

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)
REPRESENTAÇÃO DO IICA NO BRASIL

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Reflexões e recomendações sobre estratégias de combate à pobreza

VOLUME 4

Organizadores:
Carlos Miranda
Cristina Costa

1ª Edição

Recife/Brasília
Outubro de 2006

© IICA

1ª edição: 2006

Direitos reservados desta edição:
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

Distribuição:

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA
SHIS QI 3, Lote “A”, Bloco “F” – Centro Empresarial Terracotta – Lago Sul
CEP: 71.605-450

Tel: (61) 2106 5477

Fax: (61) 2106 5459

www.iica.org.br

Revisão: Marco Aurélio Salgado
Capa e diagramação: João Del Negro

R281

Reflexões e recomendações sobre estratégias de combate à pobreza /
Carlos Miranda e Cristina Costa (organizadores). - Brasília: Instituto
Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2006. (Série
Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 4)
118p. ; 15 x 23cm.

ISBN 85-98347-10-8

1. Socioeconômico. 2. Combate à pobreza – Brasil. 3. Impactos
socioeconômicos. I. Miranda, Carlos. II. Costa, Cristina. III. Título: O
programa de combate à pobreza rural e seus impactos socioeconômicos
imediatos. IV. Título: Reflexões e recomendações sobre estratégias de
combate à pobreza. V. IICA. VI. Série.

CDD 304.330.9

Catálogo na publicação: Rossana Coely de Oliveira Moura – CRB-3 / 791

APRESENTAÇÃO

Neste Volume 4, a *Série Desenvolvimento Rural Sustentável* aborda a temática da equidade social por intermédio da publicação *Reflexões e recomendações sobre estratégias de combate à pobreza*. A iniciativa é uma atividade do Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fórum DRS), organizado e coordenado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), que também promove o lançamento desta obra.

O livro contém dois textos selecionados entre trabalhos técnicos apresentados e discutidos em várias *jornadas temáticas* realizadas pelo Fórum DRS/IICA.

O primeiro texto, produzido por Hildo Meirelles de Souza Filho (UFSCar), Antônio Márcio Buainain (Unicamp) e José Maria Jardim da Silveira (Unicamp), intitulado *Os impactos socioeconômicos imediatos do programa de combate à pobreza*, apresenta uma análise condensada do estudo de avaliação do Programa de Combate à Pobreza Rural no Nordeste (PCPR), elaborado sob a coordenação da Fundação de Economia de Campinas da Universidade Estadual de Campinas (Fecamp/Unicamp). Além das considerações iniciais sobre os antecedentes e a metodologia aplicada no estudo, a resenha focaliza os impactos da execução do PCPR em perspectivas bem significativas e complementares. Em uma delas, aponta constatações da avaliação fundamentada na investigação de campo sobre os impactos imediatos do Programa em aspectos como renda, ocupação, patrimônio e capital social dos beneficiários. A outra perspectiva é a da percepção dos próprios entrevistados quanto à magnitude e à natureza dos benefícios da implantação dos projetos comunitários de desenvolvimento social e de infra-estrutura básica quanto à melhoria da qualidade de vida, considerando a anterior situação de enormes carências.

Estimulado pela riqueza dos resultados do citado estudo de avaliação, o IICA solicitou ao Professor Sérgio Buarque a elaboração de um trabalho propositivo que, fundamentado nas conclusões da pesquisa, pudesse contribuir para que as instituições envolvidas com o PCPR aperfeiçoassem a concepção e as estratégias de execução do Programa.

O trabalho desenvolvido originou o artigo *Reflexões e recomendações sobre estratégias de combate à pobreza*, que dá nome a esta publicação. Durante o processo de elaboração deste segundo texto, constatou-se a necessidade de ampliar o escopo do trabalho para incorporar outros estudos e iniciativas que tratam dos desafios suscitados pelo tema, como trabalhos que contextualizam a questão da pobreza no Brasil e projetos, com destaque para os do Estado do Maranhão, que utilizam metodologias inovadoras de atuação com grupos especiais de afrodescendentes, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais e mulheres quebradeiras de coco babaçu.

O texto, produzido pelo professor Sérgio Buarque, centrou-se em três blocos: Desenvolvimento, Políticas Sociais e Pobreza; Projetos de Combate à Pobreza Rural no Nordeste; e Propostas de Refinamento de Políticas e Projetos de Combate à Pobreza, cujas análises e conclusões apontam que as estratégias de combate à pobreza devem: i) constituir uma política geral de governo, articulada com diferentes instrumentos e projetos com focalização diferenciada e complementar; ii) incorporar políticas de desenvolvimento local, ressaltando os municípios mais pobres; iii) estabelecer mecanismos que assegurem, sem condicionalidades, amplos investimentos em infra-estrutura social para os mais pobres.

Esta publicação é mais uma contribuição do IICA voltada ao apoio do desenvolvimento sustentável e, em especial, às iniciativas relacionadas ao combate à pobreza no Brasil.

Os Organizadores

SUMÁRIO

OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS IMEDIATOS DO PROGRAMA DE COMBATE À POBREZA (Hildo Meirelles de Souza Filho, Antônio Márcio Buainain e José Maria Jardim da Silveira).....	7
1. INTRODUÇÃO	7
2. A AMOSTRA DE BENEFICIÁRIOS UTILIZADA PARA AS ANÁLISES.....	13
3. O QUESTIONÁRIO	17
4. AVALIAÇÃO DO IMPACTO IMEDIATO	19
4.1. Ocupação	19
4.2. Renda	22
4.3. Patrimônio.....	24
4.4. Condições de Habitação	26
4.5. Migração	28
4.6. Segurança Alimentar	29
4.7. Saúde.....	31
4.8. Capital Social	32
5. PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS QUANTO AO IMPACTO DOS SUBPROJETOS	35
5.1. Impactos Imediatos: Total e por Tipo de Subprojeto	35
5.2. Impactos Imediatos por Tipo de Subprojeto	37
5.2.1. Abastecimento de água	38
5.2.2. Açude.....	38
5.2.3. Barragens	39
5.2.4. Cisterna	40
5.2.5. Eletrificação rural.....	40
5.2.6. Energia solar	42
5.2.7. Melhorias viárias	43
5.2.8. Melhorias habitacionais.....	45
5.2.9. Melhorias sanitárias	45
5.2.10. Mecanização – tração mecânica.....	46
5.2.11. Módulo multiuso, módulo feira (Bahia)	48
5.2.12. Agroindústrias	48
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	51

REFLEXÕES E RECOMENDAÇÕES SOBRE ESTRATÉGIAS
DE COMBATE À POBREZA

(Sérgio Buarque)..... 55

1. INTRODUÇÃO	55
2. DESENVOLVIMENTO E POBREZA	59
2.1. Pobreza e Dinâmica Econômica	61
2.2. Pobreza e Desigualdade Social	65
2.3. Pobreza e Cultura	66
2.4. Desenvolvimento e Pobreza	68
2.5. Pobreza e Políticas Sociais no Brasil	69
3. PROJETOS DE COMBATE À POBREZA RURAL NO NORDESTE	81
3.1. Características dos Projetos de Combate à Pobreza Rural no Nordeste	82
3.2. Avaliação Geral dos PCPRs	84
3.2.1. Avanços e limites	85
3.2.2. Diferenças das experiências nos estados	87
3.2.3. Experiências inovadoras	90
3.3. Determinantes dos Resultados	93
3.4. Conclusões	96
4. PROPOSTAS DE REFINAMENTO DE POLÍTICAS E PROJETOS DE COMBATE À POBREZA	101
4.1. Concepção do Projeto	103
4.2. Enfoque Territorial	105
4.3. Prioridades de Investimento	106
4.4. Gestão do Projeto e Participação	109
5. ANEXO	113
6. BIBLIOGRAFIA	115
7. LISTA DE ENTREVISTADOS	117

OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS IMEDIATOS DO PROGRAMA DE COMBATE À POBREZA

Hildo Meirelles de Souza Filho
Antônio Márcio Buainain
José Maria Jardim da Silveira

1. INTRODUÇÃO

Há muitos anos o Governo brasileiro vem atuando, com o apoio do Banco Mundial, na implementação de programas de combate à pobreza rural do Nordeste, região em que concentram os maiores bolsões de pobreza no meio rural e os mais baixos indicadores sociais do Brasil. Ações específicas, como a do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), fundamentam-se na constatação de que o crescimento e a modernização da economia nordestina, estimulados pelas políticas e incentivos regionais, não foram suficientes para eliminar a pobreza e melhorar substancialmente as condições de vida da população pobre do Nordeste rural.

O PCPR, na concepção do final dos anos 90, pode ser considerado um programa de 3ª geração. A primeira tentativa de ação concentrada e focalizada na pobreza rural do Nordeste ocorreu em 1985, com o Programa de Apoio aos Pequenos Agricultores do Nordeste (PAPP), resultado de acordo financeiro do Banco Mundial com o Governo brasileiro, executado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). O PAPP tinha como objetivo fortalecer o capital físico e produtivo das comunidades pobres por meio do financiamento de projetos comunitários produtivos, sociais e de infra-estrutura.

Ampla avaliação da experiência do PAPP, realizada em 1993, indicou distorções no foco e apropriação de elevado percentual de recursos nas atividades meio. Em alguns casos, que se tornaram emblemáticos, quase 80% (oitenta por cento) dos recursos eram gastos pela burocracia responsável pelos programas, capacitações de efeitos duvidosos e atividades de controle ineficazes. Para piorar, parte da infra-estrutura construída não beneficiava diretamente as comunidades pobres, constituindo-se em obras de interesse geral que, muitas vezes, reforçava sistemas produtivos excludentes, ato a explicar a própria pobreza.

Após serem percebidas situações como a descrita acima, surgiu a primeira mudança no projeto, e “nasceu” o chamado “PAPP Reformulado”, início do primeiro movimento de descentralização e de reforço da participação e organização da sociedade. O PAPP Reformulado ampliou e priorizou um dos segmentos do original: o Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR), até então uma ação quase marginal.

Em 1995, surge o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), com a ampliação da responsabilidade dos estados na gestão e, principalmente, com o fortalecimento da descentralização e dos mecanismos de participação das comunidades na gerência dos projetos. O PCPR assumiu os mesmos objetivos do PAPP: o combate à pobreza rural e a melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais do Nordeste. Entretanto, se diferenciou, sobretudo, pela forma de atuação. Foram criados mecanismos institucionais de representação da comunidade nas deliberações sobre os projetos e na execução e controle dos recursos alocados às comunidades.

A reformulação do PAPP e a implementação do PCPR partiram de uma avaliação de experiência anterior, a qual concluíra que a redução da pobreza e o desenvolvimento da cidadania no mundo rural dependem, fundamentalmente, da acumulação de capital social pelas comunidades pobres. Só o empoderamento das comunidades, expresso pela organização social e pela efetiva participação nas decisões e escolhas e na gestão direta dos projetos criaria condições para a superação da armadilha da pobreza. Por conta disso, desde a primeira versão do PCPR, foram introduzidas modalidades de descentralização para o nível municipal e mecanismos de participação das comunidades, como os conselhos, que deveriam selecionar e definir os projetos prioritários.

O Programa de Combate à Pobreza Rural II (PCPR-II) representa uma evolução dos programas de combate à pobreza rural. Tem por componente inovador estar associado à forma de implementação, apoiando-se em ativa participação das comunidades pobres beneficiárias. Em poucas palavras, a proposta do PCPR-II, quando lançada, era inovadora, pois, sem dúvidas, assumia um caráter descentralizado e participativo da comunidade na sua implementação. Com efeito, nos limites das regras definidas pelo PCPR-II, os beneficiários teriam autonomia em relação à definição das prioridades de investimentos em infra-estrutura social. O setor público, por meio de organizações e de convênios com organizações dos próprios beneficiários, limitar-se-ia a dar suporte técnico ao desenvolvimento comunitário, sem assumir qualquer papel de liderança ou atitude paternalista.

As expectativas em relação à concepção do programa traduziram-se na possibilidade de se obter maior eficácia e eficiência dos projetos, o que

propiciaria benefícios a população rural pobre. Também se esperava vantagens financeiras para os municípios participantes, redução dos custos operacionais da implementação dos projetos e melhoria geral do nível de bem-estar das comunidades. Tais expectativas basearam-se nos seguintes pressupostos:

- redução da burocracia envolvida na implementação dos projetos;
- melhor foco para alcançar a população beneficiária;
- aumento do número de beneficiários devido à redução de custos, da dependência do setor público federal e de ingerências políticas;
- melhor seleção de projetos relevantes para as próprias comunidades;
- maior engajamento das comunidades beneficiárias nas ações implementadas com apoio do programa;
- desenvolvimento do capital social das comunidades;
- capacidade para atrair investimentos complementares e gerar sinergias positivas.

O PCPR II atua no financiamento de projetos de pequeno porte para comunidades rurais que se capacitam para a gestão dos recursos e execução das ações previstas no programa¹. A organização da sociedade local é uma diretriz central do PCPR II, uma vez que, para receber financiamento, os beneficiários dos projetos devem constituir associações que representem as comunidades. Essas associações comunitárias são responsáveis pela execução dos projetos, operação e manutenção do investimento, além de apresentarem uma pequena contrapartida em serviços/material ou dinheiro.

No período 1998-2004, o PCPR II operou com três modalidades de financiamento comunitário (PAC, Fumac e Fumac-P) que se diferenciam pela escala crescente de descentralização e autonomia de decisão dos beneficiários.

O Programa de Apoio Comunitário (PAC) estabelece uma relação direta das comunidades com a Unidade Técnica (UT) de gestão do programa, que analisa e aprova as propostas das associações comunitárias, responsáveis pela sua execução, e libera os recursos diretamente para os beneficiários.

Forma mais avançada de descentralização é a introduzida pelo Fundo Municipal de Apoio Comunitário (Fumac), em que os municípios passam a ter

¹ Os projetos estão classificados segundo tipos e subtipos (subprojetos). Foram definidos três tipos de projetos: infra-estrutura, desenvolvimento social e produtivo. Os subprojetos de infra-estrutura são: barragem, açude, cisterna, sistemas de abastecimento de água, eletrificação rural e vias de acesso. Os subprojetos de desenvolvimento social são: habitação, melhoria sanitária e escola. Os subprojetos produtivos são: agroindústria, casa de farinha, pocilga, câmara fria, mecanização agrícola (trator), comercialização, box feira, módulos de múltiplo uso e irrigação.

uma posição destacada na gestão dos subprojetos por meio do Conselho Municipal que faz a mediação entre a Unidade Técnica e as comunidades. O Conselho tem a responsabilidade de estabelecer prioridades e aprovar as propostas apresentadas pelas associações². Contudo, os recursos são ainda repassados às associações por meio de convênio com a unidade de gestão do Governo do estado. Certo é que o Fumac representa um importante nível de descentralização e autonomia local, com a atuação do conselho na seleção das comunidades beneficiárias, análise e supervisão dos subprojetos, mobilização e prestação de treinamento e capacitação das associações beneficiárias.

O nível mais avançado de descentralização e participação do PCPR verifica-se no Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (Fumac-P), implementado de forma parcial e experimental em vários estados. Nesta modalidade, os conselhos municipais assumem maior responsabilidade e poder de decisão, contemplando a gerência total dos projetos sem a intermediação da unidade técnica do Governo do estado.

Com efeito, o Fumac-P administra diretamente os recursos alocados para o município. Inserem-se nessa administração a aprovação de projetos, a assinatura de convênios com as comunidades beneficiárias, a administração do fundo voltado para o financiamento de subprojetos aprovados, a liberação de recursos, a fiscalização e o apoio técnico às comunidades. No Fumac-P, o manejo dos recursos pelo conselho é o resultado de um convênio entre a unidade técnica e o conselho municipal, responsável por gerenciar um orçamento anual que é alocado de acordo com critérios baseados na população rural total e na avaliação do desempenho dos conselhos do Fumac por ocasião dos projetos do ano anterior.

De fato, ao se implantar o PCPR, a tendência era mesmo a de, com o tempo e a experiência das comunidades e dos conselhos, aumentar a descentralização de forma progressiva: PAC, Fumac e Fumac-P. Dessa forma, ampliaram-se, às comunidades, os espaços para se deliberar sobre os rumos e a gestão de projetos com o objetivo de contribuir para a formação de capital social. Em continuidade a essa tendência, o PCPR-II reduziu o modelo PAC e ampliou o Fumac, reforçando, assim, a descentralização e a responsabilidade das comunidades locais. As modalidades utilizadas e o grau de descentralização lograda variaram de estado para estado, tal como constatado nos estudos de avaliação realizados pela Fundação de Economia

2 O Conselho Fumac seria formado por representantes do Governo, autoridades locais e comunidades, constituindo instâncias colegiadas de natureza deliberativa e executiva. Nesta acepção, pressupõe-se a completa autonomia administrativa e financeira dos conselhos frente ao setor público.

de Campinas (Fecamp/Unicamp), em colaboração com várias universidades e grupos de pesquisa³.

A hipótese é que a criação de associações e a prática por essas adquiridas na gestão de projetos comunitários representariam uma grande contribuição para a formação de capital social local, pois estimularia a cooperação e o desenvolvimento da capacidade de organização. Já a descentralização, por meio dos conselhos municipais e em função da distribuição de responsabilidades diretas na priorização e gestão coletiva de recursos, reforçaria o movimento de construção com responsabilidade por parte da comunidade, com sua conseqüente inserção no município. A expectativa dos formuladores do PCPR era precisamente esta: contribuir para a acumulação de capital social no nível local e comunitário e, dessa forma, facilitar a democratização do poder local (empoderamento da sociedade). Os formuladores partem ainda do pressuposto de que a organização, a participação e a descentralização das decisões sobre a alocação dos recursos assegurariam a efetividade do projeto e a melhoria dos resultados para as comunidades locais.

Os conselhos do Fumac também contribuiriam para inserir os projetos das comunidades no contexto de uma estratégia mais consistente de ação para o município como um todo. Assim, evitar-se-ia a tendência de dispersão de recursos e implementação de projetos isolados e desarticulados, sem impacto estrutural nas condições responsáveis pela reprodução da pobreza.

A base desse processo, aqui exposto em linhas gerais, estaria no fortalecimento das organizações comunitárias, na participação dos atores e na tomada de consciência das comunidades envolvidas, a respeito da identidade própria, das potencialidades, dos problemas atuais e da visão de futuro. As demandas comunitárias que orientam o mecanismo de decisão sobre a alocação de recursos e provisão de bens e serviços públicos tendem a ser mais efetivas quando desvinculadas de pedidos desarticulados, ainda que esses estejam baseados em carências e sejam objetos de projetos a compor estratégia (construída coletivamente) de desenvolvimento comunitário.

O PCPR II define um foco claro de beneficiários entre as comunidades mais pobres dos municípios mais pobres dos estados. O programa prioriza os municípios com mais baixo IDH, que recebem maior parcela dos financiamentos, e seleciona as comunidades mais pobres a serem favorecidas. O intuito é formar capital social e físico nos segmentos mais vulneráveis e de menor acesso aos mecanismos tradicionais e formais de financiamento.

3 Participaram profissionais das seguintes instituições: Unicamp, UFSCar, UFU, USP, UFCE, UFRPE, UFPE, UFBA, IICA e UFF.

Embora concentrado no combate à pobreza, e priorizando os mais pobres dos pobres, o PCPR não financia apenas projetos sociais, pois entende que a redução da pobreza passa pela distribuição de ativos sociais e pela geração de renda local; financia também projetos de infra-estrutura (eletricidade, provisão de água, pequenas pontes, melhoria de estradas comunitárias, pequenos açudes, etc.) e projetos produtivos (unidades de processamento agrícola de pequeno porte, irrigação, tratores para uso comunitário, fábrica de tijolos, de roupas, etc.), além dos projetos de caráter social, como saneamento, reformas em escolas, postos de saúde e outros.

Neste capítulo, tem-se uma análise dos impactos socioeconômicos imediatos do PCPR-II, como base no Estudo de Avaliação de Impactos Socioeconômicos realizado pela Fecamp nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, em 2004⁴.

Deve-se destacar que o termo “impactos imediatos” tem um significado claro para a análise. Parte-se do pressuposto de que o valor de iniciativas, como as do PCPR-II, transcende os resultados diretos e imediatos dos investimentos realizados pelos projetos, cujo montante é reduzido quando confrontado com a dimensão e profundidade da pobreza rural no Nordeste brasileiro.

Esse tipo de projeto (PCPR-II) somente alcançará seus objetivos se funcionar como alavanca e cimento para a organização das comunidades: a) *alavanca* para obter recursos adicionais, modificar as prioridades e atitudes dos governos municipal e estadual, em relação ao tratamento da questão da pobreza, e catalisar iniciativas da sociedade local para a superação da pobreza; b) *cimento* para desenvolver os laços comunitários e associativos, assim como a cultura da cidadania, ingredientes essenciais para que os pobres possam abandonar a indigência cívica e emergir como cidadãos que lutam para construir seu próprio futuro. É necessário apontar que o prazo decorrido entre a implantação desses projetos e a avaliação realizada foi bastante curto para identificar todo esse conjunto de possíveis efeitos, sobretudo aqueles decorrentes do desenvolvimento comunitário.

4 O estudo da Fecamp é composto por vários documentos, nos quais diversos aspectos do PCPR-II são analisados: impactos socioeconômicos, impacto sobre o capital social, perfil dos beneficiários, estudos de caso sobre o funcionamento dos conselhos municipais e associações comunitárias. As análises apresentadas nesses estudos contemplam tanto o contexto geral do PCPR-II em três estados (Pernambuco, Bahia e Ceará) como o contexto desagregado para cada um desses estados. O texto aqui apresentado fundamenta-se apenas nos impactos socioeconômicos imediatos e algumas indicações sobre o capital social. Sempre que relevante, mencionam-se comparações entre os estados e os resultados diferenciados de diversos tipos de projetos (denominados subprojetos). Os dados foram obtidos apenas da amostra de beneficiários entrevistados. Não são apresentados dados dos questionários aplicados junto aos conselhos municipais e às associações comunitárias que integram o estudo completo de avaliação.

2. A AMOSTRA DE BENEFICIÁRIOS UTILIZADA PARA AS ANÁLISES

O estudo baseia-se na análise de dados de uma amostra inicial de 1.960 domicílios beneficiários distribuídos nos estados do Ceará, Pernambuco e Bahia. Houve um delineamento de amostragem por conglomerados em três etapas com estratificação. Inicialmente, cada Unidade da Federação foi subdividida em alguns estratos. De cada estrato foram selecionados aleatoriamente alguns municípios: as unidades primárias de amostragem (primeiro estágio de seleção). A seguir, foram selecionadas comunidades (segundo estágio de amostragem) de cada município previamente escolhido e, por fim, de cada comunidade foram selecionados os domicílios.

Foram excluídos subconjuntos de beneficiários da amostra inicial, resultando duas *subamostras*, com as quais estatísticas descritivas foram produzidas para avaliar o impacto. Na *subamostra 1* (ver Tabela 1), foram excluídos os domicílios cujos subprojetos: (a) não haviam sido ainda implantados até o momento da entrevista (20 domicílios); e (b) não haviam sido concluídos até o momento da entrevista (331 domicílios). Na *subamostra 2* (Tabela 2), além de (a) e (b), foram excluídos (c) os domicílios cujos subprojetos foram implantados no ano de 2004 (459 domicílios). Domicílios sob essa condição (c), são muito recentes para apresentarem determinados impactos, por exemplo, na renda, embora possam ter impactos imediatos em variáveis que representem qualidade de vida, como é o caso da melhoria na regularidade do abastecimento de água. Assim, para cada tema sob análise, foi utilizada ou a *subamostra 1* ou a *subamostra 2*, conforme a pertinência.

As estatísticas descritivas apresentadas a seguir foram construídas para o conjunto dos três estados da amostra e, quanto possível, desagregadas por estado, por tipo de subprojeto e por subtipo de subprojeto.

Tabela 1 Subtipos de projetos, total de domicílios da subamostra 1 (exclui subprojetos não concluídos e subprojetos não iniciados)

	CE		PE		BA		TOTAL	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Abastecimento de água	332	65.0	30	5.4	42	7.8	404	25.1
Açude	42	8.2	0	0.0	0	0.0	42	2.6
Barragem	0	0.0	30	5.4	22	4.1	52	3.2
Cisterna	0	0.0	190	34.1	41	7.6	231	14.4
Eletrificação rural	78	15.3	12	2.2	0	0.0	90	5.6
Energia solar	0	0.0	6	1.1	66	12.2	72	4.5
Melhorias viárias	0	0.0	0	0.0	63	11.6	63	3.9
Poço	0	0.0	84	15.1	6	1.1	90	5.6
Melhorias habitacionais	0	0.0	70	12.6	0	0.0	70	4.4
Melhorias sanitárias	0	0.0	129	23.2	78	14.4	307	12.9
Escola	0	0.0	0	0.0	12	2.2	12	0.7
Mecanização – tração mecânica	59	11.5	0	0.0	172	31.8	231	14.4
Beneficiamento de café	0	0.0	0	0.0	6	1.1	6	0.4
Casa de farinha, fécula	0	0.0	0	0.0	6	1.1	6	0.4
Agroindústria	0	0.0	0	0.0	4	0.7	4	0.2
Módulo múltiplo uso, módulo feira	0	0.0	0	0.0	23	4.3	23	1.4
Aquisição de equipamentos	0	0.0	6	1.1	0	0.0	6	0.4
Total	511	100.0	567	100.0	541	100.0	1,609	100.0

Fonte: Dados da pesquisa de campo, estudo de perfil e efeitos 2004.

Tabela 2 Tipos de subprojetos, total de domicílios da *subamostra* 2 (exclui subprojetos não concluídos, subprojetos não iniciados e subprojetos implantados em 2004)

	CE		PE		BA		TOTAL	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Abastecimento de água	320	70.0	30	6.8	30	7.1	380	28.7
Açude	36	7.9	0	0.0	0	0.0	36	2.7
Barragem	0	0.0	24	5.4	12	2.8	36	2.7
Cisterna	0	0.0	129	29.1	29	6.9	158	11.9
Eletrificação rural	72	15.8	12	2.7	0	0.0	84	6.3
Energia solar	0	0.0	6	1.4	52	12.3	58	4.4
Melhoria viárias	0	0.0	0	0.0	57	13.5	57	4.3
Poço	0	0.0	78	17.6	6	1.4	84	6.3
Melhorias habitacionais	0	0.0	63	14.2	0	0.0	63	4.8
Melhorias sanitárias	0	0.0	96	21.6	63	14.9	159	12.0
Escola	0	0.0	0	0.0	12	2.8	12	0.9
Mecanização - tração mecânica	29	6.3	0	0.0	125	29.6	154	11.6
Beneficiamento de café	0	0.0	0	0.0	6	1.4	6	0.5
Casa de farinha, fécula	0	0.0	0	0.0	6	1.4	6	0.5
Agroindústria	0	0.0	0	0.0	2	0.5	2	0.2
Módulo múltiplo uso, módulo feira	0	0.0	0	0.0	23	5.4	23	1.7
Aquisição de equipamentos	0	0.0	6	1.4	0	0.0	6	0.5
Total	457	100.0	444	100.0	423	100.0	1,324	100

Fonte: Dados da pesquisa de campo, estudo de perfil e efeitos 2004.

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL
Reflexões e recomendações sobre
■ estratégias de combate à pobreza

3. O QUESTIONÁRIO

O questionário aplicado incluiu questões que procuraram descrever o perfil dos domicílios beneficiários antes e após a implantação do subprojeto. Então, indagou-se sobre a situação do domicílio – quanto à renda, segurança alimentar e saúde – nos doze meses anteriores à implantação do subprojeto e sobre a situação no período compreendido entre agosto de 2003 e julho de 2004. Como determinadas questões não alcançavam um intervalo de tempo definido (como o período de doze meses citado), questionava-se sobre a percepção do entrevistado em momento imediatamente anterior à implantação do subprojeto e em julho de 2004 (após a implantação do subprojeto).

