

A CONTRUÇÃO DO PCPR NO MARANHÃO

*José Domingos Cantanhede Silva**

RESUMO

Análise da construção do Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR no Estado do Maranhão, tendo como cenário o chamado “Maranhão do Novo Tempo”. Aborda-se também a influência do Banco Mundial nos processos de formulação e implementação dos projetos destinados ao combate à pobreza rural na região Nordeste e a transformação da pobreza em mercadoria negociada no mercado da cooperação internacional.

Palavras-chaves: Combate à pobreza rural. Desenvolvimento Sustentável. Banco Mundial.

ABSTRACT

An analysis of the construction of the Project for Combating the Rural Poverty – PCPR in the State of Maranhão, taking as scenario the so-called “Maranhão do Novo Tempo”. It is also analyzed the influence of the World Bank on processes for formulation and implementation of projects dedicated to combating the rural poverty in Northeast region, Brazil; as well as the transformation of poverty into negotiable goods, presented in the market of international cooperation.

Keywords: Combating rural poverty. Sustainable development. World Bank

1 INTRODUÇÃO

Tomar o Projeto de Combate à Pobreza Rural como objeto de análise requer a construção de sua história social. Esta operação deve resgatar seus antecedentes; as motivações de sua existência; os princípios geradores de sua construção e a concepção dos seus elaboradores acerca do que eles consideram pobres e pobreza rural.

Os esforços de transformação do meio rural da região Nordeste, têm como um marco referencial importante a intervenção planejada do Estado, nos anos 50, com a formação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, que elaborou o documento “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”. Este Grupo de Trabalho ofereceu as bases para a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.

*Cientista Social, Mestrando em Políticas Públicas - UFMA

Nos anos 70, com a elaboração do POLONORDESTE, o segmento identificado até então como a face da pobreza rural, os minifundistas¹, foi considerado, pelos elaboradores deste programa, como detentor de potencialidades produtivas.

O POLONORDESTE sucedeu ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA, elaborado e implementado no auge da ditadura militar. Segundo Wilkinson (1996, p.27), este programa não chegou a cumprir os objetivos propostos por confrontar-se com grandes proprietários de terras. Com o fracasso do PROTERRA, os elaboradores do POLONORDESTE construíram um novo mapeamento da região Nordeste, constituído por cinco subdivisões. Segundo Wilkinson 1996, p. 29:

[...] os Vales Úmidos, que incluíam doze áreas prioritárias; os Planaltos Úmidos incorporando seis zonas prioritárias; as Regiões Áridas com três áreas potenciais para desenvolvimento; os Tabuleiros Costeiros, desde o Rio Grande do Norte até o extremo Sul da Bahia, e a Região Pré-Amazônica, incluindo a colonização promovida pela SUDENE e pelo Governo do Maranhão.

Essa mudança de orientação que permitiu a formulação do POLONORDESTE, com ênfase no chamado pequeno produtor foi, segundo Wilkinson, bastante influenciada pelo Banco Mundial. A ênfase no chamado pequeno produtor resulta da decisão do Banco Mundial.

Este autor chama atenção para o fato de que, logo após o anúncio das definições do Banco Mundial, em 1973, priorizando o financiamento às políticas públicas de combate à pobreza, este tenha iniciado as conversações com as autoridades governamentais do Brasil, com o objetivo de aumentar os empréstimos para projetos que contemplassem as novas linhas de prioridade da agência. Ante tais questões veja a necessidade de indagar: Não seria os programas de combate à pobreza rural demandas induzidas pelo BIRD?

Outro projeto, com as mesmas finalidades e financiado pelo Banco Mundial, foi o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor – PAPP, com financiamento da ordem de US\$ 826,7 milhões contratados em 1985. Executado nos estados da região Nordeste e no estado de Minas Gerais. Segundo Soares (1996, p. 7), este programa foi reformulado em 1993, devido à falta de aplicação dos recursos, da ordem de US\$ 500,00 milhões. Foi evidenciado, também, que grande parte dos recursos aplicados não atingiram os chamados pequenos produtores pobres; sendo gastos com atividades-meio².

A nova estratégia de ação do projeto, transferia para as “*comunidades rurais*”, a decisão sobre os projetos a serem financiados, num limite de até US\$ 40,000.00 e não

¹ São denominados minifundistas os proprietários com terras insuficientes para a manutenção da unidade de produção familiar.

