



Centro Universitário de Brasília – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais  
Graduação em Relações Internacionais

MARIANA RODRIGUES DE PAIVA

**A COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA ENTRE O BANCO  
MUNDIAL E O GOVERNO BRASILEIRO PARA A PRIMEIRA FASE  
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Brasília

2013

MARIANA RODRIGUES DE PAIVA

**A COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA ENTRE O BANCO  
MUNDIAL E O GOVERNO BRASILEIRO PARA A PRIMEIRA FASE  
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Monografia apresentada para a obtenção de  
graduação em Relações Internacionais pela  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do  
Centro Universitário de Brasília.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Raquel Boing Marinucci.

Brasília

2013

MARIANA RODRIGUES DE PAIVA

**A COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA ENTRE O BANCO  
MUNDIAL E O GOVERNO BRASILEIRO PARA A PRIMEIRA FASE  
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof<sup>a</sup> Raquel Boing Marinucci  
Orientadora

---

Prof<sup>o</sup> Cláudio Tadeu Cardoso Fernandes  
Examinador

---

Prof<sup>o</sup> João Paulo Santos Araujo  
Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus pela força concedida nos momentos difíceis.

A toda minha família, em especial aos meus pais pelo exemplo de vida, força de vontade e principalmente pelos valores os quais considero a maior herança.

Aos profissionais do curso de relações internacionais do UniCEUB que sempre me trataram com carinho, em especial a professora Raquel pela dedicação e profissionalismo durante a orientação de todo trabalho, e a coordenadora do curso, professora Renata, que me apoiou na luta de tornar o sonho do meu intercâmbio realidade.

Aos meus amigos, em especial a Nara, minha irmã do coração por estar ao meu lado nos momentos de alegria e de tristeza, sempre me apoiando quando mais precisei.

E por último, mas não menos importante, gostaria de agradecer ao Bruno por todo apoio e companheirismo durante essa etapa da minha vida.

## RESUMO

O presente trabalho analisa as Instituições Financeiras Internacionais, tendo como referencial teórico a teoria liberal e a teoria crítica. Discute o problema da desigualdade de distribuição de renda, apresentando a cooperação internacional como um importante aliado no combate à pobreza. Além disso, avalia os impactos do Programa Bolsa Família no Brasil, seus pontos positivos e negativos, e o que poderia ser acrescentado para uma melhor implementação do programa. Finalmente, discute a influência da cooperação técnica e financeira exercida pelas instituições financeiras internacionais, nesse caso específico, o Banco Mundial, para fortalecer a capacidade de gestão do governo brasileiro. Nesse sentido, busca avaliar de que forma este organismo pôde contribuir para que a primeira fase do Programa Bolsa Família (2004-2009), pudesse atingir objetivos mais amplos no que diz respeito à redução da pobreza e da desigualdade de renda no país.

Palavras Chave:

Pobreza, Programa Bolsa Família, Banco Mundial, Cooperação Internacional.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the International Financial Institutions, having the liberal theory and the critical theory as theoretical reference. Discusses the problem of inequality of income distribution, presenting the international cooperation as an important ally in the fight against poverty. Moreover, assesses the impacts of the Bolsa Família Program in Brazil, its positives and negatives points, and what could be added to a better implementation of the program. Finally, it discusses the influence of technical and financial cooperation that international financial institutions, in this particular case, the World Bank, to strengthen the management capacity of the Brazilian government. In this sense, evaluates how this organism could contribute for the first phase of the Bolsa Família Program (2004-2009) to achieve broader goals regarding poverty and income inequality reduction in the country.

Key Words:

Poverty, Bolsa Família Program, World Bank, International Cooperation.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

APL	Programa de Empréstimo Adaptável (Adaptable Program Lending)
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PBF	Programa Bolsa Família
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PTRs	Programas de Transferência de Renda

## FIGURAS

Figura 1 - Champagne-Glass Distribution.....	23
Figura 2 - Programas de Transferência de Renda ao redor do mundo, 1997 e 2008. ....	32
Figura 3 - Total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – Brasil 2004-2013 ....	35
Figura 4 - Hiato médio da Extrema Pobreza dos beneficiários do PBF.....	36
Figura 5 - Gasto total do governo federal com o PBF – Brasil 2004/2012.....	37



## **TABELAS**

Tabela 1 – Critérios para medir a magnitude da pobreza .....	20
Tabela 2 – Condicionalidades para participar do Programa Bolsa Família .....	34
Tabela 3 – Compromissos legais do APL 1 .....	43

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1.INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAS E AS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	11
1.1.Teoria liberal e teoria crítica - Conceitos divergentes dentro do cenário internacional .....	11
1.2.Instituições Financeiras Internacionais.....	15
2.POBREZA.....	20
2.1.Pobreza no mundo e a globalização .....	22
2.2.Capital social, sociedade civil e o Banco Mundial.....	24
2.3.Cooperação Internacional .....	27
2.4.Cooperação Sul-Sul .....	29
3.PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA.....	31
3.1.Programa Bolsa Família – O exemplo do Brasil .....	33
3.2.Prós .....	36
3.3.Contras .....	38
3.4 O Banco Mundial e o Bolsa Família .....	42
CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS .....	50

## INTRODUÇÃO

A questão da pobreza tem sido discutida na agenda política brasileira há muitos anos, mas muitos projetos ficaram somente no papel, não tendo contribuído para solucionar um dos maiores problemas encontrados no país: a desigual distribuição de renda. No entanto, tem-se observado nos últimos anos, uma grande mudança no que diz respeito a essa questão. O Brasil passa por uma situação jamais antes vista, com ascensão recorde das camadas de baixa renda da população, o que causa um grande impacto econômico e social no país.

Um dos responsáveis para essa ascensão das classes mais pobres é o Programa Bolsa Família, que tem chamado a atenção de instituições internacionais, como o Banco Mundial, como mecanismo para ajudar a solucionar o problema da pobreza no mundo. Diante deste cenário, o Banco Mundial busca ser um dos facilitadores para uma melhor aplicabilidade do Programa Bolsa Família no Brasil.

O objetivo geral deste trabalho é analisar como o Banco Mundial, por meio da cooperação técnica e financeira, tem contribuído para ajudar o Programa a superar dificuldades e atingir metas ainda maiores.

Objetivos específicos:

1. Compreender o papel das instituições financeiras internacionais (nesse caso específico, o Banco Mundial), e analisar a perspectiva de duas teorias das Relações Internacionais – Teoria liberal e teoria crítica, no que diz respeito à cooperação internacional;
2. Analisar o problema da pobreza – os diferentes métodos utilizados pelos organismos internacionais para mensurar a pobreza, além de verificar os mecanismos que podem ajudar a reduzir os índices de pobreza no mundo, como a cooperação internacional e uma maior interação da sociedade civil com o governo e com as instituições financeiras internacionais;
3. Discutir a ascensão dos grupos de baixa renda no Brasil a partir dos programas de distribuição de renda – nesse caso específico, o Programa Bolsa Família. Analisar os impactos do Programa, bem como seus pontos fracos, na tentativa de identificar o que mudou na realidade dos beneficiários e o que poderia ser acrescentado;
4. Analisar como o Banco Mundial pode, por meio de suas experiências, ajudar a encontrar alternativas para uma melhor aplicabilidade do PBF e, finalmente, analisar se a cooperação do Banco Mundial de fato contribuiu para que o governo brasileiro atingisse

patamares ainda maiores em relação aos objetivos de acabar com a pobreza e a miséria no Brasil.

Quanto à metodologia, a pesquisa é feita principalmente em torno de relatórios e estudos do Banco Mundial, além de manuais operacionais e artigos de diferentes órgãos do governo brasileiro, em especial do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), órgão do governo brasileiro responsável pela administração do Programa Bolsa Família.

# **1 INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS E AS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Este capítulo apresenta de forma sucinta a influência das instituições financeiras internacionais no cenário internacional, uma vez que tem sido cada vez mais comum a participação dessas entidades na criação de investimentos dentro dos países em desenvolvimento, visando erradicar a pobreza. Mas antes disso, é necessário analisar o que duas diferentes teorias das relações internacionais têm a dizer sobre essas instituições, tendo em vista chegar a uma possível conclusão dos reais interesses dos investimentos de uma instituição financeira como o Banco Mundial em um país que há pouco tempo passou do status de devedor para credor. Dessa forma, pretende-se estudar o que a teoria liberal e a teoria crítica têm a dizer a respeito destes organismos.

## **1.1 Teoria liberal e teoria crítica - Conceitos divergentes dentro do cenário internacional**

Há décadas vem acontecendo um debate a respeito da real finalidade dos atores que foram surgindo dentro do cenário internacional. Dentre esses atores, estão as instituições financeiras internacionais. A análise sobre os investimentos dessas instituições, no caso o Banco Mundial, pode ser feita sob diferentes perspectivas. É importante que se englobe vertentes variadas para entender os reais interesses dos investimentos financeiros dessa instituição.

O contexto internacional tem sido caracterizado há muitos anos como uma arena de conflitos entre Estados para obter o tão almejado poder e, desta forma, foram considerados por muito tempo como os únicos atores relevantes. Com o passar do tempo novas teorias foram surgindo, colocando em destaque novos atores no cenário internacional. Em 1977, em *Power and Interdependence*, os liberalistas Robert O. Keohane e Joseph S. Nye apresentaram a teoria da interdependência complexa, que afirma que os Estados não são mais os únicos atores do sistema internacional, embora ainda sejam as “principais unidades dentro do sistema político internacional.”<sup>1</sup> Os autores afirmam que a essência da política mundial está mudando

---

<sup>1</sup> KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Cap. 1 – Interdependence in World Politics. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 2001. P. 18.

e que estamos entrando em uma nova era - o mundo está interdependente em diferentes aspectos. Eles afirmam que outros atores, como as organizações internacionais (o que engloba as instituições financeiras internacionais), também emergiram dentro do cenário mundial e devem ser tratados como atores relevantes, uma vez que estes atores visam estabilizar o cenário internacional.

Dessa forma, o mundo globalizado em que estamos inseridos segue em grande parte a concepção de Keohane e Nye. Os países se deram conta de que a inclusão de novos atores no cenário internacional é necessária, podendo assim fazer com que consigam atingir seus interesses econômicos e sociais sem que para isso tenham que recorrer ao uso da força, mas sim ao poder de diferentes maneiras que serão discutidas mais a diante, aumentando desse modo a sua influência e enfrentando da melhor maneira possível os novos desafios impostos ao sistema internacional. Keohane e Nye afirmam que o contexto de interdependência é “caracterizado por efeitos recíprocos entre países e atores em diferentes países”<sup>2</sup>, ou seja, uma situação de reciprocidade entre os diferentes atores que compõem o cenário mundial, mas isso “não garante que as relações que designamos como interdependentes, serão caracterizadas como benefício mútuo.”<sup>3</sup> Ainda assim, tem se tornado cada vez mais comum a interdependência gerada dentro do contexto da globalização, que se dá a partir do número crescente de organizações internacionais.

Segundo Keohane e Nye, essas instituições são relevantes pela influência que podem produzir sobre políticas de cunho governamental, fazendo com que os países em sua grande maioria se tornem sensíveis no que diz respeito a determinados temas. É notável o enfoque dessa corrente e o grau de importância que os autores citados dão no que diz respeito à inserção de novos atores no cenário global. Sendo assim, o Banco Mundial seria para eles mais um importante elemento dentro do sistema, por tratar de questões que atendem as novas necessidades que os Estados por si só não conseguem resolver. Segundo o liberalismo, dentro do contexto de interdependência, esses novos atores devem servir como elemento para levar o desenvolvimento aos países subdesenvolvidos, mesmo que não haja contrapartida dos atores envolvidos nessa interdependência.

Contrária a essa opinião, a Teoria Crítica afirma que, no cenário em que vivemos, essa interdependência existe com interesses embutidos, porque na verdade sempre haverá um Estado querendo se sobressair perante o outro, no caso os países ricos em exploração aos países pobres. Wallerstein descreve que “esse estado de presumida globalização tem sido

---

<sup>2</sup> Op. cit. P.7.

<sup>3</sup> Op. cit. P.9.

celebrado por alguns e lamentado por outros”.<sup>4</sup> Segundo o autor, a atual conjuntura em que vivemos é um engano que nos é imposto por grupos poderosos.