O questionário incluiu também questões que procuraram obter a percepção dos entrevistados quanto aos benefícios do subprojeto. Foram abordados aspectos relativos à qualidade de vida do beneficiário e família, bem como o impacto na sua capacidade de obter renda e ampliar a produção. Ressalta-se que não se espera de um subprojeto que tenha por objetivo *cisternas* grande impacto na renda, mas é fundamental avaliar seu impacto em alguns aspectos da qualidade de vida dos moradores, sobretudo no que diz respeito à saúde.

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL
Reflexões e recomendações sobre
■ estratégias de combate à pobreza

4. AVALIAÇÃO DO IMPACTO IMEDIATO

A comparação dos dois momentos, antes e após a implantação dos subprojetos, permitiu observar a evolução recente de um conjunto de variáveis de definem o perfil socioeconômico. Essa evolução não pode ser totalmente atribuída à ação dos subprojetos, dado que outros condicionantes (mudanças climáticas que afetam severamente as regiões mais pobres do Nordeste, mudanças nas condições macroeconômicas e existência de certos programas governamentais em vigor, como bolsa-escola e bolsa-família) estiveram presentes no período e também impactaram as variáveis socioeconômicas.

Para algumas variáveis é possível identificar com clareza a relação com os subprojetos. A expansão do uso da energia elétrica, com conseqüente melhoria na qualidade de vida, devido a um subprojeto de eletrificação rural, é um caso concreto.

Foram avaliados aspectos socioeconômicos como ocupação do chefe de domicílio, renda do domicílio, patrimônio, condições de habitação, migração, segurança alimentar e capital social.

4.1. Ocupação

Os dados sobre as ocupações dos beneficiários foram analisados a partir da *subamostra 2*, que excluiu os domicílios beneficiados em 2004. Essa exclusão visa obter maior realismo na análise de impacto da ocupação. Foi possível comparar a estrutura de ocupações antes do subprojeto e após, em julho de 2004. Em 2004, a principal posição quanto a trabalho, para o conjunto de moradores de domicílios emancipados a mais de 14 anos, era: a) trabalhadores por conta própria/proprietários (37%); b) trabalhadores não remunerados (28%); c) empregados permanentes (10%); empregados temporários (6%); e aposentados (11%).

Para o conjunto dos subprojetos, não se observa mudança significativa desses percentuais entre os dois períodos. Nos subprojetos produtivos,

destaca-se o maior percentual de trabalhadores por conta própria/proprietários (52% em julho de 2004). Nos subprojetos de desenvolvimento social, encontra-se uma participação mais elevada de aposentados (14% em julho de 2004) e maior participação de empregados, principalmente temporários⁵. Esses dados mostram um perfil de beneficiários mais pobres nos subprojetos de desenvolvimento social e menos pobres nos subprojetos produtivos.

Nos dois períodos, a maioria da população tinha ocupação principal em atividades agropecuárias, e o local da ocupação era predominantemente rural. Entre esses dois períodos considerados (antes e após receber os benefícios do PCPR), não se observaram mudanças significativas no perfil de ocupação nas comunidades rurais beneficiadas pelo PCPR, exceto um pequeno, e consistente, crescimento da participação de aposentados. Não se trata de um efeito do PCPR, e sim do crescimento do número de beneficiários que se aposentaram e passaram a declarar-se em *outra ocupação*. As ações diretas do projeto de combate à pobreza não geraram, pelo menos em número significativo, alternativas produtivas e de ocupação para as comunidades beneficiárias.

A constatação de que as comunidades mais pobres e mais desprovidas de acesso a bens básicos estariam sendo atendidas com subprojetos de desenvolvimento social indica consistência na alocação dos recursos. De fato, essa estratégia é aderente às conclusões de avaliações anteriores, que revelaram certo fracasso de subprojetos produtivos implantados em comunidades com elevado nível de pobreza e baixo nível de organização social. Com isso, a intervenção inicial por meio de subprojetos de desenvolvimento social teria a função de suprir as carências básicas da comunidade e, ao mesmo tempo, estimular um processo de participação e organização social que, em algum ponto no futuro, a capacitaria para a gestão mais complexa de subprojetos produtivos.

⁵ Sempre considerando municípios emancipados a mais de 14 (catorze) anos.

Tabela 3 Principal ocupação de municípios emancipados a mais de 14 anos por tipo de subprojeto

	Antes do subprojeto		jul/2004	
	Freq.	%	Freq.	%
Infra-estrutura	2,792	100.0	2,789	100.0
Agropecuária	1,528	54.7	1,505	54.0
Administração nas atividades agropecuárias	0	0.0	3	0.1
Extensionistas, técnicos na agropecuária	0	0.0	2	0.1
Ocupações especializadas na agropecuária	12	0.4	10	0.4
Demais ocupações na agropecuária	8	0.3	8	0.3
Indústria, construção civil	29	1.0	35	1.3
Comércio e serviços em geral	67	2.4	78	2.8
Técnica, científica, artística, ensino	41	1.5	48	1.7
Administrativa	10	0.4	12	0.4
Serviço social	21	0.8	20	0.7
Outra ocupação	663	23.7	678	24.3
Não tinha ocupação	413	14.8	390	14.0
Desenvolvimento social	765	100.0	765	100.0
Agropecuária	431	56.3	422	55.2
Administração nas atividades agropecuárias	0	0.0	1	0.1
Ocupações especializadas na agropecuária	5	0.7	5	0.7
Demais ocupações na agropecuária	11	1.4	13	1.7
Indústria, construção civil	5	0.7	6	0.8
Comércio e serviços em geral	18	2.4	21	2.7
Técnica, científica, artística, ensino	5	0.7	4	0.5
Administrativa	3	0.4	4	0.5
Serviço social	2	0.3	2	0.3
Outra ocupação	164	21.4	173	22.6
Não tinha ocupação	121	15.8	114	14.9
Produtivo	666	100.0	664	100.0
Agropecuária	363	54.5	356	53.6
Administração nas atividades agropecuárias	2	0.3	3	0.5
Extensionistas, técnicos na agropecuária	1	0.2	1	0.2
Ocupações especializadas na agropecuária	2	0.3	3	0.5
Indústria, construção civil	1	0.2	1	0.2
Comércio e serviços em geral	35	5.3	35	5.3
Técnica, científica, artística, ensino	22	3.3	24	3.6
Administrativa	4	0.6	5	0.8
Serviço social	3	0.5	3	0.5
Outra ocupação	108	16.2	111	16.7
Não tinha ocupação	125	18.8	122	18.4

Fonte: Dados da pesquisa de campo, estudo de perfil e efeitos 2004.

4.2. Renda⁶

Nos doze meses anteriores à implantação dos subprojetos, a renda anual total média obtida pelos domicílios foi de R\$4.588,00 (quatro mil quinhentos e oitenta e oito reais), para o conjunto dos estados. No período entre agosto de 2003 a julho de 2004, foi de R\$5.580,00 (cinco mil quinhentos e oitenta reais). Houve, portanto, um crescimento da renda nominal de 21,6%. Nessas médias, encontram-se incluídas a renda monetária bruta – obtida com a venda de produtos agropecuários e com atividades não-agrícolas –, a renda monetária com trabalho (temporário e permanente), com auxílios (alimentação, educação) e com outros rendimentos (aposentadoria, pensão, remessas recebidas de familiares). Encontra-se também incluída a renda não-monetária, obtida com a produção destinada ao consumo no domicílio, para a qual foram computados valores monetários.

A correção (pelo INPC) da renda nominal dos doze meses anteriores à implantação do projeto, nas regiões metropolitanas correspondentes a cada estado, inverte a grandeza dos valores da renda dos dois períodos: a renda total média anual, obtida entre agosto de 2003 a julho de 2004, torna-se menor que a renda obtida antes desse período em aproximadamente 3%. Na melhor das hipóteses, poder-se-ia afirmar que a renda real não se alterou no período de análise. Destaca-se o crescimento de aproximadamente 25% do item *auxílios*, resultante da expansão dos programas sociais (vale-gás, transferências estaduais além dos já citados bolsa-escola e bolsa-família, este presente em muitas localidades). A expansão das transferências no contexto de estagnação da renda revela um fato preocupante: a redução dos rendimentos autônomos da população pobre, explicada tanto pela seca como pela falta estrutural de opções de ocupação e emprego.

Para verificar a evolução da renda dos subprojetos mais antigos da amostra, calculou-se apenas a renda dos subprojetos iniciados em 2002. Observou-se que a renda nominal cresceu de R\$4.356,00 (quatro mil trezentos e cinquenta e seis reais) para R\$5.665,00 (cinco mil seiscentos e sessenta e cinco reais), ou seja, um crescimento nominal de 30%. Em termos reais, entretanto, a renda total média desses subprojetos caiu de R\$6.027,00 (seis mil e vinte e sete reais) para R\$5.665,00 (cinco mil seiscentos e sessenta e cinco reais), um decréscimo de 6%.

As rendas que mais cresceram entre os doze meses anteriores à implantação do subprojeto e o período entre agosto de 2003 a julho de

⁶ A análise da renda baseou-se nos dados da *subamostra 2*, que exclui os subprojetos de 2004. Supõe-se que eventuais impactos sobre a renda não teriam tido tempo suficiente para se manifestar nos subprojetos de 2004.

2004 foram as oriundas de auxílios diversos e da produção agrícola para autoconsumo. Deve-se ressaltar que a participação dos auxílios recebidos no total da renda subiu de 8% para 11%. Em que pese essa elevação, a produção agrícola (para venda e autoconsumo) mantém-se como a principal fonte de renda (aproximadamente 34%), seguida de outros rendimentos (aproximadamente 27%), categoria que inclui as aposentadorias.

A renda *per capita* nominal para o conjunto dos estados nos doze meses anteriores foi de R\$1.261,00 (mil duzentos e sessenta e um reais), elevando-se para R\$1.553,00 (mil quinhentos e cinquenta e três reais) para o período de agosto de 2003 a julho de 2004. Houve um crescimento de 23% em termos nominais. Ressalta-se aqui o maior crescimento observado no Estado do Ceará (40%). De fato, a renda *per capita* no Ceará era a menor no período anterior e passou a ficar próxima à de Pernambuco. No todo, a renda *per capita* real apresentou um decréscimo de 6%. Apenas no Ceará houve um crescimento real de iguais 6%.

A renda média e a renda *per capita* dos subprojetos produtivos foram as maiores dentre os três tipos de subprojetos. Isso confirmou o que os dados de ocupação já haviam apontado: as comunidades beneficiárias dos projetos produtivos compreendem um grupo de famílias menos pobres do que a média dos participantes do PCPR. Em especial, destacam-se os beneficiários dos subprojetos produtivos na Bahia, que apresentaram a mais alta *renda per capita*. No outro extremo, estão os beneficiários de subprojetos de desenvolvimento social, que compreendem o grupo mais pobre em termos de renda.

Tabela 4 Renda real média dos domicílios (doze meses antes, corrigida pelo INPC das regiões metropolitanas), segundo fontes de renda

	12 meses antes				ago/2003 a jul/2004			
	N	N	Média	Desv. Padrão	N	N	Média	Desv. Padrão
	(Válidos)				(Válidos)			
Renda do trabalho	1,324	1,324	1,423.88	2,648.25	1,324	1,323	1,314.09	2,912.30
Renda de atividades não-agrícolas	1,324	1,324	275.57	2,746.41	1,324	1,323	253.37	2,064.82
Renda da produção agrícola	1,324	1,324	1,166.87	3,638.63	1,324	1,323	1,097.86	3,191.87
Autoconsumo	1,324	1,324	877.31	1,466.75	1,324	1,323	926.93	1,693.31
Auxílios	1,324	1,324	274.75	548.05	1,324	1,323	344.84	541.19
Outros rendimentos	1,324	1,324	1,965.44	2,941.02	1,324	1,323	1,847.03	2,619.56
Renda anual	1,324	1,324	5,983.83	5,965.75	1,324	1,323	5,784.11	5,579.88

Fonte: Dados da pesquisa de campo, estudo de perfil e efeitos 2004.

Nota: Não foram considerados os questionários sem resposta para as variáveis da tabela.

Tabela 5 Renda real *per capita*, total e por estado (doze meses antes, corrigida pelo INPC das regiões metropolitanas)

	12 meses antes				ago/2003 a jul/2004			
	N (Válidos)	N	Média	Desv. Padrão	N	N	Média	Desv. Padrão
Ceará	457	457	1,401.74	1,511.20	457	457	1,486.33	1,508.18
Pernambuco	444	444	1,589.80	2,022.74	444	444	1,409.21	1,682.57
Bahia	423	423	1,970.03	3,619.66	423	422	1,777.67	2,561.10
Total	1,324	1,324	1,646.37	2,528.15	1,324	1,323	1,555.38	1,961.30

Fonte: Dados da pesquisa de campo, estudo de perfil e efeitos 2004.

Nota: Não foram considerados os questionários sem resposta para as variáveis da tabela.

4.3. Patrimônio

Um dos indicadores mais importantes de impacto de projetos como o PCPR é a variação patrimonial que revela tanto melhoria das condições de bem-estar das famílias quanto à evolução da capacidade de gerar excedente e de acumular bens de consumo e de produção. No presente estudo, o patrimônio foi avaliado segundo a posse ou propriedade de terra, moradia e bens duráveis domésticos e produtivos. O entrevistado informou a quantidade que possuía antes da implantação dos subprojetos e a quantidade possuída em julho de 2004. Para análise, foi utilizada a *subamostra 2*.

Em 70% dos domicílios havia algum membro que tinha posse ou era proprietário de terra. A área média era de 16ha por domicílio, sendo menor em Pernambuco (7,8ha por domicílio). Não houve alteração significativa desse tipo de patrimônio entre os dois períodos analisados.

Nos projetos produtivos, foi encontrada uma participação maior de beneficiários proprietários ou com posse de terra (78% dos domicílios). Nesses subprojetos, observou-se a maior área média, 27ha. Nos subprojetos de desenvolvimento social, a participação de domicílios com membros proprietários ou com posse de terra é menor (64%), confirmando um quadro de beneficiários mais pobres.

O exame da evolução do patrimônio em bens duráveis (produtivos e domésticos) mostrou um elevado crescimento entre os dois períodos. Destaca-se o crescimento de 30% na quantidade de reservatórios de água (tanque, tambor, reservatório, caixa d'água, cisterna); 16% na quantidade de

bombas d'água; 27% na quantidade de motocicletas; 26% na quantidade de antenas parabólicas; e 17% na quantidade de geladeiras. O crescimento de alguns desses itens está diretamente relacionado com subprojetos, especialmente os de infra-estrutura, como no caso das cisternas em Pernambuco e no Ceará, e de geladeiras e televisores, relacionados com projetos de eletrificação, mais freqüentes no Ceará. Trata-se, portanto, de impacto importante na qualidade de vida, dado que o crescimento é mais significativo em itens (do patrimônio doméstico) relacionados ao conforto e bem-estar.

Nos subprojetos de desenvolvimento social, observou-se o crescimento do número de casas e de reservatórios de água (incluem-se aqui as cisternas). Em grande medida, esse impacto é devido aos subprojetos de melhorias habitacionais e melhorias sanitárias. A maioria dos beneficiários desses subprojetos manifestou a percepção de que os imóveis teriam se valorizado em função da instalação de banheiros e sistemas de abastecimento de água.

Os dados de patrimônio e do nível de escolaridade do *chefe da família* foram utilizados para classificar os domicílios segundo o Critério de Classificação Econômica do Brasil (CCEB), criado pela Associação Brasileira dos Institutos de Pesquisa de Mercado (Abipeme). Esse sistema de classificação tem a função de estimar o poder de compra dos indivíduos e das famílias urbanas, sem a pretensão de classificar a população em termos de classes sociais. Criado para definir grandes classes que atendam as necessidades de segmentação, em termos de poder aquisitivo, o sistema não define linha de pobreza, mas atende às necessidades das empresas que vendem produtos aos domicílios.

Por intermédio do CCEB, cada domicílio recebe uma pontuação que é determinada pelo número de itens de bens domésticos de consumo durável adquiridos, pela presença de empregado mensalista e pelo grau de escolaridade do chefe (*vide* Apêndice Estatístico). A partir dessa pontuação, é possível identificar a classe econômica a que pertence o domicílio: A1, A2, B1, B2, C, D e E, em ordem decrescente de pontos. Logo, domicílios com grande patrimônio de bens duráveis tendem a se posicionar nas classes A e B, enquanto domicílios pobres seriam classificados em D e E.

Noventa e oito por cento dos domicílios foram classificados nas classes D e E. Antes da implantação do subprojeto, 62% seriam classificados na Classe E, e 36% na Classe D. Após a implantação, aproximadamente 11% dos domicílios deslocaram-se da Classe E para a Classe D, o que significa ascensão. No Ceará, estado que concentrou o uso dos recursos em projetos de abastecimento de água e eletrificação, o percentual de

domicílios que ascenderam da Classe E para a Classe D foi maior (13%). Os projetos de eletrificação permitiram acesso a bens (geladeira e TV), e projetos de abastecimento de água permitiram aumentar o número de banheiros nas residências. Vale notar que a presença de banheiro aumenta a pontuação do domicílio no critério da Abipeme.

Nos subprojetos de desenvolvimento social, foi encontrado o maior percentual de domicílios na Classe E, antes da implantação do subprojeto (72%), confirmando que nesse conjunto de subprojetos encontrava-se o maior nível de pobreza. Após a implantação dos subprojetos, houve um deslocamento de 21% dos domicílios para a Classe D. Registra-se aqui o maior impacto, resultante, em grande parte, da construção de banheiros (que ocorrem nos subprojetos de melhorias habitacionais e nos subprojetos de melhorias sanitárias) e da aquisição de eletrodomésticos.

Nos subprojetos produtivos, encontrava-se o menor percentual de domicílios classificados na Classe E (46% antes do subprojeto) e o maior percentual na Classe D (51% antes do subprojeto). Confirmou-se, portanto, que eram, na entrada, os domicílios menos pobres dentre os três tipos de subprojetos. Essa posição foi mantida após a implantação dos subprojetos, pois houve também migração de domicílios da Classe E para a Classe D, embora com menor intensidade que nos demais tipos de subprojetos.

A análise da evolução do patrimônio das famílias revela um impacto imediato positivo do PCPR que não pode ser desprezado, devido aos possíveis efeitos sobre a qualidade de vida nas comunidades pobres: acesso à energia, melhorias sanitárias, disponibilidade de água para beber ou aquisição de eletrodomésticos, que aumentam a auto-estima dos indivíduos e podem revelar às comunidades que vale a pena organizar-se para lutar por seus interesses e articular-se politicamente, cumprindo o papel de contribuir para a construção do capital social.

4.4. Condições de Habitação

Avaliou-se a evolução das condições de habitação por meio de um conjunto de indicadores que afetam o bem-estar das famílias, como localização do domicílio, tipo de domicílio, material utilizado nas construções das residências, disponibilidade de instalações sanitárias, água canalizada, destino do esgoto e fonte de iluminação.

Os entrevistados informaram sobre sua condição antes da implantação dos subprojetos e em julho de 2004. Deve-se ressaltar que o objetivo da

maioria dos subprojetos era prover o acesso à infra-estrutura básica, com potencial de grande impacto sobre as condições de vida das populações pobres. No caso de subprojetos de sistemas convencionais de abastecimento de água, o efeito imediato é o acesso regular à fonte de água.

Significativa melhoria nas condições sanitárias dos domicílios foi detectada. A disponibilidade de banheiro/sanitário na moradia saltou de 46% para 64% dos domicílios, e o uso de fossa séptica aumentou de 27% para 38%. Em Pernambuco, onde os subprojetos de melhorias sanitárias e habitação tiveram maior importância, a disponibilidade de banheiro/sanitário saltou de 32% para 60%, e o uso de fossa séptica aumentou de 7% para 22%.

As condições de abastecimento de água nos domicílios melhoraram substancialmente nos três estados: a disponibilidade de água canalizada aumentou de 24% para 47%; a disponibilidade de água tratada, provida pela rede pública, aumentou de 9% para 25%; o percentual de domicílios com abastecimento regular, durante o ano todo, aumentou de 30% para 52%; e o percentual de domicílios com água potável (para beber), tratada com cloro, aumentou de 59% para 65%. O impacto do aumento da disponibilidade de água de melhor qualidade para o consumo humano foi percebido em termos de melhoria nas condições de saúde.

O tempo médio gasto por membros do domicílio com a tarefa de obter água reduziu de forma sensível nos três estados. O impacto manifestou-se não apenas na redução do tempo gasto com a atividade, e conseqüente aumento de tempo disponível para outras atividades, mas também na redução de problemas de saúde causados pelo trabalho de coleta e transporte de água por longas distâncias. Além disso, ocorreu redução nos gastos com pagamento de carros-pipas, eventualmente utilizados em períodos de longa estiagem.

Deve-se destacar o impacto mais proeminente dos projetos de abastecimento de água no Ceará. O conjunto de beneficiários desse estado partiu de condições precárias e alcançou a melhor situação entre os três estados. Antes da implantação dos subprojetos, o abastecimento regular de água, durante todo o ano, alcançava apenas 20% dos domicílios da *subamostra* do Ceará, passando para 72% dos domicílios após a implantação dos subprojetos. Esse foi um resultado direto da decisão de se priorizar subprojetos de abastecimento de água e energia elétrica naquele estado.

A disponibilidade de energia elétrica como fonte de iluminação também ampliou após a implantação dos subprojetos. Para o conjunto dos estados, antes da implantação dos subprojetos, a energia elétrica como fonte de iluminação estava disponível para 79% dos domicílios; após, em julho de 2004, passou para 91%. Destaca-se a evolução dos estados da

Bahia (crescimento de 67% para 86%) e do Ceará (crescimento de 79% para 94%). No Ceará, além do abastecimento de água, foi dada prioridade a subprojetos de eletrificação rural, permitindo a extensão da rede pública até as comunidades beneficiadas. Na Bahia, o grande número de subprojetos de energia solar foi responsável pelo crescimento da disponibilidade de energia elétrica como fonte de iluminação⁷. Em Pernambuco, mesmo partindo de uma melhor situação inicial, houve uma evolução positiva, pois atingiu 94% dos domicílios com iluminação elétrica após a implantação dos subprojetos.

Em resumo, observaram-se mudanças positivas nas condições de habitação, com reflexos importantes sobre as condições de vida. Porém, a simples constatação de melhoria não permite avaliar a real intensidade do impacto para cada família em particular, que depende das condições anteriores do próprio beneficiário e da natureza do benefício que está recebendo. Os exemplos são muitos. A família passa a ter disponibilidade de água encanada, mas a moradia não tem banheiro. Ou, a família passa a ter acesso à energia elétrica, mas a fonte principal de água é o açude ou um barreiro em época de seca, sem qualquer tratamento que torne a água minimamente potável. Ainda, a família passa a ter disponibilidade de energia, mas continua apresentando indicadores de pobreza, como a insegurança alimentar (fome). Em todos os casos, o impacto positivo é inegável, mas diferenciado e insuficiente. Isso é resultado da existência de um conjunto enorme de carências, que a ação pontual do Programa, por si só, não tem sido capaz de solucionar.

4.5. Migração

A maioria dos beneficiários encontrava-se estabelecida no município em que vive há mais de 10 anos, mantendo suas atividades econômicas e sociais a nível local. Essa característica é válida para os três estados. Não houve impacto significativo em termos de migração durante o período analisado, seja de entrada seja de saída. Em apenas 4% dos domicílios, algum membro da família voltou a morar na comunidade após a implantação do subprojeto. Em 6% dos domicílios, algum membro da família saiu para morar fora após a implantação do subprojeto. Esses

⁷ Existe grande diferença, em termos qualitativos, entre os dois tipos de subprojetos de energia elétrica mencionados. Os projetos de energia solar, na Bahia, permitem o uso da energia para iluminação, mas restringem sua utilização mais ampla dentro do domicílio. Os projetos de extensão de rede, no Ceará, ainda que em sua maioria sejam monofásicos, permitem o uso mais amplo de eletrodomésticos e máquinas agrícolas de menor porte.

percentuais não são expressivos para denotar um processo forte de atração ou de expulsão. O período de análise é curto para que se manifeste uma tendência clara.

Tanto na entrada quanto na saída de membros do domicílio, a migração apresentou-se mais acentuada em subprojetos de desenvolvimento social. Como foi verificado, trata-se de um grupo mais pobre de beneficiários e, portanto, com maior necessidade de procurar trabalho fora. Nos subprojetos de melhorias habitacionais, em Pernambuco, 9,5% dos domicílios tiveram membros que voltaram a morar na comunidade após a implantação do subprojeto. Esse percentual repetiu-se em relação a membros que saíram para morar fora da comunidade. Assim, essa posição é melhor do que a alcançada para o conjunto dos subprojetos, no qual o percentual de domicílios que declarou saída de membros foi maior do que o percentual que declarou entrada.

4.6. Segurança Alimentar

O questionário aplicado junto aos beneficiários incluiu seis questões diretamente relacionadas com a segurança alimentar. Esse conjunto de questões foi adaptado da metodologia proposta pelo *Office of analysis, nutrition and evaluation service*, USDA, como instrumento para capturar a extensão e a severidade da segurança alimentar e da fome em comunidades. Cada questão procura identificar o comportamento ou condição do entrevistado em relação à disponibilidade de alimentos, relacionando com as limitações financeiras ou de recursos do domicílio. A partir das respostas, foi criado um indicador que permitiu classificar os domicílios em uma das três seguintes situações: segurança alimentar, insegurança alimentar sem fome e insegurança alimentar com fome⁸.

A insegurança alimentar e a fome são condições que resultam da pobreza. A fome pode ocorrer em muitas situações, incluindo dietas e falta de tempo para se alimentar. Contudo, o procedimento de medição utilizado

⁸ Essas três situações são assim definidas: **(i) segurança alimentar** -> acesso por todos os indivíduos, a qualquer tempo, à alimentação suficiente para uma vida ativa e saudável, devendo incluir, no mínimo, (1) pronta disponibilidade de alimentos adequadamente nutritivos e seguros; e (2) capacidade assegurada de obter alimentos por meios socialmente aceitáveis (sem recorrer a mecanismos de atendimento emergencial como coleta em lixos, roubo ou outras estratégias semelhantes); **(ii) insegurança alimentar sem fome** -> disponibilidade limitada ou incerta de alimentos adequadamente nutritivos e seguros ou capacidade limitada ou incerta de obter alimentos por meios aceitáveis; **(iii) insegurança alimentar com fome** -> insegurança alimentar, conforme descrito acima, mas com a agravante situação de fome (sensação desconfortável ou de dor causada pela falta de alimentos).

está voltado apenas para capturar a insegurança alimentar e a fome que ocorrem devido ao fato de o domicílio não ter disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente ou dinheiro para adquiri-los. Nesse sentido, a fome pode ser vista como um estágio avançado de insegurança alimentar. É a privação de uma necessidade básica, experimentada e descrita pelos entrevistados. O indicador não captura todas as dimensões possíveis da insegurança alimentar. Não mede a segurança dos alimentos, o *status* nutricional ou a disponibilidade de alimentos por meio de canais socialmente aceitáveis; também não mede condicionantes que estão presentes no âmbito da comunidade, como a natureza e a disponibilidade da oferta de alimentos.

A análise do *status* alimentar das famílias mostrou uma evolução positiva, embora preocupante. Os indicadores apresentados na Tabela 6 demonstraram que, nos doze meses anteriores à implantação do subprojeto, apenas 46% dos beneficiários vivenciaram uma situação de segurança alimentar (alimentação suficiente para uma vida ativa e saudável). No período entre agosto de 2003 a julho de 2004, quando os subprojetos já haviam sido implantados, esse percentual aumentou para 51%. Nos doze meses anteriores à implantação dos subprojetos, 24% dos domicílios da amostra vivenciaram a condição de insegurança com fome (sensação desconfortável ou de dor causada pela falta de alimentos). Esse percentual caiu para 21% após a implantação. A pequena redução da insegurança alimentar não pode ser atribuída integralmente à ação direta do Programa.

A partir de 2001, houve crescimento da rede de proteção social, com a concessão de auxílios (bolsa-escola, alimentação, gás, etc) e contínua incorporação da população rural aos benefícios da previdência social. De fato, dados de renda comprovaram a importância dessas fontes para a sustentação da renda em muitas comunidades. Um estágio mais extremo de insegurança alimentar com fome foi evitado devido à rede de proteção baseada em auxílios e benefícios da previdência.

