

PROJETOS COMUNITÁRIOS: UMA AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS DO PAPP E DO PROGRAMA SÃO VICENTE

Walkiria Gomes de Matos ()*

1. INTRODUÇÃO

No campo das desigualdades regionais, a persistência da problemática de pobreza e subdesenvolvimento do Nordeste tem sido preocupação das diversas instâncias de Governo ao formularem políticas e programas sociais, uma vez que essas iniciativas têm-se demonstrado incapazes de gerar processos de transformação da realidade e, conseqüentemente, de melhorar a qualidade de vida da população rural nordestina.

Nesta perspectiva, atualmente vêm sendo desenvolvidos novos esforços na busca de alternativas para o desenvolvimento da Região, especialmente para o semi-árido nordestino, através da realização de um conjunto de estudos básicos que se constituíram no Projeto Áridas, cujo tema central é a definição de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, através da articulação de programas e projetos globais e setoriais.

Neste contexto, o propósito do presente texto é apresentar

() Mestre em Sociologia pela Universidade de Paris X - Nanterre. Pesquisadora do Depto. de Sociologia do INPSO/FUNDAJ.*

uma avaliação da experiência dos Programas PAPP e São Vicente (Matos, 1994), segundo a ótica do desenvolvimento sustentável, com base no conceito formulado expressamente para o referencial teórico do Projeto Áridas, que implica num "processo de mudança social e elevação das oportunidades sociais que compatibilize no tempo e no espaço crescimento econômico, conservação ambiental, qualidade de vida com equidade social".

Basicamente, o estudo centrou-se numa avaliação do desempenho e do impacto dos projetos comunitários que compõem esses Programas, procurando identificar as causas que explicam os sucessos e insucessos dessas políticas públicas, para que se possa formular com maior segurança novas diretrizes de programas e projetos específicos para o Nordeste.

Neste sentido, vale distinguir, a partir do conceito de projetos comunitários adotado pelo Áridas¹, os projetos produtivos, também chamados projetos econômicos, voltados diretamente para a produção/transformação/comercialização de bens, com emprego da mão-de-obra dos beneficiários, dos projetos não produtivos, ou sociais, referentes às iniciativas comunitárias não-econômicas.

Estabelecer essa diferença parece importante, na perspectiva da avaliação do seu impacto, segundo o indicador de participação utilizado para dimensionar a eficiência, a eficácia e a efetividade de sua ação.

1 - ANTECEDENTES

A partir dos anos 70, o Nordeste foi cenário de políticas sociais e programas de desenvolvimento rural que contaram com o apoio financeiro decisivo de órgãos internacionais (BIRD, BID, KFW, entre outros), dentro de um processo de desenvolvimento

¹ *Projetos Comunitários são projetos de pequeno porte e de caráter local voltados para 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 sociedade (Projeto Áridas, 1994).*

da Região desencadeado desde a criação da SUDENE, no final da década de 50.

Os efeitos da seca no Nordeste, naquela década, levou o Governo Federal a encomendar através do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (1972), um estudo visando à elaboração de um programa de desenvolvimento rural integrado de áreas prioritárias do Nordeste, o qual veio a se concretizar, posteriormente, na criação do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste – POLONORDESTE (Decreto nº 74.794), cujo objetivo era promover a melhoria nas condições de vida e bem-estar da população rural nordestina.

Considerado um programa de caráter inovador, buscando o aperfeiçoamento de sua ação, o Polonordeste introduziu na sua estratégia, entre outros instrumentos, o planejamento participativo, bem como definiu que a prioridade de receber os benefícios do Programa seria dada aos pequenos produtores rurais.

Conjuntamente com os projetos abaixo, também considerados "Especiais", o POLONORDESTE veio, posteriormente, a se consolidar numa única proposta de desenvolvimento para a Região, o Projeto Nordeste:

- Projeto Sertanejo – Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste
- Prohidro – Programa de Recursos Hídricos
- Procanor – Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste.

O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP

Dos cinco programas inicialmente previstos dentro do Projeto Nordeste², apenas o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP, criado em abril de 1985 (decreto nº 91.178) chegou

² Além do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP, os demais programas que compunham o Projeto Nordeste eram: Programa de Apoio aos Pequenos Negócios, Programa Regional de Educação Rural, Programa Regional de Saúde e Programa de Saneamento Rural.

a ser executado. Caracterizou-se, então, como uma estratégia de desenvolvimento rural para pequenos produtores, voltada exclusivamente para a produção agrícola, executado através de 10 componentes³:

- Recursos Hídricos
- Fornecimento de Água a Comunidades Rurais
- Pesquisa Agrícola Estadual
- Extensão Rural
- Crédito Agrícola
- APCR (Apoio a Pequenas Comunidades Rurais)
- Pequenos Sistemas de Comercialização e Abastecimento
- Ação Fundiária
- Pesquisa Agrícola
- Coordenação Regional

Em 1990, o PAPP passou por um processo de avaliação realizado pelo Banco Mundial, agente financiador, e foi observado que, apesar de algumas experiências exitosas, o Programa como um todo não estava alcançando os seus objetivos de melhorar o nível de vida dos pequenos produtores e diminuir a pobreza rural no Nordeste.

