

**As políticas públicas no semi-árido piauiense na década de 1990: o caso do PAPP/PCPR**  
Public politics in the semi-arid area of Piauí in the decade of 1990: the case of PAPP/PCPR  
*Las políticas públicas en el semiárido piauiense en la década de 1990: el caso del PAPP/PCPR*

Janaína Martins Vasconcelos\*  
Maria do Socorro Lira Monteiro\*\*

Recebido em 08/04/2005; revisado e aprovado em 06/07/2005; aceito em 18/08/2005

**Resumo:** Desde o início do século XX, que o semi-árido nordestino vem sendo apontado como uma região problema. Apesar do vasto universo de políticas públicas e programas destinados à região, esta encontra-se ainda, em situação de pobreza e subdesenvolvimento. No Piauí, as ações mais efetivas ao longo da década de 1990, foram as dos Programas PAPP/PCPR, no entanto, não conseguiram dinamizar a economia local, promover a inclusão social e nem reverter o processo de degradação ambiental.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; semi-árido piauiense; PAPP/PCPR.

**Abstract:** Since the beginning of the twentieth century the semi-arid northeast has been looked at as a problem region. Despite the vast universe of public politics and programs destined to this region, it still finds itself in a situation of poverty and underdevelopment. In Piauí, the most effective actions during the 1990's, were those of the PAPP and PCPR programs; however, they were not able to revitalize local economics, increase social inclusion and to revert the process of environmental degradation.

**Key words:** Public politics; Piauí's semi-arid region; PAPP/PCPR.

**Resumen:** Desde el inicio del siglo XX, que el semiárido nordestino es apuntado como una región problema. A pesar del vasto universo de políticas públicas y programas destinados a la región, ésta se encuentra aún, en situación de pobreza y subdesarrollo. En Piauí, las acciones más efectivas a lo largo de la década de 1990, fueron las de los Programas PAPP/PCPR, sin embargo, no consiguieron dinamizar la economía local, promover la inclusión social y tampoco revertir el proceso de degradación ambiental.

**Palabras clave:** Políticas públicas; Semiárido piauiense; PAPP/PCPR.

## Introdução

O semi-árido nordestino vem sendo apontado como uma região problema desde o início de século XX. Há mais de cinquenta anos, que soluções, programas e políticas versadas nas mais distintas formas de engenharia, vêm tentando solucionar a questão do subdesenvolvimento da região. Todavia, apesar desse vasto universo de Políticas Públicas e Programas implementados no sentido de se modificar o quadro de estagnação, o que percebe-se, é que há a continuação do problema.

No Piauí, ao longo da década de 1990, praticamente inexistem Políticas Públicas e Programas voltados para o semi-árido tanto em nível federal, quanto estadual. As ações mais efetivas foram extensões de Programas federais com destaque para as executadas pelo Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), que mais tarde transformou-se no Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR).

Este artigo objetiva demonstrar as ações desenvolvidas por esses Programas no semi-árido piauiense, com o intuito de analisar se

foram capazes de promover uma melhor dinamização econômica e desenvolvimento local, além de investigar se contribuíram para a redução do nível de degradação ambiental na região. Para tanto, fez-se o levantamento de dados secundários em livros, periódicos, com a finalidade de debater os conceitos de Políticas Públicas e, em órgãos e instituições especializadas tais como: Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado do Piauí (SDR), Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), relativos ao aporte de recursos dos Programas visando demonstrar sua importância e abrangência na região. Dessa forma, as políticas públicas que se desenvolveram no semi-árido piauiense tiveram sua análise baseada na comparação entre os objetivos e ações implementadas por esses Programas e o volume de recursos disponibilizados, observando-se a evolução das principais atividades econômicas, ou seja, a agricultura e a pecuária, além dos níveis de bem-estar confirmados pelo índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

\* Mestranda do PRODEMA/TROPEN/UFPI (janainamv@ibest.com.br).

