

Para o combate à po

Núcleo de Economia Agrícola avalia resultados de programas no Nordeste financiados pelo Banco Mundial

LUIZ SUGIMOTO

sugimoto@reitoria.unicamp.br

Lata d'água na cabeça. Água amarelada, trazida do barreiro a quilômetros de distância. O cidadão cosmopolita, que esquece a torneira pingando, não imagina o conforto que significa uma cisterna garantindo água na porta de casa, por metade do ano que seja, aliviando mulheres e crianças daquele périplo e deixando os vermes de doenças no barreiro que é o lugar deles. Mas pobreza não se lava apenas com água de chuva. "As linhas Os programas de combate à pobreza no Nordeste existem há muito tempo e conhecemos todas as histórias de como as oligarquias locais se apropriaram dos recursos que nunca chegaram às populações pobres, enquanto açudes e redes de eletricidade eram instalados em fazendas. Somente o mau uso e o desvio de recursos explica porque esta região, que ao longo de

Milhares de projetos vão ser avaliados

décadas recebeu bilhões de dólares para programas sociais e de combate à seca, continua apresentando a maior concentração de pobreza da América

Latina", afirma o professor Antônio Márcio Buainain, do Núcleo de Engenharia Agrícola (NEA) da Unicamp.

Buainain coordena uma equipe de mais de 60 (?) pessoas – entre professores, estudantes e técnicos da Unicamp e de outras universidades – que começa a avaliar os impactos do Programa de Combate à Pobreza Rural (PRPC), na sua versão dois. Trata-se da avaliação de milhares de projetos pontuais de infra-estrutura – água, energia elétrica, moradias, pontes, estradas – em centenas de municípios de quase todos os estados do Nordeste. "É uma pesquisa pioneira num país sem a tradição de avaliar os resultados das ações do Estado. Costuma-se medir apenas o desempenho físico: quantos cursos foram organizados e quantos alunos participaram, quantos sem-terra foram assentados e quantas propriedades desapropriadas etc. Esse tipo de estatística interessa pouco, pois o objetivo não é apenas desenvolver cursos ou assentar famílias, mas capacitar gente e tirá-las da pobreza. Não sabemos se esta capacitação ou assentamento resultou em melhoria de vida, em aumento de oportunidades de trabalho e de salários. É como distribuir remédios sem saber se preocupar se os doentes estão se curando", observa o professor do Instituto de Economia.

Financiada pelo Banco Mundial (Bird) e pelos estados, a pesquisa de campo é exaustiva e profunda. Neste início de ano, a equipe de Antônio Buainain já visitou Pernambuco, Ceará e Bahia, percorrendo 50 municípios em cada estado e empregando questionários em conselhos municipais, associações comunitárias e famílias beneficiárias. No segundo semestre, o trabalho será estendido para Sergipe, Maranhão e Paraíba. O professor explica que a avaliação engloba os projetos em execução a partir de 2002. Para esta fase, o Bird já liberou empréstimos de US\$ 60 milhões para Pernambuco, US\$ 110 milhões para o Ceará e US\$ 120 milhões para a Bahia. Por cada dólar emprestado, o governo estadual deve oferecer uma contrapartida no valor de 50% do câmbio oficial. Apenas em Pernambuco é dinheiro utilizado já foram implantados em cerca de 950 projetos por em mais de 150 municípios, beneficiando 20 mil famílias. Na Bahia e Ceará mais que o dobro. Verificar se

