

PROJETO ÁRIDAS

Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



GT 6 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELOS DE GESTÃO

GT 6.3 – AVALIAÇÃO DE PROJETOS COMUNITÁRIOS

Margarida Maria Matos

Coordenação Geral:

COORDENAÇÃO DA
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

711.2: 63:504 (213.504)

NOBRE P – ARIDA

V.1 N.1



Ministério da
Integração Nacional



PROJETO ÁRIDAS



Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste

**GT 6 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO
E MODELOS DE GESTÃO**

6.3 – AVALIAÇÃO DE PROJETOS COMUNITÁRIOS

Margarida Maria Matos

Versão Preliminar, sujeita à revisão.
Circulação Restrita aos participantes
do Projeto ARIDAS



PROJETO ÁRIDAS



Um esforço colaborativo dos Governos Federal, Estaduais e de Entidades Não-Governamentais, comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável no Nordeste.

O ARIDAS conta com o apoio financeiro de Entidades Federais e dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia, particularmente através de recursos do segmento de Estudos do Programa de Apoio ao Governo Federal.

A execução do ARIDAS se dá no contexto da cooperação técnica e institucional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura-IICA e os Estados, no âmbito do PAPP.

ORGANIZAÇÃO

Coordenação Geral: **Antônio Rocha Magalhães**
Coordenador Técnico: **Ricardo R. Lima**

GTI – RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

GT – II – RECURSOS HÍDRICOS

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

GT III – DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL

Coordenador: **Amenair Moreira Silva**

GT IV – ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL E AGRICULTURA DE SEQUEIRO

Coordenador: **Charles Curt Meller**

GT V – ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Coordenador: **Antônio Nilson Craveiro Holanda**

GT VI – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELO DE GESTÃO

Coordenador: **Sérgio Cavalcante Buarque**

GT VII – INTEGRAÇÃO COM A SOCIEDADE

Coordenador: **Eduardo Bezerra Neto**

Cooperação Técnica-Institucional IICA: **Carlos L. Miranda** (Coordenador)

COORDENAÇÃO GERAL:

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação
da Presidência da República
Seplan-PR – Esplanada dos Ministérios – Bloco K – sala 849
Telefones: (061) 215-4132 e 215-4112
Fax: (061) 225-4032



PROJETO ÁRIDAS



COLEGIADO DIRETOR

Presidente: Secretário-Executivo da Seplan-PR

Secretário: Coordenador Geral do ARIDAS

Membros:

Secretários-Executivos dos Ministérios do Meio ambiente e Amazônia Legal, da Educação e Desportos e da Saúde;

Secretário de planejamento e Avaliação da Seplan-PR;

Secretário de Planejamento do Ministério da Ciência e Tecnologia;

Secretário de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

Superintendente da Sudene;

Presidente do Banco do Nordeste do Brasil;

Presidente da Embrapa;

Presidente do IBGE;

presidente do Ibama;

Presidente da Codefasv;

Diretor Geral dos Dnocs;

Presidente do Ipea;

Representante da Fundação Esquel Brasil (Organização Não Governamental)

CONSELHO REGIONAL

Membros:

Secretários de Planejamento dos Estados participantes do ARIDAS;

Suplentes: Coordenadores das Unidades Técnicas do PAPP;

Coordenador geral do Aridas;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante do BNB;

Representante do Ipea;

Representante da Embrapa;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

COMITÊ TÉCNICO

Presidente: Coordenador Geral do aridas;

Membros:

Coordenadores de GT Regionais;

Coordenadores Estaduais;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante da Embrapa;

Representante do IBGE;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação/MIR;

Representante do DNAEE;

Representante do Dnocs;

Representante do IICA



PROJETO ÁRIDAS



APRESENTAÇÃO

A presente Avaliação dos Projetos Comunitários executados no Nordeste, a partir dos anos 80, faz parte do conjunto de estudos realizados no Âmbito do GT VI – Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão: Avaliação de Políticas e Programas Prioritários de Desenvolvimento do Semi-Árido, do Projeto ÁRIDAS.

O trabalho inclui um Sumário Executivo, do qual consta um resumo de cada um dos capítulos, seguido de sete capítulos e de uma listagem da bibliografia consultada. É objetivo do presente estudo avaliar os sucessos e insucessos dos diferentes projetos comunitários, implementados no âmbito de programas governamentais para a Região Nordeste, identificando os fatores facilitadores e restritivos de seu desempenho. Esta avaliação será feita à luz das diferentes dimensões da sustentabilidade que embasam a estratégia do Projeto ÁRIDAS.

No quadro da metodologia do Projeto ÁRIDAS, os estudos do GT VI foram executados em duas dimensões: a dimensão estadual, a cargo de consultores contratados pelos estados que participam do Projeto, e a dimensão regional, cujo produto foi preparado por consultor contratado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. Neste produto são identificados os pontos comuns dos Projetos Comunitários executados no Nordeste e, igualmente, sua relação com a política de desenvolvimento para o meio rural.

Além da fundamental colaboração dos consultores estaduais, qualificada não apenas pelo acesso aos seus Relatórios de Avaliação, mas, também, por intermédio das oportunas discussões e troca de experiências, o presente estudo contou com a orientação do Coordenador Geral do Projeto ÁRIDAS, Antônio Rocha Magalhães e do Coordenador do GT-VI, Sérgio Buarque, e com o importante e decisivo apoio oferecido por Carlos Luiz de Miranda, do IICA.

Luiz Fernando Correia de Araújo, ex-Diretor do PAPP, e Francisco Urbano, Presidente licenciado da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, enriqueceram a avaliação com os depoimentos prestados em entrevistas, durante as quais discorreram sobre suas experiências.

Agradecimentos especiais devem, enfim, ser dirigidos a Otamar de Carvalho, cuja contribuição não se limitou à cessão de bibliografia e montagem dos indicadores e variáveis que embasaram a avaliação, mas traduziu-se no incentivo constante e em valiosas sugestões, derivadas de sua reconhecida competência em assuntos do Nordeste.

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

Esta primeira parte do estudo inclui um resumo de cada um dos capítulos, com o intuito de facilitar o conhecimento do seu conteúdo e identificação dos aspectos mais relevantes.

INTRODUÇÃO

A experiência de vários programas governamentais com prioridade para o atendimento aos pequenos produtores rurais incentivando, também, sua participação, foram objeto de avaliações com o intuito de estabelecer a coerência entre as metas e objetivos propostos, e os efetivos resultados obtidos com a estratégia de projetos comunitários implementada. Ainda que importantes, inclusive pelo fato de haverem introduzido mudanças de rumo em alguns programas, aquelas avaliações não deixaram claros os fatores que determinaram o sucesso e insucesso das experiências, e que condicionaram o seu desempenho e impacto.

Assim, é objetivo do presente estudo avaliar os sucessos e insucessos dos diferentes projetos comunitários, implementados no âmbito de programas governamentais para a Região Nordeste, identificando os fatores facilitadores e restritivos de seu desempenho.

A abrangência do estudo, por força dos objetivos principais do ÁRIDAS e das experiências avaliadas, estará centrada no semi-árido do Nordeste.

Integra ainda a Introdução, uma explicitação dos conceitos básicos a serem usados no contexto do estudo. Destaque deve ser dado à expressão projetos comunitários, que está referida a projetos vinculados a programas governamentais, são de pequeno porte e de caráter local, voltados para o fomento a associações e grupos de baixa renda, tanto de atividade econômica e produtiva, quanto projetos de infra-estrutura e de apoio à organização de comunidades.

A metodologia adotada esteve sempre referida aos pressupostos básicos de sustentabilidade. No entanto, entendendo a sustentabilidade global como cenário desejável e a condição de insustentabilidade do modelo atual de desenvolvimento, há que considerar, na avaliação dos projetos comunitários a sustentabilidade relativa ou parcial. Explicitam-se, ainda, as diversas etapas do estudo incluindo desde a consulta bibliográfica até as oportunidades de integração entre os consultores estaduais e a equipe regional do GT VI.



O CONTEXTO DOS PROJETOS COMUNITÁRIOS

O contexto da política social dirigida à Região Nordeste, de certa forma reproduz a forma de ação devida à política social do País como um todo, e o modelo de *welfare state* adotado. Esse modelo, por outro lado, segue, prioritariamente a relação renda-contribuição, reproduzindo o sistema de desigualdades preexistentes na sociedade. A partir dos anos 80, um conjunto de fatores atuaram no sentido de introduzir modificações no campo das políticas sociais brasileiras. A estratégia do governo passa a considerar fortemente a “dívida social” e definir seus programas tendo em vista a indispensável porém insuficiente ação emergencial e programas de cunho mais permanente.

Identificam-se, hoje, tendências inovadoras de descentralização das ações oficiais, para “o local”, para “o municipal”, e uma sensível elevação do grau de participação popular, visível na proliferação de conselhos, associações e comitês.

O PAPP/APCR refletiu essa tendência desde os seus objetivos: atuar em questões ligadas à realidade sócio-econômica e cultural das comunidades dos pequenos produtores rurais, de acordo com suas demandas e interesses, com o objetivo de apoiar sua organização formal e informal, para que a prática de participação se fizesse em bases permanentes e auto-sustentáveis. O PAPP/APCR inaugurou uma estrutura descentralizada, com ênfase na atuação dos estados e municipalidades que passaram a assumir maiores responsabilidades na execução. No entanto, em função de distorções detectadas e da lentidão da implantação do programa, a partir de 1990 foram feitas modificações voltadas para a maior atenção aos projetos produtivos. Em 1993, principalmente por insistência do Banco Mundial, o programa sofre sua reformulação mais recente inaugurando-se a fase atual do PAC/FUMAC.

O PAC manteve o estímulo às Associações Comunitárias na medida em que se destina a financiar projetos a fundo perdido, de caráter produtivo, de infra-estrutura e de serviços sociais, apresentados por essas associações. O FUMAC, por seu turno, igualmente apóia com recursos não-reembolsáveis, projetos de interesse das comunidades carentes, desde que dirigidos ao Conselho Municipal, por intermédio de suas associações. Os pontos acima destacados demonstram uma mudança sensível na estratégia de desenvolvimento PAPP, uma vez que os demais componentes foram extintos.

O Programa São Vicente, criado em 1986, tem objetivos muito semelhantes aos do PAPP/APCR. Igualmente destinado a apoiar os pequenos produtores, combater a pobreza das áreas rurais nordestinas, com a diminuição da carência alimentar, estimular práticas racionais da agricultura com geração de excedentes comercializáveis, o programa também emprestava importância especial às associações comunitárias. Para fugir do



que considerava um entrave ao bom desempenho dos projetos comunitários o São Vicente mantinha uma estrutura leve, com apenas um Conselho de Administração que assumia a coordenação, aplicação dos recursos e aprovação dos projetos, quatro grupos técnicos de apoio e Comissões Comunitárias, a quem cabia a execução. O programa enfrentou dificuldades, principalmente de caráter financeiro com severa diminuição dos recursos liberados, inviabilizando a execução.

Além desses programas de caráter regional e maior representatividade para os objetivos deste estudo, merecem referência o Fundo de Desenvolvimento de Programas Cooperativos ou Comunitários de Infra-Estruturas Rurais – FUNDEC, do Banco do Brasil e o Fundo de Apoio às Atividades Sócio-Econômicas do Nordeste – FASE, do Banco do Nordeste do Brasil. O FUNDEC se propõe atuar em todo o território brasileiro, financiando obras e equipamentos para comunidades urbano-rurais de pequenos produtores, sempre através de suas associações. Além disso, utiliza a rede de agências do Banco, para estabelecer uma articulação interinstitucional que proporcione educação, saneamento, extensão rural, etc. O FASE destina recursos financeiros a pesquisas de interesse do Banco do Nordeste do Brasil, promove oportunidades de investimento na região, realiza estudos técnicos. Junto às pequenas e médias empresas e cooperativas de produtores o FASE presta assistência técnica e gerencial. Sua atuação está restrita à Região Nordeste.

O fato de dependerem de recursos vinculados ao lucro líquido do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste do Brasil, podem responder no caso do FASE pela irregularidade dos financiamentos. A crescente inflação dos últimos anos, pode ser responsável pelo arrefecimento dos dois programas. Em 1989, data dos últimos registros disponíveis para este trabalho, foram aprovados apenas 45 projetos do FUNDEC, enquanto cresce o número de comunidades que se habilitam aos seus financiamentos.

AVALIAÇÃO DOS PROJETOS COMUNITÁRIOS NO CONTEXTO DA SUSTENTAÇÃO

Condicionantes do Contexto

A aplicação das variáveis e respectivos indicadores que compõem os critérios de análise dos projetos comunitários, na perspectiva do ÁRIDAS, ficou prejudicada, e basicamente restrita a aspectos qualitativos. Ainda assim, as evidências expostas nesta avaliação estão fortemente calcadas na coincidência dos depoimentos sob os aspectos abordados, embora lhes falte a quantificação que seria desejável.

A avaliação se inicia com a consideração dos elementos do contexto, institucionais, políticos e econômicos que influenciaram o desempenho dos

projetos comunitários. O PAPP/APCR se constituiu a partir de uma complexa composição institucional, contando com a participação de órgãos nos diferentes níveis do governo, com atribuições específicas. Historicamente, há dificuldades de integrar em um programa regional a atuação de órgãos de diferentes níveis. No caso do PAPP, além disso havia uma expectativa por parte dos governadores eleitos em 1982, no sentido de aproveitar as ações do programa dentro de seus mandatos. Os problemas de implantação do programa arrefeceram o ânimo e o engajamento dos executivos estaduais. Além disso, nos níveis regional e federal a existência do Programa São Vicente, com características e finalidades semelhantes, implicou uma espécie de competição, que se refletiu fortemente na precariedade do desempenho de órgãos como a SUDENE e a EMATER, detentores de múltiplas funções.

A presença das organizações da sociedade nos municípios do semi-árido, para os quais se direcionaram as ações do APCR e do São Vicente, é bastante anterior à própria criação desses programas. Essas forças da sociedade, principalmente representadas pelos Sindicatos, pela Igreja (particularmente a Católica) e pelas Organizações Não-Governamentais, pressionaram fortemente o direcionamento das ações governamentais para o apoio às camadas menos assistidas da região.

A observação indica e os estudos comprovam que as organizações da sociedade nos municípios do meio rural nordestino têm uma atuação já consolidada por vários anos de trabalho comunitário, sempre direcionado à superação dos problemas locais, via participação da população. Essa atuação, de fundo marcadamente ideológico e religioso, alcançou uma forte credibilidade junto aos pequenos produtores rurais.

As organizações da sociedade contrapõem-se às representações formais da população municipal, quais sejam as Câmaras de Vereadores. Mercê da história e das distorções da representação política no País, os vereadores constituem no nordeste rural uma força representante de interesses conservadores, que freqüentemente faz uso dos estímulos e recursos públicos para seu interesse próprio.

Nesse contexto, a cumplicidade de vereadores locais, credenciados ou não pelo governo estadual, é um elemento a ser considerado na implantação dos projetos comunitários os quais, na maioria das vezes, representam um aporte de recursos superior ao do orçamento mensal da municipalidade.

Os projetos comunitários executados pelo APCR e pelo São Vicente, ainda que abrangendo toda a região Nordeste, deram ênfase ao seu espaço mais problemático: o semi-árido. A consideração das características da economia desse espaço e a compreensão das suas limitações está portanto subjacente à avaliação dos projetos comunitários.



Critérios da Sustentabilidade

Os critérios de sustentabilidade que embasaram a presente avaliação estiveram referidos a cinco variáveis: político-institucional, econômica, assistência técnica e capacitação, financiamento e crédito e meio ambiente.

Para melhor visualizar o quadro político-institucional, das comunidades onde se implantaram os projetos comunitários fez-se uma distinção dos atores nele envolvidos, abordando-se a Participação dos Beneficiários, Participação dos Setores Organizados e Participação dos Órgãos Governamentais.

As associações comunitárias são a expressão mais visível da participação dos beneficiários. As pesquisas demonstraram que uma associação espontaneamente constituída tem mais chances de manter acesa a participação de seus elementos, principalmente, quando originária de luta por objetivo comum (posse da terra, energia elétrica, habitação, etc.). Reforça-se o sentimento de união, o desafio da superação de dificuldades e, em conseqüência, a consciência de que depende da força do grupo a conquista dos objetivos e sua permanência no tempo. Quando não existe esse núcleo básico que fundamenta a participação, predomina a base cultural, historicamente alimentada, do assistencialismo.

Assim, é possível distinguir dois tipos diferentes de constituição de associações via programas governamentais: associações não vinculadas ao poder político local e conselhos municipais. No primeiro tipo estão contempladas aquelas organizações criadas com o objetivo de conseguir os recursos do programa. Esse objetivo restrito e a falta de um prévio período de maturação e educação, freqüentemente resulta em pequena participação dos beneficiários, após pouco tempo de funcionamento. Isso é normal face às condições de pobreza dos pequenos produtores e a participação da comunidade ficou, em geral, restrita à escolha dos projetos. Essa escolha se limitava à seleção de um determinado tipo de projeto em meio a uma lista de opções apresentada pelo técnico do governo.

O segundo tipo se refere mais particularmente aos conselhos formados na linha do FUMAC. Constituídos sob a presidência do prefeito a participação dos beneficiários nesses tipos de conselho resulta, na prática, em mera ficção. A representatividade fica definitivamente comprometida, e os membros do colegiado são vistos como “cabos eleitorais” do prefeito, confundindo-se as ações dos projetos comunitários com realizações da prefeitura.

Quanto à participação das organizações da sociedade, cabe inicialmente registrar que a maioria das iniciativas não-governamentais nas comunidades do interior nordestino, em algum momento de sua trajetória, contaram com o apoio de órgãos públicos, ou sob outro ponto de vista, executaram projetos comunitários.

Essa condição, no entanto, ao invés de torná-las parte da experiência global de execução dos programas, individualizou-as ainda mais, seja em função de um posicionamento crítico diante das diretrizes, seja pelo fato de contarem com um trabalho prévio com as comunidades, que lhes emprestava maior experiência no trato com as questões referidas à participação e organização dos beneficiários.

A reformulação do PAPP é entendida, como forma de excluir as próprias ONGs e os Sindicatos, afastando-os das ações ora dominadas pelo poder político, via municipalização. Nesse sentido, acreditam que o Programa fica dependente do dirigente local. Na perspectiva das ONGs, os projetos comunitários conduzidos nessa linha, acabam por provocar no público beneficiário uma frustração de expectativas, seja pelos problemas atinentes à execução, seja pela participação não realizada.

É decisiva a participação dos órgãos governamentais no desempenho dos projetos comunitários. Os aspectos analisados neste item estiveram referidos, principalmente, à forma de implantação dos programas, e as influências das instâncias oficiais envolvidas. Muito embora divergentes quanto à estruturação da execução, o APCR e o São Vicente ressentiram-se, no momento da implementação, das dificuldades oriundas da distância dos órgãos regionais e estaduais em relação à realidade das comunidades beneficiárias. Igualmente registraram-se desvios decorrentes das influências políticas exercidas naqueles níveis, que fatalmente comprometem a credibilidade do programa junto aos beneficiários. A ação governamental, representada ao nível local pelo trabalho dos técnicos na apresentação do programa, foi dificultada pela estrutura insuficiente e inadequadamente preparada em função do grande número de comunidades que se pretendia atingir com os programas. As experiências positivas que fogem a esse quadro geral, estiveram sempre relacionadas com as condições locais mais favoráveis (comunidade mais madura em trabalhos associativos, poder local afinado com os objetivos do programa, colaboração de organizações da sociedade, etc.), associadas ao trabalho mais eficiente dos técnicos. Em outras palavras as condições de sustentabilidade de um projeto comunitário são fortemente dependentes da eficiência da ação do Estado. Ela, por si só, não é, no entanto, suficiente, o que corrobora com a própria condição de integração de dimensões inerente ao conceito de sustentabilidade.

Os aspectos econômicos dizem inicialmente respeito à adequação do projeto à realidade local. Os estudos detectaram que a falta de um trabalho prévio de conhecimento da realidade local que acabaram por determinar a seleção de projetos iguais para realidades diferentes. Um outro aspecto a considerar é o da dimensão do projeto. Na perspectiva das comunidades beneficiárias, um projeto pequeno pode ser considerado exitoso pelo fato de haver permitido um aprendizado de participação, por despertar os valores do trabalho coletivo e provocar a busca por objetivos mais ambiciosos.



Poder-se-ia chamar esse estágio de treinamento prático para formas mais elaboradas de trabalho organizado. É neste sentido por exemplo, que pode-se observar as experiências bem sucedidas iniciadas a partir de pequenos projetos, combinando por vezes, ações de agentes governamentais e não-governamentais. O tempo de maturação do projeto também joga papel fundamental. Colocadas as condições iniciais para o desenvolvimento do projeto, há que existir um processo de amadurecimento econômico do empreendimento que resulta na adesão participativa de maior número de beneficiários, e que garante gradativamente a irreversibilidade do projeto.

Essa questão remete à exigência da viabilidade econômica do projeto. Relaciona-se essa variável com o contexto local e regional dos projetos, uma vez que está referida à existência de mercado para o produto e condições de manutenção da produção. A geração de excedentes comercializáveis que sustenta a continuidade e o bom desempenho do projeto, é inicialmente dirigida ao mercado local que, por sua dimensão, freqüentemente torna-se impeditivo ao crescimento e, por conseguinte, viabilidade do empreendimento, via esgotamento da demanda.

Supõe-se, igualmente, de infra-estrutura de apoio seja de armazenamento, de estradas, ou de transporte da produção. A modernização da atividade econômica inclui ainda na comercialização uma nova perspectiva, a terceirização, ou por outra, a existência de empresa âncora. Exemplos de projetos bem sucedidos beneficiaram-se desse apoio.

Assistência Técnica e Capacitação são elementos fundamentais para o sucesso de projetos comunitários. Em comunidades como as do interior nordestino, há que se considerar problemas culturais e de resistência à mudança por parte dos agricultores, acostumados a velhas técnicas, que comprometem a rentabilidade da produção. As deficiências do apoio governamental nesse aspecto, foram apontadas pelos consultores responsáveis pelas avaliações estaduais dos projetos comunitários. Para eles, a assistência técnica é dependente do nível de comprometimento dos técnicos.

As avaliações do APCR revelam, que existem questões no financiamento dos projetos comunitários que comprometem o desempenho deles. Elas estão relacionadas, principalmente, com a desvalorização dos recursos face ao atraso de liberação das parcelas dos projetos aprovados. Nesse ponto, ressalta o problema da chamada burocracia, que nada mais é que uma questão político-administrativa. A desvalorização dos recursos orçados se inicia com aprovação final. Com isso, muitas vezes, o projeto recém implantado se descaracteriza pela impossibilidade de cumprir todos os gastos programados, e a demora na liberação das parcelas inviabiliza a realização de etapas no momento adequado.

Na perspectiva do desenvolvimento sustentável entende-se indispensável a auto-sustentação dos projetos comunitários, ou, em outras palavras, o abandono dos financiamentos a fundo perdido, com fundamento na

necessidade de livrar os pequenos produtores, e a população carente do semi-árido em geral, das peias do assistencialismo, que aquela forma de custeio das ações governamentais representa.

Vista de um ponto de vista isolado, o argumento não aceita contestações. Mais ainda: mantém perfeita coerência com a concepção de desenvolvimento fundado na participação responsável dos cidadãos. Na conjuntura nordestina nada é tão simples assim. Impossível subestimar o nível de absoluta carência dos pequenos e médios produtores do semi-árido, beneficiários dos projetos comunitários. Assim, há que se entender que a realidade nordestina ainda exige a manutenção criteriosa e temporária, de financiamentos a fundo perdido. Sem políticas que garantam o aporte desses recursos entende-se que será extremamente difícil – para não dizer improvável – colocar em prática iniciativas que resolvam, de fato, os problemas de pobreza agudizados pela ocorrência de secas.

Complementarmente, é necessário acentuar que os exemplos de projetos exitosos, e com sustentação assegurada, não prescindiram de subsídios, no momento de sua maturação, e ainda se beneficiam, em diferentes níveis de algum tipo de “privilégio financeiro”.

Os projetos comunitários do APCR e do São Vicente embora incluindo nas suas diretrizes a necessidade de serem buscadas alternativas viáveis de convivência com as secas, não consideraram a preservação do meio ambiente em seus objetivos. Os projetos comunitários, por seu turno, não emprestaram qualquer importância à questão, seja na etapa da formulação, seja na execução propriamente dita.

IDENTIFICAÇÃO DOS FATORES DETERMINANTES DO SUCESSO OU INSUCESSO DOS PROJETOS COMUNITÁRIOS

Tipologia

É difícil definir o que é sucesso e insucesso dos projetos comunitários. Dependendo do referencial adotado e da perspectiva dos atores envolvidos as conclusões podem divergir substancialmente. Sob a referência do paradigma da sustentabilidade, o sucesso de um projeto comunitário é definido não apenas em função do alcance simultâneo das diversas dimensões do sustentável, mas, igualmente, pela sua capacidade de manter-se no tempo.

Ponderações quanto à dificuldade de enquadrar qualquer tipo de experiência nesses parâmetros, já foram colocadas ao longo deste estudo, bem como a opção de trabalhar-se considerando “sustentabilidades relativas”, atingidas em número parcial de dimensões. Essa decisão baseia-se, em primeiro lugar, na convicção de que não se deve descartar qualquer nível de



êxito dos projetos comunitários, porque são experiências ricas em lições, e representam um passo importante rumo à montagem de uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o semi-árido nordestino. Em segundo lugar, há que considerar o fato de que os programas ora avaliados não foram concebidos dentro de uma estratégia global de sustentabilidade, ainda que vários de seus objetivos sejam componentes fundamentais desse paradigma.

1. Fatores de sucesso

- a) **Experiência prévia da comunidade em trabalhos associativos.**
A organização social não promove a melhoria na qualidade de vida dos pequenos produtores rurais. Mas não existe experiência de melhoria que não tenha tido uma história baseada em trabalho organizado. Essa constatação sintetiza os vários aspectos do fator destacado. Na análise dos critérios de sustentabilidade ficou clara a importância da participação consciente dos beneficiários para a consecução dos objetivos do projeto e sua continuidade.
- b) **A maturação da experiência depende da continuidade do projeto.** Há uma estreita relação entre a maturidade do associativismo e a continuidade do projeto. Esse fator, porém, está particularmente referido ao tempo de funcionamento, o que equivale dizer que o sucesso sustentado e sustentável não prescinde de um período, no qual se consolidem a gerência do projeto, a geração de excedentes, os sinais de melhora na qualidade de vida, a capacidade de resistência às limitações do meio ambiente, etc.
- c) **Financiamento subsidiado e diversificado.** As experiências de projetos bem sucedidos contaram ao longo de sua execução com vários tipos e origens de financiamentos, em muitos casos concomitantes. O subsídio, inclusive na sua forma mais completa, a fundo perdido, é condição básica para a sustentação dos projetos.
- d) **Viabilidade econômica.** Há uma condição comum a todos os sucessos: a sustentação do projeto está fundamentada em atividades, agrícolas ou não-agrícolas, para as quais existe uma diferenciação local. Essa diferenciação constitui um conjunto de fatores que, existentes e/ou construídos no espaço da comunidade, atuam favoravelmente, tornando-a positivamente diferenciada, para determinado tipo de projeto. É esse o sentido que aqui se empresta à palavra **vocação**.
- e) **Pequena produção organizada.** A esmagadora maioria das associações e cooperativas utiliza insumos, equipamentos e água, coletivamente, mas em propriedades particulares, distribuindo os rendimentos de acordo com o volume de produção de cada beneficiário. Há participação na gerência e o crescimento do projeto se faz quase sempre na “exportação” da experiência para áreas próximas. O amadurecimento do projeto conduz ao funcionamento em bases empresariais, que contribui para o comprometimento mais



responsável de seus participantes. A comercialização do produto está muitas vezes baseada na terceirização e no apoio de empresa “âncora”. Essa forma de organização contribui decisivamente para a consolidação do projeto e sua sustentação, além de significar uma alternativa real de desenvolvimento, dentro da realidade do semi-árido, que deve ser observada e acompanhada pelos formuladores de políticas públicas.