² Atividades de suporte à implementação do programa, tais como: administração, assistência técnica, pesquisa, consultorias, gastos com diárias de funcionários, etc.

seriam reembolsável. Para Wilkinson, essa reformulação foi influenciada pelo Banco Mundial.

Um estudo realizado por Soares(1996, p: 25) aponta o seguinte:

[...] parcela expressiva dos recursos do PAPP foi efetivamente transferida para as comunidades rurais e quase sempre utilizada na implantação dos projetos contemplados. [...], estando concluídos do ponto de vista da execução financeira. Contudo, os projetos não estão atingido a finalidade de melhorar as condições de vida das comunidades pobres, porque a maioria estavam desativada[...].

Outro aspecto de suma importância para o estudo sobre os financiamentos do chamado combate à pobreza, são os seus custos para o conjunto da sociedade. Soares informa que:

[...] os juros pagos pelo Brasil ao Banco Mundial são elevados, calculados em 13,44 % ao ano no caso dos empréstimos para o estado do Rio Grande Norte. [...] os do estados de Pernambuco e do Piauí, os juros estimados são relativamente menores, mas ainda elevados, sendo, respectivamente, de 12,10 % a 11,68 % ao ano. [...] no cálculo dessa taxa de juros, somente se consideraram os custos financeiros diretos, recebidos de recursos pelo país e pagamentos realizados ao banco. Não foram considerados outros custos, como negociação de empréstimo e de cláusulas do contrato que representam custos adicionais para os devedores.” (Soares, 1996:26).

Observo que o “combate a pobreza” tem se configurado num mercado descoberto pelas agências internacionais. Em outros termos, a chamada pobreza rural, constituiu-se num importante produto que vem sendo negociado entre governos estaduais e agências financiadoras multilaterais. Nesse jogo, que envolve uma tríade de agentes – os pobres, o BIRD e os governos – as vantagens são obtidas apenas pelo Banco, que recebe o dinheiro corrigido e os governos que auferem prestígio no campo político.

2 A FOMULAÇÃO SOB A ÉGIDE DO “MARANHÃO UM NOVO TEMPO”

O Atlas de Desenvolvimento Humano (2000) formulado pelo PNUD, situa o Estado do Maranhão na 26ª posição dentre as unidades da federação com um dos menores Índices de Desenvolvimento Humano – IDH, 0,647. Informa também que 52,9 % das famílias maranhenses auferem renda mensal inferior a meio salário mínimo. Além dos indicadores de distribuição de renda darem conta de que 1999, 57,7% da riqueza encontrava-se concentrada nas mãos dos 10% mais ricos e 14,4% distribuídos entre os 50% mais pobres. Em 1970 os 10% mais ricos concentravam 48,9% enquanto os 50% mais pobres dividiam 20,9% da renda.

Foi nesse cenário que a Governadora Roseana Sarney, pretendendo fazer crer que instauraria um “Um Novo Tempo”, esboçou o que ela e sua equipe denominaram de

Plano Plurianual de Desenvolvimento do Maranhão e elaborou um discurso marcado por alusões ao chamado *desenvolvimento sustentável*. Pretendia inventar um “Maranhão Novo”, como seu pai havia feito, ao opor-se ao vitorinismo³ como expressão do atraso e do domínio oligárquico.

Na abertura do Fórum CONTAG de Cooperação Técnica, o qual, teve como tema “A Formação do Capital Social para o Desenvolvimento Local Sustentável”, a então Roseana Sarney governadora afirmou:

Fomos um dos primeiros estados a assumir o processo de elaboração de sua Agenda 21 e, tal como a concebemos, é um programa de ação que trata justamente das dimensões sociais e econômicas do desenvolvimento sustentável, da conservação e gerenciamento dos recursos naturais, o (*sic*) fortalecimento dos grupos principais, como, por exemplo, as mulheres, a infância e a adolescência; de mecanismos de financiamento, de transferência e de tecnologia ambientalmente saudável[...]. (CONTAG, 2000, p.15).