Mesmo com a pequena melhoria nos indicadores, é preocupante o fato de que 49% dos beneficiários encontravam-se ainda sob condição de risco (indisponibilidade ou disponibilidade limitada ou incerta de alimentos adequadamente nutritivos e seguros) após a implantação dos subprojetos. Os domicílios beneficiados com subprojetos de desenvolvimento social estavam em pior situação, tanto antes quanto após a implantação do subprojeto.

Tabela 6 Classes de segurança alimentar

	12 meses antes do subprojeto		jul/2004	
	Freq.	%	Freq.	%
Ceará				
Segurança Alimentar	204	45,2	224	49,6
Risco sem fome	153	33,9	143	31,6
Risco com fome	94	20,8	85	18,8
Pernambuco				
Segurança Alimentar	193	43,7	221	50,1
Risco sem fome	131	29,6	123	27,9
Risco com fome	118	26,7	97	22,0
Bahia				
Segurança Alimentar	201	48,3	217	52,0
Risco sem fome	116	27,9	110	26,4
Risco com fome	99	23,8	90	21,6
Total				
Segurança Alimentar	598	45,7	662	50,5
Risco sem fome	400	30,6	376	28,7
Risco com fome	311	23,8	272	20,8

Fonte: Dados da pesquisa de campo, estudo de perfil e efeitos 2004.

4.7. Saúde

A evolução das condições de saúde dos domicílios foi analisada a partir de indicadores de incidência de doenças e de acesso a serviços de saúde. Houve redução na incidência de verminoses e diarreia, doenças associadas às condições sanitárias e de abastecimento de água. O percentual de domicílios que declararam casos com verminoses reduziu de 44% para 38%; enquanto o percentual dos domicílios que declararam casos de diarreia diminuiu de 44% para 37%.

Nos estados do Ceará e Pernambuco, quanto a este quesito, registrou-se maior impacto, notadamente devido à prioridade dada aos projetos sanitários e de abastecimento de água.

As menores taxas de incidência de verminose e diarreia estão nos projetos produtivos, o que reflete as melhores condições prévias de vida e de renda dos beneficiários desse tipo de subprojeto que, até pelas condições prévias dos beneficiários, não houve impacto significativo.

Tabela 7 Incidência de doenças

	12 meses antes do subprojeto		ago/2003 a jul/2004	
	Freq.	%	Freq.	%
Membro do domicílio com doença crônica	434	32.8	450	34.0
Caso de verminoses no domicílio	584	44.1	506	38.2
Casos de diarreia no domicílio	583	44.0	494	37.3
Casos de tuberculose no domicílio	15	1.1	14	1.1
Casos de reumatismo ou doenças ortopédicas no domicílio	709	53.5	745	56.3

Fonte: Dados da pesquisa de campo, estudo de perfil e efeitos 2004

4.8. Capital Social

O impacto do programa na formação de capital social foi medido por intermédio de indicadores de participação dos beneficiários em organizações coletivas, trabalhos e eventos comunitários, reuniões, percepção do entrevistado quanto ao funcionamento da associação e dos impactos do subprojeto. Os dados ora apresentados são relativos à *subamostra* 2. Dessa forma, a análise contempla projetos com maior prazo de maturação⁹. Os dados ainda permitiram avaliar a evolução do nível de participação dos chefes de domicílios em atividades e organizações comunitárias.

A participação dos chefes em trabalhos coletivos na comunidade, em movimentos reivindicatórios e em organização de eventos comunitários, não alterou significativamente. Esse comportamento repetiu-se nos três estados. A participação dos chefes em atividades comunitárias foi maior nos subprojetos produtivos e menor nos subprojetos de desenvolvimento social, o que possibilita vislumbrar uma relação direta entre nível de renda e capital social. Ou seja, o grupo de menor renda apresentou indicadores de capital social mais baixo. Assim, comunidades menos pobres, capazes de se organizar, com maior capital social prévio, estariam em melhores condições de obter os benefícios do PCPR, dadas as suas regras de funcionamento. Comunidades mais pobres e carentes, com menor capital social prévio, ficariam de fora ou “atrás da fila”, pois sua capacidade de mobilização é menor.

⁹ No conjunto de estudos da Fecamp, a formação de capital social foi também analisada a partir de informações coletadas junto a uma amostra de cento e quatro conselhos municipais, unidades técnicas estaduais e cento e sessenta e quatro associações comunitárias. Nesses casos, foram aplicados questionários com questões abertas e fechadas dirigidas não apenas a beneficiários, mas também a líderes de associações (em grupo focal), lideranças dos conselhos (em grupo focal), prefeitos e técnicos das unidades técnicas. A análise desse conjunto mais abrangente de informações requer um aprofundamento que ultrapassa os limites do aqui exposto.

As chances de obter benefícios por parte dessas comunidades estariam atreladas ao papel exercido pelas lideranças políticas locais, especialmente os prefeitos. Em muitos casos, o prefeito abarca a tarefa de organizar formalmente as associações, utilizando recursos das próprias prefeituras. Se por um lado essa operação tem impactos positivos, pois viabiliza a participação de comunidades mais pobres, por outro lado pode reforçar laços de dependência e clientelismo que se queriam desamarrar.

Cerca de 70% dos entrevistados declararam ter participado do processo de escolha ou da definição do subprojeto. A frequência dos beneficiários nas reuniões das associações elevou: 59% declararam ter participado mensalmente das reuniões. Esses são indicadores de que o programa estimula a participação social.

De acordo com a percepção de cada entrevistado, a maioria (73%) considerou estar bem informada sobre os assuntos tratados na associação. Para 77% deles, a associação permitiu um avanço na representação dos interesses da comunidade; 73% consideraram que a associação fortaleceu politicamente a comunidade na conquista de benefícios; 72% consideraram que a associação melhorou o nível de informação da comunidade sobre os subprojetos; 95% consideraram que a associação trouxe benefícios aos sócios; e 55% dos entrevistados declararam que o subprojeto estimulou sua participação na vida comunitária. Não obstante o elevado nível de satisfação, esses dados revelaram um contentamento em um momento especial. Os subprojetos foram obtidos por meio de associações com até dois anos. Em sua maioria, essas associações revitalizaram a vida associativa de muitas outras já existentes.

É importante notar que 29% (43% no Ceará) dos entrevistados concordaram com a afirmativa de que a associação permitiu que uns poucos controlassem os recursos do subprojeto; e 23% responderam não saber. Esses dados lançam dúvidas sobre o efetivo controle, por parte dos associados, do uso dos recursos e indicam que é forte o papel de lideranças comunitárias e/ou políticas.

Fraco engajamento dos conselhos municipais no monitoramento foi notado: 73% dos entrevistados declararam não saber da existência do conselho municipal. Esse percentual foi menor em Pernambuco (66%), onde o programa possui estrutura descentralizada de apoio aos conselhos. A citada estrutura permitia um contato mais próximo e independente dos técnicos com os conselhos, bem como maior rigor na aplicação das regras de funcionamento do Programa, especialmente aquelas que conferiam maior poder de decisão aos conselhos e associações.

Tabela 8 Opinião do chefe sobre a associação

	Ceará		Pernambuco		Bahia		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Não mudou nada	456	100.0	438	100.0	402	100.0	1,296	100.0
Não sabe	13	2.9	38	8.7	40	10.0	91	7.0
Sim	51	11.2	130	29.7	69	17.2	250	19.3
Não	392	86.0	270	61.6	293	72.9	955	73.7
Significou um avanço na representação dos interesses da comunidade	457	100.0	437	100.0	403	100.0	1,297	100.0
Não sabe	19	4.2	37	8.5	39	9.7	95	7.3
Sim	387	84.7	339	77.6	278	69.0	1,004	77.4
Não	51	11.2	61	14.0	86	21.3	198	15.3
Fortaleceu politicamente a comunidade na conquista de benefícios	456	100.0	436	100.0	402	100.0	1,294	100.0
Não sabe	15	3.3	53	12.2	41	10.2	109	8.4
Sim	369	80.9	307	70.4	265	65.9	941	72.7
Não	72	15.8	76	17.4	96	23.9	244	18.9
Melhorou o nível de informação da comunidade sobre os subprojetos	455	100.0	438	100.0	402	100.0	1,295	100.0
Não sabe	13	2.9	47	10.7	47	11.7	107	8.3
Sim	375	82.4	318	72.6	233	58.0	926	71.5
Não	67	14.7	73	16.7	122	30.3	262	20.2
Permitiu que uns poucos controlem os recursos do projeto Produzir-II, São José-II, Renascer-II	455	100.0	429	100.0	402	100.0	1,286	100.0
Não sabe	45	9.9	162	37.8	89	22.1	296	23.0
Sim	195	42.9	92	21.4	84	20.9	371	28.8
Não	215	47.3	175	40.8	229	57.0	619	48.1

Fonte: Dados da pesquisa de campo, estudo de perfil e efeitos 2004.

Tabela 9 Avaliação do chefe sobre as ações da associação

	Ceará		Pernambuco		Bahia		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Não trouxe benefícios aos sócios	8	1.8	11	2.5	41	10.3	60	4.7
Trouxe poucos benefícios aos sócios	194	42.6	221	50.6	187	47.0	602	46.7
Trouxe muitos benefícios aos sócios	253	55.6	205	46.9	170	42.7	628	48.7

Fonte: Dados da pesquisa de campo, estudo de perfil e efeitos 2004.

5. PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS QUANTO AO IMPACTO DOS SUBPROJETOS

Os dados analisados neste tópico correspondem a um conjunto de perguntas do questionário que foram formuladas com objetivo de captar a percepção dos entrevistados a respeito dos impactos imediatos dos subprojetos em diversas dimensões: renda, produção, saúde, educação, acesso a benefícios sociais e qualidade de vida em geral. Utilizou-se, na análise, a *subamostra* 2, ou seja, foram excluídos os subprojetos mais recentes a fim de que houvesse tempo para que os benefícios pudessem ser observados.

5.1. Impactos Imediatos: Total e por Tipo de Subprojeto

Procurou-se identificar a percepção dos entrevistado quanto a melhoria de diversos indicadores de impacto sobre a saúde, a produção, a renda, a participação política e a qualidade de vida em geral dos membros do domicílio após a implantação do subprojeto (Tabela 10). Para cada indicador, o entrevistado tinha três opções sobre a evolução de sua condição: "piorou", "não mudou" ou "melhorou" após a implantação do subprojeto. Entretanto, seja qual for a indicação do entrevistado, não se poderia atribuí-la integralmente aos subprojetos, uma vez que ela poderia ser resultado de outros programas, das condições macroeconômicas ou até mesmo de mudanças nas condições climáticas.

Uma segunda pergunta foi adicionada para captar a percepção quanto a importância do subprojeto na evolução do indicador. Os entrevistados poderiam indicar se o subprojeto foi "sem importância", "pouco importante" ou "muito importante" para explicar a evolução. Dos entrevistados, 71% indicaram que houve melhoria na qualidade de vida dos membros do domicílio após a implantação do subprojeto. Contudo, quando foram consideradas conjuntamente as duas questões, observou-se que para 58%

dos entrevistados houve melhoria na qualidade de vida dos membros do domicílio, e o subprojeto foi “muito importante” para isso. Se forem incluídos os entrevistados que responderam que o subprojeto foi “pouco importante” para obter essa melhoria, o percentual aumenta para 66%. Para 34% dos entrevistados, a qualidade de vida dos membros do domicílio não melhorou ou o subprojeto não teve importância para alcançar alguma melhoria.

O conjunto de subprojetos de desenvolvimento social foi o que apresentou o maior percentual de domicílios com percepção de que o subprojeto melhorou bastante a qualidade de vida: 76% dos beneficiários confirmaram que houve melhoria na qualidade de vida dos membros do domicílio, e o subprojeto contribuiu muito para isso. Ainda nesse tipo de subprojeto, 49% dos domicílios manifestaram a percepção de que o projeto contribuiu bastante para a melhoria nas condições de conforto, e 58% para a melhoria das condições de saúde dos membros do domicílio. Deve-se destacar que nesses subprojetos ocorre o menor percentual dos que afirmaram que o subprojeto foi muito importante para melhoria na renda monetária, apenas 6%.

Nos subprojetos produtivos ocorre o inverso. A percepção de que o subprojeto contribuiu muito para a melhoria na qualidade de vida foi baixa (20%), quando comparada com os demais tipos de subprojetos. Em contrapartida, a percepção de que o subprojeto contribuiu muito para a melhoria na renda monetária foi a mais alta entre os três tipos de subprojetos (21%). Ainda assim, dada a natureza desses subprojetos, esse percentual pode ser considerado baixo, indicando certa frustração de objetivos. De fato, como em programas predecessores, projetos de maior complexidade, como os projetos produtivos, fracassaram em seus objetivos.

Tabela 10 Percepção dos beneficiários quanto à importância do subprojeto para a melhoria em indicadores de qualidade de vida, saúde, renda e produção

	Situação melhorou e o subprojeto foi:						Situação não melhorou ou não tinha produção	
	Sem importância		Pouco importante		Muito importante			
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Quantidade de alimentos consumidos no domicílio	181	13.7	39	2.9	164	12.4	939	71.0
Qualidade dos alimentos consumidos no domicílio	83	6.3	71	5.4	240	18.1	929	70.2
Renda monetária (ganho em dinheiro) do domicílio	283	21.4	59	4.5	120	9.1	861	65.1
Criação de trabalho para os membros do domicílio	36	2.7	25	1.9	59	4.5	1,203	90.9
Condições de conforto do domicílio	87	6.6	58	4.4	463	35.0	715	54.0
Condições de saúde dos membros do domicílio	57	4.3	91	6.9	450	34.0	725	54.8
Acesso aos serviços de saúde	57	4.3	14	1.1	64	4.8	1,188	89.8
Acesso à escola para os membros do domicílio	51	3.9	13	1.0	79	6.0	1,180	89.2
Acesso aos beneficiários sociais	144	10.9	17	1.3	20	1.5	1,141	86.3
Quantidade de produção das lavouras	173	13.1	38	2.9	85	6.4	1,027	77.6
Área com lavouras	87	6.6	19	1.4	55	4.2	1,162	87.8
Ganhos com a venda da produção de lavouras	100	7.6	31	2.3	53	4.0	1,138	86.1
Quantidade de animais	140	10.6	51	3.9	41	3.1	1,091	82.5
Área utilizada para criação animal	34	2.6	8	0.6	29	2.2	1,252	94.6
Ganhos com a venda da produção animal	72	5.4	21	1.6	16	1.2	1,214	91.8
Quantidade de produção de derivados vegetais	35	2.7	6	0.5	25	1.9	1,254	95.0
Quantidade de produção de derivados animais	77	5.8	16	1.2	13	1.0	1,215	92.0
Produção destinada ao consumo domiciliar	185	14.0	46	3.5	93	7.0	998	75.5
Acesso à assistência técnica	28	2.1	16	1.2	25	1.9	1,253	94.8
Acesso ao crédito rural	51	3.9	18	1.4	37	2.8	1,216	92.0
Gastos com a produção agropecuária e derivados	93	7.0	28	2.1	40	3.0	1,161	87.8
Despesas domésticas e familiares	147	11.1	108	8.2	130	9.8	937	70.9
Despesa com os serviços do subprojeto	18	1.4	85	6.4	241	18.2	978	74.0
Condições de acesso à cidade	60	4.5	10	0.8	53	4.0	1,198	90.7
Participação política (partido político, sindicato)	24	1.8	12	0.9	38	2.9	1,248	94.4
Qualidade de vida dos membros do domicílio	56	4.2	114	8.6	759	57.5	391	29.6

Fonte: Dados da pesquisa de campo, estudo de perfil e efeitos 2004.

5.2. Impactos Imediatos por Tipo de Subprojeto

Para cada tipo de subprojeto, procurou-se captar a percepção do entrevistado a respeito de possíveis impactos, alguns dos quais claramente vinculados com as características próprias do tipo de subprojeto. Em sistemas de abastecimento de água, espera-se que haja regularização no abastecimento, reduzindo os problemas de falta d'água em períodos de seca. Esse não é um impacto que se espera da implantação de um subprojeto de energia solar.

5.2.1. Abastecimento de água

Os principais efeitos positivos desses subprojetos de sistemas de abastecimento de água foram: regularização do abastecimento de água; redução do tempo gasto em atividades de obtenção de água em fontes distantes do domicílio; liberação de tempo para trabalho e/ou lazer; redução de problemas de saúde causados pelo trabalho de obtenção de água em fontes distantes do domicílio; ampliação da oferta de água em condições para consumo humano e redução da incidência de doenças relacionadas com o consumo de água contaminada; melhoria no conforto do dia-a-dia das famílias; valorização dos imóveis.

Os efeitos identificados estão diretamente relacionados à melhoria das condições de vida dos beneficiários. De fato, esses projetos, pela sua própria natureza, não alteram a renda das famílias, não alteram o padrão de consumo alimentar e não melhoram as condições de produção agropecuária para a maioria das famílias.

Alguns dos principais indicadores de impacto foram: melhoria na qualidade da água (67%); melhoria nas condições de conforto (33%); melhoria nas condições de saúde (42%); melhoria na qualidade de vida dos membros do domicílio (58%); melhoria na qualidade da água utilizada para consumo humano (76%) e pouco utilizada para irrigação e criações; melhoria na regularidade do abastecimento de água para consumo domiciliar (76%).

5.2.2. Açudes

Os subprojetos de açudes possuem efeitos positivos semelhantes àqueles apresentados pelos sistemas de abastecimento de água. De forma geral, melhora a qualidade de vida dos membros do domicílio a partir da regularização da disponibilidade de água. Esse impacto não é desprezível em ambientes sujeitos à seca. Deve-se considerar também que essa regularização permite manter o estoque de animais de criação por mais tempo e, portanto, contribui para melhorar as condições de subsistência.

Contudo, o impacto foi percebido como baixo quando considerada a capacidade do subprojeto de conferir melhores condições para geração de renda monetária.

A partir das percepções dos entrevistados, tem-se os seguintes indicadores: para 31% dos domicílios, o subprojeto foi muito importante para melhorar as condições de conforto do domicílio; aumentou a renda

monetária em 69% dos domicílios, mas apenas 4% desses consideraram o subprojeto como muito importante para esse aumento; aumentou a quantidade de animais em 53% dos domicílios, mas apenas 16% desses consideraram que o subprojeto foi muito importante para esse aumento; aumentou a produção destinada ao consumo domiciliar em 56% dos domicílios, mas apenas 20% consideraram que o subprojeto foi muito importante para esse aumento; para 58% dos domicílios, o subprojeto foi muito importante para melhorar a qualidade de vida; a água é utilizada por cerca de 80% dos beneficiários para consumo doméstico, criação de animais e irrigação; melhorou a qualidade da água em 55% dos domicílios; melhorou a regularidade no abastecimento de água para consumo domiciliar em 76% dos domicílios beneficiados.

5.2.3. Barragens

Os efeitos positivos imediatos das barragens, assim como dos açudes, estão diretamente relacionados com a melhoria das condições de vida dos beneficiários e, à margem, com as condições estruturais que determinam a pobreza.

A água é utilizada fundamentalmente para a criação de animais e, em poucas associações, foram registrados cultivos comunitários no entorno da barragem. O impacto imediato na renda monetária tinha sido tênue até o momento da aplicação dos questionários. Em muitos casos, a água armazenada ainda não havia sido utilizada para ampliar de forma significativa as atividades agrícolas irrigadas ou a criação animal.

Deve-se destacar que várias barragens tinham sido construídas há pouco tempo, por isso, não foi possível acumular um volume de água suficiente para uso. Ainda, as condições climáticas excepcionais do início de 2004, com farta disponibilidade de chuvas, faziam das barragens apenas um reservatório a ser mais utilizado no período de seca, o que explica o pequeno impacto percebido pelos beneficiários na renda. Estabilização nas condições de produção e abastecimento de água, obviamente, é impacto com percepção maior no período de seca.

Os principais indicadores de impacto observados foram: muito importante para melhorar a qualidade de vida (44% dos domicílios); água utilizada para consumo humano (56%); água utilizada para outros usos domésticos (76%); reduzida utilização da água para irrigação e criação; melhoria da regularidade quanto ao abastecimento de água (58%); melhoria na qualidade da água (50%).

5.2.4. Cisternas

Os efeitos das cisternas estão relacionados com a melhoria das condições de vida dos beneficiários, sem impacto nas condições estruturais já mencionadas. O impacto na renda monetária, e mesmo na produção de subsistência, é desprezível, uma vez que a água armazenada é suficiente apenas para o consumo humano em períodos de seca prolongado e, à margem, para consumo de pequenos animais.

Os principais indicadores de impacto foram: subprojeto muito importante para melhoria na qualidade de vida (81% dos domicílios); melhoria nas condições de conforto do domicílio (58%); melhoria nas condições de saúde do domicílio (53%); melhoria na qualidade dos alimentos consumidos (37%); utilização da água para consumo humano (90%); melhoria na regularidade do abastecimento de água (96%); melhoria na qualidade da água (91%).

5.2.5. Eletrificação rural

Não resta dúvida de que o impacto no bem-estar da população beneficiária de projetos de eletrificação é muito grande. Para as famílias de maior renda, os projetos de eletrificação rural permitem adquirir bens duráveis domésticos como antena parabólica, TV em cores, geladeira e equipamentos para produção.

O projeto foi importante para melhorar o padrão de consumo. A principal fonte de iluminação dos domicílios deixa de ser a lamparina e/ou o querosene e passa a ser a rede pública de energia. A maioria desses benefícios apenas se concretiza se o nível de pobreza da família não é elevado, ou seja, se a renda é suficiente para que o domicílio tenha condições de adquirir eletrodomésticos ou equipamentos elétricos voltados para produção. Os efeitos são enormes: maior conforto, acesso à informação, diversificação da alimentação devido à possibilidade de conservação, etc. Para alguns, é possível também instalar bombas d'água para abastecimento doméstico e irrigação de pequenas áreas.

Muitos beneficiários de energia são famílias bastante pobres. É o público menos dotado de recursos, pelo próprio fato de não possuírem sequer disponibilidade de energia. A substituição da lamparina e do querosene por lâmpadas elétricas traz ganhos de saúde (sistema respiratório e visão) e até mesmo a possibilidade de frequentar a alfabetização de adultos à noite (que se torna viável na comunidade).

Para casos de extrema pobreza, os benefícios decorrentes e imediatos são modestos, pois não se observa aumento do patrimônio doméstico (eletrodomésticos); o domicílio continua sem água canalizada e tratada; sem banheiro; é mantida a insegurança alimentar e permanecem freqüentes os casos de diarreia e verminose.

Para muitos beneficiários a disponibilidade de energia não alterou a renda nem gerou novas ocupações. Mesmo para aqueles em melhores condições de renda, havia a expectativa de que a disponibilidade de energia pudesse solucionar problemas de abastecimento de água (uso doméstico) e mesmo para a irrigação nas atividades produtivas. Porém, a rede de energia implantada na maioria das comunidades visitadas é monofásica, o que impede os agricultores de utilizá-la com maior intensidade para fins produtivos.

Apesar de o custo da energia ser proibitivo para irrigação, os moradores mais próximos aos açudes queixam-se por não poder utilizar pequenas bombas e equipamentos mais simples em pequenas áreas. Isso vale também para máquinas menores, como picadeiras, máquinas de confecção, refrigeradores. O uso mais intensivo desses equipamentos por vários beneficiários provoca desligamentos automáticos da rede, que não suporta a carga excessiva. De fato, o projeto estimula iniciativas que visam geração de renda, embora essas iniciativas encontrem barreiras nas próprias limitações técnicas dos projetos.

A mudança da rede para o padrão trifásico não é uma simples solução técnica, pois sob o padrão monofásico, todas as famílias são enquadradas na categoria de consumidor de baixa renda, pagando tarifa mais baixa. Não se trata apenas de alterar os custos de implantação, dado que o padrão trifásico é mais caro, mas também de equacionar um problema de viabilidade econômica do uso da energia para fins produtivos em comunidades pobres. Mesmo com essas limitações, em algumas comunidades, foi possível encontrar beneficiários que passaram a utilizar equipamentos menos potentes, como trituradores de forrageiras, motores e bombas d'água de menor porte.

Um impacto imediato da eletricidade pode ser verificado na educação. Para algumas comunidades, passou a ser possível escola noturna e cursos de alfabetização de adultos. O rendimento escolar, tanto em casa quanto na própria escola, melhorou em função da melhor iluminação e de mais acesso à informação propiciada pela televisão: "as crianças hoje sabem o que está acontecendo no mundo".

O projeto estimula a participação da comunidade em atividade associativa no período da instalação, quando é necessária a contrapartida

em trabalho de mutirão, na preparação do terreno para colocação de postes e instalação de cabos. Após a implantação, o estímulo ao associativismo é reduzido, o que não significa dizer que não haja formação de capital social, dado que a presença da energia permite acesso à informação e à educação, além de engendrar um processo de novas reivindicações.

Alguns indicadores: melhoria na qualidade de vida (76%); aumento na quantidade de alimentos consumida nos domicílios (29%); melhoria na qualidade dos alimentos consumidos (36%); melhoria nas condições de conforto (63%); melhoria nas condições de saúde (30%); aumento do tempo em que os membros do domicílio assistem TV (65%); aumento do tempo em que os membros do domicílio ouvem rádio (74%); acesso às notícias sobre "o que acontece no Brasil" (84%).

Quanto às melhorias nas condições de vida e no próprio capital social, o impacto imediato na capacidade de gerar renda e produção ainda não havia sido percebido pela maioria dos beneficiários. Apenas 7% perceberam que o subprojeto foi muito importante para o aumento da produção com lavouras. Esse percentual aumenta para 18% se forem agregados os domicílios que declararam que o subprojeto foi pouco importante.

Percentuais semelhantes foram obtidos para a produção pecuária. O impacto na renda monetária também foi baixo, segundo a percepção dos entrevistados. Apenas 7% declararam que o subprojeto foi muito importante para um aumento na renda, elevando-se para 27% com a agregação dos que responderam que foi pouco importante. Dos domicílios restantes, 40% declararam que o subprojeto não teve importância para uma melhoria na renda e 33% não observaram melhoria na renda.

5.2.6. Energia solar

Os sistemas de energia solar foram implantados pelo *Projeto Produzir II* (Bahia). Ao resolver o problema de iluminação das casas, efeitos importantes são propiciados: os moradores reduzem gastos imediatos, pois poupam gastos com gás ou querosene, e baterias para rádio; e melhora a saúde dos moradores, pois crianças podem estudar a noite sem prejudicar a visão, além de não mais existirem afetados pela inalação da fumaça do óleo das lamparinas.

Para as famílias de maior renda, os impactos imediatos são maiores, por ser possível adquirir bens duráveis domésticos como TV e rádio. Os efeitos

são consideráveis: maior conforto, acesso a informações, melhores condições de saúde e de estudo para os jovens.

Como a maioria dos beneficiários são famílias extremamente pobres, os benefícios da energia solar, para essas famílias, apresentam ressalvas, como já destacado na eletrificação rural.

Projeto nessa seara estimula a participação da comunidade em atividade associativa. Após a implantação, as comunidades criam um fundo de manutenção, constituído por um pagamento mensal por parte dos associados. Para os beneficiários, esse pagamento é plenamente suportável, dado que antes da instalação da energia o gasto era maior com querosene.

O estímulo ao associativismo após a implantação significa dizer que há estímulos à formação de capital social, dado que a presença da energia, como já citado anteriormente, permite acesso à informação e à educação, além de engendrar cooperação.

Indicadores de impacto nos subprojetos de Energia Solar: melhoria na qualidade de vida (67%); melhoria nas condições de conforto (60%); aumento do tempo em que os membros do domicílio assistem TV (41%), embora outros 41% tenham declarado não possuir TV; aumento do tempo em que os membros do domicílio ouvem rádio (45%); acesso às notícias sobre "o que acontece no Brasil" (65%).

5.2.7. Melhorias viárias

O isolamento é um dos problemas das comunidades rurais, localizadas freqüentemente longe das cidades, até a 60km, o que inviabiliza o desenvolvimento de atividades comerciais, sociais e culturais. O principal impacto imediato observado nesses projetos foi a melhoria na qualidade de vida devido à redução no tempo de deslocamento para centros urbanos, permitindo melhor acesso às escolas de ensino médio e aos mercados.