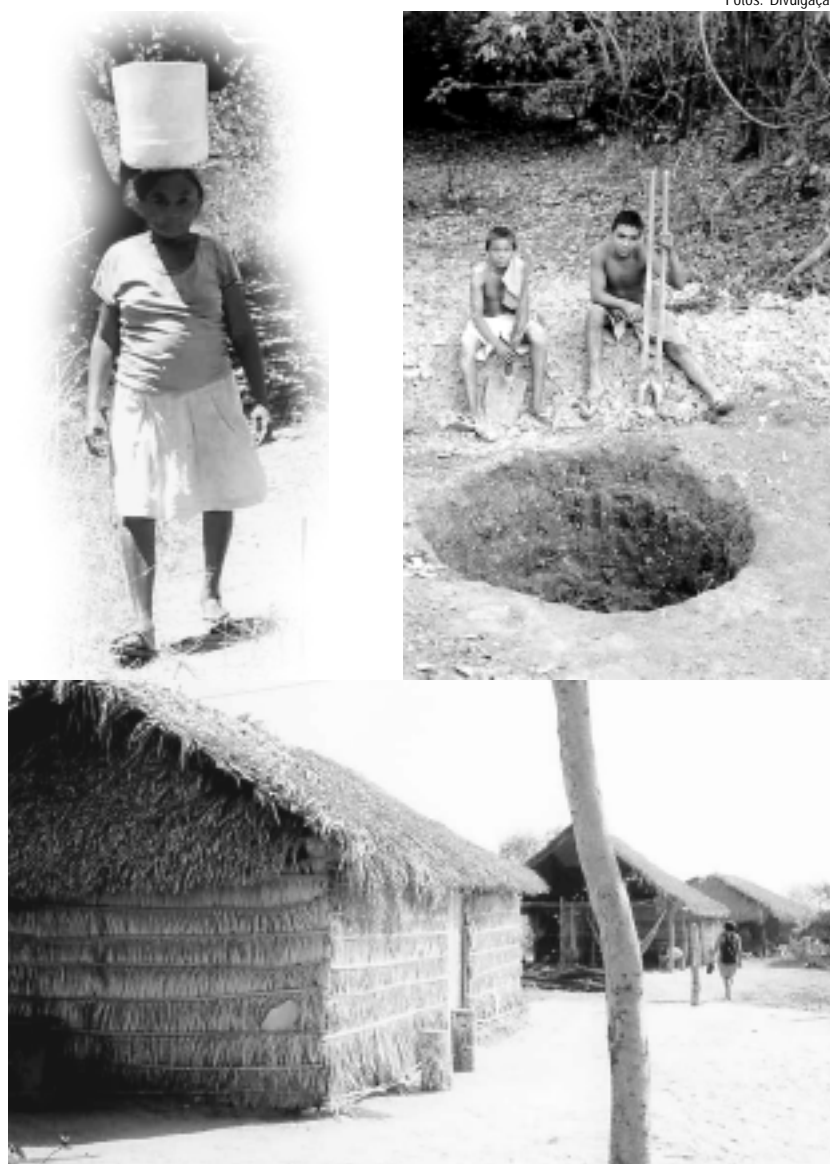
esses gastos estão valendo a pena, se a população pobre vem sendo mesmo beneficiada, é o objetivo dos pesquisadores.

Nova ótica – Segundo o professor José Maria da Silveira, coordenador adjunto da pesquisa, a a regalia de drenar recursos públicos conforme interesses pessoais ou políticos começou a se esvaír, segundo Buainain, quando o Banco Mundial, em meados dos anos 1990, decidiu não mais financiar obras de infra-estrutura geral, mas apenas pequenos projetos direcionados diretamente para população pobre. Outro aspecto que o pesquisador considera positivo foi a restrição, a 10% dos recursos, dos gastos com a tecnoburocracia, ou seja, com serviços da máquina estatal. Sob esta nova ótica, surgiu o Programa de Desenvolvimento Rural-1, em 1995. "Ocorre que as obras, embora direcionadas de fato para a população rural pobre, eram todas decididas e executadas pelo Estado, que indicava as comunidades beneficiadas e se encarregava, por exemplo, da construção de moradias ou da contratação das empreiteiras. Os recursos eram usados fundamentalmente como instrumentos de barganha política", afirma Silveira pesquisador do NEA.

Em 1999, sob a denominação de PCPR-2, o programa ganhou um formato mais participativo, cabendo às comunidades a decisão sobre em que gastar, bem como a execução dos projetos, deixando para o governo estadual o papel de fiscalização. O dinheiro é transferido diretamente para as associações comunitárias. Em meio aos projetos de infra-estrutura, pode-se incluir um trator comunitário, um pequeno armazém, uma unidade de conservação a frio, uma padaria. "Esse formato também visa desenvolver o que chamamos de capital social: é a capacidade de ação coletiva, de interação na comunidade para solucionar seus problemas, desenvolvendo competências e ganhando poder de pressão política", acrescenta Antônio Buainain.

Questionário – A pesquisa, nesse primeiro momento, vai avaliar o funcionamento do PCPR-2: como a unidade técnica responsável, sediada nas capitais, toma as decisões estratégicas, definindo prioridades e regras; como os conselhos municipais encaminham os problemas, decidem a alocação dos recursos e se há ou não interferências políticas; como as associações comunitárias discutem suas decisões e executam as obras; como e quais famílias são beneficiadas. "Uma informação é básica: a família é mesmo pobre ou nem tanto? Pretendemos traçar um perfil da população beneficiária para assegurar que um saber se de fato o projeto atinja atinja seu alvo, bem como se as necessidades da população são atendidas ou se suas necessidades são outras", esclarece Antônio Buainain.

