

**PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ZONA  
DA MATA DE PERNAMBUCO - PROMATA***Clóvis Cavalcanti*<sup>[\*]</sup>*Adriano Dias**Cátia Lubambo**Henrique de Barros**Levy Cruz**Maria Lia C. de Araújo**Morvan Moreira**Osmil Galindo*

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – Promata, a ser executado nos 43 municípios dessa mesorregião, foi elaborado com a finalidade de apoiar seu desenvolvimento em bases duráveis através de ações bem específicas quanto a serviços básicos, diversificação econômica e gestão e proteção ambientais. Para apresentá-lo aqui, elaborou-se o presente documento, que está composto de três grandes partes. Na primeira, expõe-se um diagnóstico da Zona da Mata de Pernambuco, nos seus aspectos ambientais, populacionais, econômicos, sociais, tecnológicos e organizacionais. Na segunda, descreve-se o Programa, salientando-se suas características. E na terceira, dá-se atenção a programas já em pleno funcionamento na região da Zona da Mata e que têm interfaces com o Promata, deles apresentando-se caracterização sucinta. Uma quarta (e curta) parte é incluída por derradeiro, integrando as três anteriores.

# 1. DIAGNÓSTICO

## 1.1 Introdução

A Zona da Mata de Pernambuco, parte mais úmida do território estadual, com uma população de pouco mais de 1,2 milhão de pessoas, equivalente a 15,2% do contingente estadual, ocupa pouco mais de um décimo da superfície total do Estado. Caracteriza-se por ser mais estreita ao norte (com 80 km de largura), e também menos úmida aí, correndo junto ao mar para alargar-se na parte mais meridional, onde a pluviosidade também é maior, até o limite de 150 km de extensão. De antiga ocupação e terra por excelência, desde o século XVI, da monocultura da cana-de-açúcar, a Zona da Mata sobrevive hoje em condições difíceis. Suas cidades, que incham, são rodeadas de população miserável vivendo em condições subhumanas, com muitos problemas de nutrição e elevada incidência de doenças. Uma crise que se prolonga há bastante tempo na região, envolve a atividade sucroalcooleira, sem que surja uma dinâmica econômica suficiente, em outros segmentos da economia, para contrabalançar os percalços da atividade tradicional. Essa realidade, cheia de desafios e aspectos que dão cores dolorosas ao cenário percebido, é examinada a seguir através de uma análise de seus diversos aspectos.

## 1.2 Dinâmica Populacional

O Censo Demográfico de 2000 encontrou no espaço da Zona da Mata, localizada em três microrregiões homogêneas, uma população de 1.207.274 habitantes, distribuída por 43 municípios e respectivos distritos-sedes, além de outros trinta distritos. Da população, 69% vivem em áreas definidas como urbanas e 31% em rurais, sendo que os distritos-sedes congregam 87% de toda a população, 93% da população urbana e 70% da população rural, a mostrar ampla concentração populacional nas sedes municipais. O grau de urbanização observado situa-se pouco abaixo da média estadual, contrastando com o vigente em 1991 (62,2%) e apontando a existência de movimento de esvaziamento das áreas rurais. Esse movimento de população rural em direção às cidades é mais intenso em alguns municípios, como é o caso de Buenos Aires e Glória do Goitá (o grau de urbanização de Glória do Goitá passa de 31,9%, em 1991, para 45,5%, em 2000). Porém, reduções no grau de urbanização, sugerindo diferenças nos movimentos migratórios rurais-urbanos e, em menor escala, no crescimento demográfico vegetativo, são observadas em municípios como Paudalho, Lagoa do Carro, Goiana e Jaqueira, nos quais o incremento na população rural foi superior ao da urbana. A urbanização da área em que incidirá o Promata, como processo de concentração espacial de população, tem significativas repercussões para a efetiva implantação de políticas, programas, projetos e ações de desenvolvimento da região como se quer implantar ali.

Marcados déficits sociais são responsáveis pela ocorrência de uma taxa de mortalidade infantil das mais elevadas do Estado – 85 por mil nascidos-vivos, por exemplo, na Mata Setentrional, contra a média estadual de 62 por mil. Os dados de esperança de vida ao nascer acompanham a trajetória da mortalidade infantil e os municípios da Zona da Mata, *vis-à-vis* dos demais municípios pernambucanos, apresentam populações com longevidade mais baixa. Em termos estritamente demográficos, nada obstante, não se pode considerar o volume populacional existente, sua concentração espacial – a densidade demográfica da Zona da Mata é de 142,6 habitantes por km<sup>2</sup> – e o crescimento demográfico como entraves ou freios ao processo de desenvolvimento da região. Isto porque, à semelhança dos decênios anteriores, na última década o contingente de pessoas que aí vive praticamente manteve-se estagnado, tendo aumentado de 1,1 milhão em 1991 para 1,2 milhão em 2000. A taxa de crescimento populacional da região, da ordem de 0,7% ao ano – o que significa que a população da Zona da Mata demandaria, aproximadamente, 98 anos para dobrar, a manter-se o ritmo de expansão observado –, só é mais elevada do que a do Sertão Pernambucano (0,47%) e muito inferior àquela da região de mais intenso crescimento (o São Francisco Pernambucano, que subiu a 2,23% ao ano entre 1991 e 2000), ficando abaixo da média estadual (1,17% ao ano). A baixa taxa de crescimento da população da Zona da Mata é, em parte, fruto do decréscimo da população rural, que migra para os centros urbanos da própria região ou se soma aos migrantes urbanos que se dirigem preferencialmente para os municípios da Região Metropolitana do Recife, um movimento facilitado pela proximidade dos municípios da Zona da Mata aos da RMR e pela qualidade do sistema viário aí encontrado.

Em que pese a existência de movimentos populacionais para fora de Pernambuco, a maior movimentação da população da Zona da Mata ocorre dentro do próprio Estado e, na sua maior expressão, em termos de trocas intra-região. Os resultados do Censo Demográfico de 1991 mostram que, no intervalo intercensitário imediatamente anterior, no movimento intra-estadual a Zona da Mata era perdedora líquida de população, tendo dela saído, no todo, aproximadamente 38 mil pessoas (3,3% da população de 1991), resultado da entrada de cerca de 50 mil pernambucanos e da emigração de 88 mil para outros municípios do Estado. No tocante às migrações com origem nos municípios da Zona da Mata, Aliança, Cortês e Macaparana sobressaem por fornecer população em volumes expressivos para os municípios de Condado, Barra de Guabiraba e São Vicente Ferrer, respectivamente. Por outro lado, são destacadas as saídas de pessoas de Carpina, Nazaré da Mata, Aliança e Palmares na direção

do Recife, assim como de Ribeirão, Sirinhaém e Escada para Jaboatão dos Guararapes e de Sirinhaém para Ipojuca. Em relação às populações que se destinam aos municípios da Zona da Mata, os resultados do Censo de 1991 mostram que migrantes originários do Recife foram em números significativos para Carpina, Nazaré e Tracunhaém, assim como é ponderável a proporção dos que vão de Feira Nova para Lagoa de Itaenga e de Bonito para Cortês. As informações geradas a partir dos resultados preliminares do Censo Demográfico de 2000 e pesquisas de campo conduzidas na região sugerem não ter havido mudanças substantivas no volume de população migrante, sendo possível especular-se quanto a uma relativa estabilidade na origem e destino dos fluxos populacionais que ocorreram na área do Promata em época mais recente.

Fenômeno demográfico que se registra na região é uma queda da fecundidade, o qual remonta aos anos 80, como resultante, em parte, da inviabilização das famílias numerosas em virtude dos altos níveis de pobreza que caracterizam a população da área (em 2000, os valores dos rendimentos nominais mediano e médio mensais das pessoas com rendimento, responsáveis pelos domicílios particulares permanentes, na Zona da Mata, eram de 151 e 310 reais, respectivamente, inferiores aos estaduais, que ascendiam a 200 e 517 reais). De outro lado, a queda da fecundidade é fruto de processos de transformações socioeconômicas, para os quais as políticas de intervenção pública, mormente as de saúde e educação, contribuem de forma efetiva. Além de se reduzirem os níveis da fecundidade, a estrutura da mesma por idades tem se modificado, ampliando-se o peso dos nascimentos entre as mulheres mais jovens e reduzindo-se substancialmente o das mulheres mais velhas. No bojo dessas variações, crescem os problemas da saúde reprodutiva e da fecundidade das adolescentes. Junto com o processo de urbanização da população, o declínio dos níveis da fecundidade determina uma redução não só na taxa de crescimento natural da população da Zona da Mata mas, mais do que isto, uma profunda transformação na sua estrutura etária. Assim, é observada sólida diminuição, inclusive em valores absolutos, no tamanho da população jovem, com a população de menos de quinze anos de idade caindo de 450 mil em 1991 para, aproximadamente, 395 mil em 2000, correspondendo a um declínio de 40 para 34% em sua participação na população total regional.

Observa-se que se reduziu o peso relativo da população jovem no efetivo total de habitantes da Zona da Mata em 1991-2000, incrementando-se o daquela em idade ativa (de 55% para 60% da população total). O da população idosa (a de mais de 65 anos) amplia-se de 5% para 6%, o que aponta na direção de que as questões ligadas à geração de emprego e renda devam ser consideradas com especial atenção. É nesse sentido, também, que se há que ter em conta que a taxa de dependência total (população menor de quinze anos mais as dos acima de 65 anos de idade em relação à população de 15 a 64 anos de idade) está em declínio, tendo se reduzido de 82% em 1991 para 67% em 2000. Configura-se, pois, um ciclo em que se reduzem as pressões quantitativas das demandas de população jovem e crescem expressivamente as necessidades associadas à população em idade ativa, acompanhadas por modestas pressões geradas pelos crescentes números de idosos. Este período de tempo configura-se como uma oportunidade ímpar para a atenuação dos graves problemas sociais que caracterizam a região.

## **1.3 A Economia**

### **1.3.1 Condicionantes históricos**

O processo de implantação e expansão da lavoura canavieira na Zona da Mata foi inicialmente facilitado por condições naturais e promovido por oportunidades de inserção nos circuitos mercantis coloniais. Nos anos recentes, restrições de ordem natural, em particular a degradação de solos e as condições de relevo, que restringem a elevação da produtividade da cana-se-açúcar via mecanização, têm apontado para a urgência de serem

buscadas novas opções produtivas que ofereçam oportunidades competitivas com a atividade tradicional. Em termos de comportamento histórico da produção, a cana-de-açúcar foi a cultura que mais se expandiu nas últimas décadas. Seu incremento se deu a taxas muito elevadas, especialmente entre os anos de 1975 e 1985, estimulado pelos incentivos à produção de álcool através do Programa Nacional do Álcool (Proalcool). Apesar de tal elevação ter se dado exclusivamente em áreas antes ocupadas com cultura de alimentos, observa-se que na maior parte dos produtos alimentares cultivados em meio à cana, a área declinou ou manteve-se relativamente constante no período analisado, como pode ser observado pelos dados dos Censos Agropecuários de 1975, 1980 e 1985.

### **1.3.2 Importância da Cana-de-Açúcar na Economia da Zona da Mata**

A cana-de-açúcar estruturou os espaços físico, econômico e social da Zona da Mata, especializando a economia local e individualizando a sua sociedade no contexto regional e nacional. Por razões de acumulação de riqueza, na forma de benfeitorias permanentes, estruturas de construções e instalações e valorização da terra, é nessa região onde se encontram os preços mais elevados de compra e venda da terra no Estado de Pernambuco. É também aí onde se acham as maiores taxas estaduais de urbanização, densidade demográfica e concentração de serviços.

A cana-de-açúcar presta-se à fabricação de vários produtos e subprodutos, dentre eles o açúcar, o álcool, o melão e a torta, além da aguardente. O seu bagaço é ainda aproveitado como matéria-prima energética e os resíduos da calda como fertilizante natural. As diferenças de produtividade da cana-de-açúcar em Pernambuco, comparativamente ao país como um todo, sem considerar o caso de São Paulo, mostram o atraso a que chegou o setor na região Nordeste, e a baixa transformação da base técnica na produção regional. A cana-de-açúcar é atividade cujo comportamento de oferta esteve historicamente ligado às oscilações de demanda no mercado externo. Antes da década de setenta do século passado, a produção canavieira se retraía ou expandia em função da demanda no mercado internacional. Após a segunda metade dos anos setenta, ela se liga no país às necessidades de demanda criadas pela expansão das usinas processadoras de álcool, o que explica seu crescimento, mesmo diante de restrições de preços externos.

A importância do setor para a economia do Estado pode ser avaliada por sua participação histórica nas exportações, com uma geração de receita de divisas no montante de 360,8 milhões de dólares em 1995. A participação do açúcar no total das exportações pernambucanas, que se mantivera sempre em torno dos 60,0%, alcançando 62,9%, em 1995, cai progressivamente a partir daí, até representar 40% em 1999 e apenas 26% em 2000.