O impacto na renda ainda não havia sido percebido pela maioria dos beneficiários, pois os projetos ou não eram recentes, ou não estavam concluídos, ou o foco era inadequado.

De forma conclusiva, não houve incremento significativo na renda das famílias beneficiárias deste tipo de projeto, que é um dos objetivos do programa juntamente com o de criar sustentabilidade econômica e oportunidades de emprego para os moradores das comunidades. No

longo prazo, espera-se que os efeitos sejam maiores. Um processo de desenvolvimento poderá se iniciar com o aumento do número de compradores de produtos agropecuários e de turistas, além do menor custo do transporte para os centros comerciais.

Deve-se ressaltar que esse tipo de projeto tende a beneficiar não apenas a comunidade diretamente vinculada à associação, mas também populações adjacentes que utilizam a benfeitoria. Trata-se muito mais de um bem de caráter público, de uso aberto à população, que deve ser objeto da gestão de órgãos públicos, dado que os benefícios são de difícil contabilização privada. Por exemplo, foi possível constatar que uma ponte teria servido muito mais aos grandes e médios fazendeiros locais, embora uma associação comunitária de pobres rurais tenha sido fundada para obter o benefício. A obra permitiu melhor e mais rápido acesso a essas propriedades, facilitando o transporte de cargas (produção e insumos). Não obstante, o projeto teve impacto para a comunidade pobre, pois melhorou as condições de transporte de toda a região.

O caráter público desse tipo de projeto dificulta a gestão coletiva por parte de uma única associação, que não se sente responsável pela sua manutenção. Em geral, há pouco envolvimento dos associados nos processos licitatórios de construção e posterior manutenção.

Não são raros os casos de obras paralisadas por problemas judiciais e/ou recursos utilizados incorretamente. No entanto, mesmo quando as obras são concluídas, as expectativas de melhoria de renda e geração de emprego são frustradas pela falta de capital para investimentos produtivos novos e pela ausência de mão-de-obra capacitada para o trabalho em novas atividades.

Os principais indicadores de impacto nos subprojetos de melhorias viárias foram: o subprojeto foi muito importante para melhorar a qualidade de vida (23% dos domicílios); melhoria do acesso aos serviços de saúde (46%); melhoria do acesso à escola (39%); melhoria do acesso à cidade (65%). Antes da implantação do subprojeto, o acesso de veículos de transporte de carga durante todo o ano era possível para 36% dos domicílios, aumentando para 94% dos após a implantação do subprojeto. O acesso a ônibus durante todo o ano era possível para 32% dos domicílios, aumentando para 91% após o subprojeto. O subprojeto foi importante para aumentar a renda (16%), e para aumentar os ganhos com a venda da produção de lavouras (7%).

5.2.8. Melhorias habitacionais

Os principais efeitos positivos dos subprojetos de melhorias habitacionais estão relacionados com a melhora significativa no conforto físico diário da família, na privacidade e na convivência familiar; na saúde e na criação de novas demandas e estímulo à busca de novos projetos (estradas, empréstimo produtivo, canalização de água de comunidade próxima).

Deve-se ainda destacar o estímulo à participação da comunidade em trabalho associativo, sobretudo na fase de construção das habitações. Esses efeitos estão relacionados com a melhoria das condições de vida dos beneficiários: mudança nos hábitos de higiene da família e estímulo à demanda por bens duráveis para o domicílio (este estímulo pressiona um aumento de renda em função de novas necessidades surgidas). Entretanto, dada a própria natureza do projeto, não ocorre impacto na renda dessas famílias ("a casa é boa, mas não traz comida para as crianças").

Para as famílias de maior renda, os impactos imediatos dos projetos de habitação são grandes, pois permitem adquirir bens duráveis domésticos, como eletrodomésticos e móveis. Portanto, a maioria desses benefícios apenas se concretiza de logo se o nível de pobreza da família não for elevado, ou seja, se a renda é suficiente para que o domicílio tenha condições de realizar as novas aquisições.

Principais indicadores de impacto nos subprojetos de melhorias habitacionais: melhoria na qualidade de vida (71%); melhoria nas condições de conforto (79%); melhoria nas condições de saúde (48%).

5.2.9. Melhorias sanitárias

Consiste na construção de banheiros junto às moradias, permitindo equacionar o problema dos dejetos humanos, dando-lhes destino adequado e impedindo a contaminação dos habitantes, principalmente por doenças infecciosas e parasitárias.

A implantação desse sistema contribui, em muito, para evitar o contato de insetos vetores com as fezes. Como consequência do sistema, novos hábitos de higiene surgem; há melhoria na saúde e preservação do meio ambiente, possibilitando conforto e desenvolvimento para comunidades rurais. O objetivo do projeto é, portanto, o de estender a assistência sanitária às comunidades mais carentes como forma de reduzir a

infestação entomológica, melhorar o padrão de higiene, auxiliar o controle e a prevenção de doenças e ajudar na preservação do meio ambiente.

As percepções obtidas pelos pesquisadores nas visitas confirmam os dados acima. A instalação dos sanitários promove mudança nos hábitos higiênicos da família e estimulam a demanda por produtos de higiene (sabão, sabonete, papel higiênico). O impacto é positivo sobre a saúde. A privacidade, a convivência familiar e o conforto físico diário da família compõem um conjunto de significativas melhoras (“tomávamos banho com balde e agora temos chuveiro”).

Com esse tipo de melhoria, surge também pressão por aumento de renda devido a novas necessidades. Criam-se novas demandas; estimula-se busca a novos projetos (como bombeamento de água para residências); aumenta a participação da comunidade nas atividades da associação. Por óbvio, os efeitos estão relacionados à melhoria das condições de vida dos beneficiários, com impacto menor em termos de formação de capital social. Uma vez obtido o benefício, não se gera atividades coletivas de manutenção.

Em comunidades marcadas pela extrema pobreza, a melhoria sanitária não é percebida como a principal prioridade. As moradias são barracos, e as famílias manifestam sinais de insegurança alimentar. As melhorias sanitárias são um alívio capaz apenas de remediar uma das condições precárias de sobrevivência. Não raro, moradias de estruturas precárias passaram a ter banheiros solidamente construídos. O banheiro não era prioridade nas decisões domésticas de construção: “o banheiro era um luxo, caro”.

Principais indicadores de impacto nos subprojetos de melhorias sanitárias: melhoria na qualidade de vida (78%); melhoria nas condições de conforto do domicílio (40%); melhoria nas condições de saúde (65%); melhoria dos hábitos de higiene dos membros do domicílio (96%).

5.2.10. Mecanização – tração mecânica

O subprojeto consiste na destinação de recursos para a compra de um trator comunitário. A maioria dos beneficiários entrevistados declarou que, com a disponibilidade do trator, foi possível expandir sua área cultivada, reduzir gastos com aluguel de trator, aumentar a renda obtida tanto com a venda dos produtos quanto com o autoconsumo.

A disponibilidade do trator permite que se eleve a área cultivada e a produção, elevando-se a quantidade e/ou a produtividade do trabalho

dedicado à agricultura. A área cultivada expande-se com cultivos tradicionais de subsistência (milho, feijão e mandioca), não ocorrendo diversificação com produtos de maior valor.

Esse tipo de subprojeto estimula o associativismo, pois a gestão do uso do trator implica negociações, estabelecimento de regras, bem como adequada gestão de manutenção do veículo e dos recursos financeiros obtidos. Deve-se ressaltar que o trator, para muitas associações, é importante fonte de renda (senão a única), e permite não apenas obter recursos para manutenção, mas também para outras finalidades.

No Ceará, algumas prefeituras passaram a contratar horas de uso dos tratores das comunidades beneficiadas, destinando-as a outras comunidades não beneficiadas, potencializando o impacto do subprojeto.

A gestão do trator (gastos com manutenção e reposição de peças) é tema complexo para muitas associações. Trata-se não apenas de baixa capacidade ou falta de coesão para uma gestão coletiva, mas de limitação de conhecimentos inerente a indivíduos em condição de pobreza. Os casos de sucesso são aqueles em que há uma administração cautelosa por parte do presidente, tanto na gestão do trator quanto na orientação da comunidade. É fazer uso adequado dos recursos financeiros que o equipamento é capaz de gerar.

Na situação de pobreza em que vive a maioria dos associados, ocorre forte pressão para que esses recursos sejam utilizados em atividades não produtivas, ou mesmo distribuídos entre os associados. Isso gera conflitos dentro da comunidade, notadamente quando há contestação da autoridade dos presidentes das associações envolvidas.

É um subprojeto que tem especial foco em intermediação política. O controle do trator permite ao detentor utilizar horas de seu serviço como instrumento de barganha. Líderes políticos locais têm assumido papel relevante na formação e no controle de associações beneficiárias com objetivo de reproduzir tradicionais práticas de clientelismo.

Não obstante, vale notar que, dentre os beneficiários do trator, foi possível encontrar famílias extremamente pobres, com moradias sem disponibilidade de energia ou água tratada, com baixa renda e insegurança alimentar. Essas famílias declararam que expandiram sua área plantada e sua produção agrícola. O impacto positivo é, pois, na segurança alimentar. Entretanto, a ação pontual reduz o potencial do impacto, uma vez que as famílias continuam com baixa renda monetária e problemas de saúde, associados ao abastecimento precário de água e de energia. É também mantido o baixo nível educacional e de acesso à informação.

Principais indicadores de impacto nos subprojetos de mecanização: aumento na quantidade de produção das lavouras (33%); aumento da área com lavouras (25%); aumento da quantidade de alimentos consumidos (22%); aumento da renda monetária (23%); aumento dos ganhos com a venda da produção de lavouras (20%).

5.2.11. Módulo multiuso, módulo feira (Bahia)

A implantação de módulos de feira visa criar condições mínimas necessárias para a eficiência do processo de comercialização da produção agropecuária local por meio da redução de perdas, da melhoria da qualidade dos produtos, da disponibilidade do espaço para maior número de vendedores e de compradores e de maior facilidade de acesso ao mercado. O objetivo principal é aumentar os ganhos financeiros dos pequenos comerciantes e contribuir para regularizar o abastecimento de gêneros nos pequenos centros urbanos.

É um tipo de subprojeto que revelou problemas de focalização, pois não alcançou a população rural pobre, e problemas de implantação e funcionamento.

Os principais indicadores nos subprojetos de módulo multiuso/módulo feira foram: uso do módulo para vender seus produtos (52%); aumento do faturamento (vendas) para a metade dos que declararam fazer uso dos módulos (25%); aumento da renda monetária (17%).

5.2.12. Agroindústrias

Muitos projetos de agroindústrias fracassaram por demandar maior capacidade de gestão. São projetos mais complexos; exigem conhecimentos de gestão da produção e comercialização. O fracasso se deve não apenas à ausência dessas capacidades, mas também à dificuldade de se conquistar uma estrutura organizacional coletiva para operar uma verdadeira empresa, como qualquer negócio em um ambiente de mercado competitivo.

Muitos problemas de gestão são derivados do caráter associativo dos empreendimentos. Encontra-se dificuldade em administrar a participação da comunidade nos esforços de trabalho e na distribuição dos resultados financeiros. A construção de um sistema aceitável de remuneração por esforço tem se tornado uma tarefa complexa. O comportamento oportunista por parte de alguns leva ao descontentamento e à

desintegração do grupo. Esse tipo de comportamento é típico em tentativas de organização coletiva em comunidades que não possuem essa tradição. Não há mecanismos culturais de punição ou estímulo, ou, ainda, não se consegue criar arranjos institucionais (formais ou informais, culturais) que possam inibir comportamento do tipo oportunista.

Existe resistência por parte das comunidades em aguardar a natural maturação dos projetos produtivos. Esse problema está relacionado com as próprias necessidades básicas e imediatas dos pobres, que exigem soluções no curto prazo. Assim, muitas famílias abandonam o projeto.

Casos mais bem-sucedidos apresentam como característica comum o fato de que a gestão se concentra nas mãos de grupos pequenos, porém, coesos e determinados por laços de parentesco ou por uma liderança forte. Não significa, necessariamente, que apenas um pequeno grupo se beneficia, pois o crescimento econômico desse pode gerar efeitos indiretos e positivos para os demais membros da comunidade, seja na forma de criação de postos de trabalho seja pela compra de seus produtos.

Alguns projetos foram completamente paralisados por serem inadequados para as características produtivas da comunidade, sem experiência em nova atividade. Não raro, trata-se de projeto viabilizado por interferência de políticos locais. Embora seja claramente descabido, a comunidade aceita o projeto, pois o que foi oferecido é melhor opção do que ficar *sem nada*.

Problemas de gestão da produção começam a surgir, e a falta de capacidade e a falta de coesão do grupo impedem a busca de soluções. Os membros da comunidade que se envolveram com a escolha e com a implantação do projeto são acusados de apropriação indevida de benefícios e, muitas vezes, saem da comunidade levando recursos do projeto.

As lições de casos fracassados e de casos de sucesso demonstram que a relação custo-benefício para projetos comunitários, com base em pequenos grupos, é mais vantajosa. São projetos mais sustentáveis do que projetos coletivos grandes que fracassam por inadequação do processo de gestão e acabam tendo benefício nulo. Algumas comunidades conseguiram adaptar o projeto ao seu perfil cultural e lograram evitar um fracasso total. A característica principal desses projetos encontra-se na simplicidade, que se adapta à tradição local de gestão individual e ao baixo nível de capacitação e escolaridade dos beneficiários.

A multiplicação de fracassos parece ter contribuído para que o programa redirecionasse as prioridades para projetos de infra-estrutura como energia,

abastecimento de água e barragens. Apenas a mecanização agrícola foi mantida, dadas as experiências de sucesso e a simplicidade do projeto. Algumas comunidades mais carentes têm compreendido esse redirecionamento. São projetos mais simples do ponto de vista da gestão comunitária, embora o impacto sobre formação de capital social seja menor.

O impacto que um projeto produtivo fracassado tem sobre a formação de capital social é extremamente nocivo, pois destrói o mínimo de coesão existente em várias comunidades.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tarefa do PCPR tem sido a de promover ações focalizadas em combate à pobreza e formação de capital social. A maioria dos subprojetos, em particular aqueles de natureza social e de infra-estrutura, tem efeito positivo imediato sobre a qualidade de vida das famílias beneficiadas.

Há um claro impacto no que diz respeito ao alívio da pobreza. Subprojetos como os de cisterna, abastecimento de água, energia elétrica, melhorias sanitárias e habitacionais, embora não tenham grande impacto em termos de mudanças estruturais, melhoram não só as condições de vida dos beneficiários, mas também a qualidade de vida.

Apesar dos benefícios, a maioria desses tipos de subprojetos não foi capaz de gerar mudanças imediatas na renda. Nesse sentido, revelou-se, de um lado, a importância das ações do PCPR e, de outro, que tais ações não têm sido suficientes para promover mudanças estruturais no emprego e na renda. Mudanças mais efetivas na renda dependerão também de estratégias de desenvolvimento do Estado, em particular do êxito de programas de desenvolvimento regional e da formação de capital humano e social.

O PCPR logrou atingir populações pobres, cujo nível de pobreza foi constatado a partir de variáveis que definem precárias condições de vida. A análise do *status* alimentar das famílias confirma que os projetos pesquisados atingem famílias pobres. A população adulta trabalha, via de regra, na zona rural e em atividades predominantemente agrícolas. A maioria é composta de trabalhadores por conta própria, minifundistas, que dependem da posse de uma pequena gleba de terra para produzir a subsistência. Essa estrutura de ocupação não foi alterada após a implantação dos subprojetos. Apenas o número de aposentados cresceu.

A renda *per capita* é baixa para a maioria dos domicílios, embora exista heterogeneidade. Subprojetos de desenvolvimento social e de infra-estrutura, particularmente aqueles que visam prover água e energia elétrica, foram capazes de atingir o público mais pobre, enquanto os subprojetos produtivos atingiram um público mais bem dotado em renda, educação e demais indicadores socioeconômicos.

A renda média dos domicílios, bem como a renda *per capita*, cresceu em termos nominais durante o período de análise. Avaliada em termos reais, não se observou crescimento, com poucas exceções. A percepção dos beneficiários quanto à evolução da renda do domicílio constata que, para a maioria dos subtipos de subprojetos, inclusive aqueles em que a renda mais cresceu, a contribuição do subprojeto foi pequena. Em apenas 9% dos domicílios, os subprojetos foram considerados muito importantes para o aumento da renda.

Os subprojetos de mecanização agrícola (trator) foram os que apresentaram maior percentual de beneficiários com a percepção de que o subprojeto foi importante para a obtenção de aumento de renda monetária e para o aumento da produção destinada à subsistência. De fato, considerando o conjunto dos subprojetos, os dados de renda demonstraram que as fontes de renda monetária que mais cresceram estiveram relacionadas à expansão da rede de proteção social (auxílios e aposentadorias), não vinculadas ao PCPR.

Observada a percepção dos entrevistados quanto aos benefícios dos subprojetos sobre suas condições de vida, não há dúvidas de que o impacto é positivo. Há grande satisfação em receber algo em um ambiente de enormes carências. O benefício é um diferencial positivo em relação à própria situação anterior, bem como à situação em que ainda vivem comunidades vizinhas não beneficiadas.

Projetos de desenvolvimento social e de infra-estrutura básica (energia, cisterna, melhorias sanitárias e habitacionais, abastecimento de água) são efetivos no sentido de trazer alívio e melhoria nas condições de vida. Como esses subprojetos atingem o público mais pobre e oferecem mudanças imediatas, seu impacto positivo é imediatamente percebido. As melhorias foram sempre pontuais, ou seja, um domicílio pode ser beneficiado com equipamentos de energia solar, mas o acesso à água continua precário, bem como precárias são as condições sanitárias ou mesmo as condições de segurança alimentar. As carências são enormes e exigiriam ações muito mais amplas.

Os beneficiários percebem também que a implantação do subprojeto tende a resgatar a união na comunidade, pois estimula a participação social e o associativismo. Entretanto, a continuidade desse processo depende da disponibilidade de novas rodadas de benefícios patrocinados por programas públicos.

De fato, a vida associativa é movida pela disponibilidade de benefícios públicos, impondo um papel preponderante do estado na formação de capital social. No âmbito das associações, a extrema carência de recursos

materiais e a baixa escolaridade da população-alvo do programa configuram-se como barreiras para que a montagem de estratégias cooperativas – leia-se, capital social – transforme-se em um movimento contínuo de mobilização e transformação estrutural.

Em relação à estratégia de distribuição dos recursos, constatou-se que o programa tem uma ampla atuação territorial, atingindo diversas sub-regiões dentro dos estados. Dada a limitação de recursos, a distribuição pulveriza-os em um grande número de municípios em volume insuficiente para atender sequer parte das necessidades das comunidades pobres. Há um forte desequilíbrio entre necessidades e oferta de recursos. Essa estratégia tem a vantagem de gerar expectativas e de estimular a mobilização das comunidades, apesar dos riscos que não podem ser desprezados. De um lado, frustração e desalento; de outro, desmobilização na medida em que o benefício não é obtido, o que pode colocar em questão seu objetivo de contribuir para o desenvolvimento do capital social das comunidades pobres.

O PCPR, sozinho, não tem sido capaz de eliminar a pobreza. Um impacto de maior envergadura depende de ações articuladas em várias frentes, que envolvem muito mais recursos e organizações governamentais: educação, capacitação, infra-estrutura de transporte, saneamento, saúde, etc.

O baixo nível de escolaridade, por exemplo, pode ser solucionado apenas no longo prazo com efetiva política educacional. Entretanto, o conjunto das políticas públicas não se encontra articulado. Mesmo em comunidades que já foram beneficiadas por outras políticas públicas, a atuação do PCPR não parece ser complementar e sinérgica. Ao contrário, em muitos casos, parece ser a de cobrir insuficiências dos outros programas. O relativo isolamento do programa em relação a outras iniciativas do próprio setor público reduz o potencial transformador do PCPR.

O PCPR-II é resultado de um processo de aprendizado e aperfeiçoamento de funcionamento de Programas de Combate à Pobreza. A participação das comunidades rurais foi ampliada. Engendrou-se uma nova rotina de distribuição de ativos e de benefícios entre as comunidades pobres. É indubitável que esse novo mecanismo de funcionamento ampliou o impacto do programa *vis a vis*, um de seus predecessores.

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL
Reflexões e recomendações sobre
■ estratégias de combate à pobreza

REFLEXÕES E RECOMENDAÇÕES SOBRE ESTRATÉGIAS DE COMBATE À POBREZA

Sérgio Buarque

1. INTRODUÇÃO

Neste documento consta um trabalho que suscita reflexão sobre políticas e projetos de combate à pobreza. Destaca como principal experiência de observação os Projetos de Combate à Pobreza Rural (PCPR) implementados em alguns estados do Nordeste nas últimas décadas. Com base nessa reflexão, procura organizar e sistematizar algumas idéias e recomendações para refinamentos e aprimoramentos na concepção e no sistema de organização de políticas e projetos de combate à pobreza.

O texto foi elaborado devido a uma demanda do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), interessado em tirar conclusões da avaliação realizada pela Fundação de Economia de Campinas (Fecamp) nos PCPRs de três estados da região nordestina (Bahia, Pernambuco e Ceará). Enquanto os relatórios técnicos apresentam os resultados, os avanços e as dificuldades de gestão e implementação; a avaliação da Fecamp levanta vários aspectos que podem propiciar uma revisão do enfoque sobre o assunto e dos processos de gestão que permitam melhorias aos programas.

A iniciativa para a elaboração deste trabalho – com propostas de reorganização dos projetos de combate à pobreza – partiu da leitura e análise dos relatórios de avaliação produzidos pela Fecamp. Procurou-se identificar e organizar as principais dificuldades e restrições dos programas, retirar lições das diferenças dos resultados encontrados e analisar os métodos utilizados nos três estados.

O estudo tem como objetivo analisar a experiência de políticas e projetos de combate à pobreza e recomendar medidas e diretrizes de aprimoramento e reformulação da concepção e dos instrumentos e mecanismos de gestão dos projetos, de modo a contribuir para melhorar o desempenho no combate à pobreza, particularmente a pobreza rural do Nordeste.

Mesmo tendo como elemento principal de análise os PCPRs, as reflexões, conclusões e recomendações são mais gerais, pensando em caminhos e alternativas para o enfrentamento das condições de pobreza. Desta forma, pretende-se uma reflexão mais ampla sobre políticas e projetos, consciente dos riscos de generalizações, mas também da necessidade de discutir alternativas para enfrentar a pobreza.

O esforço técnico concentrado na análise dos relatórios de avaliação dos projetos nos destacados estados foi complementado com algumas entrevistas (ver lista anexa) com gerentes, técnicos e especialistas (incluindo parte da equipe da Fecamp)¹; com a leitura de documentos e estudos sobre pobreza no Brasil, para fundamentar as idéias e eventuais reformulações; com leitura de outros documentos e análises de experiências de projetos de combate à pobreza no Nordeste, nomeadamente Maranhão e Rio Grande do Norte (ver bibliografia); e com as observações levantadas na iniciativa-piloto de âmbito territorial em Pernambuco. As informações constantes dos documentos lidos possibilitaram a compreensão da concepção dos projetos – foco, abrangência dos beneficiários, alocação dos recursos e linhas prioritárias de financiamento –, dos sistemas de gestão e participação dos mesmos e dos instrumentos de financiamento e apoio aos projetos locais.

Da análise e leitura do material básico, foi produzida uma versão preliminar do documento que serviu de base para uma discussão estruturada em seminário que contou com parte da equipe técnica da Fecamp, responsável pela avaliação dos PCPRs desenvolvidos na Bahia, Pernambuco e Ceará, com técnicos e gerentes dos Projetos de Combate à Pobreza Rural desses três estados, gerentes de PCPRs de outros estados, técnicos de outros projetos de enfrentamento da pobreza e técnicos do IICA².

Esta versão final do relatório incorpora várias modificações decorrentes dos comentários e críticas apresentadas no seminário e em complementações que se tornaram necessárias para melhor esclarecer e fundamentar as análises e as propostas surgidas.

O texto está dividido em três grandes capítulos. O primeiro faz uma reflexão conceitual sobre a pobreza, as políticas sociais e a relação dessas

1 O autor agradece a grande contribuição dos técnicos e especialistas que participaram das rodadas de entrevistas, a quem deve parte dos conceitos e idéias explicitados neste trabalho, e os exime de qualquer responsabilidade por eventuais equívocos ou imprecisões do documento.

2 De igual forma, o autor agradece a contribuição valiosa dos que participaram do seminário e apresentaram críticas e sugestões de revisão do documento preliminar. A elas, deve parte das análises e propostas. Também exime os colaboradores de qualquer responsabilidade por eventuais equívocos ou imprecisões do documento.

com as estratégias de desenvolvimento local. O Capítulo 2 é dedicado a uma apresentação sintética das principais conclusões das avaliações pela Fecamp, comparando com outras experiências diferenciadas no Nordeste, e da visão dos técnicos e entrevistados sobre o desempenho dos PCPRs e os principais problemas e restrições no combate à pobreza rural do Nordeste. Finalmente, o Capítulo 3 apresenta um conjunto de recomendações e diretrizes preliminares para incorporação nas políticas e nos projetos de combate à pobreza.

Todas as conclusões e recomendações contidas neste documento são de inteira responsabilidade do consultor, não expressando, necessariamente, a visão e os pontos de vista do IIICA, instituição que encomendou o estudo, nem dos técnicos que realizaram a avaliação dos PCPRs ou participaram da discussão que originou a versão preliminar do trabalho.

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL
Reflexões e recomendações sobre
■ estratégias de combate à pobreza

2. DESENVOLVIMENTO E POBREZA

Há décadas, vêm sendo implementados projetos e políticas de combate à pobreza em vários países e regiões, especialmente no Nordeste do Brasil, com orientações, instrumentos distintos e resultados diferenciados. De modo geral, não são percebidos movimentos significativos de redução do número de pobres na população dos países e regiões consideradas, embora se saiba que parte do problema decorre de fatores mais amplos do sistema econômico e social.

Como conseqüência dos tímidos resultados das políticas voltadas para enfrentamento da pobreza, realimenta-se com freqüência o debate em torno das limitações e de alternativas de projetos e medidas que poderiam gerar resultados mais contundentes. Para isso, é fundamental compreender as causas e determinantes centrais da pobreza nos países e regiões, tanto para definir as estratégias quanto para considerar seu efetivo poder de alteração das condições de vida e de pobreza da população. A discussão em torno da pobreza e das políticas adequadas ao seu enfrentamento não pode estar dissociada de uma análise e reflexão mais ampla, na medida em que a persistência de percentuais elevados de pobres na sociedade é a expressão direta dos estilos de desenvolvimento e dos fracassos de estratégias e planos de desenvolvimento.

Existem, pelo menos, duas observações e explicações para o relativo insucesso das políticas e projetos de combate à pobreza que remetem para a reflexão em torno das causas e determinantes dos grandes contingentes de pobres, mesmo em países com renda média. A primeira explicação se baseia na tese de que a pobreza é o resultado do modelo de organização da economia e da sociedade e que, portanto, toda ação focada na pobreza contribui, no máximo, para moderar a sua intensidade e gravidade. Em outras palavras, não dá para reduzir, de forma substantiva, a pobreza sem mudanças estruturais profundas no sistema econômico e político. Assim, não tem sentido implementar políticas e projetos específicos de enfrentamento da pobreza; mas promover políticas macro de reorientação da economia, em grande parte associando a pobreza ao desempenho da economia. No caso do Brasil de hoje, esse enfoque aponta

para a necessidade de mudança na austeridade da política macroeconômica.

A outra abordagem parte do pressuposto que, independente do modelo de desenvolvimento, podem e devem ser implementados projetos para reduzir a pobreza e, portanto, moderar a sua amplitude e escala. Assim, mesmo sem desenvolvimento e com modelos macro que agravam a pobreza, como o desemprego, os projetos podem reduzir a gravidade do quadro.

