

# Do sonho da redução da pobreza à realidade dos baixos resultados: Uma análise do Banco Mundial no Estado do Pará

From the dream of poverty reduction to the reality of low results: A World Bank analysis in the State of Pará

Brenda Cordovil<sup>1</sup>  
brendacordovil@yahoo.com.br

Nirvia Ravena<sup>2</sup>  
niravena@uol.com.br

Tereza Cordovil<sup>3</sup>  
tecordovil@yahoo.com.br

## Resumo

*Este artigo objetiva analisar o Programa Pará Rural, especificamente o componente Investimento Produtivo, à luz das teorias de governança e capacidade estatal. O alinhamento do arcabouço teórico e as especificidades do Programa estudado culminaram em um quadro de análise que aponta para a capacidade técnico-administrativa, autonomia política e a relação entre múltiplos atores como os pontos focais do estudo. Buscou-se promover uma reflexão sobre a capacidade dos estados em articular e implementar políticas para o meio rural, a partir de ações cofinanciadas por agências internacionais, no caso o Banco Mundial. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa e objetivo exploratório, a partir da análise de conteúdo com o auxílio do software NVIVO. A pesquisa concluiu que, no Pará Rural, problemas relacionados à alta interferência política, somados à pouca capacidade técnica e administrativa, geraram resultados aquém do esperado. Além disso, a estrutura de governança não foi capaz de estabelecer parcerias que, de fato, promovessem o desenvolvimento e aperfeiçoassem as capacidades institucionais, políticas e técnico-administrativas. Por fim, as variações cambiais oriundas de um empréstimo em dólar tornaram a dívida aproximadamente três vezes maior do que o valor gasto com o projeto.*

**Palavras-chave:** Pará Rural; Banco Mundial; Capacidade estatal; Governança.

## Abstract

*This article aims to analyze the Pará Rural Program, specifically the Productive Investment component, in the light of theories of governance and state capacity. The alignment of the theoretical framework and the specificities of the studied Program culminated in an analysis framework that points to the technical-administrative capacity, political autonomy and the relationship between multiple actors as the focal points of the study. We sought to promote a reflection on the capacity of States to articulate and implement policies for the rural environment, based on actions co-financed by international*

<sup>1</sup>Administradora. Professora da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)

<sup>2</sup>Cientista Política. Professora da Universidade Federal do Pará (UFPA)

<sup>3</sup>Geóloga. Auditora da Controladoria Geral da União aposentada

*agencies, in this case the World Bank. This is a research with a qualitative approach and exploratory objective, based on content analysis with the help of NVIVO software. The research concluded that, in Pará Rural, problems related to high political interference, added to little technical and administrative capacity, generated results below expectations. Furthermore, the governance structure was not able to establish partnerships that actually promoted development and improved institutional, political and technical-administrative capacities. Finally, the exchange variations arising from a dollar loan made the debt approximately three times greater than the amount spent on the project.*

**Keywords:** *FPará Rural; World Bank; State capacity; Governance.*

## Introdução

Um debate de profunda importância no mundo atual diz respeito à capacidade do Estado de formular e executar políticas em prol do desenvolvimento. A discussão está centrada na análise de um ambiente institucional adequado e em constante interação com a sociedade civil, capaz de gerar um modelo de governança que produza resultados positivos e aperfeiçoe as capacidades institucionais, políticas e técnico-administrativas.

No que se refere ao meio rural, diversas políticas foram desenvolvidas no mundo com o objetivo de reduzir a pobreza e apoiar projetos produtivos. O Banco Mundial (BM), a partir da década de 70, ampliou seu foco para dar suporte à identificação de pontos de pobreza rural que deveriam ser "atacados" mediante projetos de desenvolvimento voltados para o aumento da produtividade da terra, porém sem questionar a estrutura agrária existente, já que a concentração da propriedade da terra foi tomada como um dado ao qual os projetos deviam se acomodar (PEREIRA, 2010).

Os projetos financiados pelo Banco Mundial induziam mudanças na composição e na destinação do gasto público, na medida em que, para cada empréstimo contratado, os governos tinham que desembolsar uma contrapartida financeira (PEREIRA, 2010). Ao abordar os pontos centrais da agenda do Banco Mundial para a reforma dos estados nacionais, Pereira (2018) demonstra que a atuação do BM na América Latina se tornou cada vez mais politizada e os empréstimos funcionaram como meios para redirecionar o gasto público e induzir prioridades e objetivos aos governos. Ao longo dos anos o BM assumiu um papel cada vez mais político, mediante a formulação de políticas globais e setoriais que tendem a influenciar a pauta governamental dos países que recebem seu financiamento.

No Brasil não foi diferente. Diversos estados aderiram a financiamentos do Banco Mundial no formato Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), que se configuram como acordos de empréstimos em que o Governo Federal assumiu o papel de avalista. Na região Nordeste destacam-se projetos realizados nos estados da Paraíba, Piauí, Sergipe, Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte, além de outros estados de outras regiões, tais como Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio de Janeiro.

Sob a justificativa de redução da pobreza rural, o Banco Mundial celebrou no ano de 2007 o contrato de empréstimo com o Governo do Estado do Pará número 7414-

BR, denominado Pará Rural, objeto de análise deste estudo. Com o objetivo inicial de construir condições para que os pobres rurais do Pará pudessem aumentar suas rendas de forma sustentável e segura, foram estabelecidas metas e objetivos específicos a serem cumpridos. O Governo do Estado do Pará se propôs a emprestar 60 milhões de dólares do BM, pagos com juros, e aportar uma contrapartida de 40 milhões de dólares em um escopo predefinido.

Em se tratando da atuação do Banco Mundial, há pesquisas desenvolvidas que apontam que o BM atua na reorientação do gasto público e indução de prioridades e objetivos (VIEIRA, 2008; PEREIRA, 2010; PEREIRA, 2018), no entanto, se faz necessário uma maior quantidade de pesquisas que analisem as reais razões e fatores que condicionam os resultados alcançados em programas específicos. Por outro lado, os estudos de capacidade estatal e governança têm demonstrado que a análise das burocracias e suas interrelações pode ser capaz de explicar melhor os diferentes resultados de políticas públicas (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017; FUKUYAMA, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014; MATTHEWS, 2012).

Dentre as pesquisas na área, destaca-se o trabalho de Gomide e Pereira (2018), que ao tratarem de políticas de infraestrutura no Brasil, apontam que no aspecto relacional o diálogo entre os grupos sociais ainda é precário e que a profissionalização e qualificação técnica são constrangidas pela baixa autonomia e coesão. Já Euclides et al. (2022), ao focarem sua pesquisa na área de mineração, apontam que escassez de recursos e autonomia contribuem para o baixo desempenho e fragilidades na autarquia estudada.

Este trabalho se situa na observação de como se implementam as políticas públicas e se propõe a estudar a atuação do governo do estado do Pará e sua capacidade de executar as políticas no acordo de empréstimo celebrado com o Banco Mundial denominado Pará Rural. Dessa forma, o artigo objetiva analisar o Programa, especificamente no que se refere ao componente Investimento Produtivo, à luz das teorias de governança e capacidade estatal, com um olhar especial para a capacidade técnico-administrativa, autonomia política e a relação entre os múltiplos atores.

A questão norteadora que a pesquisa pretende responder é: como a capacidade estatal e a governança influenciaram os resultados do Programa Pará Rural? Busca-se promover uma reflexão sobre a capacidade de articulação e implementação de políticas no meio rural pelos governos estaduais, a partir de ações cofinanciadas por agências internacionais, no caso o Banco Mundial.