### **1.3.3 Diversificação da base produtiva**

A relativa homogeneidade dos sistemas agrícolas na Zona da Mata, organizados em torno da cana-de-açúcar, vem cedendo lugar a uma lenta, embora persistente, diversificação produtiva, tanto na agricultura quanto nas atividades industriais. Curtumes, indústrias integradoras para o beneficiamento de produtos avícolas, laticínios, aguardente, processamento de pescado, entre outras, são algumas das indústrias presentes na mesorregião, concentradas em quatro centros de importância microrregional: Vitória de Santo Antão, Carpina, Timbaúba e Palmares. Apesar de manter-se como atividade comercial dominante na Zona da Mata, a cana-de-açúcar permitiu o desenvolvimento de outras culturas exploradas pelos trabalhadores moradores, normalmente cultivos temporários, como a mandioca, macaxeira, e também árvores frutíferas, que servem para a alimentação humana e animal. Os pequenos sítios e pomares desapareceram quase completamente com o fim do sistema de morada, ao final da década de 1960. Apesar disso, a produção de alimentos e a de outras culturas comerciais continuaram a existir em áreas marginais não propícias ao cultivo da cana, normalmente em mãos de pequenos e médios proprietários. Para citar alguns exemplos, existe substancial produção de coco nos municípios de Goiana,

Igarassu e São José da Coroa Grande; de mandioca nos de Chã Grande, Pombos e Vitória de Santo Antão; e de banana em Buenos Aires, Macaparana e Vicência. A fruticultura, incluindo laranja, abacaxi, caju, goiaba, pitanga, umbu e cajá, é ainda significativa em municípios circunvizinhos à área de domínio da cana que estão nos limites geográficos da região do Agreste. Observam-se também as alternativas da olericultura, do inhame, da seringueira, do cacau e da acerola, além de experiências bem sucedidas de cultivo de flores. Acerca da fruticultura, uma das alternativas mais viáveis para a Zona da Mata é o aproveitamento da polpa da fruta como bem de consumo *in natura*. Nesse sentido, tanto a iniciativa privada, através do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa – Sebrae, quanto os governos estadual, via Instituto de Tecnologia de Pernambuco – ITEP e federal, com o apoio tecnológico da Universidade Federal de Pernambuco, vêm incentivando o segmento no que se refere ao manejo adequado, ao conhecimento da dimensão do mercado e à incorporação de técnicas modernas de produção e de tratamentos culturais, além da disponibilidade de crédito.

Quanto ao beneficiamento da banana, trata-se de atividade econômica de grande rentabilidade e baixos custos de produção, através da utilização do processo de climatização, que proporciona maior durabilidade ao produto. Concentrando-se nos municípios de Vicência, Macaparana, Maraiá e Buenos Aires, a produção e comercialização da banana é a atividade econômica que apresenta maior crescimento na mesorregião, chegando a representar pouco mais de 40% da produção agrícola de Vicência. No que respeita à mandioca, registra-se grande concentração de cultivos nos municípios de Chã de Alegria, Feira Nova, Glória do Goitá, Paudalho, Pombos e Vitória de Santo Antão, com potencial elevado de expansão em toda a área. Encontra-se aí quantidade marcante de casas-de-farinha, acompanhada da presença de fábricas de equipamentos para o setor.

#### **1.3.4 Produção pecuária e animal**

Dados de 2000 indicam uma participação da pecuária da Zona da Mata no conjunto do Estado relativamente significativa quanto a bovinos (11% do total do setor), caprinos (6%) e principalmente aves (22%), notando-se o registro de experiências isoladas, mas com grande potencial de expansão, da criação do bicho-da-seda e de *escargot*. Na avicultura mesorregional destacam-se os municípios de Nazaré da Mata, Paudalho, Tracunhaém, Vitória de Santo Antão, Pombos, Carpina, Glória do Goitá, Goiana e Lagoa do Carro.

No que diz respeito à pecuária, destaca-se crescimento considerável da bovinocultura de leite e de corte, o que tem contribuído para o surgimento de estabelecimentos de industrialização leiteira na área. Esse segmento tem se apresentado como um setor com potencial de crescimento, constituindo-se como gerador de emprego e renda para a Zona da Mata pernambucana, inclusive contando com grande vantagem comparativa, que é a proximidade do importante mercado consumidor da Região Metropolitana do Recife.

Outra atividade que também se apresenta com grande potencial na Zona da Mata é a apicultura. Nas condições edafoclimáticas da região, praticada em bases racionais, a apicultura surge como mais uma opção econômica para o pequeno produtor rural. O potencial apícola da área, aliado à adaptação da abelha africanizada, necessita apenas de tecnologia própria para tornar a criação de abelhas mais uma fonte de renda para a propriedade rural da Zona da Mata. Os principais determinantes endógenos do êxito da apicultura local dependem da organização dos municípios, da estruturação das atividades em associações e cooperativas e da vontade dos produtores de prosperar.

#### **1.3.5 Influências recentes sobre o desempenho da economia da Zona da Mata**

A perda de dinamismo da agroindústria açucareira não tem oferecido obstáculos à expansão de outras atividades na mesorregião, em particular o turismo nas áreas litorâneas.

Investimentos públicos em infra-estrutura, facilitados pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – Prodetur, que é um programa de implantação e modernização dos equipamentos turísticos estaduais, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e intermediado pelo Banco do Nordeste, merecem destaque. Em sua primeira fase, iniciada há cinco anos, estima-se que tenham sido atraídos US\$ 5 bilhões em investimentos privados para a região Nordeste como um todo. Na Zona da Mata pernambucana, em particular, a ampliação do acesso às praias do litoral sul facilitou a implantação de diversos empreendimentos hoteleiros de grande porte e estimulou o aumento da frequência às praias da região.

A atividade do turismo vem apresentando significativa expansão na Zona da Mata, principalmente nas áreas litorâneas e nas localidades onde se encontram antigas usinas. Com obras de infra-estrutura em andamento e através da articulação entre os municípios, a região vem se tornando importante pólo de turismo regional. Destacam-se, inclusive, alguns investimentos de alto porte, como o Centro Turístico de Guadalupe (acima de US\$ 4 milhões), parte do Projeto Costa Dourada, que totaliza um investimentos de 2 bilhões de reais. Procura-se, com isso, desenvolver atividades que tenham como opção o ecoturismo, minimizando os impactos ambientais e beneficiando as bases locais, agregando às atividades existentes uma nova economia.

Acerca desse segmento, merece ser enfocado o turismo rural como atividade que vem sendo incrementada aos poucos, principalmente na região da Zona da Mata Sul. Nesse sentido, alguns proprietários de antigos engenhos de açúcar têm elaborado projetos, identificando o potencial existente e visando atender a uma demanda crescente de turistas que buscam o espaço rural e se interessam pela cultura do homem do campo. Ademais, estabelecimentos do tipo hotéis-fazenda surgem como uma alternativa à decadente monocultura da cana-de-açúcar.

Deve ser destacado como atividade promissora da área o segmento moveleiro localizado nos pólos de João Alfredo, Ipojuca e Timbaúba. Para que essa atividade seja alavancada na região são necessários investimentos na qualificação da mão-de-obra bem como o estímulo ao cooperativismo no setor, procurando agregar os produtores numa associação de classe de modo a que possam reivindicar seus pleitos junto aos canais competentes.

Como parte da dinâmica do desenvolvimento local, a organização de produtores artesanais em cooperativas de produção tem sido fato notável na mesorregião, promovida no contexto de iniciativas tanto governamentais (Banco do Nordeste, Sebrae, Prorenda, Programa Estadual de Capacitação) quanto não governamentais, abrindo perspectivas de acesso dos produtores a programas públicos de incentivo à modernização de pequenos negócios.

### **1.3.6 Distribuição da terra**

A grande concentração da posse da terra na Zona da Mata, em particular nos municípios especializados no cultivo da cana-de-açúcar, constitui traço peculiar dessa região. Nos locais onde se situam unidades industriais que transformam a cana em açúcar, álcool, melão e torta, o tamanho médio da unidade de produção agropecuária excede os 200 ha, enquanto nos municípios onde predominam fornecedores de cana ou existe uma produção mais diversificada, o tamanho médio da unidade de produção desce para menos de 50 ha. Na verdade, a Zona da Mata de Pernambuco é onde a terra se apresenta mais concentrada em todo o Nordeste, por força de sua especialização canavieira, uma atividade exigente quanto ao uso de grandes glebas. Segundo dados do Cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, de 1992, existe grande número de pequenas unidades de produção na Zona da Mata pernambucana (72,8% do total de propriedades), consideradas minifúndios, as quais ocupam apenas 6,8% do total da terra cadastrada. Elas se acham localizadas em áreas marginais ao domínio da cana, produzindo alimentos. Já as grandes propriedades, que representam apenas 5,1% do total de imóveis rurais, concentram uma área

que equivale a 72,6% do total cadastrado.

### **1.3.7 Valor adicionado e arrecadação do ICMS**

A contribuição do valor adicionado pela indústria e comércio da Zona da Mata ao total respectivo referente ao Estado de Pernambuco no ano de 2000 situou-se em 7,6%. As maiores contribuições municipais originam-se em municípios onde a agroindústria canavieira mantém-se como principal atividade produtiva. É o caso de Goiana, Vitória de Santo Antão, Rio Formoso, Joaquim Nabuco, Escada, Lagoa de Itaenga e Carpina. Um indicador da capacidade local de geração de receita é a relação entre o valor arrecadado do imposto sobre circulação de mercadorias e a parcela recebida como transferências pelo Estado. Para a Zona da Mata como um todo, essa proporção atingia 53% em 2000. Dos 43 municípios que constituem a área, apenas quatro – Vitória de Santo Antão, Paudalho, Goiana e Carpina – apresentam arrecadações superiores aos repasses recebidos do Estado. Em proporção à arrecadação estadual global, a Zona da Mata contribuiu em 2000 com apenas 2,4% do total, enquanto os repasses recebidos atingiram quase 16% do valor referente ao Estado naquele ano.

### **1.3.8 Assentamentos de reforma agrária e seu impacto sobre a economia da Zona da Mata**

Historicamente, a Zona da Mata pernambucana tem sido cenário de disputas acirradas entre trabalhadores e grandes proprietários pela repartição de recursos. Nos últimos vinte anos, as situações de conflito têm dado lugar a processos de negociação coletiva por melhores condições de trabalho por parte dos assalariados da lavoura canavieira, intermediados pelo Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais – MSTR. Ao mesmo tempo, a degradação natural da base produtiva, associada à obsolescência dos sistemas de cultivo, tem conduzido à falência um número crescente de usinas de açúcar na região. Em 1997, por exemplo, 15 das 48 usinas açucareiras do Estado deixaram de funcionar. Progressivamente, as grandes propriedades têm sido desapropriadas ou oferecidas em troca de dívidas, especialmente de natureza fiscal e trabalhista. Como resultado desse processo, têm se ampliado os assentamentos de reforma agrária em Pernambuco, 70% dos quais situam-se na Zona da Mata. Usinas como Catende, Central Barreiros e Aliança deverão representar um acréscimo significativo no contingente de novos assentados nos próximos anos. Acrescentem-se a esse número os 92 acampamentos do Estado, a maioria dos quais na Zona da Mata e grande parte deles reivindicando a desapropriação de engenhos em suas proximidades. Estimativas do Inca sugerem um total de 10 mil famílias assentadas na mesorregião, às quais devem somar-se pelo menos mais 5 mil famílias aí acampadas.<sup>[1]</sup> A forma de organização dos assentamentos de reforma agrária facilita a capacitação dos assentados para assumirem a condição de produtores familiares. Os recursos que lhes são repassados pelo Inca (R\$ 4.000 a fundo perdido e R\$ 12.500 em crédito do Pronaf, por família) representam, indiscutivelmente, significativa contribuição à economia local.

### **1.3.9 Emprego**

Uma característica da economia da Zona da Mata reside na sazonalidade do emprego rural na atividade econômica predominante, que é a lavoura da cana-de-açúcar, com liberação de mão-de-obra na entressafra. No período chuvoso, quando cessa a produção açucareira, apenas uma pequena fração dos trabalhadores permanece realizando tratamentos culturais, progressivamente substituídos por processos mecanizados, como no plantio e adubação, ou por processos químicos. Com a contínua transferência de terras para unidades familiares, no bojo de iniciativas de reforma agrária, as conseqüências negativas do desemprego sazonal na quadra do inverno, para as economias locais, deverão atenuar-se. Nos engenhos da usina Catende, hoje pertencentes a trabalhadores, observa-se crescente diversificação produtiva,

embora permanecendo o cultivo da cana como atividade agrícola mais importante, com efeitos positivos em relação ao emprego.

## **1.4 Quadro social**

### **1.4.1 Pobreza**

Apesar das potencialidades naturais da Zona da Mata pernambucana, seus habitantes convivem com uma estrutura econômica de insuficiente dinamismo e reduzida diversidade produtiva, requerendo especial intervenção do setor público não só para orientar as ações privadas necessárias para ampliar o perfil produtivo, diversificar a economia, ampliar o crescimento econômico e criar as condições necessárias para a sua consecução, como também para intervir diretamente em termos de provimento das necessidades sociais básicas e criação do capital necessário ao processo de desenvolvimento sustentável da região.

O histórico da supremacia da exploração sucroalcooleira e a estrutura social que engendrou ajudam a explicar os baixos níveis de desenvolvimento social apresentados pelos municípios da região e a pobreza de sua população, da qual 62,8% dos domicílios têm como responsáveis pessoas que não possuem nenhum rendimento ou recebem até um salário mínimo. Mensurado pelo índice de desenvolvimento humano (IDH), o bem-estar das populações da Zona da Mata pernambucana inserir-se-ia entre os mais baixos do Estado. O município de São Benedito do Sul, que dela faz parte, é o que apresenta o menor índice em Pernambuco (0,296), correspondendo ao décimo-segundo mais baixo em escala nacional. Em 1991, fazendo-se ordenação descendente dos níveis de desenvolvimento social relativos mensurados pelo IDH, entre os 168 municípios pernambucanos, dos então 39 municípios incluídos na Zona da Mata, nada menos do que 26 situavam-se abaixo da octagésima posição, sendo Carpina o de melhor posicionamento (vigésimo-primeiro lugar), imediatamente seguido por Barreiros. Nenhum dos municípios pertencentes à área do Promata apresentava índice superior a 0,52, o que, comparado com o valor de 0,79 obtido pelo Recife, mostra claramente o desnível de bem-estar social atingido por aquela região.