Num segundo momento, dentro de dois anos, os pesquisadores voltarão aos estados para medir os impactos do Programa de Combate à Pobreza Rural, auferindo sucessos ou indicando correções de rota. Nas visitas realizadas este ano, no entanto, a equipe já pôde testemunhar o impacto de projetos como o de construção de casas em alvenaria, em lugar do barro e da palha que abrigavam o barbeiro, ou da chegada da luz elétrica com um televisor que colocou aquele cidadão no mundo. "Sabemos que este programa não vai eliminar a pobreza, o que depende de mudanças estruturais



Fotos: Divulgação



Cisterna no sertão nordestino: segundo Cláudio

A quebra de oligarquias

De acordo com o professor Antônio Márcio Buainain, nos últimos anos, o poder de decisão sobre projetos sociais no Nordeste tem sido efetivamente transferido das oligarquias para os conselhos municipais. Mas ele ressalta que esse processo precisa ser visto dentro do jogo político. A velha estrutura foi rompida primeiramente no Ceará, com a experiência pioneira do Projeto São José, estabelecido em 1995, seguindo a diretriz de envolver as populações pobres nas decisões e na condução do Programa de Combate à Pobreza Rural. "Foi quando Tasso Jereissati assumiu e criou os conselhos municipais de desenvolvimento sustentável, cujos representantes – líderes de comunidades, federações, associações, sindicatos – estavam fora da estrutura de poder político tradicional. Seu objetivo foi justamente o de esvaízar o poder das oligarquias locais que controlavam as prefeituras", observa o pesquisador.

Contudo, à medida que o grupo de Jereissati foi consolidando o poder no estado, eliminando de fato a oligarquia tradicional, o papel dos conselhos passou a se debilitar, segundo Buainain. "Embora os conselhos continuem, seu papel tornou-se agora é menos relevante, agora que o governo possui interlocutores diretos na estrutura convencional", afirma. Para o professor, em Pernambuco acontece o mesmo. "As prefeituras do agreste interior eram dominadas pelo partido de Miguel Arraes, o governador do sertão". Eleito governador, No



Foto: Neldo Cantanti

O professor Buainain: "Conhecemos as histórias de como as oligarquias locais se apropriaram dos recursos

concelos criou os conselhos municipais, transferindo para eles o poder de decisão sobre o uso dos recursos, rompendo a estrutura tradicional. Mas tenho a sensação de que pode ocorrer de que a consolidação do governo em Pernambuco levaria a levar à mesma debilitação dos conselhos vista no Ceará", especula, prevê o professor.

Na Bahia, não se quebrou a oligarquia e o PCPR foi uma arma política importante durante a primeira fase. E a transferência de poder para os conselhos municipais, com a versão dois, também se deveu a sutilezas políticas. Buainain nota que o governo baiano, de uns tempos para cá, aparentemente embarcou em um processo de modernização política semelhante ao do Ceará. E, em época de recursos escassos para programas sociais – tanto por parte dos governos como dos organismos internacionais –, atender a alguns, em detrimento de muitos, implica em ônus elevado. "Quando a escassez aumenta, fica interessante criar mecanismos de

alocação de recursos mais ou menos automáticos. Havendo uma regra de distribuição através dos conselhos municipais, com a aprovação de todos, o poder central pode se omitir de arbitrar o dinheiro, protegendo-se politicamente", pondera o pesquisador.



Foto: Neldo Cantanti

muito mais amplas como educação e criação de condições de trabalho. Mas, quem se vê em sua casinha própria, já projeta um pequeno galpão para as ferramentas; quem vê uma luz acesa,

planeja a compra de uma geladeira usada. São coisas mínimas que despertam fantasias, dão esperanças, geram expectativas e colocam a comunidade em movimento".

Reunião de representantes da equipe de avaliação, do Banco Mundial e de lideranças comunitárias, realizada dia 18 último na Unicamp

breza rural dar certo

Foto: Folha Imagem



Claudia Romano, o abastecimento de água aparece como prioridade entre os projetos



Foto: Divulgação

Estudo alimenta a vida acadêmica

O professor Antônio Buainain vê a avaliação dos resultados do Programa de Combate à Pobreza Rural como uma oportunidade rara para alimentar a vida acadêmica, devido à riqueza das informações que serão colhidas pelos pesquisadores em campo. “É um projeto de altíssimo interesse acadêmico, um tipo de pesquisa que não conta com linhas de financiamento tradicionais, como Finepe e CNPq. Esta abertura dada pelo Banco Mundial e os governos estaduais é uma forma interessante de financiar estudos, colocando pesquisadores e estudantes em contato com uma realidade como a do Nordeste”, argumenta.