Em certa medida, a ausência de um processo de mudança e desenvolvimento amplo torna mais necessárias as iniciativas e os projetos voltados para amenizar o estado de pobreza, procurando, pelo menos, compensar a persistência de elevados percentuais de pobres na população. Enquanto não se pode alterar as políticas macro, e não se promove o desenvolvimento do País, pode-se atuar no plano local com projetos que compensam e, eventualmente, neutralizam a pobreza. Segundo essa concepção, mesmo compreendendo as limitações que decorrem do modelo de desenvolvimento, o relativo insucesso das políticas e projetos de enfrentamento da pobreza decorre mais diretamente da sua própria concepção e de restrições na execução, que comprometem a eficácia e a efetividade das ações.

Cada abordagem analisa e enfatiza um aspecto do problema (evidentemente também da solução), refletindo a diferença entre a observação agregada e as iniciativas locais. De fato, não será possível reduzir a pobreza, de forma significativa, com uma economia estagnada e com uma desigual distribuição dos ativos sociais e, portanto, da renda nacional. Nessas condições, qualquer projeto voltado para o combate à pobreza tenderá a uma função marginal e puramente compensatória enquanto a economia não tiver um ciclo sustentado de crescimento e os investimentos sociais não alterarem a elevada concentração de ativos sociais – particularmente educação – que permite democratizar as oportunidades da sociedade. Entretanto, o baixo crescimento da economia e a concentração da riqueza nacional aumentam a necessidade de uma ação para aliviar o grau elevado de pobreza.

Como o desenvolvimento, a pobreza tem múltiplas determinações, não decorrendo apenas da economia e das políticas e projetos governamentais. A situação de pobreza de uma sociedade depende do desempenho econômico, mas também da forma como se distribuem a riqueza e os ativos sociais, dependentes também da orientação política adotada. A pobreza está ainda associada às características culturais da sociedade e propicia diferentes respostas sociais aos desafios e condições

históricas. A reflexão sintética em torno dessas múltiplas determinações da pobreza pode compor um quadro conceitual para analisar as políticas e organizar as recomendações de estratégias e caminhos para redução da pobreza.

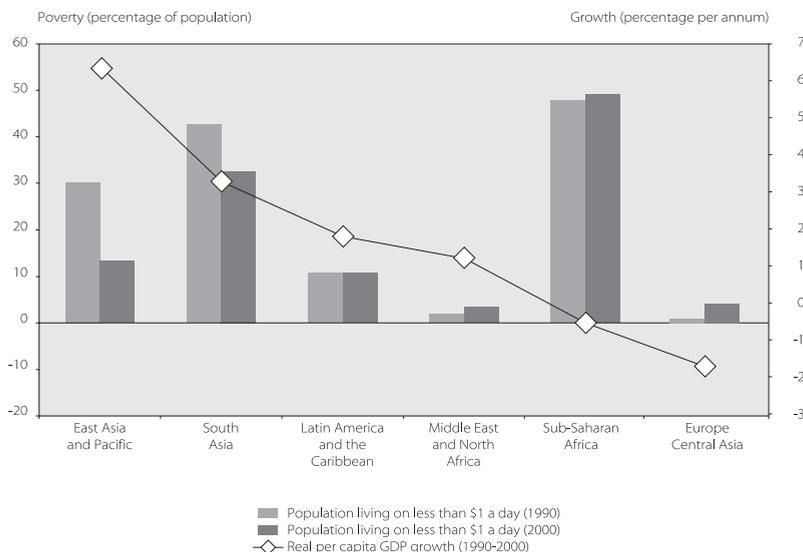
Antes da análise sugerida, é importante fazer uma distinção entre pobreza e indigência (miséria). Esta, normalmente, fica apenas implícita no debate sobre o assunto e, via de regra, há uma confusão nos argumentos. Os indicadores de pobreza representam os dois conceitos (pobreza e indigência) como níveis de gravidade do problema medido pela renda. Entretanto, níveis diferentes de pobreza expressam condições distintas de atendimento das necessidades, que se manifestam também na capacidade de resposta às políticas e projetos.

O segmento classificado como indigente (os mais pobres dos pobres) não apenas padece da mais extrema necessidade como tende a ser imobilizado e destituído de condições mínimas para reverter sua condição miserável. Essa diferença na escala da pobreza decorre de relações diferenciadas com os determinantes mais gerais da sua condição social e, portanto, leva à definição de políticas e mecanismos distintos de combate à pobreza. Assim, o enfrentamento da pobreza pode demandar instrumentos distintos daqueles que são necessários para a redução da indigência.

2.1. Pobreza e Dinâmica Econômica

Existe uma correlação entre o desempenho da economia e o nível de pobreza que permite afirmar ser muito difícil um processo sustentado e continuado da redução do volume e do percentual de pobres na sociedade sem níveis razoáveis de crescimento econômico, principalmente, de aumento da renda *per capita*. Como afirma em documento o Banco Mundial, a “experiência sugere que o rápido e sustentado crescimento é um requerimento para a redução da pobreza” (WORLD BANK, 2004, p. 1). A instituição financeira multilateral procura fundamentar a assertiva, empiricamente, com a análise do comportamento das grandes regiões do mundo, estabelecendo a correlação entre a evolução dos índices de pobreza e o crescimento da renda *per capita*.

Gráfico 1 Redução da pobreza e crescimento por região

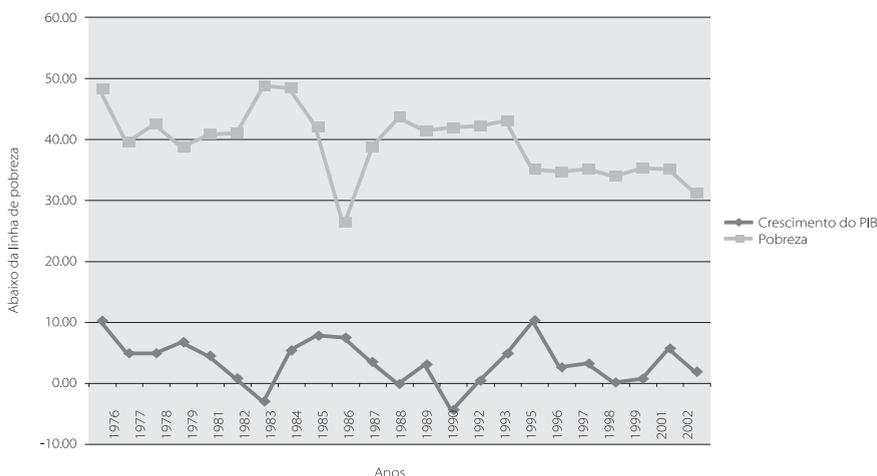


Fonte: Banco Mundial e FMI (2004) e Banco Mundial (2003), citado por World Bank, 2004.

Como mostra o Gráfico 1, as regiões com taxas de crescimento mais altas na década de 90 (1990 a 2000) apresentaram redução significativa da pobreza, medida pelo percentual da população que vive com menos de um dólar por dia; em especial o grupo de países que compõem o Leste Asiático e o Pacífico. Com taxas inferiores, mas ainda altas de crescimento da renda *per capita*, a região do Sudeste Asiático também registra declínio importante da pobreza. No outro extremo, estão a África subsaariana e a região formada pela Europa e pela Ásia Central. Nessas regiões com baixo dinamismo econômico, houve aumento do percentual de pobres na população de 1990 a 2000. A América Latina praticamente estabilizou a taxa de pobreza, mesmo com o modesto crescimento da renda *per capita*. A partir da posição da América Latina e Caribe, com crescimento da renda *per capita* pouco abaixo de 2% (dois por cento), e na medida em que declina a linha que expressa a evolução dessa renda, a pobreza cresce entre 1990 e 2000. A análise não considera se, associado ao desempenho da renda, teria havido ou não políticas sociais diferenciadas que alterariam os resultados da pobreza; mas, em todo, desconsiderando as políticas, o aumento da renda *per capita* contribui para a redução da pobreza e vice-versa.

Essa correlação se manifesta no desempenho do Brasil das últimas décadas, alternando crescimento e retração econômica que influenciam no nível de pobreza do País. Embora tais relações sejam mediadas por diferentes políticas, ao longo do período, ou por movimentos redistributivos da própria economia, o Gráfico 2 parece indicar a determinação do desempenho da economia sobre o percentual de pobres no Brasil. As setas no gráfico indicam cinco momentos de inflexão nas taxas de crescimento da economia e do percentual de pobres na população brasileira, refletindo a correlação comentada. Devem ser observados também fatores distributivos ou políticos que influenciaram os dois movimentos.

Gráfico 2 Crescimento do PIB e evolução da pobreza no Brasil (1976/2002)



Fonte: Banco de Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipeadata).

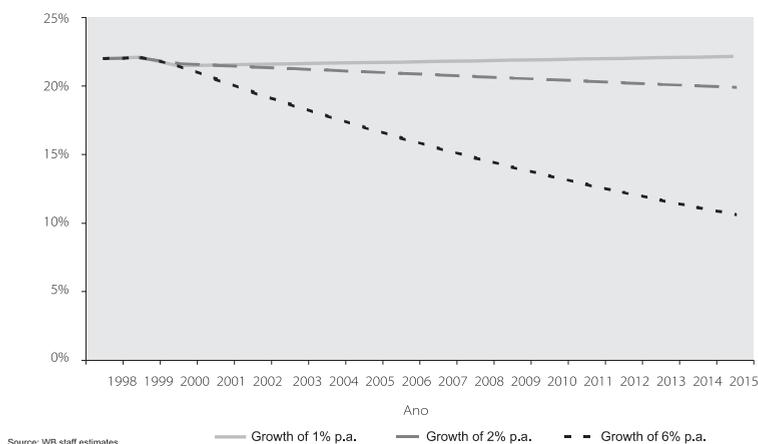
Obs.: Algumas taxas estão superestimadas por indicar (em quatro intervalos) a evolução em dois anos, na medida em que não existem dados de pobreza, com a mesma metodologia, para 1980, 1991, 1994 e 2000.

Merecem destaques o período que corresponde ao início da década de 90, com forte retração da economia e estabilidade da pobreza, fenômeno repetido no período de 1997 a 1999 (no caso, a estagnação da economia

não se reflete em crescimento da pobreza), e, mais ainda, o período de 2001 a 2002, quando a taxa de crescimento da economia caiu ao mesmo tempo em que declinou a pobreza, provavelmente devido à implementação de políticas sociais. A mesma correlação pode ser evidenciada entre a taxa de crescimento econômico e o percentual de indigentes, indicando que o impacto da economia se irradia para os segmentos mais pobres e excluídos da população (*vide* o gráfico constante do Anexo).

Com base na mesma relação entre dinâmica econômica e pobreza no Brasil, o Banco Mundial fez uma simulação para o futuro, mostrando o ritmo de declínio da taxa de pobreza para três alternativas de crescimento. Como mostra o Gráfico 3, se a economia brasileira crescesse 6% (seis por cento) ao ano, ao longo de 13 (treze) anos, a pobreza cairia para menos da metade. A pobreza tenderia a permanecer estável em patamares altos se a economia brasileira tivesse um desempenho medíocre, em torno de 2% (dois por cento) de crescimento ao ano no período. Entretanto, se o país atravessasse uma estagnação profunda e continuada, com taxas médias de apenas 1% (um por cento) ao ano, a pobreza apresentaria um movimento de crescimento, refletindo o desemprego e a redução da renda real da população.

Gráfico 3 Crescimento e redução da pobreza ao longo do tempo



2.2. Pobreza e Desigualdade Social

Se o crescimento econômico contribui para o declínio da pobreza, este movimento não é suficiente para uma intensa diminuição do volume ou do percentual de pobres na sociedade. É necessário políticas e investimentos focados nos segmentos da sociedade que têm dificuldades de acesso às oportunidades da economia moderna, mesmo em períodos de crescimento. Essas políticas devem ser mais necessárias para enfrentamento dos casos mais graves de pobreza, vale dizer, para promover uma redução da indigência que pode persistir mesmo em ciclos de expansão da economia. Quando o crescimento da economia coincide com a concentração da renda, eventual redução da pobreza absoluta deverá conviver com a persistência e mesmo com o agravamento da pobreza em termos relativos.

De fato, o movimento da economia não é o único determinante do percentual de pobres nos países e regiões, apesar de constituir uma condição importante para obtenção de resultados significativos na moderação da pobreza. Tão importante quanto o movimento da economia, a desigualdade social (particularmente na distribuição da riqueza nacional), especialmente elevada no Brasil, é um fator fundamental para explicação da pobreza, como tem analisado Ricardo Paes de Barros.

O efeito combinado da dinâmica econômica e do nível de desconcentração da renda e dos ativos sociais (reforçando ou compensando seus efeitos) determina o estágio da pobreza nos países e regiões. Paes de Barros e Mirela de Carvalho reconhecem que, na década de 90, o grau de pobreza reduziu no Brasil sem alteração na desigualdade de renda, o que decorreu do crescimento da renda *per capita* (mesmo modesta), reforçado pela queda dos preços relativos dos alimentos (PAES DE BARROS; e CARVALHO, 2003). Entretanto, para os autores, a causa principal da pobreza reside nas desigualdades sociais, ou seja, na forma socialmente desigual com que se distribuem a renda e os serviços sociais básicos. A pobreza teria declinado muito mais fortemente se tivesse sido associado o movimento da renda *per capita* com alguma forma e ritmo de desconcentração da renda, o que, segundo eles, é a mais fácil e eficaz estratégia de combate à pobreza (especialmente a extrema pobreza no Brasil).

De acordo com os autores, pequena redução nas desigualdades sociais do Brasil poderia levar a um declínio proporcionalmente alto da pobreza, mesmo sem considerar o ritmo da economia. Assim, "para se alcançar uma redução na extrema pobreza em 10 pontos percentuais (isto é, reduzi-la de

15% para 5%), bastaria diminuir o grau de desigualdade em 10% (dez por cento). Caso a mesma redução na extrema pobreza tivesse que ser alcançada apenas com o crescimento econômico, sem nenhuma alteração no grau de desigualdade, a renda *per capita* precisaria mais que dobrar, o que, mesmo com um crescimento contínuo na renda *per capita* de 3% a.a. (três por cento ao ano), levaria 28 anos para ser alcançado" (PAES DE BARROS; e CARVALHO, 2003, p. 3)³. A redução das desigualdades tem, assim, um efeito direto de diminuição da pobreza e, além disso, potencializa o impacto do crescimento da economia na diminuição das famílias pobres, reduzindo o tempo necessário para se alcançar metas significativas de declínio da pobreza (ou diminuindo as necessárias taxas de crescimento econômico para a melhoria social).

2.3. Pobreza e Cultura

O desenvolvimento local e o nível de pobreza, este como parte daquele, dependem da postura da própria sociedade e das características sócio-culturais que definem as respostas sociais aos desafios e circunstâncias históricas. Dadas essas condições, e diante do desempenho da economia e das políticas públicas, cada comunidade reage e atua de forma diferenciada – da passividade e dependência à iniciativa e inovação – com diferentes resultados no nível de pobreza. Três conceitos contemporâneos, fortemente interligados, podem explicitar essas características diferenciadas da sociedade que geram distintos níveis de pobreza.

Em primeiro lugar, o capital social. Expressa o nível de organização, cooperação e confiança da sociedade. O grupo social pode lidar com os desafios e reagir às dificuldades, numa ação coletiva que aumenta a eficiência da comunidade. Com diversas interpretações, existe uma grande convergência dos estudiosos na valorização do capital social como fator determinante do desenvolvimento, exercendo, portanto, um papel fundamental na redução da pobreza.

Conceito elaborado e difundido pelos estudos de James Coleman e Robert Putnam, o capital social encerra as "(...) características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem

³ Se a análise do Banco Mundial contém um reducionismo ao desconsiderar as políticas e o nível de desigualdade, a simulação de Paes de Barros e Mirella Carvalho procura isolar o resultado do crescimento da economia sobre a pobreza para considerar apenas o impacto da distribuição de riqueza.

para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (ABRAMOVAY, 2000, p. 2 do manuscrito). Como o estoque deste capital é diferenciado no território, a implementação de políticas e projetos de desenvolvimento local ou de combate à pobreza tende a ter resultados distintos, demonstrando capacidade de respostas e iniciativas coletivas. Por outro lado, mesmo na ausência de intervenções externas, o capital social explicaria a diversidade de situações e de estágio de pobreza e desenvolvimento das comunidades.

O segundo elemento da cultura, que tem um peso central no desenvolvimento local e na redução da pobreza (em parte articulado ao capital social), é o que se poderia chamar de espírito empreendedor (ou empreendedorismo); a capacidade de iniciativa e inovação de uma sociedade, sua energia no trabalho e nos empreendimentos e sua coragem e disposição ao risco. É característica comum de sociedade (ou território) – ou de cidadãos dentro dela – que tem raízes históricas e psicossociais. O espírito empreendedor permite que os grupos sociais reajam às condições, tomem iniciativas e mobilizem tempo e vontade na implementação de projetos e ações que podem mudar a realidade e podem amplificar os impactos de políticas e projetos de desenvolvimento local ou de combate à pobreza.

Tanto quanto o capital social, o empreendedorismo é qualidade que explicaria os resultados diferentes dos projetos nas comunidades e grupos sociais, destacando alguns que aproveitam mais intensamente as condições, mesmo sem fatores externos de fomento. Embora considerado, normalmente, como um atributo individual (os empreendedores dentro de uma sociedade), os grupos sociais possuem também características culturais diferentes com distintas capacidades de iniciativas coletivas diante da realidade.

Finalmente, a aprendizagem social constitui uma qualidade diferenciada na sociedade e nos territórios que podem levar a vários estágios e a diversas situações socioeconômicas. Entendida como a capacidade de uma sociedade interpretar a realidade e escolher alternativas e caminhos para responder aos desafios, a aprendizagem social fortalece a sociedade e apura as iniciativas e as ações para enfrentar as dificuldades e promover mudanças.

Considerados fatores culturais e históricos, em princípio, essas qualidades não podem ser criadas artificialmente pelas políticas e projetos externos à sociedade por promoverem mudança na postura e nas atitudes sociais. As sociedades que têm capital social, espírito empreendedor e capacidade de aprendizagem conseguem desempenhos melhores nas

condições do ambiente, tanto diante das dificuldades quanto frente aos projetos e políticas⁴. Entretanto, entendendo a importância dessas características culturais, os formuladores de políticas buscam implementar medidas e definir diretrizes que estimulem a formação de novas atitudes e o surgimento de instituições que ampliem as capacidades locais.

Na busca pela criação de capital social, as políticas e projetos de desenvolvimento e de combate à pobreza incorporam mecanismos diferenciados de organização, participação e formação de associações e instâncias de gestão e negociação. Da mesma forma, a elaboração participativa de planos e projetos de desenvolvimento local pode contribuir para a aprendizagem social nas comunidades. Mesmo considerando que o capital social, o espírito empreendedor e a capacidade de aprendizagem têm raízes históricas e estão, de alguma forma, inseridos nas culturas, entende-se que os processos e as condicionantes dos projetos podem induzir à cooperação e à confiança nas comunidades, à formação de uma postura *proativa* e empreendedora e à ampliação da aprendizagem social. Em todo caso, a mudança de postura e atitudes culturais dominantes numa comunidade, de modo a ampliar os atributos referidos acima, tende a ser mais difícil e lenta quanto mais pobre a sociedade local. Nessas condições, os grupos indigentes teriam menos condições de romper a postura passiva e dependente que apresentam.

2.4. Desenvolvimento e Pobreza

Da análise anterior, pode-se concluir que a redução da pobreza de forma continuada e sólida é sempre o resultado de um processo de desenvolvimento local que combina *crescimento da economia* (e, portanto, da renda e da ocupação) com aumento da oferta e (principalmente) democratização do acesso da população aos bens e serviços públicos, sobretudo educação, *redistribuindo riqueza e ativos sociais*. O Banco Mundial, instituição que mais tem refletido sobre as políticas de combate à pobreza, e também financiado várias experiências e projetos voltados para alívio da situação de pobreza, defende que a estratégia adequada para redução da pobreza consiste na combinação de crescimento econômico, aumento da capacidade humana, segurança, proteção social e empoderamento da sociedade.

⁴ Embora as três características sejam relativamente independentes, nem sempre se evidenciando todas numa mesma comunidade, existe uma tendência a se alimentarem e se reforçarem mutuamente, criando as condições culturais para o desenvolvimento.

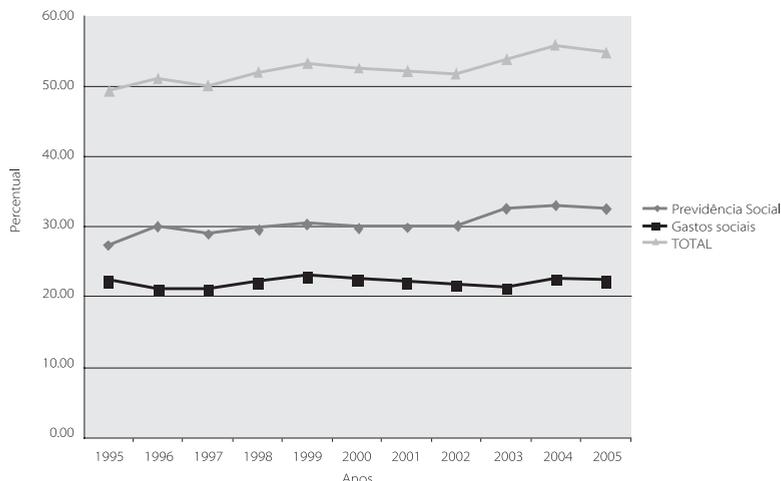
Enquanto isso não ocorre, ou não gera ainda todos os seus efeitos – até porque alguns deles têm prazos lentos de maturação –, é necessário ter uma ação direta de apoio aos mais pobres para melhoria da sua posição na sociedade. Além disso, na economia contemporânea, e como se vê em países de baixo desenvolvimento, a modernização da economia não consegue inserir todos os segmentos da sociedade e todos os territórios que precisam de ações diretas e imediatas para compensar suas dificuldades estruturais. Essa conclusão tem levado ao financiamento de projetos que atuam diretamente no apoio aos pobres, entre os quais os PCPRs do Nordeste, apoiado pelo Banco Mundial. Independente do desempenho geral da economia, esses projetos procuram atuar diretamente sobre o estado de pobreza, dando destaque ao aumento da capacidade humana, à oferta de serviços sociais aos pobres e à organização das comunidades.

2.5. Pobreza e Políticas Sociais no Brasil

Como o mercado e o crescimento econômico não são suficientes para a redução da pobreza, muito menos para promover uma redistribuição da riqueza e dos ativos sociais, determinante central da persistência de grande volume de famílias pobres, os governos devem implementar políticas sociais que definam a direção da economia e alteram a estrutura de organização da sociedade. Vale destacar que o impacto das políticas sociais depende do desempenho geral da economia e das condições sócio-culturais de cada sociedade ou território em que se implemente. Assim, a efetividade das políticas sociais e dos projetos de combate à pobreza pode ser mediada ou moderada por condições mais gerais pelas condições locais. Mesmo sem considerar a eficácia das políticas, gastos sociais elevados podem gerar resultados medíocres se as outras condições conspirarem contra, inibindo os resultados.

No Brasil, ao contrário do que se costuma pensar, são realizados vultosos gastos sociais com saúde, assistência (bolsa-escola), habitação e urbanismo, educação e cultura, trabalho. Esses gastos consomem aproximadamente 22% (vinte e dois por cento) do orçamento da União, sem considerar as despesas com a previdência social. Se a Previdência Social (INSS) for considerada como gasto social, parcela relevante da qual, efetivamente, tem um caráter de assistência social no Brasil (distribuição de renda sem cálculo atuarial), o percentual dos gastos sociais no orçamento da União sobe para mais de 54% (cinquenta e quatro por cento), em média, excluindo do cálculo a dívida pública, com movimento de crescimento continuado, como mostra o Gráfico 4.

Gráfico 4 Participação dos gastos sociais e previdência no Orçamento Geral da União (excluindo dívida) – 1995/2005



Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria de Orçamento Federal <www.planejamento.gov.br>.

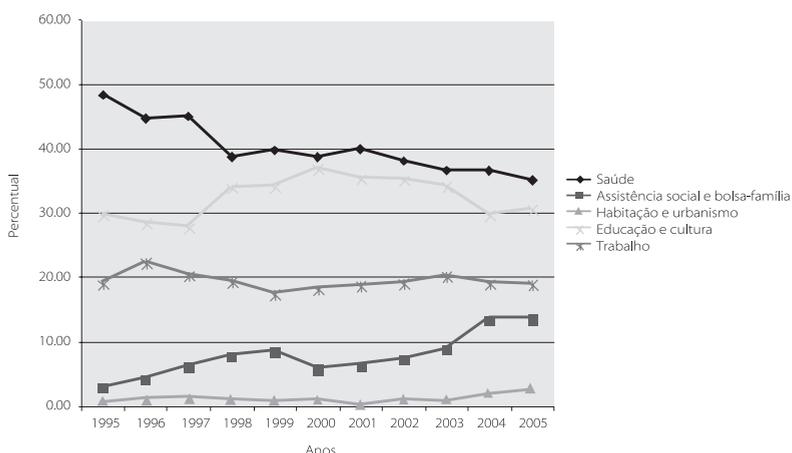
No período analisado do orçamento, percebe-se um movimento de redistribuição interna dos gastos nos diferentes segmentos sociais. No primeiro quinquênio (1995/2000), o segmento educacional registra um rápido aumento da sua participação relativa nos gastos sociais da União⁵, saltando de 29,65% (vinte e nove vírgula sessenta e cinco por cento), em 1995, para 36,86% (trinta e seis vírgula oitenta e seis por cento), no ano 2000. No mesmo período, os gastos com a assistência social também sobem bastante, quase dobrando, registrando o percentual mais alto em 1999 (8,41% – oito vírgula quarenta e um por cento – do total dos gastos sociais), como mostra o Gráfico 5.

A saúde apresenta um continuado declínio de participação relativa nas despesas sociais da União, caindo de 48,2% (quarenta e oito vírgula dois por cento), em 1995, para 38,55% (trinta e oito vírgula cinquenta e cinco por cento), em 2000, ainda assim, permanece com o mais alto percentual.

⁵ É importante lembrar que os gastos sociais da União em educação são parcela pequena do total aplicado no Brasil. Cabe aos estados e municípios a principal responsabilidade pelos gastos no ensino básico, fundamental e médio.

O último quinquênio (2000/2005) se caracteriza pela aceleração dos gastos com assistência social, principalmente a partir de 2003, em detrimento do segmento educacional que apresenta uma curva de redução da participação relativa no total dos gastos sociais. É importante considerar que, enquanto os gastos em educação tendem a beneficiar mais diretamente os menos pobres dos pobres, a assistência social e a Bolsa-Escola (Bolsa-Família a partir de 2003) se destinam diretamente para a população indigente. Por outro lado, a assistência social tem um impacto imediato na redução da miséria, mas não cria as condições para superação da pobreza. Assim, é a educação que pode, efetivamente, alterar as condições estruturais da pobreza, ampliando as oportunidades sociais da população. Dessa forma, a aparente transferência de recursos da educação para a assistência social tem um efeito imediato, mas não estruturador de mudança que enfrente as condições de pobreza.

Gráfico 5 Evolução da participação relativa dos segmentos dos gastos públicos sociais – 1995/2005

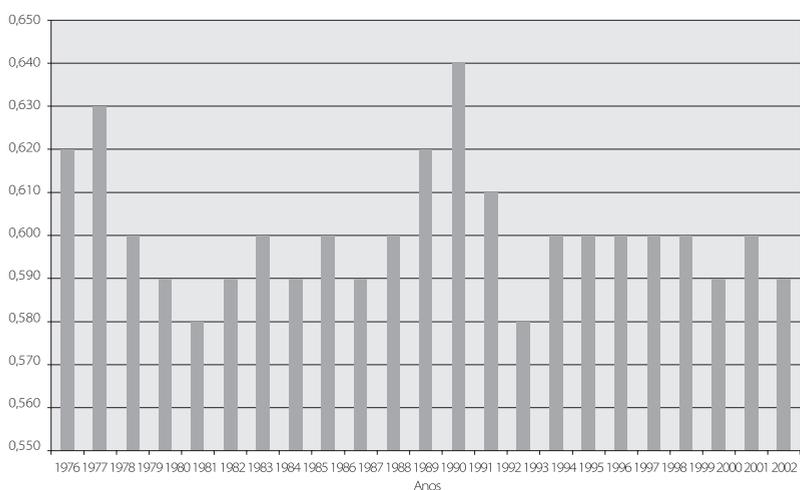


Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria de Orçamento Federal <www.planejamento.gov.br>.