### **1.4.2 Renda**

Sem dúvida, um determinante central dos baixos valores do IDH encontrados nos municípios que figuram como objeto das ações do Promata associa-se às condições de renda da população local, seja quanto a nível, seja quanto a distribuição, particularmente pela alta proporção de pessoas aí encontradas cuja renda familiar *per capita* fica abaixo de meio salário mínimo. De fato, os municípios da Zona da Mata exibem situação de inequívoca desvantagem em termos desse indicador. A pobreza atinge maior incidência em São Benedito do Sul, com um IDH-renda de 0,179, e em Buenos Aires (0,188) em contraposição a Barreiros (0,428) e Carpina (0,422).

### **1.4.3 Educação**

A população da Zona da Mata conta com um número de estabelecimentos educacionais e corpo docente que parece corresponder às suas necessidades mais imediatas. Apresenta, entretanto, deficiências quanto à localização de estabelecimentos educacionais na área rural e uma parcela do quadro de professores a necessitar maior qualificação. Apesar dessas restrições e de persistirem os problemas associados à continuação dos estudos além do ensino fundamental, razão principal de serem ainda modestos os incrementos no número médio de anos de estudo da população da Zona da Mata, entre as políticas sociais postas em prática aí, as referentes à educação são as que certamente apresentam maior sucesso. Fruto dos gastos em educação, complementados por outras ações destinadas a levar e reter na escola a população alvo, cresceu nos últimos anos não só a oferta de vagas, como melhorou sua distribuição espacial, com aumento da taxa de matrícula da população em idade escolar, reduzindo-se a repetência e a evasão escolar. Resultados do Censo Demográfico de 2000



sugerem amplo ganho social advindo da ampliação do sistema escolar, da construção de escolas, qualificação e remuneração de professores. Assim, na região, a proporção de analfabetos entre a população de cinco anos e mais que, em 1991, era da ordem de 43% declinou, em 2000, para 36%, com maiores proporções encontradas entre a população rural (48%). Os ganhos em alfabetização em 1991-2000 ocorreram mais intensamente nas faixas etárias jovens, tendo declinado de 57 para 31% a proporção de analfabetos no grupo de idades de 5 a 14 anos e de 31 para 17% no de 10-14. Os amplos ganhos que parecem ter sido obtidos pela política educacional refletem-se na constatação de que, em nenhum município da área do Promata, em 2000, a proporção da população de 10-14 anos alfabetizada era inferior a 70%. Nos municípios de Nazaré da Mata e Ferreiros, essa fração ascende a 90%; para outros dez municípios supera 85% (entre os quais São Benedito do Sul) e, para outros treze, fica acima de 80%, a indicar que, mantidas as políticas de investimento em educação, o analfabetismo tende a ser erradicado dentro das gerações mais jovens.

Sucessos expressivos quanto à substancial redução das taxas de analfabetismo têm sido conseguidos por municípios como Carpina, Nazaré da Mata, Palmares, Paudalho e Timbaúba os quais, em 2000, apresentavam menos de um terço de suas populações de cinco anos e mais como analfabetas. Em municípios como os de Quipapá e São Benedito do Sul, porém, ainda se acusa um índice de 50% de pessoas sem nenhuma instrução formal. Visto que as novas gerações apresentam índices de alfabetização relativamente elevados, são as crianças de cinco e seis anos, junto com os adultos e idosos analfabetos, os principais responsáveis pelos indesejados índices de analfabetismo ainda vigentes na população da área do Promata. Nesse bem sucedido processo de resgate da educação, as mudanças na estrutura demográfica e na distribuição espacial da população devem ser consideradas em termos das programações de curto e médio prazos, levando em conta que se reduz o contingente de população jovem e amplia-se a população adulta e idosa.

#### **1.4.4 Saúde**

A maior contribuição para que o IDH nos municípios incluídos no âmbito do Promata não se aproxime dos baixos níveis espelhados pelos valores dos rendimentos deve-se ao conjunto de indicadores que compõem as condições de longevidade da população (esperança de vida ao nascer e taxa de mortalidade infantil). Na verdade, no que respeita ao posicionamento dos municípios, não há significativas diferenças de ordenamento, e sim quanto à magnitude dos índices. Dessa forma, 17 municípios posicionam-se na metade inferior do ordenamento e 22 na superior. Em termos de indicadores de menor qualidade de vida, São Benedito do Sul e Itambé apresentam os piores índices, enquanto Ribeirão e Goiana, os melhores indicadores.

Além de dependerem das condições materiais de vida da população, os indicadores de longevidade associam-se fortemente às políticas de saúde e saneamento. No que respeita às primeiras, pode-se observar que elas se beneficiam das transformações na estrutura etária e são, simultaneamente, elementos determinantes das mesmas. Assim, programas destinados à baixa dos níveis da mortalidade infantil, no estilo dos conduzidos pelo Programa de Redução da Mortalidade Infantil – PRMI e pelos da Comunidade Solidária, além das campanhas de imunização, de suplementação alimentar de crianças e nutrízes e ampliação dos serviços básicos de saneamento, afetam a qualidade de vida das crianças (particularmente, ao reduzirem a severidade da desnutrição infantil e a incidência de doenças infecciosas e parasitárias). Com isso, repercutem diretamente sobre os níveis de sobrevivência dos recém-nascidos.

A municipalização dos serviços de saúde e a incorporação da multiplicidade de programas de saúde à esfera municipal (desde o Programa de Saúde da Criança, até o do Idoso, o de Imunizações – PNI –, o de Controle de Doenças Específicas, o de Agentes Comunitários de Saúde – PACS – e de Saúde da Família, entre outros) ainda não se traduziram em ampliações significativas nos níveis de saúde da população da Zona da Mata, ressentindo-se inclusive quanto à população coberta. Também não se transformaram em aumentos nos

indicadores da oferta de serviços de saúde, tais como as relações leitos/habitantes, pessoal médico/habitantes, etc. Na Zona da Mata, a modesta rede de estabelecimentos de saúde, a pequena disponibilidade de leitos para internação, as carências de pessoal médico e de especialidades médicas, a precária rede de hospitais de urgência e emergência, etc. só são suportadas em virtude da proximidade à Região Metropolitana do Recife e das facilidades de deslocamento em direção aos estabelecimentos hospitalares e consultórios do Pólo Médico da capital.

De qualquer forma, parcialmente como resultado de intervenções públicas diretas e indiretas na área de saúde, a taxa de mortalidade infantil (TMI) da população da Zona da Mata vem declinando de forma sistemática, ainda que se mantenha entre as mais elevadas do Estado. Na Mata Meridional, a taxa de mortalidade infantil caiu de 96 por mil nascidos vivos, em 1989, para 76,5, em 1998 (diminuição de 20,5%). O mesmo ganho não é observado na Zona da Mata Setentrional, na qual a TMI declinou de 92,7 para 85,1 por mil nascidos vivos entre 1989 e 1998 (queda de 8,2%) nem na microrregião de Vitória de Santo Antão, onde a TMI reduziu-se de 87,7 para 79 por mil nascidos vivos no período (baixa de 9,9%).

Os óbitos dos residentes na Zona da Mata, segundo as causas de mortes, mostram que políticas de saúde relacionadas à imunização de crianças tiveram importante impacto sobre os níveis de mortalidade regional. Em 1999, por exemplo, nessa área, ocorreu um único caso de óbito de menor de um ano de idade que poderia ter sido evitado por meio de imunoprevenção. Por outro lado, as causas associadas à inadequada atenção pré-natal e necessária atenção no parto mostram a necessidade de se incrementarem ações para se obter efetiva redução nos óbitos de menores de um ano. As doenças do aparelho respiratório são as principais causas de morte das crianças de menos de cinco anos, refletindo não só as condições objetivas de vida da população e as agressões ao meio ambiente, mas também a sobrevivência à mortalidade infantil em condições inadequadas. Entre os cinco e os quatorze anos, os acidentes, mormente os de trânsito e os afogamentos, constituem os principais responsáveis pela mortalidade. Digna de nota é a excessiva mortalidade por causas violentas na faixa de idades entre os 15 e 35 anos, as quais respondem por 70% dos óbitos. Tal sobremortalidade, que é tipicamente masculina, estende seu peso até o grupo de 35-44 anos, respondendo por 40% dos óbitos, afetando ainda, de forma expressiva, a população de 45-54 anos. As agressões, isoladamente, constituem a componente principal da mortalidade por causas violentas e acidentes nessas idades. Números ainda elevados de casos de óbitos resultantes de doenças transmissíveis, vigentes na Zona da Mata, sugerem que as condições de saneamento básico ou de eficiência das estratégias de prevenção e controle dessas causas de morte ainda deixam a desejar, configurando as questões de saúde básica como elementos essenciais do processo de superação das baixas condições sociais experimentadas pela população regional.

O quadro de morbi-mortalidade da Zona da Mata afigura-se como aquele comum às populações pobres, com alta incidência de doenças infecciosas e parasitárias, combinada com a crescente morbidade própria de áreas mais desenvolvidas (doenças do coração e neoplasias). Entretanto, na região, afigura-se como um agravante da morbi-mortalidade na infância o alto grau de desnutrição da população, estimando-se que, entre as crianças de um a quatro anos de idades, em torno de 20% sejam desnutridas de segundo a terceiro grau e que não mais de 30% das mesmas poderiam ser consideradas normais em termos nutricionais. Entre as principais doenças a afetar a população da Zona da Mata, as do aparelho respiratório, não apenas entre as crianças, em muito se devem aos efeitos poluentes da queima da palha da cana, o que contribui para depauperar a saúde da população local, pelo uso de agrotóxicos e utilização de crianças e jovens na colheita da cana.

#### **1.4.5 Infra-estrutura social**

As condições gerais da infra-estrutura domiciliar são de fundamental importância para a caracterização do perfil social de uma população. Com efeito, a disponibilidade de serviços

básicos é condição imprescindível ao exercício da cidadania plena. A natureza da infraestrutura social surge dentro dessa perspectiva como um dos requisitos para a consolidação do bem-estar da população, ao mesmo tempo em que fortalece a formação de sua consciência social e política. Ou seja, a dignidade e o uso dos direitos essenciais das pessoas dependem do acesso aos bens e serviços sociais básicos e de sua qualidade. No caso da Zona da Mata, os dados dos dois últimos censos demográficos permitem visualizar a evolução de alguns indicadores.

**Abastecimento d'água.** É possível constatar uma ligeira melhoria no que se refere ao número de domicílios atendidos pela rede geral pública, registrando-se um crescimento em torno de 6%, entre 1991 e 2000, para a Mata como um todo. Atualmente, apenas 64% dos domicílios recenseados estão conectados à rede de abastecimento de água. Deve-se ponderar, ainda, que os dados mencionados dizem respeito, preponderantemente, à situação das áreas urbanizadas, desde que grande parte da população rural – que representa cerca de 30% do total de residentes na região – permanece na dependência do abastecimento através de carros-pipa, cisternas, poços artesianos ou amazonas. Nota-se, portanto, a inadequação desse serviço público, mesmo em comparação com a situação do estado de Pernambuco, que tem 71% dos domicílios ligados à rede. Dos 43 municípios da Zona da Mata, tão-somente nove (Barreiros, Carpina, Catende, Cortês, Macaparana, Nazaré da Mata, Palmares, Ribeirão e Vitória da Santo Antão) apresentam percentuais superiores ao valor registrado para Pernambuco. Trata-se de municípios onde o grau de urbanização supera 60%.

**Esgotamento sanitário.** Apenas 33% dos domicílios da Zona da Mata contam com algum sistema de coleta e esgotamento sanitário relativamente adequado, seja vinculado à rede pública, seja mediante a utilização de fossas sépticas particulares. De modo geral, predomina o uso de fossas rudimentares ou o lançamento dos dejetos em rios, mar, valas, a céu aberto, e até na rede de galerias de águas pluviais, práticas causadoras de danos ambientais, como a contaminação de mananciais, com conseqüências na saúde pública. A situação progrediu entre 1991 e 2000, pois a proporção de domicílios conectados à rede geral ou que dispõem de fossas sépticas, passou de aproximadamente 20% para 33%. Cabe destacar que, em alguns municípios da região (Vitória de Santo Antão, Palmares, São José da Coroa Grande e Nazaré da Mata) o esgotamento sanitário encontra-se em melhores condições do que no Estado como um todo. Chamam atenção situações como as de Condado, Carpina, Lagoa de Itaenga, Tamandaré, Buenos Aires, Tracunhaém, Vicência, Itambé, Itaquitinga, Lagoa do Carro e Sirinhaém, onde o número de domicílios com esgotamento adequado (rede geral ou fossa séptica) é inferior a 10% do total do município. Nos quatro últimos, os índices de domicílios que dispõem de conexão com a rede pública ou de fossa séptica são inexpressivos (abaixo de 3%). Aproximadamente 15,4% dos domicílios de Pernambuco e 13% dos da região analisada não dispõem de banheiro ou sanitário, fato que revela condições de vida marcadas por grandes carências. A situação é mais séria em Maraiá (43,9% de domicílios sem banheiro ou sanitário), Água Preta (37,4%) e Jaqueira (34,8%), cujas populações rurais ainda representam cerca de 50% do total.

**Coleta de lixo.** Os serviços de coleta de lixo atendem, de acordo com o Censo 2000, a cerca de 61% do total de domicílios da Zona da Mata. Observam-se algumas variações quando se comparam os níveis de atendimento nos vários municípios, cabendo ressaltar que a maior precariedade na oferta do serviço acontece nos dezessete onde a coleta alcança menos da metade dos domicílios: Itaquitinga, Chã de Alegria, Pombos, Jaqueira, Maraiá, Água Preta, Amaraji, Chã Grande, Primavera, Cortês, Gameleira, Rio Formoso, São José da Coroa Grande, Tamandaré, Aliança, Buenos Aires e Vicência. Na Mata como um todo, entre 1991 e 2000, porém, ocorreu uma ampliação na quantidade de domicílios que contam com coleta de lixo regular. No primeiro desses anos apenas 40% eram, de fato, atendidos. O grande problema da região consiste na deposição de lixo que, na maioria dos casos, ocorre em locais inadequados e desprovidos de sistemas de tratamento de resíduos sólidos.