Entre os problemas identificados, foi constatado que em grande parte os recursos eram usados em atividades-meio (agências executoras, através de pagamento de salários e despesas operacionais), e não nas atividades-fim; os recursos limitados que chegavam ao pequeno produtor eram investidos em ações nem sempre consideradas prioritárias pelos beneficiários; por outro lado, os processos burocráticos com os atrasos na liberação de recursos de contrapartida por parte do Governo Federal, faziam com que os Planos Operativos Anuais (POA's) ficassem obsoletos, antes mesmo do começo de sua implementação; além do mais, essa falta de contrapartida limitava a identificação dos Estados com os projetos do PAPP e as possibilidades de obter os recursos da contrapartida

³ Para efeito do estudo de avaliação em questão, foi considerado apenas o desempenho do componente APCR.

estadual, face à crise fiscal do Governo Federal.

Finalmente, a avaliação constatou que, pelo menos do ponto de vista executivo, o componente APCR constituía-se exceção, em termos de resultados na implementação do PAPP, tendo chegado a executar 9.800 projetos de caráter produtivo e 2.400 de infraestrutura rural, conseguindo bons resultados não só quanto ao seu desempenho financeiro, mas também devido a sua capacidade de promover a auto-organização dos beneficiários. Não obstante essa eficiência, a contribuição à elevação da renda familiar foi considerada inexpressiva, comprometendo a eficácia e a efetividade.

Como resultado dessa avaliação, o Governo Federal, os Governos Estaduais e o Banco Mundial começaram durante 1991/92 o processo de reformulação do PAPP, alternativa para evitar o cancelamento dos empréstimos feitos para apoiar o Programa.

A partir da definição de alguns critérios básicos visando a obtenção de resultados mais efetivos e eficazes para o desenvolvimento rural, as reformulações sofridas pelo PAPP resultaram na implementação de uma proposta voltada basicamente para a execução de pequenos projetos comunitários, através do PAC - Programa de Apoio Comunitário e do FUMAC - Fundo Municipal de Apoio Comunitário, destinados a estimular, por meio de financiamento, investimentos e empreendimentos identificados, selecionados, solicitados, planejados, executados, fiscalizados e controlados diretamente por comunidades rurais.

O Programa São Vicente

O agravamento da pobreza no campo, impulsionando o êxodo rural em direção aos centros urbanos, levou a Igreja Católica através da Comissão Pastoral da Terra - CPT e das Comunidades Eclesiais de Base - CEB's, juntamente com os representantes sindicais dos pequenos produtores rurais, os técnicos da SUDENE e outros grupos interessados na questão, a iniciarem um trabalho de

reivindicação junto ao então Presidente José Sarney, para a criação de um programa de apoio à organização dos pequenos produtores rurais do Nordeste que não tinham acesso a outros programas governamentais ou ao crédito bancário. Um processo de discussão, empreendido por vários setores sociais, reforçou as reivindicações e as pressões junto à Presidência da República.

Como consequência, foi então criado o Programa São Vicente por decreto do Presidente da República (nº 92.320, em 23/01/86), cuja filosofia e idéias se pautaram, sobretudo, no trabalho desenvolvido pelas Comunidades Eclesiais de Base; daí o forte papel assumido pela Igreja na condução desse Programa, durante todo o período de sua execução.

Mas, o São Vicente não resistiria à sucessão presidencial. A crise institucional da SUDENE, órgão gestor do São Vicente, como resultado da orientação do governo Collor, teve repercussão direta sobre o Programa: "apesar do novo Governo Federal ter divulgado a liberação de recursos para o Programa São Vicente, a partir de 1990 nenhum recurso foi recebido... e praticamente obrigou o encerramento das atividades do São Vicente" (Amorim, 1992).

1.1 – Caracterização dos Programas

A seguir, encontram-se sumarizados aspectos que caracterizam os Programas PAPP e São Vicente quanto aos objetivos e à estratégia de atuação, bem como traçando um perfil do que se entendia por pequeno produtor rural.

Objetivos

PAPP/APCR	São Vicente
Eradicar a pobreza absoluta através do aumento da produção e da produtividade dos pequenos produtores rurais.	Estimular e induzir os pequenos produtores rurais a se organizarem sob forma associativa, com vistas a aumentar os níveis de produção, produtividade e renda.

Como se vê, os objetivos dos Programas não constituem elementos diferenciadores entre si, porquanto ambos pretendem melhorar o nível de vida dos pequenos produtores rurais, através do incremento à produção, à produtividade e à renda; a participação dos beneficiários também está enfatizada, de maneira semelhante, dentro dos objetivos específicos dos Programas. Vale registrar que, embora reformulado, o PAPP manteve inalterados os seus objetivos.

Beneficiários dos Programas

PAPP/APCR	São Vicente	PAPP Reformulado
Proprietário da terra (com registro)	Proprietário da terra (registro e escritura em cartório)	Pequenos Produtores Rurais
Arrendatário	Parceleiro	Associações comunitárias com finalidades produtivas, legalmente constituídas
Parceiro ou Meeiro	Parceiro ou Meeiro	Cooperativas de produtores rurais
Ocupante	Posseiro	
	Assalariado rural	

Como pode se observar, com a Reformulação do PAPP, o universo de beneficiários tornou-se mais abrangente, contemplando não só pequenos produtores, mas também cooperativas de produtores rurais e associações comunitárias com finalidades produtivas, legalmente constituídas.