- f) **Efeito multiplicador da integração.** A sustentabilidade dos projetos produtivos, ainda que relativa, alavanca a integração e favorece o desenvolvimento de projetos em outras áreas. Daí poder-se-ia deduzir que a integração é posterior ao êxito de um dado projeto, o que, de certa forma, explicaria as dificuldades enfrentadas pelos “projetos integrados”. A perspectiva que aqui se coloca vai em outra direção. Entende-se que projetos pontuais não são, em si e em princípio, insustentáveis, desde que sejam vinculados a um “projeto-mãe”, o qual estivesse bem fundamentado em sua viabilidade econômica, e contasse com certo nível de maturação para aproveitar a complementaridade oferecida pelos chamados projetos pontuais. Projetos de aquisição de máquinas e equipamentos, construção de infra-estrutura, limpeza de barragens, por exemplo, só fazem sentido se forem direcionados para um projeto básico, que permita uma proveitosa integração.
- g) **Continuidade de administrações municipais abertas.** Experiências exitosas que envolveram a participação das prefeituras têm maior ganho de sustentabilidade, em virtude de conciliarem as atividades produtivas privadas com os serviços públicos. A ação de uma prefeitura aberta à colaboração de órgãos governamentais e entidades não-governamentais, honesta e transparente em seus atos, transmite confiança à sociedade e incentiva a participação. A integração dos projetos é mais natural, e rapidamente se alcançam os objetivos de projetos compensatórios, na medida em que eles complementam a ação pública na área social. Da mesma forma que um projeto produtivo se consolida a partir de um dado tempo de maturação, os resultados positivos da administração municipal tornam-se visíveis e sustentados com a continuidade dessa linha de atuação. Icapuí e Santana do Acaraú, no Ceará, reforçam as evidências a esse respeito.

2. Fatores de Insucesso

- a) **Influência política.** As estruturas políticas, que ainda dominam a maior parte do interior nordestino, sustentam-se no poder à custa de uma atuação paternalista que mantém dependente a população mais desprovida de alternativas de sobrevivência. A atuação governamental vinculada a tais forças políticas, ganha os contornos de seu



autoritarismo e, via de regra, tem os objetivos desviados para o interesse particular dos seus representantes.

- b) **Burocratização da gerência do programa.** A existência de sucessivas instâncias (federal, regional e estadual), entre o beneficiário do projeto e o poder decisório superior, contribui para o desenvolvimento menos dinâmico da execução. Cada uma das instâncias estabelece exigências com base nas responsabilidades próprias de seu papel na condução do programa, mas trabalha com limitações, que fatalmente vão se refletir na impossibilidade de realizar suas tarefas no tempo estipulado pelas metas e de acordo com a qualidade estabelecida nas diretrizes do programa.
- c) **Assistência técnica insuficiente.** Nos projetos comunitários executados no âmbito do PAPP/APCR e do São Vicente, a carência de técnicos com disponibilidade e comprometimento para o acompanhamento dos projetos, foi fator muito referido em diferentes avaliações como um dos responsáveis pela inviabilização ou insustentabilidade dos projetos comunitários.
- d) **Desconsideração do fator ambiental.** A sustentabilidade de qualquer projeto no semi-árido está diretamente relacionada com a capacidade desse empreendimento de conviver com as limitações do meio físico, potenciadas pela ocorrência das secas. A sistemática desconsideração desse fator nos projetos comunitários, conforme referido nas avaliações, contribuiu para o fracasso de muitas iniciativas por ocasião do longo período de seca, recentemente enfrentado na região.

Tendências e Cenários

A avaliação dos projetos comunitários complementada com a tipologia dos fatores determinantes dos sucessos e insucessos desse tipo de iniciativas, permite fazer algumas generalizações quanto às tendências principais que resultam da realidade observada. Intenta-se, nesta seção, examinar a direção que as transformações recentes da realidade do interior nordestino estão a indicar, resultantes da ação oficial e da participação da sociedade civil.

Além disso, e complementarmente, tentar-se-á vislumbrar algumas decorrências prováveis daquelas tendências, ambiciosamente referidas como cenários, embora sem a rigidez metodológica com que o conceito é formalmente utilizado.

A atuação de ONG, dos Sindicatos e de Entidades Religiosas no semi-árido nordestino nos últimos 20 anos, largamente comprovada, foi, mais recentemente, reforçada pelos programas governamentais baseados em projetos comunitários que introduziram a participação popular, via associações e comitês como componente prioritário de sua ação. É possível observar, assim, a ampliação e multiplicação as experiências de trabalho participativo e a constituição de associações comunitários.

Essa tendência de caráter geral permite, inicialmente, visualizar o crescente fortalecimento, no nível das comunidades interioranas, das forças organizadas da sociedade civil, mercê do sucesso de seus trabalhos, e de sua capacidade de mobilização, que lhes conferem uma maior confiança por parte das populações marginalizadas. Com isso reforça-se o grau de independência daquelas organizações em relação ao poder político local, formal ou informalmente constituído. Paralela e conseqüentemente, cresce a influência que tais associações exercem nesse mesmo poder político, como forma de acesso à comunidade.

A influência das organizações gradativamente se traduzirá em uma participação popular mais efetiva que anima a pressão no plano social em busca de melhorias na qualidade de vida e maior eficiência dos serviços públicos oferecidos. Essa pressão é igualmente exacerbada pelo processo de urbanização crescente dos municípios do semi-árido nordestino, concentrando nas cidades e na sua periferia, contingentes populacionais expulsos do campo pelas secas e pela ausência de alternativas de sobrevivência no meio rural. A perspectiva colocada nos estudos mais recentes aponta para a continuidade da ocorrência de secas e manutenção do crescimento urbano, que leva a prever o avanço daquele tipo de pressão. No plano, o que leva a prever o avanço daquele tipo de pressão. No plano econômico, a busca de maior apoio oficial a projetos de caráter produtivo, na forma de obras de infra-estrutura, de transportes, de financiamento e de assistência técnica tenderá a se fazer mais forte, impulsionada pelo “efeito-demonstração” de experiências exitosas em outros espaços da região.

A partir da Constituição de 1988, acentua-se a opção pela descentralização das ações do Governo, e em seu bojo, a municipalização. Ao mesmo tempo que transfere recursos diretamente ao município, o governo federal atribui-lhe crescentes responsabilidades na gerência das políticas públicas a nível local. Essa tendência fortalece a municipalidade e o poder político local, ao mesmo tempo que implica a necessidade de aparelhamento e capacitação dos organismos municipais que suportarão as maiores responsabilidades adquiridas. A ação federal, em coerência com seus objetivos de descentralização, deve se direcionar no sentido de garantir apoio ao município na superação daquelas carências.

Para o Nordeste, a estratégia política de desenvolvimento calcada em projetos comunitários já começa a trilhar o caminho da municipalização, com a recente reformulação do PAPP/APCR, introduzindo a experiência do componente FUMAC. A consciência da crescente importância da sociedade civil organizada, inclusive como parceira na execução daqueles projetos, vem-se refletindo nas diretrizes daqueles programas oficiais para o Nordeste, no sentido de dar-lhes papel de destaque nos colegiados municipais e nas decisões coletivas sobre a aplicação de recursos públicos originários de programas oficiais.



As diretrizes federais, no entanto, desconsideram nessa tendência as possibilidades que, no mesmo contexto, estarão abertas ao fortalecimento de forças políticas tradicionais, pouco afetas à participação e à transparência das ações, que limitam a sua influência à concretização de seus interesses particulares. Por outro lado, não se atenta para o fato de que ampliação da organização da sociedade civil no interior do semi-árido, ainda é rarefeita, predominando, no quadro geral das municipalidades, a influência mais decisiva e autoritária das formas de atuação política conservadoras.

Assim, a mesma tendência de reforço à municipalização aponta simultaneamente, conforme o grau de evolução participativa, tanto para um inevitável confronto entre a sociedade civil organizada e as forças políticas locais detentoras, em última instância, da delegação federal, como para a manutenção da estrutura de poder que se contrapõe aos objetivos de desenvolvimento sustentável da região Nordeste. Exemplos dessas contraditórias repercussões já se observam em alguns municípios onde está mais avançada a maturidade da organização popular e, na direção oposta, no funcionamento de Conselhos Municipais implantados no âmbito do PAPP/FUMAC.

A municipalização tende a privilegiar as ações de maior amplitude envolvendo o município, e mesmo grupos de municípios, unidos em torno de objetivos comuns. Nessa perspectiva, cresce a importância política dos municípios detentores de maior independência econômica, derivada de projetos produtivos exitosos, e em condições de ter maior influência nas decisões de investimentos regionais.

Consolida-se a convicção da importância de considerar a irrigação como condição básica para o desenvolvimento sustentável de projetos agrícolas no semi-árido, mercê de experiências bem sucedidas em grandes projetos já amadurecidos e, também, de iniciativas de caráter local, na linha da pequena produção organizada.

Nessa última vertente, crescerá a demanda por obras de infra-estrutura pelo apoio da assistência técnica, que fornecem condições para o desenvolvimento daquele tipo de projeto. A pesquisa agrícola, nesse contexto, ganha realce e espaço, considerando a necessidade de gerar alternativas viáveis para o meio rural nordestino, seja como forma de resgatar a população dele expulsa, seja como imposição de aumento da produção de alimentos para o consumo regional, de convivência com as secas e preservação do meio ambiente.

A questão do financiamento subsidiado joga papel fundamental por sua estreita relação com o conflito da necessidade de investimentos *versus* diminuição da capacidade oficial de crédito. Recoloca-se, nesse quadro, a questão dos subsídios e a pressão que se fará nesse sentido, em vários níveis e instâncias. O papel do governo e suas diretrizes, a prioridade que atribuirá



ao desenvolvimento do Nordeste, em uma conjuntura de recursos escassos, sua opção em termos de diretrizes e o seu comportamento face ao pequeno produtor, serão definitivos para o futuro da região.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Por força da atuação de entidades civis, é crescente nas comunidades interioranas a formação de associações participativas que executam diversos tipos de projetos, numa trajetória que busca não apenas o resgate de sua cidadania, como, também, a melhora de suas condições de vida. Na medida em que amadurece essa consciência participativa aumenta, na maioria dos casos, o confronto de objetivos com o poder municipal, fortalecido pela descentralização das ações governamentais. Em decorrência desse tipo de confronto isolam-se no meio da municipalidade as iniciativas comunitárias, perdendo-se, desta forma, as vantagens da integração de projetos que a cooperação entre os diversos agentes poderia favorecer.

Cabe ainda observar que as experiências do FUMAC, na maior parte dos casos avaliados, ressentem-se de dificuldades dessa mesma ordem. Os Conselhos Municipais funcionam mais como instrumentos de política pessoal do Prefeito e lideranças políticas sem representatividade. O modelo posto em prática pelo PAPP/FUMAC exige uma organização social hoje inexistente, pelo menos para a maioria dos municípios nordestinos. Nesse contexto, há que ser encarado como meta, supondo para a sua realização, um trabalho prévio de educação de todos os agentes envolvidos, que deve incorporar os princípios de projetos bem sucedidos, e a correção de distorções hoje detectadas. Uma opção dessa natureza vai certamente implicar recuo nas propostas ambiciosas hoje colocadas, diminuição no ritmo de implantação e simplificação das exigências inerentes à gestão dos projetos e dos Fundos Municipais. De outra forma, a insistência de se manter um modelo incompatível com o estágio atual da consciência participativa dos beneficiários e da evolução político-administrativa das municipalidades, pode aprofundar na população rural o descrédito pelas ações governamentais, e condenar ao fracasso uma alternativa eficiente de desenvolvimento sustentável do semi-árido nordestino.

No âmbito dos projetos produtivos do PAPP/APCR, a quase total ausência de cooperação entre os diversos atores envolvidos, uma incipiente e desestruturada participação popular e dificuldades operacionais das Unidades Técnicas, resultou na execução de projetos desvinculados da realidade e das condições básicas que lhes garantiriam sustentabilidade, ainda que relativa.

A avaliação dos projetos comunitários na perspectiva do desenvolvimento sustentável, reafirmou a necessidade de entender que, indiscutivelmente, a organização popular é fruto de um trabalho educativo, que



demanda a maturação típica de processos sociais. A colaboração com as ONGs, Sindicatos e Entidades Religiosas, estruturados que são em redes regionais, ou, no mínimo estaduais, resultará em uma parceria que deve ser buscada como parte indispensável da estratégia de desenvolvimento sustentável, não apenas nas etapas de execução, mas desde a formulação e concepção dos programas.

A ação governamental via projetos comunitários não logrou atingir os objetivos a que se propôs, de superação da pobreza, e não representou impacto positivo relevante a nível regional no sentido de mudar a realidade. Essa experiência, por outro lado, inovou, principalmente nos aspectos de reforço à participação popular, e contribuiu para o êxito de iniciativas da comunidade, no aporte de recursos e no apoio quase exclusivo de assistência técnica com que contaram aqueles projetos.

A contribuição mais efetiva do PAPP/APCR e de outras instituições oficiais reafirmou as experiências de programas anteriores, no sentido de referir-se particularmente à assistência técnica e ao financiamento. O futuro dos projetos comunitários, ao que tudo indica, deveria consolidar esse papel típico do governo, na medida em que se ampliar a opção pela maior participação privada. Nesse ponto, o cenário de carência de recursos oficiais pode introduzir dificuldades para o atendimento às municipalidades nordestinas, frente às pressões que, no mesmo sentido possam ser feitas em outras regiões do País.

Não se descarta, mormente naqueles municípios com imatura organização popular, a necessidade da influência governamental como elemento aglutinador da representação e catalizador das iniciativas direcionadas para a formação da consciência participativa. Nesse ponto, a colaboração que as universidades e centros de pesquisa podem oferecer aos projetos comunitários é da maior importância, não apenas no que tange aos recursos humanos qualificados com que conta, mas, também por representar uma forma a mais de integração de todas as forças da sociedade na busca pelo desenvolvimento da região. Até agora essa colaboração tem sido pontual ou foi muito pouco explorada.

A descentralização da execução dos projetos comunitários que caracterizou o PAPP/APCR pretendeu, entre outros objetivos, permitir a consideração da realidade própria de cada estado nordestino na formulação dos projetos comunitários. As avaliações nas quais se baseou este estudo não permitiram concluir sobre a relevância atribuída à questão no âmbito dos estados. Não foi possível detectar a marca da orientação dos governos estaduais na execução do APCR, ainda que se considere que as características das porções do semi-árido, que integram as unidades estaduais, se aproximam em termos, estágio de desenvolvimento e condições sociais.

A importância da busca de uma identidade estadual está referida à própria estratégia regional, na medida em que é na identificação das diferenciações proporcionadas pela base física, infra-estrutura, mercados e mão-de-obra das diversas porções do Nordeste, que deverá estar assentado o seu desenvolvimento, baseado na contribuição mais eficiente das partes para o crescimento do todo.

A contribuição do APCR via projetos comunitários para viabilizar a convivência do produtor nordestino com as secas foi nula. Os projetos que adquiriram uma relativa sustentabilidade, e que podem configurar experiências exitosas, estruturam-se à margem da ação governamental, inclusive com relação ao problema do meio ambiente regional, embora tenham contado com o aporte de recursos e assistência técnica oficiais.

Há que considerar, ainda, que as experiências já em curso estabeleceram uma diferenciação na realidade nordestina que deve ter rebatimento nas diretrizes regionais. O tipo de ação governamental há que ser distinto, compatível com os níveis de amadurecimento e requisitos de municípios. Isso implica tipificar formas e intensidades de intervenção, respeitando o ritmo e grau de amadurecimento das comunidades, para obter melhor sustentabilidade nas suas ações.

II. INTRODUÇÃO

A. OBJETIVOS E ABRANGÊNCIA DO ESTUDO

No âmbito do conjunto de estudos que constituirão a base do Projeto ÁRIDAS faz-se necessário rever as diversas políticas recentemente implementadas na Região Nordeste, avaliando-as sob nova ótica, qual seja a da sustentabilidade dessas iniciativas. Dentre tais políticas ressaltam aquelas levadas a efeito sob a forma de Projetos Comunitários.

Essas formas de atuação governamental, iniciadas principalmente a partir da década de 80, significaram uma mudança na direção das políticas até então implementadas, uma vez que estabeleceram com clareza sua destinação às camadas de pequenos produtores e comunidades mais carentes do semi-árido nordestino. As preocupações que orientaram a concepção dos Projetos Comunitários vinculavam-se, principalmente, a dois pressupostos básicos:¹

1. Os projetos de grande porte e abrangência, ao contrário do que se concebia na lógica de natureza econômica, não conseguiram melhorar a qualidade de vida das populações mais necessitadas, nem aumentar-lhes as oportunidades de emprego.

¹ Esta parte do estudo está assentada nos Termos de Referência que definiram o escopo e conteúdo do Estudo Básico de Avaliação dos Projetos Comunitários.



2. As formas comunitárias de produção econômica e social complementarizam as políticas regionais voltadas para os grandes projetos produtivos, na medida em que contribuíssem para a organização e conscientização das comunidades, promovendo o desenvolvimento social da região.

Nos últimos dez anos de execução de vários programas sob aquela orientação, já foram realizadas avaliações com o intuito de estabelecer a coerência entre as metas e objetivos propostos, e os efetivos resultados obtidos com a estratégia de projetos comunitários implementada. Ainda que importantes, inclusive pelo fato de haverem introduzido mudanças de rumo em alguns programas, aquelas avaliações não deixaram claros os fatores que determinaram o sucesso e insucesso das experiências, e que condicionaram o seu desempenho e impacto.

Do ponto de vista da estratégia a ser definida pelo Projeto ÁRIDAS é fundamental conhecer os elementos que facilitaram, e também os que dificultaram, o desenvolvimento dos projetos comunitários voltados para a pequena produção e as comunidades de baixa renda.

Assim, é objetivo do presente estudo avaliar os sucessos e insucessos dos diferentes projetos comunitários, implementados no âmbito de programas governamentais para a Região Nordeste, identificando os fatores facilitadores e restritivos de seu desempenho. Essa avaliação deverá ser feita à luz das diferentes dimensões da sustentabilidade que embasam a estratégia do Projeto ÁRIDAS. Importa, portanto, entender quais os fatores de caráter técnico e gerencial, que comprometem a implementação e sustentabilidade daqueles projetos.

Pretende-se que o produto da presente avaliação proporcione informações sobre:

- a) a sustentação/sustentabilidade dos projetos comunitários;
- b) a contribuição dos projetos comunitários para redução da vulnerabilidade do semi-árido às secas;
- c) as tendências dos projetos comunitários em termos de sua condição de sustentabilidade ou insustentabilidade;
- d) o futuro desejável dos projetos comunitários no âmbito das políticas de desenvolvimento para o conjunto regional;
- e) propostas e recomendações tendo em vista a sustentabilidade dos projetos comunitários.

O produto deste estudo contempla assim três níveis distintos de abordagem: a avaliação das experiências direcionadas para o apoio à organização do pequeno produtor, o exame da capacidade das experiências bem sucedidas se manterem no tempo e, por fim, a colocação de idéias que permitam aos projetos comunitários adquirir a sustentabilidade, na perspectiva pretendida pelo Projeto ÁRIDAS.

Dentre os projetos comunitários que configuram aqueles tipos de experiências e cuja avaliação serve aos propósitos deste estudo, serão destacados aqueles concebidos e executados, no bojo do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor – PAPP/Apoio às Pequenas Comunidades Rurais – APCR, do Programa São Vicente e do Programa de Ação Comunitária – PAC/Fundo de Ação Comunitária – FUMAC, este último, vinculado ao PAPP, e ainda em fase de implantação. Desenvolvimento Comunitário – FUNDEC, do Banco do Brasil, e ao Fundo de Apoio às Atividades Sócio-Econômicas do Nordeste – FASE, do Banco do Nordeste do Brasil.

É importante ressaltar que, em função dos objetivos desse estudo, a análise dos Programas se fará ao nível da execução, ou seja, estará centrada nas ações comunitárias por eles promovidas. A abordagem da criação, diretrizes e objetivos que integra o Capítulo III serve como referencial para as análises a serem procedidas nos capítulos seguintes. A avaliação desses e outros Programas, enquanto Políticas Públicas, será objeto de estudo específico, também no âmbito do GT VI do Projeto ÁRIDAS.

O caráter regional deste estudo advém da existência de elementos comuns nos diversos projetos comunitários executados nos diferentes estados do Nordeste. As especificidades de cada um deles, eventualmente destacada, é tomada como indicativo para a generalização das avaliações, não suprimindo a indispensável abordagem das características próprias da execução em cada Estado, objeto de relatórios estaduais.

A abrangência do estudo, por força dos objetivos principais do ÁRIDAS e das experiências avaliadas, estará centrada no semi-árido do Nordeste. O contingente populacional aí residente e mais vulnerável aos efeitos da variabilidade climática correspondia, em 1991, a cerca de 35,4% dos habitantes da Região Nordeste. É para essa faixa da população, cujas condições de pobreza são agudizadas por problemas estruturais vinculados à fragilidade da base econômica, que se destinam os programas governamentais empreendidos na forma de projetos comunitários.

B. CONCEITOS BÁSICOS

As experiências governamentais objeto do presente estudo têm características especiais já explicitadas na Introdução, e estiveram vinculadas na sua concepção a idéias que vicejaram em um dado momento nacional, cuja dimensão ultrapassa o âmbito daquelas experiências. Assim, certas expressões por seu largo e, por vezes, descuidado uso, estão sujeitas a diferentes interpretações, seja quanto ao seu real sentido, seja quanto à sua abrangência. Nada mais necessário, portanto, que conceituar previamente as expressões mais freqüentes no contexto deste estudo, da maneira como devem ser aqui entendidas, não obstante existirem outras acepções para essas palavras.



Além disso, a explicitação dos conceitos definirá, em muitos casos, sua relação com os elementos condicionantes de sucesso e insucesso das iniciativas, objetivo básico deste estudo.

Projetos Comunitários – Projetos de pequeno porte e de caráter local, voltados para o fomento a associações e grupos de baixa renda, tanto de atividade econômica e produtiva, quanto projetos de infra-estrutura e de apoio à organização da comunidades. Os **projetos comunitários** são governamentais no sentido de que estão vinculados a Programas Federais, Regionais ou Estaduais: têm financiamento oficial (com reembolso ou a fundo perdido) e, mesmo quando executados em parceria com instituições não-oficiais, estão sujeitos às normas de operação do programa, com supervisão e coordenação de órgãos governamentais.

A par dessa definição é preciso entender, ainda, que cada programa supõe diferentes tipologias para esses projetos, em função de objetivos ou formas de financiamento. Essas diferenciações serão explicitadas na caracterização geral do programa.

Projetos da Comunidade – Essa expressão será usada para identificar aquelas iniciativas concebidas, realizadas e geridas **espontaneamente** pela comunidade. Podem eventualmente contar com financiamento oficial, de organizações não-governamentais, de entidades religiosas ou de agências externas, mas sua origem está na comunidade. São, assim, inteiramente desvinculadas das normas e formas de operação dos projetos comunitários. Embora em alguns casos seja uma tarefa difícil, é preciso distinguir esse tipo de experiência, afim de melhor cotejá-la com a dos **projetos comunitários**.

Iniciativas Não-Governamentais – São os projetos concebidos pelas organizações não-governamentais, entidades religiosas e outras organizações não-oficiais, particularmente ou em conjunto com as comunidades. Tais iniciativas podem ter financiamento oficial mas, em geral, são sustentadas por entidades mantenedoras do exterior. Nesse tipo de projeto ressalta o papel da ONG ou da entidade religiosa (Igreja Católica, principalmente), como desencadeadora do processo de elaboração, viabilização do financiamento e assistência na execução.

Conselhos/Localidade/Município – Para os efeitos deste estudo serão utilizados os termos **localidade** e **comunidade**, no sentido espacial, como sinônimos. Elas constituem conjuntos de população rural, residentes, portanto, fora da sede do município, e não necessariamente identificadas com a divisão oficial de distrito. O IBGE considera como urbana a população residente nas sedes dos distritos. Essa definição não parece muito ajustada às características dos aglomerados populacionais dos distritos nordestinos, mais perfeitamente enquadrados na condição de comunidades. O **Município** será sempre entendido como unidade federativa, com delimitação própria e oficial.



Em geral, as ações comunitárias são desenvolvidas nas comunidades e nas sedes dos municípios. No caso de serem analisados projetos que abrangem todo o espaço municipal será feito o necessário esclarecimento.

C. CONSIDERAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA ADOTADA

A estratégia do Projeto ÁRIDAS se fundamenta na construção de um desenvolvimento sustentável para o Nordeste brasileiro. Nessa perspectiva define-se desenvolvimento sustentável como “o processo de mudança e elevação das oportunidades sociais que compatibiliza no tempo e no espaço a eficiência (crescimento) econômica, a conservação e os recursos naturais e a equidade social. Deste ponto de vista, deve mostrar plena capacidade de permanência no tempo e continuidade do processo econômico, dos estoques e qualidade dos recursos naturais e ambientais, das relações de solidariedade e identidade sócio-cultural e das estruturas democráticas (político-institucionais).”²

Neste ponto, há que considerar a questão do relativismo da sustentabilidade. Entendendo a sustentabilidade global como cenário desejável e a condição de insustentabilidade do modelo atual de desenvolvimento, há que considerar, na avaliação dos projetos comunitários a **sustentabilidade relativa ou parcial**. Implica reconhecer a relatividade de sucessos, e, por conseguinte, de insucessos, até porque, na sua concepção e estratégia de execução, os programas governamentais não tiveram como referência o paradigma da sustentabilidade global.

A análise a ser empreendida neste estudo tomará por base essa perspectiva, e orientar-se-á para a confirmação de alguns pressupostos:

1. As ações de caráter local desenvolvidas nos projetos comunitários devem estar articuladas com uma estratégia regional voltada para a transformação da sociedade nordestina.
2. A organização de grupos de pequenos produtores nos projetos comunitários deve direcionar-se para o fortalecimento da participação democrática e dos diferentes níveis de decisão.
3. Os projetos comunitários devem ser concebidos de maneira a levar em conta as potencialidades locais e as condições econômicas do contexto que garantam sua viabilidade e continuidade, independentemente do apoio governamental.
4. Os projetos comunitários devem constituir parte de um plano de desenvolvimento municipal que resulte na melhora da qualidade de vida da população e na promoção do desenvolvimento local.
5. Os projetos comunitários devem considerar as limitações e a disponibilidade da base física, orientando suas ações para o uso racional e a conservação dos recursos de solo e água.