Esse plano, elaborado pela equipe de governo de Roseana Sarney para o período de 1998 a 2003, está assentado sobre quatro macro-objetivos: “modernização e dinamização do aparelho produtivo”, “conservação e proteção do meio ambiente; promoção do desenvolvimento sustentável visando à redução das desigualdades espaciais e sociais de renda e riqueza” e “modernização do Estado e fortalecimento da cidadania”. Por meio desses quatro objetivos, o governo do Maranhão pretendia:

[...] promover o crescimento da produção da produtividade em um ritmo superior às médias regional e nacional[...], mas de modo adequado, harmônico e sustentável, sem degradação dos recursos ambientais; gerar ocupação e renda, especialmente melhor distribuída, aumentando os rendimentos médios mensais por pessoa e por família, e promovendo, em conjunto com os governos municipais, a iniciativa privada, as organizações não-governamentais e todos os segmentos da sociedade, uma cruzada de combate aos fatores determinantes da pobreza existente no Estado. (GEPLAN, 2000, p.1).

A concepção do que é entendido pelos planejadores como *pobreza no meio rural*, levou esse governo a direcionar seus discursos de modernização e transformação para a agricultura familiar, com ênfase muito forte na Reforma Agrária.

Com profundas ligações com o governo federal, comandado por Fernando Henrique Cardoso, o Maranhão logrou obter o título de “Estado Modelo” de Reforma Agrária. Embora alguns estudiosos⁴ da questão tenham demonstrado que os agricultores e

³O vitorinismo constitui-se nos movimentos políticos ligados à figura de Vitorino Freire, político oligarca que governou o Maranhão no período de 1946-1965, cujo eixo de ação se baseava na “*ideologia do favor*”: “A ideologia do favor reside na noção de **amigo**. Para Victorino, todo superior hierárquico, em que pesem as filiações partidárias, constitui um amigo, pelo menos em potencial. Amigo é, para Victorino, aquele que possui mais poder do que ele, a quem pode recorrer para usufruir de algum benefício[...].” (SANTOS, 1980:13).

⁴A este respeito vide CARNEIRO, Marcelo, ANDRADE, Maristela e MESQUITA Benjamin “A reforma da miséria e a miséria da Reforma – ações chamadas de reforma agrária no Maranhão”. In: Cadernos Tempos Novos, São Luís: CPT, 1998.

agricultoras residentes nos chamados *assentamentos* estão submetidos às mais precárias condições de vida, como falta de escola, dívidas com os agentes financeiros e ausência dos serviços de saúde.

O principal projeto esboçado e implementado no mandato da governadora Roseana Sarney, voltado para o meio rural e que emoldurou seu discurso no rumo do chamado desenvolvimento sustentável, foi o Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR, financiado com recursos do Banco Mundial, da ordem U\$ 80 milhões, U\$ 16 milhões do Governo Estadual e U\$ 10,7 milhões dos chamados beneficiários. O Acordo de Empréstimo pactuado entre esta agência e o Estado do Maranhão, tendo como fiador a República Federativa do Brasil, enuncia como seu objetivo:

[...] reduzir a pobreza rural nas municipalidades: (a) provendo infra-estrutura básica, social e econômica, e oportunidades geradoras de emprego e renda para o trabalhador; (b) apoiando a comunidade rural a planejar e implementar o próprio investimento no subprojeto; (c) intensificando esforços para criar capital social em áreas pobres; e (d) mobilização da renda nas comunidades e níveis municipais. (MARANHÃO, 1998).

Os objetivos do Programa variam em diferentes documentos oficiais do Governo do Estado. No “Manual de Operações”, as finalidades do projeto são apresentadas referindo-se a questão do desenvolvimento sustentável e a perspectiva da auto gestão:

É um programa do Governo do Maranhão que tem como objetivo ajudar as pequenas comunidades rurais do Estado a organizar-se e a desenvolver sua capacidade de gerenciar projetos e todas as atividades de interesse de sua localidade, estimulando assim, o desenvolvimento sustentável, o fortalecimento da cidadania e a superação da pobreza”. Este trabalho é realizado através do financiamento de projetos de infra-estrutura e projetos produtivos e sociais[...]”(Governo do Maranhão, 2001, p- 4).