Além dos elevados gastos no segmento social, o Brasil conta com “uma das políticas sociais mais abrangentes e, em grande medida, moderna” (PAES DE BARROS; e CARVALHO, 2003, p. 5). O que explicaria, então, a persistência de elevados níveis de pobreza no país?

Embora possam ser listadas várias causas, deve ser considerado, antes de tudo, que o país vem registrando, nas últimas décadas, modestas taxas de crescimento da economia e, mais ainda, da renda *per capita*. Tal situação tende, de imediato, a neutralizar o efeito das políticas sociais. Em 26 anos (de 1976 a 2002), o PIB *per capita* do Brasil cresceu uma média anual de 0,88% (zero vírgula oitenta e oito por cento), dados do Ipeadata. Esses dados justificam o porquê de o Brasil manter, por mais de duas décadas (1977 a 2002), elevada desigualdade social. O Índice de Gini flutua entre 0,64 (nível mais alto registrado em 1990, auge da inflação) e 0,58, o mais baixo índice de concentração social da renda, como mostra o Gráfico 6.

Gráfico 6 Evolução da desigualdade social no Brasil (1976-2002)

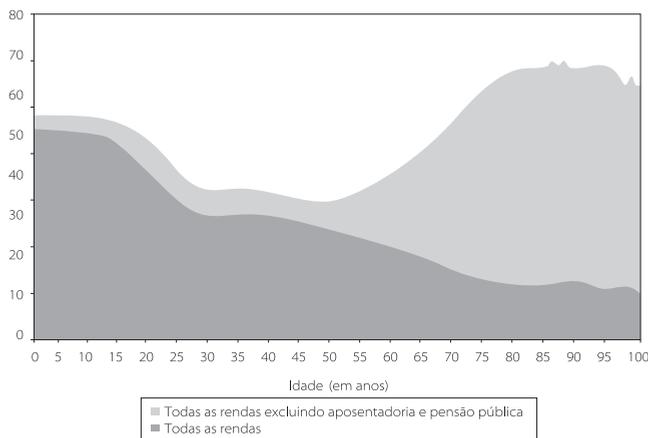


Fonte: Ipeadata.

Independente de certas condições macroeconômicas e sociais – desempenho medíocre da economia e desigualdade social – Paes de Barros e Carvalho entendem que, embora a resposta seja mais complexa, dois fatores podem ser responsabilizados pelos resultados limitados das políticas e dos projetos de combate à pobreza no Brasil: a falta de focalização dos projetos nos mais pobres e a baixa eficácia gerencial das políticas e projetos. Ou seja, as políticas definem prioridades (por vezes erradamente) e gastam muito mal os recursos.

De acordo com os autores, várias das políticas sociais implementadas no Brasil são universais e atingem de forma desigual aos pobres. Em muitos casos, beneficiam segmentos de menor índice de carência, seja pela própria distorção dos instrumentos, seja porque aqueles que têm mais informação e melhores condições sociais e educacionais podem melhor captar os recursos das políticas. Como exemplo, os autores fazem uma análise de distribuição etária de dois importantes instrumentos de política social e identificam uma inversão dos impactos dos projetos de renda entre as gerações: um é o favorecimento dos mais velhos em detrimento dos jovens; o outro surge ao se comparar o impacto da previdência rural e o da Bolsa-Escola na pobreza por faixa etária, eles mostram que a pobreza entre os idosos é três vezes menor que entre as crianças e inferior ao grau registrado entre os adultos (entre 25 e 65 anos), como mostra o Gráfico 7.

Gráfico 7 Grau de pobreza ao longo do ciclo de vida
% de pobres



Fonte: Paes de Barros; e Carvalho, 2003.

Do ponto de vista ético, pode parecer justificado retirar os idosos da pobreza extrema; mas, diminuindo os efeitos sobre os jovens, as políticas sociais não estarão enfrentando as bases da pobreza no futuro, de modo que esta não tende a declinar (os jovens vão ter que esperar o envelhecimento para melhorar o nível de renda).

O sistema de previdência, sem cálculo atuarial, tem funcionado como um importante mecanismo de distribuição de renda e de assistência social, especialmente no meio rural nordestino. Contudo, além de representar uma focalização nos idosos, a distribuição dos recursos costuma beneficiar mais as faixas de renda mais alta, com acesso à informação e com meios jurídicos para obtenção de pensões em idade mais jovem e em quantias mais elevadas do que conseguem os pobres – o que seria normal num sistema baseado no cálculo atuarial. A distribuição dos benefícios da previdência representa uma distorção decorrente do caráter universal da política.

De fato, a gestão das políticas sociais e os projetos de combate à pobreza no Brasil têm muito baixa eficácia e eficiência, apresentando resultados desproporcionalmente tímidos para o volume de recursos aplicados. A descontinuidade das políticas, a cultura da política clientelista (que envolve especialmente os mais pobres), a postura passiva de grande parte da população carente e as limitações técnicas e gerenciais dos governos (particularmente no nível municipal) formam uma combinação perversa que compromete a capacidade de execução de ações eficazes no enfrentamento da pobreza.

Importantes dilemas enfrentados pelos formuladores de políticas e projetos de combate à pobreza podem ser identificados. Alguns deles refletem *trade-offs* que obrigam a uma escolha ou equilíbrio nem sempre tecnicamente fácil e politicamente viável. A seguir, de forma esquemática, dilemas básicos das políticas sociais e dos projetos de combate à pobreza:

Universalização versus focalização

No debate sobre as políticas de combate à pobreza, existe uma controvérsia em torno de duas alternativas, aparentemente excludentes, mas que podem ser complementares:

- a) universalização – Políticas gerais que atuam horizontalmente e geram as condições para que os pobres tenham acesso às condições sociais. As políticas universais são mais fáceis de gerenciar e de implementar porque costumam disponibilizar os meios gerais para que os diferentes segmentos da população pobre procurem alcançar seus benefícios. Nesse sentido, uma política de renda, como previdência rural, e alguns projetos setoriais, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e mesmo o

Programa de Saúde da Família (PSM), são gerais e tendem a ter um amplo alcance, mas os seus resultados na redução da pobreza podem ser menores, pois, nem sempre os mais pobres dos pobres conseguem se beneficiar ou, quando conseguem, alcançam menos benefícios que os mais bem informados e preparados;

b) focalização – Projetos que definem com precisão um grupo de beneficiários concentram seus instrumentos diretamente na população mais pobre, buscando assegurar os resultados para esse segmento. A focalização tem uma dificuldade gerencial para identificar e concentrar a ação para os mais pobres (além de conflitos políticos que decorrem da priorização) além de tender a restringir a amplitude dos impactos. Entretanto, na medida em que evita a dispersão dos recursos e as possibilidades diferenciadas de acesso aos seus benefícios, os projetos focalizados nos mais pobres, tendem a gerar resultados mais diretos e intensos, com grande resultado no grupo de beneficiários selecionados.

Na verdade, não se trata de uma dicotomia, mas de duas abordagens que podem ser utilizadas de forma complementar, combinando os resultados abrangentes com a ação concentrada para reduzir a pobreza extrema.

A focalização pode ser transitória e criar, no médio e longo prazo, condições para que os mais pobres tenham acesso a mecanismos universais, tornando desnecessários os projetos focalizados (ou diminuindo-os a níveis residuais, como ocorrem mesmo em países altamente desenvolvidos).

Ações estruturadoras versus ações compensatórias

O enfrentamento das causas básicas da pobreza requer mudanças estruturais e projetos que alterem a base econômica e social (crescimento da renda, ocupação, acesso aos serviços básicos, redução das desigualdades). Enfrentando os determinantes da pobreza, os projetos geram resultados sólidos e sustentáveis, de modo a se tornarem desnecessários num futuro razoável. Essa alternativa, contudo, demanda

tempo relativamente longo de maturação e certa continuidade das ações. Mais consistente e efetiva (enfrentando a pobreza e não apenas aliviando seus sinais), tende a ter resultados muito tardios e lentos, não perceptíveis no curto prazo, por enfrentar fatores estruturais que geram a pobreza.

A pobreza não pode esperar as mudanças de longo prazo para se liberar das carências sociais mais dramáticas, especialmente quando se trata dos mais pobres (miséria) com alta vulnerabilidade social. Para um alívio das manifestações mais graves de pobreza e indignação, tende-se, normalmente, a atuar na margem e nos sintomas, não alterando as causas da pobreza. Assim, são adquiridos resultados rápidos de redução da emergência, quase sempre atendendo às pressões e expectativas da sociedade, mas também aos interesses dos políticos em mostrar resultados. É uma alternativa que ajuda a minorar o sofrimento de forma mais rápida, mas nem sempre de maneira sustentável.

Projetos que atuam apenas no alívio da pobreza podem contribuir, ao contrário do pretendido, para a conservação da própria pobreza. Embora amenizem os sofrimentos e as mazelas mais agudas, esta abordagem possibilita a permanência da pobreza na sociedade por não enfrentar suas causas básicas. A rapidez do impacto na moderação da dramática situação dos pobres e miseráveis tem, como contrapartida, o fato de essas políticas não assegurarem um processo sustentável que possa, num futuro razoável, prescindir dos instrumentos e medidas sociais.

De um modo geral, os formuladores de política querem acabar com a pobreza absoluta (indigência) e reduzir a pobreza relativa, mas as pressões por resultados rápidos, baseados em correto pressuposto de que os pobres têm pressa e não podem esperar longo prazo, têm levado a privilegiar a primeira alternativa de políticas e de projetos de combate à pobreza. O financiamento de projetos de infra-estrutura social das comunidades mais pobres pode aliviar as carências e melhorar as condições de vida da população, porém, longe está de constituir um processo de desenvolvimento local, caso não se traduza em mudanças na base econômica e na organização social.

De acordo com Ricardo Paes Barros, como a pobreza está fortemente associada às desigualdades, a melhor forma de enfrentá-la é combatendo os determinantes da concentração de riqueza e dos ativos sociais. A simples distribuição de renda focada nos pobres, por meio das transferências (Bolsa-Escola, por exemplo), seria a mais eficaz forma de redução da pobreza, combinando, neste caso, rapidez e efetividade. Não se trata de ação estruturadora, mas compensatória que, embora melhore imediatamente a situação dos miseráveis, via de regra, gera uma atitude de

dependência e passividade nos pobres, não contribuindo para a formação de capital social. Em todo caso, pode-se contestar que, em condições de extrema pobreza, as pessoas não conseguem tomar iniciativas, se organizar, nem mesmo aspirar à melhoria de vida, pois amarrada num círculo vicioso de pobreza.

O alívio das condições mais dramáticas da pobreza é uma condição fundamental para se avançar em medidas e projetos capazes de enfrentar suas causas básicas. Conseqüentemente, permite que os pobres se organizem, tomem iniciativas, reivindiquem e aspirem à melhoria das condições de vida. Baseado na análise de Albert Hirschman, o estudo da Fecamp afirma que “investimentos em infra-estrutura social teriam a virtude de resolver também alguns problemas estruturais (saúde, moradia, educação), cuja carência extrema impede que as pessoas possam sequer pensar em algo produtivo que seja minimamente comercial. Uma vez resolvidos problemas emergenciais, como a falta de água, de moradia decente ou de saneamento, a população pobre sai fortalecida e, a partir desse ponto, se mobilizaria para enfrentar problemas mais difíceis como a gestão de investimentos e projetos produtivos” (Fecamp, 30 de março de 2004, p. 10).

Superar o círculo vicioso da pobreza – miseráveis não conseguem pensar e aspirar mudanças – prepararia os pobres para os projetos estruturadores de mudanças. A fundamentação em favor de ações compensatórias termina, portanto, por reforçar a necessidade de ações estruturais que alteram as causas básicas da pobreza, ou seja, a redução da pobreza de forma sustentável só será efetiva num processo mais amplo de desenvolvimento local que envolva a criação de uma base econômica capaz de gerar riqueza e promover uma distribuição equilibrada de ativos sociais.

Abrangência versus priorização dos beneficiários

A gravidade da pobreza, em intensidade e abrangência (tanto social quanto espacial), leva, normalmente, os formuladores de políticas a terem dificuldades (técnicas e mesmo políticas) de priorização dos beneficiários dos projetos de modo a concentrar as ações nos que mais precisam do apoio e estímulo governamental. No entanto, ao pretender beneficiar a todos, termina-se por dispersar recursos e reduzir o impacto e a dimensão dos resultados dos projetos. O dilema vale tanto para a seleção dos territórios, que devem merecer atenção especial pelas suas necessidades e

problemas; quanto para os grupos e as comunidades, posto que refletem a desigualdade no grau de pobreza.

Este conflito na abordagem dos beneficiários ganha outra e mais complicada característica quando se trata de analisar a capacidade diferenciada dos municípios e das comunidades no intuito de aproveitar e absorver os impactos positivos dos projetos. Parece existir um paradoxo nos projetos de combate à pobreza segundo o qual os que mais precisam são os que tendem a ter menos condições de se beneficiar e mudar a situação social em que vivem. Como apresentam os mais baixos níveis de escolaridade, as maiores dificuldades de organização e limitada capacidade técnica, os mais pobres dos pobres tendem a não aproveitar todas as vantagens das políticas sociais e dos projetos de combate à pobreza.

Não se pode concluir que seja preferível focalizar as ações nos menos pobres (apenas meio pobres) em detrimento dos que mais precisam. Esse raciocínio estaria apenas incorporando nas estratégias a dificuldade que decorre do fato de os mais necessitados serem os que, normalmente, menos têm condições de aproveitar e tirar resultados dos projetos. Deve ser considerado que existem tipos e perfis de projetos diferenciados para distintas situações e diversos segmentos da sociedade com suas necessidades e capacidades.

Eficácia versus participação e formação de capital social

A participação da sociedade local na formulação e execução dos projetos sociais e de combate à pobreza é considerada, de forma consensual, um processo indispensável para melhorar o desempenho dos projetos e garantir a efetividade dos resultados. Mais do que isso, a participação fortalece a organização da sociedade e estimula a formação de capital social, quebrando práticas tradicionais e fisiológicas de gestão pública e criando as condições para o desenvolvimento local.

Os mecanismos de participação e gestão direta dos projetos pela comunidade representam um permanente aprendizado na identificação e priorização de problemas, potencialidades e ações, na gestão direta dos investimentos, na negociação e realização de contratos, fiscalização das obras, prestação de contas, controle contábil, manutenção coletiva de equipamentos e formação de reserva de manutenção.

De se destacar a existência de um *trade-off* entre a participação social e a eficácia na gestão dos projetos, na medida em que o envolvimento de

um grande número de interessados com diferentes visões e interesses (incluindo pessoas de menor experiência técnica e gerencial) demanda tempo de negociação e de maturação das decisões, podendo atrasar cronogramas e reduzir a velocidade e a presteza da implementação. O estilo de gestão tradicional, contando com executivos comprometidos com metas e prazos, permite a realização mais rápida e precisa das ações e obras com o decorrente impacto dos projetos. Tende ainda a inibir, por outro lado, o processo de organização e envolvimento da sociedade.

Pelo até aqui exposto, pode-se concluir que as políticas de enfrentamento da pobreza devem combinar diferentes instrumentos para atuação em várias dimensões do desenvolvimento que levem à persistência ou mesmo aumento do percentual de pobres na sociedade. Além disso, os meios e as formas de atuação devem ser adaptados às condições da pobreza, tanto no volume e gravidade do problema quanto, principalmente, no nível de carências e emergências das comunidades. Embora não seja possível reduzir a pobreza, de forma significativa, sem uma atuação combinada nas suas diversas causas (econômica, social e cultural), a quebra do círculo vicioso depende de iniciativas e investimentos compatíveis com as características dos segmentos sociais em estado de pobreza.

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL
Reflexões e recomendações sobre
■ estratégias de combate à pobreza

3. PROJETOS DE COMBATE À POBREZA RURAL NO NORDESTE

Determinantes centrais da pobreza, como o desempenho da economia e o grau de concentração da riqueza, dependem de fatores gerais como as políticas públicas e macroeconômicas sobre as quais as regiões e estados não têm muita influência. O Nordeste depende dessas condições gerais e, além disso, conta com outros elementos particulares que conspiram contra o crescimento econômico e a desconcentração da riqueza, sobretudo a baixa competitividade da economia e a estrutura de distribuição dos ativos sociais. Mesmo tendo apresentado, nas últimas décadas, taxas de crescimento da economia próximas da média nacional e recebido diferentes políticas e projetos sociais, o Nordeste concentra os maiores contingentes de pobres e indigentes do Brasil e registra as mais altas taxas de pobreza.

Como mostra o Gráfico 8, o Nordeste brasileiro apresenta um índice de pobreza por volta de 58% (cinquenta e oito por cento) da população, superando todas as outras macrorregiões no percentual de pobres. Em termos absolutos, o Nordeste tem 27,9 milhões de pessoas vivendo abaixo do nível da pobreza. Isso é quase o dobro da Região Sudeste, a mais populosa do Brasil, com cerca de 15 milhões de pobres (20,7% da população). Na estimativa da indigência, o Nordeste também se destaca com os mais altos índices: são 31% (trinta e um por cento) da população que se encontram na condição de miserável, o que equivale a mais de quatro vezes o demonstrado pelo Sudeste e acima do percentual de pobres do Centro-Oeste (que conta com pouco mais de 8% – oito por cento – de indigentes).

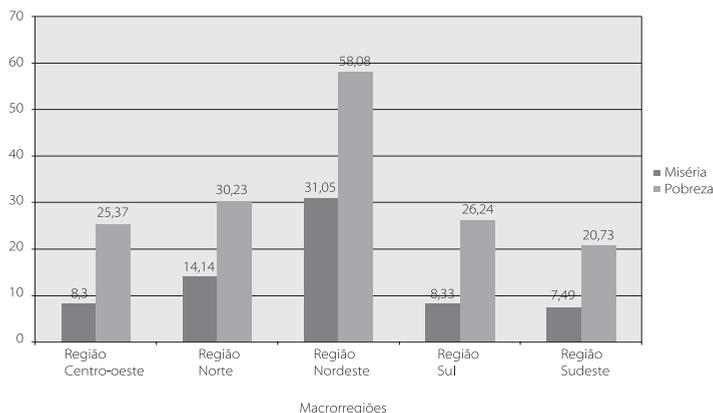
Guardadas as exceções, o Nordeste não é propriamente uma região na qual se evidencie capital social e espírito empreendedor que sejam suficientes para criar as bases para o desenvolvimento local. A avaliação dos projetos de combate à pobreza rural no Nordeste deve considerar essas condicionantes externas que estabelecem limites e possibilidades de resultados.

3.1. Características dos Projetos de Combate à Pobreza Rural no Nordeste

Os Projetos de Combate à Pobreza Rural compõem a terceira geração de projetos financiados pelo Banco Mundial no Nordeste do Brasil para aliviar a pobreza no meio rural nordestino. Esses projetos têm por objetivo fazer uma intensa focalização dos instrumentos e financiamentos que priorizam os mais pobres dos pobres.

A primeira geração tinha o formato abrangente (16 componentes) do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), coordenado pela Sudene (segunda metade da década de 80). Reformulado em 1993, o PAPP deu origem aos Projetos de Combate à Pobreza Rural, de âmbito estadual, que ora se encontram em uma segunda fase (PCPRII). Esses programas foram introduzidos nos estados do Nordeste com diferentes datas e ritmos.

Gráfico 8 Percentual de pobres e miseráveis nas macrorregiões do Brasil – 2000



Fonte: Ipeadata.

A concepção dos PCPRs e do inerente sistema de gestão reflete o aprendizado de duas décadas de experiência com medidas de combate à pobreza – especialmente o sucesso do Apoio a Pequenas Comunidades Rurais (APCR), segmento do PAPP voltado para financiamento à

organização dos pequenos produtores rurais. Destacam-se determinadas escolhas concretas dos dilemas das políticas sociais: focalização, ação predominantemente compensatória (apesar de apostar na formação de capital social), abrangência territorial e comunitária e ênfase na participação. A citada concepção infere entendimento de que o Nordeste, particularmente o meio rural, concentra a extrema pobreza e que esta não se resolve só com crescimento econômico do País. Também não é possível esperar mudanças estruturais.

Considerando as características próprias de cada estado, especialmente no que se refere aos aspectos operacionais, os PCPRs têm um formato semelhante, segundo a visão do Banco Mundial, financiador dos projetos:

- a) focalização nas comunidades pobres do meio rural definindo formas diferenciadas de delimitação e priorização dos segmentos sociais mais carentes – hoje, o principal critério de seleção é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) –; embora atue na maioria dos municípios dos estados, há concentração de ações nas comunidades mais carentes;
- b) descentralização da gestão, por intermédio da formação de conselhos municipais próprios ao projeto, com predominância de participação de representantes das associações de produtores rurais, responsáveis pela definição das prioridades⁶;
- c) financiamento a fundo perdido para projetos comunitários apresentados por associações comunitárias nos segmentos: social (saúde e saneamento), de infraestrutura (água e eletricidade) e de produtivos; contempla ainda pequena dotação de recursos para desenvolvimento institucional, incluindo capacitação para os membros dos conselhos e assistência técnica para as comunidades;
- d) organização da comunidade rural demandante como condição para o financiamento de projetos, como forma de criação de capital social e de quebra da dependência e do fisiologismo.

6 O modelo mais avançado de descentralização dos PCPRs, ainda experimental (piloto), é o chamado Subprograma Piloto do Fundo Municipal de Apoio Comunitário (Fumac-P), no qual os recursos são entregues diretamente aos conselhos para a gestão e financiamento dos projetos comunitários.

A essência do modelo dos PCPRs reside na vinculação obrigatória do financiamento de projetos à organização da comunidade rural demandante. Parte do princípio de que, tão importante quanto o financiamento de projetos para melhorar a produção rural, a infra-estrutura e a qualidade de vida, é a organização da sociedade e a criação de capital social que quebram o ciclo de dependência e fisiologismo das políticas sociais no meio rural pobre. Ou seja, entende-se que a “redução da pobreza e o fortalecimento da cidadania no mundo rural dependem, fundamentalmente, da criação de alguma forma de capital social que seja capaz de mobilizar tanto recursos locais como recursos externos para enfrentar a pobreza, superar problemas das comunidades que não poderiam ser abordados individualmente, criar oportunidades de geração de renda e aproveitar potencialidades locais. Neste sentido, as ações do projeto⁷, além de trazer um efeito direto sobre o bem-estar da população pobre, deveriam contribuir para criar capital social e para detonar um processo de mobilização das comunidades em favor do próprio desenvolvimento” (FECAMP, 2004, p. 7).

3.2. Avaliação Geral dos PCPRs

Tem-se aqui uma síntese das principais conclusões gerais das avaliações feitas pela Fecamp dos PCPRs dos estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará⁸, complementada com a análise de algumas outras experiências recentes no Nordeste e refinada com base em entrevistas e discussão com pessoal envolvido em políticas e projetos de enfrentamento da pobreza na Região Nordeste.

Busca-se apreender e organizar os resultados gerados pelos projetos e identificar alguns dos fatores que podem explicar os sucessos e as limitações, segundo o material estudado, sempre indicando o que pode ter sido dominante no desempenho destes projetos.

⁷ A partir deste ponto, sempre que for feita referência ao “Projeto” este deve ser entendido como PCPR ou, de forma genérica, projetos de combate à pobreza. Será chamado subprojeto o que for apoiado ou financiado pelos mesmos na intervenção direta.

⁸ Desnecessário ressaltar que o conteúdo deste capítulo expressa a interpretação do Autor dos relatórios da avaliação da Fecamp e não a simples reprodução das conclusões do trabalho. Logo, a equipe da instituição não pode ser responsabilizada pelo seu conteúdo.

3.2.1. Avanços e limites

Com relação ao impacto dos PCPRs, a avaliação constatou que houve melhora na qualidade de vida das comunidades que receberam apoio financeiro para os subprojetos, especialmente os de infra-estrutura (água e eletricidade). Entretanto, de um modo geral, constatou que não houve melhoria na renda real das comunidades beneficiadas, porque contaram com poucos projetos produtivos (em certa medida por opção dos gestores), devido à complexidade de gestão dos mesmos. De igual forma, os avanços são muito limitados no que se refere à formação de capital social⁹ e à autonomia das comunidades. Embora o nível de organização da sociedade local tenha aumentado bastante, quando se estima o número de associações, a organização está restrita ao financiamento dos projetos e, via de regra, não tem as condições para sustentabilidade e ampliação fora do projeto.

Essas conclusões gerais da avaliação da Fecamp estão detalhadas a seguir, reproduzindo uma síntese das considerações finais do trabalho¹⁰:

a) o PCPR trouxe alívio da pobreza na maioria dos subprojetos, com efeito positivo imediato na melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas. Isso é particularmente claro nos subprojetos de cisterna, abastecimentos de água, energia elétrica e melhorias sanitárias e habitacionais. Vale destacar, entretanto, que a oferta desta infra-estrutura tem impactos também na "(...) redução dos gastos financeiros e físicos para obtenção de água em mananciais distantes" (Fecamp, 23 de junho de 2004, p. 166), da mesma forma que a disponibilidade de energia elétrica estimula a vida comunitária e permite ampliar os estudos;

b) como os subprojetos sociais e de infra-estrutura atingem o público mais pobre e oferecem mudanças imediatas, seu impacto positivo é percebido rapidamente pelas comunidades;

c) as melhorias nas comunidades foram sempre pontuais, ou seja, com atendimento freqüente, mas parcial das necessidades dos domicílios; assim, as comunidades

⁹ Deve-se considerar, em todo caso, que ainda seria cedo para esperar resultados significativos na formação de capital social que amadurece de forma lenta, quando comparado com o tempo de implementação das últimas gerações dos PCPRs.

¹⁰ Estas conclusões gerais se baseiam nas Considerações Finais do Relatório de Consultoria Técnica da Fecamp intitulado "Evolução do perfil socioeconômico dos beneficiários e efeitos imediatos dos projetos" (Fecamp, sem data), complementadas com informações de outros relatórios e ou entrevistas.

beneficiadas continuam, mesmo com equipamentos de energia solar, por exemplo, com precário acesso à água, condições sanitárias e segurança alimentar;

d) as ações do PCPR ainda não têm sido suficientes para promover mudanças estruturais quanto a emprego e renda, até porque tais mudanças dependem também de estratégias de desenvolvimento do Estado e de múltiplos investimentos;

e) os subprojetos de desenvolvimento social e infraestrutura (destaque para água e energia elétrica) atingiram as comunidades mais pobres, contudo os subprojetos produtivos foram mais aproveitados por comunidades com melhor renda e com maior nível educacional e de demais indicadores de condições de vida;

f) os tipos de subprojetos social e de infra-estrutura não são geradores de renda nem têm grande impacto em termos de mudanças estruturais nos municípios e nas comunidades, contribuindo, contudo, para a melhoria das condições de vida dos atores envolvidos;

g) a renda média dos domicílios (assim como a renda *per capita*) cresceu em termos nominais durante o período de análise, mas não em termos reais, com exceção de alguns subtipos de subprojetos que apoiaram a parcela mais pobre de beneficiários (eletrificação rural, açude). Na percepção dos beneficiários, a contribuição do subprojeto para o aumento da renda foi residual. Os subprojetos produtivos apresentaram sucesso muito limitado na maior parte dos estados. De acordo com a experiência no Ceará, a Fecamp diz que a "maioria dos projetos de agroindústrias fracassou porque demanda maior capacidade de gestão; são [projetos] mais complexos por demandarem conhecimentos de gestão da produção e da comercialização" "(...) e pela dificuldade de se conquistar uma estrutura organizacional coletiva para operar uma verdadeira empresa, como qualquer negócio em um ambiente de mercado competitivo" (Fecamp, 23 de junho de 2004, p. 196);

h) o incremento da renda monetária nas comunidades, quando constatadas, estiveram relacionadas à expansão da rede de proteção social – aposentadorias rurais e diferentes formas de auxílios que cresceram bastante a

partir de 2001 – e não aos impactos dos subprojetos do PCPR, provenientes, portanto, de outros subprojetos que, muitas vezes, não têm articulação com o Projeto;

i) os beneficiários percebem também que a implantação do subprojeto tende a resgatar a união na comunidade, pois estimula a participação social e o associativismo, embora haja certa desmobilização posterior;

j) na maioria das associações, não é percebido o controle social sobre os recursos obtidos e ocorre um fraco engajamento dos conselhos municipais e das organizações sociais. Por outro lado, no geral, o processo de gestão do Projeto tem levado à criação de “comunidades demandantes”, vale dizer, organizações acostumadas a esperar pelo governo e a pedir recursos do governo a fundo perdido, todo o contrário da formação do capital social pretendida;

k) o PCPR, sozinho, não tem sido capaz de eliminar a pobreza, exigindo ações mais amplas e articuladas em várias frentes e com envolvimento de outras instituições públicas e fontes de recursos em áreas como educação, capacitação, infraestrutura de transporte, saneamento, saúde, etc.