Na opinião de Buainain, a universidade pode contribuir muito com esses levantamentos, devido à sua independência e à capacitação técnica. Ele assegura que, havendo apoio institucional, essas pesquisas seriam feitas com a agilidade exigida pelo mercado, que muitas vezes julga as avaliações das universidades “acadêmicas”, ficando prontas somente quando as prioridades já são outras. “Uma pesquisa como esta sobre o PCPR pressupõe uma dinâmica diferente. Não podemos esperar que cada estudante conclua sua monografia ou tese para apresentar resultados”, conclui pondera.

Foto: Neldo Cantanti

Os despossuídos de tudo

Depois dos 40 anos de idade, dentre dois beneficiários dos programas de combate à pobreza, mais de um é analfabeto. De três, um nunca foi à escola. De cinquenta, apenas um chega ao nível médio. A maioria absoluta é de trabalhadores que ganham a vida como diaristas ou minifundistas, proprietários ou ocupantes a título precário (arrendatário ou parceiro) de pequenínimos lotes de terra, o que nas condições do agreste e semiárido nordestinos não assegura sequer a alimentação da família. Nas secas periódicas, além de nada colherem, não conseguem sequer trabalhar como diaristas. Restam as frentes de emergência e a rede de proteção social que se expandiu muito nos últimos anos. Também se nota maior migração das jovens, que têm melhor nível educacional e conseguem se ocupar nas cidades da região. Basta uma breve conversa com esses jovens para perceber o desalento e a falta de perspectiva.

As condições de vida das famílias são precárias, em pequenas aglomerações que pelo menos facilitam a instalação de alguma infra-estrutura econômica e social, seja escola, energia elétrica, abastecimento de água. Outros trabalhadores estão dispersos nas fazendas, em geral mais desprotegidos e dependentes da boa vontade e consciência social dos proprietários. As casas são precárias, de paredes de barro e chão batido. O patrimônio doméstico é mínimo: um sofá, mesa, e camas ou meros colchões, utensílios básicos de cozinha; apenas os melhores situados têm televisão ou aparelho de som. Por toda parte constatou-se uma situação de insegurança alimentar, agravada nos períodos de seca. São famílias despossuídas de tudo.

Os dois parágrafos acima deveriam estar entre aspas, pois resumem o perfil traçado pelo professor Antônio Buainain da população rural pobre encontrada no Nordeste. Carlos Miranda, do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, órgão que presta con-

sultoria técnica aos estados com projetos financiados pelo Banco Mundial, afirma que a pobreza é mais aguda quanto maiores os problemas ambientais. “A pobreza na região nordestina, além de sua magnitude, apresenta diferenciações quando se trata de negros quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, camponeses tradicionais dos semiáridos. Problemas ambientais, como a escassez de água, tornam mais grave a cara da pobreza na região”, afirma.

Claudia Romano, consultora do Banco Mundial que acompanha os programas de combate à pobreza rural, informa que o organismo internacional já destinou US\$ 800 milhões para o PRPC em suas duas versões (desde 1993), com uma contrapartida dos governos estaduais e das comunidades de US\$ 300 milhões. “Foram beneficiadas aproximadamente 7,5 milhões de pessoas, em mais de 30 mil associações comunitárias. Cerca de 75% desses beneficiários tinham renda per capita abaixo de um dólar por dia, estando abaixo da linha de pobreza”, diz a consultora.

Segundo Claudia Romano, o abastecimento de água, naturalmente, aparece como prioridade entre os projetos, vindo depois os de fornecimento de energia elétrica e, ainda, as obras de transporte de pequeno porte, como a chamada “passagem molhada”: pontes para cruzar cursos d’água que antes obrigavam os habitantes a darem voltas de quilômetros. “Os projetos de moradia são mais recentes, atendendo por enquanto ao estado de Pernambuco. A maioria de relaciona com cisternas, poços artesanais, extensões de energia elétrica para vilarejos de cinquenta casas. Alguns estados já pedem aportes para implantar novos serviços em postos de saúde e também para a área de educação”, enumera.

