

Associação Nacional de História – ANPUH
XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

Pobreza e desenvolvimento no Nordeste

Flávio Lúcio R. Vieira*

Resumo: Neste trabalho, enfocamos a atuação do BIRD, analisando as mudanças ocorridas nas estratégias aplicadas no Nordeste e a crescente participação dessa instituição internacional no financiamento de políticas de desenvolvimento voltadas para a região. Procuramos enfatizar as mudanças ocorridas na estratégia do Banco Mundial voltadas ao financiamento de projetos orientados pela idéia de desenvolvimento rural, experiências que foram fundamentais para o aperfeiçoamento dos mecanismos de atuação do BIRD no Brasil e que constituem elementos antecedentes da estratégia de combate à pobreza no Nordeste durante a década de 1990.

Palavras-chave: pobreza – desenvolvimento – Estado.

Abstract: “Poverty and development in the Northeast”: In this paper, we focus on the BIRD's acting, by analyzing the changes occurred in the strategies applied in Northeast Brazil, as well as the increasing participation by this international institution in the financing of regional developing policies. We attempt to emphasize the changes occurred in the World Bank's strategies, related to the funding of rural development-oriented projects, experiences which were basic to the improvement of acting mechanisms of the BIRD in Brazil, and that form a background to the strategy of poverty combat in Northeast Brazil in the 1990s.

Keywords: poverty – development - State.

O estudo das relações entre o Estado brasileiro e as instituições financeiras internacionais são fortemente concentrados na instância federal, ficando relegado a um plano secundário, diríamos nós quase esquecido, as relações entre as instâncias intermediárias, estaduais e municipais. Desde o início da década de 1990, o Brasil redirecionou suas políticas de desenvolvimento para o combate à pobreza. No caso do Nordeste, desde 1995, a estratégia passou a ser negociada e implementada diretamente com os governos estaduais, e todos os projetos desses governos foram inseridos em um programa do Banco Mundial de combater à pobreza rural no Nordeste, o *Northeast Rural Poverty Alleviation Program* (WORLD BANK, 1997) –, que está plenamente articulado à nova estratégia, delineada a partir de um duplo

* Professor do Dep. de História da UFPB. Doutor em Sociologia (UFPE). Pesquisa financiada pelo CNPq.

objetivo: o combate à pobreza através do estímulo à participação das populações locais na definição dos investimentos do Estado.

O exame dessa questão tem nos permitido constatar uma ampliação da incapacidade não apenas do Estado nacional brasileiro, mas também das esferas de poder sub-nacionais, de elaborar projetos de desenvolvimento fundados em estratégias nacionais e/ou regionais. Essas estratégias foram abandonadas por estratégias pautadas pelos localismos, portanto, fragmentárias, que se originam por dentro de instituições externas, a exemplo do Banco Mundial, cuja explicitação é apresentada em documentos como os que aqui vamos analisar.

Essas proposições estão em estrita consonância com o novo *paradigma* de desenvolvimento sustentável, introduzida no Nordeste desde 1994, após conclusão do Projeto Áridas (BRASIL, 1994), e, a partir de 1995, com a elaboração, pelos governos estaduais nordestinos, de planos de desenvolvimento sustentável (VIEIRA, 2004). Não cabe aqui discutir esse processo, mas apenas indicar que as propostas ali esboçadas são declaradamente defendidas pelo Banco Mundial e se inserem no amplo quadro de reestruturação do Estado no Brasil e no Nordeste que se deu desde então.

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

Nos anos 1990, as análises foram redirecionadas para um outro limite do crescimento econômico: a pobreza, segundo o Banco Mundial, a principal geradora da degradação ambiental (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 28-31). Desta forma, é possível inferir que, para o Banco Mundial, a pobreza se configura como a variável principal para explicar o crescimento dos problemas ambientais, o que nos permite concluir sobre quem são os grandes

responsáveis pelos problemas ecológicos atuais. Por isso, para o Banco Mundial, “o alívio da pobreza é tanto um imperativo moral como um requisito prévio indispensável para chegar a sustentabilidade ambiental. Os pobres são ao mesmo tempo *vítima* e *agente* da degradação do meio ambiente” (*ibid.* p.32), ao mesmo tempo em que “há uma sinergia considerável entre o alívio da pobreza e a proteção do meio ambiente”(*ibid.* p.34). Assim, o desenvolvimento sustentável deve compatibilizar crescimento econômico, combate à pobreza e preservação ambiental e a estratégia proposta é dirigida especificamente para os países *em desenvolvimento*.