Este artigo encontra-se organizado da seguinte maneira: a primeira seção formada por esta introdução, apresenta os aspectos iniciais da pesquisa; a segunda seção compreende um apanhado dos principais aspectos teóricos de governança e capacidade estatal; em seguida, na terceira seção, será apresentada a metodologia; e na quarta, as principais características do Pará Rural; a quinta seção trata da capacidade técnico-administrativa do Programa; a sexta, da autonomia política; e a sétima da relação entre os múltiplos atores. Para finalizar, a oitava seção apresenta as conclusões da pesquisa.

## Aspectos teóricos e metodológicos - Capacidade estatal e Governança

Esta seção apresentará os aspectos teóricos que dão base para a análise, bem como a metodologia adotada, enfatizando as teorias da governança e capacidade estatal e a construção dos elementos metodológicos.

### Capacidade estatal e Governança

Os debates sobre governança se originam na análise das formas desenvolvidas pela sociedade para tomar decisões sobre problemas coletivos, que culminam em regras e instituições. Em qualquer sociedade, acordos entre atores e decisões conjuntas levam à formulação de normas, que podem ser definidas em termos gerais como crenças compartilhadas sobre o que é considerado comportamento adequado. Na pesquisa de políticas, usar uma perspectiva de governança permite a inclusão de todos os processos políticos, incluindo os formais, aqueles incorporados em sistemas sociais maiores e os não reconhecidos (HUFTY, 2011).

Na perspectiva da gestão, a governança emergiu com foco no debate sobre as formas e práticas organizacionais pelas quais vivemos e ordenamos nossas vidas no século 21 e seu conceito é visto como um código de cores múltiplas em função de sua diversidade de definições e usos. Essa rica multiplicidade é o que permite condições para obter uma compreensão das complexidades inerentes às formas e práticas de governança contemporâneas (EZZAMEL; REED, 2008).

A concepção inicial de governança, também chamada de primeira onda, apresentou o Estado como entidade única em meio a uma multiplicidade de atores, o que, aliado aos níveis decrescentes de confiança popular nos políticos e o aumento de expectativa sobre o setor público, transmitiu a noção de uma capacidade de controle minada e questionamentos sobre os limites da capacidade do Estado que culminaram numa ideia de "esvaziamento" (MATTHEWS, 2012).

Ainda de acordo com Matthews (2012), a segunda onda de governança traz um outro enfoque a partir da rejeição da primeira, argumentando que a ascensão da governança não leva a um declínio do governo, mas sim a um "preenchimento" a partir da transformação e criação de ferramentas inovadoras

de gestão e criação de políticas públicas em um esforço para aumentar a capacidade de coordenação. Por fim, a terceira onda aborda a reconstrução da capacidade do Estado a partir da readequação e reavaliação das normas do governo ao ambiente e suas forças exógenas, além de um olhar mais apurado para os déficits institucionais (MATTHEWS, 2012).

Ao definir governança, Fukuyama (2013) argumenta que se refere à capacidade de um governo de criar e fazer cumprir regras e fornecer serviços, independentemente de ser democrático ou não. O governo é uma organização que pode desempenhar melhor ou pior suas funções; a governança é, portanto, sobre a execução, ou o que tradicionalmente caiu no domínio da administração pública, em oposição à política.

Sobre as medidas de capacidade, Fukuyama (2013) afirma que o problema com todas as definições procedimentais de burocracia é que os procedimentos podem não se correlacionar com os resultados positivos esperados dos governos, logo, faz-se necessário medidas de capacidade. A medida mais comumente usada é a capacidade extrativa, que se refere à extração de impostos, no entanto, essas dificilmente são as únicas medidas possíveis da capacidade do Estado.

É possível especificar um subconjunto de funções governamentais desempenhadas por todos os governos (por exemplo, gestão de políticas macroeconômicas, lei e ordem básica, educação primária e secundária, registro da população) sobre as quais os dados devem ser coletados. Uma outra medida importante da qualidade do governo é o grau de autonomia burocrática dos diferentes componentes do Estado. Vale destacar que a autonomia se refere à maneira como o principal político emite mandatos para os burocratas que atuam como seus agentes. Nenhuma burocracia tem autoridade para definir seus próprios mandatos, independentemente de o regime ser democrático ou autoritário. A qualidade do governo é o resultado de uma interação entre capacidade e autonomia (FUKUYAMA, 2013).

Referente à capacidade estatal, Bersch, Praça e Taylor (2017) investigam a relação entre capacidade e autonomia, ao lado de uma terceira variável que é relevante para os resultados de governança em sistemas multipartidários: o domínio político de partidos dentro de agências governamentais. Os autores afirmam que, juntas, essas variáveis influenciam fortemente a corrupção, além de baixa capacidade e baixa autonomia também estarem associadas a maiores práticas corruptas. Nas democracias, realinhamentos eleitorais levam a mudanças importantes nas nomeações, garantindo que as prioridades burocráticas estejam vinculadas às preferências eleitorais.

As medidas de capacidade como a especialização de carreira, longevidade e os salários podem melhorar o cálculo de risco-recompensa dentro da carreira na agência e, assim, melhorar a "coerência corporativa". Já a autonomia refere-se à medida da politização geral da burocracia e é derivada da porcentagem de alto nível de nomeados em cargos de nomeados políticos nas vagas de Assessoria (Direção e Avaliação Superior - DAS) que são membros dos partidos, bem como a parcela de

funcionários públicos que são membros de partidos políticos (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017).

A análise de Bersch, Praça e Taylor (2017) aponta como descobertas que os níveis crescentes de politização da burocracia têm efeitos prejudiciais sobre a governança, porém, construir a capacidade e autonomia da burocracia pode fornecer uma solução parcial. Por outro lado, a competição entre partidos políticos dentro de uma agência pode servir para frear os piores impulsos de um partido dominante. O domínio partidário das nomeações políticas está associado a uma menor capacidade de agência, o que é importante para o funcionamento diário da burocracia e para a capacidade da burocracia de combater eficazmente a corrupção.

O conceito de burocracia está relacionado à eficiência das ações, envolve a dimensão técnico-administrativa e aborda as estruturas internas das organizações estatais, dividindo-se em três dimensões: profissionalização, autonomia e coesão. A profissionalização envolve incentivos à carreira e recrutamento meritocrático. A autonomia diz respeito a não subordinação a interesses específicos de grupos e a maneira como os políticos atribuem mandatos a burocratas. A coesão envolve o alinhamento das burocracias estatais a uma mesma orientação e fins. No entanto, capacidade estatal também envolve a dimensão relacional, que diz respeito à legitimidade e transparência e a relação das burocracias com os grupos sociais locais (GOMIDE; PEREIRA, 2018).