Este sistema-mundo, como todos os sistemas do mundo, é um sistema histórico regido pela lógica singular e um conjunto de regras dentro e através do qual pessoas e grupos lutam uns com os outros em busca de seus interesses e de acordo com os seus valores. (Tradução da autora).<sup>5</sup>

Autor da chamada teoria crítica, Wallerstein desenvolveu um novo modelo de análise da atual situação mundial, caracterizado pela desigualdade, é o denominado sistema mundo, que pode ser representado na forma de uma pirâmide. A base dessa pirâmide é formada pela periferia, que é a situação em que a grande maioria dos Estados se encontra no momento. Servindo como base da pirâmide, a periferia sofre constantemente intervenções impostas pelo centro (países desenvolvidos) sendo, portanto, nações injustiçadas dentro do sistema interestatal. Dentro da periferia estão os Estados que vivem em constante contexto de desigualdade, instabilidade econômica, política e social, dentre outros aspectos. Acima da periferia, estão os Estados da semiperiferia, aqueles que buscam cada vez mais afastar-se da periferia e chegar o mais próximo possível ao nível mais alto da pirâmide, o centro, tendendo a apegar-se politicamente com esses últimos, a espera de uma recompensa. Os Estados semiperiféricos são caracterizados por terem uma economia crescente, ao mesmo tempo em que, na maioria das vezes, a desigualdade social dentro desses Estados também aumenta a cada dia. Finalmente, no topo da pirâmide está o centro, composto pela minoria dos Estados, porém, os que o compõe, são os mais poderosos dentro do sistema capitalista. Esta divisão tem características extremamente opostas as da periferia e, ainda que o centro busque cooperar com a periferia, segundo Wallerstein, toda essa influência caracterizada pela cooperação maquia os reais problemas vividos atualmente, uma vez que os Estados que compõem essa categoria o fazem de forma injusta e corrupta, e que é preciso uma maior ação por parte da sociedade civil, para que abusos não venham a acontecer.

Temos de discutir com nossos amigos, com nossos aliados, com todos os que parecem desejar um mundo mais democrático e igualitário, que tipo de novas estruturas podemos ambicionar, pelo menos em linhas gerais, e que tipo de estratégias podemos usar na intensa e confusa luta inerente a uma importante transição histórica.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> WALLERSTEIN, Immanuel. O declínio do poder americano. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. P. 53.

<sup>5</sup> The Interstate Structure of the Modern World-System in S. Smith et al., International Theory: Positivism and Beyond, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996. P.87.

<sup>6</sup> WALLERSTEIN, Immanuel. O declínio do poder americano. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. P. 52.

O autor acrescenta ainda:

Podemos pensar nessa longa transição como uma enorme luta política entre dois grandes campos: o campo dos que desejam manter os privilégios do atual sistema desigualitário, embora sob formas diferentes, talvez muito diferentes; e o campo dos que gostariam de ver a criação de um sistema histórico significativamente mais democrático e mais igualitário. Contudo, não podemos esperar que os membros do primeiro campo se apresentem dada forma que os descrevi. Afirmarão que são modernizadores, defensores da liberdade e progressistas.<sup>7</sup>

Para Wallerstein a atual divisão sistêmica é ilustrada por uma conjuntura na qual os estados centrais ficam interligados numa situação de constante tensão econômica e militar, disputando o privilégio de explorar não só as áreas periféricas, como também as semiperiféricas. Ao desfrutar do controle sobre maioria dos recursos, com mais da metade da economia mundial em suas mãos, excedentes médicos, alimentares, militares, dentre outros, o centro nega aos Estados de outras divisões, o direito de se desenvolver, promovendo cada vez mais sua elevação em detrimento do retrocesso desses países, aumentando ainda mais a lacuna que separa o mundo dos ricos e dos pobres. Tudo isso demonstra a desigualdade que o mundo se encontra dentro do atual sistema, um sistema de troca desigual, em que as sociedades e seus Estados são forçados a seguir.

A respeito da influência do país mais poderoso do mundo, os Estados Unidos, segundo Wallerstein: “nos conflitos norte-sul, neste momento, os Estados Unidos assumem a liderança como protagonista do norte, em virtude tanto da força militar como do seu grau de influência junto ao FMI e ao Banco Mundial.”<sup>8</sup> Segundo o autor:

A clivagem norte-sul é real e faz parte da estrutura fundamental do mundo capitalista. O norte mantém esta estrutura porque monopoliza os processos produtivos avançados, controla as instituições financeiras mundiais, domina o saber e os meios de comunicação mundiais e, mais importante, tem a força militar.<sup>9</sup>

Para Wallerstein, as instituições internacionais se contradizem ao afirmar que procuram ajudar no desenvolvimento dos Estados mais pobres, pois, segundo ele, o modelo capitalista não permite que todos os Estados se desenvolvam. Assim sendo, a pobreza seria, segundo o autor, produto inevitável no sistema capitalista.

Por fim, segundo Wallerstein, o sistema mundo que pode ser considerado como um mundo em constante competição está em uma profunda crise, afetando, pela primeira vez na

---

<sup>7</sup> Op. cit. P. 76.

<sup>8</sup> Op. cit. P. 286.

<sup>9</sup> Op. cit. P. 287.



história, toda a humanidade e chegará ao fim devido ao caos que causa e que tende a causar ainda mais. Dentro dessa concepção, existem aqueles que torcem pela manutenção do sistema, embora sob formas diferentes, e aqueles que, assim como o próprio autor, defendem a ideia de que um sistema mais justo deve emergir para buscar solucionar os problemas que o sistema capitalista não conseguiu e não conseguirá resolver. Wallerstein afirma que ainda não sabe qual sistema irá substituir o atual, mas chama a atenção para que todos nós participemos dessa nova reestruturação e lutemos por um mundo mais igualitário, pois se não o fizermos, outros farão por nós, o que pode implicar até mesmo em um mundo mais hierárquico do que este em que vivemos nos dias de hoje. “Algo será construído. Se nós não participarmos dessa construção, outros determinarão por nós.” (Tradução da autora).<sup>10</sup>

## **1.2 Instituições Financeiras Internacionais**

O ano de 1945 marcou o fim da Segunda Guerra Mundial, estabelecendo uma nova ordem mundial caracterizada por uma divisão ideológica: de um lado os EUA representando o sistema capitalista, de outro a URSS representando o sistema socialista. O conflito entre essas ideologias tinha como objetivo a determinação de quem dominaria o resto do mundo. Assim, foram criados diferentes mecanismos para assegurar as áreas sobre as quais esses dois sistemas possuíam influência. As estratégias adotadas pelo lado soviético eram de buscar implementar em outros países o sistema socialista. Os capitalistas, por sua vez, se utilizavam de outros meios para exercer sua influência: tratava-se de auxiliar a reconstrução de países destruídos pela guerra. Os EUA passaram a se preocupar então em criar e comandar um conjunto de instituições que pudessem regular o funcionamento do sistema. O marco da institucionalização dessa hegemonia foi, além da criação da ONU, a Convenção de Bretton Woods, realizada em 1944.

Hoje as maiores instituições financeiras a nível mundial são as que surgiram desta convenção, são elas: o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Inicialmente, o objetivo do Banco Mundial era o de reconstruir o continente Europeu devastado pela Segunda Guerra Mundial, com o tempo, os esforços do Banco foram realocados para diferentes áreas, buscando atender as demandas dos países mais pobres com o objetivo de levar desenvolvimento às regiões mais necessitadas. Dentre as instituições

---

<sup>10</sup>Op. cit. P. 106.

financeiras internacionais, o Banco Mundial possui maior destaque neste trabalho. Normalmente existe certa dificuldade em separar as obrigações do FMI e as do Banco Mundial. Pois bem:

O FMI surgiu com o intuito de manter o novo sistema financeiro funcionando, oferecendo empréstimos para os Estados que apresentavam necessidades. Esses empréstimos por sua vez, eram de curto prazo, criados para resolver problemas referentes ao balanço de pagamentos. Porém o FMI sozinho não era suficiente para resolver as dificuldades e problemas que os Estados passavam naquele período. Desse modo, na conferência de Bretton Woods surgiu o BIRD, com o objetivo de financiar o desenvolvimento econômico. Diferente do FMI, o BIRD oferecia empréstimos de longo prazo para financiar projetos de desenvolvimento (...).<sup>11</sup>

As Instituições Financeiras Internacionais são agências que financiam e implementam políticas de cooperação, visando o desenvolvimento de regiões e populações de diferentes partes do mundo com dificuldades econômicas e sociais. A cooperação financeira é concretizada por meio de empréstimos, e os projetos aos quais essas instituições se comprometem geralmente são projetos que englobam as seguintes áreas: infraestrutura, saúde, educação, agricultura, meio ambiente, dentre outras.

As instituições financeiras internacionais (IFIs) são instituições que prestam apoio financeiro (através de doações e empréstimos) para atividades de desenvolvimento econômico e social nos países em desenvolvimento (...). Eles oferecem empréstimos, subvenções e assistência técnica aos governos, bem como empréstimos a empresas privadas que investem em países em desenvolvimento .(Tradução da autora).<sup>12</sup>

Outro importante papel dessas instituições financeiras é o de oferecer assistência técnica e assessoria na área de política econômica. Ou seja, além do financiamento de projetos, essas agências se dedicam a estudos sobre diversos temas de desenvolvimento, além de consultorias, oferecendo *know how* para a adequação de políticas que promovam o desenvolvimento econômico e social. A respeito da instituição financeira a qual este estudo analisa, o Banco Mundial, em seu próprio site oficial, o Banco tem a seguinte descrição:

O Banco Mundial é uma fonte vital de assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento em todo o mundo (...). Oferecemos apoio aos países em

---

<sup>11</sup> PILBEAM, K. International Finance. 1ª Ed. London: Macmillan, 1992. P. 282.

<sup>12</sup> <http://www.greengrants.org/our-community/thematic-advisory-boards/ifi-advisory-board>. Acesso: 12 de setembro de 2013.

desenvolvimento por meio de assessoria política, pesquisa e análise, e assistência técnica. (Tradução da autora).<sup>13</sup>

Apesar do argumento que diz que o papel dessas instituições é o de promover o desenvolvimento, é importante enfatizar os problemas enfrentados pelos países receptores dos empréstimos, em virtude dos financiamentos aos quais devem se comprometer a pagar.

De acordo com o assessor técnico do secretário de assuntos internacionais do ministério do planejamento, orçamento e gestão, Augusto Vidotto, que é um dos responsáveis pela contratação de financiamentos entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o governo brasileiro, é importante lembrar que em diferentes períodos da história, quando o Brasil sofria problemas de dívida externa, a resposta desses bancos sempre foi a de expandir seus financiamentos. A questão é que os empréstimos fornecidos por esses bancos são, em sua grande maioria, de valores extremamente elevados. A princípio isso parece não apresentar problemas, mas empréstimos de valores elevados implicam em maiores serviços de dívida externa a serem pagos, o que muitas vezes obriga os países recorrerem a novos empréstimos, transformando aquilo que deveria ser uma solução em um bolha, trazendo ao país receptor dos empréstimos problemas ainda mais graves.<sup>14</sup>

Além disso, muitos países cometem um erro grave ao depositar total confiança no trabalho do Banco Mundial e de outras instituições internacionais, achando que elas poderão eliminar de forma efetiva todos os problemas econômicos e sociais, dentre eles a pobreza. Não há dúvidas de que o Banco Mundial, por exemplo, tem como uma de suas finalidades ajudar os países em desenvolvimento a eliminar a pobreza, mas ele não consegue fazer isso sozinho. Sendo assim, é preciso se pensar no Banco Mundial e outras instituições, como meio, e não como o fim em si para atingir determinado objetivo. Assim, alguns autores chamam a atenção para a ação dos governos locais e da população para acabar com a pobreza.

É um fato que o Banco Mundial não possa eliminar totalmente a pobreza. Esse papel é geralmente dado às populações locais dos países em desenvolvimento e seus governos (...). Todo mundo que pensa que o Banco Mundial pode resolver o problema da pobreza está errado. A maior parte do trabalho relativo à pobreza resolver só pode ser feito pelo governo ou os cidadãos de um determinado país. (Tradução da autora).<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup><http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>. Acesso: 18 de setembro de 2013.

<sup>14</sup> Entrevista realizada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 21 jun 2011.

<sup>15</sup> DONLAGIC, Dženan; KOZARIC, Amra. Justification of Criticism of the International Financial Institutions. *Economic Annals*, V. LV, N°. 186, 2010. P.127.

Ainda quanto as críticas em relação à essas instituições, questiona-se a falta de transparência dos acordos que, muitas vezes, são assinados de forma secreta, comprometendo a confiabilidade dessas Instituições. Esse ponto em particular, que envolve a questão da corrupção, será melhor analisado no último capítulo deste trabalho.

Outro grande questionamento em relação às Instituições Financeiras Internacionais, é a ausência de democracia dentro dessas agências, principalmente em relação ao peso de voto que cada país membro tem. Esse argumento vai de encontro ao que a teoria crítica contesta em relação a essas Instituições ao afirmar que, sendo os países mais desenvolvidos os maiores detentores de votos nas decisões, isso acaba dando poder e fazendo valer as suas próprias vontades, sendo elas boas ou não para os interesses dos países em desenvolvimento.