3.2.2. Diferenças das experiências nos estados

Tem-se aqui o desempenho geral dos PCPRs nos três estados avaliados, embora a concepção e a forma de operação dos mesmos tenham apresentado diferenças importantes, com algumas diferenças também nos resultados. Em linhas gerais, mesmo correndo o risco de simplificação, podem ser identificadas algumas diferenças de desempenho desses projetos. Assim, a Bahia e o Ceará parecem ter apresentado maior eficácia na implementação dos subprojetos. Já Pernambuco deu avanços mais notáveis na consolidação da organização das comunidades e dos conselhos municipais, contribuindo, portanto, para criação de capital social.

A diferença destacada poderia expressar escolhas diferentes no *trade-off* participação-eficácia. Bahia e Ceará deram ênfase à implementação dos projetos e estabeleceram, de partida, prioridades para investimentos no sistema de água e eletrificação rural (em anos diferentes). Buscaram, assim, a eficácia e a velocidade na execução das obras. Com essa postura, embora mantido o sistema formal de organização e participação da sociedade

(especialmente no Ceará), o PCPR dos dois estados apresentou desempenho relativamente alto de execução e efeito limitado no processo de fortalecimento da organização comunitária e de formação de capital social. Na Bahia, tem havido excessiva politização, partidarização da seleção e priorização dos projetos, o que reforça o papel das lideranças políticas tradicionais (prefeitos e deputados) na captação de investimento. Como resultado, há o enfraquecimento das instâncias de representação e gestão social. Os prefeitos se envolvem mais, a gestão é mais rápida, porém, em compensação, consolida-se a dependência da comunidade em relação às decisões dos políticos.

O *Projeto Produzir* (PCPR da Bahia) foi o que destinou maior parcela de recursos para os projetos produtivos (31,4% – trinta e um vírgula quatro por cento – do total) e parece ter sido também o que apresentou mais casos de sucessos. Mesmo assim, os empreendimentos agroindustriais apresentaram “(...) problemas relacionados à dificuldade de se conquistar uma estrutura organizacional coletiva para operar uma unidade de produção” (FECAMP, 25 de setembro de 2004, p. 82).

O Projeto baiano apresentou menor legitimidade dos conselhos municipais, devido aos intermediários políticos em canais diretos com a unidade técnica, o que levou a um crescimento do Programa de Apoio Comunitário (PAC) em contraposição ao Fundo Municipal de Apoio Comunitário (Fumac).

O Estado da Bahia foi o único em que os projetos produtivos tiveram alguma importância. Pernambuco ficou no outro extremo, intencionalmente concentrado nos projetos de infra-estrutural social. O Estado do Ceará ficou numa posição intermediária. A complexidade e a baixa eficácia dos subprojetos produtivos (como já foi referido), além da aposta na melhoria das condições de vida e no respeito à organização local, como condição para avançar na economia, levaram o Projeto pernambucano a uma clara prioridade na gestão participativa.

O estudo da Fecamp destaca a grande dificuldade que surge no administrar da participação da comunidade envolvida nos subprojetos produtivos. Adverte também que falta percepção mínima do cálculo econômico, incluindo a criação de fundo de reserva para reposição e manutenção das unidades produtivas, o que reflete certo imediatismo e, como referido, “(...) resistência por parte das comunidades de aguardar a natural maturação dos projetos produtivos” (FECAMP, 25 de setembro de 2004, p. 82).

O Ceará parece ter apresentado os melhores resultados em termos de serviços sociais, com a ampliação da oferta de água e de energia elétrica,

etc., mas não apresentou o mesmo desempenho em termos de capital social. Os gestores do PCPR cearense preferiram definir as prioridades e executar os subprojetos mesmo com pouco envolvimento dos conselhos municipais. Na verdade, tentaram agilizar o processo ao criar uma coordenação (de 5 a 6 pessoas) com, no máximo, dois representantes da comunidade, responsáveis pela implantação dos subprojetos.

Na concepção do Ceará, o PCPR é um projeto voltado para o alívio da pobreza dentro de uma estratégia mais geral, de modo que define as prioridades e implementa busca de resultados ao mesmo tempo em que reforça a articulação com outros projetos de governo. Talvez tenha sido o Projeto que conseguiu melhor combinar e articular suas ações com outros segmentos do governo estadual, particularmente o segmento produtivo com componentes de produção do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e financiamento do Banco do Nordeste.

Em Pernambuco, deu-se prioridade à descentralização tanto da decisão quanto da gestão, fomentando a organização e o capital social, mesmo que isso pudesse retardar o processo de execução dos subprojetos. Pode-se dizer que a Bahia e o Ceará optaram pelos resultados, e Pernambuco preferiu enfatizar o processo. A descentralização e o funcionamento rigoroso das regras de análise e liberação de recursos podem ter um custo alto, principalmente em pessoal, mas tende a fortalecer as instâncias participativas e melhorar o desempenho dos projetos na medida em que o técnico local funciona como um árbitro de conflitos com a proximidade das comunidades e do conselho.

Na avaliação da Fecamp, consta que "(...) a estratégia do *Projeto Renascer* parece ser a de implementar algumas obras que possam aliviar alguns dos sintomas da pobreza rural, na expectativa de que a ação, ainda que pontual, possa contribuir para colocar em marcha um novo processo de mobilização social que produza resultados superiores àqueles decorrentes da ação imediata do programa. Neste sentido, a caracterização do *Renascer* como programa de combate à pobreza não parece refletir seu objetivo e conteúdo, e seria mais apropriado examiná-lo como intervenção voltada para o alívio da pobreza" (FECAMP, 30 de março de 2004, p. 9).

Embora não haja elementos nas avaliações para afirmar que o capital social em Pernambuco teria aumentado mais que nos outros estados, pode-se considerar que o respeito ao processo de decisão participativa criou uma blindagem política dos conselhos municipais e da organização social no PCPR pernambucano, fato que gerou confiança nas comunidades e, conseqüentemente, criou um terreno fértil para a gestão local. Na avaliação da Fecamp, "(...) a implementação do PCPR (*Projeto*

Renascer de Pernambuco) tem gerado uma dinâmica de permanente *trade-off* entre participação e eficiência, ao contrário de uma esperada dinâmica de transição linear para uma situação em que participação e eficiência se reforçariam mutuamente” (FECAMP, 2004).

No modelo de participação de Pernambuco, foi dado destaque ao conselho como instância de decisão e negociação de prioridades de investimento. Com isso, considera-se que Pernambuco realizou, efetivamente, uma transferência de poder para os conselhos, ao contrário da Bahia e mesmo do Ceará. No Ceará o jogo político passa pelo canal de sempre: a prefeitura; embora existam conselhos e associações fortes, decorrentes mais de condições locais prévias que do efeito do Projeto.

De qualquer forma, como diz o estudo da Fecamp, na análise do PCPR de Pernambuco, “a capacidade de coordenação do conselho está diretamente ligada à extensão em que conta com o apoio da prefeitura. Nos casos em que o conselho é altamente eficiente, a prefeitura chega a pagar os impostos das associações bem como contar com um funcionário especialmente encarregado de manter as associações inteiramente habilitadas a disputar projetos. Nesses casos, qualquer que seja a regra do programa em questão – que varia anualmente – a integralidade das associações municipais estará apta a disputar recursos. Talvez seja essa a estratégia mais eficiente para integrar as exigências dos programas ao sistema de planejamento das prefeituras. Sua contrapartida é, contudo, a perda de autonomia das associações” (FECAMP, 30 de março de 2004, p.69).

No Estado de Pernambuco foi limitada a aplicação de recursos em projetos produtivos, com exceção de uma ação articulada nos municípios da rede da Mata Sul que reforçou os projetos sociais e de infra-estrutura. O desempenho do Projeto em Pernambuco foi relativamente mais modesto do que nos outros dois estados avaliados, mas isso, é provável, deve-se às dificuldades de articulação do PCPR com outros projetos estaduais nos municípios e nas comunidades, não pela menor eficácia decorrente da participação.

3.2.3. Experiências inovadoras

Embora não tenham sido objeto de avaliação externa, dois outros estados apresentaram alguns elementos diferenciados na operacionalização do Projeto que podem contribuir para o aprimoramento dos PCPRs. O Maranhão faz uma experiência rica em dois pontos complementares: focalização em segmentos excluídos da sociedade

(afrodescendentes, indígenas, pescadores e quebradoras de babaçu); e intensa capacitação das lideranças locais – formação do pessoal local para gestão do projeto.

De acordo com Melania Portilla Rodriguez, que estudou a experiência, o projeto maranhense tem ênfase “(...) en el principio de trabajar desde la cultura como base para la sustentabilidad de las transformaciones. Las lecciones aprendidas de las experiencias de planificación que incluyeron el financiamiento de proyectos, reafirmaron la necesidad de privilegiar la cultura de los territorios como elemento decisivo, tanto para la selección de las unidades territoriales de planificación y gestión, como para definir las características metodológicas de la intervención” (PORTILLA, 2004, p. 26 e 27). Nos territórios com identidade sócio-cultural, a focalização tem permitido concentração de recursos tanto de capacitação quanto de projetos nos segmentos sociais excluídos.

Com esse enfoque territorial e com ênfase na cultura, o PCPR do Maranhão tem procurado fomentar a construção de capacidades locais, capacitando atores e formando lideranças nas comunidades que permanecem no território e que, portanto, contribuem para a gestão do desenvolvimento. A formação de capacidades humanas das próprias comunidades ajuda a ampliar a autonomia destas frente aos políticos e aos governos municipais, contribuindo para o fortalecimento da organização das mesmas.

Ainda sobre a formação de capacidades locais, constitui, provavelmente, o grande diferencial da experiência recente do Maranhão, pois procura associar os financiamentos dos projetos à capacitação das lideranças, associações e instâncias de gestão comunitárias e municipais. Para a implementação de um amplo processo de capacitação, nos diversos níveis de gestão do Projeto, o Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão (Prodim) firmou convênio de cooperação com o IICA para implementar, entre outras ações, capacitação das instâncias colegiadas e organizações dos beneficiários potenciais e efetivos, com o propósito de formar capital humano, social e empresarial comunitário, assim como assessorar as associações comunitárias na identificação, seleção de demandas, elaboração e gestão dos subprojetos¹¹.

O Rio Grande do Norte também destaca a capacitação de lideranças locais no PCPR II (Programa de Desenvolvimento Solidário), caracterizando-

¹¹ Ver projeto de cooperação técnica em apoio à Superintendência do Núcleo de Programas Especiais (Nepe/Seagro) na implementação do Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão (Prodim).

a como condição para a formação de competências locais e gestão democrática e participativa dos projetos. Por outro lado, o programa potiguar apóia o governo estadual num tratamento territorial de base junto a regiões de desenvolvimento que agrupam municípios com afinidade sócio-econômica e cultural. Em união, buscam a formulação de planos de desenvolvimento regionais. O Projeto mantém o enfoque municipal de gestão (formação dos conselhos municipais voltados para o PCPR), ao mesmo tempo em que já apoiou a elaboração dos planos de desenvolvimento do Seridó, do Litoral Norte, da Área Homogênea do Agreste, Potengi e Trairí, realizando, atualmente, esforço semelhante na região do Alto Apodi (Tromba do Elefante).

Os referidos planos de desenvolvimento apresentam uma visão abrangente de estratégia regional voltada para investimentos estruturadores e não compensatórios de redução da pobreza. Essa mesma estratégia é detalhada em programas e projetos que atuam nas diversas dimensões do desenvolvimento sustentável, não apenas na área social, dando grande importância para a criação de uma economia forte e competitiva regionalmente. Assim, o programa de combate à pobreza constitui um dos instrumentos com foco nos subprojetos do PCPR e dentro dos seus procedimentos de gestão.

No que se refere à abordagem territorial, merece atenção a experiência iniciada, em 2005, em Pernambuco, pois, por ser ainda incipiente, não foi avaliada pelo estudo da Fecamp. Seguindo um modelo de planejamento regionalizado do governo do estado (Projeto *Governo nos Municípios*), o PCPR pernambucano promoveu uma intervenção nos onze municípios de menor IDH, que formam um território contínuo. Da intervenção originaram-se um plano de investimentos e um fórum regional.

Com o recorte supramunicipal, o Projeto procurou lidar com problemas e projetos de escala agregada, definindo projetos de âmbito regional e sub-regional (o território foi dividido em três sub-regiões), de modo a evitar a dispersão e ganhar massa crítica nas intervenções de combate à pobreza. Ainda em caráter piloto, a experiência parece ter permitido um maior nível de integração de ações de vários segmentos do governo do estado em conjunto articulado de projetos focados nos municípios mais pobres.

Comparando as três experiências, dois movimentos diferenciados de tratamento do território podem ser percebidos: enquanto o Maranhão procura definir territórios como redes de base cultural comum (independente da contigüidade espacial), o Projeto em Pernambuco busca aglutinar conjunto de municípios contíguos com afinidade (no caso, o baixo nível de IDH) para lidar com problemas e projetos de escala

superior ao município. Já no Rio Grande do Norte o objetivo é combinar o corte municipal do PCPR com formas de organização do território que ultrapassam os limites político-administrativos.

3.3. Determinantes dos Resultados

Mesmo que se busque identificar os determinantes dos modestos resultados obtidos na própria concepção e gestão dos projetos, é importante não perder de vista que o impacto final das ações nas comunidades e nos municípios depende e sofre influências de diferentes condições externas e sistêmicas – infra-estrutura econômica, mercado, acesso à tecnologia, etc. – além do desempenho geral da economia nacional e estadual.

Deve-se considerar que o impacto de qualquer projeto será medido pela capacidade de resposta de cada sociedade local. No que se refere diretamente às características dos PCPRs, podem ser destacados alguns determinantes do pouco êxito apresentado até agora no combate à pobreza rural do Nordeste:

- deficiente articulação do Projeto com outras políticas e projetos governamentais;
- excessiva abrangência dos beneficiados (número de municípios e comunidades) para recursos bastante escassos diante da magnitude da pobreza absoluta;
- intervenções pontuais e dispersas;
- baixa capacitação dos conselhos e das comunidades beneficiadas;
- limitada eficácia na gestão central; e
- elevada dependência e fragilidade das instâncias locais de participação.

Os limitados resultados no aumento da renda e da ocupação das comunidades decorrem, muito provavelmente, do pequeno volume de projetos produtivos implementados e do seu baixo impacto. Essa menor presença de projetos produtivos reflete a grande complexidade dos mesmos, sobretudo quanto à gestão por associações e comunidades de baixa capacitação e pouca tradição cooperativa e empreendedora. Além disso, e por conta dessa preocupação com a complexidade, os estados não deram prioridade aos projetos produtivos, optando por projetos sociais e de infra-estrutura para melhorar, de imediato, as condições de vida das comunidades pobres (especialmente o Estado de Pernambuco).

Os subprojetos produtivos parecem ter tido bom desempenho apenas em comunidades com forte liderança e iniciativa empreendedora (individual ou coletiva). É fato que as condições de alguns empreendedores individuais dentro de comunidades sem o mesmo espírito empreendedor podem inibir iniciativas, posto que demanda um grande desprendimento liderar um grupo passivo e com membros desmotivados, com retorno e resultado inferior. Pode-se interpretar que o esforço individual de alguns poucos, com iniciativa e liderança, leva a resultados coletivos para a comunidade, independente da cooperação e engajamento do conjunto.

Existem restrições formais ao financiamento de subprojetos produtivos de caráter empresarial, seja familiar ou mesmo de cooperativa. O Projeto não pode financiar subprojeto a fundo perdido porque se tratam de atividades com retorno econômico. Na forma de crédito, não tem credenciais porque o mesmo é regulamentado pelo Banco Central. Já as cooperativas e as associações, apoiadas com recurso a fundo perdido, não têm capacidade para comercialização e terminam por não apresentar características produtivas de mercado.

O Projeto também tem tido dificuldades de financiar subprojetos produtivos que, teoricamente, não geram renda. Muitos se concentram na atividade agropecuária, com pouca viabilidade em grande parte do semi-árido, embora existam flexibilidades, inclusive para atividades culturais que podem ser geradoras de renda (caso do Maranhão com o fomento às manifestações culturais).

A relativa lentidão na execução dos projetos, mesmo os sociais e de infra-estrutura, decorre do sistema de gestão participativo que exige a formação de associações e a constituição de conselhos municipais para a obtenção de financiamentos. Isso se deve à persistência de um alto grau de concentração na análise dos projetos e na preparação de convênios com as comunidades, obrigando as unidades técnicas a um esforço descomunal que compromete a eficiência e a eficácia dos projetos. O sistema de gestão propiciou atrasos inevitáveis na liberação dos recursos e na execução das obras; em contrapartida, contribuiu fortemente para uma ampla organização da sociedade e para a criação de instâncias de participação comunitária, mesmo que ainda relativamente frágeis.

A pouca articulação dos projetos do PCPR com outras políticas e projetos governamentais, mesmo do governo do estado, foi responsável pela redução do impacto no enfrentamento da pobreza. É lícito especular que, em vários casos, o Projeto permitiu que os governos, inclusive municipais, se liberassem de realizar investimentos e gastos correntes nas

comunidades, na expectativa do financiamento dos subprojetos comunitários. O PCPR tem tido uma característica de intervenções pontuais e dispersas que reduzem seu poder de implementar efetivas mudanças a possibilitar redução sustentável e continuada da pobreza. Vários fatores podem ter impedido esta articulação: a natureza do conselho municipal exclusivo para a gestão do Projeto, particularmente em Pernambuco; a diferença dos ritmos de implementação dos diversos projetos locais, ainda que trabalhem com lógica e mecanismos de gestão diferenciada; disputas políticas internas nas secretarias de governo; falta de cooperação do Governo Federal com os projetos locais; e, finalmente, em vários casos, desconfiança política dos prefeitos com os gestores e o conselho municipal.

As dificuldades com as instituições públicas municipais, incluindo muitas tensões e desconfianças mútuas, parecem ter sido fator importante de inibição do desempenho do Projeto e dos impactos dos subprojetos. As relações são quase sempre muito contraditórias. É difícil para os conselhos funcionar sem o apoio e a participação da prefeitura, o que, aliás, ajudaria a uma maior integração de ações locais. Contudo, a presença da prefeitura no projeto tende a abafar a formação de capital social, subordinando o conselho ao poder municipal. Quando o conselho se apresenta, de forma real ou imaginária, como uma alternativa ou um substituto do poder da prefeitura, criam-se fortes tensões políticas e a instância de representação fica carente de suporte logístico local.

A excessiva abrangência de atuação do PCPR – tanto em número de municípios quanto de comunidades – levou a uma grande dispersão de recursos, reduzindo o impacto dos subprojetos. O ganho na amplitude dos beneficiários tem, como contrapartida, a redução da massa crítica capaz de criar as condições efetivas de quebra do ciclo da pobreza. Essa orientação transforma o Projeto num modesto mecanismo de alívio e de conservação da pobreza em larga escala nos estados. Mesmo compreendendo que a pobreza é ampla e geral e que, portanto, torna-se difícil definir prioridades que exclua algum segmento, alguns dos governos pretendiam focalizar a implementação do PCPR, mas, ao que parece, encontraram muitos obstáculos políticos por parte dos prefeitos e de lideranças políticas. Mesmo o Banco Mundial sendo favorável à priorização (focalização) dos mais pobres (o que limitaria o número de municípios atendidos), não houve aceitação, por parte dos governos, de pressões de municípios também muito pobres que, possivelmente, seriam excluídos das ações do Projeto.

Na crítica e revisão da primeira geração dos projetos, o PAPP, que gastava parte importante dos recursos na máquina dos estados, os PCPRs

reduziram drasticamente o componente de capacitação e formação de recursos humanos locais, incluindo as associações, os conselhos municipais e os governos municipais. Uma das grandes dificuldades vividas pelo PCPR ou por qualquer projeto que pretenda combater as formas mais graves de pobreza e exclusão é a baixa capacitação da comunidade, tanto em aspectos conceituais quanto gerenciais. Na prática, mesmo os gestores públicos das unidades técnicas (UT), das secretarias e dos governos municipais não têm uma visão de desenvolvimento local e apresentam grandes limitações de gestão.

3.4. Conclusões

Os PCPRs têm se caracterizado por uma ação compensatória com moderado alívio da pobreza que persiste (em alguns momentos se amplia). Como analisado antes, a pobreza depende de fatores gerais como a dinâmica da economia e a distribuição de renda e de ativos sociais. Apesar de os documentos-base destacarem a promoção do desenvolvimento local nos municípios e localidades com alto índice de pobreza, na prática, o Projeto tem se limitado a melhorar a oferta de serviços sociais básicos, importantes para populações muito pobres, mas incapazes de criar uma dinâmica diferenciada e melhoria sustentada de desenvolvimento.

Com atuação concentrada nos investimentos sociais e de infraestrutura, o PCPR funciona como uma fonte de recursos públicos adicionais para implementar, nas áreas mais pobres, os projetos que fazem parte da responsabilidade social geral do Estado, como a garantia de oferta adequada de água e eletricidade à população. De forma perversa, como os estados e municípios contam com os recursos do Projeto, recursos do orçamento, que deveriam igualmente atender as comunidades pobres, podem ser liberados para investimentos nas áreas de menor concentração de pobreza e de maior pressão política, como os centros urbanos. De acordo com o estudo da Fecamp, isso teria ocorrido pelo menos no caso da Bahia em que "(...) os recursos do *Produzir II* substituem, ainda que parcialmente, recursos que antes seriam destinados a obras na zona rural, liberando recursos para serem gastos nas zonas urbanas" (FECAMP, 25 de setembro de 2004, p. 91), localidades em que as pressões políticas são mais fortes e organizadas. Existem ainda dois agravantes:

- a) não inclusão nos investimentos de segmentos fundamentais para mudar a realidade local e comunitária,

como a educação, e conseqüente ausência de noções de responsabilidade do setor público, pouco presente nos projetos do PCPR que, embora ajude a aliviar a pobreza (com água, banheiro, cisterna, etc.), pouco contribui para mudar a vida e promover o desenvolvimento local e comunitário;

b) os serviços sociais mínimos à organização da comunidade em associações e à constituição de conselho municipal são imposições para os investimentos; se for considerado que, nos centros urbanos e em regiões de menor índice de pobreza, esses investimentos são realizados sem qualquer condição e responsabilidade local, o PCPR parece penalizar, com essas exigências, os mais pobres dos pobres no meio rural.

A exigência de organização (associações e conselhos) para que a comunidade receba o apoio do Projeto termina por atrasar a implementação das ações de combate à pobreza, desestimula as iniciativas e torna a gestão mais complexa, o que representa penalidade aos que mais precisam do apoio público. Além disso, tende a favorecer as comunidades com maior capacidade de iniciativa e organização (via de regra, as menos pobres das pobres), invertendo, assim, o foco de priorização nos mais carentes.

Ao condicionar o financiamento à organização, o Projeto pretende “forçar” a formação de capital social. O custo cobrado para essa formação, pelo menos no que se refere aos investimentos na infra-estrutura social, é exagerado e “punitivo”. Para efeito de comparação, o mesmo Banco Mundial que financia o PCPR de Pernambuco, com as exigências de organização para apoio aos projetos, e financia o Programa de Infra-Estrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (Prometrópole), projeto de investimento em infra-estrutura social na bacia do Beberibe, em que o Governo, independente de qualquer compromisso da comunidade local, fará elevados investimentos para urbanização da área. Nesse aspecto, é importante fazer uma distinção entre as condições para a oferta de um serviço público que beneficia a coletividade e as exigências de contrapartida à recepção de assistência social pelo cidadão e sua família (benefício privado). No primeiro caso, presente em várias modalidades dos PCPRs, a condicionante representa uma punição à comunidade, mesmo com a correta intenção de estimular a formação de capital social, dificultando o acesso aos serviços. No caso de benefícios sociais privados, como a distribuição de renda adicional aos pobres (no

modelo da Bolsa-Família), é necessária a contrapartida do beneficiário por intermédio de atos privados, como a frequência dos filhos à escola; não por atos coletivos, como a formação de associação. Assim, se for considerado que não é possível formar capital social sem as condições sociais mínimas, como o abastecimento de água e eletricidade, seria preferível implementar os subprojetos de infra-estrutura e social sem as exigências de organização de associação, preparando as externalidades para futuras demandas econômicas.

O melhor instrumento para melhoria das condições de vida da população mais carente seria mesmo a renda mínima associada a exigências de contrapartida, mas esta não pode constituir uma condicionalidade coletiva que supere as possibilidades de cada cidadão e família beneficiada. Os que recebem renda mínima, e superam o estado de extrema pobreza, podem agora aspirar à melhoria das condições de vida e ambicionar acesso a outros tipos de projeto, como os produtivos, por exemplo. A partir desse momento, podem ser introduzidas algumas exigências de contrapartida coletiva (como a formação de associação) para estimular o associativismo e impedir que os pobres sejam anestesiados pelos benefícios. A transferência de renda não contribui de forma direta para a formação de capital, mas prepara a comunidade para novas expectativas.

O modelo de gestão criado para quebrar o sistema fisiológico de alocação de projetos e fortalecer a organização e o capital social local tem permitido algum avanço. No geral (exceção de alguns casos de Pernambuco), os conselhos continuam dominados pelos políticos profissionais e, em grande parte, controlados pela prefeitura. Normalmente os conselhos são "capturados" pela prefeitura ou compõem oposição às forças políticas dominantes no município, o que os leva ao isolamento e dificulta a operacionalização e o funcionamento.

Na Bahia, de acordo com o estudo, muitos conselhos são dependentes da unidade técnica governamental que, por seu turno, recebe forte influência política no nível regional. Como analisa a Fecamp, a atuação de lideranças políticas locais na implementação dos subprojetos termina ajudando na implementação dos mesmos e melhorando o desempenho de associações mais frágeis. Resulta um aumento da dependência das comunidades às lideranças políticas, intermediárias do Projeto (FECAMP, sem data, p. 209).

A dicotomia conselho-prefeitura (ou políticos) pode emperrar o processo de implementação dos projetos e de formação de capital social no município. O desafio enfrentado pelo Projeto consiste em assegurar os

espaços de autonomia das instâncias de representação dos beneficiários sem competir e confrontar os gestores públicos. Os políticos e os gestores municipais são muito importantes e não podem ser excluídos do processo; muito menos enfrentados com a visão limitada de que são *manipuladores* e *clientelistas*. Esses gestores foram eleitos e são legítimos. Em muitos casos, talvez mais do que as associações e os conselhos criados de forma relativamente artificial. Além do mais, é fundamental o envolvimento desses gestores para complementar as ações do Projeto em outros segmentos essenciais para a sustentabilidade dos investimentos.

A única forma de quebrar a dicotomia reside na capacitação dos conselhos e das associações, fortalecendo a capacidade de análise e negociação, complementada pela criação de condições materiais para seu funcionamento independentemente da prefeitura (instalações, equipamentos, telefone e transporte). Paradoxalmente, o conselho não funciona sem a prefeitura, cujo apoio permite aumentar a sua eficiência. Contudo, esse apoio pode levar à perda da sua independência e criação de uma subordinação política que, portanto, inibe a formação de capital social. A descentralização da gestão do Projeto (UTs), como fez Pernambuco, não consegue chegar com rapidez e continuidade na comunidade, o que reforça a importância da prefeitura no apoio técnico e logístico às comunidades e suas instâncias de participação.