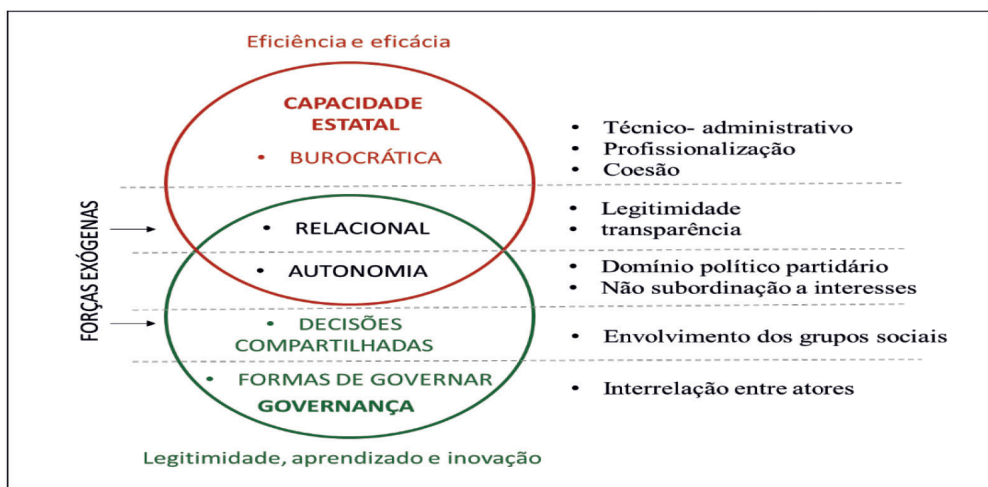
Ao tratar de capacidade estatal, Pires e Gomide (2016) apresentam duas dimensões de análises, uma associada à eficiência e eficácia e outra relacionada à legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos.

A Figura 1 apresenta um resumo dos aspectos teóricos abordados na pesquisa, listando os principais elementos a partir da leitura dos autores citados.

*Entende-se que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 127).*

Há diversos pontos de intersecção entre as teorias de governança e capacidade estatal. A Figura 1 demonstra que o aspecto relacional, entendido como a legitimidade e transparência das políticas, e a autonomia, vista como a não subordinação ao domínio político, são elementos que perpassam os dois campos teóricos. Por outro lado, há também elementos específicos em cada campo teórico que são de fundamental importância, tais como a burocracia, decisões compartilhadas e novas formas de governar.

Figura 1: Quadro teórico - Governança e Capacidade estatal



Fonte: Elaboração das autoras com base em Pires e Gomide (2016); Gomide e Pereira (2018); Bersch, Praça e Taylor (2017); Fukuyama (2013); Matthews (2012); e Hufty (2011).

## Metodologia

Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa e objetivo exploratório que tem como finalidade analisar como os aspectos teóricos de capacidade estatal e governança se refletem no Programa Pará Rural. Para tal, utilizou a análise de conteúdo e a pesquisa em material bibliográfico existente sobre o tema.

O Pará Rural foi escolhido por ser um programa oriundo de um empréstimo já finalizado do Banco Mundial com o estado do Pará e, portanto, dispondo de todo o histórico composto por documentos oficiais elaborados pelo próprio Banco Mundial, além de estudos científicos.

Foi realizada pesquisa bibliográfica, através da revisão da literatura existente sobre os principais trabalhos científicos que

abordam a temática de redução da pobreza rural, especialmente no Brasil e na Amazônia, o que permitiu compreender aspectos relacionados à interrelação entre os atores e governança. A análise de conteúdo foi adotada por tratar-se de um conjunto de instrumentos metodológicos em constante aperfeiçoamento, que se propõe a analisar diferentes fontes de conteúdo. Enquanto conjunto de técnicas, sofreu reformulações até os dias atuais, com uma análise mais contemporânea e atualmente utiliza softwares que auxiliam, principalmente, nos processos de organização do material e codificação dos dados (SILVA; FOSSÁ, 2015).

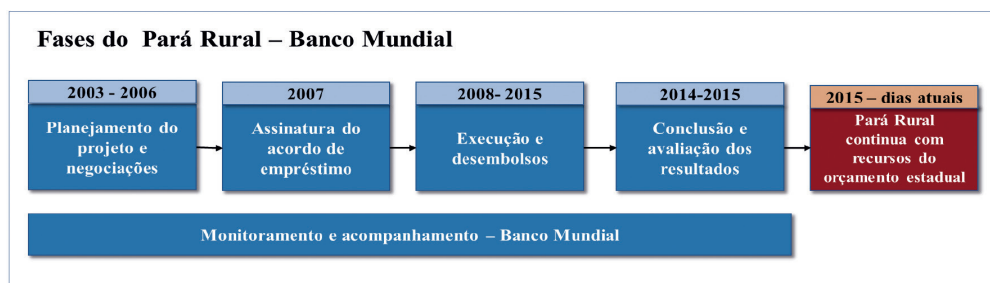
De acordo com Bardin (2011), a análise de conteúdo permite a inferência de conhecimentos através de um conjunto de técnicas de análise e procedimentos sistemáticos que se aplicam a conteúdos extremamente diversificados. Já Flick (2012) afirma que a análise de conteúdo é um procedimento clássico para apreciação de materiais de qualquer origem utilizando um método baseado no uso de categorias derivadas de modelos teóricos.

Este artigo foca na análise de um programa financiado pelo Banco Mundial para o Governo do Estado do Pará, denominado

Pará Rural. Trata-se de um empréstimo que objetivou a redução da pobreza rural e o fortalecimento institucional nas áreas ambiental e fundiária. Neste estudo será analisado o componente responsável pelo investimento produtivo (materializado na forma de financiamentos coletivos para comunidades rurais) e a atuação do Núcleo de Gerenciamento do Programa Pará Rural – NGPR, inicialmente uma unidade gestora criada para gerenciar os recursos do empréstimo. A partir de 2015, com a alteração da Lei Estadual 8.332/2015, o NGPR continuou como uma unidade orçamentária, porém funcionando com recursos do estado do Pará, não mais utilizando valores de empréstimos com o Banco Mundial.

O Pará Rural se dividiu em fases, sendo que cada uma delas contém conjuntos de documentos e registros, em sua maioria gerados pelo Banco Mundial e disponíveis em seu web site, que materializam o desenvolvimento e a evolução ao longo dos anos. Com base nesta documentação foi possível identificar as fases cronologicamente, pontuando os diferentes momentos do Programa, conforme demonstra a Figura 2.

Figura 2: Fases do Programa



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Quanto aos procedimentos, foram estudados os documentos técnicos do Pará Rural gerados pelo Banco Mundial e disponibilizados em seu site oficial e o Manual Operacional do Programa do ano de 2014. Também, para subsidiar as análises de saques e amortizações do empréstimo, foram utilizadas

informações obtidas nos Balanços Gerais do estado entre os anos de 2007 e 2020, obtidos no site da Secretaria da Fazenda do Governo do Estado do Pará. O Quadro 1 descreve os documentos técnicos analisados nesta pesquisa, bem como o ano de elaboração e o número de páginas.