Estratégia dos Programas

Enquanto a estratégia básica do PAPP traduzia-se no desenvolvimento rural integrado a ser alcançado através da unificação dos programas especiais, da concentração de ações visando ao aumento da produção e da produtividade do pequeno produtor, do

reforço ao planejamento participativo, concomitante às ações de caráter institucional, o PAC/FUMAC, embora mantidos os objetivos do PAPP, contraditoriamente definiu sua estratégia de atuação como um programa voltado para ações emergenciais executadas através de uma política de projetos compensatórios, o que supõe uma perda na capacidade de influenciar a mudança do quadro de pobreza característico da Região.

Além dessa mudança de estratégia, foi introduzida uma inovação com respeito à exigência da participação do Conselho Municipal enquanto instância reguladora do desempenho do FUMAC, considerado um dos pressupostos fundamentais à ação do Programa.

Quanto ao Programa São Vicente, sua estratégia estava orientada para a organização social dos pequenos produtores rurais, de maneira a desenvolver mecanismos de autonomia diante dos interesses do poder local. Para tanto, fundamentou-se na experiência do trabalho comunitário desenvolvido pela Igreja, buscando ali o apoio indispensável às suas ações.

O referencial histórico da atuação do PAPP e do São Vicente, aqui brevemente demonstrado, permite concluir que havia uma preocupação em se estabelecer o perfil dos seus beneficiários bem como em definir a forma de sua participação que, especificamente no PAPP, chegou a se constituir pressuposto de seu êxito, o que não implica, contudo, no atingimento dos objetivos a que se propunha.

O São Vicente deixou de existir em 1990, ano também da grande Reformulação que sofreu o PAPP, descaracterizando-se enquanto um Programa de desenvolvimento integrado, passando a se constituir um conjunto de ações de caráter emergencial, com reforço à participação social, que deixou de ser um dos objetivos, para se tornar pressuposto básico de sucesso do Programa.

2. O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO

O quadro histórico acima demonstrado acentua a necessidade de se buscar um referencial que permita embasar uma análise do processo de participação social estabelecido pelos programas governamentais de desenvolvimento rural no Nordeste, enquanto pressuposto considerado fundamental ao seu êxito.

Os programas aqui abordados tiveram seu período de maior efetividade na década de 80, a chamada década perdida. Embora haja um certo consenso de que essa década foi "perdida" do ponto de vista econômico, há que se considerar, porém, que, do ponto de vista político e institucional, ela representou um importante passo na democratização do País, possibilitando o estabelecimento de um processo participativo dos segmentos até então marginalizados da sociedade, pela via constitucional, abrindo a perspectiva de cidadania para um grande contingente populacional nordestino, através, justamente, dos programas de desenvolvimento regional.

Historicamente, no Brasil, datam da década de 40 as primeiras investidas em propostas de programas comunitários. Em 1942, é celebrado convênio entre os governos brasileiro e americano para incremento à produção de alimentos. Em 1945, a partir de um Acordo sobre educação rural, são implementadas políticas comunitárias; em Minas Gerais (1948) é criada a ACAR, Associação de Crédito e Assistência Rural, traduzindo-se pela ajuda americana para o crescimento das colheitas e da produção pecuária. O Serviço Social Rural - SSR é criado em 1955 para desenvolver e recuperar as comunidades rurais brasileiras. Em 1956, instala-se o sistema nacional da ABCAR (Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural); a partir daí, começa a se falar em "participação" e a se consolidar a formação de Associações de Moradores, Centros Sociais, Conselhos Comunitários, orientados pela Igreja Católica e pelo Serviço Social.

Nos anos 60, fruto de uma maior abertura política a nível nacional, surgem os movimentos pelas reformas de base e criam-

se condições para um trabalho de desenvolvimento de comunidade mais abrangente, porquanto de participação heterodoxa (várias entidades públicas, religiosas, ONG's).

Segundo Vitor Couto (Couto, 1994, p. 4), no Nordeste, a partir de 1962, o desenvolvimento de comunidade adquire uma linha reivindicatória, de conscientização e de politização em função das mudanças estruturais em curso. E ainda, "para a SUDENE o que importa é o êxito de seus planos e programas e, já que a comunidade desempenha papel decisivo como fator dinâmico ou como obstáculo ao desenvolvimento, há um esforço concentrado do órgão com vistas ao estabelecimento de um processo de desenvolvimento comunitário que favoreça a adesão das populações aos projetos de desenvolvimento..."

Desenvolvimento de comunidade consistiria, então, para a SUDENE, num "conjunto de atividades pelas quais a comunidade participa consciente e deliberadamente do processo de desenvolvimento econômico" (Machado et alii, 1987, p. 20). A idéia seria de amenizar as tensões políticas e organizar as comunidades de forma assistencialista, ao mesmo tempo que favorecer a expansão do capital monopolista do Nordeste, segundo a visão da pesquisa "Dinâmica de Participação de Pequenos Produtores em Projetos de Desenvolvimento Rural: O Caso de Sobradinho" (Idem, p. 20).