² Projeto de Desenvolvimento Municipal – Projeto ÁRIDAS. Versão Preliminar. Recife, agosto, 1994.



6. Os projetos comunitários devem prever, desde a sua concepção até a execução, a incorporação de tecnologia adequada às condições locais, de maneira a constituir elemento de reforço à utilização racional dos recursos e à viabilidade efetiva das atividades.

Para o alcance dos objetivos deste trabalho joga papel essencial a metodologia a ser adotada. A perspectiva da avaliação pretendida, implica a conjugação harmônica de dados secundários e, também, a análise de pesquisas de campo e entrevistas, além de um rastreamento de informações sócio-econômicas, político-institucionais, ambientais, financeiras, técnicas e gerenciais disponíveis. Para tanto os seguintes passos foram observados:

- 1^o) A partir das diretrizes colocadas nos Termos de Referência do Estudo foram selecionados Variáveis, Indicadores e Parâmetros segundo critérios de análise para balizar o rumo da avaliação. Esses critérios foram previamente definidos nos Termos de Referência e incluem **critérios condicionantes do contexto** (políticos, econômicos e institucionais), **critérios de sustentabilidade** (capazes de demonstrar a capacidade de permanência dos projetos em múltiplas dimensões) e **critérios de consistência** (referentes à relação dos projetos com políticas e programas regionais e nacionais).³

Os critérios analíticos da **sustentabilidade** apresentam uma grande diferença em relação aos dos **condicionantes do contexto**. Essa diferença está localizada nas transformações positivas ou negativas ocorridas em decorrência da implementação de um projeto. Ou, sob outro ângulo, da capacidade dos atores em saber usar as condicionantes positivas ou de sua incapacidade em superar as negativas.

A avaliação da capacidade dos atores não pode, além disso, prescindir do componente **tempo**. Daí advêm dois problemas. O primeiro refere-se ao risco de se confundir essa **avaliação da capacidade de sustentação** com a avaliação tradicional de projetos, realizada segundo a metodologia de comparação de metas programadas com metas cumpridas (ou não) e de objetivos programados com objetivos alcançados (ou não). O segundo problema tem a ver com a necessidade de – na avaliação em curso, ter-se que projetar tendências, principalmente para o caso de variáveis econômicas, de forma a obter indícios concretos sobre a sustentação do projeto. Problemas como os de esgotamento de recursos naturais, de mercado ou de corte de recursos financeiros, até então disponíveis, constituem bons exemplos.

Necessário se faz esclarecer que as variáveis, indicadores e parâmetros constituem muito mais um referencial de análise do que uma linha rígida de mensuração, a ser buscada a qualquer custo. O universo da avaliação de

³ Uma exposição detalhada dessas questões consta do Plano de Trabalho dos Estudos de Avaliação, de Âmbito Regional e Estadual – Projeto ÁRIDAS. Grupo VI – Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão: Avaliação de Políticas e Programas Prioritários de Desenvolvimento do Semi-Árido. Brasília, 1994. mimeo.

projetos comunitários, fora das formas tradicionais de aferição da eficiência e do mero cumprimento de metas, implica o trato com elementos dificilmente disponíveis em termos numéricos. Ainda assim, são preciosos não somente para sistematização da análise, como também a criação de uma tipologia dos fatores determinantes dos sucessos e insucessos dos projetos comunitários.

- 2º) Levantamento bibliográfico dos estudos, pesquisas, avaliações e documentação básica, inclusive manuais de operação dos programas a serem estudados. A par disso, tornou-se ainda necessário recorrer a textos sobre matérias correlatas, de caráter mais teórico, afim de subsidiar a análise das condições político-sociais do país, no contexto da execução daqueles programas.
- 3º) Os Estudos do GT VI do Projeto ÁRIDAS, foram executados em duas dimensões: a **dimensão estadual**, a cargo de consultores dos estados nordestinos, e a **dimensão regional**, na qual não apenas se identificam os pontos comuns da execução dos programas para o Nordeste mas, igualmente, sua relação com a política regional. A interação entre os consultores responsáveis pelos trabalhos desenvolvidos nos dois níveis foi parte da própria metodologia proposta. Além de três reuniões gerais, foram promovidas a troca de correspondências e reuniões em vários estados, entre os participantes da equipe regional e das equipes locais.
- 4º) A partir dos resultados das pesquisas de campo realizadas pelas equipes estaduais foi realizado o cotejo das diversas situações detectadas e as conclusões daí advindas. A síntese dessa visão local, complementada com as dos estudos e avaliações existentes, permitiram a elaboração de uma tipologia dos fatores determinantes do sucesso e insucesso dos Projetos Comunitários, à luz dos critérios já referidos.

Fundamental para essa etapa do estudo foi a contribuição oferecida pelos técnicos, membros da sociedade e estudiosos com os quais foram realizadas entrevistas. Eles emprestaram uma visão crítica de óticas diversas para o tema, esclarecendo pontos obscuros e acrescentando novos elementos à análise.

III. O CONTEXTO DOS PROJETOS COMUNITÁRIOS

A. ANTECEDENTES

As políticas governamentais voltadas para o desenvolvimento do Nordeste até o final dos anos 50 estiveram fortemente vinculadas ao problema das secas que periodicamente desorganizam a economia regional, por si só frágil e incapaz de superar as limitações do meio físico.



Não cabe aqui, e neste momento, discutir as questões básicas que, na região, engendram e perpetuam aquelas condições de atraso. Igualmente não se coloca, no âmbito deste estudo, a análise de todas as políticas públicas que sucessiva e espasmodicamente, têm tentado, sem grandes sucessos, introduzir modificações no quadro social e econômico da região. É certo que, a partir da formulação estratégica do GTDN e de outros programas posteriores, o Nordeste integrou-se à economia nacional e acusou crescimento significativo de seu produto interno. Tal crescimento, no entanto, se fez de maneira desigual. Largos espaços da região permanecem marginalizados, e desta forma, além de constituírem em si um grave problema, limitam o desenvolvimento das áreas mais prósperas.

O esgotamento da estratégia levada a efeito pelo GTDN e as modificações desde então ocorridas no contexto nacional impõem a necessidade de conceber uma nova estratégia para o desenvolvimento do Nordeste. Para tanto, cabe apreender as lições advindas dos diversos programas governamentais empreendidos no período, entre os quais aqueles dirigidos ao pequeno produtor rural, a partir dos anos 80, cuja avaliação constitui objeto do presente trabalho.

Ainda assim não pode se perder de vista o contexto da política social do país, uma vez que os programas governamentais para o Nordeste com base em projetos comunitários e o contexto da execução daquelas políticas estão profundamente relacionados.

As políticas dirigidas à Região Nordeste, de certa forma reproduzem a forma de ação devida à política social do país como um todo, e o modelo de *welfare state* adotado. Esse modelo, por outro lado, segue, prioritariamente a relação renda-contribuição, reproduzindo o sistema de desigualdades preexistentes na sociedade.⁴

Isso é particularmente verdade ao se compararem os resultados das iniciativas governamentais assistenciais, e aqueles programas voltados para a população carente do semi-árido nordestino. Esses programas são descontínuos, e tenderam sempre a serem assenhoreados por grupos dominantes, tornando-se clientelistas e mantendo a estrutura de poder, a miséria e ausência de perspectivas das populações, a quem deveriam, por princípio, beneficiar.

O desenvolvimento da política de *welfare state* no Brasil, refletida nos programas governamentais, no entender de Sônia Draibe foi fortemente influenciada por distorções estruturais, implicando os seguintes efeitos:⁵

⁴ A análise aqui procedida sobre a relação entre as políticas sociais no país e os programas de desenvolvimento do Nordeste, iniciados na década passada, está baseada no artigo de Sônia Miriam Draibe – As Políticas Sociais Brasileiras: diagnóstico e perspectivas, integrante da publicação “Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas.” Vol. 4. Políticas Sociais e Organização do Trabalho. IPEA/IPLAN – Brasília, 1990.

⁵ DRAIBE, Sônia Miriam - As Políticas Sociais Brasileiras: diagnóstico e perspectivas. Op. Cit. Pág. 15.

- ineficiência e ineficácia dos programas;
- superposições (de competências, de órgãos, de objetivos, etc.);
- desvios de alvo nos programas sociais dirigidos às camadas mais necessitadas;
- forma estanque de tratar as carências, fragmentando a demanda e pulverizando recursos humanos, financeiros e institucionais;
- demora exagerada na aplicação dos recursos e na alocação, com alto grau de perda, além de absorção em atividades-meio, antes da aplicação efetiva no objetivo final;
- distanciamento entre formuladores e executores de políticas e seus beneficiários;
- ausência de mecanismos de controle e avaliação eficazes não permitindo correções ágeis de deficiências ou inibição do uso clientelístico e fraudulento de recursos;
- grau exagerado de instabilidade e descontinuidade; e,
- peso desproporcional dos interesses burocráticos, corporativos e privados, nas definições e dinâmica de funcionamento da máquina do Estado.

O quadro de distorções acima sintetizado assemelha-se em muitos pontos ao que se observa na administração de programas governamentais no Nordeste, apontados em diversos estudos e avaliações procedidas sobre o assunto. Em que medida os programas implementados por intermédio de projetos comunitários se ressentem dos mesmos desvios e quais as formas de superá-los? Essas distorções estão relacionadas com a concepção e estruturação dos programas ou ocorrem no nível da execução propriamente dita? São tipos de questões que devem ser objeto de reflexão, pela importância de seu equacionamento na implementação de uma nova estratégia de desenvolvimento para a região Nordeste.

Sem perder de vista o enfoque global das políticas sociais no Brasil cabe agora examinar, com maior detalhe, a gênese dos chamados projetos comunitários, ou seja, voltar às bases da chamada estratégia do desenvolvimento da comunidade.

A estratégia de desenvolvimento comunitário, inspirada na sociologia funcionalista norte-americana, tem sido aplicada na América Latina desde a década de 50. A abordagem intervencionista dessa estratégia voltava-se para ações localizadas e pontuais, destinadas a atender a necessidades imediatistas da população. A participação popular, além de restrita, na maior parte das vezes consistia na pura legitimação das decisões superiores, as quais favoreciam a manutenção do poder das elites conservadoras.

A partir dos anos 80, um conjunto de fatores atuaram no sentido de introduzir modificações no campo das políticas sociais brasileiras, refletindo-se na concepção dos programas de desenvolvimento de comunidade.





“Um primeiro movimento de alteração se dá ao nível de governos estaduais e municipais. Face aos desastrosos efeitos da hiper-centralização, da fragmentação, das superposições de programas e clientelas, mas também frente às mais fortes pressões e demandas sociais sofridas nos anos 1983 e 1984 – pela crise, desemprego e inclusive omissão do Governo Federal – tais governos, particularmente os de oposição, eleitos em 1982, começam a pôr em prática algumas medidas no campo social na sua maioria marcadas pelas seguintes características: busca de alternativas de baixo custo; concepções descentralizadas de decisão e gestão de programas sociais; elevação do grau de participação popular, inclusive na produção de bens e serviços e, finalmente, tentativas de integração de ações sociais face a clientelas específicas (menores, favelados, desempregados, etc.)”⁶

No momento em que se iniciou o governo da Nova República foi possível identificar a disseminação daquelas tendências de mudanças. A estratégia do governo passa a considerar fortemente a “dívida social” e definir seus programas tendo em vista a indispensável porém insuficiente ação emergencial e programas de cunho mais permanente. A avaliação dessas iniciativas é, no entanto, decepcionante. Em alguns programas, principalmente a partir de 1986, além da persistência das deficiências costumeiras, exacerbaram-se o assistencialismo e o clientelismo eleitoreiro.

A Constituição promulgada em 1988 avançou significativamente na definição de um padrão universalista/distributivo na política social. No entanto, em uma sociedade desigual a busca da igualdade significa empreender ações de caráter compensatório, seletivo, privilegiando regiões e grupos mais carentes. É, ainda assim, uma política de resultados parciais que não chega a promover uma mudança efetiva nos elementos estruturais da realidade.

Diante desse desafio, considere-se, em primeiro lugar, que a simples consciência do problema de formulação de uma nova estratégia é um ponto de partida de considerável importância para o equacionamento da questão. Em segundo lugar, a organização da sociedade civil vem constituindo elemento de pressão e parceria para as ações oficiais. E, finalmente, que algumas inovações se fazem sentir, e que devem ser analisadas e consideradas na perspectiva daquela formulação de estratégias políticas, de forma a que sirvam a uma real correção dos desvios até hoje presentes na condução de programas governamentais.

A partir da análise efetuada por Sônia Draibe quanto à “tendências inovadoras” identificadas, cabe destacar duas delas, que dizem respeito, mais de perto, ao tema objeto deste estudo:

- a) Político-Institucional – Generaliza-se a tendência à descentralização das ações oficiais para “o local”, para “o municipal”. Intenta-se com

⁶ DRAIBE, Sônia Miriam. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnóstico e perspectivas. Op. Cit. Pág. 26.



isso obter uma maior aproximação entre decisões, demanda e demandantes. Cabe lembrar, no entanto, que descentralizar não significa necessariamente democratizar. No quadro de imaturidade política ainda vigente no Nordeste, por exemplo, pode-se abrir espaço para novas formas de autoritarismo e perpetuação de desigualdades e privilégios.

- b) Social – Há uma sensível elevação do grau de participação popular, visível na proliferação de conselhos, associações e comitês. É essencial, nesse aspecto, registrar a importância da legitimidade dessas associações, seja em termos de objetivos comuns a todos os participantes, seja quanto à necessidade de refletirem uma real consciência de cidadania.

B. O PAPP/APCR

1. Criação e Objetivos

O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP foi criado em abril de 1984, como parte do Projeto Nordeste. Essa iniciativa consubstanciou a unificação para o Nordeste dos programas de desenvolvimento regional, tendência que se esboçava desde 1979, com o estabelecimento da coordenação do Ministério do Interior, para os programas regionais de desenvolvimento.

A abordagem multissetorial inaugurada com o POLONORDESTE respondeu aos graves problemas emergentes da grande seca de 1970, e contaram com o apoio do Banco Mundial, cuja preocupação à época estava voltada para estratégias de desenvolvimento rural integradas (PDRIs), que considerassem simultaneamente os vários setores da produção agropecuária.

Dificuldades crescente na implementação daqueles projetos motivaram um esforço no sentido de formular um programa de maior abrangência, e que aproveitasse as lições do POLONORDESTE. Segundo avaliações do Banco Mundial, ratificadas por técnicos e pesquisadores, os projetos de infra-estrutura, no âmbito do POLONORDESTE foram os que tiveram melhor desempenho, enquanto aqueles referentes à pesquisa e extensão rural não lograram atingir as metas pretendidas, ainda que contassem com grande parte dos recursos do programa. A necessidade de procurar novas alternativas ao desenvolvimento rural do Nordeste fez-se mais premente em razão da seca de 1979/83, que novamente pôs a nu a fragilidade da economia do semi-árido.

Nesse contexto foi concebido o Projeto Nordeste, do qual o PAPP é um dos componentes principais. O PAPP tinha como objetivo geral a erradicação da pobreza no Nordeste, pela via do aumento da produção e da produtividade dos pequenos produtores. Os objetivos específicos voltavam-se para o



aumento da eficiência e da eficácia das ações do governo no Nordeste rural e o fortalecimento dessas ações, para transformar a realidade de pobreza ainda vigente.

Atentando para as dificuldades de implementação de um programa mutissetorial, o PAPP foi estruturado com menor número de componentes, abrangendo as seguintes áreas de atividades:⁷

- a. Desenvolvimento de Recursos Hídricos. Área destinada a projetos de construção de sistemas de irrigação, construção de sistemas de abastecimento d'água simplificados, apoio institucional das agências estaduais.
- b. Pesquisa Agrícola. Atividade dirigida à geração de tecnologias simplificadas para aumentar a resistência da agricultura à seca, produção de sementes de alimentos básicos e extensão rural.
- c. Crédito Agrícola. Componente orientado para investimentos na agricultura e pecuária.
- d. Serviços de Comercialização. Área destinada ao treinamento em sistemas de informação de mercado; e
- e. Apoio a Pequenas Comunidades Rurais – APCR. Componente destinado a promover o fortalecimento de organizações de pequenos produtores, além de apoiar pequenos projetos produtivos e de infraestrutura de interesse para as comunidades rurais.

O PAPP abrange os 10 estados do Nordeste. No entanto, a sua implementação se fez de forma lenta: tanto é que a maioria dos estados somente iniciou as atividades em 1987, dois anos depois da criação do programa. A característica da descentralização da execução era parte da estratégia do PAPP. Entendia-se que a integração entre a SUDENE, como coordenadora, os Governos Estaduais, como executores, deveria ser reforçada, além de aperfeiçoada a capacidade institucional dos diversos integrantes.

Fazia ainda parte da estratégia definida para o Programa a redução dos dispêndios com atividades-meio, a eliminação da concorrência entre programas e o planejamento participativo. Esse último enfoque vincula-se particularmente ao APCR, componente cujo objetivo geral era “atuar em questões ligadas à realidade sócio-econômica e cultural das comunidades dos pequenos produtores rurais, de acordo com suas demandas e interesses, com o objetivo de apoiar sua organização formal e informal, para que a prática de participação se fizesse em bases permanentes e auto-sustentáveis.”⁸

⁷ Centro Josué de Castro – Avaliação do APCR e do Programa São Vicente. Versão Preliminar. Recife, 1993. mimeo. Trata-se de Relatório de Pesquisa contratada pelo Banco Mundial ao Centro Josué de Castro, em 1992.

⁸ HOLANDA, Nilson e REIS, Zenon – Uma Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil. Relatório-Síntese de Projeto de Pesquisa patrocinado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A para Avaliação das Políticas e Programas de Desenvolvimento Regional do Brasil. Brasília, 1990, mimeo. A avaliação do APCR foi feita por Domingos Antônio Campagnolo, em novembro de 1989.

Para o alcance desses propósitos foram concebidas três linhas de ação para o APCR:

- 1ª) Mobilização e capacitação das comunidades rurais, envolvendo ações de motivação e organização de grupos de pequenos produtores, além do apoio a sindicatos, cooperativas de pequenos produtores e outras organizações formais das comunidades.
- 2ª) Criação de oportunidades de emprego em atividades agrícolas e não-agrícolas, de interesse das comunidades e gerenciadas pelas associações locais. Implicava o apoio para a instalação de unidades de processamento e beneficiamento de matérias primas locais, para a criação de animais e atividades extrativas.
- 3ª) Aquisição/Construção de equipamentos de uso comunitário (galpões para armazenar a produção, pequenos sistemas de eletrificação rural, recuperação de estradas vicinais, etc.). Com exceção daqueles de competência do poder público.

2. Estrutura do PAPP/APCR

Na linha da estratégia estabelecida para o PAPP/APCR, a descentralização da execução, conforme mencionado acima, era uma característica derivada da ênfase na ação participativa, e da necessidade de concentrar os recursos nas atividades-fim, acompanhando as especificidades das demandas das comunidades rurais.

Assim, a estrutura administrativa do APCR envolvia três níveis de ação: à SUDENE competia coordenar as ações do subprograma, estabelecendo as diretrizes operacionais, supervisionar e avaliar o andamento dos projetos; aos **Estados**, através de **Unidades Técnicas (UTs)**, caberia assessorar as comunidades, aprovar os projetos, celebrar os convênios ou contratos e repassar os recursos às associações; aos **Comitês Municipais** estava afeta a seleção e aprovação dos projetos e seu encaminhamento à Coordenação Estadual e, às **Comunidades**, além da elaboração das propostas, corresponderia a execução e o gerenciamento dos recursos.

O financiamento dos projetos comunitários do APCR era constituído de recursos a fundo perdido, reunidos no Fundo de Apoio Comunitário – FAC, administrado pela Coordenação Estadual. Os financiamentos estavam subordinados a alguns critérios básicos, refletindo as diretrizes de ação do subprograma, e referentes à escala dos projetos e tipos de atividades, entre outras exigências. Vale detalhar um pouco mais essas condições, que determinaram muitas vezes o desempenho dos projetos comunitários.

1. Os financiamentos eram destinados a comunidades de até 5.000 habitantes, e vinculavam-se necessariamente a associações



comunitárias, que deveriam estar formalmente constituídas para efeito de gerenciamento dos recursos.

2. As diretrizes do APCR estabeleciam que a aplicação dos recursos deveria estar relacionada com o apoio a atividades produtivas. Além dessa orientação geral, a distribuição dos recursos seria feita de forma a destinar 50% para projetos que proporcionassem a criação de oportunidades de emprego; 25% para projetos de construção de equipamentos comunitários; 25% para projetos de capacitação, mobilização e organização dos pequenos produtores.

Estabelecia-se, assim, no APCR, uma cadeia de instâncias e competências para o planejamento da ação, a aprovação dos projetos, o financiamento e liberação dos recursos, o gerenciamento das atividades e a prestação de contas. De acordo com a realidade das comunidades a serem beneficiadas e as próprias limitações da estrutura administrativa estadual, as ações do subprograma sofriam adaptações. Assim, por exemplo, na ausência de um Comitê Municipal, o encaminhamento dos projetos seria procedido pela FETAG (para os sindicatos), pela OCE (para as cooperativas), e pelo Agente Comunitário no caso de inexistência dessas outras organizações.

Na linha de execução do APCR, portanto, estavam presentes vários atores, com funções pouco claras no que diz respeito ao seu papel de mobilizador e organizador das comunidades, substituindo por vezes as associações na definição, elaboração e aprovação dos projetos a serem submetidos à instância estadual.

Nesse sentido, o assessoramento é um ponto crítico. As atividades incluídas no APCR se faziam tanto na frente de projetos produtivos como na linha da mobilização/organização da comunidade. A indispensável complementaridade dessas ações, junto à insuficiência de recursos humanos treinados para assumi-las, implicava a necessidade de ajustes. O **agente comunitário**, elemento propulsor das demandas comunitárias, na maioria das vezes foi designado pelos órgãos governamentais que integravam o PAPP. Além disso, por exigência do programa, “havia uma coincidência entre as áreas de assistência técnica da EMATER e as comunidades que prioritariamente poderiam vir a ser beneficiadas”.⁹

Essas condições abriram espaços para uma intensa diversificação das formas de condução dos projetos e, principalmente, para diferenciações no nível de envolvimento e comprometimento da comunidade. A análise detalhada desses aspectos, bem como das condições de implementação dos projetos, no entanto, é objeto da avaliação dos projetos comunitários do Capítulo III.

⁹ Centro Josué de Castro – Avaliação do APCR e do Programa São Vicente. Op. Cit. Pág. 27.

3. Modificações introduzidas no PAPP/APCR

Conforme destacado anteriormente, a implantação do PAPP/APCR se deu de forma lenta e irregular nos diversos estados da região. Ainda assim, já em 1988, a Coordenação do Programa na SUDENE detectava algumas dificuldades que mereceriam ajustes, finalmente executados entre 1990 e 1992.

A preocupação com a maior eficácia dos projetos produtivos presidiu essas alterações do programa. Passou-se a atribuir uma maior prioridade aos projetos para pequenos produtores que detivessem a posse ou uso da terra, e ao financiamento de atividades produtivas. Em decorrência, foi estabelecida uma nova orientação para a escolha das áreas, priorizando aquelas “que apresentem potencial produtivo e que tenham concentração de pequenos produtores do público-meta do PAPP.”¹⁰

A redefinição das áreas de atuação do PAPP esteve também relacionada com a escala do projeto. Recomendava-se, aos estados substituir os pequenos projetos dispersos por um conjunto de atividades do APCR, particularmente nas áreas de PAI - Projetos de Ação Integrada.

Complementarmente, ganharam importância os aspectos referentes à gestão dos recursos pelas organizações de trabalhadores e à capacidade de retorno dos projetos financiados, o que equivale, na prática, ao reforço da necessidade de sua sustentabilidade. O APCR passou a atuar em duas linhas de ação:

- a. **Com recursos a fundo perdido**, correspondendo ao tipo de projeto mais voltado à mobilização, organização, capacitação e participação dos pequenos produtores, denominados “associativos e/ou comunitários”. Incluiria, ainda, os projetos de implantação e operação de equipamentos públicos comunitários. Essa linha de atuação absorveria até 35% dos recursos do componente, após dedução de 5% para a administração.
- b. **Com retorno dos investimentos**, apoiando o fomento às atividades produtivas. Nesse tipo de atuação caberiam os projetos produtivos de caráter associativo e aqueles voltados para a produção agropecuária.

A modificação atingiu ainda a linha da administração dos projetos produtivos, cabendo à SUDENE, junto com a comunidade, a escolha do órgão co-gestor do projeto, que apoiaria a comunidade até que esta assumisse sozinha a condução do empreendimento.

¹⁰ Cf. SUDENE. Proposta para reformulação do PAPP. Documento para discussão. Recife, SUDENE, fev., 1991, pág. 3. mimeo. (Documento elaborado com a colaboração do Banco Mundial, distribuído no Seminário sobre Elaboração e Gestão de Projetos no âmbito do PAPP, realizado no período de 04 a 08 de fevereiro de 1991, na cidade do Recife.)





É bastante provável que essas alterações no PAPP/APCR não tenham chegado a um nível de maturação que permitisse avaliar sua validade. Já no ano de 1992, o Banco Mundial verificou que, após cinco dos oito anos de duração dos acordos de empréstimos firmados com os estados, apenas cerca de 30% dos recursos haviam sido liberados. Tal situação comprometia o programa e a própria participação do BIRD.

Desencadearam-se então uma série de ações por iniciativa do Banco Mundial, fortemente apoiadas pelo Governo Federal, direcionadas para a minimização da influência e coordenação da SUDENE. Estimulou-se a relação direta entre a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), em Brasília e os Estados e Municípios, além de significativo aumento da responsabilidade das comunidades beneficiadas na preparação, participação, financiamento e implementação do PAPP. Essas novas orientações foram consubstanciadas na criação de dois novos subprojetos para o APCR: o Programa de Apoio Comunitário – PAC e o Fundo de Apoio Comunitário – FUMAC, cujos objetivos e sistemática de execução estarão detalhados na Seção D deste Capítulo.

C. O PROGRAMA SÃO VICENTE

1. Criação e Objetivos

A criação do Programa São Vicente esteve relacionada com o contexto político do país, à época em que se iniciava a chamada Nova República. As razões referidas formalmente dão conta de uma forte pressão dos bispos do Nordeste, junto ao Presidente da República, José Sarney, para a criação de um programa que apoiasse mais efetivamente os pequenos produtores rurais, sem acesso a crédito e outros financiamentos oficiais. Existem versões outras que falam da necessidade de reforço da posição política do então Superintendente da SUDENE, José Reynaldo Tavares, complementada com a necessidade de desvincular o órgão dos ditames e da excessiva influência do Banco Mundial, exercida através do PAPP.

É possível que em todas as explicações haja componentes verdadeiros! O Programa de Apoio à Organização dos Pequenos Produtores Rurais do Nordeste, conhecido como Programa São Vicente, resultou de uma ampla discussão entre a SUDENE, Sindicatos de Trabalhadores Rurais e setores da Igreja Católica, e reflete as experiências das Comunidades Eclesiais de Base, de grande penetração no interior do Nordeste, principalmente na época das secas.