Quadro 1: Documento técnicos utilizados na pesquisa

Nº	Documento	Páginas	Ano
01	Project Appraisal Document - PAD (Documento de avaliação do Projeto)	127	2006
02	Loan Agreement - Pará Rural (Contrato de Empréstimo)	22	2007
03	Restructuring paper of Para Integrated Rural Development Project (Documento de Reestruturação do projeto)	24	2013
04	Implementation Completion and Results Report (Relatório de Conclusão e resultados)	117	2015
05	Implementation Completion Report Review (Revisão do Relatório de Conclusão)	15	2016
06	Manual Operacional do Programa Pará Rural	88	2014
08	Balanço Geral do Estado do Pará	13	De 2007 a 2020

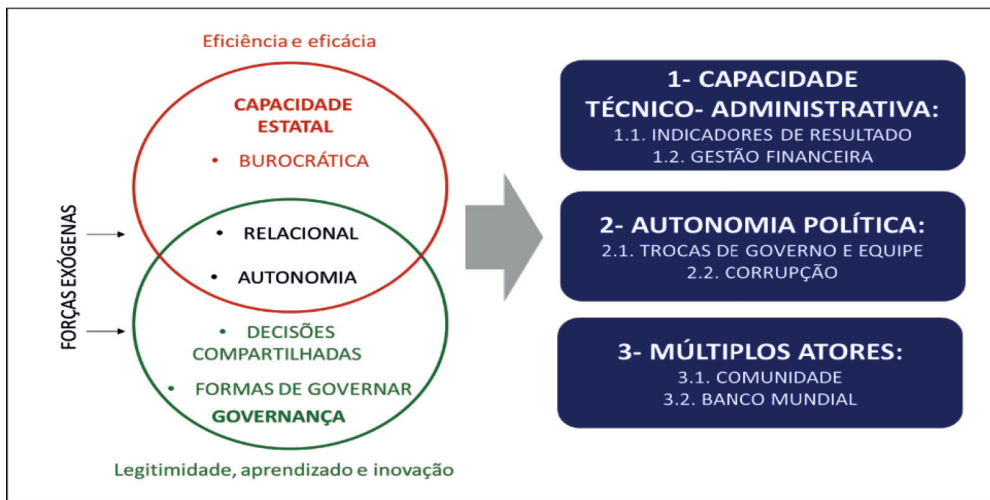
Fonte: Elaboração das autoras.



Tomando como base as particularidades do Pará Rural e o quadro teórico dos estudos sobre capacidade estatal e governança já apresentado na Figura 1 deste artigo, foram identificadas as categorias analisadas nesta pesquisa. A Figura 3 apresenta primeiramente a categoria da capacidade técnico-administrativa, na qual foram observados os indicadores de resultado e a gestão financeira, a partir da análise dos desembolsos

e pagamentos das parcelas do empréstimo para o Banco Mundial. A autonomia foi analisada sob o aspecto político, ressaltando as trocas de governo, a equipe do Programa, além da corrupção. Por fim, a categoria múltiplos atores abordou os aspectos relacionais e para tal foram verificadas as interações com as comunidades e o Banco Mundial.

Quadro 1: Documento técnicos utilizados na pesquisa



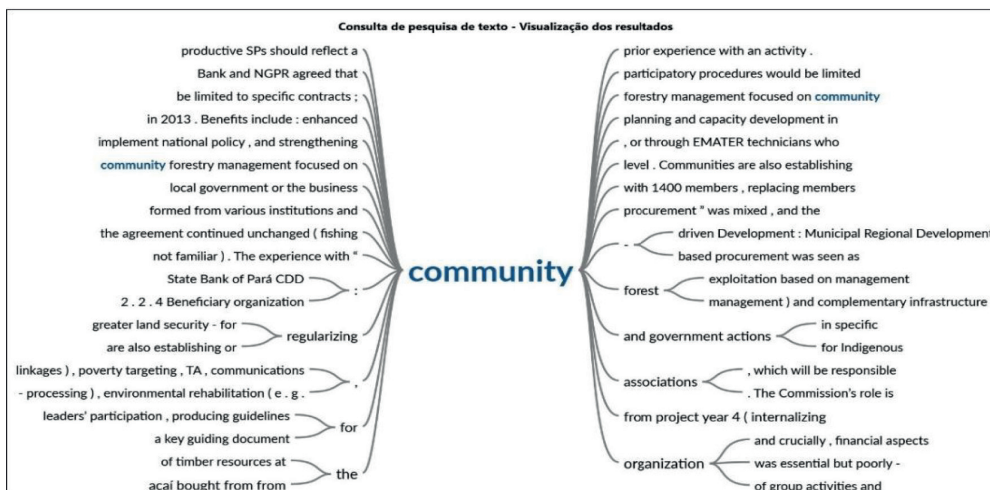
Fonte: Elaboração das autoras.

Para auxiliar nas análises foi utilizado o software NVIVO da QSR Internacional. Após a inserção dos documentos técnicos no software foram definidas palavras-chave para cada categoria e realizadas consultas de pesquisas de texto no NVIVO, considerando também os sinônimos, para verificar onde determinados termos ocorrem no conteúdo. Para cada busca o programa computacional gerou uma árvore de palavras que permitiu a visualização de todas as correspondências no formato de nó, demonstrando as palavras em seus contextos. As árvores possibilitaram identificar as relações das palavras pesquisadas com o contexto nos quais são empregadas. A partir daí há um indicativo dos principais trechos dos documentos que se

relacionavam com os objetivos da pesquisa.

Tal ferramenta é de grande valia para análises que envolvem grande volume textual, pois permite um olhar mais detalhado sobre as situações que mais se relacionam com o estudo desenvolvido. Uma estratégia definida neste caso para as pesquisas no NVIVO foi identificar palavras-chave por categorias. Foram definidas: Categoria da capacidade técnico-administrativa: indicadores, empréstimo e amortizações; Autonomia política: governo, equipe(s) e corrupção; por fim, na categoria múltiplos atores foram pesquisados os termos comunidade e missões. Para demonstrar, a Figura 4 exibe a árvore de palavras gerada a partir da busca do termo "Community" no Relatório de Finalização.

Figura 4: Árvore de palavras NVIVO – termo "community"



Fonte: Elaborado pelas autoras utilizando o software NVIVO.

A partir da revisão da literatura sobre o tema, da leitura detalhada dos documentos técnicos e da elaboração de árvores de palavras, oriundas de consultas no NVIVO, foi possível analisar o Pará Rural com base nas categorias de análise da pesquisa, o que possibilitou responder às questões abordadas neste artigo.

## O Programa Pará Rural

O Pará Rural teve como principal objetivo consolidar a fronteira aberta e aumentar rendimentos para famílias na área rural do estado. Previsto para ser realizado inicialmente em duas fases, cada uma com duração de seis anos, foi subdividido em quatro componentes: A – Investimento Produtivo; B – Ordenamento Territorial; C – Desenvolvimento de Políticas; e D – Administração e Gerenciamento do Programa (WORLD BANK, 2006).

No que se refere ao componente A – Investimento Produtivo, objeto de análise deste trabalho, o Pará Rural visava inicialmente ao financiamento coletivo (para associações e cooperativas) para famílias de produtores rurais, dos quais, pelo menos, 70% com renda média familiar igual ou inferior à linha da pobreza (5.580,00/ano em 2007). Os financiamentos poderiam contemplar atividades produtivas agrícolas e não agrícolas, atividades de processamento e de comercialização e em infraestrutura complementar, além do custeio das atividades de capacitação; recuperação de áreas alteradas, manejo e conservação dos recursos naturais, materializados em Projetos de Investimento Produtivo – PIPs (WORLD BANK, 2006).

O programa iniciou no ano de 2007 e em 2012 foi considerado moderadamente insatisfatório pela revisão intermediária do Banco Mundial, o que despertou o interesse em uma revisão. No ano de 2013 ocorreu a reestruturação que culminou numa significativa redução do escopo e conseqüente cancelamento de recursos do empréstimo (WORLD BANK, 2013).

Inicialmente, foi previsto que os recursos disponibilizados para a infraestrutura produtiva do projeto seriam reembolsáveis, sem juros, sendo que os valores aplicados em ações de meio ambiente e infraestrutura complementar coletiva seriam não reembolsáveis pela comunidade. No entanto, a versão de 2014 do Manual Operacional (após a reestruturação) já passou a apresentar os recursos de investimento produtivo como não reembolsáveis, ou seja, o projeto de investimento produtivo a custo zero para as comunidades.