\*\* Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal do Piauí e do PRODEMA (Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente). Rua Miguel Arcoverde, 555 - ed. aroeira - apto. 304, cep: 64046-140 Teresina/PI (socorrolira@uol.com.br).

Para o nível de degradação ambiental, recorreu-se à observação dos Índices de Degradação Ambiental (ID), levantados por Lemos para os municípios do semi-árido.

### Políticas Públicas

As políticas públicas configuram-se num processo dinâmico, permeado por negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Alguns elementos de conteúdo e de processo na estruturação de tais políticas estão claros: sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação, qualidade de vida.

Em conformidade com a Constituição Brasileira (BRASIL. Constituição Federal, 1988), as Políticas Públicas originam-se concomitantemente com o Estado de direito, que tem por função maior assegurar o pleno direito no que tange à liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade, justiça e exercício dos direitos sociais e individuais, ou seja, é através das Políticas Públicas que os bens e serviços sociais são distribuídos para atender à demanda da sociedade.

Devido à diversidade de conceito sobre Políticas Públicas, utilizar-se-á neste artigo o defendido por Silva e Silva (2001), que inclui as discussões em que se enfatizam a necessidade do resgate da valoração do território, ou seja, apesar de parecer paradoxal frente à força do mundo globalizado, o destaque das ações direcionadas ao local mostram uma nova percepção de desenvolvimento, cujos pilares se solidificam na perspectiva de mudanças provenientes de decisões horizontais, melhor dizendo, no seio da própria comunidade. Decisões verticalizadas, de cima para baixo, além da maioria das vezes não perceber as reais necessidades de determinado local, não produzem resultados eficientes e duradouros.

Dessa forma, o debate que envolve a elaboração e aplicação de Políticas Públicas converge para a reestruturação e redefinição dos papéis tanto da sociedade quanto dos gestores da máquina burocrática e do próprio Estado.

De acordo com Silva e Silva (2001, p. 37), políticas públicas são entendidas como,

Uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversa. Constitui um conjunto de ações ou omissões

do Estado, decorrente de decisões e não-decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. Seu desenvolvimento se expressa por momentos articulados e, muitas vezes, concomitantes e interdependentes, que comportam seqüências de ações em forma de respostas, mais ou menos institucionalizadas, a situações consideradas problemáticas, materializadas mediante programas, projetos e serviços. Ainda, toda política pública é um mecanismo de mudança social, orientada para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social.

Nessa direção, Llorens (2001, p. 164/165), enfatiza que,

Em matéria de desenvolvimento territorial, as políticas públicas devem tratar de reforçar a base econômica das diferentes comunidades locais, tratando, desse modo, de acompanhar as políticas de ajuste macroeconômico com essas ações em nível micro e intermediário para o fomento produtivo e o desenvolvimento em nível territorial. Desse modo, a intervenção pública deve: fomentar as diferentes iniciativas de desenvolvimento econômico local; eliminar os obstáculos a essas iniciativas e facilitar os instrumentos de apoio apropriados; descentralizar a informação, os conhecimentos, as decisões; incentivar a elaboração de planos de desenvolvimento pelas próprias entidades locais e incorporá-los às estratégias de desenvolvimento regionais; e delegar funções de controle e de serviços a organismos autônomos, públicos, privados ou mistos, respeitando os acordos territoriais e reforçar as funções de avaliação em conjunto com os atores locais.

Assim, fica clara a imprescindibilidade do governo enquanto catalisador e mediador do processo de desenvolvimento, especialmente de pequenas localidades pobres. Nessa perspectiva, os principais objetivos das Políticas Públicas perpassam pelo atendimento das demandas, especialmente dos setores sociais marginalizados. Buscam a ampliação e efetivação da cidadania, além da promoção do desenvolvimento, com a criação de alternativas de geração de emprego e renda, visando a compensação de ajustes criados por políticas estratégicas (econômicas). Estas Políticas Públicas, também, destinam-se a equilibrar os conflitos entre os distintos atores que compõem a sociedade que manifestam interesses contraditórios que as forças de mercado são incapazes de resolver.