Outra versão dos objetivos do PCPR encontra-se no Relatório de Avaliação relativo ao período de 1998-2002, no qual os avaliadores objetivos evidenciam as organizações comunitárias como entes a serem fortalecidos por intermédio do financiamento do programa em tela. De acordo com Fonseca e Melo (2002, p.17):

O objetivo geral do Projeto é o combate à pobreza rural e às suas conseqüências. Para tanto, adota pressupostos, operacionalizados como objetivos específicos, que dão forma e conteúdo às ações e encaminhamentos concretos a saber:

- provimento de infra-estrutura social e econômica básica, voltada para a melhoria das condições de vida e para a criação de oportunidades de emprego e renda em favor das camadas mais pobres da população rural;
- fortalecimento e consolidação de organizações comunitárias locais, voltadas para a descentralização da alocação de recursos e da tomada de decisões em favor de associações de beneficiários e de conselhos municipais.

No relatório final do Projeto, aparece com destaque o teor de investimento não reembolsável:

O Projeto de Combate à Pobreza Rural [...] foi um empreendimento do Governo do Estado do Maranhão, apoiado pelo Banco Mundial, que teve por objetivo principal “reduzir a pobreza rural e suas conseqüências, mediante o financiamento não reembolsável de pequenos investimentos de uso comunitário e o fortalecimento de suas associações comunitárias como instâncias geradoras de cidadania.(FONSECA; MELO, 2002).

Os financiamentos, no âmbito do PCPR, seriam realizados segundo três componentes estruturais. O primeiro refere-se aos subprojetos comunitários, subdivididos em: Infra-estrutura, Produtivo e Social. Desenvolvimento Institucional compreende o segundo componente, com a finalidade de proporcionar assistência técnica e treinamento às unidades técnicas de implementação do programa, aos conselhos municipais do Fundo Municipal de Apoio Comunitário - FUMAC e às associações; além de a assistência técnica para preparar e implementar a reforma do Estado. O terceiro componente destinava-se à administração do projeto, com atividades como: supervisão, monitoria, capacitação e avaliação dos demais componentes.

O PCPR foi alvo de denúncias durante os últimos quatro anos de mandato da governadora em alusão, sob o argumento de não cumprimento dos objetivos propostos no contrato de financiamento com o Banco Mundial, qual seja: combater a *pobreza rural*. Nesse sentido, Matias (2002, p. 67) afirma:

Pobreza e corrupção. A combinação destes dois elementos está transformando o Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR, [...] em uma espécie de câncer, que se ramifica pelos municípios, dissemina a corrupção, o clientelismo e a fraude, deixando no caminho obras construídas sem planejamento e perpetuando a pobreza.[...].

O combate à pobreza, através de programas como o PCPR, tem reafirmado as práticas das negociações do que estou denominando de “clientelismo de balcão”, caracterizado pelo atendimento de segmentos ou territórios geográficos via mediações de políticos, cuja influência junto ao governo leva à elaboração de projetos para o atendimento daquele público. A prática da corrupção se institucionaliza por “demandas” e “ofertas” recriadas pelo “agente mediador”.

Uma das características singulares do PCPR-MA, nomeadas por Soares e Fonseca, seria o seu caráter descentralizado, na eleição e na execução dos investimentos. Percebo que eles não estão considerando as redes de relacionamentos construídas nos municípios, que centralizam os programas governamentais nas prefeituras municipais e nas Gerências de Desenvolvimento Regional. Às comunidades cabe escolher projetos num elenco previamente estabelecido, limitando o poder de escolha.

3. CONCLUSÃO

A implementação do PCPR-MA ocorre, por um lado, com a construção de um corpo burocrático e, por outro, com a adoção de um amplo programa de propaganda, que associa a burocracia ao carisma da governadora Roseana Sarney, haja vista se constituir no seu principal programa direcionado ao meio rural.

O corpo burocrático construído para a implementação do PCPR é formado pela aglutinação de órgãos governamentais da esfera estadual e uma instituição federal – o INCRA. O NEPE, vinculado à Gerência de Estado do Planejamento, coordenava o Projeto Comunidade Viva, que envolvia três frentes de atuação: as ações de Reforma Agrária realizadas pelo ITERMA, em parceria com o INCRA; o PCPR e o Programa Cédula Terra. As Gerências de Estado de Desenvolvimento Regional atuavam mais próximas das chamadas comunidades pobres. Na realidade, o chamado Projeto Comunidade Viva parece ter se resumido à implementação do PCPR e do Projeto Cédula da Terra.