Ceará – Josias Farias, coordenador executivo do Projeto São José, do Ceará, afirma que a transferência dos

recursos diretamente para os beneficiários, a partir de demandas desta população, tem garantido pequenas obras de infra-estrutura como abastecimento de água e eletrificação, fundamentais para alavancar qualquer processo de desenvolvimento do estado. “Água e energia significam um suporte para outro patamar de ação, que é a produtiva. Nesse sentido, estamos selecionando comunidades-piloto que já possuem um arranjo produtivo consolidado – como as de mulheres rendei-ras ou de pescadores de água doce – para implantar uma estratégia diferenciada, garantindo capital de giro, assistência técnica e capacitação”, explica.

Segundo Farias, o Ceará tem 7,5 milhões de habitantes, sendo 1,9 milhão na área rural. No período 1995-2004, o PCPR beneficiou 325 mil famílias (80% da população rural) com US\$ 188 milhões, levando aos domicílios rurais principalmente eletrificação, elevando este índice de 32% para 80%, contemplando 171 mil famílias. O coordenador do Projeto São José acrescenta que o Ceará foi o estado brasileiro que mais melhorou o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) na década de 1991 a 2001, passando do 24º para o 19º lugar. “Esta avaliação de resultados feita por professores de uma instituição com a credibilidade da Unicamp é importantíssima para nós, pois são pessoas de fora, que dominam os conceitos sobre o tema, avaliando a nossa prática”, finaliza.

Pernambuco – A população rural de Pernambuco é de 1,7 milhão de pessoas, sendo que 1,3 milhão estão abaixo da linha de pobreza e dependem diretamente de programas governamentais como a bolsa-renda instituída nos períodos de seca, bolsa-escola e de pensões previdenciárias. O dia-a-dia é tomado com atividades agrícolas de subsistência – culturas de feijão, milho, mandioca – ou com a caprinocultura, predominante no semiárido. Nos dois úl-



Claudia Romano, consultora do Banco Mundial: “Cerca de 75% dos beneficiários tinham renda per capita abaixo de um dólar por dia”

timos anos, o PCPR-2 já atingiu 130 mil habitantes. “O semiárido é todo o sertão pernambucano, ficando de fora somente a Zona da Mata e a região metropolitana de Recife. É impossível atender este público na sua totalidade, pois os recursos do programa teriam de ser dez vezes maiores frente ao número de famílias”, afirma Brenda Braga, gerente geral do Projeto Renascer.

Por isso, de acordo com Brenda Braga, o governo vem observando os municípios com menor IDH – concentração de pobreza, analfabetismo entre adolescentes e jovens, mortalidade infantil e renda que nunca é superior a meio salário mínimo – para distribuir os recursos do PCPR-2. “O programa, sozinho, não vai mudar o quadro de pobreza. Buscamos articular em torno dele outras ações, voltadas a saúde, educação, formação profissional, visando reverter esses indicadores num horizonte de quatro anos”, informa. A gerente do Projeto Renascer acrescenta que são incentivadas atividades não-agrícolas como o artesanato, envolvendo grupos de mulheres de quilombo, ou de doceiras que se voltam para o beneficiamento de frutas transformadas em doces, compotas e popas.

Bahia – A Bahia tem 60% de seu território localizados no semiárido, tradicionalmente voltado para a pecuária. João Saturnino, do Projeto Produzir, informa que a população

rural foi reduzida em mais de 50% nas últimas décadas, transferindo-se para os núcleos urbanos, o que torna muito mais premente o sucesso do PCPR. “Durante muito tempo não víamos uma ação tão abrangente. O programa atinge a totalidade dos municípios rurais: são 407, menos os 10 da região metropolitana de Salvador. Esta segunda versão, que atribuiu a essas populações o papel de escolher o projeto que gostaria de ter e de realizar, é importantíssima para mudar o quadro de marginalização, visto que essas pessoas enfrentam dificuldades de toda ordem, inclusive de se organizar”, afirma.

Embora reconheça no PCPR-2 uma ação ainda embrionária, Saturnino vê o programa como um indutor desta organização para conciliar muitos grupos de diferentes interesses. “Os resultados, que estamos discutindo nessas reuniões na Unicamp [nos dias 17 e 18 de maio], são muito diferenciados tanto dentro da Bahia como em relação a projetos de outros estados. De qualquer maneira, o programa já mostra uma ação muito importante na região do semiárido, principalmente na oferta de água. Nesse quadro, as avaliações feitas pela Unicamp servirão como subsídio para eventuais alterações no contrato com o Banco Mundial, tornando-o adaptado às condições objetivas de cada estado”, conclui o representante baiano.