Enquanto o Banco Mundial representa 188 países, ele é administrado por um pequeno número de países economicamente poderosos. Esses países (que também oferecem maior parte dos financiamentos da instituição) escolhem a liderança e gerência sênior do Banco Mundial, e assim os seus interesses dominam o banco. (Tradução da autora).<sup>16</sup>

Por parte da sociedade civil, ultimamente se tem notado uma crescente revolta dos ambientalistas em relação às ações das instituições financeiras internacionais pelo fato delas se preocuparem principalmente em financiar obras que melhoram a infraestrutura dos países receptores de ajuda, não levando em consideração o fato de que com isso estão colocando em risco áreas de proteção ambiental, além de povos indígenas e populações locais.

Apesar das críticas apontadas neste capítulo, as instituições financeiras internacionais estão buscando se adaptar às mudanças que vem ocorrendo no cenário internacional. O Banco Mundial, por exemplo, em virtude das pressões sofridas por parte sociedade civil, já decidiu cancelar projetos de infraestrutura em virtude dos danos que os mesmos podem causar ao meio ambiente. Além disso, buscando ser uma organização de cunho mais democrático, em 2010 o Banco Mundial aumentou o poder de voto da China dentro da contagem de voto em suas decisões, em virtude do sua crescente influência econômica no mundo inteiro.

O Banco Mundial reconheceu a crescente influência econômica da China e concordou em elevar o poder de voto de Pequim para trás apenas dos EUA e do Japão, colocando a China acima de um considerável número de potências ocidentais - incluindo Alemanha, França e Grã-Bretanha - dando a outras nações, com

---

<sup>16</sup> Woods, Ngaire. *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*. Ithica, NY: Cornell University Press, 2007. P. 51.

economias emergentes, mais voz sobre a forma como o banco deve operar e emprestar dinheiro. (Tradução da autora).<sup>17</sup>

Além disso, as instituições financeiras internacionais têm saído um pouco mais do segmento cooperação Norte-Sul para dar importância também à modalidade de cooperação Sul-Sul. Prova disso é a criação da *Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza*, criada pelo Banco Mundial em 2013 com o objetivo de levar as experiências de políticas bem sucedidas e que apresentaram nos últimos anos resultados relevantes em relação à diminuição da pobreza, como é o caso do Programa Bolsa Família, para regiões que também sofrem com o mesmo problema.

O Brasil vai sediar a *Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza*, um banco de experiências acumuladas para permitir o estudo e a replicação internacional de políticas públicas e tecnologias sociais bem-sucedidas (...). O programa Bolsa Família foi reconhecido por todos os presentes como o programa base que norteará a criação de outras iniciativas ao redor do mundo.<sup>18</sup>

Por fim, como apresentado neste capítulo, as instituições financeiras internacionais têm como um de seus objetivos levar os países em desenvolvimento ao status de desenvolvidos e promover de diferentes formas o combate à pobreza, enfatizado a necessidade de intervenção, por parte do Estado, em serviços como a educação, saúde, dentre outros. É claro que parte das críticas apontadas neste capítulo em relação a essas instituições possuem algum embasamento. Desse modo, é importante realizar uma verificação mais apurada a respeito das políticas implementadas por essas instituições – nesse caso específico o Banco Mundial - para chegar a uma possível conclusão se as medidas adotadas por ele realmente são tomadas de forma eficiente. Neste trabalho, será utilizado como estudo de caso a cooperação técnica e financeira entre o Banco Mundial e o governo brasileiro para aumentar o alcance das propostas do Programa Bolsa Família (PBF), buscando provar, até que ponto, os projetos propostos pelo Banco Mundial para a Primeira Fase do PBF (2004 a 2009) durante o APL 1 – Programa de Empréstimo Adaptável, foram de encontro aos compromissos firmados pelo Banco.

---

<sup>17</sup> RTHK. <http://www.rthk.org.hk/rthk/news/englishnews/news.htm?main&20100426&56&663699>. Acesso: 10 de setembro de 2013.

<sup>18</sup> IPEA. [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17111](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17111). Acesso: 10 de setembro de 2013.

## 2 POBREZA

A definição do que é pobreza é extremamente complexa. Geralmente, quando se pensa em pobreza, pensa-se na falta de dinheiro. No entanto, a pobreza engloba vários outros problemas. Para o PNUD, a pobreza seria “uma negação das escolhas e oportunidades básicas para o desenvolvimento da vida humana, refletida em vida curta, falta de educação, falta de meios materiais, exclusão e falta de liberdade e dignidade”.<sup>19</sup> Assim, o PNUD classifica a pobreza como um problema multidimensional, podendo ser dividida em 3 grupos: 1. Pobreza material: Ausência de bens materiais; 2. Pobreza intelectual: Falta de acesso à educação e informação; 3. Pobreza social: Ausência de acesso à serviços básicos.<sup>20</sup>

Para medir a magnitude da pobreza, podemos ter como exemplo os conceitos utilizados por 3 Instituições Internacionais diferentes: O PNUD, o Banco Mundial e a CEPAL.

O PNUD utiliza os seguintes critérios:<sup>21</sup>

Tabela 1 – Critérios para medir a magnitude da pobreza

<b>CRITÉRIO DE RENDA</b>	<b>CRITÉRIO DAS NECESSIDADES SOCIAIS</b>
<b>Indigência ou extrema pobreza:</b> Nesta situação encontram-se pessoas que moram em lares cujos rendimentos, se integralmente aplicados à alimentação, não permitem satisfazer as necessidades nutricionais de seus membros.	<b>Índice de Desenvolvimento Humano (IDH):</b> As variáveis utilizadas para indicar as três dimensões que medem o IDH são: a expectativa de vida, o nível educacional e o produto interno bruto (PIB) real <i>per capita</i> .
<b>Pobreza:</b> A linha da pobreza é estabelecida somando as necessidades alimentares, os recursos necessários para satisfazer as necessidades básicas não-	<b>Índice de Pobreza Humana (IPH):</b> As variáveis utilizadas para medir o IPH são: o percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos; o percentual de

<sup>19</sup> ABRAMOVAY, Miriam; ANDRADE, Carla; WAISELFISZ, Júlio Jacobo. Bolsa Escola: Melhoria educacional e redução da pobreza. Brasília: UNESCO, 1998. P. 19.

<sup>20</sup> Op. cit., p. 19.

<sup>21</sup> Op. cit., p. 19-21.

alimentares do grupo familiar.	adultos analfabetos; e o estabelecimento de condições econômicas essenciais para um padrão de vida adequado (pessoas sem acessos a serviços de saúde e água potável e pelo percentual de criança menores de 5 anos com insuficiência de peso).
--------------------------------	--

Fonte: PNUD

Segundo o Banco Mundial, a pobreza pode ser mensurada a partir da equação US\$ 1,25 por dia.<sup>22</sup> Para que um cidadão deixe de ser considerado a baixo da linha da miséria, ele deve obter mais do que esse valor diariamente. Além disso, outros pontos devem ser levados em conta para a ascensão de camada social, como acesso a educação, saúde pública, etc.

Já a CEPAL utiliza um método diferente:

A CEPAL, também utiliza o ‘método de renda’ para estimular as linhas de pobreza, e assim o faz para cada país e zona geográfica, estimando os custos locais da ‘cesta básica’ de alimentos em condições de cobrir as necessidades básicas não-alimentares do grupo familiar. O custo da ‘cesta básica’ constitui a linha de indigência ou pobreza extrema. Estas estimativas são construídas a partir de tabulações especiais das diversas pesquisas de lares nos países latino-americanos.<sup>23</sup>

Devido à complexidade de medir a pobreza de uma forma tão apurada como a CEPAL o faz, a maioria dos relatórios se utiliza do método criado pelo Banco Mundial, de 1,25 dólar diário por pessoa. Sendo assim, o presente trabalho também irá se basear nesta medida, tendo em vista que até mesmo o governo brasileiro se baseia nestes parâmetros, o que não quer dizer que este seja o melhor método, no entanto, ele é, até o momento, o mais viável para se fazer tal pesquisa.

<sup>22</sup>Banco Mundial. Disponível em:

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:22510787~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469382,00.html>. Acesso em 26 mai. 2013.

<sup>23</sup> ABRAMOVAY, Miriam; ANDRADE, Carla; WAISELFISZ, Julio Jacobo. Bolsa Escola: Melhoria educacional e redução da pobreza. Brasília: UNESCO, 1998. P. 24-25.

## 2.1 Pobreza no mundo e a globalização

Em 10 de novembro de 1948, foi assinada a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esta declaração constitui-se de 30 artigos ou declarações sobre os direitos humanos, dos quais são importantes citar:

Artigo XXV.1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

Artigo XXVII. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. (...)

Artigo XXVII 1. Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios. (...)<sup>24</sup>

Mais de 60 anos se passaram desde a assinatura da Declaração, porém, como se sabe, os artigos citados acima são mais sonho do que realidade. Violações a esses direitos, que remetem em grande parte ao problema da pobreza, acontecem a todo momento em várias partes do mundo, o que põe em dúvida a real efetividade dos grandes organismos internacionais em defesa dos direitos humanos.

A pobreza é vista por muitos como um dos maiores desafios da humanidade. Além de não garantir o acesso às necessidades básicas que qualquer ser humano necessita para sobreviver, ela é tida como umas das principais causas de problemas de grandes proporções que afetam a todos - ricos e pobres, como violência, instabilidade política e até mesmo guerras.

Um dos pilares para a existência da pobreza é a desigualdade na distribuição de renda. É evidente que maior parte riqueza mundial está concentrada nas mãos de uma pequena parte da população, mais especificamente populações dos países mais desenvolvidos. A medida *Champagne-Glass Distribution* representa na forma de um copo de champanhe a distribuição da renda mundial.

---

<sup>24</sup> UNIC. Disponível em: [http://unicrio.org.br/img/DeclU\\_D\\_HumanosVersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf). Acesso em 15 jun. 2013.



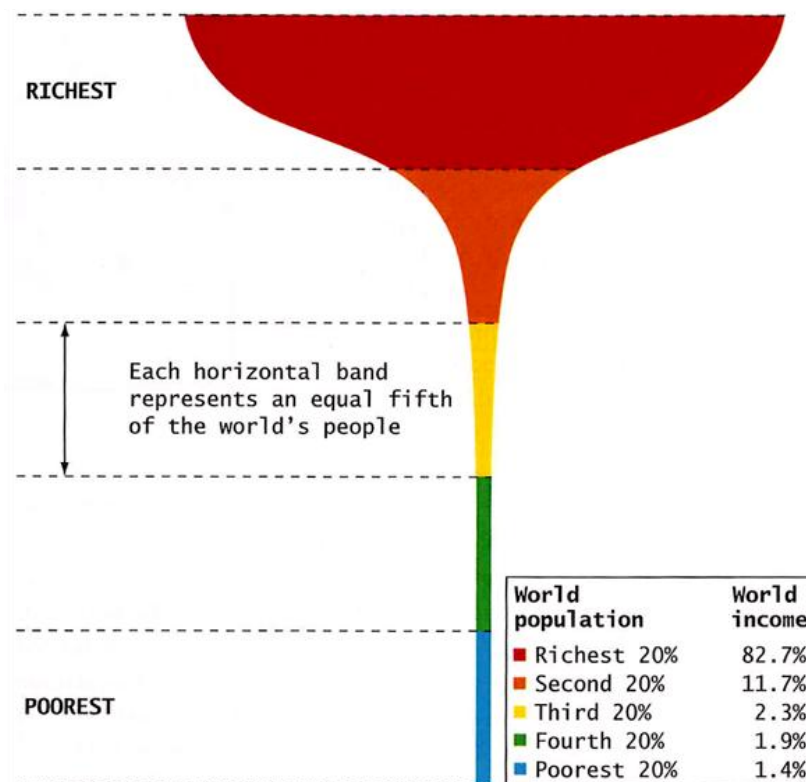


Figura1 – Champagne-Glass Distribution  
 Fonte: Conley, D<sup>25</sup>

Observando a representação dada pelo copo de champanhe, nota-se que a primeira camada em vermelho, representando 20% da população mundial, concentra mais de 80% da riqueza mundial, enquanto as 4 outras camadas juntas, que representa 80% da população mundial, deve conter-se em viver com menos que 20% da riqueza produzida no mundo. Assim, como aponta a citação feita por Abramovay e Andrade, do ex-Presidente do Banco Mundial James Wolfensohn (1997):

Há gente demais que ainda não está usufruindo dos resultados do sucesso (...). A pior tragédia é que o copo está quase totalmente vazio para gente demais. Na verdade, para muitíssima gente este é o pior dos tempos, com enormes disparidades a persistir através das fronteiras e dentro de muitos países. Em muitíssimos países, os 10% mais pobres da população tem menos de 1% da renda, enquanto os 20% mais ricos disfrutam de mais da metade dela. Em muitíssimos países, as crianças são prejudicadas desde o nascimento por causa da má nutrição, do atendimento inadequado de saúde e do acesso inadequado ou total falta de acesso aos programas

<sup>25</sup> Conley, D. Disponível em: <http://thesocietypages.org/graphicsociology/2009/05/27/champagne-glass-distribution-of-wealth/>. Acesso em: 15 jun. 2013.

de desenvolvimento infantil (...). O que vemos no mundo atual é a tragédia da exclusão.<sup>26</sup>

Nesse contexto, a globalização pode ser vista sob dois aspectos, o bom e o ruim, no segundo caso, afirma-se que o sistema de governança tem sido controlado em grande parte por atores poderosos, o que resulta no maior enriquecimento de alguns em detrimento do empobrecimento de outros, porém, é possível afirmar também que certos benefícios vistos nos dias de hoje somente puderam chegar até a sociedade em virtude da globalização e que, quando ela influencia no país a existência de políticas complementares, como programas que promovem desenvolvimento de capital humano, desenvolvimento de infraestrutura, assistência técnica, dentre outros de modo a trazer crescimento para o país, a tendência é que os pobres ganhem com a globalização.