O Programa São Vicente foi criado oficialmente em janeiro de 1986, pelo Decreto nº 92.320, com recursos oriundos do PIN/PROTERRA, do FINSOCIAL, de Operações de Crédito do Tesouro Nacional e com recursos próprios da SUDENE.



Os objetivos do São Vicente foram definidos conforme segue:

- a) “Fortalecer e ampliar as organizações dos pequenos produtores rurais.
- b) Estimular investimentos nas necessidades básicas das organizações dos pequenos produtores rurais.
- c) Prestar assistência financeira à produção, beneficiamento, industrialização e comercialização de bens oriundos das atividades agropecuárias e da pesca, extrativas e artesanais.
- d) Investir nas necessidades básicas de apoio coletivo.”¹¹

Com esses objetivos, o São Vicente pretendia combater a pobreza das áreas rurais nordestinas, com a diminuição da carência alimentar, o estímulo de práticas racionais da agricultura com geração de excedentes comercializáveis. Permeava ainda a filosofia do Programa, o apoio efetivo à atividade associativa das comunidades rurais.

2. Estrutura do Programa São Vicente

Ficam claras as semelhanças existentes entre os objetivos do APCR e os São Vicente. É provável, por outro lado, que as maiores diferenças residissem na estruturação dos programas e na sua forma de gestão. Como efeito, o Programa São Vicente estava estruturado em apenas dois níveis: a coordenação, exercida pela SUDENE, através de um Conselho de Administração e de quatro grupos técnicos, e a execução, a cargo das Comissões Comunitárias.

O Conselho de Administração do São Vicente era inovador na sua composição e nas regras de seu funcionamento. Integravam-no representantes de Organizações Governamentais e Não-Governamentais, concentrando as funções de aprovação ou rejeição dos projetos comunitários, liberação dos recursos, e articulação com entidades oficiais para prestação de assistência técnica. A igualdade das tendências e interesses no Conselho de Administração era garantida pela participação igualitária de seus membros e pelas decisões tomadas pela maioria simples dos votos. Os membros do conselho eram escolhidos pelos titulares das organizações a que pertenciam, e detinham mandato anual renovável.

A composição do Conselho de Administração tinha seu rebatimento nas Comissões Comunitárias, pois delas faziam parte, além dos representantes locais, um representante de cada uma das organizações que detinham assento no conselho de nível regional.

O programa abrangia os 10 estados da Região Nordeste, cobrindo uma área com mais de 1.500 municípios. Era exigência básica do programa que o

¹¹ Centro Josué de Castro. Op. Cit. Pág. 13.



produtor demandante fosse associado a cooperativas, sindicatos ou organizações locais. Em caso de ausência, no município de associações formais, seriam aceitos produtores rurais reunidos em grupos informais de no mínimo 10 famílias.

De acordo com seus objetivos o São Vicente, desde a sua criação, estabeleceu normas claras para o uso e administração dos recursos liberados, os quais deveriam constituir um Fundo Comunitário, a ser gerido pelo Conselho Comunitário.

As normas de aplicação era rígidas. Havia tetos e limites a serem obedecidos na liberação dos recursos,¹² bem como a relação dos tipos de investimentos, com as respectivas características, que seriam aceitos para financiamento. A divulgação do programa e a capacitação das comissões comunitárias para a sua execução estava prevista em encontros sub-regionais. Entre 1986 e 1989 foram realizados 40 encontros envolvendo todos os estados do Nordeste e quase todas as 664 comissões em funcionamento à época.

A abrangência do Programa São Vicente, aliada à agilidade de sua estrutura de funcionamento concorreram para um desenvolvimento acima da capacidade de assistência técnica e dos recursos financeiros disponíveis. O montante de recursos que no primeiro ano de execução - 1986 - ascendeu a NCR\$ 98.237,6, não passou de NCR\$ 20.504,6 no período de janeiro de 1989 a janeiro de 1990. O fluxo de liberação dos recursos, além disso, não acompanhou o ritmo de aprovação dos projetos, resultando a impossibilidade de cumprimento dos cronogramas e, por conseguinte, das ações programadas.

D. O PAC/FUMAC

1. Criação e Objetivos

O Programa de Apoio Comunitário - PAC e o Fundo Municipal de Apoio Comunitário - FUMAC resultaram de alterações substanciais no PAPP. Na realidade o novo PAPP passou a ser constituído por dois conjuntos de atividades:

- a. Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (Projetos Comunitários). Nessa atividade, além dos subprojetos produtivos oriundos da reformulação empreendida entre 1990 e 1991, integram o componente o PAC e o FUMAC.
- b. Administração do Projeto e Aperfeiçoamento Institucional. Inclui as atividades de administração do projeto pela Unidade Técnica, treinamento para o pessoal das unidades e outras agências executoras e assistência técnica para pessoas e entidades envolvidas na implementação do PAC e do FUMAC.

¹² Sobre os limites e tetos por projeto ver: Centro Josué de Castro - Avaliação do APCR e do Programa São Vicente. Op. Cit. Pág. 20.

O PAC mantém o estímulo às Associações Comunitárias na medida em que se destina a financiar projetos a fundo perdido, de caráter produtivo, de infra-estrutura e de serviços sociais, apresentados por essas associações. O FUMAC, por seu turno, igualmente apóia com recursos não-reembolsáveis, projetos de interesse das comunidades carentes, desde que dirigidos ao Conselho Municipal, por intermédio de suas associações.

A diferença básica entre os dois subprogramas reside no sistema de eleição de prioridades, que é realizado no âmbito dos conselhos municipais e no envolvimento formal do poder público no caso do FUMAC. Sua primeira fase consiste em programa piloto a ser implantado entre 5 e 15 municípios por estado.

2. O modelo PAC/FUMAC

As modificações introduzidas no PAPP/APCR, conforme se comentou na Seção B deste capítulo, estavam referidas à maior eficiência dos projetos, à diminuição da burocracia, ao controle do programa pelos estados. Assim, os subprogramas criados introduziram novos componentes na estrutura organizacional do APCR e, principalmente, redefiniram papéis e prioridades a serem observados pelos condutores do programa. De uma forma sintética listam-se a seguir os pontos básicos do PAC/FUMAC.

- a. São subprogramas excludentes. Os municípios selecionados pela Unidade Técnica Estadual para integrarem o FUMAC, não poderão ser contemplados com ações do PAC.
- b. O Conselho Municipal do FUMAC é definido como organização formal, criada e promovida pelo dirigente municipal. Em sua composição observará a participação paritária de representantes da sociedade civil organizada, da Unidade Técnica, das comunidades beneficiadas, dos poderes públicos municipais e estaduais e dos trabalhadores rurais organizados. A definição da estrutura e composição do Conselho Municipal cabe aos estados.
- c. As comunidades rurais que poderão habilitar-se aos financiamentos estarão contidas entre aquelas que tenham sede municipal com menos de 7.500 habitantes, ou sedes de distritos com menos de 5.000 habitantes, ou, ainda, vilas, povoados e aglomerados rurais. Poderão ainda se beneficiar dos financiamentos, as cooperativas legalmente constituídas, sem fins lucrativos, contando com pelo menos 70% de seus membros na qualidade de pequenos produtores rurais. Ainda assim, hão de atuar nas comunidades acima definidas.
- d. Os projetos a serem financiados, tanto pelo PAC, como pelo FUMAC, deverão prever parcela de contrapartida da associação comunitária. O seu orçamento, incluindo a contrapartida, não poderá ultrapassar US\$ 40.000. As participações da comunidade, dos estados e do Banco Mundial, diferem de acordo com o tipo de projeto (Infra-Estrutura, Produtivos, Serviços sociais e Lazer).



- e. Não poderão ser financiados projetos nos quais não estejam previamente demonstrada a viabilidade financeira em termos de recuperação de custos. Os recursos arrecadados em função desse retorno constituirão um fundo para conservação e ampliação do projeto.
- f. O PAC e o FUMAC inauguram uma mudança importante: os projetos podem prever a contratação de serviços profissionais. Nos projetos sociais podem ser contratados professores ou promotores de saúde. Nos projetos produtivos a assistência técnica, para resolver problemas agropecuários específicos, também poderá ser remunerada. Além disso, o projeto poderá incluir parcela de até 8% de seu valor para pagamento de associações ou profissionais contratados pela associação para detalhamento e acompanhamento da execução. O programa prevê, ainda, serviços especiais de mobilização e organização da comunidade a serem custeados com recursos do programa como um todo, sem relação direta com os custos dos projetos. Nesses dois momentos destaca-se o papel que poderão desempenhar as organizações não-governamentais, igrejas e sindicatos.
- g. As instâncias federal, regional e estadual estão referidas nos subprogramas; porém o maior volume de atribuições está concentrado no nível estadual, mais particularmente nas Unidades Técnicas. À SUDENE está reservada a supervisão e avaliação do programa como um todo.
- h. Para implantação do PAC e do FUMAC foi concebido um sistema de monitoria e avaliação mais rígido e organizado. As metas estão claramente definidas: cerca de 25.000 projetos deverão ser executados num período de 3 anos, por intermédio de cerca de 2.500 associações, em mais de 1.000 municípios (portanto, uma média 25 pequenos projetos por município). Com isso fica clara a necessidade de concentrar esforços em projetos articulados dentro das comunidades habilitadas evitando a pulverização de iniciativas pontuais.
- i. O acompanhamento da execução do PAC e do FUMAC está montado em um sistema de gerenciamento de dados informatizado (SIG) no qual estão previstos relatórios mensais, segundo formulário padrão, a serem mensalmente encaminhados ao Banco Mundial e à SUDENE, pelas Unidades Técnicas. Com isso pretende-se obter dados estatísticos confiáveis e atualizados que alimentem o acompanhamento e avaliação com uniformização de informações, para subsidiar as decisões sobre o programa a nível regional.¹³

¹³ Programa de Apoio ao Pequeno Produtor - PAPP. Manual de Coordenação, Administração e Controle (MC). Abril, 1993.

Os pontos acima destacados demonstram uma mudança sensível na estratégia de desenvolvimento do PAPP, uma vez que os demais componentes foram extintos. Isso implica, igualmente, considerar que ocorreram mudanças no encaminhamento das questões afetas à solução dos problemas do pequeno produtor nordestino. O PAC/FUMAC, iniciado em 1993, promoverá, até o final do ano de 1994 uma avaliação de seu desempenho. Pela reorientação que representam no contexto das ações governamentais na região, é recomendável que sejam atentamente observados os resultados daquela avaliação, e cotejados com as experiências anteriores, previamente à formulação de quaisquer diretrizes para a atuação do estado no Nordeste.

E. FUNDEC e FASE¹⁴

1. Criação e Objetivos

A partir da década de 1970 multiplicaram-se no país formas diversas de apoio ao desenvolvimento de grupos e áreas mais carentes, sob a influência das políticas de desenvolvimento comunitário, que preconizavam a importância do envolvimento das associações de comunidade para a solução de problemas sociais.

Na linha de tais iniciativas, o Banco do Brasil criou, em 1982, o Fundo de Desenvolvimento de Programas Cooperativos ou Comunitários de Infra-Estruturas Rurais - FUNDEC. Essa decisão estava relacionada com a constatação feita pelo banco, de que os programas de investimentos e gastos públicos são insuficientes para solucionar os problemas relativos a geração de empregos, distribuição de renda e serviços básicos. Entendeu, ainda, o Banco do Brasil que, sua ação de apoio financeiro aos pequenos produtores rurais, deveria ser complementada pela imprescindível participação direta da população, na superação daqueles problemas.

Os objetivos do FUNDEC, em última instância, são “o aumento da produção, da produtividade e do emprego no campo e nas pequenas cidades, melhoria da distribuição de renda, crescimento do mercado interno, desconcentração das atividades produtivas, diminuição do êxodo rural, fortalecimento das comunidades urbano-rurais e redução das desigualdades sociais.”¹⁵

O FUNDEC se propõe atuar em todo o território brasileiro, financiando obras e equipamentos para comunidades urbano-rurais de pequenos produtores, sempre através de suas associações. Além disso, utiliza a rede de agências do banco, para estabelecer uma articulação interinstitucional que

¹⁴ Esta seção está baseada na síntese do trabalho de José Estevão Machado Arcanjo (1990) constante de HOLANDA, Nilson e REIS, Zenon - Uma Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Regional do Brasil. Op. Cit. Págs. 189 a 202.

¹⁵ HOLANDA, Nilson e REIS, Zenon - Uma Avaliação das políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil. Op. Cit. Pág. 191.





proporcione às comunidades rurais a assistência de órgãos nos setores de saúde, educação, saneamento, extensão rural, etc.

A criação do Fundo de Apoio às Atividades Sócio-Econômicas do Nordeste - FASE, pelo Banco do Nordeste do Brasil foi derivada do tradicional apoio institucional oferecido pelo banco a universidades, centros de pesquisa e de treinamento no Nordeste. O FASE, criado em 1980, veio substituir o Fundo para Programas e Projetos - FPP, para que fosse conceito apoio financeiro técnico e gerencial, também às pequenas e médias empresas e cooperativas de produtores da região.

O FASE destina recursos financeiros a pesquisas de interesse do Banco do Nordeste do Brasil, promove oportunidades de investimento na região, realiza simpósios, encontros, edita ou co-edita, divulga e distribui estudos técnicos. Junto às pequenas e médias empresas e cooperativas de produtores o FASE presta assistência técnica e gerencial. Sua ação está restrita à Região Nordeste.

2. Estruturação e Funcionamento

A partir de critérios que caracterizam a situação de carência de uma comunidade, demonstram seu potencial de incorporação à economia de mercado e vocação agropecuária, o FUNDEC seleciona as comunidades para as quais dará apoio. É necessária a iniciativa e o comprometimento das comunidades, que devem participar desde a elaboração do Plano de Desenvolvimento Comunitário Integrado - PDCI, instrumento de operação do FUNDEC, até a execução propriamente dita.

A Fundação Banco do Brasil - FBB administra e orienta o FUNDEC, contando com recursos que correspondem a 2% do lucro do banco a cada semestre. Os financiamentos têm taxas de juros de 6% a.a. e mais 30% de correção monetária para os projetos localizados no Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo. Para os demais estados a correção é de 60%. Para todo o país, os prazos de carência, períodos de desembolso e percentagem financiável dos projetos varia, de acordo com o tipo de projeto e as condições de cada comunidade. Eventualmente, o FUNDEC pode destinar recursos a fundo perdido a alguns projetos.

A integração rural-urbana preconizada na estratégia do FUNDEC, implica, na formulação do PDCI, um extenso diagnóstico da comunidade. São esses diagnósticos que permitirão definir os projetos a serem financiados, em quatro tipos de áreas: apoio à produção, à comercialização, melhoria da infra-estrutura econômica e social e aperfeiçoamento comunitário.

Segundo as avaliações do FUNDEC, o apuro técnico representado pelo PDCI, pode implicar lentidão no processo de planejamento das atividades, causando pessimismo e desistências por parte dos líderes comunitários. Tanto



é que, mais de 10 anos depois da criação do programa, a maioria das comunidades cadastradas no primeiro ano, ainda não tiveram concluídos os processos de formulação e aprovação de suas propostas. Ainda assim, há chegam a 1.043 os PDCI aprovados e 461 os iniciados. As aplicações previstas nesses planos equivalem a US\$ 350,8 milhões, dos quais US\$ 83,4 milhões do FUNDEC.

As características do FASE são diferentes. O Banco do Nordeste pode financiar iniciativas de seu próprio interesse ou advindas de instituições públicas e privadas. A contrapartida nestes dois últimos casos é obrigatória. Os recursos do FASE são definidos a cada ano pela assembléia geral do banco, em um percentual variável do lucro líquido.

O processo de aprovação do FASE é bem mais simples dadas as características de sua atuação e os tipos de projetos financiados. Os financiamentos geralmente são propostos por instituições públicas. Os CEAG, por exemplo, propuseram no período de 1980 a 1988 projetos para formação de mão-de-obra e compras de equipamentos. Os recursos do FASE para essas compras chegaram a US\$ 1,6 milhões.

O fato de dependerem de recursos vinculados ao lucro líquido do Banco do Brasil e do Bando do Nordeste do Brasil, podem responder no caso do FASE pela irregularidade dos financiamentos. A crescente inflação dos últimos anos, pode ser responsável pelo arrefecimento dos dois programas. Em 1989, foram aprovados apenas 45 PDCI, enquanto cresce o número de comunidades que se habilitam aos financiamentos do FUNDEC.

IV. AVALIAÇÃO DOS PROJETOS COMUNITÁRIOS NO CONTEXTO DA SUSTENTAÇÃO

Os programas regionais de desenvolvimento que contaram em sua estratégia de execução com a sistemática de projetos comunitários, fundamenta-se na convicção de que a descentralização de ações e a participação dos beneficiários é condição essencial para a superação do quadro de pobreza no Nordeste brasileiro.

As avaliações que foram sucessivamente realizadas buscaram demonstrar em que medida os recursos aplicados e a sistemática adotada lograram o alcance daqueles objetivos. Em outras palavras se a política desenvolvida resultou em impactos positivos para a modificação da realidade local e a qualidade de vida dos beneficiários.

Sem querer minimizar o valor do esforço realizado por aquelas pesquisas, é forçoso reconhecer algumas de suas limitações que dificultaram o seu uso mais efetivo na presente avaliação de projetos comunitários:



- 1º) Falta de rigidez metodológica e de exatidão da base de dados. As avaliações hoje acessíveis sobre os projetos comunitários no âmbito do PAPP/APCR e do São Vicente, divergem quanto os dados básicos sobre número de projetos executados, recursos aplicados, número de beneficiários, tipos de projetos, etc. Por outro lado, no que tange ao funcionamento dos projetos e indicadores de impacto e viabilidade econômica, as informações são esparsas e pontuais, quando não estranha e confessadamente inexistentes.¹⁶
- 2º) A partir da implantação do PAPP/APCR e do São Vicente ocorreram menos de 10 anos. Ainda assim, várias avaliações foram realizadas na forma de relatórios sobre o desempenho do APCR, a partir das quais introduziram-se mudanças de rumo no componente, muitas vezes sem embasamento adequado para tal. Em janeiro de 1990, o Projeto de Assistência Técnica PNUD-BIRD/SUDENE apresentou recomendações para o aperfeiçoamento do APCR que resultaram nas modificações introduzidas com a criação dos chamados “subprojetos produtivos”, no mesmo ano. Já em sua apresentação o documento reconhecia:

“A insuficiência de informações sobre o APCR, especialmente aquelas de caráter avaliativo, associada ao curto tempo para a execução do trabalho, fizeram com que este documento se limitasse a recomendações de caráter preliminar, que deverão ser analisadas e aperfeiçoadas.”¹⁷

Com tais limitações a aplicação das variáveis e respectivos indicadores que compõem os critérios de análise dos projetos comunitários, na perspectiva do ÁRIDAS, ficou prejudicada, e basicamente restrita a aspectos qualitativos. Ainda assim, as evidências expostas nesta avaliação estão fortemente calcadas na coincidência dos depoimentos sob os aspectos abordados, embora lhes falte a quantificação que seria desejável.

Resta ainda ponderar que a quase total ausência de informações sobre o funcionamento do Programa São Vicente dificultou o cotejo do desempenho dos projetos comunitários desse programa com os do APCR. A avaliação realizada pelo Centro Josué de Castro, como único esforço sistematizado desse tipo de comparação, resta como fonte quase exclusiva para referências próprias sobre o São Vicente. Tais especificidades serão colocadas ao longo do texto.

É preciso ainda ter em mente que o objeto de análise da presente avaliação são os projetos comunitários, o que equivale dizer que a sua

¹⁶ A versão preliminar do relatório de pesquisa do Centro Josué de Castro sobre o APCR e o Programa São Vicente apresenta algumas dificuldades, por exemplo, na avaliação das condições de funcionamento dos projetos. A situação dos projetos é classificada como funcionando em “boas”, “razoáveis” e “más” condições, sem no entanto explicitar a que situação concreta corresponde cada um desses conceitos. Centro Josué de Castro - Avaliação do APCR e do Programa São Vicente. Op. Cit. Pág. 106.

¹⁷ GATOPLAN - Projeto de Assistência Técnica PNUD-BIRD/SUDENE - Recomendações para o aperfeiçoamento do APCR. Recife, janeiro, 1990. Pág. 3

dimensão é local, e estará sempre referida às ações desenvolvidas no âmbito das comunidades onde se dá a execução.

A. OS CONDICIONANTES DO CONTEXTO

Este item da avaliação refere-se às condições institucionais, políticas e econômicas do contexto que influenciaram o desempenho dos projetos comunitários. Implica, portanto a análise dos órgãos envolvidos, dos atores políticos a nível local e dos fatores econômicos próprios das áreas onde se implantaram os projetos.

A perspectiva de sustentação que é aqui colocada vincula-se, em particular, à capacidade dos atores envolvidos mais diretamente na execução dos projetos de aproveitar, e/ou eventualmente, superar, as condições do contexto, tendo em vista a permanência e sucesso das experiências. Assim, não se intenta, neste item, a avaliação daqueles condicionantes, mas sua explicitação, como elemento para a análise das condições de sustentabilidade e contribuição para o sucesso ou insucesso dos projetos comunitários.

1. Institucionais

A determinação do Banco Mundial de apoiar fortemente programas regionais de desenvolvimento do Nordeste que contemplassem em suas ações a promoção do pequeno produtor rural, com base em projetos comunitários, foi certamente decisiva para a criação e estruturação do APCR. Mais que isso, no entanto, o banco influenciou muito diretamente as diversas reformulações procedidas no programa, provocando-as, a partir das constatações de desvios ou lentidão na implantação dos projetos.

O PAPP/APCR se constituiu a partir de uma complexa composição institucional, contando com a participação de órgãos nos diferentes níveis do governo, com atribuições específicas.

Dessa forma, é preciso levar em conta o contexto das instituições nacionais e regionais no momento de implantação do PAPP. Iniciava-se no país, após o regime militar, um novo governo civil marcado por pressões de vários grupos políticos no sentido de garantir sua influência no poder, em meio à quebra de expectativas e alianças resultantes da morte de Tancredo Neves. Além disso, após um período de centralização exacerbada das decisões no plano federal, tomaram espaço privilegiado na cena política os governadores estaduais eleitos em novembro de 1986.

Assim, conforme mencionado no Capítulo III, diversas forças e tendências, quase sempre divergentes, contribuíram para dificultar a articulação das instâncias responsáveis pela implantação do PAPP/APCR e do São Vicente. A repercussão de tantos desencontros está refletida não apenas na criação



quase que simultânea desses dois programas, como também na adesão lenta e descoordenada de vários dos atores envolvidos.

Aliás, outros programas regionais implementados antes do Projeto Nordeste já haviam apresentado dificuldades quanto à integração dos órgãos nacionais/regionais responsáveis. O paralelismo de ações que ainda marca a atuação governamental no Nordeste, novamente veio minimizar o impacto dos programas a nível local, pulverizando esforços e recursos, comprometendo o desenvolvimento e a permanência das ações. No caso do PAPP, de todos os componentes programados, apenas o APCR teve real implantação. O contexto de apoio dos órgãos setoriais que promoveriam a complementação das ações do APCR, portanto, não se realizou, sendo que, mesmo a participação da EMATER, teve um caráter difuso e inconstante.

As dificuldades acima referidas se fizeram sentir também na lenta adesão dos estados ao PAPP, via assinatura dos acordos de empréstimo com o Banco Mundial. Embora não se possa atribuir diretamente à demora na contratação desses empréstimos as dificuldades de aplicação dos recursos do programa, há que reconhecer a influência que esse descompasso gerou na expectativa dos governos estaduais face aos benefícios, principalmente políticos, que adviriam da implantação do PAPP/APCR.

Sobre a prematura perda de legitimidade política do Programa Ricardo Miranda assinala:

“O Projeto Nordeste na sua concepção original, era exatamente o novo símbolo de que estavam necessitando os novos governadores e todo o setor público, após o longo período de secas de 1979-83. (...) O Projeto Nordeste era a visão nova que faltava, tanto que foi possível reunir em Recife, em três diferentes ocasiões, todos os governadores do Nordeste, com o objetivo específico de discutir sua concepção e metas.

Houve, no entanto, uma frustração de expectativa por parte dos governadores. Para estes, havia a necessidade imperiosa de que as ações do Projeto Nordeste se iniciassem de pronto e não após o final de 1994. Com um mandato administrativo de 1983 a 1986, os governadores esperavam dispor dos recursos do Projeto Nordeste, pelo menos, na segunda metade de seus mandatos.”¹⁸

De pronto, a análise acima coloca o problema da distância entre a formulação do APCR, no que se refere à participação e influência das comunidades beneficiárias nos projetos comunitários, e as intenções dos governos estaduais voltadas para o seu fortalecimento político, por intermédio do PAPP.

¹⁸ MIRANDA, Ricardo N. Avaliação do Projeto Nordeste e do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor *in* Revista Econômica do Nordeste, Volume 22, nº 1/4. Fortaleza, jan/dez, 1991. Pág. 19.



Um dos pontos básicos da estratégia do Projeto Nordeste era a descentralização, freqüentemente referida como inovação necessária e saudável na formulação de programas regionais. Cabe, no entanto, analisar com maior detalhe a relatividade dessa descentralização e, no item referente à sustentabilidade dos projetos, as conseqüências de sua forma de implantação. Pretendia-se estruturar o programa com base na ampliação da competência dos estados para as tarefas de execução, cabendo aos órgãos federais o apoio técnico, e aos regionais a coordenação. Ressalta nessa concepção a importância das Unidades Técnicas Estaduais às quais competia, em última instância, organização das comunidades, pilares da estratégia do APCR. No entanto, os governos estaduais não se estruturaram adequadamente para responder àquelas atribuições, inclusive em termos de capacitação dos seus técnicos para as tarefas de mobilização das comunidades, estruturação das associações e formulação dos projetos.

Nos níveis regional e federal a existência simultânea de dois programas, com características e finalidades semelhantes, implicou uma espécie de competição, que se refletiu fortemente na precariedade do desempenho dos órgãos com múltiplas funções.

Nesse sentido, o caso da EMATER e da SUDENE é exemplar. O APCR, segundo sua orientação, deveria privilegiar as comunidades onde a EMATER já tivesse uma base, um trabalho junto aos pequenos produtores. O São Vicente também destacava a importância da empresa, que participava de seu Conselho de Administração e respondia, a nível local, pelo apoio às comunidades beneficiárias na formulação dos projetos, organização dos conselhos e assistência técnica às atividades.

Para a SUDENE previam-se nos dois programas as tarefas de coordenação, acompanhamento e avaliação, embora no São Vicente também lhe coubesse a aprovação dos projetos comunitários a serem beneficiados. No seio da superintendência, essa situação resultou em competição por prestígio, com sucesso para o programa que detinha, em determinado momento, o apoio maior do dirigente.

O contexto institucional dos projetos comunitários se completa com a posição dos órgãos municipais. O PAPP/APCR desde sua concepção emprestou papel de destaque ao poder municipal, em coerência com a descentralização da execução do programa. Tal participação ficou condicionada a vários fatores, que vão desde a própria capacidade de resposta da prefeitura às atribuições que lhe seriam cometidas, até o seu poder de influência e pressão junto ao respectivo governo estadual, para a liberação ou escolha de projetos de seu maior interesse. Com a reformulação do programa consubstanciada na criação do componente PAC/FUMA e concomitante extinção dos demais segmentos do PAPP, reforçou-se a posição das prefeituras e o seu papel na execução dos projetos via participação nos conselhos municipais.