## Análise da capacidade técnico-administrativa

Para compreender as capacidades técnico-administrativas da burocracia, este estudo analisou os resultados propostos inicialmente e os obtidos no que se refere aos indicadores número de PIPs executados e número de famílias beneficiadas. Também foram analisados os recursos utilizados e o pagamento do empréstimo, conforme relatado a seguir.

### Indicadores de resultado

Os relatórios técnicos do Banco Mundial demonstraram que o Pará Rural teve diversos problemas de execução, o que o impediu de atingir seus objetivos. É importante destacar que, de acordo com o Manual de Desembolsos, nos empréstimos do Banco Mundial, os resultados esperados, a avaliação dos aspectos econômicos, técnicos, ambientais, sociais e fiduciários e o acordo em torno dos mecanismos institucionais são elaborados antes da assinatura do empréstimo, pois eles condicionam e dão elementos para a aprovação por parte do Banco (WORLD BANK, 1993).

Quadro 2: Indicadores de resultado – Pará Rural

Nº PIPs previsto	Nº PIPs executado	Nº famílias previsto	Nº famílias executado
140	41	36.000	4.000

Fonte: Elaborado pelas autoras.

No Pará Rural, o Documento de Avaliação do projeto (PAD) foi elaborado pelo Banco Mundial no ano de 2006 e definiu os indicadores de resultados a serem atingidos. Conforme demonstrado no Quadro 2, foi estipulado que 36 mil famílias rurais pobres do Pará seriam beneficiadas diretamente através de 140 projetos produtivos. No entanto, após a reestruturação pactuada entre o governo do estado e o Banco Mundial, em 2013, foi definido que seriam realizados apenas 41 PIPs que beneficiariam cerca de 4 mil famílias (WORLD BANK, 2013).

De acordo com o Relatório de Conclusão da Implementação, no ano de 2013 somente dois Planos de Investimentos Produtivos (1,4% da meta original) haviam sido concluídos e ainda sem resultados mensurados na ocasião. Outros 41 PIPs encontravam-se em vários estágios de processamento e implementação, com um total de 4.066 famílias, o que representava apenas cerca de 11% da meta de 36 mil famílias beneficiárias (WORLD BANK, 2015). Nota-se que, passados sete anos do início do programa, o Governo do Estado e o Banco Mundial optaram por reduzir

para 35% a quantidade de projetos em relação ao previsto e 11% do total de famílias beneficiadas. A revisão dos indicadores de resultados foi feita não mais com base em critérios técnicos, mas sim com o intuito de acomodar os números previstos à realidade de resultados pífios obtidos até então.

A redução do programa se refletiu também nos seus valores globais, conforme demonstrado no Quadro 3. Do total previsto inicialmente, de US\$ 100,00 milhões, foram realizados apenas aproximadamente US\$ 42,73 milhões, ou seja, 43% da estimativa. De acordo com o Relatório de Conclusão, a subutilização

se deu em função da implementação lenta e de deficiências de design, questões de capacidade e compromisso. O empréstimo do Banco Mundial de US\$ 60,0 milhões gerou um desembolso de US\$ 35,11 milhões, tendo sido cancelado um total de US\$ 24,90 milhões. Quanto aos recursos oriundos da contrapartida do estado, foi planejada a contribuição de US\$ 40,00 milhões e a contribuição real foi de US\$ 7,39 milhões, o que representa apenas 18,5% (WORLD BANK, 2016). A reestruturação também prorrogou a data de encerramento do projeto para dezembro de 2014.

Quadro 03: Indicadores de resultado – Pará Rural

Prazo previsto	Prazo executado	Recurso previsto BM	Recurso executado BM	Recurso previsto Gov. Pará	Recurso executado Gov. Pará
6 anos	8 anos	US\$ 60 milhões	US\$ 35 milhões	US\$ 40 milhões	US\$ 7 milhões

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Sobre a avaliação de políticas públicas, Jannuzzi (2022) reforça o papel relevante dos estudos técnicos e das estatísticas para elaboração de diagnósticos, formulação e acompanhamento de políticas. O autor demonstra que um sistema estatístico complexo e abrangente permite a produção de um acervo informacional capaz de gerar racionalidade técnica e embasar as decisões e resultados de políticas públicas, interferindo diretamente no sucesso delas.

De fato, os recursos instrumentais, como estudos e estatísticas, indicam o andamento de projetos e se constituem em um poderoso instrumento de subsídio a tomada de decisões. No caso estudado neste artigo, fica evidente que a elaboração e o acompanhamento dos indicadores não se deram de forma a produzir um acervo informacional capaz de gerar capacidade técnica e promover ajustes e melhorias ao longo do desenvolvimento do projeto.

## **Gestão financeira - endividamento em dólar**

Apesar de se apresentar como instituição politicamente neutra, o Banco Mundial sempre explorou a relação entre financiamento e assistência a governos com o objetivo de alavancar a sua influência e institucionalizar agendas políticas globais a serem assumidas pelos estados clientes. Um ponto importante é o fato de que, nas negociações, os estados dispõem de condições muito assimétricas, dependendo do tamanho de suas economias e do seu grau de dependência externa. Para o Banco Mundial a "boa governança" muitas vezes está relacionada à promoção de "democracias de mercado" e modelos neoliberais em favor de novos interesses, com ganhos para agentes financeiros mais globalizados (PEREIRA, 2018).

No caso do Programa Pará Rural, através da indução de ideias e prescrição de modelos e estratégias para o desenvolvimento rural o Banco Mundial adotou o formato de programa de combate à pobreza rural (PCPR) e estruturou metas e objetivos audaciosos, sem observar as particularidades locais, as dificuldades geográficas, o cenário político e a capacidade de execução do estado. Anos após a finalização, o governo paga a dívida em dólar com valores maiores do que os pactuados originalmente (em razão da variação cambial), em detrimento aos resultados que se apresentaram consideravelmente menores do que se esperava.

Conforme o Contrato de Empréstimo, o acordo celebrado pelo Governo do Estado com o Banco Mundial, em 07 de dezembro de 2007, previa a disponibilização de US\$ 60 milhões para realização do Programa Pará Rural. As amortizações do empréstimo estavam programadas para terem início em 2012 com término previsto em 2023, a serem pagos em 15 de maio e de setembro de cada ano (WORLD BANK, 2007). É importante destacar que na data em que o acordo foi celebrado, 1 dólar correspondia a 1,73 reais.

Na prática, esses valores foram substancialmente reduzidos, como já relatado anteriormente neste trabalho, o que fez com que do empréstimo do Banco Mundial, de US\$ 60,0 milhões fossem desembolsados US\$ 35,11 milhões. O Quadro 4, elaborado com base no Balanço Geral do Estado Pará, detalha todas as emissões (saques do empréstimo) realizadas pelo governo do estado ao longo do programa, em real (conforme são disponibilizadas no site da SEFA/Balanço Geral do Estado) e a conversão em dólar. Para efeito de análise, o valor do dólar utilizado para conversão neste trabalho será o cotado no dia 31 de dezembro de cada ano.