Dentre os benefícios que a globalização pode trazer, temos a questão da cooperação internacional, porém, a cooperação internacional também tem suas falhas - que serão melhor analisadas posteriormente - e quando isso acontece, um importante ator tem o poder de influenciar decisões: a sociedade civil. Diante disso, é importante analisarmos o poder de influência da sociedade civil em cobrar das instituições internacionais e governos, a defesa dos direitos humanos.

## **2.2 Capital social, sociedade civil e o Banco Mundial**

Em função da falta de compromisso dos governos no que diz respeito aos direitos humanos, a sociedade civil tem buscado cada vez mais alternativas que promovam o desenvolvimento e acabem com a pobreza. Um conceito que vem chamando atenção, é o conceito de capital social que é um “fator essencial à emergência da boa sociedade. Ferramenta útil para auxiliar comunidade e governo a resolverem problemas socialmente relevantes”.<sup>27</sup> De modo geral, o capital social seria uma ferramenta para impulsionar o desenvolvimento econômico e social, por meio da capacidade associativa que tem o poder de gerar boas sociedades. Segundo Daraujo:

---

<sup>26</sup> ABRAMOVAY, Miriam; ANDRADE, Carla; WAISELFISZ, Julio Jacobo. Bolsa Escola: Melhoria educacional e redução da pobreza. Brasília: UNESCO, 1998. P. 22-23.

<sup>27</sup> DARAUIJO, Maria Celina. Capital social. Coleção passo-a-passo, 25. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. P. 7-8.

Capital social produz mais confiança e cooperação e, logo, mais prosperidade. Capital social é bom para a economia e conseqüentemente para a sociedade. Isso porque as sociedades fortes não geram apenas mais riqueza, mas também sentimentos de igualdade, justiça e bem comum. O crescimento econômico virá acompanhado de bens sociais, direcionado para o bem das pessoas e não para o aumento da riqueza como um fim em si mesmo”.<sup>28</sup>

Há quem diga que esses pensamentos são utópicos, como os realistas que afirmam que a realidade é que vivemos em um mundo onde o cooperativismo só existe a partir do momento em que existe contrapartida, ou seja, as pessoas só cooperam caso recebam algo em troca. Enquanto essa discussão continua, é cada vez mais importante que a sociedade civil procure se envolver e interagir com o governo e com as instituições internacionais, para cobrar-lhes um mundo senão mais igual, no mínimo mais justo.

A respeito da relação entre Banco Mundial e sociedade civil, entre maio e outubro de 1966, o Banco promoveu reuniões de consulta com diferentes organizações da sociedade civil (OSCs). Dentre os objetivos do Banco durante essas reuniões, cabe destacar: informar às OSCs sobre o Banco Mundial e suas operações no país, ouvir das mesmas as percepções quanto ao Banco, além de “consultá-las sobre como melhorar o diálogo e permitir uma maior colaboração entre o Governo, a Sociedade Civil e o Banco”.<sup>29</sup> Quanto aos participantes da reunião:

Para garantir uma representação institucional ampla, foi convidado um conjunto diferenciado de atores: ONGs, movimentos sociais, agências de cooperação internacional que financiaram o diálogo entre o Banco e a sociedade civil (OXFAM/UK, Ford e a Fundação Interamericana), e cientistas sociais com especialização na área.<sup>30</sup>

Dentro dessas reuniões, os representantes da sociedade civil elogiaram diversos projetos do Banco Mundial que buscam ter um impacto social dentro do país. No entanto, Garrison destaca dentro desse diálogo, mais críticas do que elogios ao Banco por parte desses representantes. Dentre eles, cabe destacar os seguintes pontos:

1. “O Banco não é tão acessível à sociedade civil como as suas políticas de participação e de divulgação de informação levam a crer.”<sup>31</sup> Nesse ponto, destaca-se, a dificuldade de se reunir com representantes e funcionários do Banco Mundial, e também a

---

<sup>28</sup> Op. Cit. P. 40.

<sup>29</sup> GARRISON, John W. Do Confronto à Colaboração. Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil. Brasília: Banco Mundial, 2010. P. 49.

<sup>30</sup> Op. cit., p.50.

<sup>31</sup> Op. cit., p. 51.

dificuldade de se obter documentos e relatórios específicos, principalmente os que dizem respeito a questões orçamentárias dos projetos, informando as condições de pagamento dos empréstimos, como as taxas de juros cobradas, etc.;

2. “A percepção geral dos participantes sobre o Banco tendeu a ser negativa, sendo que algumas pessoas manifestaram críticas bastante fortes”.<sup>32</sup> Essas críticas se devem em grande parte ao fato do Banco não possuir tradição em ter diálogo e transparência com a sociedade civil, além do fato de esta ter sido a primeira oportunidade dada pelo Banco, de se ter um diálogo com representantes dessas organizações;
3. Critica-se também a exclusão das organizações da sociedade civil na formulação dos projetos do Banco. Nesse ponto, destaca-se a necessidade de se haver participação por parte da sociedade civil, nas etapas de planejamento dos projetos, e não só de quando estes já estão prontos, ou quando apresentam problemas.

As críticas, no entanto, não partem somente por parte da sociedade civil. E o que existe na verdade, tanto por parte do Banco, como por parte das organizações, é uma imagem distorcida sobre o papel do outro.

Em primeiro lugar, cada lado projeta um alto grau de poder sobre o outro interlocutor. As OSCs acham que o Banco tem o poder de ditar a estratégia de desenvolvimento do Brasil e gerenciar de longe, como financiador, a implementação de projetos; já os funcionários do Banco frequentemente acham que as OSCs são mais articuladas e mais influentes do que na realidade são. Em segundo lugar, os dois lados veem o outro como arrogante. Enquanto os funcionários do governo e do Banco são vistos como distantes e tecnocráticos, os militantes das OSCs são vistos como pretensiosos e se julgam mais éticos. Em terceiro lugar, os dois lados consideram o outro incompetente: o governo e o Banco porque seus projetos são considerados muito falhos, com problemas de implementação e consequências ambientais e sociais não previstas; as OSCs porque fazem críticas simplistas e propõem alternativas de caráter micro consideradas inadequadas para projetos macro de grande complexidade.<sup>33</sup>

Diante desses desentendimentos, é importante ressaltar que deve haver um diálogo mais frequente entre esses organismos para que determinadas falhas de ambas as partes sejam solucionadas, pois ao mesmo tempo em que as organizações da sociedade civil reivindicam maior diálogo e maior participação nas elaborações dos projetos do Banco, as mesmas nem sempre estão tecnicamente preparadas para estas reuniões. Ou seja, ao mesmo tempo em que as organizações da sociedade civil criticam o Banco Mundial e outras instituições financeiras internacionais, seu entendimento a respeito do Banco e seus projetos é muito limitado.

---

<sup>32</sup> Op. cit., p. 52.

<sup>33</sup> Op. cit., p. 54.

Sendo assim, conclui-se que as Organizações da Sociedade Civil devem se informar mais a respeito do Banco, e que este, na medida do possível, deve incentivar e facilitar uma maior participação da sociedade civil, tanto fazendo reuniões para melhorar o diálogo com as mesmas, quanto convidando-as para participar das fases de elaboração e monitoramento dos seus projetos, tudo isso visando alcançar um objetivo em comum: o desenvolvimento de populações marginalizadas de baixa renda. Durante a Assembleia Anual realizada em Hong Kong, em setembro de 1997, o Presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn fez a seguinte afirmação que vai de encontro a esse pensamento: “Devemos incentivar a crítica. Mas devemos também reconhecer que temos um objetivo comum e que precisamos um do outro.”<sup>34</sup>

### **2.3 Cooperação Internacional**

A economia brasileira e de outros países sul-americanos é fortemente globalizada em termos financeiros, ou seja, do tipo que promove a participação de agentes internacionais no setor financeiro nacional. No entanto, pode-se dizer que essa participação externa é vista por muitos com certa desconfiança, e que o termo cooperação vem sendo, de certa forma, discriminado ao longo do tempo por aqueles que afirmam que essa é somente mais uma forma de influência criada pelos países desenvolvidos para afirmar sua hegemonia. Seguindo essa linha de pensamento, podemos partir do pressuposto de que a cooperação vem sempre acompanhada de certa estratégia por parte dos países desenvolvidos. Segundo Marianne Gronemeyer, podemos classificar esse tipo de estratégia como exercício elegante do poder. “É uma forma de manter o cabresto na boca dos subordinados sem que eles sintam o poder de quem os está dirigindo. Em suma, o poder elegante não força, não recorre nem ao cacete nem às correntes; simplesmente ajuda”. (Tradução da autora).<sup>35</sup>

Para os que defendem a teoria crítica, o sistema de governança global em que vivemos é um sistema injusto pelo fato de ser controlado por atores poderosos não havendo, portanto,

---

<sup>34</sup>Wolfensohn 1997, pág. 9. Apud: GARRISON, John W. Do Confronto à Colaboração. Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil. Brasília: Banco Mundial, 2010. P. 54.

<sup>35</sup>GRONEMEYER, Marianne. The Development Dictionary: a Guide to Knowledge as Power. Nova York: Zed Books, 1992, p.18.

espaço para os atores mais vulneráveis. Alguns autores acrescentam que essas ajudas representam uma relação de dependência do sul em relação ao norte.

As agências de ajuda ao desenvolvimento mantêm um relacionamento autoritário com os países e populações beneficiárias da ajuda. Esses organismos agiriam de forma a impor seus conhecimentos (seus enfoques teóricos e métodos), causando maior dependência ao mesmo tempo em que evitariam entrar em um debate sobre as relações de poder envolvidas na ajuda ao desenvolvimento.<sup>36</sup>

Por outro lado, há ainda os que defendem uma ideia mais voltada para o liberalismo, ao afirmar que certos benefícios da sociedade contemporânea não existiriam se não fosse em virtude do sistema capitalista. O fato é que o mundo contemporâneo está passando por uma difícil situação que não é dos dias de hoje, e a economia global não consegue responder aos altos índices de pobreza, principalmente no que diz respeito aos países periféricos. Diante disso, no dia 8 de setembro de 2000, a ONU lançou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), cujo primeiro objetivo listado seria o de acabar com a extrema pobreza e a fome até 2015.

Apesar de ainda sofrer com o problema, o Brasil conseguiu atingir essa meta<sup>37</sup>. No entanto, as expectativas quanto ao pleno sucesso do programa é desafiador e, provavelmente, impossível de ser alcançado até 2015. No entanto, tem-se notado nos últimos anos a capacidade de alguns países de resolver ou pelo menos amenizar essa questão da pobreza, como é o caso do Brasil. A ONU e o Banco Mundial perceberam isso e propuseram, junto com o governo brasileiro, a criação de um banco de dados cujo próprio nome diz, representa uma *Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza*. A iniciativa representa um esforço para produzir e compartilhar conhecimento sobre a implementação de políticas que vem dado certo, e que poderiam ser implementadas em outros países, como exemplo do Programa Bolsa Família, desenvolvido pelo governo brasileiro. Essa iniciativa nos remonta a um recente conceito nas Relações Internacionais, a modalidade de cooperação Sul-Sul.