## 1.5 Problemas de dimensão ambiental

Começando com o livro *Nordeste*, de Gilberto Freyre[2], que talvez constitua o mais antigo diagnóstico ambiental da Zona da Mata de Pernambuco, até trabalhos mais recentes, é inequívoca a constatação dos enormes prejuízos ecológicos de que essa área tem sido vítima desde o período colonial. Percebe-se claramente a natureza do problema ao adotar-se uma perspectiva de observação que combine a dimensão ecológica com a dimensão das atividades humanas. Nesse caso, a sociedade deve ser vista na moldura do ecossistema, ou seja, como um subsistema do sistema ecológico maior, com ele fazendo trocas de matéria e energia, seja dele retirando recursos, seja a ele devolvendo sujeira. Assim, as funções ecossistêmicas, por um lado, assumem a forma de provisão de insumos, extraídos da natureza para a realização das atividades humanas; e, por outro, a de recepção do produto derradeiro de tudo aquilo que o ser humano faz, a começar dos resíduos de seu metabolismo vital. Em outras palavras, a natureza dá e depois recebe de volta aquilo que proveu, transformado (e quase sempre degradado) pela ação humana.

No caso da Zona da Mata, a situação evoluiu de uma base que, até começos do século XIX, não parecia tão completamente aviltada – a despeito da perda de muito de sua exuberante Mata Atlântica –, até o cenário que Gilberto Freyre descreve em 1937, resultante “do desprezo do homem poderoso da região pela água do rio” e pelo meio ambiente em geral. A monocultura da cana “entrou aqui como um conquistador em terra inimiga: matando as árvores, secando o mato, afugentando e destruindo os animais”, e “querendo para si toda a força da terra”. Vegetação e vida nativas, de maneira persistente, seriam esmagadas pelo monocultor. O processo sobrevive até hoje, acentuado, da década de setenta do século XX em diante, por transformações acarretadas pelo programa do álcool combustível, o Proalcool, que só fizeram agravar o quadro de destruição ecológica e vilificação ambiental que é marca do modelo de exploração da lavoura canavieira. O avanço da cana sobre as encostas, acentuado após o Proalcool, ocupando inteiramente as colinas, especialmente na Mata Sul – onde, tradicionalmente, se conservavam restos de bosques no topo das elevações – levou a mais perda de vegetação. Com isso, “acentuou-se a erosão, a sedimentação de várzeas, o assoreamento de leito dos rios”[3], além de prejuízos referentes à menor produtividade associada à cana em terrenos acidentados. Outro efeito do desmatamento é o assoreamento dos rios, além das enxurradas, que provocam cheias de grande porte – como as de 2000 em Maraial, Catende, Palmares, etc. Assoreados, os rios ficam com menos água na estação seca, quando mais deles necessita a cana, castigando a população com as grandes precipitações do inverno e as inundações catastróficas que desencadeiam.

O quadro ambiental da Zona da Mata de Pernambuco encerra, pois, todo um legado de modo de uso dos recursos ecológicos que foi e continua sendo bastante predador, particularmente pela onipresença da cana-de-açúcar no cenário. Não são muitos, porém, os diagnósticos abrangentes e minuciosos a esse respeito. No entanto, trabalhos como o *Diagnóstico da Gestão Ambiental nas Unidades da Federação (Relatório Final, Estado de Pernambuco)*, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), através do Programa Nacional do Meio Ambiente II (Brasília, fevereiro de 2001), evidenciam perfeitamente a realidade apontada, especialmente no que toca aos recursos hídricos. O processo de discussão da Agenda 21, importante iniciativa da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Sectma) de Pernambuco, nos últimos dois a três anos, conduz a conclusões análogas.

A degradação dos recursos ambientais da Zona da Mata ocorre seja por sua exaustão – perda da biodiversidade da Mata Atlântica, erosão e esgotamento dos solos, desaparecimento de espécies piscosas fluviais, empobrecimento da paisagem, tratamento impróprio dos recursos hídricos –, seja pelo acúmulo de emissões nefastas. O *Diagnóstico* do MMA, por exemplo, informa que o rio Botafogo com seus afluentes exhibe índices bastante elevados de poluição e que o rio Jaboatão se caracteriza como “rio morto”, ou seja, um rio submetido ao máximo de degradação. Por outro lado, é insuficiente, para dizer o mínimo, a forma como os resíduos

sólidos são tratados em praticamente todas as cidades da Zona da Mata de Pernambuco. Além disso, registra-se a prática comum do despejo de dejetos humanos diretamente nos rios, apesar de esforços para que se adotem procedimentos ecologicamente sãos. As cidades da região não dispõem de tratamento adequado do lixo, muito menos de coleta seletiva. No tocante ao lixo hospitalar, prevalece uma realidade ainda mais assustadora, sobretudo porque a população cresce, as cidades incham na faixa úmida pernambucana e os serviços de saúde são cada vez mais procurados por uma população de baixos índices de salubridade. Os resultados são uma elevada incidência de doenças endêmicas, a perda de piscosidade dos cursos d'água, a proliferação de insetos e bactérias. Tudo isso agravando uma situação de extrema pobreza da população.

Faltam, ademais, iniciativas de reciclagem de lixo (uma exceção no Estado é a usina recicladora de plásticos em Araçoiaba, na Região Metropolitana do Recife), como faltam de transformação de resíduos orgânicos em composto. Ou seja, o meio ambiente se deteriora pelo lado da emissão de dejetos e fica mais pobre pelo da depredação dos recursos naturais, os problemas sendo bastante visíveis e constatados nos estudos técnicos existentes a respeito. Nas imediações das usinas de açúcar, que, no passado, jogavam suas caldeiras destruidoras nos rios da região, transformando-os, como classificou Gilberto Freyre, em “mictórios”, um problema que sempre afligiu a população, e continua afligindo, é o do lançamento de fuligem pelas chaminés da indústria açucareira. Esse pó preto, que tudo emporcalha, encontra em Catende, historicamente, o exemplo mais conspícuo, exemplo que sobrevive nos dias atuais. As águas de lavagem da cana, com alto teor de agrotóxicos prejudiciais ao ecossistema, continuam sendo também atiradas nos rios, com efeitos danosos a jusante dos cursos d'água, um problema eliminado em Cuba através do uso de ar comprimido para a limpeza da cana. Na verdade, sempre faltou e continua a faltar uma consciência ecológica generalizada cuidando bem do meio ambiente da Zona da Mata. Essa é uma área onde há enorme espaço para ações regeneradoras, conservacionistas e poupadoras de recursos, respaldadas por um indispensável despertar da cidadania através da educação ambiental.

Alguns esforços já se delineiam nessa direção, e constituem também uma linha de iniciativas do Promata. A Agenda 21 Estadual talvez constitua o elemento mais importante da nova perspectiva de ação, à procura de conserto para uma situação que se agrava desde muito tempo. Através dela se busca implantar gestão participativa dos recursos naturais, com o fortalecimento da sociedade civil, a mobilização dos agentes sociais e o fortalecimento da idéia de desenvolvimento sustentável – idéia essa que significa impor um freio em práticas predatórias e na fórmula tradicional do desenvolvimento a todo custo. Ao lado disso, uma iniciativa importante é a de criação de reservas ecológicas ou unidades de conservação. Também o é o incipiente Programa de Desenvolvimento Florestal de Pernambuco – Pernambuco Verde, que representa esforço dirigido para reverter-se o quadro de devastação dos recursos florestais e promover-se o desenvolvimento florestal sustentável, com a melhoria das condições socioeconômicas da população e a manutenção do equilíbrio ecológico. Merece relevo ainda a criação do Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – o qual, diferentemente das outras ações, diz respeito diretamente à Zona da Mata – , do mesmo modo que a de comitês de bacias hidrográficas, a exemplo da do Pirapama.

## **1.6 Gestão Municipal no Contexto da Descentralização**

Muitos países com diferentes características culturais, sociais, políticas e econômicas, vêm adotando medidas com vistas à descentralização de seus governos e instituições. No caso brasileiro, ao longo da década de oitenta do século passado, com medidas como, particularmente, a reforma de eleições diretas para todos os níveis de governo e a descentralização fiscal da Constituição de 1988, recuperaram-se as bases do Estado

federativo no País. A autoridade política de governadores e prefeitos foi expandida expressivamente, sobretudo com relação aos recursos federais, mediante a redistribuição tributária. Acrescente-se o fato de que os municípios foram declarados entes federativos autônomos. Essa recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, onde o governo federal vem lhes delegando grande parte das funções de gestão das políticas sociais, parece que tem surtido efeito no desempenho da gestão pública municipal. A relação entre a esfera federal e as subnacionais mudou com a nova correlação de forças. A gestão pública apresenta hoje seu caráter difuso, gerador de uma fragmentação de poder, em que os políticos locais têm espaço próprio para desempenhar sua capacidade como gestores.

Paradoxalmente, a maioria dos municípios do Nordeste brasileiro permanece fortemente dependente dos governos federal e estaduais, além de exibirem, em sua maior parte, *déficit* orçamentário e incapacidade de investimento. A reduzida produtividade das bases tributárias próprias, em termos de geração de receitas, atualmente configura um quadro de fragilidade financeira. Isso significa que os municípios dependem, quase que exclusivamente, das transferências básicas de tributos, garantidas pela Constituição[4], dispondo de margem muito pequena de recursos a serem alocados livremente. Tal fragilidade financeira, sobretudo nas regiões mais pobres, tem sido associada a fatores variados que vão desde a ineficiência administrativa ou organizacional, até mesmo falta de capacitação dos gestores e dos técnicos. Por outro lado, o município é continuamente pressionado a assumir encargos tradicionalmente debitados ao governo federal como aqueles ligados à implementação das políticas sociais e também aqueles ligados à infra-estrutura urbana de suporte. Conter gastos e equilibrar o orçamento tem sido apontado como a forma possível, mas também a tarefa árdua dos governos para viabilizar o investimento público. Esse quadro, que parece constituir um limite ao processo de descentralização em curso no país, expressa, contudo, a realidade na qual estão inseridos os municípios nordestinos mais pobres, como é o caso da maioria daqueles da Mata Pernambucana.

Tal modo de perceber as limitações da gestão municipal, por sua incapacidade de investimento, conduz a que se analise a forma como os municípios se inserem na proposta federal de descentralização das políticas públicas, mediante sua adesão aos programas sociais. Notadamente, o impacto da descentralização de políticas sobre o desempenho das gestões municipais tem como principal medida os resultados e fatores vinculados a programas sociais nas áreas de saúde e educação. A questão da saúde situa-se entre as que mais preocupam os brasileiros nos últimos anos. Essa evidência é mensurável tanto pela assiduidade da temática setorial na mídia, como pelos resultados de pesquisas de opinião[5]. Quanto à educação, é reconhecido o papel fundamental que o tema desempenha para construção da cidadania, na mobilidade social e na inserção no mercado de trabalho, além de que o acesso à educação de qualidade deve ser visto como um indicador de democracia. Sobretudo nesses dois setores, onde ocorreu ação deliberada do governo na direção da descentralização, definiu-se de modo quase imperativo um compromisso dos governos municipais em aderir aos programas sociais implantados, como alternativa para garantia de recursos. É o caso do Programa Bolsa-Escola, das propostas para aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) nos municípios e dos Programas de Agentes Comunitários da Saúde (PACS) e de Saúde da Família (PSF).

Sob o ponto de vista da capacidade de gestão, esse processo vem contribuindo para o fortalecimento das secretarias municipais na condução e formulação das políticas locais, oferecendo incentivos também para a ação coletiva no âmbito da esfera pública, a exemplo da instalação dos Conselhos Municipais de Saúde, em todos os municípios da região. Dados disponíveis sobre o desempenho da gestão de algumas municipalidades da região[6] demonstram que a descentralização, dentro do arranjo proposto pelos programas, tem favorecido a melhoria da qualidade dos serviços de saúde e aperfeiçoado os mecanismos de responsabilização dos governos locais.

Com relação à cobertura da educação, a municipalização da rede de ensino fundamental apresenta-se como um indicador significativo da maior ou menor participação dos municípios na proposta de descentralização fortemente defendida e induzida pelo governo federal. A rigor, não existe um programa deliberado de transferência da rede de ensino fundamental em todos os Estados, daí a divergência na municipalização das matrículas nesse nível de ensino de uma unidade da federação para outra [7]. Embora a Constituição de 1988 estabeleça que o ensino fundamental seja oferecido preferencialmente pelos municípios e os obrigue a aplicar 25% de suas receitas em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, assumir a gestão de tais redes implica investimentos para a construção, instalação e manutenção de escolas e pagamento de professores e outros servidores. Os dados do grau de municipalização do ensino fundamental expressam, pois, o compromisso de cada município com esse setor da política social: municípios como Escada, Maraiá e Pombos apresentam hoje 65% das matrículas de 1ª a 8ª séries sob a responsabilidade da Prefeitura; enquanto outros ainda vivenciam o processo de modo mais lento, ostentando um grau de municipalização desse nível de ensino abaixo dos 50%.

### 1.7 Organização Social

Existe quase unanimidade em torno da idéia de que a descentralização no processo decisório é condição básica para a efetivação das políticas sociais. Acredita-se que, com ela, os recursos sejam destinados mais eficientemente e que o controle de sua aplicação se faça da maneira mais ampla possível. Ou seja, uma das justificativas apresentadas para a implementação de estratégias de descentralização é o aperfeiçoamento democrático e a melhoria da participação social.