Sendo assim, faz-se imprescindível o compromisso político nas esferas internacional, nacional e estadual para a adoção de um novo modelo de desenvolvimento, privilegiando outras bases de produção e consumo, valorizando o equilíbrio entre crescimento econômico e conservação do meio ambiente. Pensar de forma conjunta e unificada a dimensão das questões global, nacional, regional e local talvez seja o maior desafio que permeia a implementação de um padrão sustentável.

No Piauí, a intervenção governamental fundamenta-se principalmente na política agrícola. Atualmente, além da Lei Agrícola estadual em vigor, conta-se também com programas de apoio à agricultura e à pequena produção, como o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), apoiado pelo Banco Mundial que financia projetos alocados de acordo com o seguinte sistema: Programa de Apoio às Comunidades (PAC), Fundo Municipal de Apoio às Comunidades (FUMAC) e Fundo Municipal de Apoio às Comunidades Pilotos (FUMAC-P).

### Localização e caracterização do semi-árido piauiense

O Estado do Piauí localiza-se na região nordeste do Brasil (Figura 1), é composto por 222 municípios e tem como capital a cidade de Teresina.

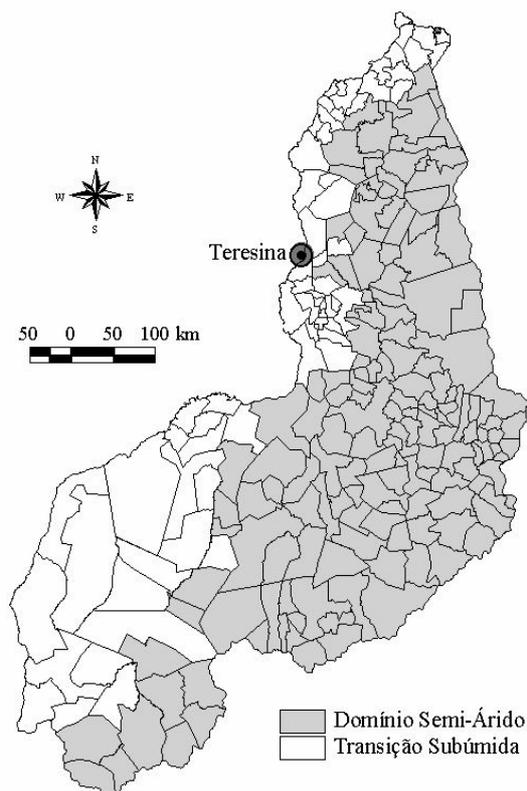
**Figura 1.** Localização do Estado do Piauí



Fonte: adaptado do IBGE (2005)

A região semi-árida no estado, ocupa uma área de aproximadamente 70% do total da área do Piauí de acordo com a delimitação utilizada nesse artigo, a do estudo de Lima, Abreu e Lima (2000), "Semi-Árido Piauiense: Delimitação e Regionalização", segundo o qual o semi-árido piauiense é composto por 156 municípios (Figura 2).

**Figura 2.** Semi-árido piauiense



Fonte: Carvalho e Gomes (2002)

Com relação aos critérios sócio-econômicos, considerou-se a formação econômica, a dinâmica populacional e a estrutura agrária num contexto administrativo, que inclui municípios que tenham de 40 a 100% de sua área na sub-região semi-árida ou na transição semi-árida, considerando-se ainda, aqueles que possuam menos de 40% em uma das sub-regiões mas que no total, a soma dos percentuais das duas sub-regiões resulte em 40%. No aspecto ambiental, recorreu-se aos diferentes índices de umidade ou de aridez que derivaram 3 sub-regiões: árida, semi-árida e transição semi-árida, sendo que, somente as duas últimas, encontram-se no Piauí. Nesse sentido, o Estado foi dividido em duas sub-regiões, sendo elas: semi-árida e transição semi-árida.