A concentração dos recursos do PCPR nos subprojetos de infraestrutura e voltados para os mais pobres dos pobres permite certo alívio nas carências sociais mais dramáticas, porém não gera mudanças sustentáveis na comunidade, a não ser em médio prazo e depois que as famílias que alcançaram suas condições mínimas de sobrevivência passam a ter a possibilidade de se organizar e aspirar a mudanças, segundo a interpretação de Hirschman, citada pelo estudo da Fecamp. Essa prioridade reduz a disponibilidade de recursos para os subprojetos produtivos que poderiam constituir a base para um processo sustentado de melhoria da renda e das condições de vida. Nessa linha de raciocínio, os subprojetos produtivos não podem ser considerados como assistência social, apenas para melhorar as condições de vida das famílias, mas como atividade econômica capaz de gerar excedente.

Os PCPRs poderiam até deixar de fomentar os subprojetos produtivos, na medida em que existem outros instrumentos de financiamento que podem se adequar ao perfil do pequeno produtor rural pobre, como o Pronaf e as linhas de Banco do Nordeste. Nesse caso, evidentemente, seria necessária uma articulação das linhas financiadas pelo Projeto com os créditos de outras fontes para os empreendimentos produtivos.

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL
Reflexões e recomendações sobre
■ estratégias de combate à pobreza

4. RECOMENDAÇÕES PARA A ESTRATÉGIA DE COMBATE À POBREZA

Partindo do referencial conceitual e tendo como base a avaliação e as conclusões apresentadas no capítulo anterior, que inclui também a observação de experiências de estados que não foram analisados pela Fecamp, podem ser formuladas algumas propostas de diretrizes para as políticas e projetos de combate à pobreza no Brasil, em especial no Nordeste. Essas propostas pretendem contribuir para aprimorar a concepção e a orientação dos projetos bem como melhorar o desempenho e o impacto dos mesmos.

Mesmo entendendo que a redução consistente e rápida da pobreza depende de fatores mais gerais, que fogem ao controle dos projetos locais, como o ritmo de crescimento da economia e as políticas sociais de âmbito nacional, as iniciativas de combate direto e focalizado da pobreza no nível local pode melhorar seus resultados no futuro. De partida, deve ser considerado que o combate à pobreza deve ser concebido como parte de um processo mais amplo de desenvolvimento local sustentável que combine o aumento da renda e da ocupação da população (crescimento da economia), a distribuição de ativos sociais com ampliação dos bens e serviços públicos, e a conservação do meio ambiente. Dentro dos ativos sociais, a grande prioridade deve ser dada à educação e à capacitação da população local, fator fundamental para a quebra do círculo vicioso da pobreza e que, na verdade, constitui parte das políticas universais de responsabilidade dos governos estaduais e municipais.

A focalização no combate à pobreza deve ser parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento local, embora contemple instrumentos e iniciativas próprias e diferenciadas para distintas comunidades e suas condições de capital social, capacidade empreendedora e aprendizagem social. As políticas de combate à pobreza devem ser transitórias, enquanto amadurecem as mudanças sociais a reduzir as desigualdades sociais.

As propostas de refinamento das políticas e projetos de combate à pobreza, vistos como focalização de uma estratégia de desenvolvimento local se baseiam em quatro pressupostos centrais:

- a) o instrumento mais eficaz e simples para redução da pobreza é alguma forma de renda mínima associada a compromisso social (bolsa-escola); reduz, de imediato, a desigualdade, embora não ajude a formar capital social (até porque não é coletiva); cria as condições básicas para a comunidade se organizar e aspirar a mudanças; promove a responsabilidade e o fundamental compromisso social, não pura doação, destacando, ainda, que este compromisso pode ter impactos estruturadores que reforçam a educação das crianças e adolescentes pobres;
- b) os investimentos em infra-estrutura social (água, saneamento, eletricidade) devem ser assegurados aos pobres (melhoria das mínimas condições de vida), independente de qualquer condicionalidade, e constituir compromisso central dos governos na distribuição dos ativos sociais. Assim, devem ser realizados sem qualquer exigência de organização e participação, evitando-se apenas os mais pobres, entendendo, para tanto, os investimentos como compromisso de governo e como pré-condição para a organização e iniciativas da sociedade;
- c) a redução continuada e sustentável da pobreza depende das atividades econômicas e de geração de riqueza, o que pressupõe viabilização de projetos produtivos (ampliação da produção e renda produtiva das localidades e comunidades pobres);
- d) a quebra do círculo vicioso da pobreza requer a capacitação da sociedade local e contribui para a formação de capital social e da aprendizagem, condição básica para organização e capacidade de gerenciamento de atividades e projetos.

Com fulcros nessas teses, as propostas concretas estão apresentadas em quatro blocos: concepção do Projeto, enfoque territorial, linhas de financiamento e sistema de gestão e participação.

4.1. Concepção do Projeto

Nenhum projeto isolado pode criar condições efetivas para quebra do ciclo da pobreza, ainda que contribua de forma direta para melhorar as condições de vida da população. Em atuação articulada, ao contrário, diversas políticas e projetos podem concentrar sua área de atuação e seus beneficiários de modo a atender às grandes carências da população mais pobre, complementando os investimentos por outros projetos ou instrumentos.

Os projetos podem se concentrar no combate à pobreza, mas devem ser concebidos como parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento local e comunitário (território). Considera-se que a redução sustentada e continuada da pobreza, nas comunidades rurais do Nordeste, deve ser entendida como o resultado do desenvolvimento local que articula a melhoria da qualidade de vida com o aumento das oportunidades econômicas, assegurando sustentabilidade das mudanças sociais. Assim, os projetos de combate à pobreza devem ser integrados a planos de desenvolvimento locais mais amplos que articulam múltiplas ações e projetos no território. Reduzidos a instrumentos de estratégia de desenvolvimento local, direcionados para os mais pobres, os projetos de combate à pobreza ampliam o impacto à proporção em que os pobres se beneficiam de um conjunto de outros projetos e iniciativas que, por princípio, são de responsabilidade governamental, independente de contrapartida.

Os projetos podem contornar uma das principais limitações das iniciativas focadas nos pobres, que é a tendência a contar apenas com os próprios recursos enquanto outras ações e projetos, especialmente os estruturadores de mudança, não costumam ser direcionados para comunidades carentes (pelo menos, não simultaneamente). Dessa forma, as comunidades que realmente necessitam, muitas vezes, ficam ao largo; e recursos outros são destinados ao restante da sociedade e às regiões mais desenvolvidas.

Como parte da estratégia de desenvolvimento local, os projetos de combate à pobreza podem contribuir mais para o desempenho geral do território, ao mesmo tempo em que atraem recursos e investimentos econômicos, sociais e distributivos para as áreas de maior concentração de população pobre.

Mesmo com o financiamento de subprojetos sociais e de infraestrutura, os Projetos deixariam de ser um instrumento de alívio e,

paradoxalmente, conservação da pobreza, pois comporiam um processo mais amplo de desenvolvimento local. A atuação em um dos segmentos de oferta e de serviços sociais básicos possibilitaria articular-se com outras ações e ensejar aumento das oportunidades econômicas, distribuição de riqueza e de ativos sociais (oferta e democratização do acesso aos serviços sociais básicos) além de contribuir para a formação do capital social.

A primeira iniciativa de uma política ou projeto de combate à pobreza no município deveria ser, portanto, a elaboração de um plano de desenvolvimento local sustentável a definir prioridades de investimento. Parte dessas prioridades seria implementada por intermédio dos diferentes subprojetos, com outros projetos governamentais (estaduais e municipais). Consistente com os princípios de participação e aprendizagem social, o processo de elaboração desses planos deve ser participativo, como, de resto, está sendo feito nos planos municipais e territoriais das experiências de planejamento no Nordeste. Assim, além de construir um referencial para a articulação das diversas ações e projetos no território, com a perspectiva do desenvolvimento local, o processo contribuiria para a formação de capital social nos municípios e comunidades.

De se destacar que ainda que o Projeto continuasse a investir nos subprojetos sociais, beneficiar-se-ia pelas várias outras ações, inclusive investimentos estruturadores que fomentam o desenvolvimento e criam externalidades positivas para os projetos comunitários. No processo de elaboração de planos de desenvolvimento municipais e comunitários, o Projeto estimularia a organização e participação da sociedade, embora sem definir um caráter compulsório para obtenção de financiamento.

Pela disponibilidade de recursos com foco direto nos mais pobres, o Projeto atuaria no território como um dos agentes indutores do desenvolvimento local e de articulação de diferentes agentes públicos e atores sociais, funcionando como uma âncora de investimentos convergentes no município. As políticas ou projetos de combate à pobreza seriam complementares aos diversos outros projetos e iniciativas governamentais nas comunidades rurais, garantindo que os diferentes órgãos do governo estadual e, principalmente, as prefeituras ampliassem os investimentos em segmentos complementares.

A rigor, o Projeto deveria exigir das prefeituras uma contrapartida financeira ao seu envolvimento no processo de execução, comprometendo-se a ampliar os recursos para investimentos nas comunidades atendidas pelas medidas de combate à pobreza adotadas nas áreas de responsabilidade municipal.

4.2. Enfoque Territorial

Com o intuito de reforçar a eficácia e o impacto, o Projeto deve fazer uma forte priorização territorial e comunitária e concentrar sua atuação nos mais pobres dos pobres. Evita-se, assim, a dispersão e a pulverização dos recursos além de se ampliar os resultados. Da mesma forma, deve concentrar os investimentos em segmentos e projetos que assegurem densidade e massa crítica dos impactos no desenvolvimento local, sem pretender substituir os governos nas áreas de sua responsabilidade. Embora a maior parte dos investimentos esteja localizada nas comunidades, é importante dar um tratamento territorial agregado para poder lidar com problemas em projetos de maior escala (com externalidades), ao mesmo tempo em que estimula a criação de identidades territoriais.

Dependendo, portanto, da escala dos problemas e soluções, os projetos podem estabelecer relações nos municípios, mas devem promover esforços de organização, planejamento e articulação com iniciativas e instâncias governamentais em dois outros níveis espaciais:

- a) aglomerados de municípios com afinidade e integração – articulação de grupo de municípios de mais baixos indicadores sociais e com clara identidade sócio-cultural e econômica para a formulação de um plano que explicita os projetos prioritários, articulando o governo do estado (e suas secretarias), o projeto de combate à pobreza e os recursos das prefeituras (experiência de Pernambuco). Este tratamento territorial tem a vantagem de lidar com projetos de maior escala, promovendo e facilitando uma integração institucional e, particularmente, reduzindo a forte pressão política de governos municipais isolados;
- b) redes territoriais com identidade étnica – mesmo sem contigüidade física, podem ser organizados territórios com forte base cultural, seja por fatores étnicos (afrodescendentes e indígenas) seja pela natureza da organização da produção (pescadores). Devem ser formulados planos e estratégias de desenvolvimento que articulam múltiplos projetos e instituições.

Os aspectos culturais podem ter três tratamentos diferenciados e complementares: seleção dos territórios com base nas características diferenciadas e dominantes de natureza cultural; análise antropológica do

território para compreensão dos seus valores, línguas, crenças e costumes que identificam e fortalecem o tecido social; identificação das manifestações culturais do território que podem constituir potencialidade e base para desenvolvimento social e econômico. Cabe ressaltar, finalmente, que a cultura dominante nos territórios pode conter características organizacionais e de estrutura de poder incompatível com os critérios de participação e democracia. O Projeto terá que buscar um equilíbrio entre respeitar a cultura e os valores locais ao mesmo tempo em que procura criar as condições para o enriquecimento e a mudança.

4.3. Prioridades de Investimento

Dentro das prioridades da estratégia de desenvolvimento local formulada para o município ou território (aglomerados e redes), os projetos de combate à pobreza delimitam o espaço de sua atuação no apoio direto aos mais pobres, complementando e sendo complementado por outros projetos e iniciativas governamentais (federais, estaduais e municipais).

Ao assumir a responsabilidade pelo enfrentamento das grandes carências das comunidades, o Projeto deve concentrar sua atuação nos subprojetos de infra-estrutura social (água, saneamento e energia), nos quais se evidenciam as mais dramáticas carências sociais dos municípios e comunidades. Tais carências devem ser enfrentadas de forma complementar aos investimentos públicos diretos, notadamente os oriundos das prefeituras. Esses investimentos devem ser direcionados aos territórios mais pobres e às comunidades mais carentes, para que enfrentem o mais alto nível de necessidades. Considerando a enorme importância da educação para o aumento das oportunidades, o Projeto deve negociar, articular e atrair investimentos associados nas escolas públicas.

A gestão do Projeto deve ter muita flexibilidade e abertura para propostas e iniciativas que resolvam estrangulamentos claros e fundamentais para melhorar a situação econômica e social. Para enfrentar problemas que inviabilizam as atividades econômicas, os Projetos devem ter uma reserva de recursos para apoio a projetos produtivos nos segmentos de potencialidade local (identificada na estratégia de desenvolvimento do território). Essas potencialidades devem se situar nas cadeias produtivas de maior visibilidade, incluindo também atividades não-agrícolas.

Os projetos produtivos não devem ser concebidos como assistência social para manter atividades sem viabilidade econômica. Ao contrário,

devem estimular subprojetos que tenham mercado potencial e possam gerar excedentes. Parte dos projetos produtivos com viabilidade econômica pode ser mais bem atendida por outras fontes de crédito para o pequeno produtor familiar (Pronaf, Banco do Nordeste, etc.). Os Projetos podem apoiar a criação de mecanismos financeiros, tipo *microcrédito* para financiar cooperativas e mesmo empresas familiares, independentemente de sua participação em associações. Nessas condições, o financiamento de projetos produtivos deveria ter retorno, pelo menos simbólico, que seria utilizado para formar um fundo rotativo do conselho municipal. O fomento familiar privado (ou da cooperativa) estimula e premia o empreendedor, podendo ser complementado com o fomento à cooperação entre produtores da cadeia produtiva na comercialização, por exemplo.

O sucesso futuro dos projetos de combate à pobreza depende da ampliação significativa de financiamento de subprojetos de capacitação de lideranças comunitárias, das instâncias de representação e negociação local e dos gestores municipais, de modo a gerar uma aprendizagem e criar competência técnica local. A redução da pobreza e o desenvolvimento local dependem da formação de capacidades na comunidade com a percepção da realidade, do desenvolvimento e da cidadania, esta última concretizada em associativismo, organização e gestão social (gestão de projetos e de negócios). É, pois, relevante o Projeto destinar parcela considerável dos recursos para financiamento em quatro aspectos fundamentais para a formação de capacidades locais e formação de capital social:

- a) capacitação de técnicos e lideranças locais em desenvolvimento local e planejamento e gestão participativa, por intermédio de cursos e seminários com vivência e experimentação prática direta que resultem na elaboração de planos e programas, assim como em elaboração e gestão de projetos comunitários, com metodologia prática que leve à formatação de efetivos projetos demandados pela comunidade;
- b) capacitação de representantes e membros dos conselhos municipais em noções gerais sobre desenvolvimento local sustentável e planejamento participativo, incluindo processos gerenciais de projetos; capacitação das lideranças e instituições locais; necessidade de o Projeto financiar o funcionamento do conselho municipal com instalações e custos operacionais para reduzir a dependência técnica e financeira junto às prefeituras;

c) capacitação das prefeituras (técnicos e gerentes) nos conceitos fundamentais de desenvolvimento e planejamento participativo e nas técnicas de elaboração e gestão participativa de projetos – o que possibilitaria à gestão pública bem se preparar para gerir projetos que incluem capacidade de negociação e captação de recursos de diferentes fontes;

d) capacitação das unidades de gestão do Projeto no governo do estado, tanto para incorporar os conceitos de desenvolvimento e planejamento participativo, que devem dominar o processo, quanto para melhorar o desempenho (eficiência e eficácia) na gestão do Projeto.

Os critérios de seleção de subprojetos e seus beneficiários devem contemplar uma escala de graduação que defina os tipos de aporte financeiros mais adequados para as comunidades e associações, considerando seus diferentes níveis de iniciativa e capacidade gestora. De forma agregada, podem ser definidos dois estágios de financiamento:

1. Comunidades mais pobres e desorganizadas. Devem receber, prioritariamente, dois tipos de apoio complementares:

a) investimentos para sanar as carências extremas, sem condicionantes quando se tratar de oferta de serviços públicos, melhorando as condições de vida e, portanto, contribuindo para aumentar a capacidade de organização e participação. Dessa forma, as comunidades mais pobres se credenciam para projetos de maior complexidade e efeito estruturador de mudança na realidade local;

b) capacitação e apoio para a organização e o associativismo a fim de preparar as comunidades para a fase seguinte de formação de associações e formulação de propostas de projetos.

2. Comunidades organizadas e com iniciativa. Devem receber capacitação em nível mais amplo e aprofundado e contar com fomento a subprojetos de maior complexidade, principalmente os produtivos.

4.4. Gestão do Projeto e Participação

Os projetos e políticas de combate à pobreza devem estimular a organização da sociedade local, tanto na constituição dos conselhos quanto na criação de associações comunitárias. Contudo, não deve condicionar a aprovação e a implantação dos subprojetos de infraestrutura social à apresentação por uma associação. O apoio à organização deve ser associado à capacitação da comunidade e suas instituições, com a formação de lideranças e gestores locais, envolvendo-os na formulação da estratégia e na definição de projetos.

A descentralização e a participação devem ser as bases do sistema de gestão de qualquer política ou projeto de combate à pobreza. No entanto, consistente com as teses apresentadas até agora, podem ser apresentadas algumas recomendações para definição do perfil dos conselhos e características das suas relações com instâncias governamentais, de modo a aumentar a eficiência e a eficácia das ações sem comprometer a participação.

1. Conselhos. Os Projetos devem ser parte e estar fortemente articulados com outros projetos e investimentos públicos locais, compondo o plano de desenvolvimento do território. É inevitável que o Conselho de Desenvolvimento apresente duas características diferenciadas (quando se compara com os atuais conselhos do PCPR):

a) ampliação do seu escopo para desempenhar o papel de instância institucional central de gestão do plano de desenvolvimento do território. É preciso articular-se com os diferentes projetos e iniciativas e com as diversas instituições (incluindo prefeitura) para assegurar a convergência das ações. Este formato tem a grande vantagem de favorecer a articulação do Projeto com a estratégia, cabendo ao próprio conselho o papel de articulador e fiscalizador dos diversos projetos no território, como bolsa-família, projetos das secretarias setoriais, Pronaf, etc. Para que os beneficiários tenham uma presença na gestão direta do Projeto, deve ser criada uma câmara específica para o seu acompanhamento, seguindo o modelo utilizado pelo PCPR do Ceará¹². Os subprojetos seriam analisados e aprovados pela câmara específica dentro de uma negociação mais ampla com o conselho, de modo a assegurar a articulação das ações locais;

¹² O exemplo cearense parece mostrar que esse tipo de conselho pode ajudar na integração das ações de vários projetos no município.

b) ampliação da composição e representação da sociedade no conselho. Corresponde à abrangência da sua função para além do combate à pobreza. Incorpora outros segmentos da sociedade, inclusive urbanos. Com isso, deve diminuir significativamente o peso relativo das associações comunitárias rurais no conselho. A prefeitura (ou as prefeituras, no caso de territórios *supramunicipais*) deve fazer parte do conselho (não com número grande de membros) e dividir espaço com vários segmentos da sociedade organizada, incluindo ONGs.

1. Responsabilidades compartilhadas. O processo de descentralização territorial do Projeto, como parte da estratégia de desenvolvimento local, deve definir um papel importante para a prefeitura, como órgão do governo local, criando salvaguardas para evitar a manipulação por parte dos políticos e assegurando o comprometimento destes com as prioridades do plano para reduzir as tensões políticas locais. O comprometimento das prefeituras permite contribuir para que o Projeto se torne um segmento de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento local:

a) a prefeitura deve se responsabilizar pela coordenação executiva dos projetos, que podem ser descentralizados. Deve fazer uso da capacidade técnica de seus servidores e se articular com as diversas secretarias do governo local. No que se refere ao Projeto, a prefeitura deve participar da execução de alguns subprojetos e criar uma unidade técnica de apoio à gestão, com delegação da Unidade Técnica do Projeto. A prefeitura deve ainda assumir uma contrapartida de alocação de recursos físicos (equipamentos coletivos), financeiros e de pessoal para complementar o total do envolvimento de recursos no Projeto. Esse modelo permitiria uma descentralização mais eficaz da gestão do Projeto e promoveria maior co-responsabilidade das prefeituras na implementação das atividades e subprojetos. O risco da excessiva exposição política dos projetos de combate à pobreza poderia ser compensado pelo envolvimento da prefeitura e pelo fortalecimento institucional do conselho municipal;

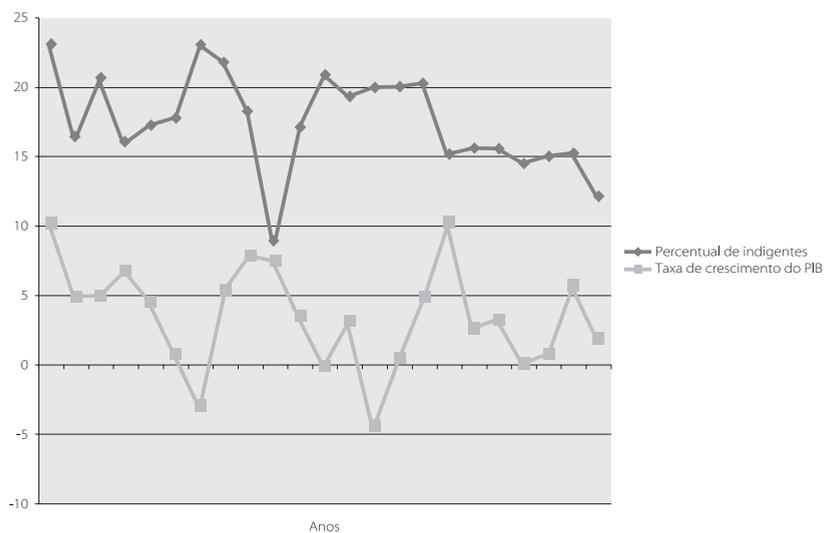
b) o conselho territorial, na sua forma abrangente, incluiria a câmara do projeto de combate à pobreza, exercendo a função de fiscalização, acompanhamento e controle da execução dos subprojetos; e definiria as prioridades de desenvolvimento e a alocação dos recursos. O conselho

aprova os projetos e acompanha as atividades da prefeitura segundo a ótica da estratégia de desenvolvimento, delimitando seu espaço de atuação para não exercer concorrência com o legislativo municipal. Uma parcela dos recursos transferidos para execução direta de subprojetos deve ser repassada para o conselho, de modo a fortalecer suas instalações e funcionamento;

c) a Unidade Técnica do Projeto deve realizar uma intensa desconcentração, transferindo parte das responsabilidades e atividades para unidades de gestão nas microrregiões do estado, com equipe e equipamentos adequados. O Projeto pode apoiar a prefeitura na constituição de uma unidade técnica municipal para assumir, por delegação, parte das funções técnicas e administrativas, funcionando como uma secretaria executiva dos conselhos.

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL
Reflexões e recomendações sobre
■ estratégias de combate à pobreza

4. ANEXO



Fonte: Dados do Ipeadata. Algumas taxas estão superestimadas por indicar (em quatro intervalos) a evolução em dois anos, na medida em que não existem dados de pobreza, com mesma metodologia, para 1980, 1991, 1994 e 2000.

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL
Reflexões e recomendações sobre
■ estratégias de combate à pobreza

6. BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo – “O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural” – in Economia Aplicada – volume 4, nº 2, abril/junho 2000 (manuscrito).

FECAMP (Coordenação técnica de Buainain, Antonio Márcio; e Barcia Fonseca, Rinaldo) – “Projeto Produzir – funcionamento e resultados imediatos – Relatório de Consultoria Técnica (versão preliminar para discussão interna)” – PCPR/Estado da Bahia – mimeo – Campinas - 25 de setembro de 2004.

FECAMP (Coordenação técnica de Buainain, Antonio Márcio; e Barcia Fonseca, Rinaldo) – “Projeto São José - funcionamento e resultados imediatos – Relatório de Consultoria Técnica (versão preliminar para discussão interna)” – PCPR/Projeto São José/Estado do Ceará – mimeo – Campinas – 23 de junho de 2004.

FECAMP (Coordenação técnica de Buainain, Antonio Márcio; e Barcia Fonseca, Rinaldo) – “Programa de Combate à Pobreza Rural (Renascer) - funcionamento e resultados imediatos – Relatório de Consultoria Técnica (versão preliminar)” – PCPR/Renascer/Estado de Pernambuco – (mimeo) – Campinas – 30 de março de 2004.

FECAMP - “Evolução do Perfil Socioeconômico dos beneficiários e efeitos imediatos dos Projetos” – Relatório de Consultoria Técnica - sem local (mimeo), sem data.

FECAMP - “Perfil Socioeconômico da População Beneficiária Fase II” – Relatório de Consultoria Técnica – (mimeo) - Campinas – março de 2004.

IPEADATA – www.ipeadata.gov.br.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO/SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL – www.planejamento.gov.br.

PAES DE BARROS, Ricardo; de CARVALHO, Mirela; e SIMÕES DE CARVALHO, Patrícia – “Erradicação da pobreza: problema global, solução local” – palestra pronunciado no III Encontro Internacional: Desigualdades e Exclusão Social – Nós-Rede Norte-Nordeste de Inclusão Social e Redução da Pobreza – Fortaleza – Maio de 2003 (slides da exposição).

PAES DE BARROS, Ricardo; e de CARVALHO, Mirela – “Desafios para a Política Social Brasileira” – Texto para Discussão nº 985 – IPEA – Rio de Janeiro – Outubro de 2003.

PORTILLA RODRIGUEZ, Melania – “La Gestión Social del Territorio – Esperiencia del Estado de Maranhão – Brasil” (borrador unicamente para circulación interna) – (mimeo) – IICA – San José – 2004.

PCT-PRODIM - Projeto de Cooperação Técnica em Apoio à Superintendência do Núcleo de Programas Especiais – NEPE/SEAGRO na Implementação do PRODIM-Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão.

World Bank – “Brazil: forging a strategic partnership for results – na OED evaluation of World Bank Assistance” – World Bank – Washington – 2004.

World Bank – “The Poverty Reduction Strategy Initiative – An independent evaluation of World Bank’s support through 2003” – World Bank Operations Evaluation Department – Washington DC – 2004a.

7. LISTA DE ENTREVISTADOS

Foram realizadas duas rodadas de entrevistas coletivas: uma com parte da equipe que coordenou o trabalho técnico da Fecamp; e a outra com técnicos do IICA, inclusive o Representante no Brasil do Instituto. Segue a lista de participantes nas rodadas de entrevistas:

Equipe da Fecamp

Antônio Márcio Buainain

José Maria Ferreira Jardim da Silveira

Marta Teresa da Silva Arretche

Técnicos do IICA

Aureliano da Costa Matos

Carlos Miranda

Carlos Basco

Cristina Costa

Heithel Silva

Luís Valdez

Lista de participantes da reunião para discussão da versão preliminar

Aureliano da Costa Matos

Brenda Braga

Carlos Basco

Carlos Miranda

Cristina Costa

Fidel Braceras

Ivanilson Guimarães

João Matos

Jose Maria Silveira

Josemar Souza Lima

Juan Bresciani

Laura Serra

Luis Valdes

Lygia Maria de Almeida Leite

Marco Ortega

Mario Salimon

Patricia Oliveira

Thomas Krotsch

Vanusia Gusmão

Walmar Jucá



Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA

Representação do IICA no Brasil

SHIS QI 3, Lote "A", Bloco "F" – Centro Empresarial Terracotta

CEP: 71.605-450 – Brasília-DF

Fone: 55 61 2106 5477

Fax: 55 61 2106 5459

E-mail: iica.br@iica.int

Homepage: www.iica.org.br