Ainda segundo Couto (1994, p. 7), nos anos 80, com a crise econômica e a conseqüente crise no planejamento, a participação por adesão perde um pouco do seu vigor, haja vista a falência dos planos nacionais de desenvolvimento. Por outro lado, ela se reforça em relação ao planejamento regional e setorial, que responde localmente pela aliança do capital com a propriedade fundiária (planos especiais para o Nordeste), incluindo-se aí as principais políticas comunitárias como o PAPP e o São Vicente.

Expressões diversas são utilizadas para se referir à forma de "participação" da população em programas públicos implementados pelo Governo ou em ações desenvolvidas por Organizações Não Governamentais: organização de comunidade, desenvolvimento

comunitário, planejamento participativo, participação comunitária. Na realidade, as tênues diferenças encontradas nos diversos conceitos dizem respeito à ênfase que se atribui ao caráter de sua operacionalização.

Tomando por base a referência conceitual de Safira Amman (Amman, 1978), de que uma "*participação* para se pretender *social* deve supor um processo mediante o qual as diversas camadas sociais tomem parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada", tornam-se inevitáveis os questionamentos que são feitos ao modelo de participação preconizado pelos programas de desenvolvimento rural a que se refere este trabalho, conforme se verificará mais adiante, a partir do depoimento dos próprios beneficiários e de outros atores sociais envolvidos.

Ainda segundo Amman (1980, p. 45) "a participação se consubstancia pela contribuição que as autoridades locais e o povo dão aos técnicos, no estudo e no tratamento dos problemas da comunidade".

3. EFICIÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO

O processo de participação social nos Programas PAPP e São Vicente está aqui sendo analisado enquanto indicador da capacidade dos beneficiários de implantar e operar os diversos tipos de projetos, de acordo com os recursos disponíveis e segundo a expectativa dos órgãos oficiais envolvidos, considerando que o estímulo à participação e à promoção das organizações informais tem sido uma constante nas formulações de políticas de desenvolvimento rural.

O envolvimento do beneficiário direto, enquanto ator social, passa a ser estimulado desde o processo decisório e de planejamento, até à execução dos projetos, por parte dos órgãos executores e financiadores dessas políticas públicas.

No caso específico do Programa São Vicente, sua filosofia pretendia ter um caráter inovador, representando uma mudança de atitude do Governo Federal, privilegiando o pequeno produtor que passaria a participar ativamente de um processo novo de organização social, excluindo desse processo as instâncias de governo local e estadual, dando oportunidade às próprias comunidades de conduzirem suas propostas. Assim, o apoio à criação de organizações traduzia-se no próprio critério da participação: "para ser beneficiário do Programa São Vicente, o pequeno produtor rural deverá ser integrante de associações, cooperativas, sindicatos ou mesmo formar um grupo informal de no mínimo 10 famílias de produtores".⁴

A nível do PAPP, o componente APCR, por sua vez, atuando através de linhas de ação complementares e interligadas (criação de oportunidade de emprego e renda, aquisição de equipamento de uso comunitário e organização e capacitação do pequeno produtor), além do apoio a Sindicatos, Cooperativas de Pequenos Produtores e outras organizações formais por ventura existentes na comunidade, tinha na participação dos beneficiários um pressuposto fundamental para seu êxito.

Em que pesem as disposições dos Programas de enfatizar a participação comunitária e a organização social das pequenas comunidades rurais, a título de ilustração, vale aqui registrar alguns questionamentos de diversos atores sociais, através de depoimentos dados com a finalidade de realização do estudo de avaliação, bem como resultados de outras avaliações já realizadas sobre a efetividade dessa participação.

A observação participante das Ong's

Relatório de um estudo recente sobre o desempenho das

⁴ *Decreto de criação do Programa São Vicente n° 92.320, de 23.01.86*

ONG's na região Nordeste (Barros, 1993) chama a atenção para as interferências que dificultaram o processo de participação da comunidade no PAPP:

- "programa imposto de cima para baixo, sem discussão com a sociedade civil... O governo decide por conta dele onde aplicar. Escolhe comunidades que não têm condições de gerenciar. Reforça os laços de dependência por não ter orientação e assistência técnica";
- "programa com grandes problemas operacionais por causa das interferências políticas (...). O programa foi entregue aos políticos tradicionais através de sua municipalização... favorecendo principalmente apadrinhamentos políticos".

Opinião de agentes religiosos

Entrevistas realizadas com representantes da Igreja, por sua vez, registram críticas severas à atuação dos Programas governamentais bem como ao modelo de participação social concebido por esses Programas, condenando também a forma da ação política dos representantes locais. Seguem-se alguns trechos desses discursos.