Sob a alegação de que um Estado democrático não pode prescindir de canais de participação, a Constituição de 1988 instituiu a ação popular como elemento do processo político. Introduziu-se uma série de mecanismos permitindo que representações de segmentos sociais tivessem acesso ao governo e tomassem decisão sobre alguns problemas públicos, sinalizando para o fato de que a dinâmica macrossocial deve exercer um impacto significativo sobre as experiências participativas na formulação e implementação de políticas locais. A abertura de novos canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder político local passou a constituir-se instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando inusitados aspectos da dinâmica política da sociedade civil. Foi criado, assim, um ambiente propício à inserção dos atores sociais e, para além de qualquer princípio ideológico, um fato passou a se impor no panorama brasileiro: a colaboração entre entidades da sociedade civil e órgãos governamentais. Essa cooperação multiplicou-se, em vários níveis, desde a atuação no plano comunitário, até a colaboração em programas sociais. Novas também passaram a ser as estratégias: as entidades abriram arenas alternativas de intermediação de interesses ao se relacionarem diretamente com a burocracia estatal, quer mediante *comissões técnicas e de articulação*, a exemplo dos fóruns populares de programas específicos, quer mediante mecanismos de controle social criados a partir de então, como os *conselhos setoriais* nos municípios.

A rigor, a criação e a atuação dos *conselhos setoriais* nos municípios e Estados compuseram a proposta governamental para institucionalizar o processo de descentralização no país, na medida em que se constituem em pré-condição para a implantação de um vasto número de políticas públicas. As experiências de *orçamento municipal participativo* são exemplos paradigmáticos desse propósito. Nessa perspectiva, então, interessa analisar o quadro institucional em que se desenrolam as ações públicas de dada região. Ao longo de uma prática mesmo recente, já se têm revelado inúmeras questões em relação à organicidade dos conselhos; o exame das reais condições de funcionamento dessas entidades é, sem dúvida, um ponto analítico na agenda sobre o tema. A despeito disso, a presença dos *conselhos* merece ser apresentada como um traço no perfil da descentralização político-institucional



nos municípios, com vistas a maior conhecimento da realidade e das possibilidades de aperfeiçoamento democrático da gestão.

Na Mata Pernambucana, segundo dados do IBGE[8] há um total de 213 conselhos municipais, distribuídos nos vários setores: saúde (43); educação (39); assistência social (36); emprego (33); criança e adolescente (31); política urbana (19); meio ambiente (6) e turismo (6). Em todos os municípios foram instalados conselhos de saúde como pré-requisito à implantação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde-PACS e Programa de Saúde Familiar. Por outro lado, em apenas três dos 43 municípios focalizados não foram criados conselhos de educação. A maioria dos municípios da região conta com cinco ou mais conselhos instalados, cabendo ressaltar que os que tratam de questões ligadas a meio ambiente, política urbana e turismo ainda estão restritos a poucas localidades.

No plano das articulações intermunicipais, merece destaque o funcionamento de duas Comissões de Desenvolvimento, uma envolvendo prefeitos da Zona da Mata Sul (Codemas) e a outra, os dirigentes da Zona da Mata Norte (Codeman). A União de Vereadores de Pernambuco (UVP) pode, igualmente, ser considerada como uma instância de articulação, só que em nível estadual, assim como os colegiados ou conselhos que reúnem secretários municipais de saúde (Cosems), de educação (Udime-PE), de emprego e turismo (Astur).

No contexto municipal atuam organizações representativas de interesses de segmentos sociais igualmente distintos e, eventualmente, antagônicos. Além das peculiaridades relativas à estrutura organizacional, existem outras singularidades no tocante às práticas de ação e formas de luta. Na região focalizada, até os anos 90 houve uma certa hegemonia dos sindicatos de trabalhadores rurais como reflexo da natureza das relações sociais pautadas pela importância de uma economia e de uma sociedade predominantemente rurais. Atualmente tem grande visibilidade, em alguns municípios, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST).

Na década de 90 assistiu-se a um processo de dinamização de outras modalidades de ação, a partir da constituição de *associações civis*, congregando pequenos produtores ou canalizando reivindicações dos moradores dos núcleos urbanos. O incremento do associativismo, em certa medida, encontra-se vinculado à nova agenda e diretrizes presentes em programas e políticas governamentais e das agências de fomento, que estabelecem como requisito a participação das comunidades beneficiárias. Ressalte-se, ainda, a presença de organismos de representação de grupos sociais específicos, como mulheres, jovens, idosos, mães, dentre outros.

As *cooperativas* de produção ou de consumo aparecem com menor frequência. Tomando-se como referência a lista de participantes das reuniões preparatórias à elaboração do Orçamento Participativo Estadual, observou-se que apenas uma cooperativa do município de Água Preta figura entre os presentes. Por fim, cabe destacar a atuação das organizações não governamentais, de setores da igreja católica (por exemplo, as pastorais) e evangélicas, que muito têm contribuído para a conscientização da população e para a dinamização dos canais de representação de interesses.

## **1.8 A Zona da Mata sob o Prisma Tecnológico**

### **1.8.1 Tecnologia na agroindústria sucroalcooleira**

A Zona da Mata de Pernambuco sobressai por sua terra argilosa, conhecida pela pluviosidade farta do inverno equatorial de chuvas. Seus vales e elevações deixam a área das incômodas inclinações ser maior do que as várzeas e os platôs. Os engenhos de aguardente, mel, rapadura e açúcar mascavo foram, com o advento dos engenhos centrais e das usinas, esvaziados do seu conteúdo industrial e reduzidos a fornecedores da matéria-prima para as usinas de açúcar e destilarias de álcool. Ainda há uns poucos engenhos empregando a mesma tecnologia e o mesmo conhecimento transmitido por tradição, para produzir aguardente e rapadura.

Nas várzeas e áreas planas baixas da Zona da Mata o cultivo da cana é conduzido por



algumas usinas e destilarias de forma competitiva. Aí, o cultivo da cana-de-açúcar, apoiado em melhoramento de espécies, tem condições de se tornar de competitividade imbatível. A lucratividade, tornada assim positiva, mesmo nas áreas relativamente adversas, conduziu à permanência do uso de técnicas inapropriadas na produção da cana-de-açúcar. O corte nos incentivos veio simultaneamente ao fechamento da entidade oficial, o Instituto do Açúcar e do Alcool, que fazia a redistribuição de recursos entre os anos de bons e os de maus preços dos produtos finais, um fator adicional viabilizando a continuidade da produção, mesmo incluindo o uso das áreas inclinadas.

A tecnologia do segmento industrial dos processos de produção de açúcar e álcool é relativamente atualizada. Não falta conhecimento sobre a tecnologia de processamento, em escala industrial, dos produtos básicos açúcar e álcool, à disposição das cerca de quatro dezenas de unidades de produção, de tamanho de ordem de grandeza significativamente maior do que os engenhos, denominadas de usinas e de destilarias autônomas.

Existe competência tecnológica dedicada a racionalizar a transformação de cana-de-açúcar em aguardente, álcool, melaço, açúcar mascavo e rapadura em volumes compatíveis com os níveis de produção dos engenhos. Pensa-se, obviamente, na cana-de-açúcar cultivada em áreas propícias, dadas as atuais técnicas, como visto atrás. Os novos equipamentos prometem rendimentos e custos competitivos, se usados em condições favoráveis. A modernização desta atividade produtiva em unidades de produção correspondentes aos engenhos autônomos está, todavia, restringida por questões de mercado, por questões de capacidade de absorção de conhecimentos por parte dos pequenos produtores, por questões de incapacidade de investimento dos mesmos e por questões de continuado aperfeiçoamento dos equipamentos a eles destinados. Há margens para retomar a competitividade do processo industrial de produção de açúcar e álcool correspondentes à difusão de tecnologia já existente, provada e aprovada, sem haver necessidade de recurso de montagem de complexo industrial álcool-químico.

### **1.8.2 Tecnologia em outros cultivos**

O vazio deixado pela não utilização das terras íngremes para o cultivo da cana tem dois componentes necessários para seu preenchimento. Há que encontrar utilização a um tempo tecnológica e economicamente adequada para o uso agrícola das terras, além de criação de emprego para a oferta de trabalho não mais necessária ao cultivo da cana. Não há grandes dificuldades tecnológicas para isso em regiões equatoriais. A silvicultura é, no mínimo, uma opção facilmente adotável. Registra-se a silvicultura aqui por sua garantia de economicidade, caso não se concebiam outras opções de maior retorno. Na falta desses outros empregos mais atrativos do ponto de vista microeconômico, a exploração de florestas cultivadas tem retorno garantido. Outras alternativas agrícolas contam com apoio, dada a existência de conhecimento técnico nos centros de ensino agrícola, ou, no mínimo, mediante apoio para efetiva e rápida aprendizagem.

Estudo da Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária – IPA de 1995, contemplou as palmeiras nativas, “de grande rusticidade, muito produtivas, pouco exigentes em termos de fertilidade química natural dos solos e muito adaptáveis à composição de sistemas múltiplos, pelo seu porte, tipos de copa e outras características”.<sup>[9]</sup> Incluem-se no estudo as palmeiras oleoginosas, como o dendzeneiro amazônico, o babaçu e outras menos divulgadas, como as macaibeiras dentre várias. Incluem-se, também, as palmeiras para a produção de palmito comestível, como a pupunheira e para a produção de outros produtos de importância econômica. Coqueiros são também considerados, assim como eucalipto, bambu e sabiá. O primeiro é demonstrado ser mais rentável do que a cana-de-açúcar. O último é competitivo para a produção de estacas, indispensáveis na atividade agrícola.

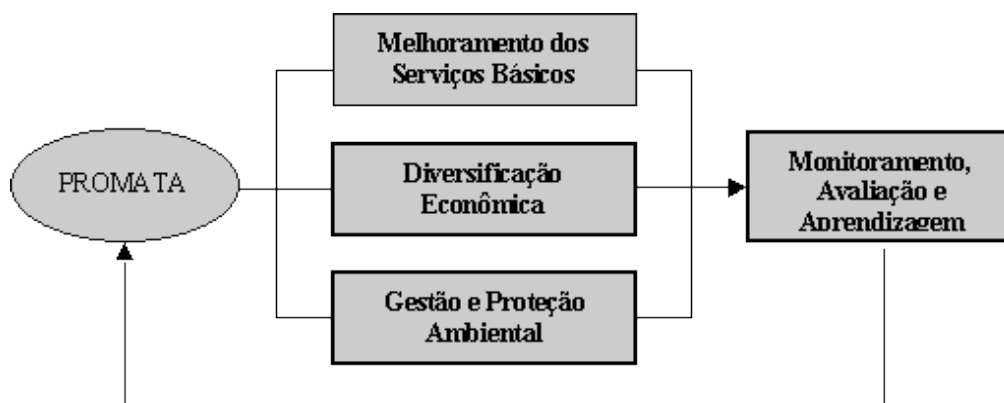
Quanto à fruticultura, o IPA destaca a bananeira, que se dá bem nos solos argilosos, necessitando de mais de 1200 mm anuais de chuva, valor que é usualmente excedido de muito em toda a Zona da Mata. A gravioleira é outra árvore que pode contribuir para a

produção nas encostas. O IPA dispõe de cultivares com desempenho superior ao dos que estão em uso rotineiro atual. Eles atingem 4 t/ha no quarto ano, estabilizando a produção do oitavo em diante, com a produtividade de 8 t/ha. A mangueira sofre restrição por causa da alta umidade relativa do ar. Só as variedades menos adaptadas para venda em mercados internacionais, como a itamaracá, a espada e a rosa, podem ser cultivadas com resultado econômico, dirigidas ao mercado regional e visando aos apreciadores locais das mesmas variedades. Mas a utilização para fins de industrialização não fica sacrificada pelo alta umidade do ar. As mangueiras cultivadas são capazes de apresentar produtividade de 3 t/ha-ano. No quarto ano, estabilizam a produtividade em 12 t/ha. Acerolas e pitangas podem também ser cultivadas com bom proveito. Mais recentemente, o IPA difundiu cultivares de cajá-umbu, cujo fruto é apreciado para polpas e sorvetes, com grande produtividade nas condições especificamente vigentes na Mata Norte. A proposta de uso do solo reserva 27 % da área da Zona da Mata para reserva natural e recomposição da Mata Atlântica, 20% para a cana-de-açúcar, 18% para silvicultura, 10% para pecuária, 5% para seringueiras, 4% para fruteiras diversas, 3% para palmeiras e coqueiros, 3% para culturas temporárias e, finalmente, 10% para áreas não-agrícolas. Registre-se que, restrita a produção de cana-se-açúcar aos 20% da área da Zona da Mata que lhes são favoráveis, atinge-se produtividade de 140 t/ha-ano, contra as 50 t/ha hoje alcançadas, com igual teor de sacarose. Os problemas para a adoção, na Zona da Mata, de soluções agrícolas encontradas em outras terras íngremes de condições edafo-climáticas assemelhadas, por sua vez, não são de ordem tecnológica. São de natureza econômica.

## 2. O PROMATA

### 2.1 Introdução

O *Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – Promata* – constitui iniciativa do governo do Estado de Pernambuco, a ser executada pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social, em cooperação com diversos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado, com as 43 prefeituras dos municípios que integram a mesorregião-programa e com instituições não-governamentais com foco sobre a Zona da Mata de Pernambuco. Desde sua concepção, foi idealizado para “melhoramento da infra-estrutura de serviços básicos, apoio à diversificação econômica, com ênfase no desenvolvimento de pequenos e micronegócios, e fortalecimento e assistência técnica aos níveis locais de poder e organização social”[\[10\]](#). Trata-se, portanto, de empreendimento ambicioso, verdadeiro tratamento de choque, muito na linha, guardadas as devidas proporções, de esforços dos reclamados nos anos cinquenta pela chamada teoria do grande impulso – ou “*big push*” –, de P. Rosenstein-Rodan. De certa forma, Celso Furtado recorreu a essa referência na elaboração do I Plano Diretor da Sudene, na suposição de que uma estratégia de investimentos simultâneos em vários setores da economia, desde que haja continuidade (e o Promata, saudavelmente, abre um leque de cinco anos de iniciativas sob sua égide) termina provocando efeitos de empurrão. O Promata não explicita tal influência positiva (afinal, seus documentos são de planejamento), mas ela está presente no Programa, até como parte inevitável da herança que chega dos primeiros teóricos do desenvolvimento. É uma influência, ademais, adaptada aos novos tempos, ao colimar, adotando um conceito que toma corpo na atualidade, a consecução do desenvolvimento local *sustentável* da Zona da Mata de Pernambuco.