O Programa São Vicente estruturou-se passando ao largo dos órgãos municipais, posição esta muito relacionada com o ponto de vista das organizações que apoiaram o programa (igreja e sindicatos), temerosas de que as influências políticas locais desviassem os projetos comunitários dos princípios de organização e participação popular do São Vicente.

Pelo exposto, ficam claras as diferenças estruturais, e por conseguinte o contexto institucional de cada um dos programas aqui analisados, com repercussões diretas no desempenho dos projetos comunitários.

No APCR, “o processo de elaboração, análise e aprovação dos projetos estava relacionada a uma cadeia que envolvia desde as comunidades beneficiárias, passando pelos ‘Comitês Municipais’ pelas gerências regionais, até as unidades técnicas estaduais.”¹⁹

A estrutura leve e desburocratizada concebida para o São Vicente, foi definida em função da convicção de seus formuladores de que “era necessária a criação de um instrumento ágil e simples, capaz de proporcionar um atendimento imediato às demandas dos pequenos produtores rurais (...) sem que se perdessem nos mecanismos burocráticos governamentais.”²⁰

Na Seção B, deste capítulo, será avaliada a influência das condições institucionais acima colocadas no desempenho e na sustentabilidade dos projetos comunitários implementados por esses programas.

2. Políticos

Ainda que a componente política tenha permeado todo o quadro institucional dos projetos comunitários acima analisado, a dimensão local a ser empreendida nesta avaliação recomenda destaque para o contexto político local, por sua influência mais direta no objeto do estudo.

A orientação inovadora do ÁRIDAS, na busca da sustentabilidade multidimensionada, representa um desafio também na análise desse tipo de variável, em geral pressentida e comentada, mas nunca baseada em informações quantitativas que lhe emprestem não apenas a maior credibilidade mas, também, permitiam visualizar a evolução daquelas forças políticas na perspectiva regional.

Ainda assim, as referências presentes na bibliografia consultada e os Relatórios Estaduais de Avaliação dos Projetos Comunitários fornecem indicativos fortes e sempre coincidentes, que permitem caracterizar e posicionar os atores políticos locais face aos projetos comunitários.

¹⁹ Centro Josué de Castro - Avaliação do APCR e do Programa São Vicente. Op. Cit. Pág. 12.

²⁰ Centro Josué de Castro - Avaliação do APCR e do Programa São Vicente. Op. Cit. Pág. 13.

A presença das organizações da sociedade nos municípios do semi-árido, para os quais se direcionaram as ações do APCR e do São Vicente, é bastante anterior à própria criação desses programas. Conforme salientado no Capítulo III, essas forças da sociedade pressionaram fortemente o direcionamento das ações governamentais para o apoio às camadas menos assistidas da região, representadas pelos grupos de pequenos produtores rurais. No caso do São Vicente, em particular, aquela influência foi mais decisiva, desde a concepção até a execução propriamente dita dos projetos.

As atuações de instituições religiosas - especialmente a Igreja Católica, de Sindicatos Rurais e de Organizações Não-Governamentais no Nordeste semi-árido data do final da década de 50, e sua expansão está relacionada com o despertar democrático do país, principalmente nos anos 70. Naquele período essas organizações não atuavam de forma coordenada, e freqüentemente entravam em choque nas áreas de atuação por divergências de caráter ideológico.

“De certa forma, na segunda metade dos anos 70, havia uma espécie de oposição complementar entre as chamadas *comunidades de igreja* e o Movimento sindical de Trabalhadores rurais - MSTR. A igreja de todos, na maioria das vezes, se fazia o canal que trazia os conflitos à luz do dia pois, enquanto instituição religiosa, tinha maior trânsito entre as classes sociais e com os governos do que o sindicato, que é reconhecido socialmente como representante de *uma das partes* em conflito.”²¹

É importante, no entanto, reconhecer que a atuação daquelas entidades se aproximava e identificava na forma de atuação junto às comunidades, voltando-se para o fortalecimento do associativismo e da participação popular.

O número de sindicatos rurais no Nordeste, em 1982 correspondia a 43% do total de país, ou seja, 1.077, contando com cerca de 3.300.000 associados.²²

No caso das ONGs, a quantificação apresenta maiores dificuldades, não apenas pelo caráter efêmero de muitas dessas organizações, como também, no sentido inverso, pela rapidez de sua proliferação nos anos mais recentes. Estima-se, hoje, que esse tipo de organização já chegue a alcançar uma centena.

Com o objetivo de avaliar o potencial das organizações não-governamentais de assistência técnica, atuantes no meio rural do Nordeste, e a partir daí, estimular a aproximação dessas entidades com programas

²¹ NOVAES, Regina Reyes. Nordeste, Estado e sindicalismo. O PAPP em questão. Centro Ecumênico de Documentação e Informação - CEDI. Rio de Janeiro, 1994. Pág. 25

²² CARVALHO, José Otomar de. A Sociedade Cearense: Mudanças Necessárias e Transformações Possíveis. Fortaleza, 1985. Pág. 18. (Trabalho apresentado no Seminário “Prioridades para a Transformação da Sociedade Cearense”, no dia 07 de junho de 1983, em Fortaleza, promovido pelo Fórum do Nordeste, organizado pelo CETREDE e patrocinado pela Universidade Federal do Ceará).





governamentais, como o PAPP, o “Centro Dirceu Pessoa de Pesquisas Sócio-Econômicas - CEDIP”, realizou um estudo, pioneiro, sobre as ONGs no Nordeste.²³ As conclusões expressas no trabalho correspondem informações fornecidas por 55 ONGs, que responderam, de forma integral, aos questionários remetidos pelo CEDIP. A maioria dessas organizações tem sede em capitais (54,5%). Foram fundadas, principalmente, a partir dos anos 70, embora 43% delas tenham se constituído entre os anos de 1985 e 1989. O Relatório de Avaliação das Iniciativas Não-Governamentais do Rio Grande do Norte, para o ÁRIDAS, afirma que as ONGs atuantes no meio rural do estado, estão presentes em 130 do total de 153 municípios, com projetos que atingem cerca de 4.000 beneficiários.

Tanto o APCR como o São Vicente reconheceram a força e representatividade daquelas entidades. Além da presença de representantes de Federações de Sindicatos Rurais em seus colegiados, houve uma preocupação de apreender a experiência de trabalho comunitário daquelas associações, e transpô-la aos projetos patrocinados pelos programas.

Em setembro de 1985, foi realizado Curso de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais, sob os auspícios do Programa de Treinamento SUDENE/PNUD/Banco Mundial, contando com a participação de técnicos de todos os estados do Nordeste responsáveis pela implantação do APCR. O trabalho de campo que constituiu a parte prática do referido curso teve como objetivo “conhecer as experiências de trabalho de instituições não-governamentais FASE, DIACONIA, MOC APAEB e DIOCESE) com a perspectiva de colher subsídios para atuação do segmento APCR.”²⁴

A observação indica e os estudos comprovam que as organizações da sociedade nos municípios do meio rural nordestino têm uma atuação já consolidada por vários anos de trabalho comunitário, sempre direcionado à superação dos problemas locais, via participação da população. Essa atuação, de fundo marcadamente ideológico e religioso, alcançou uma credibilidade junto aos pequenos produtores rurais que não pode ser desconsiderada na avaliação dos projetos comunitários de iniciativa governamental.

As organizações da sociedade contrapõem-se às representações formais da população municipal, quais sejam as Câmaras de Vereadores. Mercê da história e das distorções da representação política no país, os vereadores constituem no Nordeste rural uma força representante de interesses conservadores, que freqüentemente faz uso dos estímulos e recursos públicos para seu interesse próprio.

²³ BARROS, Henrique O. Monteiro de. Coord. As ONGs de assistência técnica no meio rural do Nordeste; o perfil e as condições de atuação recente. Recife, CEDIP, ago., 1993. Xerox. (Versão Preliminar).

²⁴ Curso de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais - Considerações. Programa de Treinamento SUDENE/PNUD/Banco Mundial. Recife, setembro, 1985. (mimeo). Pág. 03.



“As influências do Vereador no relacionamento com a comunidade transforma-o, por sua vez, numa peça de maior poder circunstancial do que os representantes oficiais da municipalidade, como secretários, por exemplo”²⁵

A Câmara dos Vereadores, nos municípios do semi-árido objeto de programas governamentais, não atua de forma conjunta como órgão de representação. O tipo de relação existente entre os vereadores, os políticos sediados na capital e o Governo Estadual estabelece muitas vezes a prioridade atribuída ao município, no volume e repasses de recursos.

A dependência da comunidade que é reforçada por esse tipo de influência, dificilmente resulta no crescimento das formas de organização e participação dos setores mais carentes da população. O viés paternalista predominará e, via de regra, determinará a continuidade do domínio dessa forma de relação representante-eleitor.

“Para contornar a influência do poder local, o apoio da comunidade e das instituições governamentais ou não-governamentais já estruturadas, vem sendo considerado essencial pelos planejadores de políticas públicas, principalmente as voltadas para a população de baixa renda e, notadamente, a população rural.”²⁶

A observação acima vem reforçar as evidências do pouco espaço oferecido às Câmaras de Vereadores na estruturação de programas como o PAPP e o São Vicente, *vis-a-vis* a importância conferida à organização de associações e conselhos comunitários, geridos e conduzidos pelos líderes informais da localidade. Ainda assim é forçoso recordar a importância dada pelos governos estaduais contemporâneos da criação do PAPP, ao reforço de sua força política e ao financiamento de projetos governamentais vinculados à sua imagem. Nesse contexto, a cumplicidade de vereadores locais, credenciados ou não pelo governo estadual, é um elemento a ser considerado na implantação dos projetos comunitários os quais, na maioria das vezes, representam um aporte de recursos superior ao do orçamento mensal da municipalidade.

3. Econômicos

Os projetos comunitários executados pelo APCR e pelo São Vicente, ainda que abrangendo toda a região Nordeste, deram ênfase ao seu espaço mais problemático: o semi-árido. Da mesma maneira intentaram adaptar suas ações às condições e requisitos da realidade local, dentro da concepção de que essa coerência daria aos projetos maiores chances de alcance dos

²⁵ MATOS, Walkíria Gomes de. Avaliação de Projetos Comunitários segundo o referencial do Desenvolvimento Sustentável. Recife, junho, 1994. (Versão Preliminar).

²⁶ AMORIM, Tânia Nobre Gonçalves Ferreira. Políticas Públicas x Participação: o Programa São Vicente. Recife, UFRPE, 1992. (Dissertação de mestrado). In: MATOS, Walkíria Gomes de. Avaliação de Projetos Comunitários segundo o referencial do Desenvolvimento Sustentável. Op. Cit.





objetivos de melhoria da qualidade de vida e rendimento da produção dos beneficiários.

O contexto econômico do semi-árido joga, portanto, papel fundamental na avaliação dos projetos comunitários. As características desse espaço serão amplamente detalhadas, inclusive quanto às suas tendências, por outros estudos no âmbito do Projeto ÁRIDAS, razão porque não cabe nesta avaliação discorrer sobre o quadro econômico nordestino enquanto elemento condicionante do contexto dos projetos comunitários.

No entanto, no item a seguir, referido à sustentabilidade daquelas iniciativas, serão abordadas as questões econômicas, na medida em que guardem relação com a avaliação proposta.

B. CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

Proceder à avaliação dos projetos comunitários, segundo critérios de análise atinentes à perspectiva da sustentabilidade, implica, inicialmente, explicitar as limitações da aplicação desse conceito, novo e globalizante, à experiências concebidas fora dessa estratégia.

O PAPP/APCR e o São Vicente ainda que se fundamentassem no alcance simultâneo de objetivos voltados para o desenvolvimento do Nordeste, e particularmente do semi-árido, não consideravam a imposição multidimensional daquele desenvolvimento e as condições de sua permanência no tempo.

Não obstante a ausência dessa perspectiva, há que considerar, como elemento indispensável à formulação de uma nova estratégia, os avanços conseguidos e os entraves encontrados na implementação da política de desenvolvimento regional, fundamentada em ações empreendidas no âmbito dos projetos comunitários. Esse reconhecimento implica, por outro lado, relativizar, ou em outras palavras, setorializar o conceito de sustentabilidade, sem o que restaria inócua qualquer tentativa de apreender as lições daquelas experiências.

É esse, portanto, o sentido que se imprimirá à avaliação dos projetos comunitários a seguir. Ela estará baseada na consideração de critérios distintos, relacionados com as diferentes dimensões de sustentabilidade, e para os quais foram selecionadas variáveis que as caracterizem.

1. Político-Institucional

Essa variável corresponde ao rebatimento, no nível da execução dos projetos comunitários, dos condicionantes de contexto da mesma ordem. Compreende a discussão das condições político-institucionais, de caráter local que influenciaram diretamente no desempenho dos projetos comunitários e, por conseguinte, nas suas chances de fracasso ou êxito.

O quadro político-institucional das comunidades onde se implantaram os projetos comunitários é formado pela relação de um conjunto de atores sociais com participações diferenciadas, influenciando-se mutuamente. Assim, muito mais por uma questão de clareza, far-se-á a distinção entre os atores que compõem a dimensão político-institucional, na forma que segue: Participação dos Beneficiários, Participação dos Setores Organizados e Participação dos Órgãos Governamentais.

a) Participação dos Beneficiários

A formulação do APCR e do Programa São Vicente emprestou importância decisiva à participação dos beneficiários, como condição básica para o alcance de seus objetivos. Para tanto, a aprovação dos projetos e o financiamento das atividades esteve sempre condicionada à formação de Conselhos/Associações Comunitárias, e à assunção, por parte dos pequenos produtores, da formulação dos projetos e da sua condução. Importa, portanto, avaliar em que medida se deu e se dá essa participação, quais os elementos de sua sustentação e condições de permanência.

Os estudos realizados sobre a execução do APCR e do São Vicente mostram que existe uma diferença fundamental na participação dos beneficiários nos conselhos e associações, onde ela deveria ser exercida, de acordo com a motivação que deu origem ao grupo.

As avaliações realizadas sobre esse aspecto da execução dos projetos comunitários ressaltam que a maior parte das associações/conselhos das comunidades que executam projetos financiados pelo APCR e pelo São Vicente, tiveram como única motivação para sua criação a obtenção de recursos. O estudo do Centro Josué de Castro, com base na pesquisa de campo aponta a concentração de criação de pequenas organizações, coincidentemente nos anos de implantação daqueles programas.²⁷

É compreensível, do ponto de vista dos beneficiários, essa atitude. Em uma região carente de toda sorte de recursos, habituada a receber apoio governamental de forma assistencial e, principalmente, sem a compreensão do sentido mais profundo da participação, a constituição de uma associação funcionou como uma simples regra a ser seguida. Assim é que são inúmeros os relatos de um comparecimento mínimo às reuniões, e um nível decrescente de participação dos beneficiários após a implantação dos projetos.

A Avaliação dos Projetos Comunitários do Estado da Bahia, apontou vários depoimentos que comprovam essa assertiva. Em um deles, o presidente da Associação Comunitária de Beira do Rio constata:

²⁷ No caso do APCR, 79,4% dos projetos foram iniciados entre os anos de 1986/1988, coincidindo com a época de fundação de quase 60% das organizações. No São Vicente a relação parece ainda mais estreita: 65,8% das organizações iniciaram as suas atividades no período de implantação de 86,8% dos projetos. Centro Josué de Castro - Avaliação do APCR e do Programa São Vicente. Op. Cit. Pág. 56.





“No início o pessoal ainda ia a alguma reunião. Depois começaram a relaxar. Hoje, a gente marca uma reunião, comparecem dois ou três. O pessoal só pensa e se interessa quando pode usufruir de alguma coisa.”²⁸

Em função das distorções observadas na constituição dos conselhos chega-se a discutir a validade da formalização das associações. Relatos nesse sentido foram colhidos pela pesquisa do Centro Josué de Castro. Mais recentemente, em projetos do PAC, casos houve em que projetos foram financiados em nome de outra comunidade, porque a associação beneficiária ainda não havia sido legalmente reconhecida.

Ocorre que uma associação espontaneamente constituída, estrutura-se segundo regras próprias baseadas na informalidade e na confiança de seus participantes, geralmente unidos por laços de amizade e solidariedade. A movimentação de recursos públicos, no entanto, implica uma série de exigências muito superiores à capacidade daquele tipo de organização, e naturalmente distantes de sua forma de funcionamento.

Claro está que o controle sobre os responsáveis pela gestão do dinheiro, dentro de uma perspectiva regional de movimentação de recursos de elevado montante, é indispensável, sendo necessário o respaldo legal para evitar desvios. Neste ponto, reside a principal razão da exigência de formalização das organizações comunitárias. Há que se entender, inclusive, que a legalização de uma associação seria indicativo do amadurecimento político-social de seus componentes. Neste sentido, a exigência do APCR e do São Vicente está coerente com seus objetivos, quando promove o aprimoramento das organizações de pequenos produtores rurais. Entendendo-se legítima a regra da constituição oficial dos conselhos e associações, não se pode imputar-lhe a precária participação dos beneficiários. Importa discutir, portanto, se existe relação entre a obrigatoriedade de constituição formal de associações e a perda de sustentabilidade dos projetos, na dimensão da participação dos seus beneficiários. Ao que tudo indica, não existe essa relação e a questão deve ser remetida a outro componente das organizações: a representatividade.

Os programas governamentais baseados em projetos comunitários que reputam fundamental a participação dos beneficiários, por intermédio de associações, parte do pressuposto de que elas refletirão a vontade de seus associados, os quais assim encontrariam uma forma legítima de expor suas necessidades, lutar por seus direitos, enfim, desenvolverem-se como cidadãos. Tal, nem sempre é verdade. Existem condições básicas a serem atendidas para o alcance desses objetivos, e uma delas refere-se a legitimidade da organização como representante do grupo de beneficiários.

²⁸ COUTO, Vítor de Athayde. Relatório de Avaliação de Projetos Comunitários. Salvador. Agosto, 1994. (Versão Preliminar). Pág. 46.



Retoma-se aqui a questão acima colocada quanto à motivação da constituição das associações. As pesquisas demonstraram que uma associação espontaneamente constituída tem mais chances de manter acesa a participação de seus elementos, principalmente, quando originária de luta por objetivo comum (posse da terra, energia elétrica, habitação, etc.). Reforça-se o sentimento de união, o desafio da superação de dificuldades e, em conseqüência, a consciência de que depende da força do grupo a conquista dos objetivos e sua permanência no tempo. Quando não existe esse núcleo básico que fundamenta a participação, predomina a base cultural, historicamente alimentada, no assistencialismo.

Neste ponto cabe distinguir dois tipos diferentes de constituição de associações via programas governamentais:

- Associações não vinculadas ao poder político local.
- Conselhos Municipais.

Compreende-se como do primeiro tipo aquelas organizações já constituídas, que receberam financiamento do PAPP, do APCR, do FUNDEC (principalmente na Bahia), e também aquelas formadas a partir da existência dos financiamentos.

No primeiro caso, a maturidade da organização é fruto de ações desenvolvidas fora do âmbito dos programas governamentais. Têm inclusive uma certa diversidade de agências financiadoras, buscam elas mesmas os financiamentos. Na Avaliação do Centro Josué de Castro é citado trecho do Relatório do BNB sobre o assunto que confirma essa assertiva:

“Comunidades ou núcleos de habitantes, com alguma experiência em termos de trabalho coletivo, ao redor de interesses comuns muito concretos, têm grandes possibilidades de garantir resultados satisfatórios e continuados...”. “Associações organizadas **adredemente** são frágeis, por isso é temerário iniciar obras que exijam participação comunitária. Necessitam de um tempo adequado para criar vínculos e costumes de responsabilidades coletivas.”²⁹

A criação da associação vinculada ao projeto a ser financiado freqüentemente resulta em pequena participação dos beneficiários, após pouco tempo de funcionamento. Isso é normal face às condições de pobreza dos pequenos produtores. O alcance de melhorias na qualidade de vida é mais facilmente relacionado com o associativismo que permitiu essa melhoria. Neste caso, o projeto, a existência da viabilização de qualquer benefício via financiamento, é fundamental. O beneficiário sem consciência participativa é movido pela possibilidade de obter resposta rápida às suas inúmeras necessidades imediatas. No entanto, a falta de reforço à prática participativa

²⁹ Centro Josué de Castro. Avaliação do APCR e do Programa São Vicente. Op. Cit. Págs. 57 e 58.



não permite ao beneficiário “aprender” a importância dessa vivência democrática, como parte de seu próprio desenvolvimento.

Assim, pode-se entender que o sucesso de um projeto, ainda que vinculado a uma organização sem tradição de associativismo, favorece o crescimento e a manutenção da participação dos beneficiários, ao longo do tempo. O insucesso porém, esvazia a participação e provoca o descrédito da população envolvida.

A discussão não se esgota nessa constatação, uma vez que a participação é via de mão dupla. Está condicionada ao sucesso do projeto mais também, e em grande medida, responde por sua continuidade e expansão.

No caso do APCR e do São Vicente, a ação principal que resultará na constituição do grupo da comunidade é desencadeada pela visita do técnico do governo (extensionista da EMATER ou agente comunitário, especialmente nomeado pela Unidade Técnica), que reúne a comunidade para apresentar o programa. A sua presença, o conhecimento dos objetivos da visita, como que ganha contornos de intervenção, instalando-se todo o espírito assistencial-paternalista que acomoda o homem rural, acostumado ao tipo de ação governamental até então predominante no semi-árido nordestino.

Ainda que com algumas diferenças, dependendo quase que do estilo e convicções do técnico, aquelas reuniões, via de regra, transformam-se num exercício inócuo de tentativas de participação de uma comunidade pouco preparada para essa prática, e o esforço de um técnico que equilibra-se entre a tarefa de levar o benefício à comunidade e a necessidade de cumprir o ritual de participação exigido pelo programa.

Na verdade, nesse tipo de abordagem, a participação da comunidade ficou, em geral, restrita à escolha dos projetos. Essa escolha se restringia à seleção de um determinado tipo de projeto em meio a uma lista de opções apresentada pelo técnico. Vale a pena reproduzir aqui trecho do estudo do Centro Josué de Castro, por sua clareza, seguido de relato de uma situação típica da abordagem acima colocada:

“O exemplo a seguir, de outra comunidade, indica que muitos projetos tiveram sua seleção mais a partir de uma lista de pedidos formulada por representantes da comunidade que nem sempre refletia seus anseios e suas reais necessidades. Não havia tempo nem técnicos suficientes para atender às inúmeras comunidades em sucessivas e prolongadas reuniões que resultassem, após um processo de mobilização, conscientização e amadurecimento, em uma demanda segura por um projeto que servisse de alavanca para seu desenvolvimento econômico e organizacional. No caso da comunidade de Vila Nova, foram chamados para reunião em Marco (Ceará),



dois representantes de cada comunidade. Cada comunidade dizia o que queria. Todos desejavam a reforma das casas. Nada foi certo nesse dia. **Quatro meses depois**, foram chamados para uma reunião em Soares (comunidade vizinha)... **Doutor, diga logo o que o senhor tem para nós!** O técnico informou as opções e a comunidade escolheu o miniposto agrícola, em outra reunião. A EMATER veio, em seguida, para obter a resposta. (Projeto São Vicente)” (grifo nosso).³⁰

Nesse contexto, uma das distorções mais freqüentes é aquela referente à “apropriação” do projeto por líder comunitário ou político local. Mercê da sua influência na comunidade ele se torna o “dono do projeto” e da associação, direcionando quase sempre as atividades para seu interesse particular. Uma vez que mantém relacionamento privilegiado com a prefeitura local e com o governo estadual, favorece o mais rápido encaminhamento das propostas e a liberação dos recursos. A comunidade inexperiente fica à margem das demandas, uma situação que reforça sua acomodação e pouco contribui para a sustentabilidade político-participativa do projeto.

Cumprir examinar agora o segundo tipo de associação, os chamados Conselhos Municipais. Colocam-se nessa categoria, por sua especificidade, as organizações constituídas na linha das diretrizes do FUMAC, ou outras semelhantes, as quais estão vinculadas à Prefeitura local. Nesse tipo de organização o Prefeito é o Presidente, sendo que a sua influência e posicionamento tornam-se elementos fundamentais na direção dos trabalhos e no nível de participação dos beneficiários.

Não se pode, no caso desse tipo de comitês, dispensar a lembrança e a consideração do contexto político dos municípios nordestinos, particularmente aqueles do semi-árido. A esmagadora maioria deles é comandada por membros de um grupo privilegiado local, historicamente conservador, ao qual interessa particularmente manter o poder de sua influência sobre um eleitorado dependente e acomodado. Frequentemente, ainda, a alternância das prefeituras se realiza entre grupos rivais, que no fundo são idênticos quanto às intenções, propostas e posicionamento político.

Nesse contexto, a formação de um conselho que se pretende participativo e direcionado ao desenvolvimento da cidadania dos beneficiários, resulta, na prática, em mera ficção. A representatividade fica definitivamente comprometida, e os membros do colegiado são vistos como “cabos eleitorais” do prefeito, confundindo-se as ações dos projetos comunitários com relações da prefeitura. As dificuldades para conciliar os objetivos do APCR com os interesses políticos locais, foram há muito detectadas pelos técnicos estaduais responsáveis pela implantação do programa. Uma das conclusões resultantes do Curso de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais, já referido, assinala a necessidade de “que os estados revejam a questão da implantação dos

³⁰ Centro Josué de Castro - Avaliação do APCR e do Programa São Vicente. Op. Cit. Pág. 30.



comitês, tendo em vista a manifestação de descrédito da população para com o poder político e institucional.”³¹

A análise desse problema ganha realce face à mais recente reformulação do PAPP, feita no sentido de estreitar os laços entre os projetos comunitários e as prefeituras locais. Deve, também, constituir-se alerta na formulação da estratégia de municipalização pretendida pelo ÁRIDAS. A avaliação de experiências de municipalização bem sucedidas serão objeto de estudo específico, razão porque não cabe neste relatório analisá-las. No entanto, na medida em que aquelas experiências incluíram a execução de projetos comunitários do âmbito do APCR e do São Vicente, merece destaque uma freqüente referência ao funcionamento dos conselhos municipais e o posicionamento das prefeituras.

A análise de casos como o de Icapuí e Santa do Acaraú, ambos no Ceará, reputa à consciência política menos conservadora dos prefeitos locais o alto grau de participação e o amadurecimento das organizações comunitárias locais.

O Relatório de Avaliação de Projetos Comunitários do Estado de Pernambuco observa que “o funcionamento da instância Conselho Municipal, no caso do FUMAC, fica a desejar no tocante à representatividade da comunidade, que tem seus interesses suplantados por interesses de grupos políticos mais fortes.”³²

A hipótese de domínio das forças comunitárias sobre os interesses políticos da prefeitura é extremamente rara, e diretamente relacionada com situações nas quais o amadurecimento organizacional e político dos beneficiários já atingiu níveis superiores, e está reforçado pelo êxito obtido em outras ações. A Avaliação dos Projetos Comunitários do Estado do Rio Grande do Norte, faz referência ao exemplo do Município de Touros, onde o Conselho Comunitário do FUMAC funciona com efetiva co-participação. O prefeito não é o dono do conselho, como o é na maioria dos municípios do estado. Ali, num primeiro momento, o estado foi determinante na implantação dos PDRIs: concebeu os projetos e os implementou, sem qualquer participação das comunidades. Em um segundo momento, houve a mobilização das comunidades da concepção/implementação de projetos. O terceiro momento, o atual, com a mobilização ativa de todos os segmentos da comunidade local na implementação de iniciativas do seu interesse. Em Touros, não há um prefeiturização dos recursos. Lá há um fundo comunitário com esses recursos. Os projetos são decididos pelo conselho. Há um papel ativo das comunidades e da igreja no planejamento e implementação de projetos comunitários.³³

³¹ Curso de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais - Considerações. Programa de Treinamento SUDENE/PNUD/Banco Mundial. Op. Cit. Pág. 35.