- Não se vêem resultados nos pequenos projetos comunitários. Não existe "Trabalho Comunitário". Tem que haver sempre um dono, um responsável que leve o projeto à frente;
- O Programa São Vicente foi dinheiro jogado fora;
- Os Conselhos Comunitários que havia no Programa São Vicente não funcionaram. Cada participante só via os seus interesses específicos (Prefeitura, Igreja, Sindicatos);
- Não se pode acreditar nos Sindicatos: criados para defender os trabalhadores, são rapidamente cooptados pelo poder;
- Os projetos comunitários deveriam ser conduzidos por pessoas da comunidade (técnicos, líderes), com compromisso explícito, honestidade reconhecida e competência estabelecida. A questão da honestidade é fundamental para quem utiliza os recursos públicos.

Nossas próprias observações de campo

Observações de campo, realizadas para a avaliação de que trata este trabalho, permitiram constatar que o nível de mobilização e participação das comunidades, enquanto indicador do desempenho dos projetos, deixa muito a desejar. De fato, a participação das comunidades na grande maioria dos casos se centra na figura do "cabo eleitoral", cuja atuação estreita a relação com o poder local, representado principalmente pelos vereadores, fazendo a conexão entre comunidade/poder institucional no encaminhamento de soluções para os problemas.

As influências do vereador no relacionamento com a comunidade transforma-o numa peça de maior poder circunstancial do que os representantes oficiais da municipalidade, como Secretários, por exemplo.

São eles que, muitas vezes, detêm o controle sobre o encaminhamento das propostas das comunidades aos órgãos promotores, fazem o acompanhamento da execução dos projetos, a nível local e, até mesmo, assumem o papel de intermediários, enquanto representantes das comunidades, nos procedimentos relacionados à liberação dos recursos financeiros, tornando-se parte indispensável em todo o processo de desenvolvimento do projeto, reforçando a dependência da comunidade no seu representante legal.

Diante desse quadro, a formalização da atuação comunitária em associações, embora constitua elemento de incentivo dentro das formulações dos Programas, não possibilita, na maioria das vezes, autonomia de participação. As lideranças são induzidas pelos representantes políticos locais e as organizações ficam apenas consolidadas no papel, à mercê da manipulação de alguns interessados. "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, à população rural" (Amorim, 1992).

No caso particular do São Vicente, apesar das intenções e dos instrumentos desenvolvidos pelo Programa para preservar a autonomia da sua gestão com relação ao poder local (instâncias de decisão colegiada representadas por um Conselho de Administração e Comissões Comunitárias; repasse de recursos através de bancos e associações ou sindicatos, excluindo desse processo instâncias políticas locais), mudanças políticas a nível macro (Governo Federal/SUDENE) levaram à perda dessa autonomia e à ampliação daquele poder.

Avaliação técnica de uma ONG

Avaliação recente realizada pelo Centro Josué de Castro Estudos e Pesquisas (1993), sobre o desenvolvimento do PAPP/APCR e Programa São Vicente, confirma informações sobre experiências participativas quanto à questão da conscientização e dos processos de organização da comunidade em torno de projetos locais.

Segundo esse trabalho, as associações são criadas para cumprir exigências institucionais com vistas à obtenção de recursos financeiros para os projetos, inviabilizando uma efetiva mobilização, devido principalmente à rápida formação dessas entidades, sem um trabalho anterior de conscientização, razão do insucesso de alguns projetos, bem como à falta de capacitação dos dirigentes para gerir os destinos da organização.

Esta ausência de uma verdadeira organização política da comunidade associada à incapacidade gerencial privilegia o aparecimento da figura do líder, que monopoliza os projetos, tornando-se seu "proprietário".

A proposta de participação social no PAPP Reformulado

A proposta de participação efetiva e organização política das comunidades ganhou no PAPP Reformulado um reforço

institucional, enquanto definido como um dos mecanismos fundamentais ao sucesso dos projetos.

No entanto, na prática, o esforço despendido no sentido de promover a participação popular através de um processo de mobilização no sentido do estímulo à organização "mais democrática das comunidades para exprimir suas necessidades", está longe de assumir os contornos do desenvolvimento local baseado no paradigma da sustentabilidade, tornando-se "necessário estabelecer espaços de participação social onde o processo de resolução de problemas locais alimenta o desenvolvimento de uma nova cultura política... É indispensável ceder poder às unidades inferiores, introduzir novos atores no cenário político local e criar mecanismos para os cidadãos participarem efetivamente na definição e gestão das prioridades" (Jara, 1994).

Por outro lado, as comunidades e suas representações, a nível de Conselhos Municipais ou Comunitários, encontram-se despreparadas para o desempenho das novas tarefas que lhes são atribuídas. Torna-se necessário, portanto, além de promover o incentivo à participação e organização, dotá-las de competências para a utilização eficiente dos recursos, bem como para compatibilizar os serviços municipais às suas necessidades.

A indicação e seleção dos municípios, objeto da ação do PAC/FUMAC, se faz mais frequentemente através de critérios políticos, segundo os quais o poder é exercido sem levar em conta questões de ordem técnica, gerencial ou institucional pré-estabelecidas, indo de encontro ao princípio básico que norteia o Programa, qual seja, de financiamento a projetos identificados e implementados por comunidades rurais organizadas, conforme as diretrizes e critérios previamente definidos⁵.