---

<sup>36</sup> LOPES, Dawisson Belém; VELLOZO Junior, Joelson. Balanço sobre a Inserção Internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Contexto int., v. 29, n. 2, 2004, p. 26.

<sup>37</sup> Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>. Acesso em: 21 jun 2013.

## 2.4 Cooperação Sul-Sul

A cooperação Norte-Sul era vista até pouco tempo atrás como a única forma de cooperação internacional, uma vez que era muito mais aceitável receber ajuda de um país desenvolvido, em vista do patamar que os mesmos já haviam alcançado, do que de um país em subdesenvolvido, ainda em fase de crescimento. No entanto, no que diz respeito à cooperação técnica e financeira para solucionar o problema da pobreza, há um vácuo de influência dos países desenvolvidos, principalmente em relação aos países mais pobres, o que significa que os países desenvolvidos não estão exercendo sua influência nessas regiões. Este vácuo de poder permite que o desempenho dos países em desenvolvimento, particularmente através cooperação, tenha o apoio dos países mais necessitados de ajuda.

A respeito da cooperação Sul-Sul, a professora Tajiana Chahoud enfatiza a sua importância. “Investidores do Sul têm frequentemente importante conhecimento regional, uso apropriado de tecnologias e revelam-se mais dispostos a tomar decisões de risco em um ambiente político difícil”. (Tradução da autora).<sup>38</sup>

Muitos dos problemas enfrentados pelo Brasil, por exemplo, são comuns a vários países da África e da América Latina, ainda que em menores escalas. Sendo assim, as agências de cooperação procuram observar os tipos de políticas criadas até então por países em desenvolvimento, como o Brasil, que poderiam contribuir para ajudar a solucionar os problemas de outros países com contexto parecido. Este é o caso do Programa Bolsa Família, o qual se estima ter ajudado nos últimos anos a tirar milhões de pessoas da pobreza, sendo apontado como modelo internacional de programa de combate à pobreza.

No caso específico de países em desenvolvimento, a cooperação Sul-Sul busca estabelecer, por meio das experiências de sucesso, resultados significativos para os países envolvidos na cooperação de forma a solucionar problemas de ordem econômica e social parecidas. Veremos adiante, que o modelo de programa de transferência de renda brasileiro, é baseado nas políticas adotadas em países em desenvolvimento da América Latina. Isso é importante ser enfatizado, pois, ainda que a cooperação Norte-Sul possa contribuir para o desenvolvimento, a cooperação Sul-Sul deve passar a ser vista como de fundamental importância nesse processo para que então se possa acabar com o preconceito de que um país

---

<sup>38</sup> CHAHOUD, Tatjana. South-South Cooperation – Opportunities and Challenges for International Cooperation. Briefing Paper, German Development Institute, 2007, p. 1.

pobre não pode desenvolver políticas econômicas e sociais efetivas. Além dessas políticas criadas pelos países em desenvolvimento, é preciso enfatizar a importância que as agências de cooperação internacional têm nesse processo, ao facilitar o acesso ao conhecimento desenvolvido por outros países para que, os que passam por dificuldades de desenvolvimento possam, a partir da cooperação internacional, se desenvolver e superar o problema da pobreza.



### 3 PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

As políticas sociais de distribuição de renda são programas de transferência direta de renda do Estado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Em contrapartida, as famílias beneficiadas devem fazer um investimento com esse dinheiro relacionado à temas como saúde e educação.

Em alguns países, os programas de distribuição de renda se tornaram o maior programa político de assistência social, principalmente nos países da América Latina. No entanto, esse tipo de política social não é uma invenção latino-americana. Eles nasceram em países que hoje são desenvolvidos, mas que um dia também passaram por dificuldades que assolam muitos países em desenvolvimento.

Embora alguns países, como Dinamarca, em 1933, já houvessem implantado estratégias do gênero, paralelamente, surgiram programas locais ou nacionais, como os da Inglaterra em 1948, Alemanha em 1961, Holanda em 1963, até a fórmula se expandir a grande número de países da União Europeia e tendo sua Carta Social, adotada em 1989, recomendado a extensão do programa a todos os países membros.<sup>39</sup>

Alguns objetivos desse tipo de programa são frequentemente citados nos relatórios do Banco Mundial, como por exemplo:

- Reduzir a desigualdade na distribuição de renda e, conseqüentemente, as desigualdades sociais;
- Erradicar a fome e a miséria;
- Incentivar a acumulação de capital humano (educação) de forma a quebrar o ciclo vicioso da pobreza que atravessa gerações;
- Levar as famílias pobres a recorrer a serviços de saúde e de educação com maior intensidade e, conseqüentemente, reduzir as taxas de trabalho infantil, mortalidade infantil, analfabetismo, etc.;
- Aumentar o nível de consumo da população para fazer girar o motor da economia, levando o país a um maior crescimento econômico.

---

<sup>39</sup> ABRAMOVAY, Miriam; ANDRADE, Carla; WAISELFISZ, Julio Jacobo. Bolsa Escola: Melhoria educacional e redução da pobreza. Brasília: UNESCO, 1998. P. 17.

Nos últimos anos tem-se observado uma forte tendência, principalmente nos países em desenvolvimento, em adotar esse tipo de política social. O mapa a seguir apresenta a expansão dos programas de transferência de renda entre 1997 e 2008.

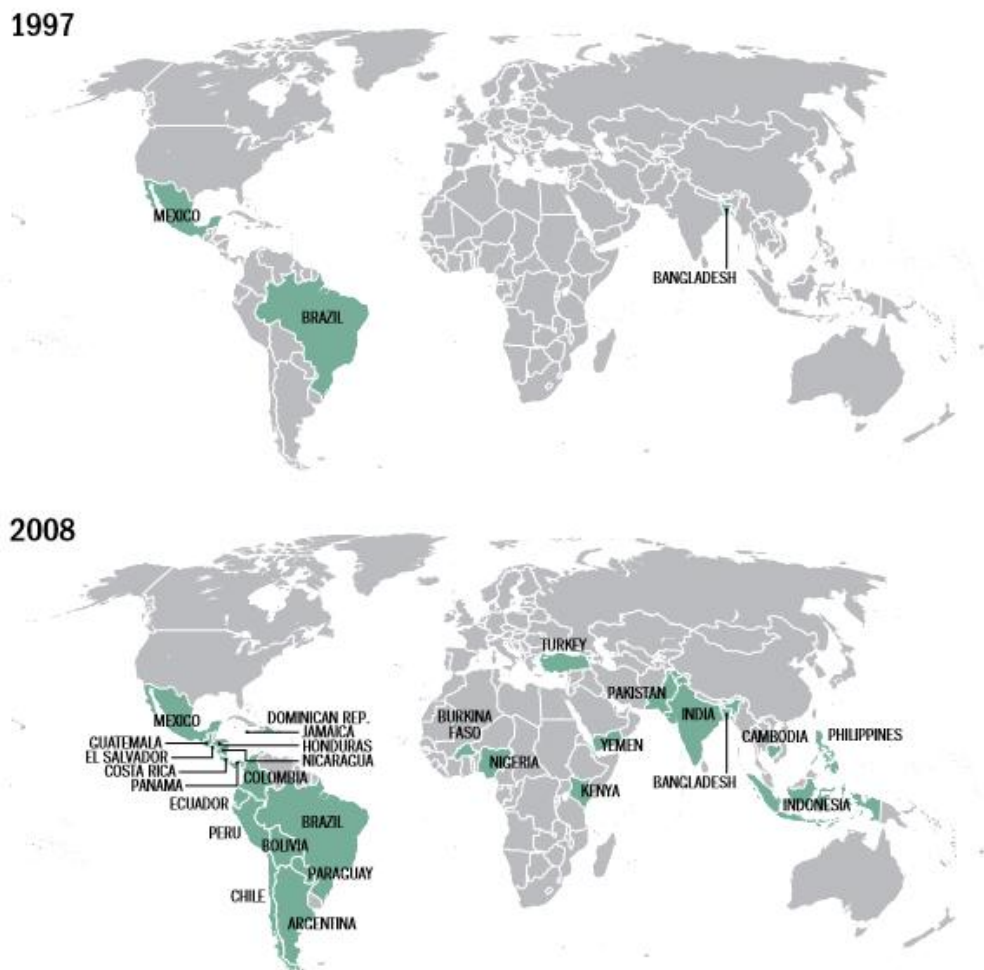


Figura 2 - Programas de Transferência de Renda ao redor do mundo, 1997 e 2008.  
Fonte: Banco Mundial

Em geral, os programas de distribuição de renda são descritos tanto de forma positiva quanto negativa. Sua efetividade varia de lugar para lugar, e de programa para programa. Portanto, para avaliar se os objetivos acima citados, que movem a criação desse tipo de programa são de fato seguidos, é preciso analisar caso a caso a qualidade dos serviços oferecidos, verificar relatórios que originam não só do governo, como também da sociedade civil, para chegar a uma possível conclusão dos seus reais benefícios. Este trabalho tem como estudo de caso o Programa Bolsa Família (PBF), e os próximos tópicos tratam deste programa de distribuição de renda em específico.

### 3.1 Programa Bolsa Família – O exemplo do Brasil

No caso do Brasil, antes do Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003 pelo governo Lula, um programa semelhante foi adotado a nível federal pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, chamado Bolsa Escola.

Na verdade, a formulação mais sistemática de transferir dinheiro do Estado para assegurar uma renda mínima às famílias mais pobres começou a circular na sociedade por conta de proposta formulada pelo senador Eduardo Suplicy (PT-SP), em 1991 (...). O senador Cristovam Buarque defendia proposta semelhante, quando ainda era professor na Universidade de Brasília (UnB). Buarque foi eleito governador do Distrito Federal pelo PT em 1994 tendo a implementação do programa Bolsa Escola como uma das prioridades de seu governo.<sup>40</sup>

Quanto a este programa, o que cabe dizer é que ele foi uma política de distribuição de renda focado na educação, em vista de que esta seria a base para se acabar com a pobreza. No entanto, a redução da pobreza implica a criação de um conjunto de políticas que deve caminhar junto. Por isso o PBF nasceu com uma proposta bem mais abrangente que o Bolsa Escola.

No primeiro ano do mandato do governo Lula, mais especificamente em 20 de outubro de 2003, foi lançada a unificação dos Programas de Transferência de Renda já existentes - Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, e Cartão Alimentação, para o PBF, nascendo um conceito novo do que seria distribuição de renda, com um órgão capaz de organizar os diferentes tipos de programa em um só. Segundo Dos Santos e outros:

O Programa Bolsa Família, criado em outubro de 2003, foi proposto na perspectiva da unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, com sustentação num diagnóstico sobre as políticas sociais brasileiras que aponta os seguintes problemas: existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos; ausência de Planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos Ministérios; orçamentos alocados insuficientes; não alcance do público alvo conforme os critérios de elegibilidade dos programas.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> WEISSHEIMER, Marco Aurélio. Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. P. 59-60.

<sup>41</sup> DOS SANTOS, Francisco Waleison; NOGUEIRA, Ariana; FIGUEIREDO, Maria Tamires Cruz; DOS SANTOS, Rafael Soares. Análise Crítica acerca do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família na Esfera Compensatória da Ofensiva Neoliberal. Universidade Regional do Cariri (URCA). Ceará, 2012. P. 19.

Como já citado anteriormente, os programas de transferências de renda trabalham com determinadas condicionalidades, que funcionam com o intuito de levar as famílias de baixa renda a atender certas exigências impostas pelo governo em troca de um “prêmio” financeiro. As condicionalidades ou exigências impostas pelo PBF envolvem questões relativas a saúde e educação, e podem ser representadas pelo quadro a seguir:

Tabela 2 – Condicionalidades para participar do Programa Bolsa Família

SAÚDE	EDUCAÇÃO
<p>Para gestantes e nutrizes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inscrever-se no pré-natal;</li> <li>- Participar das atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável.</li> </ul> <p>Para os responsáveis pelas crianças menores de sete anos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Levar a criança às unidades de saúde ou aos locais de vacinação e manter atualizado o calendário de imunização;</li> <li>- Levar a criança às unidades de saúde, portando o cartão de saúde da criança, para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento e outras ações, conforme calendário mínimo do Ministério da Saúde.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino;</li> <li>- Garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo;</li> <li>- Informar de imediato ao setor responsável pelo PBF no município, sempre que ocorrer mudança de escola e de série dos dependentes de 6 a 15 anos, para que seja viabilizado e garantido o efetivo acompanhamento da frequência escolar.</li> </ul>

Fonte: IBASE

Caso essas condicionalidades sejam cumpridas, o governo oferece a ajuda financeira, que varia de acordo com o critério de elegibilidade de cada família. Esse critério é determinado a partir da classificação do nível de pobreza em que as famílias se encontram, que pode ser “em situação de pobreza” ou “extremamente pobre”. As famílias em situação de pobreza apresentam renda familiar entre R\$ 70 e R\$ 140 mensais. Já as famílias consideradas extremamente pobres são as que se encontram abaixo da linha de pobreza extrema e

apresentam uma renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais.<sup>42</sup> “As famílias em situação de extrema pobreza recebem um mínimo de R\$ 70 e um máximo de R\$ 306, enquanto que as famílias pobres recebem um mínimo de R\$ 32 e um máximo de R\$ 236,00”.