Quadro 4: Saques do empréstimo realizados pelos Governo do Pará

Exercício	Saques R\$	Dólar	Saques US\$
2008	R\$ 6.594.692,00	2,33	US\$ 2.830.339,91
2009	R\$ 3.531.875,00	1,74	US\$ 2.029.813,22
2010	R\$ 17.374.032,94	1,66	US\$ 10.466.284,90
2011	R\$ 6.619.055,61	1,87	US\$ 3.539.601,93
2012	R\$ 331.182,00	2,04	US\$ 162.344,12
2013	R\$ 16.303.828,23	2,34	US\$ 6.967.447,96
2014	R\$ 17.372.195,67	2,65	US\$ 6.555.545,54
<b>Total</b>	<b>R\$ 68.126.861,45</b>		<b>US\$ 32.551.377,58</b>

Fonte: Elaboração das autoras, com base nos Balanços Gerais do Estado.

Quanto ao pagamento do empréstimo, o Balanço Geral do Estado aponta que as amortizações iniciaram no ano de 2012 e há dados disponíveis até 2020. O Quadro 5 demonstra as

amortizações realizadas anualmente pelo Governo do Pará junto ao Banco Mundial, nesse período.

Quadro 5: Amortizações do empréstimo - Governo do Estado do Pará

Exercício	Amortizações R\$	Dólar	Amortizações US\$
2012	R\$ 3.327.602,72	2,04	US\$ 1.631.177,80
2013	R\$ 5.210.981,98	2,34	US\$ 2.226.915,38
2014	R\$ 6.031.618,02	2,65	US\$ 2.276.082,27
2015	R\$ 10.889.836,10	3,90	US\$ 2.792.265,67
2016	R\$ 10.970.794,71	3,25	US\$ 3.375.629,14
2017	R\$ 10.206.202,02	3,30	US\$ 3.092.788,49
2018	R\$ 11.664.004,27	3,87	US\$ 3.013.954,59
2019	R\$ 12.975.867,66	4,03	US\$ 3.219.818,28
2020	R\$ 18.042.483,96	5,19	US\$ 3.476.393,82
<b>Total</b>	<b>R\$ 89.319.391,44</b>		<b>US\$ 25.105.025,44</b>

Fonte: Elaboração das autoras, com base nos Balanços Gerais do Estado.

Nota-se que as variações do câmbio tornaram o empréstimo ainda mais oneroso, pois a desvalorização cambial fez com que a dívida se tornasse quase três vezes maior que inicialmente previsto, levando o governo estadual a direcionar ao pagamento do empréstimo recursos além do planejado, que poderiam ser utilizados para o bem-estar da população. A principal contradição se dá ao observar que o estado se endividou até três vezes mais do que planejado e os resultados apontam que ele executou apenas aproximadamente um terço da quantidade de PIPs inicialmente previstos.

Na ocasião da elaboração dos relatórios e finalização dos programas, a maioria dos PIPs não teve tempo suficiente para lançar e consolidar operações produtivas, em termos de sua gestão, distribuição e marketing. Em vários casos, em março de 2015, as instalações ainda aguardavam equipamentos ou treinamentos. Da mesma forma, para muitas das associações, a falta de experiência na atividade financiada ameaçava sua sustentabilidade. A necessidade de obter capital de

giro de curto prazo para o fluxo de caixa financeiro era uma grande restrição com um impacto potencialmente sério sobre os esforços para a manutenção das operações (WORLD BANK, 2015).

Ao tratar sobre capacidade estatal, Gomide e Pereira (2018) dividem o conceito em duas dimensões: a) burocrática, que está associada aos critérios de eficiência e coerência nas ações governamentais e envolve profissionalização, autonomia e coordenação; e b) relacional, que envolve os critérios de legitimidade e transparência, ou seja, a relação das burocracias com os grupos sociais locais, articulação e diálogo com outros atores. Ao analisar projetos de infraestrutura, os autores afirmam que a capacidade burocrática é atributo essencial, tendo impacto direto no tempo e recursos empregados na execução (GOMIDE; PEREIRA, 2018).

No caso analisado neste artigo fica evidenciado que a capacidade estatal sob o aspecto da capacidade administrativa da burocracia do governo do estado na execução do programa

Pará Rural culminou em baixa eficiência e, conseqüentemente, baixo desempenho, tendo em vista que atingiu apenas 11% da meta do número de famílias previsto inicialmente, utilizou apenas 43% dos recursos previstos e, ainda assim, gerou uma dívida quase três vezes maior que a contratada, em função das variações cambiais.

## Autonomia política

A seguir será analisada a autonomia política a partir do resgate histórico das trocas de governo ocorridas durante o período de execução do Pará Rural e explicado como se constitui a equipe técnica que gerenciou os recursos do empréstimo. Neste capítulo também iremos discorrer acerca de corrupção, conforme os casos relatados nos documentos técnicos do programa.

### *Trocas de governo e equipe*

O Programa Pará Rural começou a ser concebido no ano de 2005, quando foram definidos os seus conceitos e estrutura, tendo sido oficialmente aprovado no ano de 2006, período em que o estado do Pará era governado por Simão Jatene, do PSDB. Apesar da dimensão do programa ter sido definida nesse primeiro momento, o acordo de empréstimo foi assinado somente em 2007, no governo de Ana Júlia Carepa, do PT.

É importante destacar que o governo que negociou inicialmente com o Banco Mundial perdeu as eleições estaduais e, em 2007, o governo que assinou o acordo assume a responsabilidade de executar um programa cujas estruturas iniciais haviam sido definidas por seu antecessor. Posteriormente, no ano de 2011, o governador responsável pelas primeiras negociações com o Banco Mundial assume novamente a gestão do estado, o que gerou uma nova reestruturação no programa em 2013. O cenário de sucessivas trocas políticas se refletiu nas diversas adequações feitas ao longo do tempo e, conseqüentemente, no seu baixo desempenho.

A autonomia é um aspecto de grande relevância no debate sobre capacidade estatal. Bersch, Praça e Taylor (2017) argumentam que a quantidade de nomeados políticos em cargos de assessoria reflete o grau de politização geral. Já Gomide e Pereira (2018) relacionam o vínculo com a administração (se o servidor é efetivo ou não) à percepção dos burocratas sobre a interferência política nas suas rotinas de trabalho. Para os autores, a estabilidade representa um indicador importante da autonomia por permitir que o burocrata tome decisões sem correr o risco de ameaças de demissões. "A alta frequência de interferência política nas rotinas de trabalho pode evidenciar uma subordinação dos burocratas aos interesses políticos, em detrimento da racionalidade técnica nos processos decisórios" (GOMIDE; PEREIRA, 2018, p. 947).

No caso do Pará Rural, a administração e gerenciamento do programa ficou a cargo do denominado componente D, que financiou a instalação do Núcleo de Gerenciamento do Programa

(NGPR), criado como ordenador de despesas através de ato da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (Lei n.º 6.797, de 16 de novembro de 2005). Vinculado inicialmente à estrutura da Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos, o NGPR tinha como incumbência administrar e coordenar as atividades dos demais componentes e supervisionar os processos de preparação e execução das atividades relacionadas a estudos de viabilidade, seleção de ambientes prioritários, licitações, desembolsos, contabilidade, acompanhamento, monitoria e avaliação (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2014).

Para exercer o seu papel de gerenciador e coordenador, o NGPR foi dotado de cargos comissionados do Governo do Estado do Pará, denominados de cargos de Direção e Avaliação Superior (DAS), que totalizavam 100% da equipe. No ano de 2013, o NGPR contava com aproximadamente 40 funcionários comissionados responsáveis pelas aquisições para projetos de investimento produtivo, apoio às aquisições dos outros componentes, desembolso, contabilidade, monitoramento e avaliação de projetos.