Neste contexto, observa-se que o funcionamento da instância Conselho Municipal, no caso do FUMAC, fica a desejar no

⁵ *Diretrizes e Critérios Básicos para Implementação do Programa Reformulado de Apoio ao Pequeno Produtor Rural. 1993.*

tocante à representatividade da comunidade, que tem seus interesses suplantados por interesses de grupos políticos mais fortes. Em outras palavras, mesmo definindo, a priori, instrumentos de controle quanto à indicação e execução de projetos, o modelo tradicional de interferência política prevalece, com prejuízo para a comunidade.

4. AVALIAÇÃO DE EFICÁCIA E EFETIVIDADE

A avaliação realizada sobre a capacidade que os Programas demonstraram para gerar resultados aos seus beneficiários diretos (eficácia) e o impacto que poderiam produzir sobre o desenvolvimento local e regional (efetividade), permitiu constatar que, quando ocorrem investimentos em pesquisa tecnológica, em infra-estrutura e em processos de gestão, associados ao fortalecimento da organização social e produtiva dos beneficiários, é possível desenvolver condições de sustentabilidade dos projetos.

Conclusões das visitas e entrevistas realizadas aos projetos

Das visitas e entrevistas realizadas aos projetos comunitários já executados ou em execução, pôde-se concluir que projetos produtivos têm maiores chances de sustentabilidade, quando:

- São realizados estudos sócio-econômicos e pesquisas tecnológicas e/ou pedológicas antes da implantação do projeto, bem como estudo/diagnóstico das possibilidades de produção/comercialização;
- As chances de crescimento e manutenção são garantidas pela demanda da produção, pela capacidade da infra-estrutura existente (galpões, estradas, transporte para a comercialização, etc) e pela assistência técnica permanente;
- O número de participantes é significativo, constituindo-se

comunidades organizadas, mobilizadas e capacitadas para gerir o próprio negócio;

- Existe proposta de trabalho para outros segmentos da comunidade: mulheres e crianças, a partir do próprio projeto, com o apoio dos órgãos envolvidos;

- A Associação que representa os interesses dos beneficiários tem poder de barganha.

Por outro lado, pequenos projetos, tipo casa de farinha, engenho de rapadura, beneficiamento de milho, aquisição de trator,... são estanques e têm 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.

Além do baixo impacto sobre a realidade local e regional, esses projetos têm pouco significado até mesmo na renda das famílias concernidas porque operam em atividades econômicas pontuais e em áreas onde, para sobreviver, cada família precisa desenvolver atividades produtivas múltiplas e difusas para garantir a formação de uma renda mínima de sobrevivência: o incremento de renda em uma só dessas atividades tem pouca significação no conjunto da renda familiar.

Os raros diagnósticos e propostas estratégicas de desenvolvimento municipais ou sub-regionais, considerando as vocações naturais, a integração regional, os impactos cruzados etc., não são levados em conta pelos organismos estaduais e regionais na proposição e avaliação dos projetos; existem mesmo determinações dos organismos financiadores beneficiando projetos isolados em detrimento de propostas estratégicas de integração.

Não existem na base das propostas de desenvolvimento regional, investimentos sistemáticos em pesquisas e estudos tecnológicos e pedológicos que permitam estruturar projetos estratégicos de impacto sobre a economia local. É mais comum o financiamento, a fundo perdido, de atividades tradicionais de baixa produtividade, dependentes das incertezas das chuvas.

Posicionamento dos técnicos envolvidos com os projetos

Os técnicos dos órgãos responsáveis pelo monitoramento e assistência técnica aos projetos produtivos, embora reconhecendo seu potencial produtivo e gerencial, apontam algumas dificuldades para o sucesso e repercussões de sua atuação. Segundo eles, a inexistência de um planejamento estratégico compromete um aproveitamento mais racional da infra-estrutura instalada, enquanto interesses político-clientelísticos aparecem através de investimentos massivos de recursos humanos e financeiros.

De maneira geral, mesmo os projetos mais consequentes e com condições de sustentabilidade, atingem um percentual pequeno da população do município; não há cumprimento dos prazos de execução das obras executadas pelas empreiteiras, pela ausência de fiscalização e controle das obras por parte do governo.

A representação das comunidades

No que concerne à representação oficial das comunidades, os Conselhos Municipais e/ou Comunitários não funcionam, ou funcionam precariamente, por falta de envolvimento da comunidade ou pela força do corporativismo dos diversos grupos de atores sociais envolvidos: cada representante só defende seus interesses específicos (Prefeitura, Igreja, Sindicatos), sem uma visão de conjunto que permita se pensar o melhor para a comunidade, para a cidade, para a região.

Observa-se, na prática, que a desmobilização das comunidades permite aos vereadores estabelecerem o domínio quase absoluto dos acessos às informações, em mão dupla, das comunidades para os órgãos oficiais e dos órgãos oficiais para as comunidades, inclusive no que diz respeito às instâncias do poder local (secretários municipais, bancos...).

Por essas razões, projetos isolados, de iniciativa local, quase sempre são do domínio dos vereadores, que definem as prioridades em função dos seus interesses eleitorais, à frente seus cabos eleitorais, verdadeiros donos e primeiros beneficiários dos projetos, muitas vezes construídos no terreiro de suas casas.