³² MATOS, Walkíria Gomes de. Avaliação de Projetos Comunitários segundo o referencial do Desenvolvimento Sustentável. Op. Cit.

³³ MATOS FILHO, João. Avaliação da Experiência com a Implementação de Projetos Comunitários no Estado do Rio Grande do Norte. Natal. Setembro, 1994. (Versão Preliminar).

Excessões à parte, o mais comum são os relatos de desalento de membros de organizações não-governamentais como o registrado em Pintadas, na Bahia, onde o trabalho de uma comunidade organizada vem recebendo o reconhecimento da população e o apoio de entidades públicas estaduais e privadas:

“... a gente lá tem uma experiência... lá, automaticamente, o prefeito já é presidente da comissão e, na nossa realidade, o prefeito não discute com ninguém, as decisões que a comissão toma, o prefeito faz de outra forma. Não adianta a comissão ir lá discutir; ele só faz da forma que ele quer.”³⁴

A decisão de privilegiar a participação da comunidade na execução das ações que pretendam o seu próprio desenvolvimento foi objeto de algumas considerações no Capítulo IV, Antecedentes. A forma de como tal decisão foi tomada é um primeiro elemento a ser considerado. Trata-se de compreender que a participação do homem no seu próprio desenvolvimento resulta de uma consciência de cidadania, que não se alcança a partir de decisões exógenas ao meio e às limitações desse homem. Em outras palavras, a determinação constante em uma diretriz governamental no sentido de que haja participação dos beneficiários em suas ações, não é condição suficiente para que ela ocorra.

As experiências aqui analisadas, bem como as variáveis que determinam a intensidade do concurso dos beneficiários, são fortes indicativos de que **não se implanta participação**. Um projeto comunitário que contemple entre seus objetivos o despertar da cidadania, há que considerar a condição dos beneficiários, sua história em termos de trabalhos associativos, e o tempo de maturação mínimo para que se faça permanente. Papel de destaque também é exercido pelos agentes governamentais e pelas forças políticas locais, na medida em que podem contribuir para o avanço e sustentabilidade do processo, ou em outra direção, comprometer com desvios, dificilmente recuperáveis, o alcance dos objetivos preconizados para os projetos comunitários.

b) Participação dos setores organizados

No âmbito do Projeto ÁRIDAS está sendo realizado um estudo específico sobre as experiências desenvolvidas pelas organizações não-governamentais, no seio de comunidades do semi-árido nordestino. Assim, a abordagem do presente estudo sobre os setores organizados das comunidades há que referir apenas ao posicionamento de tais organizações, face aos projetos comunitários realizados por intermédio dos programas governamentais sob avaliação.

³⁴ COUTO, Vitor de Athayde. Relatório de Avaliação de Projetos Comunitários. Op. Cit. Pág. 60.





O contexto das organizações da sociedade civil no Nordeste, objeto de análise do início deste capítulo, forneceu uma primeira perspectiva do tipo de trabalho desenvolvido, sua estruturação e nível de penetração nas comunidades interioranas. Importa-nos no entanto, discutir aqui, o envolvimento desses setores nos projetos comunitários e, em que medida contribuem para a sua sustentabilidade.

Cabe inicialmente registrar que a maioria das iniciativas não-governamentais nas comunidades do interior nordestino, em algum momento de sua trajetória, contaram com o apoio de órgãos públicos, ou sob outro ponto de vista, executaram projetos comunitários.

Essa condição, no entanto, ao invés de torná-las parte da experiência global de execução dos programas, individualizou-as ainda mais, seja em função de um posicionamento crítico diante das diretrizes, seja pelo fato de contarem com um trabalho prévio com as comunidades, que lhes emprestava maior experiência no trato com as questões referidas à participação e organização dos beneficiários.

As avaliações empreendidas sobre o PACR demonstraram que as comunidades que contavam com associações já em funcionamento, haviam recebido decisivo incentivo, em primeiro lugar da igreja (particularmente da Católica), e subsidiariamente, em anos mais recentes, de Sindicatos rurais e de ONG. No caso do Programa São Vicente, a participação decisiva da igreja e das federações rurais na formulação das diretrizes do programa, e mesmo na sua operacionalização, contribuiu decisivamente para uma influência mais efetiva dessas entidades nas comunidades onde foi executado.³⁵

Dado que a formação de associações, que passam a constituir forças organizadas nas comunidades, vinculou-se, e ainda recebe decisiva influência, das entidades acima referidas, cabe identificar o seu posicionamento face aos projetos de iniciativa governamental.

A presença da Igreja Católica no interior nordestino é bastante antigo. Inicialmente voltada para trabalhos assistenciais e ao socorro das camadas da população atingidas pelas secas, a igreja teve participação ativa nos movimentos de trabalhadores rurais pela posse de terra. Mais recentemente, e em decorrência de seu envolvimento com as lutas populares relacionadas com a questão agrária, o trabalho das entidades religiosas se ampliou para outras áreas, e passou a ter peso, inclusive financeiro, para as associações comunitárias, graças à sua influência junto a agências internacionais de financiamento.

³⁵ O estudo do Centro Josué de Castro apontou que 49% dos projetos executados, nas comunidades pesquisadas, no caso do Programa São Vicente, tiveram sua origem em sugestões de religiosos, líderes sindicais e técnicos de ONG. O mesmo percentual para o APCR é de apenas 10,2%. Neste último, a idéia original de 40,8% dos projetos foi de técnicos do governo. Centro Josué de Castro - *Avaliação do APCR e do Programa São Vicente*. Op. Cit. Pág. 33.

Os sindicatos rurais, em suas diversas, e, por vezes, conflitantes federações e confederações, pelo caráter eminentemente classista, têm atividades exclusivamente vinculadas ao apoio da produção rural. Sua presença no interior das comunidades, possivelmente por força das características políticas do movimento, reflete-se quase sempre em oposição ao poder político local. Além disso, a atuação dos sindicatos é mais rarefeita, e pode adquirir contornos diferenciados de um estado para outro, conforme a linha de orientação política predominante. Sua influência sobre as associações de produtores pode ser marcante, e freqüentemente associada às ações da Igreja e ONG, na posição crítica em relação ao poder local, quando a atuação deste não se coaduna com seus princípios.

As ONGs dos três tipos de entidades as que apresentam um perfil mais diversificado e rico para análise, seja por força de seus objetivos (nem religiosos, nem classistas), seja pela estruturação e tipo de trabalho desenvolvido. Conforme comentado anteriormente, as ONG constituem uma força organizada em expansão na sociedade brasileira, com presença crescente no semi-árido nordestino. A sua participação nos projetos comunitários merece, portanto, um exame mais apurado, e a sua opinião sobre esse tipo de iniciativa governamental não pode deixar de ser ouvida.

O estudo do Centro Dirceu Pessoa de Pesquisas Sócio-Econômicas - CEDIP, já referido anteriormente, assinala que nos últimos anos foi ampliada a participação das ONG em programas públicos, particularmente o APCR. Em resposta à forma de participação desejada pelas ONGs naqueles programas, 57,1% das organizações preferiram as discussões, formulação de diretrizes e execução propriamente dita. As demais sugestões quanto à formas de colaboração, configuram níveis de participação que podem ser enquadrados nessas mesmas categorias, indicando disposição para o trabalho conjunto. A rigor, apenas 10% estariam preferindo um menor comprometimento, com o simples aporte de recursos e a assessoria a produtores.

As ONGs ressentem-se de uma maior continuidade nos programas públicos, vinculando, a partir daí sua demanda por uma participação ao nível do planejamento e da concepção das ações. Fica claro que as organizações têm uma posição bastante crítica em relação aos projetos comunitários, ainda que sejam dependentes dos recursos financeiros oficiais para o desenvolvimento de suas atividades. Há distanciamento em relação a aspectos políticos, de interesses e concepção, mas, também, a questões de caráter operacional.

Dada a posição que já detém junto às comunidades, as ONGs relutam em executar os projetos comunitários para não correr o risco de “assumir a cara do estado perante o público beneficiário”³⁶, ou que sejam usadas para

³⁶ BARROS, Henrique O. Monteiro de. Coord. As ONGs de assistência técnica no meio rural do Nordeste; o perfil e as condições de atuação recente. Op. Cit. Pág. 21.



manipulação política pelas diversas instâncias do governo, até o nível local. Ainda assim, as ONGs acreditam que o PAPP foi a mais positiva das iniciativas governamentais em trabalhos com comunidades. Criticam, porém, as reformulações efetuadas no programa que, permitindo uma maior participação dos governos estaduais e políticos locais, segundo elas, geraram distorções e descaracterização dos objetivos iniciais.

A reformulação do PAPP é entendida, ainda, como forma de excluir as próprias ONGs e os Sindicatos, afastando-os das ações ora dominadas pelo poder político, via municipalização. Nesse sentido, acreditam que o programa fica dependente do dirigente local. Na perspectiva das ONGs, os projetos comunitários conduzidos nessa linha, acabam por provocar no público beneficiários uma frustração de expectativas, seja pela participação não realizada.

Seria extremamente valioso obter informações individualizadas sobre projetos que contaram com a participação das organizações da sociedade, de forma a identificar possíveis ganhos de sustentabilidade, decorrentes daquela cooperação. A avaliação do Centro Josué de Castro, no entanto, por tratar os programas de forma global, não oferece maiores pistas sobre o assunto. Poder-se-ia dizer que, com certeza, existem experiências de sucesso de projetos comunitários, tanto no APCR como no São Vicente, e que tais êxitos estão relacionados com a história de associativismo das comunidades, a qual contou com o concurso de entidades não governamentais.

Essa constatação não permite, por outro lado, fazer generalizações sobre a questão. Certamente, também houve casos de insucesso em projetos, que contaram com a colaboração daquelas organizações. Sem dúvida, há um papel definido e de indiscutível importância das organizações da sociedade, e ele está principalmente referido às questões de mobilização, participação e luta por direitos nas comunidades rurais. Essa condição permite compreender os depoimentos envolvendo a ocorrência de “choques” com o poder político local. Caracteriza-se uma forte divergência na forma de condução dos projetos comunitários, repercutindo, certamente, nas chances de seu sucesso.

c) Participação dos órgãos governamentais

Em capítulo anterior deste mesmo trabalho foi abordada a questão da evolução das políticas governamentais para o Nordeste, baseadas em projetos comunitários e, particularmente, os diversos níveis de envolvimento de órgãos públicos na estrutura dos programas implementados.

O PAPP, conforme igualmente colocado, marcou um período de descentralização da execução caracterizada por crescente responsabilidade dos governos estaduais e, após a mais recente reformulação, das prefeituras municipais. O Programa São Vicente caracterizou, de certa maneira um reverso daquela opção, na medida em que fortaleceu a SUDENE na condução dos

trabalhos em todas as fases e, privilegiou a participação de entidades não-governamentais.

Experiências tão diversas deveriam em princípio traduzir-se em avaliações igualmente diferenciadas, quando se trata de examinar a presença governamental na comunidade de beneficiários, e as repercussões de sua forma de ação no sucesso e permanência dos projetos. Tal não é verdade. As diferenças referem-se principalmente à influência das organizações envolvidas, e diluem-se quanto aos aspectos de planejamento, administração e assistência.

Nesse ponto vale comentar, ainda que superficialmente a repercussão dessas duas estruturas. Para o APCR, a burocracia para a aprovação dos projetos, a demora e exigências, sobretudo na parte dos recursos financeiros, foram referidas pelos beneficiários como entraves e dificuldades para uma maior eficiência na execução. No caso do São Vicente, a centralização permitiu a intervenção de forças políticas no processo de aprovação dos projetos, sem considerar as necessidades locais.

“Os recursos ficavam nos trabalhos intermediários (viagens). Havia muita burocracia na liberação da SUDENE. Onde saía mais rápido era para as áreas que conseguiram fazer *lobbies*, a exemplo de Feira de Santana”.³⁷

Ao que parece, os problemas enfrentados nas esferas federal, regional e estadual acabam por se refletir no momento da execução. Eles estão principalmente referidos, nas duas primeiras instâncias, às questões de definições de prioridades e de integração dos órgãos participantes do programa. No nível estadual as dificuldades dizem respeito à estrutura de apoio, quase sempre despreparada e insuficiente para atender aos requisitos de uma ação governamental mais ambiciosa, quanto ao alcance de maior número de beneficiários. Os interesses políticos contribuem igualmente para facilitar desvios e inverter prioridades.

Mesmo que se considere, no caso do APCR, principalmente, todo o esforço dispendido com o treinamento prévio e acompanhamento da implementação dos projetos comunitários, a verdade é que ainda há uma grande distância entre os recursos humanos e a estrutura organizacional disponíveis e o contingente de comunidades a serem assistidas. Talvez por essa e outras razões a atividade principal dos órgãos de apoio na implantação dos projetos, segundo a pesquisa do Centro Josué de Castro, em 64% da amostra esteja referida à fiscalização e participação em reuniões. À realização de treinamentos coube apenas 4%.³⁸

A realidade do semi-árido nordestino é complexa, e qualquer estratégia de desenvolvimento concebida para ela, enfrenta obstáculos de diversas ordens

³⁷ Centro Josué de Castro - *Aviação do APCR e do Programa São Vicente*. Op. Cit. Pág. 29.

³⁸ Centro Josué de Castro - *Aviação do APCR e do Programa São Vicente*. Op. Cit. Pág. 43.





que comprometem o desempenho dos programas, no nível da execução. Não é sem razão que as avaliações sobre as ações governamentais no Nordeste referem-se à descontinuidade e à burocracia como elementos causadores da menor eficiência dos programas. Essa deficiência ainda prossegue presente, não obstante as repetidas reformulações dos programas com as quais se busca o aperfeiçoamento, entre outros pontos, da gestão dos programas. A Avaliação Especial do FUMAC, recentemente concluída no Maranhão, constata as mesmas dificuldades burocráticas na tramitação dos projetos propostos pelas comunidades: “Apenas 21 dos 131 projetos aprovados pela UT até 31 de maio de 1994, o que corresponde a apenas 22,1% da demanda total.”³⁹

Cabe ainda recordar um aspecto já abordado sobre a posição dos técnicos destacados para a implantação dos programas nas comunidades. Quando o técnico era especialmente destacado para o trabalho, naturalmente ocorria uma dificuldade de abordagem, dada a sua falta de vivência com a realidade local. No caso de o técnico pertencer à EMATER essa dificuldade era menor, mas ocorria que a empresa, responsável pelo apoio tanto ao APCR como ao São Vicente, não dispunha de quadros suficientes para uma assistência mais efetiva. Além disso há que considerar, em ambos os casos, a pequena familiaridade e, principalmente, experiência dos técnicos com o trabalho de mobilização da comunidade.

Essas constatações, aqui generalizadas, devem, não obstante, merecer ponderação, quanto à realidade em cada estado, e inclusive, no interior de cada um deles. As condições locais, combinadas com a ação dos técnicos do governo e da EMATER, muitas vezes permitiu uma condução satisfatória da primeira etapa dos projetos, com a participação dos beneficiários inclusive na elaboração dos projetos, promovendo um positivo início dos trabalhos que contribui para sua melhor execução.

Na maioria dos casos, no entanto, as tentativas frustradas e as dificuldades para cumprir simultaneamente as orientações de processo participativo e ritmo do cronograma, levaram as unidades técnicas dos estados a elaborar os projetos escolhidos pelas comunidades, ou delegar aos técnicos essa tarefa.

É decisiva a participação dos órgãos governamentais no desempenho dos projetos comunitários. Os aspectos analisados neste item estiveram referidos, principalmente, à forma de implantação dos programas, e às influências das instâncias oficiais envolvidas. Muito embora divergentes quanto à estruturação da execução, o APCR e o São Vicente ressentiram-se, no momento da implementação, das dificuldades oriundas da distância dos

³⁹ SILVA, Sérgio Moreira da - *Avaliação “Especial” do FUMAC*. Secretaria de Planejamento, Coordenação, Ciência e Tecnologia - SEPLANTEC - Superintendência de Programas Especiais - SPE. São Luís, MA. Agosto, 1994. mimeo.



órgãos regionais e estaduais em relação à realidade das comunidades beneficiárias. Igualmente registraram-se desvios decorrentes das influências políticas exercidas naqueles níveis, que fatalmente comprometem a credibilidade do programa junto aos beneficiários. A ação governamental, representada ao nível local pelo trabalho dos técnicos na apresentação do programa, foi dificultada pela estrutura insuficiente e inadequadamente preparada em função do grande número de comunidades que se pretendia atingir com os programas. As experiências positivas que fogem a esse quadro geral, estiveram sempre relacionadas com as condições locais mais favoráveis (comunidade mais madura em trabalhos associativos, poder local afinado com os objetivos do programas, colaboração de organizações da sociedade, etc.), associadas ao trabalho mais eficiente dos técnicos. Em outras palavras as condições de sustentabilidade de um projeto comunitário são fortemente dependentes da eficiência da ação do estado. Ela, por si só, não é, no entanto, suficiente, o que corrobora com a própria condição de integração de dimensões inerente ao conceito de sustentabilidade.

2. Econômicos

A dimensão da sustentabilidade econômica implica considerar as condições que permitem aos projetos comunitários atingir os seus objetivos de transformação da realidade econômica local, mantendo seus efeitos no tempo. No entanto, conforme se destacou no início desta análise, a possibilidade de existir, hoje, uma situação em que tenham sido atingidas, simultaneamente, todas as dimensões da sustentabilidade, choca-se com a própria realidade do semi-árido nordestino e com a insustentabilidade do modelo econômico em vigor. Por conseguinte, a avaliação da sustentabilidade dos projetos comunitários supõe, em princípio a relatividade, ou parcialidade dessa condição supõe, em princípio a relatividade, ou parcialidade dessa condição. Trata-se mito mais de identificar os aspectos positivos das experiências, a serem perseguidos na estratégia de desenvolvimento sustentável, e os entraves que devem ser objeto de correção.

Do ponto de vista econômico é preciso, de início, lembrar que os projetos comunitários priorizaram as comunidades do semi-árido nordestino. A realidade desse espaço econômico deve estar, portanto, subjacente aos projetos, desde a sua concepção, como condição básica de alcance da sustentabilidade. Ainda que os fatores econômicos da realidade nordestina não tenham sido detalhados no âmbito deste estudo, entende-se que são postos e sobejamente conhecidos.

A primeira etapa da execução dos projetos comunitários, qual seja a seleção e elaboração do projeto, foi objeto de alguns comentários, no item referente aos critérios político-institucionais. Nesse ponto cabe focalizar a *adequação dos projetos à realidade local*. A Avaliação do Centro Josué de Castro destaca a falta de um trabalho prévio de conhecimento da realidade



local e as limitações de recursos financeiros, que acabaram por determinar a seleção de projetos iguais para realidades diferentes. Por vezes, a comunidade foi influenciada pelas notícias de projetos bem sucedidos em outros municípios, ou pela “lista” das opções apresentada pelo técnico, que não permitia maiores considerações.

Na Paraíba, por exemplo, comunidades com pequena produção de milho, obtiveram financiamento do APCR para um projeto de moinho de milho que, naturalmente, ficou subutilizado. No São Vicente, a repetição de projetos idênticos para comunidades diferentes motivou o comentário de um extensionista da EMATER/CE: “O São Vicente é um sapato para todo tipo de pé.”⁴⁰

Os projetos integrados oriundos da primeira reformulação do PAPP, foram concebidos com maior cuidado quanto à sua correspondência com as condições locais e, também, quanto à consideração do alcance simultâneo sobre vários setores, de forma a garantir a sua viabilidade. Ainda que tais cuidados nem sempre tenham sido perseguidos, a diretriz do programa induzia a esse tipo de preocupação.

Mais recentemente, já na fase do PAC/FUMAC, a possibilidade aberta de serem alocados 5% do valor total do projeto na sua elaboração, vem permitindo o surgimento em cena de “escritórios” especializados na feitura de projetos comunitários, via de regra padronizados, e sem preocupação com a realidade local. Auto-denominadas ONGs, essas firmas de consultoria abrem mais uma via de distorção na seleção dos projetos, em virtude de sua estreita relação com a Unidade Técnica Estadual. A observação do “perfil de entrada” do PAC/FUMAC vem confirmar essa distorção. Em Pernambuco, dos 22 projetos em funcionamento, 70% são relativos à aquisição de máquinas e implementos. Repete-se hoje, uma situação já presente antes da reformulação do PAPP, e registrada na pesquisa do Centro Josué de Castro: 64,5% dos projetos visitados concentravam-se nos tipos de casas de farinha, pecuária e apoio à agricultura.

A mesma pesquisa examinou, ainda, a permanência dos projetos do PACR e do São Vicente. Dos 79 projetos da amostra, cerca de 57% funcionavam, à época da pesquisa, em boas e razoáveis condições. Dos projetos do APCR, 61,5% encontram-se nessas condições. O São Vicente tem um percentual um pouco mais elevado de projetos abandonados ou com funcionamento precário: 47,5%.⁴¹

A análise dos tipos de projeto enquadrados naquelas condições, enriquece a avaliação. As atividades mais comuns nos projetos do APCR e do São Vicente (casas de farinha, apoio à agricultura e pecuária), estão

⁴⁰ Centro Josué de Castro - *Avaliação do APCR e do Programa São Vicente*. Op. Cit. Págs. 28 e 37.

⁴¹ Centro Josué de Castro - *Avaliação do APCR e do Programa São Vicente*. Op. Cit. Pág. 106.

igualmente situadas entre os projetos em bom ou mal funcionamento. Por outro lado, enquanto no São Vicente os projetos de casas de farinha, estão tendo, em geral um razoável funcionamento, no APCR, eles praticamente se equivalem àqueles de mal desempenho ou já abandonados. O oposto acontece com os projetos concernentes ao apoio à agricultura: no APCR, são mais bem sucedidos que no São Vicente. Essas constatações levam à conclusão são múltiplos os fatores responsáveis pelo bom desempenho dos projetos, da perspectiva de sua sustentação, cabendo, pois, considerar todas as condições de implementação para entender os condicionantes de sucesso ou insucesso.

A questão da distância do projeto em relação à realidade local merece, ainda, um comentário adicional. O nível de conhecimento por parte da comunidade de beneficiários em relação aos múltiplos fatores de caráter econômico, que podem interferir e determinar o sucesso de um dado projeto é, em geral, muito limitado. Daí a importância de entender que adequar um projeto à vontade de seus beneficiários, não significa colher demandas e transformá-las em projetos. A leitura a ser feita da expressão das necessidades da comunidade há que ser mais profunda, e vinculada aos objetivos de melhora na qualidade de vida, de renda e de expectativa de crescimento. Não se trata, obviamente, de descartar, sem uma discussão e explicação das razões de caráter técnico e econômico, as sugestões nascidas no seio da comunidade. Aliás, o contato mais profundo com as diretrizes e objetivos globais do APCR, por parte da comunidade, foi colocado como sugestão dos técnicos que o acompanharam, face a confusões entre programas anteriores, ou entre o APCR e o São Vicente, simultaneamente executados, que o desconhecimento gerava. No momento em que regras de recuperação dos financiamentos, via taxa de administração, exigências de prestação de contas entre outras, eram colocadas, ocorriam decepções entre os produtores, que, muitas vezes, abandonavam o projeto.

Um segundo aspecto a ser considerado diz respeito à *dimensão dos projetos* executados. Dimensão aqui entendida não apenas quanto ao tamanho dos projetos mas, também, quanto à sua amplitude em relação ao espaço econômico regional.

“As visitas ao local dos projetos permitem constatar que projetos pequenos, tipo Casa de Farinha, Engenho de Rapadura, Beneficiamento de Milho, são estanques e tem baixíssimo impacto sobre a economia, sobre a modernização tecnológica, sobre a qualidade de vida da população, justamente porque são ações isoladas, desarticuladas de qualquer estratégia de desenvolvimento regional ou local.”⁴²

No Ceará foram igualmente referidos exemplos de projetos apoiados pelo APCR, cuja dimensão não oferece perspectivas de sustentação,

⁴² MATOS, Walkíria Gomes de. *Avaliação de Projetos Comunitários segundo o referencial do Desenvolvimento sustentável*. Op. Cit.



configurando, ainda mais, benefício transitório e restrito a um pequeno número de pessoas.⁴³

Ainda assim, considerando a importância de analisar a sustentabilidade como um processo, é preciso entender que, na perspectiva das comunidades beneficiárias, um projeto pequeno pode ser considerado exitoso pelo fato de haver permitido um aprendizado de participação, por despertar os valores do trabalho coletivo e provocar a busca por objetivos mais ambiciosos. Poder-se-ia chamar esse estágio de treinamento prático para formas mais elaboradas de trabalho organizado. É neste sentido por exemplo, que pode-se observar as experiências bem sucedidas iniciadas a partir de pequenos projetos, combinando por vezes, ações de agentes governamentais e não-governamentais.

Exemplo típico dessa trajetória pode ser visualizado, no caso do Subprojeto Batatinha, executado em Arcoverde, Pernambuco. O projeto iniciou-se há 5 anos, com 3,5 ha e 7 agricultores, para produzir sementes de batatinha. Apoiado em técnicas desenvolvidas, durante 15 anos, pelo Instituto de Pesquisa Agropecuária do Estado de Pernambuco - IPA, para a região, o projeto conta, hoje, com a adesão espontânea de mais de 100 agricultores, plantando 100 ha, e obtendo uma rentabilidade excelente, mesmo nos anos secos. O sucesso do projeto que permitiu sensível melhora na qualidade de vida dos produtores, contou com o apoio financeiro do PAPP para implantação dos beneficiários, que ocorrem às reuniões mensais da Associação.⁴⁴

Das inúmeras lições que o exemplo acima permite apreender, cabe destacar, neste ponto, aquela referente ao *tempo de maturação dos projetos*. Conforme comentado anteriormente, o sucesso de qualquer projeto comunitário, na perspectiva da sustentabilidade, é resultado da ocorrência simultânea de um conjunto de fatores, que, via de regra, não se fazem presentes nos primeiros momentos da implantação, mercê, inclusive, da característica de interdependência, comum a muitos deles. Assim, colocadas as condições iniciais para o desenvolvimento do projeto, há que existir um processo de amadurecimento econômico do empreendimento que resulta na adesão participativa de maior número de beneficiários, e que garante gradativamente a irreversibilidade do projeto.

Estudando o tempo de funcionamento de 14 organizações comunitárias, em municípios do Rio Grande do Norte onde existem experiências bem sucedidas de projetos da comunidade, o Relatório de Avaliação elaborado

⁴³ A Associação de Moradores de São Pedro, em Jucás, foi criada para execução de um projeto de beneficiamento de pedras, do qual participam apenas 6 pessoas, todas elas pertencentes a uma mesma família. Cf. Depoimento do técnico responsável pela elaboração do "perfil de entrada" do FUMAC, por ocasião de reunião com a autora em Fortaleza, dia 20.08.94.