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

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

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

A partir de 1995, mesmo os governados por políticos considerados de esquerda, a exemplo de Miguel Arraes, em Pernambuco, cuidaram de elaborar “Planos de Desenvolvimento Sustentável”. Também em 1995, o Governo Federal lança o programa *Comunidade Solidária*, em clara consonância com a estratégia do Banco Mundial. Segundo o BIRD:

Os projetos de combate à pobreza dos estados nordestinos compõem um amplo programa de combate à pobreza no Nordeste financiado pelo Banco Mundial, o *Northeast Rural Poverty Alleviation Program*. Detentor dos recursos para empréstimos a esses estados,

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

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

Magalhães descreve o modelo mexicano

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

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

A partir de 1995, o novo modelo ganha a forma que tem nos dias de hoje, evoluindo para uma quase completa autonomização frente às várias esferas de governo, mantendo ainda algum vínculo com os governos estaduais, através da contratação dos empréstimos e do controle que estes ainda têm sobre as Unidades Técnicas que implementam os projetos nos municípios. No entanto, os governos nordestinos não têm nenhuma intervenção quanto à concepção e os chamados “delineamentos estratégicos”, atuando muito mais como um organizador da estrutura administrativa e repassador de recursos às comunidades. Um acontecimento específico pode deixar claras essas limitações políticas e constituem nítida interferência do Banco Mundial em assuntos internos de um governo estadual. Em uma das avaliações feitas do Projeto Cooperar, da Paraíba, o Banco Mundial vetou a prioridade que o Governo da Paraíba dava à aprovação e liberação de recursos para projetos de eletrificação rural. Ora, nos parece óbvio que qualquer iniciativa que deseje promover o “desenvolvimento comunitário”, nos seus vários níveis, deva prover essas comunidades de um serviço essencial, que é o acesso à energia elétrica, o que permitiria a essas comunidades dar sustentabilidade aos seus empreendimentos, bem como a uma melhor qualidade de vida, conforto e acesso à informação. Pois bem. O Banco Mundial vetou essa prioridade, defendendo uma maior diversificação das ações para atender às reivindicações das comunidades e não à estratégia do Governo do Estado. Trata-se, diria um neoliberal, de uma racionalização do uso dos recursos escassos diante das ilimitadas necessidades dessas comunidades. Como não há recursos para tudo, que as comunidades façam suas próprias escolhas. O nítido direcionamento estabelecido pelo governo paraibano na aprovação e liberação de recursos para projetos de eletrificação rural constituiu interferência indevida e o Banco Mundial forçou a suspensão do procedimento, com a devida anuência do Governo da Paraíba. Além disso, parece claro que, com essa ação, o Banco Mundial procura manter coerência com os referenciais teóricos, políticos e ideológicos estabelecidos. A atitude descrita acima valida a pedra de toque conceitual dos elaboradores dessa estratégia: o *capital*

social, que, na definição de Putnan, diz respeito à “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. (PUTNAM, 1996:177). O que o Banco Mundial diz desejar é uma mudança cultural no interior dessas comunidades que permita uma autonomização delas frente ao Estado, aos grupos políticos locais e ao próprio banco, em busca da sustentabilidade do desenvolvimento comunitário, uma cultura cujo ponto de partida seja uma espécie de *acumulação primitiva de capital social* para essas comunidades, que o Banco Mundial procura prover. Ou seja, mais do que infra-estrutura e financiamento para pequenos empreendimentos, são instituições e normas que estão sendo criadas, a partir das quais se almeja promover uma nova organização social, culturalmente mais eficiente, produtiva e empreendedora, em substituição a uma tradição patrimonialista dominada pelos grupos políticos locais e pelo Estado mantenedor dessas estruturas, dependente política e ideologicamente, que limita a iniciativa dos indivíduos. Em suma, citando um outro ícone desse debate: um dos elementos centrais para alcançar-se o desenvolvimento, que, segundo Amartya Sen, tem como fundamento a expansão das liberdades reais de escolha, são os valores e os costumes sociais de uma determinada sociedade que

“(...) também respondem pela presença ou ausência de corrupção e pelo papel da confiança nas relações econômicas sociais ou políticas. O exercício da liberdade é mediado por valores que, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação” (SEN, 2000, p. 24).

Em síntese, a razão do desenvolvimento é, em tese, promover a melhoria das condições de vida dos indivíduos (saúde, alimentação, educação, acesso a recursos como água, terra, energia elétrica) e ampliar as capacidades desses indivíduos na esfera de suas relações (na família, na comunidade, no trabalho) e dos seus papéis sociais (como mulher, trabalhador, etc.). São essas capacidades que geram oportunidades e que, por sua vez, definem o destino desses indivíduos.

Apesar da referência ao governo, as ações que o Banco Mundial procura limitar cada vez mais a autonomia daquele para criar e implementar suas próprias estratégias. Já que elas são, por princípio, produto de estudos e análises que precedem uma ação global, o desenvolvimento comunitário, ao mesmo tempo em que estimula a organização e participação social das comunidades pobres, fragmenta a ação do Estado no território. Configura-se, na prática, uma oposição entre os objetivos das comunidades, necessariamente localizados, e do Estado, em geral, articulados dentro do território.

A opção do Banco Mundial por priorizar as comunidades parece mais democrática, mas a questão é: cabe a ele fazer essa escolha?