5. FATORES CONDICIONANTES DE SUCESSO/INSUCESSO

A avaliação dos Programas aqui abordados permitiu identificar causas e determinantes dos sucessos ou insucessos que constituem facilitadores ou restrições ao desempenho e sustentabilidade dos projetos comunitários que os compõem.

Segundo essa perspectiva, considera-se que os projetos comunitários têm maiores possibilidades de sucesso, quando:

- São formulados segundo uma estratégia de desenvolvimento integrado, com base em diagnósticos da realidade econômica e social da comunidade, visando ao atendimento prioritário das suas necessidades;
- O aporte sistemático e regular dos recursos financeiros possibilita a continuidade na execução do projeto, levando à sua credibilidade por parte dos beneficiários;
- Existe assistência técnica sistemática, possibilitando promover a capacitação do pequeno produtor e a obtenção de melhores resultados quanto à produção e à produtividade;
- Há acompanhamento sistemático e permanente por parte dos técnicos, estimulando a participação dos beneficiários no projeto;
- O número de beneficiários é significativo, fortalecendo a participação e possibilitando melhores resultados ao projeto;
- No caso da implantação de projetos produtivos, são realizados investimentos em pesquisas tecnológicas, pedológicas e de mercado, bem como em infra-estrutura física de apoio à produção;

- São desenvolvidas ações voltadas à promoção da capacitação dos beneficiários para a gestão do empreendimento e para a ação associativa, permitindo a formação de novas lideranças e possibilitando o fortalecimento das suas representações;

- Em se tratando de projetos pontuais, vêm atender às necessidades prementes da comunidade, promovendo o desenvolvimento de novas atividades, sejam produtivas ou sociais;

- Ocorre o aproveitamento racional das potencialidades e vocações naturais da região, associado ao conhecimento empírico dos beneficiários, constituindo-se incentivo ao desenvolvimento do projeto;

- A estratégia de ação municipal vai ao encontro do interesse das comunidades, permitindo um trabalho de parceria onde ocorre o mínimo de interferência de caráter político-clientelista;

- São realizadas avaliações sistemáticas das atividades, assegurando um melhor desempenho do projeto e do processo de gestão;

- Há estímulo à formação de Conselhos (municipais ou comunitários), fortalecendo a participação dos segmentos locais organizados.

Por outro lado, observou-se que o desempenho insatisfatório de alguns dos projetos avaliados apresenta como condicionantes os mesmos fatores de insucesso:

- Interferências políticas dificultando a operacionalização dos projetos e a participação dos beneficiários;

- Grande número de projetos pontuais e emergenciais em detrimento de projetos estruturadores, indo de encontro aos objetivos dos Programas (erradicação da pobreza e aumento da renda);

- Projetos pequenos, pontuais, manipulados pelas lideranças locais, sobretudo pelos vereadores, inviabilizando uma estratégia integrada de ação que promova o desenvolvimento local;

- Associações criadas, em sua grande maioria, para satisfazer as exigências dos Programas, tendo, como consequência, pouca ou nenhuma legitimidade;

- Falta de acompanhamento técnico sistemático à execução do projeto bem como ao processo de gestão, sobretudo no tocante aos projetos produtivos;
- Falta de apoio ao crédito e de subsídio aos projetos, comprometendo a sua viabilidade.

6. CONCLUSÕES

A participação da comunidade no âmbito dos Programas voltados para os pequenos produtores rurais na década de 70, passou a ser instituída pelo planejamento governamental a partir da estratégia adotada pelos PDRI's - Programas de Desenvolvimento Rural Integrado.

O discurso oficial do planejamento participativo, pretendendo legitimar as ações governamentais, ao mesmo tempo em que se transferia responsabilidades aos beneficiários, transformou-se numa faca de dois gumes, na medida em que a população, ao assumir as novas responsabilidades, ganhou espaço de negociação para o atendimento de suas demandas, começando a ensaiar os primeiros passos para o resgate de sua cidadania.

A nível dos Programas aqui abordados, apesar de muitos esforços despendidos, não se conseguiu desenvolver um processo efetivo de desenvolvimento das comunidades, no sentido de fazê-las assumir seus próprios caminhos. O descrédito nas ações governamentais, as disputas de poder, a superposição de interesses são fatores desmotivadores e desmobilizadores das comunidades que comprometem a participação popular. Participação sem poder de barganha fragiliza posições, levando ao desinteresse, ao mesmo tempo em que cria espaço para o aparecimento e fortalecimento de falsas lideranças. Este quadro, evidentemente, tem um reflexo negativo na gestão dos projetos.

O poder institucional, representado pelas instâncias de governo estadual e municipal, é o que ainda determina e direciona as

ações que podem ou não ser do interesse das comunidades que, por sua vez, não possuem os instrumentos qualificados para evitar a interferência do poder político. As suas lideranças, em geral, não possuem autonomia nem discernimento para desatrear-se dos favores e benesses de que usufruem como intermediários entre o povo e o poder.