A sub-região semi-árida possui clima seco, índice de precipitação inferior a 900 mm, com 02 (dois) a 03 (três) meses favoráveis à ocorrência de chuvas e vegetação predominantemente de caatinga, constituindo-se de 116 municípios. A sub-região transição semi-árida, apresenta clima de transição, índice de precipitação inferior a 900 mm, com 04 (quatro) meses ou mais, favoráveis à ocorrência de chuvas e vegetação composta de caatinga, cerrado ou mata de palmáceas. É composta de 40 municípios.

Segundo a EMBRAPA (2003), apesar da hostilidade natural e da complexa relação de convivência do homem com sua condição, a região contém grande diversidade de recursos naturais e demonstra condições propícias para a agricultura irrigada. Conta também com a possibilidade de exploração sustentável do potencial frutífero, medicinal, criação de animais adaptáveis à região e produção de mel, além de atividades não agrícolas (fabricação de doces, móveis, piscicultura). Por outro lado, muito embora a adversidade climática não represente um impedimento ao desenvolvimento, ela mostra a dificuldade da implementação do “padrão ambientalmente saudável”, pois além da ação predatória do homem e dos animais na busca pela sobrevivência, existe na região uma propensão ao processo de desertificação, entendido como a redução progressiva do potencial biológico da terra contribuindo para a destruição das diferentes formas de vida existentes no solo, somado ao fenômeno das secas, que é caracterizado principalmente pela ausência ou irregularidade das chuvas.

### Considerações sobre o PAPP/PCPR

O PCPR, atualmente em execução, é dissidente do chamado Projeto Nordeste elaborado em meados de 1983 durante mais uma grande seca. Inicialmente foi denominado PAPP, cujo princípio consistia em que as famílias pobres rurais precisavam criar as condições próprias para produzirem, através da obtenção de meios de produção. Criado em 1985, pelo Governo Sarney, era financiado com recursos do Banco Mundial e pelo Orçamento da União. A execução era feita pelo estado do Piauí, com a coordenação da Superintendência para o Desenvolvimento

do Nordeste (SUDENE). Contudo, o PAPP acabou sendo prejudicado pela falta de integração entre as instituições envolvidas.

Esse Programa desenvolveu-se em duas fases: a primeira, foi extremamente centralizada, já que os recursos percorriam um longo caminho até chegarem a seu destino. Cerca de 85% destes, se perdiam na intermediação, nesse período as principais atividades foram: a geração e difusão de tecnologia; assistência técnica e extensão rural; comercialização da produção; crédito; apoio às pequenas comunidades rurais (APCR); fundo de terras (legalização de terras pendentes do Vale do Parnaíba); sistema de informações de mercado agrícola (boletins de preços mínimos) e, capacitação e mobilização (organização de associações). Num segundo momento, o PAPP, experimenta algumas modificações, como a descentralização das decisões e maior autonomia das associações. Nessa fase, instituiu-se a necessidade de uma contrapartida do Estado para o financiamento do Programa, logo, após sua reformulação, sua atuação passou a contar com os subprojetos: Programa de Apoio às Comunidades Campesinas (PAC), o Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC), capacitação dos beneficiários e administração dos projetos com maior apoio técnico (consultoria).

Por volta de 1996, o PAPP transformou-se no PCPR, que constitui-se num Programa de desenvolvimento rural, estimulando através de financiamentos não reembolsáveis, investimentos e empreendimentos de interesse das comunidades rurais mais pobres. Os principais objetivos do PCPR são: a provisão de investimentos comunitários para a criação de infra-estrutura básica e geração de renda e emprego para as camadas mais pobres do meio rural; a descentralização na alocação de recursos e tomada de decisões em nível local, com a finalidade de sedimentar a organização comunitária e; os processos de municipalização para que se obtenha maior autonomia na tomada de decisões. O Programa consiste em uma das principais formas de intervenção no meio rural piauiense, abrangendo a quase totalidade dos municípios, sendo que os projetos mais executados são os de infra-estrutura.