**Gráfico 1 – Concepção do Promata**

Pode-se asseverar que, primordialmente, o desenvolvimento buscado pelo Promata seja de natureza econômica e social – com ênfase na gestão dos recursos ambientais –, ao orientar-se pela melhoria das condições de vida da população da Zona da Mata de Pernambuco, mediante três linhas de ataque concomitante (ver Gráfico 1): (i) melhoramento dos serviços básicos; (ii) diversificação econômica, tema, aliás, contemplado sem maior ênfase no I Plano Diretor da Sudene; e (iii) gestão e proteção ambiental, dimensão do problema que remete às discussões sobre sustentabilidade ecológica do desenvolvimento. Como resultado de suas ações, através de seus subprogramas (itens i-iii acima), o Promata contempla uma etapa que consiste em monitoramento, avaliação e aprendizagem. Dela resulta efeito de retroalimentação (ver o Gráfico 1) na implementação do Programa através de ações corretivas, resultantes da informação obtida e da análise de impactos específicos, tópicos e estratégicos observados no acompanhamento dos subprogramas. Como temas centrais ao Promata, que lhe dão sua característica de intervenção mais atual, salientam-se: a busca de transparência; o uso de processos participativos; a concepção de novas práticas (de negócios, de gestão, inclusive com maior integração gerencial), com relevo para práticas ambientalmente sãs; os cuidados com o combate à degradação; a ênfase nos pequenos negócios; a difusão de tecnologias adaptadas às condições locais; a prestação de diversos tipos de assistência técnica; os esforços de modernizar e melhor qualificar quer os serviços públicos, quer a mão-de-obra, quer a natureza das atividades econômicas. O somatório de tudo isso – incluindo, como elemento importante de todo o processo, articulação do Promata com outros tipos de intervenções na Zona da Mata pernambucana – seria o desenvolvimento sustentável da mesorregião Um desenvolvimento capaz de reproduzir-se, espera-se, pelas forças que seriam desencadeadas localmente.

A seguir, faz-se um detalhamento do Programa, iniciando-se com a abrangência geográfica e populacional; vêm depois as ações substantivas e, por último, os tópicos instrumentais.

## 2.2. Abrangência Espacial do Promata

Quarenta e três municípios da mesorregião da Mata Pernambucana, formada por três microrregiões (Mata Setentrional, Mata Meridional e Vitória de Santo Antão), compõem a área selecionada para participação no Promata. Esses municípios estão agrupados em duas regiões de desenvolvimento, Mata Sul e Mata Norte, como segue: *Região de Desenvolvimento da Mata Sul*, 24 municípios: Água Preta, Amaraji, Barreiros, Belém de Maria, Catende, Chã Grande, Cortês, Escada, Gameleira, Jaqueira, Joaquim Nabuco,

Maraial, Palmares, Pombos, Primavera, Quipapá, Ribeirão, Rio Formoso, São Benedito do Sul, São José da Coroa Grande, Sirinhaém, Tamandaré, Vitória de Santo Antão e Xexéu. *Região de Desenvolvimento da Mata Norte*, dezenove municípios: Aliança, Buenos Aires, Camutanga, Carpina, Chã de Alegria, Condado, Ferreiros, Glória do Goitá, Goiana, Itambé, Itaquitinga, Lagoa do Carro, Lagoa de Itaenga, Macaparana, Nazaré da Mata, Paudalho, Timbaúba, Tracunhaém e Vicência.

## **2.3 Ações que dão Substância ao Promata**

### **2.3.1 Participação**

Um aspecto a destacar no Promata é a participação das comunidades abrangidas na elaboração do programa local. A identificação e a priorização dos projetos e atividades serão feitas através da instalação e implementação de um processo de planejamento participativo comunitário, envolvendo desde as autoridades municipais aos representantes da sociedade civil, de modo a refletir, no contexto de uma visão de planejamento regional, as prioridades e perspectivas dos diferentes agentes e atores envolvidos no processo. Os projetos e atividades serão selecionados a partir de uma lista de opções para os municípios, e deverão ser hierarquizados com base nos problemas e potencialidades locais, tendo como foco as populações em situação de pobreza e de vulnerabilidade social. Serão eles consubstanciados num *Plano de Investimento Municipal – PIM*, em especial como parte do item de melhoramento de serviços básicos. Deverão constar também do PIM as metas a serem alcançadas com sua implementação e os respectivos indicadores, visando ao acompanhamento e avaliação de seu impacto no desenvolvimento do município.

Organizacionalmente haverá, no processo de elaboração do PIM, uma Comissão Gestora Local, composta por um mínimo de seis pessoas, com pelo menos metade delas representantes da sociedade civil local. Igualmente, deverá ser criado e mantido, com recursos próprios do município, um Núcleo de Supervisão Local, visando apoiar a implementação do Programa no nível local.

### **2.3.2 Gestão e Proteção Ambiental**

Totalmente localizada na ex-Mata Atlântica, a região objeto do Programa sofre os efeitos da conduta dos governos e das populações passadas no que diz respeito ao tratamento dado ao meio ambiente, que resultou em degradação generalizada. Hoje, quando todos se tornam conscientes de que ações corretoras têm que ser tomadas, o Promata, em boa hora, inclui no seu contexto um elenco de ações de gestão e proteção ambiental a serem levadas a efeito.

O subprograma pertinente busca fortalecer a gestão e proteção ambientais da região e promover a recuperação e o manejo sustentável de seus recursos naturais. Para tal fim será elaborado um Plano de Ação Ambiental Integrado (PAAI) que contemplará: (i) identificação de áreas em estado crítico de degradação ambiental; (ii) elaboração de um diagnóstico e prognóstico de qualidade ambiental; (iii) elaboração de um Plano de Proteção e Recuperação da Mata Atlântica; (iv) elaboração de um Plano de Desenvolvimento Florestal; (v) elaboração de mapas temáticos básicos, de um diagnóstico e carta de qualidade ambiental e de perfis ambientais para cada um dos municípios. Serão ainda incluídas as atividades voltadas ao desenvolvimento institucional dos órgãos integrantes do Sistema de Gestão Ambiental do Estado, em especial, da Sectma e da CPRH. Desenvolver-se-ão ações para (i) desenvolvimento e implantação de um sistema de informação ambiental da região; (ii) fortalecimento do sistema de acompanhamento e avaliação da qualidade ambiental; (iii) instalação de dois postos avançados da agência governamental de controle ambiental (CPRH) para atender à Zona da Mata como um todo, além de ações voltadas a capacitação e treinamento de seu pessoal.

Serão também elaborados e executados (i) projetos de proteção e recuperação da Mata Atlântica, que incluirão quatro projetos demonstrativos, sendo dois voltados para

recuperação de cerca de 120 ha de bosque; dois para a criação de duas Reservas Privadas do Patrimônio Natural (RPPN); e dez projetos de recuperação e/ou proteção da Mata Atlântica, cobrindo pelo menos trezentos hectares de bosques, selecionados pela Sectma; (ii) elaboração de projetos básicos para cerca de dez Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Sólidos para grupos de municípios e implantação de até quatro desses sistemas.

### **2.3.3. Diversificação Econômica**

O objetivo do subprograma Apoio à Diversificação Econômica tem por finalidade estimular novas atividades econômicas da região, beneficiando pequenos e médios agricultores e microempresários locais, de forma individual ou associativa. Serão financiados serviços de apoio às atividades produtivas, especialmente em aspectos produtivos, mercadológicos e empresariais; validação e difusão de tecnologia e ações complementares, como rodada de negócios e elaboração de roteiros turísticos, entre outros. O subprograma possui os seguintes componentes:

**Apoio aos Agronegócios.** Prestação de serviços de assistência técnica e capacitação a pequenos e médios produtores rurais, visando a melhoria do desempenho de seus negócios agropecuários nas etapas de planejamento, produção e comercialização, com o objetivo de aumentar a rentabilidade e as receitas dos mesmos. A metodologia de trabalho inclui a formulação e implementação de Planos de Negócios – Planegs, que sejam desenvolvidos pelos produtores com a assessoria técnica de entidades privadas de assistência técnica agropecuária – EPAs. No desenvolvimento dos Planos de Negócios deverão ser abordados temas estratégicos para a região, tais como diversificação produtiva e manejo sustentável dos recursos naturais.

**Validação e Difusão de Tecnologia Agropecuária.** Compreende projetos de validação e difusão de tecnologias, inclusive projetos demonstrativos de tecnologias agrofloretais que venham promover a preservação da Mata Atlântica. Os recursos (com financiamento, a fundo perdido, de um máximo de 80% dos custos) serão destinados a projetos de curto prazo (máximo de três anos), selecionados em bases competitivas e de acordo com a demanda dos produtores. De modo complementar, o Programa apoiará três projetos de pesquisa pré-identificados, nas áreas de fruteiras tropicais, hortaliças e pecuária e um de difusão tecnológica.

**Apoio à Microempresa Não-agrícola.** Abrange ações de capacitação e assessoria técnica, voltadas diretamente para a promoção do empreendedorismo e consolidação das micro e pequenas unidades produtivas, principalmente nas seguintes áreas: (i) turismo, com ênfase nos tipos rural e agroecológico; (ii) artesanato; (iii) agroindústria; (iv) pequenas unidades industriais; (v) pequenas empresas de comércio e serviços; (vi) confecções. Quatro tipos de cursos e assessorias já se encontram pré-identificados: (a) promoção empresarial, (b) elaboração e implementação de Planos de Negócios para microempresas, (c) assessoria empresarial na implantação e operação dos Planos de Negócios; (d) capacitação dos trabalhadores relacionados com as atividades dos microempresários assistidos.

### **2.3.4 Gestão Municipal**

A importância para o desenvolvimento econômico, social e ambiental de municípios bem estruturados é algo consensual em todos os meios que trabalham com o problema. Por isso, a gestão municipal receberá no Promata tratamento especial. As ações a serem levadas a efeito serão dimensionadas a partir de diagnóstico participativo do município, a ser desenvolvido durante o processo de elaboração do PIM. Deverá também incluir a identificação, seleção e priorização dos projetos e atividades que serão financiados pelo Programa.

O Projeto de Fortalecimento da Gestão Municipal visa a proporcionar condições para que o setor público municipal atenda melhor, e de forma mais eficiente, as demandas da comunidade. As atividades envolvidas compreendem o fortalecimento da administração

municipal, que enfatizará a transparência da administração pública, a ampliação da qualificação gerencial e técnica dos dirigentes e servidores municipais, a modernização da administração fiscal e a de programas sociais, o planejamento territorial e a gestão e proteção ambiental locais. Para alcançar esses objetivos, o Programa incluirá: (i) ações de capacitação e treinamento de recursos humanos; (ii) contratação de consultorias e assistência técnica; (iii) aquisição de computadores, de sistemas informatizados, de materiais de apoio e de comunicação; (iv) a adequação de instalações físicas.

### **2.3.5 Organizações Comunitárias**

Vem-se tornando cada vez mais importante, em todas as sociedades, o papel das organizações comunitárias, que exercem função de controle das organizações públicas; trabalham em complementaridade com estas; e servem como unidades de defesa dos interesses maiores de populações desassistidas, quando não total ou parcialmente excluídas. O Projeto de Fortalecimento das Organizações Comunitárias concebido pelo Promata propiciará a oportunidade para que as organizações da sociedade civil (OSCs) atuem mais efetivamente no planejamento participativo e também na operação e manutenção de bens e serviços financiados pelo Programa. Suas atividades estão concentradas nas áreas de mobilização, participação e conscientização social, operação e manutenção de investimentos e educação ambiental.

### **2.3.6 Ações Sociais**

Incluem-se aqui atividades compensatórias de prestação de serviços sociais, visando promover o desenvolvimento do capital humano da região, através de ações complementares ao sistema de educação formal e de apoio ao processo de municipalização dos serviços de saúde, voltados para populações em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

**Saúde.** Este item contempla ações de apoio aos municípios para avanço do processo de municipalização e descentralização da saúde, de modo a que se atinja a situação de gestão plena, de acordo com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS, com a implantação e implementação de ações de saúde ambiental. São os seguintes os projetos considerados: (i) apoio ao desenvolvimento do sistema de atenção integral à saúde (saúde da criança, saúde do adolescente, saúde da mulher, saúde da família e saúde bucal); (ii) atenção à saúde no ambiente e (iii) fortalecimento institucional do setor de saúde municipal.

**Educação** O item compreende ações complementares na área de educação, a saber: (i) alfabetização de jovens e adultos; (ii) alfabetização de pequenos e médios produtores rurais e microempresários atendidos pelo Promata no subprograma de diversificação econômica; (iii) ciclos avançados da aprendizagem, para crianças de sete a quatorze anos fora da escola ou com defasagem idade/série igual ou superior a dois anos; (iv) aquisição de equipamentos e materiais para a melhoria didático-pedagógica de escolas rurais; e (v) implantação de centros de enriquecimento cultural.