⁴⁴ MATOS, Walkíria Gomes de. *Avaliação de Projetos Comunitários segundo o referencial do Desenvolvimento Sustentável*. Op. Cit.

para o ÁRIDAS, detectou que 11 delas contavam mais de 5 anos de funcionamento.⁴⁵

Por outro lado, durante o tempo de maturação econômica indispensável para que o projeto resulte produtivo, devem estar presentes alguns componentes:

a) Viabilidade Econômica

Relaciona-se essa variável com o contexto local e regional dos projetos, uma vez que está referida à existência de mercado para o produto e condições de manutenção da produção. A geração de excedentes comercializáveis que sustenta a continuidade e o bom desempenho do projeto, é inicialmente dirigida ao mercado local que, por sua dimensão, freqüentemente torna-se impeditivo ao crescimento e, por conseguinte, viabilidade do empreendimento, via esgotamento da demanda. A saturação do mercado, pode ser apressada também pela presença de projetos semelhantes em municípios de uma mesma área geográfica. Na Bahia, foram relatadas experiências de projetos de fabricação de farinha de mandioca com crescimento barrado pelo excesso de oferta, oriunda dos diversos projetos implantados na região.

A viabilidade econômica do projeto está, também, relacionada com a sua fragilidade face às secas que castigam o semi-árido nordestino. Na medida em que as atividades do projeto sejam dependentes de água, e que não exista disponibilidade de reservatórios, acessíveis aos produtores engajados no projeto, ocorre uma quebra de produção que, na maioria dos casos, desorganiza o grupo e compromete irreversivelmente o empreendimento. Ressalta neste ponto, a necessidade de pensar a irrigação como componente básico no desenvolvimento de atividades agrícolas, e de outras dela dependentes, no contexto do semi-árido. O Subprojeto Batatinha, acima referido, teve seu desenvolvimento comprometido em municípios vizinhos de Arcoverde (Caruaru e São Caetano), pelo fato de não contarem com o apoio da pequena açudagem, a qual garantiu a manutenção do projeto, em Arcoverde, por ocasião da recente seca de 1991 a 1993. A seca nordestina é um flagelo de conseqüências sociais as mais amplas. Sua face mais perversa localiza-se exatamente no desemprego e na forte diminuição da produção agrícola de subsistência, que sustenta econômica e vitalmente largas faixas da população interiorana. Assim é que os relatos de muitas experiências de projetos comunitários produtivos atribuem às secas ocorridas na região, a interrupção ou insucesso das iniciativas.

b) Comercialização

Relacionada com a existência de mercado para escoamento do excedente da produção é uma componente vital da dimensão econômica do

⁴⁵ MATOS FILHO, João. *Avaliação da Experiência com a Implementação de Projetos Comunitários no Estado do Rio Grande do Norte*. Natal. Setembro, 1994. (Versão Preliminar).



projeto. Supõe-se a existência primeiramente, de infra-estrutura de apoio seja de armazenamento, de estradas, ou de transporte da produção.

A modernização da atividade econômica inclui nesse componente uma nova perspectiva, a terceirização, ou por outro, a existência de empresa âncora. Um dos exemplos mais claros da importância desse apoio pode ser visualizada na experiência de Hipólito, comunidade do município de Mossoró, no Rio Grande do Norte. A associação local tem uma tradição de luta nos assentamentos do INCRA e trabalho em mutirão na construção de casas.

“A experiência com o trabalho em mutirão permitiu, igualmente, implantar um projeto coletivo de irrigação de 30 hectares, na base do gotejamento. A produção obtida foi de 283,6 toneladas, das quais 227,9 toneladas foram comercializadas com a MAISA (Mossoró Agroindustrial Ltda), uma grande empresa agroindustrial especializada na produção, processamento e comercialização de frutas tropicais, exatamente aquele que ofereceu melhor preço pelo produto.

A articulação com a MAISA permitiu que o produto do Hipólito fosse negociado à luz dos preços praticados no mercado internacional, o que não poderia ser conseguido se os colonos houvessem tentado comercializar a produção isoladamente.”⁴⁶

2. Assistência Técnica e Capacitação

Em outras oportunidades, neste mesmo estudo, foi destacada a importância da assistência técnica, adequada e constante, para a sustentabilidade dos projetos comunitários. Fundamenta-se na incipiente capacidade dos pequenos produtores do semi-árido *vis-a-vis* as exigências de mercado e as limitações de recursos naturais. A pesquisa do Centro Josué de Castro detectou que 70% dos projetos do APCR, e 62,5 do São Vicente eram executados pela comunidade com o apoio de técnicos.⁴⁷

Além disso, há que se considerar problemas culturais e de resistência à mudança por parte dos agricultores, acostumados a velhas técnicas, que comprometem a rentabilidade da produção. As deficiências do apoio governamental nesse aspecto, foram apontadas pelos consultores responsáveis pelas avaliações estaduais dos projetos comunitários. Para eles, a assistência técnica é dependente do nível de comprometimento dos técnicos. Isso remete à falência do SISMATER e à necessidade de redefinir as bases da assistência técnica para os produtores, criando novas alternativas.⁴⁸

A capacitação complementa a assistência técnica no sentido de proporcionar treinamentos de caráter mais geral, referentes à organização e

⁴⁶ MATOS FILHO, João. *Avaliação da Experiência com a Implementação de Projetos Comunitários no Estado do Rio Grande do Norte*. Op. Cit.

⁴⁷ Centro Josué de Castro - *Avaliação do APCR e do Programa São Vicente*. Op. Cit. Pág. 42.

⁴⁸ Cf. Reunião realizada com os consultores de todos os estados do Nordeste, responsáveis pelos estudos do GT-VI do Projeto ÁRIDAS, em Recife, dias 23 e 24.09.94.

gerência dos projetos, fundamentais para que os produtores assumam a condução dos empreendimentos.

Um aspecto interessante dos problemas com o tipo de treinamento ministrado pelos técnicos no âmbito do APCR e do São Vicente, foi levantado por Francisco Urbano, presidente licenciado da CONTAG: “Punham, juntas, pessoas de 60 e 17 anos, com experiências e objetivos diferentes. Não funcionava para ninguém.”⁴⁹

A observação de Francisco Urbano remete a uma questão típica dos projetos comunitários como os do APCR e São Vicente. Trata-se de diferenciar o trabalho do assistente técnico e a atividade do agente comunitário. A pesquisa do Centro Josué de Castro não estabelece distinção entre as duas categorias, reputando muitas vezes à sua atuação deficiente, os problemas enfrentados pelo projeto, seja quanto a aspectos estritamente técnicos, seja no que diz respeito à participação e organização da comunidade. Tratam-se de trabalhos que exigem formação específica, que demandam dedicação intensa e que implicam abordagens diferentes ao grupo de beneficiários.

Os trabalhos de seleção e implantação do projeto, ainda que contemplem a viabilidade técnico-econômica, estão mais particularmente voltados para a mobilização e organização comunitária. Claro está que, a experiência do extensionista no semi-árido torna-o familiarizado com aquelas atividades que visam a participação dos produtores. No caso do APCR e do São Vicente, além do volume de trabalho que se exige dos técnicos, dado o grande número de comunidades a atender, também ressalta a existência de numerosos projetos cujas características de projetos compensatórios, direcionam-se para o atendimento social, o que naturalmente foge da especialidade de técnicos como os da EMATER. Nesse sentido, a colaboração das ONGs, mercê de sua experiência em associativismo, seria das mais produtivas, e emprestaria uma assistência mais diversificada aos grupos beneficiários.

Por outro lado, a reorientação do APCR torna ainda mais necessária a capacitação e o acompanhamento dos conselhos municipais, sem o que, restam inatingidos os objetivos de modernização e desenvolvimento organizacional, das diretrizes do programa. As municipalidades do interior nordestino, via de regra, ressentem-se de uma estrutura capaz de assumir as novas responsabilidades previstas no FUMAC.

Reforçam essas assertivas vários depoimentos que registram a existência de projetos com equipamentos inadequados - evidenciando a falta de apoio na elaboração do projeto, ou o abandono de máquinas por falta de mão-de-obra capacitada para a sua operação.⁵⁰

⁴⁹ Cf. Entrevista concedida à autora, por Francisco Urbano, dia 02.09.94, em Natal.

⁵⁰ A equipe do Ceará, responsável pela Avaliação dos Projetos Comunitários no âmbito do ÁRIDAS, fez referência a problemas de capacitação de mão-de-obra em Icapuí e Canafístula. Essa última, uma comunidade do município de Jucás, teve aprovado um projeto pelo PAC, para fábrica de granito. O equipamento, que representa grande parte do investimento, funciona precariamente por não existir mão-de-obra capaz de operá-lo e mantê-lo.

3. Financiamento e Crédito

O dispêndio de recursos para as comunidades carentes do Nordeste é frequentemente encarado, mormente por parte daqueles pouco afetos aos problemas da região, como desperdício. Distorções e desvios à parte, a face nordestina mudou fundamentalmente à custa dos recursos oficiais aplicados. Ainda assim, é forçoso reconhecer que o financiamento do desenvolvimento é uma questão multifacetada, que sofre fortes influências políticas e administrativas, quase sempre responsáveis pelo “desperdício” acima referido.

Importa, no âmbito deste trabalho, examinar o papel do financiamento e do crédito nos projetos comunitários, o que certamente, implicará o confronto com aqueles problemas de ordem global, no que tange à prioridade estabelecida para esses tipos de programas e sua posição na estratégia de desenvolvimento regional proposta.

A trajetória do APCR, analisada nessa perspectiva, parece indicar uma crescente confiança na contribuição do subprograma para aquela estratégia. As reformulações mais recentes do PAPP são o reconhecimento das necessidades de um aporte de recursos mais efetivo e, paralelamente, uma contrapartida da comunidade e das prefeituras que permitem a conjugação de esforços e a ultrapassagem da fase paternalista das ações governamentais.

As avaliações do APCR revelam, no entanto, que existem questões no financiamento dos projetos comunitários que comprometem o desempenho deles. Elas estão relacionadas, principalmente, com a desvalorização dos recursos face ao atraso de liberação das parcelas dos projetos aprovados. Nesse ponto, ressalta o problema da chamada burocracia, que nada mais é que uma questão político-administrativa. A desvalorização dos recursos orçados se inicia com o longo tempo de tramitação das propostas de projetos, até a aprovação final. Com isso, muitas vezes, o projeto recém implantado se descaracteriza pela impossibilidade de cumprir todos os gastos programados, e a demora na liberação das parcelas inviabiliza a realização de etapas no momento adequado.

Esses problemas reforçam as opiniões sobre a descontinuidade das ações do governo no semi-árido, e aprofundam a desconfiança e o desânimo dos beneficiários nos projetos e seus objetivos.

O Programa São Vicente, além dos aspectos já referidos, também foi vítima da escassez de recursos. De 1986 a janeiro de 1990, os recursos repassados para o programa acusaram queda real de 80%, comprometendo não apenas o alcance das metas previstas, mas, também, o funcionamento dos projetos em andamento.⁵¹

A questão do financiamento, no entanto, deve ser discutida também, quanto à sua natureza, *vis-a-vis* a estratégia de desenvolvimento do Nordeste.

⁵¹ Centro Josué de Castro - *Avaliação do APCR e do Programa São Vicente*. Op. Cit. Página. 22.

Na perspectiva do desenvolvimento sustentável entende-se indispensável a auto-sustentação dos projetos comunitários, ou, em outras palavras, o abandono dos financiamentos a fundo perdido, com fundamento na necessidade de livrar os pequenos produtores, e a população carente do semi-árido em geral, das peias do assistencialismo, que aquela forma de custeio das ações governamentais representa. Vista de um ponto de vista isolado, o argumento não aceita contestações. Mais ainda: mantém perfeita coerência com a concepção de desenvolvimento fundado na participação responsável dos cidadãos. Na conjuntura nordestina nada é tão simples assim. Impossível subestimar o nível de absoluta carência dos pequenos e médios produtores do semi-árido, beneficiários dos projetos comunitários. Assim, há que se entender que a realidade nordestina ainda exige a manutenção, criteriosa e temporária, de financiamentos a fundo perdido. Sem políticas que garantam o aporte desses recursos entende-se que será extremamente difícil - para não dizer improvável - colocar em prática iniciativas que resolvem, de fato, os problemas de pobreza agudizados pela ocorrência de secas.

Os chamados projetos produtivos que prevêm a contrapartida de recursos por parte dos produtores diferem daqueles inteiramente financiados. Ainda assim coloca-se para eles também a questão do subsídio. Os depoimentos de pequenos produtores, ouvidos na pesquisa do Centro Josué de Castro, demonstraram a preocupação que a questão financeira desperta nos beneficiários daqueles programas. Há uma alentadora consciência de que deve haver algum tipo de ressarcimento do recurso público investido nos projetos. A forma de pagamento e o percentual de ressarcimento esbarram em questões referentes a juros, correção monetária, e período de carência, tanto no APCR como no São Vicente, consideradas muito distantes da realidade do pequeno produtor.⁵²

Complementarmente, é necessário acentuar que os exemplos de projetos exitosos, e com sustentação assegurada, não prescindiram de subsídios, no momento de sua maturação, e ainda se beneficiam, em diferentes níveis de alguns tipos de “privilegio financeiro”. Nesse ponto, cabe lembrar que o subsídio é uma forma de proteção oficial legítima às atividades consideradas fundamentais para o desenvolvimento de um país. As empresas do sudeste brasileiro, ainda hoje, usufruem de vários tipos de benefícios, sem que sua rentabilidade seja contestada, ou mesmo discutida sua contribuição para a economia nacional. Para o Nordeste, no entanto, o subsídio ainda é visto como escoadouro de recursos públicos. Otamar de Carvalho coloca a questão em seu devido lugar: “O programa do subsídio está em saber quem se apropria dos recursos públicos usados para a sua cobertura. Porque o valor de qualquer subsídio será sempre pago pela sociedade.”⁵³ A histórica apropriação do dinheiro público pela elite conservadora do Nordeste, que inclusive consolidou-

⁵² Centro Josué de Castro - *Avaliação do APCR e do Programa São Vicente*. Op. Cit. Pág. 95

⁵³ Cf. Declarado na reunião realizada com os consultores de todos os estados do Nordeste, responsáveis pelos estudos do GT-VI do Projeto ÁRIDAS, em Recife, dias 23 e 24.09.94





se na chamada “indústria da seca” pode, mais uma vez, estar impondo um viés à visão mais realista do problema, e comprometendo a concessão dos objetivos mais amplos de desenvolvimento da região.

Os problemas enfrentados pelo PAPP no que tange ao crédito são mais uma evidência da discrepância de opiniões, e das reservas com que são vistas as concessões de financiamento, para pequenos produtores nordestinos, mesmo dentro da esfera pública. Luiz Fernando Correia de Araújo, que foi Coordenador de Operações do PAPP, desde a sua primeira implantação até 1990, assim avalia a questão: “No PAPP, a concepção do componente crédito não chegou a ser claramente explicitada. O Banco Mundial nesse particular teve um posicionamento instável, concordando em um primeiro momento com o sistema de equivalência-produto, para em seguida exigir o retorno monetário do financiamento. No conjunto do programa a questão ficou indefinida, desintegrada e fora do controle da SUDENE, à mercê do interesse dos bancos financiadores. Estes, que sempre viram com reservas o empréstimo a pequenos produtores, fecharam-se de vez a partir do perdão dos débitos, concedido pela Constituição de 1988. Foi feita uma tentativa de negociar a junção do PAPP e do FNE, mas os mesmos problemas de prevenção contra o financiamento ao pequeno produtor, neste caso por parte do BNB, impedira o bom termos das negociações.”⁵⁴

Cabe, por fim, uma observação sobre a questão dos recursos a fundo perdido nos projetos ditos compensatórios. A situação de pobreza extrema que ainda atinge largas faixas do semi-árido nordestino implicará o financiamento com recursos a fundo perdido, ainda por período de difícil mensuração. Os estudos de clima que apontam para a continuidade, e mesmo exacerbação, das ocorrências de seca na região, são indicativos fortes de que o apoio emergencial ainda permanecerá inevitável.

Nesse quadro, conforme assinalado por Sônia Draibe, citada no Capítulo IV - A, deste trabalho, uma política de reequilíbrio das desigualdades sociais não pode desconsiderar a necessidade de estabelecer mecanismos compensatórios para a população de baixa renda. Resta, portanto, cuidar para que a sociedade tenha efetiva participação e controle na aplicação daqueles recursos, para que não sejam, por um lado, desperdiçados em projetos que não representem reais e duradouros benefícios para a população, e por outro, sejam utilizados para custear obras públicas para as quais as municipalidades já recebem transferências constitucionais. Sem esse cuidado perde-se, novamente, a oportunidade de mudar a face do gasto público no Nordeste, e desvinculá-la do caráter clientelista e assistencial que ainda a caracteriza.

4. Meio Ambiente

A dimensão ambiental, que na perspectiva do desenvolvimento sustentável tem importância inconteste, até agora não foi efetivamente

⁵⁴ Cf. Entrevista concedida à autora, em Recife, dia 31.08.94.



contemplada nos programas governamentais com base em projetos comunitários. Durante a Reunião dos Consultores do Projeto ÁRIDAS, responsáveis pelos estudos do GT VI, em Recife, o assunto foi debatido. Algumas observações ali levantadas merecem destaque:

- Os projetos comunitários do APCR e do São Vicente embora incluindo nas suas diretrizes a necessidade de serem buscadas alternativas viáveis de convivência com as secas, não consideraram a preservação do meio ambiente em seus objetivos. Os projetos comunitários, por seu turno, não emprestaram qualquer importância à questão, seja na etapa da formulação, seja na execução propriamente dita.

Essa constatação reflete a própria incoerência interna do governo: ao mesmo tempo que concebe programas e cria órgãos destinados à preservação do meio ambiente, desconsidera a questão em projetos de nível local, e chega mesmo a financiar projetos que promovem a devastação dos recursos naturais. Essa incoerência atinge os projetos comunitários, por diminuir suas chances de sustentabilidade diante das limitações próprias do meio nordestino e da degradação de seus recursos naturais. Durante a reunião acima referida foi citado um exemplo que ilustra bem a situação: Na Bahia, na região da Serra Geral, famílias de agricultores trabalham como “bóias-frias” na queima de matas para abastecer de carvão as siderúrgicas de Minas Gerais. A falta de alternativas de sobrevivência na agricultura e o salário compensador leva ao engajamento de famílias inteiras na atividade de desmatamento.

- O agricultor do semi-árido tem uma preocupação instintiva e natural com a preservação, advinda da convicção de que os recursos naturais permanecem sua fonte básica, e por vezes única, de sobrevivência. Essa preocupação, no entanto, é primária em sua base técnica, e pode conter distorções que somente a orientação adequada corrigiria.
- Por força de sua própria concepção ideológica as ONG tem uma preocupação constante com o meio ambiente. São muitos os projetos por elas promovidos que buscam técnicas alternativas para a produção agrícola, com o objetivo de garantir o equilíbrio ambiental. Essas iniciativas pontuais se ressentem das dificuldades inerentes à necessidade de compatibilizar esse tipo de produção com a geração de excedentes em escala comercializável, que garantam o retorno dos investimentos, o crédito e a melhoria da qualidade de vida dos pequenos agricultores.

O processo de desertificação em curso na região Nordeste, aliado às limitações naturais do meio físico, exigem uma mudança nesse tipo de posicionamento oficial. O desafio de conciliar a necessidade de atender as inúmeras carências nordestinas, inclusive a da preservação ambiental, cresce



a cada dia. O processo de urbanização dos municípios do interior nordestino, detectado no Censo de 1991 do IBGE, reflete o esgotamento da capacidade da agricultura de sequeiro de garantir a sobrevivência da população rural, e sugere a necessidade de serem buscadas, com urgência, alternativas viáveis para superar aquele desafio.

V. IDENTIFICAÇÃO DOS FATORES DETERMINANTES DO SUCESSO OU INSUCESSO DOS PROJETOS COMUNITÁRIOS

A. TIPOLOGIA

É difícil definir o que é sucesso e insucesso dos projetos comunitários. Dependendo do referencial adotado e da perspectiva dos atores envolvidos as conclusões podem divergir substancialmente. Sob a referência do paradigma da sustentabilidade, o sucesso de um projeto comunitário é definido não apenas em função do alcance simultâneo das diversas dimensões do sustentável, mas, igualmente, pela sua capacidade de manter-se no tempo.

Ponderações quando à dificuldade de enquadrar qualquer tipo de experiência nesses parâmetros, já foram colocadas ao longo deste estudo, bem como a opção de trabalhar-se considerando “sustentabilidades relativas”, atingidas em número parcial de dimensões. Essa decisão baseia-se, em primeiro lugar, na convicção de que não se deve descartar qualquer nível de êxito dos projetos comunitários, porque são experiências ricas em lições, e representam um passo importante rumo à montagem de uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o semi-árido nordestino. Em segundo lugar, há que considerar o fato de que os programas ora avaliados não foram concebidos dentro de uma estratégia global de sustentabilidade, ainda que vários de seus objetivos sejam componentes fundamentais desse paradigma.

Considerando essas ponderações, intenta-se fazer uma tipologia dos principais fatores que determinam o sucesso ou insucesso dos projetos comunitários, para a qual cabem prévios esclarecimentos:

- A inexistência de experiências exitosas em projetos que foram exclusivamente executados no contexto de programas como o APCR e o São Vicente, determinou a vinculação da tipologia a projetos realizados no seio de comunidades/municípios do semi-árido nordestino. A análise dos fatores não descuidou, porém, de destacar, sempre que relevante, a contribuição daqueles programas, e a situação dos projetos desenvolvidos em seu âmbito.
- Os fatores que concorrem para o sucesso ou insucesso dos projetos dificilmente subsistem isoladamente. O tratamento isolado de cada um deles deve, portanto, ser visto como condição metodológica. Na verdade, aqueles determinantes atuam em estreita relação e



- interdependência, de tal forma que se pode dizer que o *êxito ou fracasso é sempre sistêmico* e resultado de um processo.
- À primeira impressão, e pela lógica mais simples, a ausência dos fatores de sucesso, leva ao insucesso. Essa assertiva é somente em parte correta, na medida em que o insucesso não é, no caso dos projetos comunitários, apenas o reverso do erro. *Existem circunstâncias específicas dos projetos tipo APCR e São Vicente que atuam como fatores restritivos ao sucesso.* Daí a importância de se analisarem essas condições pelo que podem contribuir e mesmo sintetizar na avaliação daquelas iniciativas governamentais.

1. Fatores de sucesso

a) **Experiência prévia da comunidade em trabalhos associativos.**

A organização social não promove a melhoria na qualidade de vida dos pequenos produtores rurais. Mas não existe experiência de melhoria que não tenha tido uma história baseada em trabalho organizado. Essa constatação sintetiza os vários aspectos do fator destacado. Na análise dos critérios de sustentabilidade ficou clara a importância da participação consciente dos beneficiários para a consecução dos objetivos do projeto e sua continuidade.

A participação consciente, no entanto, é alicerçada em um processo de cunho essencialmente educativo, que conseqüentemente demanda maturação, a quebra gradativa das resistências históricas de acomodação. Para tanto, a comunidade precisa do apoio inicial e da orientação de uma entidade que mobilize a população, ou grupos dela, em torno de um objetivo, não necessariamente um projeto, conforme aqui entendido. Os projetos exitosos tiveram na Igreja, principalmente a Igreja Católica, nos Sindicatos e nas Organizações Não-Governamentais, o agente deflagrador de mobilização e organização. As associações assim fundadas chegam a um nível de sustentação em prazo nunca inferior a 5 anos, cumprindo uma trajetória nem sempre bem sucedida em suas experiências, mas certamente fundamental para a consolidação do êxito posterior.

O projeto comunitário, consubstanciando o apoio governamental, foi sempre complementar e posterior àquela organização básica, constituindo-se, sem dúvida um elemento a mais de incentivo e viabilização dos objetivos da comunidade.

A maturidade da participação da comunidade permite o alcance da prática da democracia que contrapõe-se ao autoritarismo, diminuindo o peso da interferência política, quando esta não se identifica com os objetivos da coletividade.

b) **A maturação da experiência depende da continuidade do projeto.** Há uma estreita relação entre a maturidade do



associativismo e a continuidade do projeto. Esse fator, porém, está particularmente referido ao tempo de funcionamento, o que equivale dizer que o sucesso sustentado e sustentável não prescinde de um período, no qual se consolidem a gerência do projeto, a geração de excedentes, os sinais de melhora na qualidade de vida, a capacidade de resistência às limitações do meio ambiente, etc.

Esse período de consolidação pode ser entendido como não sendo fator de sucesso, mas trajetória natural de crescimento, que não terá efeito determinante no desempenho da experiência, desde que estejam presentes os demais fatores. Entende-se, porém, que durante essa etapa é reforçada a participação, a capacitação e, principalmente, a fé do beneficiário, não apenas nas chances de êxito mas, também, na força do trabalho associativo. É, portanto, um período de aprendizado, indispensável para a permanência do sucesso, e para que se consiga conviver com percalços e dificuldades inerentes a qualquer empreendimento produtivo.

- c) **Financiamento subsidiado e diversificado.** As experiências de projetos bem sucedidos contaram ao longo de sua execução com vários tipos e origens de financiamentos, em muitos casos concomitantes. O subsídio, inclusive na sua forma mais completa, a fundo perdido, é condição básica para a sustentação dos projetos. Aliás, se aqui aplicado o conceito estrito de sustentabilidade, que supõe o alcance do auto-financiamento integral dos projetos, simplesmente não existiriam experiências de sucesso nessa dimensão.

No entanto, é necessário assinalar que existem vários níveis na dependência do financiamento. Embora o recurso “a fundo perdido” seja, ainda, fundamental aos projetos, em estágio inicial de execução, ele vai sendo substituído pelo subsídio parcial, na medida do próprio amadurecimento da experiência, que incorpora condições para o acesso ao crédito. Nesse sentido, mais que um sucesso, a trajetória dos projetos representa a esperança na superação da dependência do assistencialismo.

O PAPP, assim como outros tipos de projetos oficiais forneceram, em certo momento, apoio financeiro aos projetos, em muitos casos acelerando o ritmo das realizações, via financiamento de infra-estrutura, irrigação, fornecimento de máquinas e implementos. Na maioria dos projetos ocorreu a composição de diversas fontes, estaduais e federais, e mesmo de entidades não-governamentais do exterior.

- d) **Viabilidade econômica.** De acordo com as colocações iniciais quanto ao caráter de processo do êxito dos projetos, a consolidação de uma iniciativa freqüentemente ocorre em direção diversa daquela por onde se iniciou. Há, no entanto, uma condição comum a todos os sucessos: a sustentação do projeto está fundamentada em atividades,

agrícolas ou não-agrícolas, para as quais existe uma diferenciação local. Essa diferenciação constitui um conjunto de fatores que, existentes e/ou construídos no espaço da comunidade, atuam favoravelmente, tornando-a positivamente diferenciada, para determinado tipo de projeto. É esse o sentido que aqui se empresta à palavra *vocação*.