Assim como o PAPP, o PCPR vem se desenvolvendo em fases. A primeira, com

início em 1993, perdurou até meados de 2001. Atualmente, em sua segunda etapa de implementação, os elementos constituintes do PCPR de acordo com a Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (PIAUÍ. SEPLAN, 2002) são: PAC – programa de financiamento de subprojetos comunitários, solicitados, planejados, executados, fiscalizados e controlados pelas comunidades; FUMAC – difere do PAC pelo fato de priorização e aprovação das propostas de financiamento serem de responsabilidade dos Conselhos Municipais, que tem ainda que prover assistência técnica às associações beneficiárias, bem como o monitoramento dos subprojetos; FUMAC-P – refere-se a uma etapa com maior descentralização, uma vez que os recursos são administrados diretamente pelos Conselhos Municipais, ou seja, além de exercer todas as responsabilidades acima, ainda administram os fundos para o financiamento dos subprojetos aprovados, por meio de um convênio entre a unidade de trabalho do PCPR, o Conselho Municipal, as Associações e a Prefeitura; Desenvolvimento Institucional – inclui capacitação básica para o estabelecimento dos Conselhos Municipais (FUMAC e FUMAC-P), treinamento e assistência técnica; Administração, supervisão, monitoração e avaliação do Projeto.

A meta do Programa é o atendimento de 221 municípios no Estado (excluiu-se Teresina), no entanto, atualmente, 209 são atendidos efetivamente. A concentração dos recursos direciona-se a municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) com valor igual ou inferior a 0,380, sendo que esse indicador avalia o grau de desenvolvimento de um país, região ou estado, através da representação de três características: longevidade – uma vida longa e saudável, expressada pela esperança de vida ao nascer; educação – o grau de conhecimento, considera-se a taxa de alfabetização de adultos, e a taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino; e renda ou PIB *per capita* – um padrão de vida decente (PNUD, 1998).

O processo operacional para financiamento dos subprojetos obedece à seguinte lógica: encaminhamento da proposta → análise e seleção das propostas → celebração dos convênios → execução do subprojeto → supervisão → conclusão dos subprojetos →

operação e manutenção após a conclusão do subprojeto → assistência técnica e treinamento → prestação de contas.

O PCPR enfatiza ainda, a necessidade de que mesmo para pequenos empreendimentos, haja um exame dos impactos sobre o meio ambiente sendo esta avaliação, parte obrigatória do processo de análise. Embora não seja voltado exclusivamente para o semi-árido piauiense, este Programa representa uma das mais efetivas ações governamentais.

### Ações e volume de recursos do PAPP/PCPR no semi-árido piauiense

O PAPP, configurou-se numa das mais importantes intervenções governamentais em regiões pobres. Apesar de ter enfoque principalmente em obras de infra-estrutura básica, o legado deixado por este Programa é inquestionável, haja vista a necessidade de se construir condições para o desenvolvimento de outros tipos de empreendimento, tais como: a instalação de fábricas para beneficiamento de produtos agrícolas e/ou qualquer empreendimento que necessite de um mínimo de infra-estrutura básica como: energia, abastecimento de água, e estradas.

Durante sua execução, conforme o Quadro 1, foram disponibilizados para o Estado cerca de US\$ 83.000.000,00 (oitenta e três milhões de dólares). Embora, de acordo com técnicos que trabalharam no Programa, aproximadamente US\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de dólares) não chegarem às instâncias de execução, em decorrência da forte burocracia e do grande número de intermediários.