De acordo com World Bank (2015), entre os principais fatores que colaboraram para que o desempenho do NGPR fosse insatisfatório encontram-se a alta rotatividade gerencial, de pessoal e político/institucional. Estes fatores se apresentaram como uma série de substituições na equipe, o que contribuiu para que o conhecimento sobre as normas e diretrizes do programa não perdurasse.

Ao abordar a despolitização para a racionalização da tomada de decisões sobre infraestrutura, Wegrich e Hammerschmid (2017) alegam que política é construir consensos ou maiorias à luz de diversos interesses, valores e percepções sobre um mesmo assunto. No entanto, no campo de formulação de políticas públicas, a influência política não será facilmente retirada quando as decisões forem sobre quem recebe o quê e quando. Logo, os governos necessitam de ferramentas e instituições capazes de basilar uma boa tomada de decisão. O modelo ideal seria a combinação da independência da influência política e o uso de ferramentas analíticas, como a análise de custo-benefício, capazes de separar a tomada de decisão de infraestrutura de uma tomada de decisão politizada que segue a lógica da política eleitoral e partidária (WEGRICH; HAMMERSCHMID, 2017).

### *Corrupção*

Nos anos de 2013 e 2014 o Banco Mundial recebeu denúncias de corrupção e fraude contra o NGPR. O Relatório de Conclusão aponta que as denúncias, apesar de comprovadamente verdadeiras, não foram levadas em consideração pela Banco Mundial, que optou por seguir com a finalização, se mostrando omisso diante desse caso, assim como foi ao longo de todo o programa que passou por missões periódicas de acompanhamento do Banco Mundial.

Ao avaliar o desempenho do Banco Mundial, a auditoria independente que elaborou o Relatório de Conclusão afirmou que o projeto, sendo a primeira e única operação do

Banco no Pará, um estado com uma vasta e complexa área e problemas (tais como pobreza rural, grupos étnicos vulneráveis e questões de gestão de recursos naturais), foi ambicioso, difícil de lançar e executar, especialmente em função do clima político em constante mudança. Ainda de acordo com o Relatório de Conclusão, a avaliação ignorou lições regionais e globais extraídas da experiência do banco (particularmente, lições de Projeto Orientado à Demanda Comunitária do Nordeste do Brasil, sobre organizações de produtores, formação de capital social e governança, atividades de geração de renda produtiva) (WORLD BANK, 2016).

Por outro lado, a missão do Banco Mundial realizada no Pará no final de março de 2015 apontou que até aquela data, o Componente A havia desembolsado US\$ 2,7 milhões em PIPs que não foram finalizados (WORLD BANK, 2015). Tal afirmação demonstra que quase 3 milhões de dólares foram investidos em projetos que, por motivos não esclarecidos, não foram concluídos, o que demonstra dúvida quanto a aplicação dos recursos já que os relatórios apontam somente a descrição dos 41 PIPs executados.

## Múltiplos atores

A noção de governança aliada ao aspecto relacional abordado nos estudos de capacidade estatal refere-se ao envolvimento de grupos sociais na realização de políticas públicas, na busca de maior transparência e legitimidade. Trata-se da interrelação entre os atores e, em razão disso, este estudo optou por relatar brevemente a influência do papel das comunidades e do Banco Mundial nos resultados apresentados.

### Comunidade

Muitos subprojetos de investimento foram preparados por técnicos consultores sem grande interação com as associações beneficiárias, que não participaram ativamente da construção do projeto. Além disso, diversas associações existiam apenas no papel ou para outros interesses. Na opinião dos técnicos do NGPR que auxiliaram a missão do Banco Mundial em 2015, cerca de 90% dos 41 PIPs financiaram atividades com as quais a associação tinha pouca ou nenhuma experiência, o que desencadeou múltiplos problemas no projeto, especialmente nas áreas de engenharia e aquisições, ocasionando grandes atrasos, mal-entendidos e em número significativo de casos, paralisia e ou até falência do empreendimento (WORLD BANK, 2015).

De acordo com World Bank (2015), a participação das comunidades na construção das ações do Pará Rural foi baixa, em função de fraca supervisão do NGPR e má governança, o que se refletiu em muitos projetos que não expressavam a realidade local. A ausência de um desenho institucional que estabelecesse um formato mais participativo para o programa e a baixa capacidade técnica da equipe do Pará Rural resultaram

em benefícios reduzidos, especialmente no que se refere à troca de conhecimentos.

## Banco Mundial

Com o passar dos anos, o Pará Rural apresentou problemas de execução que o impediram de cumprir com as metas pré-acordadas. Por outro lado, mesmo com o acompanhamento periódico do Banco Mundial, por meio das denominadas missões que ocorreram periodicamente (um tipo de acompanhamento comum a mutuários de acordos de empréstimo), o programa apresentou um desempenho muito aquém do esperado, o que culminou na reestruturação em 2013, com o aval do BM que reduziu drasticamente os indicadores de resultado.

O acompanhamento por parte do Banco Mundial realizado através de missões ao Pará foi materializado em dezesseis Relatórios de Implementação e Supervisão (Implementation and Supervision Reports - ISR), conforme descrito no documento Implementation Completion and Results Report (Relatório de Conclusão e Resultados) [não estão listados na documentação analisada]. Ao longo de sete anos, no entanto, também não foi capaz de se refletir em resultados positivos para o programa.

O Quadro 6 demonstra os períodos em que as missões de implementação e supervisão foram realizadas, bem como a avaliação do desenvolvimento dos objetivos do projeto (DO) e implementação do progresso (IP) (WORLD BANK, 2015). Nota-se que, apesar do Pará Rural ser classificado como moderadamente satisfatório por 4 anos seguidos, no período de 2008 a 2011, os desembolsos continuaram sendo realizados de uma maneira crescente, finalizando com uma avaliação moderadamente insatisfatória. Ainda de acordo com o Relatório de Conclusão e Resultados da Implementação, nas classificações detalhadas do desempenho do banco e do mutuário, o governo do estado foi avaliado como moderadamente insatisfatório, assim como a qualidade da supervisão também. O desempenho geral foi considerado insatisfatório.

Quadro 5: Amortizações do empréstimo – Governo do Estado do Pará

Nº	Data ISR arquivado	Desenvolvimento de objetivos – DO	Implementação do Progresso – IP	Desembolso (US\$ milhões)
01	29/03/2007	Satisfatório	Satisfatório	0,0
02	15/10/2007	Satisfatório	Satisfatório	0,0
03	28/11/2007	Satisfatório	Satisfatório	0,0
04	17/06/2008	Moderadamente Satisfatório	Moderadamente Satisfatório	3,86
05	21/12/2008	Moderadamente Satisfatório	Moderadamente Satisfatório	3,86
06	16/05/2009	Moderadamente Satisfatório	Moderadamente Satisfatório	3,86
07	30/12/2009	Moderadamente Satisfatório	Moderadamente Satisfatório	5,77
08	07/05/2010	Moderadamente Satisfatório	Moderadamente Satisfatório	8,80
09	28/02/2011	Moderadamente Satisfatório	Moderadamente Satisfatório	15,73
10	07/08/2011	Moderadamente Satisfatório	Moderadamente Satisfatório	19,92
11	22/04/2012	Moderadamente Satisfatório	Moderadamente Insatisfatório	19,92
12	07/12/2012	Moderadamente Insatisfatório	Moderadamente Insatisfatório	19,92
13	19/06/2023	Moderadamente Insatisfatório	Moderadamente Insatisfatório	28,05
14	22/12/2013	Moderadamente Satisfatório	Moderadamente Satisfatório	28,05
15	06/07/2014	Moderadamente Satisfatório	Moderadamente Insatisfatório	30,14
16	27/12/2014	Moderadamente Insatisfatório	Moderadamente Insatisfatório	35,34

Fonte: Elaboração das autoras, com base nos Balanços Gerais do Estado.