43

Desde 2003 o PBF tem intensificado suas atividades e busca a cada dia aumentar o número de beneficiários a fim de atingir principalmente as camadas mais carentes da população. O gráfico a seguir mostra que o programa vem aumentando a cada ano, em uma média de 1 milhão de pessoas, o número de famílias beneficiadas.

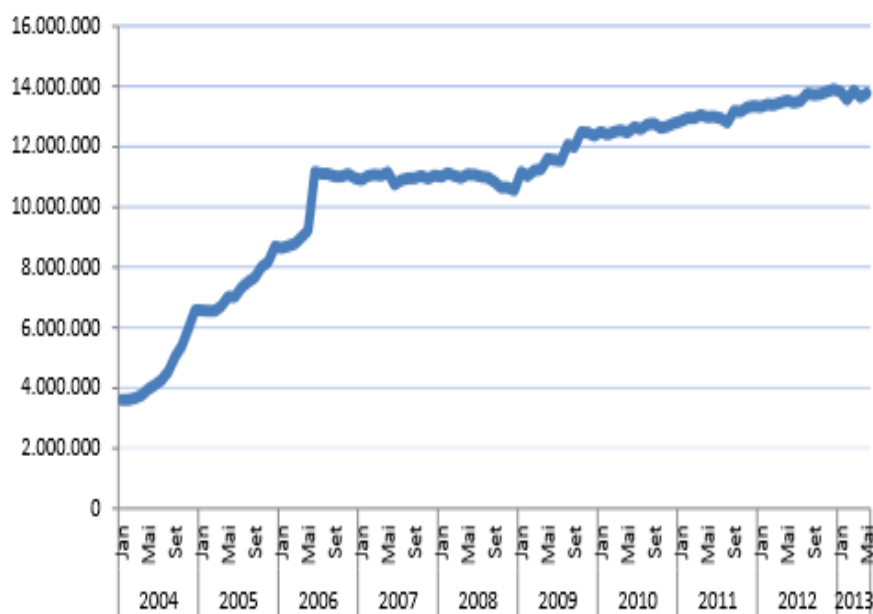


Figura 3 - Total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – Brasil 2004-2013  
Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico (MDS/SENARC)

Ainda que esse resultado seja celebrado por alguns, ele também é muito criticado por outros. A verdade é que os programas de distribuição de renda são analisados de forma muito antagônicas. Sendo assim, é importante analisar os prós e contras do PBF, para então se chegar a uma possível conclusão no que diz respeito a diferença que o programa faz para a redução da pobreza no Brasil.

<sup>42</sup> MENEZES, Francisco; SANTARELLI, Mariana. Da Estratégia Fome Zero ao Plano Brasil sem Miséria: Elementos da Seguridade Social no Brasil. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Rio de Janeiro, 2013. P. 30.

<sup>43</sup> Ibidem, p. 31.

### 3.2 Prós

A elevada taxa de pobreza assombra a realidade social do Brasil há várias décadas. No entanto, tem-se notado a partir de 2003 uma queda dessas taxas, e o PBF é apontado como um dos responsáveis por esses resultados que, conseqüentemente, reduz o hiato da pobreza, como mostra o gráfico 4.

Entre 2003 e 2008, a taxa de pobreza caiu de 39% para 25%, enquanto a pobreza extrema caiu de 18% para 9%. O coeficiente Gini caiu em 8,4% em apenas 7 anos, de 0,59 em 2001 para 0,54 em 2008, seu nível mais baixo nas três últimas décadas. Embora o progresso econômico tenha influenciado a redução da pobreza e da desigualdade, as transferências monetárias condicionadas do PBF também desempenharam um papel importante. Estudos recentes demonstram que o Bolsa Família contribuiu para 15% da redução do índice Gini entre 2003 e 2008, 14% da redução da pobreza extrema e cerca de 35% da redução da lacuna em pobreza extrema no mesmo período.<sup>44</sup>

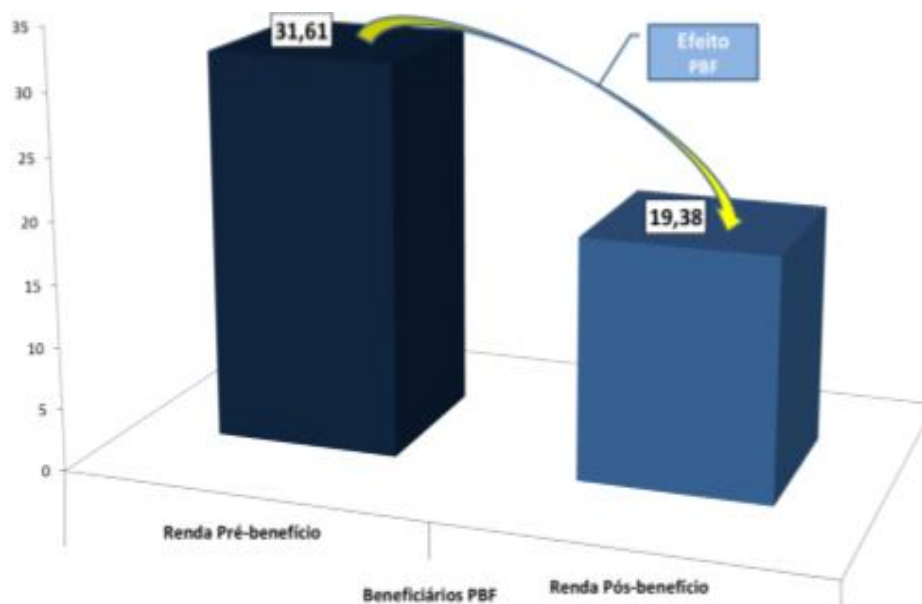


Figura 4 - Hiato médio da Extrema Pobreza dos beneficiários PBF, segundo a renda domiciliar per capita pré e pós-benefício (PBF) – Brasil, 2010

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE)

<sup>44</sup> Banco Mundial. Relatório N°: 51185-BR. Documento de Avaliação do Projeto de um Empréstimo Proposto no Montante de US\$ 200 Milhões para a República Federativa do Brasil. Projeto Bolsa Família para apoiar a Segunda Fase do Programa Bolsa Família. Projeto Consolidação do Programa Bolsa Família e Apoio ao Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social. Brasil, 2010. P. 1 e 2.

Assim como existe um aumento do número de famílias beneficiadas, o governo também tem aumentado o valor do benefício oferecido, passando de 3,7 bilhões de reais em 2004, para mais de 21 bilhões em 2012, conforme o gráfico a seguir apresenta, o que por um lado é tido como avanço, tendo em vista que o programa alcança a cada dia que passa um número maior de pessoas e possibilita maior acumulo de capital financeiro, e por outro como retrocesso, devido ao fato que o programa cria cada vez mais “dependentes”. Essa ultima justificativa será tratada de forma mais detalhada no tópico a seguir.

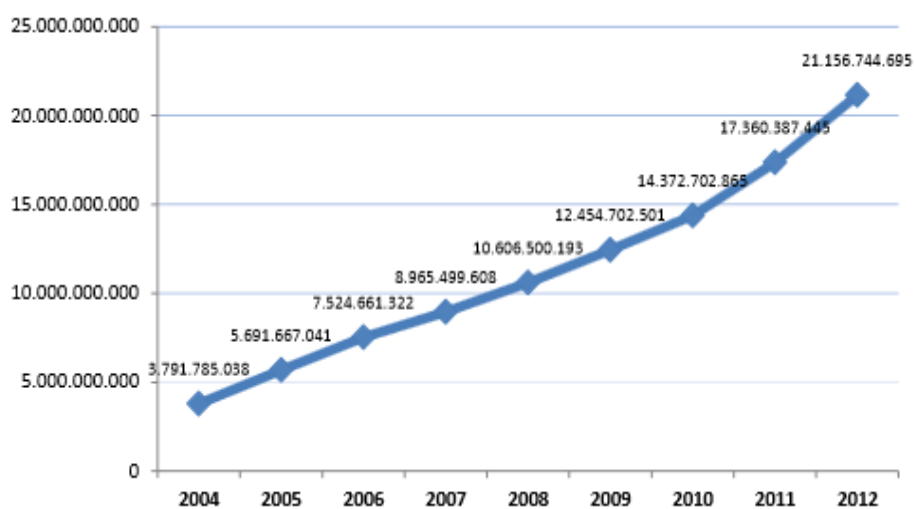


Figura 5 - Gasto total do governo federal com o PBF – Brasil 2004/2012  
Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico (MDS/SENARC)

Outro ponto levantado pelos que defendem o PBF é a amostra de dados afirmando que os custos do programa são relativamente modestos se comparado aos impactos e benefícios trazidos pelo Programa. “Em 2010, por exemplo, o investimento público no PBF representava apenas 0,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional”.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> MENEZES, Francisco; SANTARELLI, Mariana. Da Estratégia Fome Zero ao Plano Brasil sem Miséria: Elementos da Seguridade Social no Brasil. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Rio de Janeiro, 2013. P.39.

### 3.3 Contrás

Desde sua criação, existe a crítica que diz que o PBF nada mais é do que uma política de governo que visa o ganho e aumento de votos. “De fato o programa consegue atender as demandas oriundas da fome, entretanto, não consegue resolver o problema do emprego e renda no país, o que o caracteriza como sendo assistencialista e eleitoreiro.”<sup>46</sup> Segundo essa linha de pensamento, o dinheiro do programa acaba virando esmola, fazendo com que seus beneficiários sintam-se acomodados, sem motivação própria para trabalhar e obter seu salário, já que o próprio governo financia suas despesas, causando dependência.

Um ponto bastante debatido dentre os críticos, e até mesmo dentre os beneficiários do programa, diz respeito à qualidade dos serviços oferecidos. Melhorias nas áreas da educação e do serviço público são fundamentais. Como já citado anteriormente, existe um significativo aumento de taxas de crianças nas escolas, porém, infelizmente, não existem dados do aproveitamento escolar das mesmas, o que não garante, na prática, melhorias no que diz respeito ao capital humano adquirido.

Outra questão apontada pela crítica é a falta de relatórios de avaliação a cerca da real efetividade do programa, o que poderia ser aprendido, por exemplo, com o programa Oportunidades, do México.

O que realmente faz o programa do México um ícone são as sucessivas ondas de dados coletados para avaliar o seu impacto, a disponibilidade dos dados para o domínio público, e as centenas de trabalhos de resultados e milhares de referências que essa divulgação tem gerado (...). Os programas brasileiros não incorporaram explicitamente avaliações de impacto na sua concepção, como resultado, muito pouco se sabe sobre o efeito que tiveram sobre consumo, pobreza, saúde, nutrição e educação.<sup>47</sup>

Além disso, existe a questão da corrupção. Desde o início da implementação do PBF, a mídia tem feito marcação cerrada no que diz respeito a implementação do programa, apontando os casos de desvio de verbas. “Em julho de 2006, por exemplo, a prefeitura de Curitiba anunciou a suspensão, por oito dias, de 187 servidores por terem passado de 90 dias a

---

<sup>46</sup> CAVALCANTE, Valéria Araújo. Análise crítica do programa bolsa família: vantagens e desvantagens. Disponível em: < <http://pt.scribd.com/doc/60252145/ANALISE-CRITICA-DO-PROGRAMA-BOLSA-FAMILIA-VANTAGENS-E-DESVANTAGENS>>. Acesso em 06 out. 2013.

<sup>47</sup>FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert; FERREIRA, Francisco H.G; GROSH, Margaret; KELLEHER, Nial; OLINTO, Pedro; SKOUFIAS, Emmanuel. Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty. World Bank, 2009. P. 6.



um ano e três meses recebendo dinheiro do Bolsa Família sem ter direito (...)”.<sup>48</sup> Devido ao fato do PBF ter que passar pelo controle de diferentes esferas do Governo, passando do nível federal ao municipal, o desvio de dinheiro é algo suscetível de acontecer, caso não haja um controle e acompanhamento rígido dos gastos e punição dos culpados.