Considerações finais

Nos últimos anos, a categoria “pobreza” ganhou status de centralidade no discurso das agências internacionais de financiamento. Isso pode ser observado nos relatórios anuais sobre desenvolvimento produzidos pelo Banco Mundial, nas indicações sobre políticas de desenvolvimento da ONU, a exemplo das elaboradas pelo PNUD e pela CEPAL, e nas políticas do Governo Federal brasileiro e dos seus entes federativos, especialmente no Nordeste. Essa centralidade se concretiza através da elaboração de estratégias de desenvolvimento e da abertura de créditos destinados, principalmente, ao financiamento de políticas de combate à pobreza para países “em desenvolvimento”. Como já chamamos a atenção, foi o *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*, de 1990 (BANCO MUNDIAL, 1990), que estabeleceu o marco dessa nova estratégia. Não por outro motivo, 1990 é também o ano-base de uma ação que deve durar 25 anos, o ponto de partida para se alcançar os “Objetivos do milênio” traçados pelo ONU. Entre esses objetivos, o combate à pobreza figura em primeiro lugar. As metas da ONU representam, segundo o representante do PNUD e coordenador da ONU no Brasil, Carlos Lopes, um inédito “consenso internacional perante a luta contra a pobreza” (PNUD, 2006). Tal “consenso” se configura em estratégias *globais* de desenvolvimento, que são hoje adotadas por países como o Brasil, e cuja aplicação apenas leva em conta as “adaptações” – palavra-chave no discurso dos defensores da *globalização* (CHENAIS, 1996) – às realidades locais. O critério “nacional” foi abolido, restando apenas a fragmentação, não apenas das políticas sociais, mas da própria ação do Estado no território. Eis um outro aspecto relevante no debate sobre *universalização X focalização* das políticas públicas brasileiras atuais, infelizmente não tratado aqui, mas de extrema importância para compreendermos o sentido geral desse embate, que não realiza apenas no âmbito conceitual e intelectual, mas tem mesmo uma configuração geopolítica. Quem disse que os defensores da “globalização” não têm preocupações com a pobreza?

As políticas de combate à pobreza não nasceram de uma hora para outra. Elas foram resultado tanto do aprimoramento internacional das experiências de instituições como o Banco Mundial, através de verdadeiros campos de experimentos, bem como de um processo que pode ser reconhecido como perda gradual da soberania de países “em desenvolvimento”.

O âmbito do planejamento econômico sempre foi um campo fundamental para o exercício de ações voltadas para o desenvolvimento, e o planejamento econômico nasceu, em países como o Brasil, como parte de um projeto de modernização nacional embutido numa estratégia cujo critério e referência era o mercado interno, e não o mercado externo. O planejamento nasceu sob a ótica da intervenção organizada do Estado no território nacional.

Da atuação do Banco Mundial financiando projetos no Nordeste, durante a década de 1970, até a definição das estratégias de combate à pobreza, o que se verificou não foi apenas um aprimoramento da experiência de atuação do Banco Mundial no Nordeste, mas um permanente aprofundamento do controle desta agência de financiamento sobre as políticas de desenvolvimento. Digamos que o Banco Mundial substituiu a SUDENE, só que com uma diferença: a estratégia não é resultado de projeto de desenvolvimento, elaborado a partir de análises, critérios e objetivos nacionais e regionais. O grau de unidade política e ideológica, que pode ser facilmente verificado nos dias de hoje entre aqueles tornam essas políticas de Estado (membros do poder executivo de todas as instâncias, foi produzido através dos argumentos nada sutis da dependência financeira do Estado e do histórico pragmatismo das nossas classes proprietárias dirigentes

Referências bibliográficas:

_____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial. A pobreza*. Washington, D. C. : Banco Mundial, 1990.

_____. *Informe sobre el desarrollo mundial 1992: desarrollo y medio ambiente*. Washington: Banco Mundial. 1992

BANCO MUNDIAL *Pobreza rural*. Disponível em:

http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder/1260.html.

Acesso em: 15/11/2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Projeto Áridas. Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável*. Brasília, DF, 1994.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE.). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo, ONU/CEPAL, 2006

CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

MAGALHÃES, Antonio Rocha. *Desenvolvimento Comunitário e Combate à Pobreza no Nordeste*. Brasília, 2000. Disponível em:

www.bird.org.br/content/_downloadblob.php?cod_blob=283 >acesso em: 05 de fevereiro de 2005

MEADOWS, Denis et all. *Os limites do crescimento*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

PNUD. (2006) *Objetivos de desenvolvimento do milênio*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm/index.php>. Acesso: 18/09/2005

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia – A experiência da Itália Moderna*. Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1996.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia da Letras, 2000

VIEIRA, Flávio L. R. *Sudene e desenvolvimento sustentável: planejamento regional na década neoliberal*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004.

WORLD BANK. (1997) *Northeast Rural Poverty Alleviation Program Rural Poverty Alleviation Project – Paraíba* (Report No. 16757-BR). Disponível em:

http://www.bancomundial.org.br/content/_downloadblob.php?cod_blob=184 >acesso em: 16 de junho de 2005<.