### **2.3.7 Infra-estrutura**

Este módulo prevê investimentos em infra-estrutura municipal para melhorar as condições de vida da população, especialmente do meio rural, e para apoiar a diversificação econômica regional. Projetos:

**Sistemas de Saneamento Básico.** Inclui os seguintes subprojetos setoriais: (i) gestão dos sistemas de saneamento básico; (ii) sistemas de abastecimento d'água; (iii) sistemas de esgotamento sanitário; (iv) sistemas de limpeza urbana. Os subprojetos de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário atenderão às comunidades de duzentos a 10 mil habitantes. O subprojeto de limpeza urbana atenderá às comunidades de duzentos a 3 mil habitantes. No subprojeto de limpeza urbana serão elaborados, para cada um dos municípios beneficiários, o diagnóstico de resíduos sólidos e o Plano de Gestão Integral de Resíduos Sólidos – PGIRS. Para as sedes municipais e áreas urbanas com mais de 3 mil habitantes, o

Programa prevê soluções em escala regional.

**Caminhos Vicinais Intra-municipais.** Esta atividade contempla melhorias e pequenos reparos nos sistemas de drenagem e na recuperação de leito de terra e cobertura com cascalho, além da construção de passagens úmidas, pequenas pontes e instalação de sinalização vertical. Estima-se a reabilitação de um total de mil quilômetros de estradas vicinais nos 43 municípios.

**Matadouros e Mercados Públicos Municipais.** Estas atividades contemplam a recuperação ou construção de matadouros e mercados municipais, incluindo sistemas de tratamento de águas residuais. Os novos matadouros serão padronizados por projetos-tipo para permitir o abate de vinte ou quarenta animais por semana, ou valores intermediários, de acordo com as necessidades locais. Prevê-se recuperar ou construir trinta matadouros e dez mercados.

**Infra-estrutura de Apoio ao Desenvolvimento Econômico.** Inclui ações de recuperação de infra-estrutura pública municipal voltada para o desenvolvimento econômico, tais como praças, espaços públicos de valor histórico/cultural e outras que visem apoiar setores de negócios como o artesanato e o turismo, contanto que exibam viabilidade econômico-financeira.

## 2.4 Ações Instrumentais

### 2.4.1 Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem

Cabe destacar, no âmbito das ações do Promata, a implementação de ações de monitoramento, avaliação e aprendizagem. Esse conjunto de ações fortalecerá a capacidade da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social e de seu Instituto de Planejamento de Pernambuco – Condepe, de administrar a informação do Programa. Com o apoio do Condepe, será criada uma Coordenadoria de Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem, para acompanhar a execução das ações do Promata, subsidiando a tomada de decisões do Programa. As atividades que serão desenvolvidas compreendem:

**Sistemas de Informação.** Contratar-se-á uma empresa especializada e se procederá à aquisição de equipamentos de escritório e de informática para a implantação de dois sistemas de informação (de estatísticas básicas e de apoio aos Planos de Negócios – Planegs). Essa base informacional fortalecerá uma rede de coleta e difusão de informações de suporte aos PIMs, à gestão municipal e às ações do Promata.

**Monitoramento e Avaliação.** Serão realizadas as atividades necessárias para monitoramento, acompanhamento e avaliação dos impactos do Programa, incluindo o estabelecimento de uma base de dados, sua alimentação, a contratação de consultorias específicas, estudos de base e de impactos, avaliações periódicas do Programa (e do próprio sistema de avaliação implantado), bem como capacitação do pessoal incremental do Condepe.

**Aprendizagem.** Dois tipos de estudos configuram este item: (a) aqueles específicos, pertinentes à avaliação do Programa, quais sejam: (i) estabelecimento da linha básica de fortalecimento da gestão municipal, (ii) avaliação da gestão do Programa, (iii) avaliação dos resultados e dos impactos do Promata; e (b) aqueles considerados de natureza estratégica, a saber: (i) exame do emprego rural não-agrícola na Região; (ii) identificação de debilidades e potencialidades econômicas nos municípios da Zona da Mata e recomendações de estratégias de desenvolvimento e priorização de investimentos para maximizar os benefícios econômicos; (iii) análise da contribuição da região para a receita dos tributos federais, estaduais e de arrecadação municipal, bem assim identificação do potencial contributivo da região, por tributo de competência. O estudo também deverá identificar as distorções e a necessidade de ações corretivas a serem efetuadas no âmbito de cada município. Além disso,

haverá seminários, oficinas temáticas e cursos de curta duração.

## **2.5 Beneficiários Finais**

Algumas ações do Programa beneficiarão toda a população dos 43 municípios abrangidos. É o caso de saneamento básico, caminhos vicinais, matadouros e mercados públicos etc., que alcançam indiferentemente a uns e outros. Outras ações serão destinadas a faixas específicas da população como, apenas a título de exemplo, as crianças de nove a quatorze anos de idade fora da escola ou com defasagem idade/série, no projeto “Ciclos Avançados de Aprendizagem”; ou as mulheres em idade fértil, dos treze aos 49 anos, objeto do Projeto de Apoio ao Desenvolvimento do Sistema de Atenção Integral à Saúde/Saúde da Mulher. Dadas as especificidades da natureza da maioria dos módulos, projetos, planos etc., o número de beneficiários varia bastante de um para outro. Pode-se ter uma idéia mais concreta desse número através da seguinte distinção: (a) projetos que têm como beneficiários todos os habitantes da região abrangida (1,2 milhão): fortalecimento da gestão municipal; matadouros públicos; mercados públicos; ação ambiental integrada; proteção e recuperação da Mata Atlântica e ecossistemas associados; educação ambiental; gerenciamento de resíduos sólidos; fortalecimento institucional dos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente; (b) demais ações do Promata atingindo um público total de 2,1 milhões de pessoas (obviamente com repetições, já que muitos serão beneficiados por mais de um projeto).

## **2.6 Custo**

A magnitude do custo total do Programa, estimado em US\$ 150 milhões, dimensiona a grandeza da intervenção proposta, que pretende, efetivamente, causar impacto em termos de aceleração do desenvolvimento regional. Seis por cento do valor do Promata serão destinados a administração e supervisão; 80,6% a custos diretos (subprogramas); 2,4% a outros custos (acompanhamento, avaliação e aprendizagem, e auditoria); e 11,1% a custos financeiros. Trata-se de uma composição de gastos preocupada com atividades-fim – os subprogramas – e sua consolidação. Serão, em realidade, 120 milhões de dólares que se irão derramar nas iniciativas previstas, equivalendo a um gasto *per capita* em toda a Zona da Mata, no quinquênio, de cem dólares, valor nada desprezível, pois se está falando aqui de toda a população da mesorregião, indistintamente, como sendo de beneficiários do Promata.

# **3. PROGRAMAS E PROJETOS EM EXECUÇÃO NA ZONA DA MATA PERNAMBUCANA**

## **3.1 Introdução**

Na Zona da Mata de Pernambuco há em curso um variado leque de políticas públicas e de iniciativas que contribuem para as transformações em processo na região. O Promata possui áreas de coincidência com algumas dessas políticas e iniciativas, com intercessões ora superficiais, ora mais intensas, o que pode se verificar com a apresentação, a seguir, do elenco das intervenções encontradas, através de breve análise dos vários programas e projetos governamentais – federais, estaduais e municipais – que estão sendo executados na região.

## **3.2 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti**

O Peti tem como objetivo "contribuir para a erradicação do trabalho infantil no Estado, através da assistência sócio-educativa às crianças, adolescentes e às suas famílias". Seus objetivos específicos são: garantir ao público-alvo acesso e permanência na escola de ensino fundamental; promover via jornada escolar ampliada atividades que busquem a melhoria do desempenho escolar, a ampliação do universo cultural, o desenvolvimento da cidadania e o acesso ao lazer e ao esporte; contribuir para a complementação da renda da família sem que



para isso seja necessário o trabalho do menor; e proporcionar às famílias o acesso à capacitação profissional que lhes ajudará na auto-sustentabilidade. Tendo por público-alvo as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo que possuam crianças e adolescentes com idade entre sete e quatorze anos que se ocupam em atividades não condizentes com a condição de menores, o Peti se baseia numa concepção fundamental de gestão intergovernamental de caráter intersetorial, através de atuação integrada. Em 2000 o Peti deixou de ser um programa exclusivamente rural, passando a atender à zona urbana, nas áreas onde existiam lixões e comércio ambulante.

A implantação do Peti em Pernambuco tem em mira retirar as crianças do corte da cana e fixá-las na escola. Dentre as diversas atividades realizadas estão: i) oficinas de trabalho, com ampla participação dos envolvidos; ii) realização de fóruns e celebração do Pacto Paulo Freire, com o patrocínio do Unicef e adesão de 75 signatários de diversos setores do governo e da sociedade civil; iii) seminários de planejamento estratégico. A avaliação do Peti em termos gerais é bastante positiva. Estudiosos dos programas sociais consideram-no o modo mais atuante do Estado nos municípios. Em 2001 o programa abrangia 74 municípios pernambucanos dentre os quais 39 na Zona da Mata. Contava com 41,6 mil famílias cadastradas (28,2 mil na Zona da Mata), 81,9 mil crianças/adolescentes beneficiários (55,1 mil na Zona da Mata), envolvendo recursos da ordem de 53,5 milhões de reais, com 68,4% desse valor destinando-se à Zona da Mata.

### **3.3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf**

O Pronaf tem por finalidade prestar apoio técnico e financeiro ao desenvolvimento rural mediante o fortalecimento da agricultura familiar, visando propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda dos agricultores familiares. No plano específico busca: ajustar políticas públicas à realidade da agricultura familiar; viabilizar a infra-estrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural onde predomine a agricultura familiar; fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar; elevar o nível de profissionalização de agricultores familiares, proporcionando-lhes novos padrões tecnológicos e de gestão; e favorecer o acesso de agricultores familiares e suas organizações aos mercados de produtos e insumos.

O Pronaf atua nas seguintes linhas de ação: financiamento da produção da agricultura familiar (custeio e investimento), capacitação e profissionalização de agricultores familiares, financiamento de infra-estrutura nos municípios e negociação de políticas públicas com órgãos setoriais. Inicialmente, devido aos critérios do Pronaf, nenhum município da Zona da Mata seria atendido. O governo estadual, porém, conseguiu negociar a inclusão de quatro municípios dessa área: Belém de Maria, Pombos e Quipapá, na Mata Sul, e Glória do Goitá e Lagoa do Itaenga, na Mata Norte. Aí o Programa atua basicamente nos segmentos de infra-estrutura e serviços e crédito rural.

### **3.4 Projeto Renascer**

Trata-se de projeto subordinado à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social do Estado (Seplandes) que apoia financeiramente empreendimentos sociais e de base produtiva, ao mesmo tempo em que presta assistência técnica e de extensão rural, visando a melhoria das condições de vida da população da área rural do Estado como um todo. O Projeto Renascer se faz presente através dos programas (i) de Combate à Pobreza Rural – PCPR; (ii) de Crédito Fundiário; (iii) Prorenda Rural; (iv) Prorenda Microempresa; e (v) Comunidade Ativa.

#### **3.4.1 Programa de Combate à Pobreza Rural - PCPR**

Objetiva a redução da pobreza rural e a promoção do desenvolvimento local sustentável. Tem como objetivos específicos a melhoria da qualidade de vida da população rural, o

aumento do capital social das comunidades rurais, a descentralização dos processos de decisão e o desenvolvimento das potencialidades econômicas dos municípios. Seus recursos vêm do Banco Mundial (75%), do governo do Estado (máximo de 25%) e de associações comunitárias (sob a forma de contribuição financeira ou mão-de-obra e materiais). Todos os municípios da Zona da Mata estão abrangidos pelo PCPR. Deles, o Programa, no período 1997-2001, beneficiou 39 municípios (compreendendo 24.037 famílias).

Os investimentos financiados enquadram-se em três modalidades, de acordo com o grau de descentralização e gestão direta: PAC – Programa de Apoio Comunitário, para financiamento de subprojetos comunitários; Fumac – Fundo Municipal de Apoio Comunitário, consistindo em financiamento a projetos comunitários, mediante relação direta da comunidade demandante com o conselho municipal do Fundo, que atua na priorização e aprovação das propostas apresentadas; e FUMAC-P – Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto, destinado à descentralização de projetos comunitários, com administração direta, pelo conselho correspondente, dos recursos alocados pela unidade técnica do Programa. A prioridade é para os municípios mais carentes, que estejam incluídos em outros projetos de desenvolvimento local e que já tenham conselhos funcionando. Os beneficiários do PCPR são as comunidades formalmente constituídas em associação, com maior carência e sem condições de participação em sistemas formais de financiamento.

### **3.4.2 - Projeto Crédito Fundiário**

Deste projeto participam os governos federal e estadual e seu objetivo é reduzir a pobreza rural, sendo complementar ao projeto de reforma agrária, para atender aos imóveis rurais com áreas inferiores a quinze módulos fiscais. Criado em 1997, teve sua implantação iniciada em Pernambuco a partir de 1998, atingindo as diversas mesorregiões do estado, nas quais já foram beneficiados oitenta imóveis até dezembro de 2001. Os recursos utilizados pelo projeto são oriundos de empréstimo do Banco Mundial e contrapartida do governo federal. O montante aplicado em cada financiamento, em valores atuais, corresponde a R\$ 12.000 por família, com dois destinos: (i) aquisição de terras; e (ii) investimento em projetos comunitários complementares (produtivos, de infra-estrutura e sociais).

Entre 1998 e 2001, associações foram contempladas com financiamento em Cortês, Gameleira, Goiana, São Benedito do Sul, Tamandaré e Xexéu, com uma área total financiada de 1.753 hectares, sendo 165 famílias, e recursos totais envolvidos de 1,98 milhão de reais. No estado todo se investiram 23,124 milhões de reais. Essa reduzida participação dos municípios da Mata (8,5% das famílias alcançadas), deve-se ao elevado custo do hectare nessa zona, relativamente ao Agreste e ao Sertão.

### **3.4.3 - Programa Prorenda**

O Prorenda objetiva fomentar os processos de desenvolvimento local sustentável em municípios com alta incidência de pobreza. O programa divide-se em três subprogramas: Prorenda Rural, Prorenda Microempresa e Prorenda Urbano, dos quais os dois primeiros é que possuem certa representatividade na Zona da Mata.