Finalmente, uma crítica que tem sido bastante discutida, é a que diz respeito à necessidade de se pensar na assistência que se deve dar aos jovens que saem da escola para conseguir seu primeiro emprego e, com isso, livrá-los da dependência da ajuda financeira dada pelo PBF. Os defensores dessa ideia geralmente acreditam que um dos pontos em que o PBF precisa ser consolidado, é no desenvolvimento de vínculos mais fortes com outras intervenções sociais e geração de emprego e oportunidades de desenvolvimento de aptidões, para que possa garantir uma melhor via de acesso para as famílias beneficiárias saírem da pobreza.<sup>49</sup>

O grande desafio será a melhoria das ligações entre o PBF e outros programas sociais de modo que os beneficiários possam aproveitar integralmente as ferramentas disponíveis para ajudá-los a sair da pobreza. Isso inclui a melhoria da educação dos beneficiários, o fortalecimento das aptidões necessárias para conseguir e manter o emprego e o desenvolvimento de outras atividades geradoras de renda.<sup>50</sup>

Quanto a última crítica apontada, como dito anteriormente, o governo brasileiro vem e tentando, por meio de programas complementares, criar mecanismos para ingressar os jovens e adultos beneficiários do PBF no mercado de trabalho. Um dos projetos seria o de incluir os beneficiários classificados como extremamente pobres nas obras do Plano Nacional de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como nas obras da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.<sup>51</sup> No entanto, esses programas complementares são frutos de projetos recentes, e por isso ainda não existem dados para assegurar se os mesmos são realmente efetivos.

---

<sup>48</sup> WEISSHEIMER, Marco Aurélio. Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. P. 36.

<sup>49</sup> Banco Mundial. Relatório N°: 51185-BR. Documento de Avaliação do Projeto de um Empréstimo Proposto no Montante de US\$ 200 Milhões para a República Federativa do Brasil. Projeto Bolsa Família para apoiar a Segunda Fase do Programa Bolsa Família. Projeto Consolidação do Programa Bolsa Família e Apoio ao Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social. Brasil, 2010. P. 3.

<sup>50</sup> Op. cit., p. 1 e 2.

<sup>51</sup> MENEZES, Francisco; SANTARELLI, Mariana. Da Estratégia Fome Zero ao Plano Brasil sem Miséria: Elementos da Seguridade Social no Brasil. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Rio de Janeiro, 2013. P.48-49.

Em meio a críticas e elogios, o Banco Mundial acredita que o PBF tem de fato contribuído para a redução da pobreza no país e alcançado cada vez mais seus objetivos. “Atualmente, o programa é a intervenção mais bem direcionada do Brasil, contribuindo para a significativa redução da pobreza e da desigualdade.”<sup>52</sup>

Sendo assim, ainda que não haja evidência de melhora dos serviços como saúde e educação, é importante pensar nesse tipo de iniciativa como um primeiro passo para levar um país tão marcado pela desigualdade da distribuição de renda, a um status de maior igualdade social entre seus indivíduos. Além disso, conforme vimos, embora o problema da pobreza no Brasil ainda esteja longe de ser resolvido, a situação em que o país se encontra hoje é melhor do que a anterior ao ingresso do programa. Pesquisas do IPEA mostram que nunca na história do Brasil houve um investimento tão grande no que diz respeito a gastos com a área social.

Apenas no decênio 1995-2005, segundo dados do IPEA (2008), o gasto do governo federal com a área social aumentou cerca de R\$ 132 bilhões, passando de R\$ 179,8 bilhões para R\$ 321,4 bilhões, já descontada a variação da inflação. Isso significa um aumento de 74% neste tipo de gasto. Além disso, dentre esse aumento, é destacada a área específica da Assistência Social, que congregou um crescimento significativo na participação de gastos do PIB, passando de 0,08% para 0,83% no período.<sup>53</sup>

É fato que ainda existem muitos obstáculos a serem superados, mas o problema que o Brasil enfrenta há décadas não é nada que se possa resolver da noite para o dia. Diante disso, é preciso buscar soluções para os problemas já citados como, por exemplo, oferecer maior acesso e qualidade aos serviços de saúde e educação e, finalmente, trabalhar com iniciativas e possibilidades que tragam um avanço no que diz respeito a melhor implementação dos programas de distribuição de renda no Brasil, o que poderia ser alcançado, por exemplo, por meio da cooperação internacional. Em um mundo interdependente, é importante buscar, a partir dos exemplos de sucesso de outros países, modelos que possam se incorporar ao programa brasileiro, para que o programa tenha um alcance ainda maior e que, acima de

---

<sup>52</sup> Banco Mundial. Relatório N°: 51185-BR. Documento de Avaliação do Projeto de um Empréstimo Proposto no Montante de US\$ 200 Milhões para a República Federativa do Brasil. Projeto Bolsa Família para apoiar a Segunda Fase do Programa Bolsa Família. Projeto Consolidação do Programa Bolsa Família e Apoio ao Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social. Brasil, 2010. P.2.

<sup>53</sup> DOS SANTOS, Francisco Waleison; NOGUEIRA, Ariana; FIGUEIREDO, Maria Tamires Cruz; DOS SANTOS, Rafael Soares. Análise Crítica acerca do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família na Esfera Compensatória da Ofensiva Neoliberal. Universidade Regional do Cariri (URCA). Ceará, 2012. P. 19.

tudo, traga resultados efetivos para a redução da pobreza no país. O próximo tópico trata desse tipo de cooperação, com foco na ajuda técnica e financeira que o Banco Mundial busca oferecer ao PBF.

### 3.4 O Banco Mundial e o Bolsa Família

O Banco Mundial foi criado inicialmente com o objetivo de financiar a reconstrução dos países europeus após as devastações causadas pela II Guerra Mundial. Posteriormente, o maior objetivo do Banco Mundial passou a ser o de financiar o desenvolvimento dos países mais pobres.

No caso do Brasil, o Banco demonstra um grande interesse em cooperar com o governo brasileiro para uma melhor implementação do PBF. Essa forma de cooperação não acontece só por meio de suporte financeiro, mas também com suporte técnico. Um exemplo dessa cooperação é o *APL 1– Adaptable Program Lending*, ou Programa de Empréstimo Adaptável, que consistiu no empréstimo de 572,2 milhões de dólares oferecidos pelo Banco Mundial para apoiar o governo brasileiro na primeira fase do PBF - entre 2004 e 2009.<sup>54</sup> Para a realização desse projeto, levou-se em consideração as experiências do Banco em outras ocasiões, como os trabalhos já realizados com o governo brasileiro, as experiências institucionais do próprio Banco, e sua participação na implementação desse tipo de política em outros países que também adotam os programas de transferências de renda como política para reduzir a pobreza. Assim,

O Banco Mundial desenvolveu um conhecimento técnico substancial no que tange aos programas CCT e pode oferecer importante apoio de consultoria em áreas como mecanismos de direcionamento, monitoramento e a avaliação, governança e responsabilidade social, além de estratégias de graduação. (...) A preparação do projeto também leva em conta as lições adquiridas com programas semelhantes de CCT em outros países e o conhecimento gerado pelas experiências de aprendizado Sul-Sul.<sup>55</sup>

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, os objetivos do Banco com o APL 1 para o PBF foram:

---

<sup>54</sup> SCHNEIDER, Ana. Projeto de Consolidação do Programa Bolsa Família e apoio ao Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social. (Acordo de Empréstimo nº 78410/BR entre a República Federativa do Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento). Manual Operacional. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Brasília, 2011. P. 10.

<sup>55</sup> Banco Mundial. Relatório Nº: 51185-BR. Documento de Avaliação do Projeto de um Empréstimo Proposto no Montante de US\$ 200 Milhões para a República Federativa do Brasil. Projeto Bolsa Família para apoiar a Segunda Fase do Programa Bolsa Família. Projeto Consolidação do Programa Bolsa Família e Apoio ao Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social. Brasil, 2010. P. 3.

- (a) definir papéis institucionais e responsabilidades para cada nível de governo envolvido;
- (b) estabelecer uma estrutura dos contratos e dos incentivos de desempenho para governos estaduais e municipais;
- (c) melhorar a verificação das condições e mecanismos de pagamento;
- (d) solidificar o sistema de monitoramento e avaliação.

Nota-se que os objetivos citados acima estão diretamente ligados à solução para grande parte dos problemas apontados no tópico anterior em relação à execução do PBF, e que o projeto do Banco Mundial, em conjunto com o governo brasileiro, vai de encontro aos objetivos propostos pelo PBF. Resta analisar se essas metas foram de fato atingidas durante a execução do APL 1.

De acordo com MDS:

Na perspectiva do alcance dos objetivos gerais e de desembolso, salienta-se que, mesmo tendo havido a necessidade de expansão do prazo original, de 30.06.2007, para 30.12.2009, e uma pequena redução do valor original, de US\$ 572.200.000,00, para US\$ 563.839.000,00, os resultados da implementação foram muito satisfatórios. Observou-se que não houve perda de foco, confirmando que os objetivos estavam estabelecidos de forma correta e clara, e que a estrutura estabelecida no âmbito do MDS deu conta de superar todas as eventuais dificuldades encontradas.(Tradução da autora).<sup>56</sup>

Quanto aos compromissos legais, a tabela a seguir apresenta o cumprimento dos mesmos:

Tabela 3 – Compromissos legais do APL 1

<b>Artigo/ Seção</b>	<b>Tipo</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>	<b>Situação/Data de Cumprimento</b>
--------------------------	-------------	-------------	------------------	---

<sup>56</sup>Banco Mundial.Report No: ICR00001486. Implementation Completion and Results Report (IBRD-72340) on a Loan in the Amount of US\$572.2 to the Federative Republic of Brazil for a Bolsa Família Project in Support for the First Phase of the Bolsa Família Program. Banco Mundial, 2010. P. 54.

Seção 3.06	Revisão técnica	31/10/2005	Primeira revisão técnica para verificar elegibilidades, pagamentos e cumprimento de condicionalidades.	Cumprido
Seção 3.06	Revisão técnica	31/12/2006	Segunda revisão técnica para verificar elegibilidades, pagamentos e cumprimento de condicionalidades.	Cumprido
Seção 3.01(c)	Acordos	31/12/2005	Acordos com órgãos ligados aos povos indígenas e quilombolas para a implementação do PDPI	Cumprido
Anexo 1 - Seção 4 (a)	Condicionantes para desembolso	31/07/2006	Cumprimento dos condicionantes para passar o reembolso do componente 1 de 8% para 9% (modalidade Swap).	Cumprido
Anexo 1 - Seção 4 (b)	Condicionantes para desembolso	27/06/2007	Cumprimento dos condicionantes para passar o reembolso do componente 1 de 9% para 11% (modalidade Swap).	Cumprido

Fonte: Banco Mundial, 2010.

Como mostra a tabela, os compromissos legais feitos pelo APL 1 foram cumpridos, no entanto, é preciso observar alguns problemas relativos a cooperação entre o Banco Mundial e o governo brasileiro.

Como vimos no primeiro capítulo, alguns autores da teoria crítica afirmam que a cooperação internacional seria uma maneira dos países desenvolvidos exercerem uma forma “elegante” de poder sobre os países mais pobres, tendo em vista manterem seu *status-quo*. Diante disso, seria importante verificar se as ações do Banco Mundial no Brasil acontecem com o consenso do governo brasileiro, sem ditar as regras do jogo. Acontece que esse tipo de constatação não é algo fácil de fazer. Em primeiro lugar, existe uma grande dificuldade em conseguir informações tanto do Banco Mundial, quanto do MDS relativas à questão

orçamentária do projeto APL 1. Apesar dos diferentes relatórios de avaliação e monitoramento que o Banco Mundial disponibiliza, não é possível identificar, por exemplo, quais são as condições de juros propostas para o pagamento dos empréstimos feitos para o governo brasileiro. Além disso, a prestação de contas dos serviços oferecidos é muito genérica, não especifica com detalhes a utilização dos empréstimos feitos para o governo. Isso torna inviável a pesquisa por parte de terceiros, para provar até que ponto os empréstimos feitos pelo Banco Mundial foram utilizados de forma coerente, e analisar se os serviços do Banco ao governo brasileiro são cobrados num preço justo se comparado com o mesmo tipo de serviço prestado em outros países. Todas essas dúvidas não são possíveis de serem esclarecidas devido ao fato dessas informações, que deveriam estar em domínio público, estarem trancadas a sete chaves, impossibilitando verificar a transparência das ações entre o Banco Mundial e o governo brasileiro.