Associa-se ao corpo burocrático do Projeto, um conjunto de instituições que transcendem os escritórios estatais: são as empresas de elaboração e execução dos projetos comunitários, as quais se associam aos grupos políticos locais e regionais, representados por prefeitos municipais, gerentes regionais, deputados, etc.

Poder-se-ia aventar que no contexto da formulação e implementação do PCPR, se associam os tipos legítimos de dominação na perspectiva de Max Weber (1997, p. 173). A dominação legal, mediante a formação do corpo burocrático destinado a dar o suporte técnico para a formulação do Projeto, representado pela GEPLAN, NEPE, ITERMA, INCRA, IICA, os quais, são também os responsáveis pela recepção e diálogo com as constantes missões⁵ do Banco Mundial.

A dominação tradicional, levada à efeito mediante o reconhecimento de um estatuto de sabedoria, válida por tradição; logo, perpetuado, cujo momento encontrar-se-ia na distribuição de projetos comunitários conforme as vontades das oligarquias locais e regionais, as quais influenciam preponderantemente na escolha dos projetos, sobretudo com apadrinhamento das associações⁶. E estes por sua vez respondem com o apoio à manutenção do poder oligárquico liderado pela família da governadora.

Por fim, a dominação carismática, conforme Weber (1997, p.711), “[...] en virtud de devoción afectiva a la persona del señor y a sus dotes sobrenaturales [...]”, imbricada com estas nestas outras, pois estes tipos de dominação são observados separadamente

⁵ Conforme o Dicionário Houaiss da língua portuguesa, o termo origina-se do latim *mīssio,ōnis*: ação de enviar, remessa, mover, fazer andar, impelir, dirigir, atirar, introduzir, enviar. E, ainda: incumbência de quem deve executar a pedido ou por ordem de outrem. Conjunto de pessoas a quem se confere uma tarefa. Os componentes de uma missão denominados missionários, logo, o papel do missionário é quase sempre convencer a outrem.

⁶ Estou chamando de apadrinhamento de associações todo o processo desenvolvido nos municípios e nas comunidades rurais de reunião das pessoas, formulação e escrita de estatutos, registros em cartórios, pagamento de taxas e impostos. É o que denominam de legalização das associações, sem isso nenhuma delas pode ter acesso aos recursos do PCPR.

apenas com finalidades heurísticas. Ao fim e ao cabo, o PCPR foi formulado e implementado sob a égide do mandato no qual a governadora obtinha um certo carisma, baseado na sua relação com os santos que lhes ajudavam a governar, o que lhes era retribuído com a reforma dos seus templos.

REFERÊNCIAS

II FÓRUM CONTAG DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. **A Formação do Capital Social para o Desenvolvimento Local Sustentável**. CONTAG, Brasília/DF, 2000.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário; tradução de Iraci D. Poleti . Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CARNEIRO, Marcelo D. et ali. **A miséria da Reforma e Reforma da Miséria**. São Luís: Cadernos Tempos Novos, 1998.

FONSECA, Graziani G.; MELO, Raimundo José de C. **Projeto de Combate à Pobreza Rural do Estado do Maranhão –PCPR**: Relatório de Avaliação. São Luís: GEAGRO/Banco Mundial, 2002.

GONÇALVES, Maria de Fátima Costa. **A Reinvenção do Maranhão Dinástico**. São Luís: UFMA, 2000.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. **Relatório de Atividades do PCPR-MA – 1998/2003**. São Luís, 2003.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2000**.

ROCHA, Maria Regina Teixeira da. **Políticas Públicas e Etnodesenvolvimento**: a inserção dos Índios no Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR-MA, projeto de pesquisa. São Luís, 2004. mimeografado.

SOUSA, Moises Matias F. de. **Os outros segredos do Maranhão**. São Luís: Estação Gráfica, 2002.

SOARES, Ricardo Pereira. **O financiamento do Banco Mundial ao Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP)**. Brasília: IPEA, 1996.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. O Debate sobre Pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, v.6 n.2. São Luís: UFMA/PPGPP, 2002.

WILKINSON, John. **O Estado, A Agroindústria e a Pequena Produção**. São Paulo:, Ed. Hucitec; Salvador: Fundação CEPA, 1996.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**: Esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.