e desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: ANPEC Fundação Banco do Brasil, 2007.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008).** Tese de Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História pela Universidade Federal Fluminense. Niterói, Rio de Janeiro, p. 348-366, 2009.

PEREIRA, J. M. M. Banco Mundial: concepção, criação e primeiros anos (1942-60). **Varia hist.**, Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p. 391-419, jun. 2012.

PEREIRA, J. M. M. Continuidade, Ruptura ou Reciclagem? Uma Análise do Programa Político do Banco Mundial após o Consenso de Washington. – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 58, no 2, pp. 461 a 498, 2015.

PEREIRA, J. M. M. Assaltando a pobreza: política e doutrina econômica na história do Banco Mundial (1944-2014). **Revista de História**, n. 174, p. 235-265, 2016.

PEREIRA, J. M. M. Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014). **Sociologias**, Porto Alegre, v. 19, n. 44, p. 390-422, jan. 2017.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2187-2196, jul. 2018.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas Públicas. Brasília : Ipea, 2014

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PNUD. *Capacity Development Practice Note*. New York, 2008. Disponível em: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-practice-note.html>. Acesso em: 13 de março de 2020.

SALLES, F. C. **O campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e o papel do Banco Mundial**: algumas aproximações. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), 2010.

SANTOS JUNIOR, R. B. **As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento**. 2010. p. 139 (Tese doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas-SP, 2010.

SCHNEIDER, C. F. **O Banco Mundial e as políticas de combate à pobreza**: financiando a educação no Estado de São Paulo. São Paulo: EAESP/FGV, 2000.

SOUZA, G. A. **Projeto COOPERAR**: levantamento histórico da política de combate à pobreza rural no Estado da Paraíba em parceria com o Banco Mundial. João Pessoa: UFPB, 2015.

SOARES, R. P. Avaliação do financiamento do Banco Mundial ao programa de apoio ao pequeno produtor rural do nordeste (PAPP). **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, n. 15, jun. 1997.

SOARES, R. P. Dívida pública externa: empréstimos do BIRD ao Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, n. 21, 2000.

TOUSSAINT, E. *The World Bank: A critical primer*, 2008.

VIEIRA, F. L. O Banco Mundial e o combate à pobreza no nordeste: o caso da Paraíba. **Caderno CRH**, v. 21, n. 521, 2008, p. 13-130, 2008.

APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA 1
Perfil de Entrevistados que trabalham no Projeto Cooperar

1. No seu ponto de vista o que consiste a Capacidade Institucional?
2. Me fale um pouco como é realizado o Componente de Fortalecimento Institucional (internamente e externamente) no atual Projeto.
3. Você considera que o desenvolvimento, fortalecimento da Capacidade Institucional é suficiente para garantir a eficácia dos projetos? Por quê?
4. Em relação à Capacidade Institucional atualmente implementada na UT (Projeto Cooperar) é suficiente para alcançar os objetivos do Projeto?
5. A unidade técnica ou algum órgão envolvido na implementação do projeto, precisou ou precisará adotar alguma mudança em sua estrutura de gestão (arranjos institucionais) para alcançar os objetivos do projeto? Quais? E como?
6. As orientações para o desenvolvimento/fortalecimento da Capacidade Institucional partem do Banco Mundial ou da Unidade Técnica (Projeto Cooperar)?
7. O que você considera que mais influência para o alcance da Capacidade Institucional?
 - Infraestrutura (instalações físicas, tecnologia)
 - Treinamento (capacitação da equipe, capacitação das comunidades e associações)
 - Pessoal (Remuneração, baixa rotatividade de pessoal)
 - Arranjos Institucionais.
 - Outros
8. O que você considera mais desafiador na implementação da Capacidade Institucional nos projetos?
9. Como é mensurado o alcance da Capacidade Institucional?

APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTA 2**Perfil de Entrevistados que trabalham no Banco Mundial**

1. Na sua opinião o que consiste o fortalecimento/capacidade institucional?
2. Como se dá a aplicabilidade desses conceitos nos projetos financiados pelo Banco Mundial?
3. Na sua concepção quais fatores ou elementos são mais importantes para o fortalecimento institucional na percepção do Banco? (Incentivos, capacitação, infraestrutura, arranjos institucionais?)
4. Você considera que a aplicação desses conceitos nos projetos financiados pelo banco é capaz de modificar ou alterar a estrutura ou aparato burocrático de uma dada instituição ou estado para atender as exigências do banco? De que forma?
5. Você poderia descrever a partir da sua experiência como é mensurado que o fortalecimento institucional foi alcançado?

APÊNDICE C- CONVITE ENTREVISTA



Entrevistados (as) – PROJETO COOPERAR

Prezado(a) Senhor (a)

Esta pesquisa sobre os projetos do Banco Mundial na Paraíba na perspectiva de analisar os conceitos de Capacidade Institucional/ Fortalecimento Institucional está sendo desenvolvida pela discente **Mariéli Barbosa Candido**, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública de Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba-UFPB, sob orientação do Prof. Pascoal Teófilo Gonçalves Carvalho.

O objetivo deste estudo é compreender como o conceito de Capacidade Institucional/ Fortalecimento Institucional manifestam-se nos projetos do Banco Mundial no estado da Paraíba e sua influência na gestão pública. A finalidade deste trabalho é contribuir para o conhecimento científico à academia sobre a temática e ampliar a divulgação dos projetos uma vez que encontra-se poucos estudos voltados a este tema.

Solicitamos a sua colaboração para a realização de entrevistas semiestruturadas de aproximadamente 30 minutos, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de gestão pública, relações internacionais e publicar em revista científica nacional e/ou internacional. A entrevista será por videoconferência e gravada uma vez que a pesquisadora precisará transcrever os áudios das entrevistas, por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pela Pesquisadora. Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano. A pesquisadora estarão à sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Mariéli Barbosa Candido
Mestranda em Gestão Pública e Cooperação Internacional