Tratando agora mais especificamente da execução do APL 1, é importante apontar as seguintes falhas por parte do governo brasileiro:

- a) “Falta de pessoal qualificado no MDS”.<sup>57</sup> Questiona-se a falta de funcionários qualificados no MDS e também em outros órgãos brasileiros responsáveis para tratar dos assuntos relativos à programas de transferência de renda;
- b) A contratação de funcionários para compor a equipe do MDS focado no PBF foi muito tardia, uma vez que “a aprovação de cargos para compor a estrutura do Ministério somente aconteceu já no segundo semestre de 2009.”<sup>58</sup>
- c) Houve adiamento do prazo final para a consolidação do projeto, “necessidade de expansão do prazo original, de 30.06.2007, para 30.12.2009”;<sup>59</sup>

Esses problemas se devem principalmente ao fato do PBF ser um programa relativamente novo (em 30 de outubro de 2013 comemorou-se os 10 anos de implementação do programa).

Apesar das críticas feitas ao Banco Mundial em relação à transparência com que a execução orçamentária do projeto APL 1 se deu, da falta de *know-how* por parte dos funcionários do governo brasileiro, do adiamento de aproximadamente 1 ano e meio do prazo original para a consolidação do projeto, etc., o governo brasileiro acredita que as propostas do Banco vão de encontro às metas do PBF e que, devido às suas experiências, o Banco Mundial

---

<sup>57</sup> Ibidem, p. 9.

<sup>58</sup> Ibidem, p. 61.

<sup>59</sup> Ibidem, p. 54.

seria um importante aliado para fortalecer a capacidade de gestão do governo, podendo contribuir para que o PBF atinja objetivos mais amplos no que diz respeito a redução a pobreza e a desigualdade no país. Um dos motivos para acreditar nisso, é a aprovação em 2010 pelo governo para o Banco Mundial apoiar a segunda fase do projeto, intitulado APL 2. As datas previstas para o funcionamento do projeto são de 1º de dezembro de 2010 com encerramento em 30 de dezembro de 2015.<sup>60</sup>

Tomando por base as realizações da 1ª fase do APL, a segunda fase busca consolidar ainda mais a rede de segurança e aprofundar os avanços técnicos do PBF. Os objetivos específicos definidos originalmente para o APL2 ainda estão válidos: (a) consolidar ainda mais a rede de segurança; (b) ampliar a melhoria do sistema de direcionamento; (c) aumentar o fortalecimento do monitoramento e avaliação e (d) identificar formas de estabelecer a ligação entre os beneficiários do Bolsa Família e os serviços complementares.<sup>61</sup>

Finalmente, o PBF apresenta dificuldades organizacionais e precisa aperfeiçoar-se em diferentes áreas para alcançar resultados mais satisfatórios. Além disso, o MDS é um órgão relativamente novo e precisa de suporte técnico internacional para aprimorar sua capacidade de gestão. O APL1 foi o primeiro passo dado pelo Banco Mundial para fornecer ao governo brasileiro uma maior capacidade de alcançar os objetivos propostos pelo PBF. O APL2 seria uma forma de dar continuidade ao trabalho realizado durante o APL1 e aprimorar o programa por meio das lições e experiências aprendidas durante esse processo anterior. Sendo assim, a cooperação internacional entre o governo brasileiro e o Banco Mundial é vista como uma forma de suprir as dificuldades e os problemas que o governo brasileiro por si só não consegue resolver, tendo em vista consolidar as propostas do PBF e apoiar o compromisso nacional para o desenvolvimento social. No entanto, é preciso melhorar o relacionamento entre o Banco e o Governo Brasileiro, pois cada um parece culpar o outro quando ocorre algum problema. Para tanto, é importante que haja um maior diálogo entre esses dois órgãos e que a sociedade civil também seja inserida nesse debate, cobrando maior transparência em relação aos projetos que envolvem o governo brasileiro e o Banco Mundial, por meio não só da divulgação de relatórios que apresentam os projetos como solucionadores da questão, mas também de um portal da transparência, que mostre, por exemplo, o investimento gasto pelo

---

<sup>60</sup>Banco Mundial. Relatório Nº: 51185-BR. Documento de Avaliação do Projeto de um Empréstimo Proposto no Montante de US\$ 200 Milhões para a República Federativa do Brasil. Projeto Bolsa Família para apoiar a Segunda Fase do Programa Bolsa Família. Projeto Consolidação do Programa Bolsa Família e Apoio ao Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social. Brasil, 2010. P. VI e VII.

<sup>61</sup> Ibidem, p. 5.



governo e as áreas específicas onde o Banco Mundial atua, para assim ter um maior controle do investimento estrangeiro no país e quem sabe, levar a experiência do Brasil para outras partes do mundo.

## CONCLUSÃO

Em pleno século XXI, a pobreza ainda é protagonista da morte e redução da expectativa de vida de milhões de pessoas no mundo que carecem de cuidados básicos como saúde e educação. Nesse contexto, os programas de transferência de renda surgem como importante ferramenta em busca de soluções para a redução da pobreza.

No caso do Brasil, o programa de transferência de renda adotado pelo governo é o Bolsa Família que busca, por meio de condicionalidades relacionadas a saúde e educação, financiar as necessidades vitais de famílias de baixa renda. De acordo com a pesquisa realizada neste trabalho, o PBF de fato ajudou a diminuir a pobreza e a desigualdade social no Brasil nos últimos anos, no entanto, é preciso enfatizar que, ainda que seu sucesso seja reconhecido até mesmo internacionalmente, o programa não pode resolver todos os problemas relacionados à pobreza sozinho. Sugere-se, portanto, que o governo busque a cooperação internacional para ajudar a desenvolver métodos que aprimorem o PBF, e que invista fortemente em outros tipos de programas que venham complementar o PBF criando, por exemplo, a possibilidade de programas de emprego, que influenciem as famílias após algum tempo a “caminhar com as próprias pernas”, sem ter que depender do Estado para atender suas necessidades. Um passo inicial para alcançar esse objetivo foi dado, com a criação da proposta de oferecer emprego aos beneficiários do programa para trabalhar nas obras do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. No entanto, é preciso pensar no longo prazo, e criar mecanismos para que a geração de empregos não só aumente, como dure por muito tempo.

Diante dos resultados relativos à diminuição da pobreza no Brasil nos últimos anos, o Banco Mundial mostrou-se interessado em participar, por meio de cooperação técnica e financeira, da melhoria do programa do governo brasileiro. Parte desse interesse se consolidou devido ao apoio do Banco durante o projeto intitulado APL 1 - Empréstimo de Renda Adaptável para a Primeira Fase do Bolsa Família. De acordo com o MDS e o Banco Mundial, os objetivos dessa cooperação entre Banco e o governo brasileiro foram atingidos. No entanto, durante o andamento do projeto (2004 a 2009), ocorreram alguns problemas organizacionais, causados principalmente pela falta de experiência do governo em relação aos programas de transferência de renda. Por parte do Banco Mundial, critica-se o fato da prestação de contas por meio de seus relatórios terem sido insuficientes e superficiais para analisar se os juros cobrados por parte do Banco foram feitos de maneira justa, e se o

orçamento gasto pelo governo brasileiro aconteceu sem exageros. Isso dificulta uma análise mais apurada da vantagem de se ter o Banco Mundial como uma agência de cooperação internacional no Brasil. No entanto, devido ao fato do Banco Mundial possuir o *know how*, graças as suas experiências adquiridas durante sua participação na implementação deste tipo de política em outros países, sua atuação junto ao governo brasileiro é vista com grande importância para uma maior efetividade do programa brasileiro, podendo fazer com que o PBF atinja patamares ainda maiores no que diz respeito à superação da pobreza.

Ainda assim, por mais que o Banco Mundial tenha contribuído e continue buscando novas formas para uma implementação mais eficaz do PBF, se vê necessária uma maior articulação entre este organismo e o governo brasileiro, de forma a criar políticas que complementem o PBF, que com sua proposta original não poderá sozinho resolver todo o problema relacionado à pobreza no país. Além disso, é preciso haja mais transparência no que diz respeito aos investimentos aplicados pelo Banco Mundial no país e, principalmente, uma maior participação da Sociedade Civil na criação e implementação desses projetos, para que no fim, as instituições financeiras e os governos possam ter maior êxito na aplicação de suas políticas, e a sociedade como um todo saia ganhando.

Finalmente, é importante dizer que no campo das relações internacionais, diversos acontecimentos fizeram com que o mundo passasse a olhar os países em desenvolvimento com outros olhos. Dessa forma, as instituições financeiras internacionais têm dado maior credibilidade aos países em desenvolvimento e às políticas formuladas por eles. Isso demonstra a importância de se prestar atenção nas políticas implementadas por esses países e, quebrar de uma vez por todas o preconceito de que os países menos desenvolvidos não podem achar soluções para resolver problemas tão antigos, como o da pobreza, que ainda assola milhões de pessoas em diferentes partes do mundo.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam; ANDRADE, Carla; WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Bolsa Escola: Melhoria educacional e redução da pobreza**. Brasília: UNESCO, 1998.

Banco Mundial. Relatório N°: 51185-BR. **Documento de Avaliação do Projeto de um Empréstimo Proposto no Montante de US\$ 200 Milhões para a República Federativa do Brasil. Projeto Bolsa Família para apoiar a Segunda Fase do Programa Bolsa Família. Projeto Consolidação do Programa Bolsa Família e Apoio ao Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social**. Brasil, 2010.

Banco Mundial. Report No: ICR00001486. **Implementation Completion and Results Report (IBRD-72340) on a Loan in the Amount of US\$572.2 to the Federative Republic of Brazil for a Bolsa Família Project in Support for the First Phase of the Bolsa Família Program**. 2010.

CAVALCANTE, Valéria Araújo. **Análise crítica do programa bolsa família: vantagens e desvantagens**. Disponível em< <http://pt.scribd.com/doc/60252145/ANALISE-CRITICA-DO-PROGRAMA-BOLSA-FAMILIA-VANTAGENS-E-DESVANTAGENS>>. Acesso em: 06 out 2013.

DARAUJO, Maria Celina. **Capital social**. Coleção passo-a-passo, 25. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CHAHOU, Tatjana. **South-South Cooperation – Opportunities and Challenges for International Cooperation**. Briefing Paper, German Development Institute, 2007.

DONLAGIC, Dženan; KOZARIC, Amra. **Justification of Criticism of the International Financial Institutions**. EconomicAnnals, V. LV, N°. 186, 2010.

DOS SANTOS, Francisco Waleison; NOGUEIRA, Ariana; FIGUEIREDO, Maria Tamires Cruz; DOS SANTOS, Rafael Soares. **Análise Crítica acerca do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família na Esfera Compensatória da Ofensiva Neoliberal**. Universidade Regional do Cariri (URCA). Ceará, 2012.

FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert; FERREIRA, Francisco H.G; GROSH, Margaret; KELLEHER, Nial; OLINTO, Pedro; SKOUFIAS, Emmanuel. **Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty**. World Bank, 2009.

GARRISON, John W. **Do Confronto à Colaboração. Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil**. Brasília: Banco Mundial, 2010.

GRONEMEYER, Marianne. **The Development Dictionary: a Guide to Knowledge as Power**. Nova York: Zed Books, 1992.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Cap. 1 – **Interdependence in World Politics. Power and Interdependence.** New York: Longman, 2001.

LOPES, Dawisson Belém; VELLOZO Junior, Joelson. **Balço sobre a Inserção Internacional do Brasil.** Rio de Janeiro: Contexto int., v. 29, n. 2, 2004.

MENEZES, Francisco; SANTARELLI, Mariana. **Da Estratégia Fome Zero ao Plano Brasil sem Miséria: Elementos da Seguridade Social no Brasil.** Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Rio de Janeiro, 2013.

PILBEAM, K. **International Finance.** 1ª Ed. London: Macmillan, 1992.

SCHNEIDER, Ana. **Projeto de Consolidação do Programa Bolsa Família e apoio ao Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social. (Acordo de Empréstimo nº 78410/BR entre a República Federativa do Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento).** Manual Operacional. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Brasília, 2011.

Smith, S. **The Interstate Structure of the Modern World-System. International Theory: Positivism and Beyond.** Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O declínio do poder americano.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

Woods, Ngaire. **The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers.** Ithica, Nova York: Cornell University Press, 2007.

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>. Acesso em: 18 set. 2013.

Conley, D. Disponível em: <http://thesocietypages.org/graphicsociology/2009/05/27/champagne-glass-distribution-of-wealth/>. Acesso em: 15 jun. 2013.

GREEN GRANTS. Disponível em: <http://www.greengrants.org/our-community/thematic-advisory-boards/ifi-advisory-board>. Acesso em: 12 set. 2013.

IPEA. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17111](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17111). Acesso em: 10 set 2013.

ODM. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>. Acesso em: 21 jun 2013.

RTHK. Disponível em:  
<http://www.rthk.org.hk/rthk/news/englishnews/news.htm?main&20100426&56&663699>.  
Acesso em: 10 set 2013.

UNIC. [http://unicrio.org.br/img/DeclU\\_D\\_HumanosVersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf). Acesso em 15 de junho de 2013.