No caso do projeto agrícola esses fatores estão vinculados à existência de recursos hídricos, participação de pequenos proprietários (ou seja, que a maioria dos agricultores trabalhe a própria terra), conhecimento básico das técnicas de manejo de solo e irrigação, apoio de assistência técnica. Em projetos não-agrícolas ressalta a necessária disponibilidade de insumos e recursos naturais, além de mão-de-obra capacitada.

Os projetos que alcançaram sucesso estiverem, também, vinculados à existência de mercado potencial, que ultrapassa os limites municipais, e, no caso dos projetos agrícolas, à produção de culturas “nobres”. Não se encontrou exemplo de projeto exitoso baseado em culturas tradicionais e de sequeiro. É importante fazer aqui uma ponderação. Alguns projetos típicos de financiamento pelo APCR e pelo Programa São Vicente (casa de farinha, moinho de milho, máquinas e implementos etc.) ainda se mantêm em funcionamento, e nessa condição poderiam ser considerados exitosos. Assim entendeu o Centro Josué de Castro em sua avaliação.⁵⁵ Em muitas comunidades tiveram força suficiente para aglutinar em torno deles a vida local, e estabelecer uma certa melhoria nas condições de trabalho e na qualidade de vida dos beneficiários. O problema é que esses projetos permanecem circunscritos ao nível local, e têm limitada capacidade de crescimento e diversificação, o que dificilmente os permitirá alcançar um patamar mais elevado de sustentação.

- e) **Pequena produção organizada.** A maturação dos projetos que alcançaram certo patamar de sustentabilidade conduziu-os a funcionarem na linha da pequena produção organizada, baseada em associações ou cooperativas. A esmagadora maioria dessas organizações utiliza insumos, equipamentos e água, coletivamente, mas em propriedades particulares, distribuindo os rendimentos de acordo com o volume de produção de cada beneficiário. Há participação na gerência e o crescimento do projeto se faz quase sempre na “exportação” da experiência para áreas próximas. O amadurecimento do projeto conduz ao funcionamento em bases empresariais, que contribui para o comprometimento mais responsável de seus participantes. A comercialização do produto está muitas vezes baseada na terceirização e no apoio de empresa

⁵⁵ A avaliação do Centro Josué de Castro, embora reconhecendo que esse tipo de projeto funciona em boas condições e alto nível de funcionalidade, admite que não provoca mudanças significativas na vida da comunidade. A maioria das casas de farinha, por exemplo, funciona apenas dois ou três meses do ano, na dependência da safra de mandioca. Centro Josué de Castro - *Avaliação do APCR e do Programa São Vicente*. Op. Cit. Pág. 107.



“âncora”. Essa forma de organização contribui decisivamente para a consolidação do projeto e sua sustentação, além de significar uma alternativa real de desenvolvimento, dentro da realidade do semi-árido, que deve ser observada e acompanhada pelos formuladores de políticas públicas.

- f) **Efeito multiplicador da integração.** O que foi dado avaliar, a sustentabilidade de um projeto produtivo, ainda que relativa, avança a integração e favorece o desenvolvimento de projetos em outras áreas. Daí poder-se-ia deduzir que a integração é posterior ao êxito de um dado projeto, o que, de certa forma, explicaria as dificuldades enfrentadas pelos “projetos integrados”. A perspectiva que aqui se coloca vai em outra direção. Entende-se que projetos pontuais não são, em si e em princípio, insustentáveis, desde que sejam vinculados a um “projeto-mãe”, o qual estivesse bem fundamentado em sua viabilidade econômica, e contasse com certo nível de maturação para aproveitar a complementaridade oferecida pelos chamados projetos pontuais. Projetos de aquisição de máquinas e equipamentos, construção de infra-estrutura, limpeza de barragens, por exemplo, só fazem sentido se forem direcionados para um projeto básico, que permita uma proveitosa integração.

Uma das críticas mais comuns aos projetos do APCR e São Vicente foi a de que eles atingiam apenas um pequeno número de pessoas. A integração, na perspectiva acima colocada, contribui decisivamente para a disseminação de atividades de apoio, gerando emprego e renda. Permite, por outro lado, aumentar o nível de participação da comunidade o que favorece os projetos da área social, e a disposição para contribuir na formulação de iniciativas mais amplas, envolvendo toda a municipalidade.

- g) **Continuidade de administrações municipais abertas.** Experiências exitosas que envolveram a participação das prefeituras têm maior ganho de sustentabilidade, em virtude de conciliarem as atividades produtivas privadas com os serviços públicos. A ação de uma prefeitura aberta à colaboração de órgãos governamentais e entidades não-governamentais, honesta e transparente em seus atos, transmite confiança à sociedade e incentiva a participação. A integração dos projetos é mais natural, e rapidamente se alcançam os objetivos de projetos compensatórios, na medida em que eles complementam a ação pública na área social. Da mesma forma que um projeto produtivo se consolida a partir de um dado tempo de maturação, os resultados positivos da administração municipal tornam-se visíveis e sustentados com a continuidade dessa linha de atuação.

Casos como o de Icapuí e Santana do Acaraú, no Ceará, reforçam a convicção, que sucessivas administrações municipais do tipo aberto, permitem

o fortalecimento das organizações da sociedade civil e o próprio desenvolvimento organizacional da prefeitura, com estabelecimento de plano municipal baseado na participação popular. Além disso, essas experiências contribuem para a formação de “blocos municipais”, unindo prefeituras em torno de objetivos comuns, que se fortalecem política e economicamente.

2. Fatores de Insucesso

- a) **Influência Política.** As estruturas políticas que ainda dominam a maior parte do interior nordestino, sustentam-se no poder à custa de uma atuação paternalista que mantém dependente à população mais desprovida de alternativas de sobrevivência. A atuação governamental vinculada a tais forças políticas, ganha os contornos de seu autoritarismo e, via de regra, tem os objetivos desviados para o interesse particular dos seus representantes.

A descentralização perseguida pelo PAPP/APCR, com o intuito de democratizar decisões e integrar a sociedade civil organizada nas ações da prefeitura tem, na esmagadora maioria dos casos, esbarrado na própria formação do poder político municipal, ainda estruturado segundo as características mais conservadoras. Distorcido em suas propostas mais básicas, o projeto comunitário fica restrito ao interesse de um pequeno grupo, sem organização própria e fundamentalmente voltado para ganhos imediatos e assistenciais. Os projetos comunitários que sofreram a influência autoritária do poder político local, tiveram vida efêmera ou estão restringidos na sua possibilidade de crescimento.

- b) **Burocratização da gerência do programa.** A existência de sucessivas instâncias (federal, regional e estadual) entre o beneficiário do projeto e o poder decisório superior, dificulta um desenvolvimento mais dinâmico da execução. Cada uma das instâncias estabelece suas exigências com base nas responsabilidades próprias de seu papel na condução do programa, mas trabalha com limitações, que fatalmente vão se refletir na impossibilidade de realizar suas tarefas no tempo estipulado pelas metas e de acordo com a qualidade estabelecida nas diretrizes do programa. Casos de demora exagerada no apoio da unidade técnica para a seleção dos projetos, na sua aprovação e na liberação dos recursos comprometem o desempenho daquelas iniciativas inteiramente dependentes da ação governamental, seja para a manutenção do incentivo à participação, seja para o próprio desencadeamento das atividades.

Em nenhuma das avaliações do APCR foi referida a insuficiência de recursos para os projetos comunitários, ainda que se discutissem os tetos estabelecidos para cada tipo de atividade. Às deficiências na gerência do



programa deve ser debitada a descontinuidade das liberações, principal foco das reclamações por parte de técnicos e beneficiários do APCR.

Cabe destacar, nesse contexto, o caráter restritivo da “lista” de projetos financiáveis apresentada à comunidade. Além de comprometer um momento crucial de participação, a pressa de definir o projeto, na maioria dos casos, resulta na sua desvinculação da realidade e na perda de comprometimento por parte dos beneficiários. A comunidade rende-se ao projeto que proporcione, na sua perspectiva, resultados mais imediatos e, pouco consciente da importância de projetos produtivos mais sustentáveis, busca das alternativas compensatórias a satisfação de suas carências.

Um último aspecto vinculado à gerência dos projetos refere-se à incapacidade dos agentes governamentais envolvidos nos diversos níveis, de proceder aos ajustes e correções requeridos pelo programa. Ainda que tenha sido objeto de sucessivas reformulações, o PAPP não conseguiu eliminar algumas distorções relativas à forma de implantação, conteúdo dos projetos, assistência técnica, entre outras.

- c) **Assistência Técnica.** Na discussão dos critérios de sustentabilidade dos projetos comunitários a questão da assistência técnica foi considerada como condição de fundamental importância, para o bom desempenho de qualquer tipo de iniciativa, governamental ou privada. A constatação está, obviamente, baseada na inexistência de condições por parte dos pequenos produtores de assumir a condução de projetos produtivos sem o acompanhamento e a orientação de técnico. Nos projetos comunitários executados no âmbito do PAPP/APCR e do São Vicente, a carência de técnicos com disponibilidade e comprometimento para o acompanhamento dos projetos, foi fator muito referido em diferentes avaliações como um dos responsáveis pela inviabilização em diferentes avaliações como um dos responsáveis pela inviabilização ou insustentabilidade dos projetos comunitários.

O reconhecimento da importância da questão, fundamentou a criação de um sistema federal estruturado para a prestação de assistência técnica ao produtor rural. Não obstante a evidente contribuição já oferecida, a EMATER vem sofrendo um processo de desgaste que a impede de assumir, na extensão e intensidade desejadas a assistência técnica aos produtores rurais do Nordeste. Além disso, o trabalho implica um cuidadoso processo educativo, durante o qual o produtor adquira confiança no técnico, condição para que aceite adote as técnicas sugeridas. No âmbito dos projetos comunitários aqui analisados, acumularam-se problemas como o número reduzido de técnicos para atender a muitas e distantes comunidades, envolvimento dos extensionistas com o poder político local privilegiando projetos e produtores, pequeno comprometimento pessoal e mesmo dificuldade por parte dos

técnicos de exercer simultaneamente as funções de organizador, mobilizador e assistente dos projetos comunitários.

- d) **Desconsideração do fator ambiental.** A sustentabilidade de qualquer projeto no semi-árido está diretamente relacionada com a capacidade desse empreendimento de conviver com as limitações do meio físico do semi-árido, particularmente com as secas. A sistemática desconsideração desse fator nos projetos comunitários, conforme referido nas avaliações, contribuiu para o fracasso de muitas iniciativas por ocasião do longo período de seca, recentemente enfrentado na região.

Essa deficiência remete a várias questões, mas cabe, dentro dos objetivos do presente estudo, destaque para a falta de coerência que parte das diretrizes e chega até a seleção dos projetos. Não se observa, na formulação das atividades a serem financiadas, a preocupação de criar alternativas que serão adotadas para que o projeto se desenvolva e conviva com o fenômeno da variabilidade climática, embora entre os objetivos do PAPP/APCR figure a necessidade de empreender pesquisas agrícolas com aquela finalidade. A aprovação de numerosos projetos de casas de farinha, cujo insumo básico é dependente de uma produção, que o projeto não considerou em sua viabilidade, estará destinado ao fracasso. Durante os anos de seca parcial, de 1991 a 1993, a mandioca foi um dos produtos que acusaram a mais expressiva queda de produção. Nesse quadro, qual a real contribuição que um projeto comunitário de casa de farinha proporcionou, na dimensão da sustentabilidade, às comunidades beneficiárias?

B. TENDÊNCIAS E CENÁRIOS

A avaliação dos projetos comunitários complementada com a tipologia dos fatores determinantes dos sucessos e insucessos desse tipo de iniciativas, permite fazer algumas generalizações quanto às tendências principais que resultam da realidade observada. Intenta-se, nesta seção, examinar a direção que as transformações recentes da realidade do interior nordestino estão a indicar, resultantes da ação oficial e da participação da sociedade civil.

Além disso, e complementarmente, tentar-se-á vislumbrar algumas decorrências prováveis daquelas tendências, ambiciosamente referidas como cenários, embora sem a rigidez metodológica com que o conceito é formalmente utilizado.

A atuação de ONG, dos Sindicatos e de Entidades Religiosas no semi-árido nordestino nos últimos 20 anos, largamente comprovada, foi, mais recentemente, reforçada pelos programas governamentais baseados em projetos comunitários que introduziram a participação popular, via associações e comitês como componente prioritário de sua ação. É possível observar,



assim, a ampliação e multiplicação as experiências de trabalho participativo e a constituição de associações comunitárias.

Essa tendência de caráter geral permite, inicialmente, visualizar o crescente fortalecimento, no nível das comunidades interioranas, das forças organizadas da sociedade civil, mercê do sucesso de seus trabalhos, e de sua capacidade de mobilização, que lhes conferem uma maior confiança por parte das populações marginalizadas. Com isso reforça-se o grau de independência daquelas organizações em relação ao poder político local, formal ou informalmente constituído. Paralela e conseqüentemente, cresce a influência que tais associações exercem nesse mesmo poder político, como forma de acesso à comunidade.

A influência das organizações gradativamente se traduzirá em uma participação popular mais efetiva que anima a pressão no plano social em busca de melhorias na qualidade de vida e maior eficiência dos serviços públicos oferecidos. Essa pressão é igualmente exacerbada pelo processo de urbanização crescente dos municípios do semi-árido nordestino, concentrando nas cidades e na sua periferia, contingentes populacionais expulsos do campo pelas secas e pela ausência de alternativas de sobrevivência no meio rural. A perspectiva colocada nos estudos mais recentes aponta para a continuidade da ocorrência de secas e manutenção do crescimento urbano, o que leva a prever o avanço daquele tipo de pressão. No plano econômico, a busca de maior apoio oficial a projetos de caráter produtivo, na forma de obras de infra-estrutura, de transportes, de financiamento e de assistência técnica tenderá a se fazer mais forte, impulsionada pelo “efeito-demonstração” de experiências exitosas em outros espaços da região.

A partir da Constituição de 1988, acentua-se a opção pela descentralização das ações do governo, e em seu bojo, a municipalização. Ao mesmo tempo que transfere recursos diretamente ao município, o governo federal atribui-lhe crescentes responsabilidades na gerência das políticas públicas a nível local. Essa tendência fortalece a municipalidade e o poder político local, ao mesmo tempo que implica a necessidade de aparelhamento e capacitação dos organismos municipais que suportarão as maiores responsabilidades adquiridas. A ação federal, em coerência com seus objetivos de descentralização, deve se direcionar no sentido de garantir apoio ao município na superação daquelas carências.

Para o Nordeste, a estratégia política de desenvolvimento calcada em projetos comunitários já começa a trilhar o caminho da municipalização, com a recente reformulação do PAPP/APCR, introduzindo a experiência do componente FUMAC. A consciência da crescente importância da sociedade civil organizada, inclusive como parceira na execução daqueles projetos, vem-se refletindo nas diretrizes daqueles programas oficiais para o Nordeste, no sentido de dar-lhes papel de destaque nos colegiados municipais e nas



decisões coletivas sobre a aplicação de recursos públicos originários de programas oficiais.

As diretrizes federais, no entanto, desconsideram nessa tendência as possibilidades que, no mesmo contexto, estarão abertas ao fortalecimento de forças políticas tradicionais, pouco afetas à participação e à transparência das ações, que limitam a sua influência à concretização de seus interesses particulares. Por outro lado, não se atenta para o fato de que a ampliação da organização da sociedade civil no interior do semi-árido, ainda é rarefeita, predominando, no quadro geral das municipalidades, a influência mais decisiva e autoritária das formas de atuação política conservadoras.

Assim, a mesma tendência de reforço à municipalização aponta simultaneamente, conforme o grau de evolução participativa, tanto para um inevitável confronto entre a sociedade civil organizada e as forças políticas locais detentoras, em última instância, da delegação federal, como para a manutenção da estrutura de poder que se contrapõe aos objetivos de desenvolvimento sustentável da região Nordeste. Exemplos dessas contraditórias repercussões já se observam em alguns municípios onde está mais avançada a maturidade da organização popular e, na direção oposta, no funcionamento de conselhos municipais implantados no âmbito do PAPP/FUMAC.

A municipalização tende a privilegiar as ações de maior amplitude envolvendo o município, e mesmo grupos de municípios, unidos em torno de objetivos comuns. Nessa perspectiva, cresce a importância política dos municípios detentores de maior independência econômica, derivada de projetos produtivos exitosos, e em condições de ter maior influência nas decisões de investimentos regionais.

Consolida-se a convicção da importância de considerar a irrigação como condição básica para o desenvolvimento sustentável de projetos agrícolas no semi-árido, mercê de experiências bem sucedidas em grandes projetos já amadurecidos e, também, de iniciativas de caráter local, na linha da pequena produção organizada.

Nessa última vertente, crescerá a demanda por obras de infra-estrutura e pelo apoio da assistência técnica, que fornecem condições para o desenvolvimento daquele tipo de projeto. A pesquisa agrícola, nesse contexto, ganha realce e espaço, considerando a necessidade de gerar alternativas viáveis para o meio rural nordestino, seja como forma de resgatar a população dele expulsa, seja como imposição de aumento da produção de alimentos para o consumo regional, de convivência com as secas e preservação do meio ambiente.

A questão do financiamento subsidiado joga papel fundamental por sua estreita relação com o conflito da necessidade de investimentos *versus*



diminuição da capacidade oficial de crédito. Recoloca-se, nesse quadro, a questão dos subsídios e a pressão que se fará nesse sentido, em vários níveis e instâncias. O papel do desenvolvimento do Nordeste, em uma conjuntura de recursos escassos, sua opção em termos de diretrizes e o seu comportamento face ao pequeno produtor, serão definitivos para o futuro da região.

VI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Por força da atuação de entidades civis, é crescente nas comunidades interioranas a formação de associações participativas que executam diversos tipos de projetos, numa trajetória que busca não apenas o resgate de sua cidadania, como, também, a melhora de suas condições de vida. Na medida em que amadurece essa consciência participativa aumenta, na maioria dos casos, o confronto de objetivos com o poder municipal, fortalecido pela descentralização das ações governamentais. Em decorrência desse tipo de confronto isolam-se no seio da municipalidade as iniciativas comunitárias, perdendo-se, desta forma, as vantagens da integração de projetos que a cooperação entre os diversos agentes poderia favorecer.

Cabe ainda observar que as experiências do FUMA, na maior parte dos casos avaliados, ressentem-se de dificuldades dessa mesma ordem. Os conselhos municipais funcionam mais como instrumentos de política pessoal do prefeito e lideranças políticas sem representatividade. O modelo posto em prática pelo PAPP/FUMAC exige uma organização social hoje inexistente, pelo menos para a maioria dos municípios nordestinos. Nesse contexto, há que ser encarado como meta, supondo para a sua realização, um trabalho prévio de educação de todos os agentes envolvidos, que deve incorporar os princípios de projetos bem sucedidos, e a correção de distorções hoje detectadas. Uma opção dessa natureza vai certamente implicar recuo nas propostas ambiciosas hoje colocadas, diminuição no ritmo de implantação e simplificação das exigências inerentes à gestão dos projetos e dos fundos municipais. De outra forma, a insistência de se manter um modelo incompatível com o estágio atual da consciência participativa dos beneficiários e da evolução político-administrativa das municipalidades, pode aprofundar na população rural o descrédito pelas ações governamentais, e condenar ao fracasso uma alternativa eficiente de desenvolvimento sustentável do semi-árido nordestino.

No âmbito dos projetos produtivos do PAPP/APCR, a quase total ausência de cooperação entre os diversos atores envolvidos, uma incipiente e desestruturada participação popular e dificuldades operacionais das unidades técnicas, resultou na execução de projetos desvinculados da realidade e das condições básicas que lhes garantiriam sustentabilidade, ainda que relativa.



A avaliação dos projetos comunitários na perspectiva do desenvolvimento sustentável, reafirmou a necessidade de entender que, indiscutivelmente, a organização popular é fruto de um trabalho educativo, que demanda a maturação típica de processos sociais. A colaboração com as ONGs, Sindicatos e Entidades Religiosas, estruturados que são em redes regionais, ou, no mínimo estaduais, resultará em uma parceria que deve ser buscada como parte indispensável da estratégia de desenvolvimento sustentável, não apenas nas etapas de execução, mas desde a formulação e concepção dos programas.

A ação governamental via projetos comunitários não logrou atingir os objetivos a que se propôs, de superação da pobreza, e não representou impacto positivo relevante a nível regional no sentido de mudar a realidade. Essa experiência, por outro lado, inovou, principalmente nos aspectos de reforço à participação popular, e contribuiu para o êxito de iniciativas da comunidade, no aporte de recursos e no apoio quase exclusivo de assistência técnica com que contaram aqueles projetos.

A contribuição mais efetiva do PAPP/APCR e de outras instituições oficiais reafirmou as experiências de programas anteriores, no sentido de referir-se particularmente à assistência técnica e ao financiamento. O futuro dos projetos comunitários, ao que tudo indica, deveria consolidar esse papel típico do governo, na medida em que se ampliar a opção pela maior participação privada. Nesse ponto, o cenário de carência de recursos oficiais pode introduzir dificuldades para o atendimento às municipalidades nordestinas, frente às pressões que, no mesmo sentido possam ser feitas em outras regiões do país.

Não se descarta, mormente naqueles municípios com imatura organização popular, a necessidade da influência governamental como elemento aglutinador da representação e catalizador das iniciativas direcionadas para a formação da consciência participativa. Nesse ponto, a colaboração que as universidades e centros de pesquisa podem oferecer no que tange aos recursos humanos qualificados com que conta, mas, também por representar uma forma a mais de integração de todas as forças da sociedade na busca pelo desenvolvimento da região. Até agora essa colaboração tem sido pontual ou foi muito pouco explorada.

A descentralização da execução dos projetos comunitários que caracterizou o PAPP/APCR pretendeu, entre outros objetivos, permitir a consideração da realidade própria de cada estado nordestino na formulação dos projetos comunitários. As avaliações nas quais se baseou este estudo não permitiram concluir sobre a relevância atribuída à questão no âmbito dos estados. Não foi possível detectar a marca da orientação dos governos estaduais na execução do APC, ainda que se considere que as características das porções do semi-árido, que integram as unidades estaduais, se aproximam em termos, estágio de desenvolvimento e condições sociais.



A importância da busca de uma identidade estadual está referida à própria estratégia regional, na medida em que é na identificação das diferenciações proporcionadas pela base física, infra-estrutura, mercados e mão-de-obra das diversas porções do Nordeste, que deverá estar assentado o seu desenvolvimento, baseado na contribuição mais eficiente das partes para o crescimento do todo.

A contribuição do APCR via projetos comunitários para viabilizar a convivência do produtor nordestino com as secas foi nula. Os projetos que adquiriram uma relativa sustentabilidade, e que podem configurar experiências exitosas, estruturaram-se à margem da ação governamental, inclusive com relação ao problema do meio ambiente regional, embora tenham contado com o aporte de recursos e assistência técnica oficiais.

Há que considerar, ainda, que as experiências já em curso estabeleceram uma diferenciação na realidade nordestina que deve ter rebatimento nas diretrizes regionais. O tipo de ação governamental há que ser distinto, compatível com os níveis de amadurecimento e requisitos de municípios. Isso implica tipificar formas e intensidades de intervenção, respeitando o ritmo e grau de amadurecimento das comunidades, para obter melhor sustentabilidade nas suas ações.

VII. BIBLIOGRAFIA

1. AMORIM, Tânia Nobre Gonçalves Ferreira - *Políticas públicas x participação: o Programa São Vicente*. Recife, UFRPE, 1992. (Dissertação de mestrado).
2. BARROS, Henrique O. Monteiro de. Coord. - *As ONGs de assistência técnica no meio rural do Nordeste; o perfil e as condições de atuação recente*. Recife, CEDIP, ago., 1993. Xerox. (Versão Preliminar).
3. CARVALHO, José Otomar de - *A Sociedade Cearense: Mudanças Necessárias e Transformações Possíveis*. Fortaleza, 1985. Pág. 18. (Trabalho apresentado no Seminário "Prioridades para a Transformação da Sociedade Cearense", no dia 07 de junho de 1983, em Fortaleza, promovido pelo Fórum do Nordeste, organizado pelo CETREDE e patrocinado pela Universidade Federal do Ceará).
4. CENTRO JOSUÉ DE CASTRO - *Avaliação do APCR e do Programa São Vicente*. Versão Preliminar. Recife, 1993. mimeo.
5. COUTO, Vítor de Athayde - *Relatório de Avaliação de Projetos Comunitários*. Salvador. Agosto, 1994. (Versão Preliminar).
6. Curso de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais - *Considerações*. Programa de Treinamento SUDENE/PNUD/Banco Mundial. Recife, setembro, 1985. mimeo.
7. DRAIBE, Sônia Miriam - *As Políticas Sociais Brasileiras: diagnóstico e perspectivas*, in: "Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas." VI. 4. Políticas Sociais e Organização do Trabalho. IPEA/IPLAN - Brasília. 1990.
8. GATOPLAN - Projeto de Assistência Técnica PNUD-BIRD/SUDENE - *Recomendações para o aperfeiçoamento do APCR*. Recife, janeiro, 1990.

9. HOLANDA, Nilson e REIS, Zenon - *Uma Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil*. Relatório-Síntese de Projeto de Pesquisa patrocinado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A para Avaliação das Políticas e Programas de Desenvolvimento Regional do Brasil. Brasília, 1990, mimeo.
10. MATOS FILHO, João - *Avaliação da Experiência com a implementação de Projetos Comunitários no Estado do Rio Grande do Norte*. Natal. Setembro, 1994. (Versão Preliminar).
11. MATOS, Walkíria Gomes de - *Avaliação de Projetos Comunitários segundo o referencial do desenvolvimento sustentável*. Recife, junho, 1994. (Versão Preliminar).
12. MIRANDA, Ricardo N. - *Avaliação do Projeto Nordeste e do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor* in: Revista Econômica do Nordeste, Volume 22, nº 1/4. Fortaleza, jan/dez, 1991.
13. NOVAES, Regina Reyes - *Nordeste, estado e sindicalismo. O PAPP em questão*. Centro Ecumênico de Documentação e Informação - CEDI. Rio de Janeiro, 1994.
14. -. Plano de Trabalho dos Estudos de Avaliação, de Âmbito Regional e Estadual - Projeto ÁRIDAS. Grupo VI - Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão: Avaliação de Políticas e Programas Prioritários de Desenvolvimento do Semi-Árido. Brasília, 1994. mimeo.
15. -. Projeto de Desenvolvimento ao Pequeno Produtor - PAPP. *Manual de Coordenação, Administração e Controle (MC)*. Abril, 1993.
16. -. Projeto de Desenvolvimento Municipal sustentável - Projeto ÁRIDAS. Versão Preliminar. Recife, agosto, 1994.
17. SILVA, Sérgio Moreira da - *Avaliação "Especial" do FUMAC*. Secretaria de Planejamento, Coordenação, Ciência e Tecnologia - SEPLANTEC - Superintendência de programas Especiais - SPE. São Luis, MA, Agosto, 1994. mimeo.
18. SUDENE - *Proposta para reformulação do PAPP*. Documento para discussão. Recife, SUDENE, fev., 1991, mimeo. (Documento elaborado com a colaboração do Banco Mundial, distribuído no Seminário sobre Elaboração e Gestão de Projetos no âmbito do PAPP, realizado no período de 04 a 08 de fevereiro de 1991, na cidade do Recife.)



ARIDAS



Ministério da
Integração Nacional