De acordo com o Manual de Desembolso, cabia ao Banco Mundial a supervisão, verificando periodicamente se o projeto estava sendo adequadamente executado e se os objetivos do empréstimo seriam alcançados (WORLD BANK, 1993). A quantidade de missões realizadas no Pará demonstra que o Banco Mundial sempre esteve ciente das dificuldades enfrentadas, no entanto, os baixos resultados não foram suficientes para que fossem tomadas medidas e o empréstimo seguiu com desembolsos. A relação do Banco Mundial com o governo do estado se assemelhou a qualquer outra instituição financeira, focada no pagamento da dívida por parte do mutuário e não na forma como o recurso é aplicado. [O tema remete à chamada "cultura da aprovação", predominante no Banco Mundial, como mostra Pereira (2010).

## Conclusão

O presente trabalho reforça a necessidade de estudos mais aprofundados da capacidade estatal e governança. O alinhamento do arcabouço teórico as especificidades do programa

estudado culminaram em um quadro de análise que aponta para a capacidade técnico-administrativa, autonomia política e a relação entre múltiplos atores como os pontos focais do estudo. A análise do Programa Pará Rural demonstrou que problemas relacionados à alta interferência política, somados à pouca capacidade técnica, geraram resultados aquém do esperado. Além disso, a estrutura de governança não foi capaz de estabelecer parcerias que, de fato, promovessem o desenvolvimento e aperfeiçoassem as capacidades institucionais, políticas e técnico-administrativas.

O Banco Mundial e o Governo do Estado do Pará negligenciaram os problemas encontrados ao longo da execução do programa, o que culminou no desempenho insatisfatório e totalmente abaixo das expectativas, incapaz de gerar uma mudança significativa e potencializadora na estrutura rural para pequenos produtores no Pará.

Os problemas de execução, além de ineficiências operacionais e administrativas significativas, contribuíram para que a data de fechamento fosse prorrogada para superar o baixo desempenho antes da reestruturação e dar tempo para concluir os PIPs. Ainda assim, os relatórios de conclusão

apontam que na finalização do programa, a maioria dos PIPs não teve tempo suficiente para lançar e consolidar operações produtivas. A ausência de acompanhamento "a posteriori" pelo Banco Mundial impossibilita a avaliação dos resultados dos PIPs executados. Para futuras pesquisas sugere-se uma avaliação dos resultados nos projetos apoiados pelo Pará Rural após a conclusão da implementação.

A má aplicação dos recursos é evidente quando observado que quase 3 milhões de dólares foram investidos em projetos que, por motivos não esclarecidos, não foram finalizados, sem qualquer justificativa. O programa terminou deixando ao Governo do Estado do Pará uma dívida em dólar sujeita a variações cambiais, sem que houvesse uma redução significativa na pobreza rural do Pará, demonstrando um claro exemplo de desperdício de recursos.

O estudo também demonstrou que o Banco Mundial pautou programas de governo e o orçamento estadual ao oferecer linhas de financiamento alinhadas à sua própria agenda de política global, fundada em um modelo neoliberal. A exigência de contrapartida para o empréstimo induziu mudanças na destinação do gasto público, fazendo com que o estado alocasse recursos em linhas específicas, como no caso em questão no combate à pobreza rural. No entanto, apesar de alinhar que dispunha de acompanhamento técnico, o que se viu foi que a atuação do Banco Mundial se deu como qualquer outra instituição financeira, preocupada com o pagamento da dívida e não com a correta aplicação do recurso emprestado.

Recomenda-se que pesquisas futuras analisem os resultados de projetos oriundos de financiamentos internacionais que geram para os governos empréstimos com valores definidos em moedas estrangeiras e sujeitos à variação cambial. Deve-se observar não somente os resultados, mas também os procedimentos operacionais que refletem a capacidade estatal e a forma como a governança é estabelecida.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12196>

EUCLYDES, F.; MACEDO, A. S.; MACEDO, S. V.; VALADARES, J. L. Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação. *Revista de Administração Pública*, v. 56, p. 163-175, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220210203>

EZZAMEL, M.; REED, M. Governance: A code of multiple colours. *Human Relations*, v. 61, n. 5, p. 597-615, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1177/0018726708092316>

FLICK, U. Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso Editora, 2012.

FUKUYAMA, F. What is Governance? *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12035>.

GOMIDE, A. Á.; PEREIRA, A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 935-955, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170006>

HUFTY, M. Investigating policy process: the Governance Analytical Framework (GAF). In: Wiesmann U, Hurni H, editors. *Research for sustainable development: foundations, experiences, and perspectives*. Berna: Geographica Bernensia, 2011. p. 403-24.

JANNUZZI, P. M. Estatísticas públicas e o combate à fome e à pobreza: afinidades eletivas que fizeram diferença nos resultados da ação governamental. In: KOGA, N. M.; PALOTTI, P. L. M.; MELLO, J.; PINHEIRO, M. M. S. (org.). *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. v. 1. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022, p. 495-520.

MATTHEWS F. Governance and state capacity. In: LEVI-FAUR, D. (ed). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0020>

GOVERNO DO ESTADO PARÁ. Programa de Redução da Pobreza e Gestão dos Recursos Naturais do Pará. Manual Operacional - Volume I Concepção e Implementação do Programa. Belém, 2014.

PEREIRA, J. M. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, p. 2187-2196, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.08022018>

PEREIRA, J. M. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do combate à pobreza. *Topoi - Revista de História*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 260-282, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/2237-101X011021014>

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 121-143, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. *Qualitas Revista Eletrônica*, v. 16, n. 1, 2015.



VIEIRA, F. L. R. O Banco Mundial e o combate à pobreza no Nordeste: o caso da Paraíba. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 113-129, 2 abr. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792008000100009>

WEGRICH, K.; HAMMERSCHMID, G. Infrastructure governance as political choice. In: WEGRICH, Kai; KOSTKA, Genia; HAMMERSCHMID, Gerhard (ed.). The governance of infrastructure. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 21-42.

WORLD BANK. Implementation Completion Report Review (Report ICRR14934). World Bank, 2016. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/261751473929845748/brazil-para-integrated-rural-development-project>. Acesso em: 22 nov. 2021.

WORLD BANK. Implementation Completion and Results Report (Report ICR3259). World Bank, 2015. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/669581467997634779/brazil-para-integrated-rural-development-project>. Acesso em: 22 nov. 2021.

WORLD BANK. Restructuring paper of Para Integrated Rural Development Project (Report no: 77280-BR). World Bank, 2013. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/document-detail/P082651?type=projects>. Acesso em: 25 jan. 2022.

WORLD BANK. Loan Agreement (Pará Integrated Rural Development Project – Pará Rural). World Bank, 2007. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/493421468014435394/pdf/L74140BR0CONFORMED.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

WORLD BANK. Project Appraisal Document (PAD). Report No: 37717. World Bank, 2006. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/619591468231894390/pdf/37717.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

WORLD BANK. Manual de desembolsos. Belém: World Bank, 1993.