Algumas experiências, apesar de tudo, conseguem relativo sucesso em torno da própria comunidade. No entanto, são poucas as tentativas exitosas de projetos comunitários que têm conseguido, não só caminhar com suas próprias pernas, mas levar consigo a possibilidade do desenvolvimento local. Difícil fica, então, se prever que processo de municipalização possa se consolidar baseado em propostas pontuais, localizadas, sem impacto econômico ou social efetivo.

O estudo de avaliação permitiu constatar que, não obstante terem sido executadas muitas ações concretas pelos Programas, as análises indicam que o nível de organização social e participação comunitária é precário, devido à falta de credibilidade nos programas governamentais, à forte interferência política em detrimento dos interesses da comunidade, à falta de assistência técnica e à incapacidade de gestão dos projetos, pelos beneficiários.

No tocante aos projetos produtivos, observa-se que, para produzir impacto econômico, não devem se limitar ao município, enquanto área de atuação, de maneira a consolidar a formação de uma massa crítica que possa garantir sustentabilidade.

Se a eficiência de implantação dos projetos, ainda que quantitativamente abaixo das metas fixadas, poderia ser avaliada positivamente, a eficácia em relação ao objetivo de incrementar a renda familiar parece comprometida pelas limitações naturais dos projetos compensatórios que compõem os Programas.

De fato, uma avaliação acurada da efetividade desses projetos permitiria demonstrar uma grande vulnerabilidade, particularmente no que diz respeito aos impactos sobre a miséria da Região. Ao se pretender definir os rumos de uma estratégia de desenvol-

vimento rural, seria indispensável baseá-la em projetos econômicos estruturadores e integradores, a partir de um processo de articulação institucional que assegurasse crédito agrícola aos pequenos produtores rurais, assistência técnica permanente e capacitação ao associativismo e à gestão dos projetos, ao mesmo tempo em que promovesse um processo de mobilização comunitária que efetivamente despertasse nas comunidades o auto-respeito, resgatando a cidadania e desencadeando um processo de crescimento político-social.

Na perspectiva do desenvolvimento sustentável, torna-se necessário ainda, ao se definir estratégias de ação para Programas e Projetos futuros, preconizar explicitamente propostas relacionadas à questão ambiental, condição hoje considerada fundamental na execução de qualquer política pública.

Finalmente, ter em mente que o desenvolvimento rural do Nordeste não se alcançará apenas com a realização de políticas compensatórias. A miséria da população rural nordestina não prescinde de propostas emergenciais; porém, é na base econômica, com ações estruturadoras e integradoras e investimentos em processos de gestão, fortalecimento da organização social e produtiva dos beneficiários que se deve pretender atuar, na busca da sustentabilidade do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMMAN, Safira Bezerra. *Participação Social*. 2ª ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

_____. *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora. 1980.

AMORIM, Tânia Nobre Gonçalves Ferreira. *Políticas Públicas X Participações: O Programa São Vicente*. Recife, 1992. 265p. Dissertação (Mestrado). UFRPE.

- BARROS, Henrique O. Monteiro de. *As ONG's de Assistência Técnica no Meio Rural do Nordeste: Perfil e Condições de Atuação Recente - Relatório Final*. Centro Dirceu Pessoa de Pesquisas Sócio-Econômicas - FUNDAJ - SUDENE/PAPP-PNUD. Recife, 1993.
- BUARQUE, Sérgio. *Projeto de Desenvolvimento Municipal Sustentável*. Projeto Áridas. Recife, 1994.
- CENTRO JOSUÉ DE CASTRO ESTUDOS E PESQUISAS. *Avaliação do APCR e do Programa São Vicente – Versão Preliminar*. Recife, 1993.
- COUTO, Vitor de Athaide. *Estudo de Avaliação de Projetos Comunitários: Estado da Bahia*. Projeto Áridas, 1994.
- DRAIBE, Sônia Miriam. As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas. In: *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas Públicas*. Brasília, IPEA/IPLAN; 1990. p. 1-63.
- IICA - INSTITUTO AMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. *Políticas de Desenvolvimento Sustentável no Nordeste Semi-Árido: Projeto Áridas*. Brasília, 1994 (Documento Final).
- JARA, Carlos Júlio. *Desenvolvimento Local Sustentável: A Municipalização do Desenvolvimento*. IICA - Coordenação Regional. Recife, 1994.
- _____. *Gestão: Conceitos Básicos em Apoio à Implantação dos Subjetos*. IICA/Prorural. Recife, 1993.
- MACHADO, Eduardo Paes et alii. *Poder e Participação Política*

do Campo. CERIFA/CAR/CEADP-CENTRU. São Paulo-Salvador, 1987. p. 152.

MATOS, Walkiria Gomes de. *Avaliação de Projetos Comunitários: Pernambuco*. Projeto Áridas. Recife, 1994.

MINTER/INCRA. *Projeto Nordeste: Concepção Básica*. Versão Preliminar. Recife, 1984.

MIRANDA, Ricardo N. Avaliação do Polonordeste. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 107-136, jan/mar. 1990.

_____. Avaliação do Projeto Nordeste e do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, v. 22, n. 1/4. p. 9-45, jan/dez. 1991.