**Prorenda Rural.** Esse subprograma destina-se a fortalecer o homem, a agricultura familiar e a pesca artesanal como modelos sócio-políticos e produtivos, numa perspectiva sistêmica, contribuindo para um desenvolvimento regional rural sustentável. Na Zona da Mata atua na agricultura familiar e na pesca artesanal. Ele foi aí iniciado em 1990, através do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – Prorural e com respaldo do governo alemão e da GTZ. Atua em seis municípios (dois na Mata Norte: Goiana e Nazaré da Mata; e quatro na Mata Sul: Belém de Maria, Palmares, São Benedito do Sul e Sirinhaém). As principais ações são: cursos sobre organizações e gestão associativa; apoio à gestão de fundos rotativos de crédito pelas comunidades; capacitação sobre manejo do solo e irrigação; curso sobre noções de contabilidade; apoio à formação e assessoria a grupos de mulheres e jovens para atividades criativas e de pequenos negócios produtivos; apoio ao planejamento e

treinamento para produção de leite e derivados. O ponto forte do projeto é a forma como as ações são realizadas, baseadas na construção de parcerias tendo como meta o desenvolvimento local, usando ferramentas participativas de trabalho, de diagnóstico rural e de desenvolvimento organizacional, entre outras esferas.

**Prorenda Microempresa.** Este subprograma visa a atender microempresários e trabalhadores autônomos – fundamentalmente aqueles vinculados ao segmento informal – orientando-os a participar efetivamente no processo de desenvolvimento econômico local, tendo por enfoque a questão de gênero.

O subprograma atua em dois níveis: (i) qualificação do público-alvo e suas organizações para a participação efetiva e exitosa no processo de desenvolvimento econômico local; e (ii) fortalecimento das instituições prestadoras de serviços aos microempresários e na orientação da oferta desses serviços pela demanda do público-alvo. Em 2000 realizou três cursos de capacitação: um para a criação de novos negócios, em Sirinhaém, alcançando 31 pessoas; dois em Carpina (de *bussiness plan* e formação de assessores de conselho municipal de desenvolvimento) envolvendo quatorze pessoas. Em 2001 o subprograma capacitou sessenta pessoas em Sirinhaém, Rio Formoso e Palmares.

**Projeto Comunidade Ativa.** Este projeto objetiva promover o desenvolvimento local integrado e sustentável, através da capacitação das comunidades carentes para o melhor aproveitamento de suas potencialidades e para elaboração participativa de suas agendas de prioridades, visando a integração das ações de governo e parcerias com a sociedade. Os governos federal, estadual e municipal têm participação estratégica no projeto no tocante a coordenar, induzir e apoiar o processo, inclusive com a manutenção de equipes facilitadoras, e a mobilizar a sociedade local incentivando a criação de um conselho ou fórum de desenvolvimento local. Além das instâncias acima citadas o Programa Especial de Emprego e Renda – Proder, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, tem papel fundamental, pois está a seu cargo o levantamento das potencialidades que embasam a escolha de prioridades pelos conselhos/fóruns, a assessoria a essas entidades, a capacitação de empreendedores individuais, a consultoria empresarial e a viabilização da oferta de microcrédito. Em Pernambuco o Projeto iniciou-se no segundo semestre de 2001, com atuação somente no município de Cortês.

#### **3.4.4 Programa Estadual de Qualificação Profissional – PEQ**

O PEQ é um programa que objetiva qualificar trabalhadores empregados ou não. A responsabilidade pela sua execução em Pernambuco cabe à Seplandes e à Agência do Trabalho. O PEQ privilegia a integração das atividades de qualificação com outros programas sociais, através da articulação com as atividades de seguro desemprego, crédito e políticas de emprego e renda. Uma avaliação externa do Programa no Estado de Pernambuco, realizada em 2000 por uma equipe da Universidade Federal de Pernambuco, observou que o PEQ contempla grande diversidade de projetos, o que reflete uma estratégia de descentralização que potencializa o atendimento aos municípios. Também foi observado que cerca de três quintos dos treinandos, tanto no Estado como um todo, quanto nos municípios situados na Zona da Mata, pertenciam à faixa etária até os trinta anos de idade, o que atende a uma estratégia governamental de privilegiar a qualificação para jovens, principalmente aqueles candidatos ao primeiro emprego. Para uma população economicamente ativa da Zona da Mata que corresponde a 15,5% da PEA estadual, sua proporção das pessoas capacitadas equivaleu a 12% dos treinandos em Pernambuco.

#### **3.4.5 Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger / Programa Banco do Povo**

O Proger foi instituído em nível nacional em 1994 pelo Ministério do Trabalho e Emprego, correspondendo hoje em Pernambuco a uma das linhas de ação do Programa Banco do Povo. Através de linhas de crédito do Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, atende tanto à área urbana quanto à rural. Suas ações respondem a

demandas de crédito provenientes de pessoas que trabalham de maneira informal, em pequenos negócios desenvolvidos na unidade familiar e que podem integrar o setor formal da economia, bem como daquelas que se interessem em iniciar seu próprio negócio; atendem a micro e pequenas empresas legalizadas que apresentam potencial de crescimento e que dependem de financiamentos para adquirir máquinas, equipamentos e para capital de giro; e cooperativas e associações de serviços constituídas por mini e pequenos produtores rurais que desenvolvem atividades de base familiar.

Os novos empregos gerados via Proger absorvem pessoas predominantemente na faixa de 18 a 29 anos de idade, revelando que o Programa estaria atenuando os problemas de desemprego exatamente na faixa mais crítica. Porém, os resultados do Proger Urbano em Pernambuco revelam que não há sustentabilidade dos empregos imediatamente gerados pelo financiamento, o que mostra que este é ainda um programa limitado em termos de sustentação, além de ter uma dimensão extremamente reduzida relativamente às necessidades de geração de empregos na economia pernambucana, cuja população desempregada supera 250 mil pessoas – sem considerar o contingente de subempregados.

#### **3.4.6 Programa de Recomposição e Racionalização da Atividade Canavieira na Zona da Mata Norte do Estado de Pernambuco – Prorenor**

Corresponde a um programa desenvolvido através de convênio entre o governo do Estado e as entidades representativas das categorias econômicas da Zona da Mata Norte, Associação dos Fornecedoros de Cana de Pernambuco, Sindicato dos Cultivadores de Cana-de-açúcar, Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool, Sindicato dos Trabalhadores na Indústria do Açúcar e do Alcool e dez unidades industriais (usinas), além das representações municipais. O Prorenor tem por objetivo restaurar o contingente agrícola canavieiro da Mata Norte, mediante a renovação de até 25 mil ha na área. Concebido para ser implementado em três etapas, a primeira foi concluída em 2001, com a renovação de seis mil hectares, o que correspondeu a aproximadamente 90% dos objetivos projetados. Dentre as ações do Programa destacam-se a recomposição dos níveis de emprego e renda setorial com efeitos multiplicadores na economia regional, a recomposição da receita tributária vinculada à atividade agroindustrial canavieira e a racionalização das áreas ocupadas com cana-de-açúcar. Na primeira etapa do Prorenor foram gerados 5.200 empregos diretos, com um investimento por posto de trabalho de R\$ 1.322 e 20 mil indiretos.

#### **3.4.7 Programa de Recomposição do Contingente Canavieiro dos Pequenos e Médios Produtores da Mata Sul do Estado de Pernambuco – Proresul**

A exemplo do Prorenor, trata-se de programa a ser desenvolvido através de convênio entre o governo do Estado e as entidades representativas das categorias econômicas da Zona da Mata Sul, com uma estrutura operacional semelhante ao já em execução na Mata Norte. Seu objetivo principal é o de recompor a participação relativa dos pequenos e médios produtores canavieiros da região mediante a renovação anual de 20% das áreas exploradas, gerando seis mil empregos diretos e dezoito mil indiretos, com início efetivo previsto para abril de 2002. O Programa apresenta previsão de dispêndios no valor aproximado de R\$ 20,1 milhões, dos quais 49% corresponderão a recursos próprios do produtor e 51% a recursos decorrentes do convênio proposto entre os governos estadual e federal, com 17,7% do total do investimento destinando-se a pagamento de mão-de-obra.

#### **3.4.8 Programa Leite de Pernambuco**

Objetiva reduzir as deficiências nutricionais das populações carentes, priorizando gestantes, nutrízes e desnutridos, através da distribuição diária e gratuita de leite pasteurizado. A meta é atender 38 mil famílias de setenta municípios, dentre os quais aqueles situados na Zona da

Mata que se inserem no rol dos que apresentam baixo índice de IDH, com a distribuição de 1,14 milhão de litros de leite pasteurizado via organizações comunitárias.

O Programa visa reduzir a mortalidade infantil e a incidência de doenças nos beneficiários, promover a melhoria dos padrões de saúde das famílias carentes, aumentar a oferta de emprego no meio rural, fortalecer as cadeias produtivas da bovinocultura e caprinocultura leiteira de Pernambuco e reduzir o êxodo rural. Tem como parceiros: empresa processadora de leite, organizações comunitárias, Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária (SPRRA), Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde e Cruzada de Ação Social.

#### **4. REALIDADE DA ZONA DA MATA, O PROMATA E OUTROS PROGRAMAS**

A visão do quadro existente na Zona da Mata de Pernambuco, com seus traços de região cheia de sérios problemas de ordem socioeconômica e ambiental, estagnação da principal atividade produtiva e atraso tecnológico, configura desafio dos mais sérios para o setor público. Somente um esforço de grande porte, conduzido de forma eficiente, sistemática e perspicaz, terá condições de produzir ali transformações de natureza duradoura. Aparentemente, algo nesse sentido já está tomando corpo, hoje, na região através de uma série de ações governamentais, com apoio e mobilização da sociedade civil e o acionamento do terceiro setor. É no contexto da realidade testemunhada e de certa dispersão de esforços, como atualmente se dá a intervenção pública, que nasce o Promata, com visão integradora e adotando explicitamente o alvo do desenvolvimento sustentável (ou durável) como fim a perseguir. A iniciativa mostra-se oportuna, na medida em que consiga efetivar seu compromisso de promover gestão equilibrada dos recursos naturais, proteção ambiental, diversificação econômica, melhoria da prestação dos serviços públicos e a conseqüente elevação dos padrões de bem-estar social, que hoje atingem níveis preocupantes na região. A possibilidade mostra-se bastante concreta, no âmbito do novo modelo de participação comunitária nas decisões de desenvolvimento, com a divisão de responsabilidades e a conscientização das partes envolvidas, os chamados *stakeholders*, que se tem procurado adotar. Na verdade, os programas que ora se desenham para a Zona da Mata de Pernambuco e nela já se executam, com certa característica de ações setoriais ou que se pulverizam, podem servir de coadjuvantes valiosos à empreitada do Promata. Para tanto, a ênfase de quase todos na promoção das condições de vida, sobretudo das populações mais negligenciadas ao longo das transformações econômicas das últimas décadas no Estado, no Nordeste e no país, ao lado do reconhecimento da importância dos pequenos negócios, da produção familiar, do investimento social, dos cuidados com o meio ambiente, da busca de eficiência e transparência nos gastos governamentais e do resgate da cidadania, constitui referência que unifica o que hoje se empreende com a perspectiva trazida pelo Promata. Este último representa um ataque simultâneo em várias frentes, um empurrão de grande porte para retirar do atraso uma população que patina em padrões inequívocos de miséria. Pode se tornar alavanca firme, na medida em que seja capaz de não perder de vista a realidade de miséria que o cerca, mobilizando sua substantiva base financeira de recursos para combatê-la, junto com as medidas de iniciativa articulada e integrada que engloba e se aliando eficazmente a iniciativas como as que já se fazem agora na Zona da Mata de Pernambuco. Para isso, o contexto mostra-se bastante favorável.

---

[\*] Coordenador

[1] Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Superintendência Regional em Pernambuco, *A questão da reforma agrária em Pernambuco e no Brasil*, março de 2002.

[2] Gilberto Freyre, *Nordeste: Aspectos da Influência da Cana sobre a Vida e a Paisagem do Nordeste do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, Recife: Fundarpe, 1985, 5<sup>a</sup>. Edição (a

1ª edição é de 1937).

[3] João Policarpo Lima *et al.*, *Zona da Mata-PE: Estudo de Alternativas de Geração de Emprego e Renda no Meio Urbano*. Recife: Sebrae/PE, set. 1995.

[4] Em média, para Pernambuco, segundo dados do Ministério da Fazenda, do Conselho Fazendário (Confaz) e da Associação Brasileira dos Secretários de Fazenda (Abrasf), apenas 18,1% da receita dos municípios compõe-se de arrecadação própria, 45,5% de transferências federais e 36,4% de estaduais.

[5] O mau atendimento nos serviços de saúde (24%), supera a violência (16%) como a principal causa de *insatisfação popular* (*Folha de S. Paulo*, 2 jan., 1997).

[6] Carpina, Escada, Maraial, Nazaré da Mata, Palmares, Pombos e Vitória de Santo Antão.

[7] Os estados de Pernambuco, Bahia, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe estão abaixo da média da região, que gira em torno de 50%. O Piauí apresenta um grau de municipalização de 55% e, nos demais Estados (Ceará, Alagoas e Maranhão) a proporção é maior que 65%.

[8] IBGE, 1999. *Pesquisas de Informações Básicas Municipais* e Comissão Estadual de Emprego, 2001.

[9] Estado de Pernambuco, Secretaria de Agricultura, Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária – IPA, *Proposta para um Programa de Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco* (versão revista e ampliada). Recife, outubro de 1995.

[10] Governo de Pernambuco, Secretaria de Agricultura, *Agricultura de Pernambuco: Uma Visão de Futuro*. Recife, 1998, p. 65.