Projeto	Período	Volume de Recursos (US\$ milhões)	Origem dos Recursos (US\$ milhões)
PAPP	1986-1992	48,5	Governo Federal/BIRD
PAPP Reformulado	1993-1996	34,5	Governo Federal/BIRD/Estado
<b>TOTAL</b>	-	<b>83,0</b>	-

Fonte: PIAUÍ – SEPLAN (2002)

Nota: Até o PAPP reformulado, a União era considerada mutuária o que passou a ser incumbência do Estado a partir do PCPR.

**Quadro 1.** Volume total e origem de recursos por Programa (1986-1992/1993-1996)

Não obstante, as falhas na administração dos recursos, sua implementação resultou na construção de cerca de 1.700 obras de infra-estrutura e Projetos produtivos e sociais em 148 municípios, além da mobilização das comunidades rurais, que passaram a ter maior autonomia para decidir sobre suas principais necessidades e a eleição de prioridades entre elas. As ações mais efetivas do PAPP, sem dúvida, referem-se ao incentivo à criação de bases para o desenvolvimento local, á medida que as localidades contempladas iniciaram um processo de organização e aproveitamento das potencialidades com fortalecimento da pequena produção, apesar de esta ter permanecido em níveis de subsistência. A utilização racional dos recursos, também esteve presente no desenvolvimento dos Projetos do PAPP, porém, a superficialidade com que foi tratada não permitiu que se promovessem modificações quanto à relação entre a população semi-árida e o meio ambiente.

Após transformar-se em PCPR, o Programa continuou trabalhando com obras estruturais em comunidades extremamente carentes, ou seja, com IDH muito baixo. O PCPR I (1997/2001) contou com recursos da ordem de US\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de dólares), com execução efetiva de US\$ 37.700.000,00 (trinta e sete milhões e setecentos mil dólares), de acordo com o Quadro 2.

Componentes	Estimado US\$ milhões	Executado US\$ milhões
Subprojetos Comunitários	35,4	33,2
Fumac	23,0	20,6
Fumac-P	2,8	0,2
PAC	9,6	12,2
Desenvolvimento Institucional	2,0	3,6
Administração, Monitoria e Avaliação	2,0	0,9
Não alocados (imprevistos)	0,6	-
<b>Total</b>	<b>40,0</b>	<b>37,7</b>

Fonte: PIAUÍ - SEPLAN (2002)

### Quadro 2. Custos dos Projetos programados e executados - PCPR I (1997-2001)

Como evidencia o Quadro 3, na segunda fase, denominado PCPR II, o investimento totalizou US\$ 30.890.517,00 (trinta milhões, oitocentos e noventa mil, quinhentos e dezessete dólares), dos quais foram concretizados até 2004, US\$ 6.648.112,00 (seis milhões, seiscentos e quarenta e oito mil, cento e doze dólares).

COMPONENTES	ESTIMADO US\$	EXECUTADO US\$
Fumac	20.000.000	5.824.634
Fumac-P	3.310.345	91.098
Pac	1.931.034	391.031
Consultoria/treinamento	1.600.000	35.984
Administração	500.000	58.885
Supervisão	600.000	21.480
Não alocado	2.724.138	-
Front end. Fee.	225.000	225.000
<b>TOTAL</b>	<b>30.890.517</b>	<b>6.648.112</b>

Fonte: PIAUÍ - SEPLAN (2002)

### Quadro 3. Custos dos Projetos programados e executados - PCPR II (2002-2004)

Os impactos da ação dos PCPR I e II no estado do Piauí expressam o teor de sua importância, uma vez que no período compreendido entre outubro de 97 e maio de 2003, foram 414.491 pessoas beneficiadas com Projetos de infra-estrutura e 55.592 com Projetos produtivos e 115.347 sociais, totalizando 585.430, o que certamente, se não modificou o quadro de pobreza constituinte do cenário dessas comunidades, proporcionou melhorias ao bem-estar das pessoas, considerando-se que grande parte do contingente populacional no semi-árido sobrevivia sem acesso à água, à eletricidade e a estradas que facilitassem, inclusive, o deslocamento a comunidades vizinhas, objetivando a comercialização de algum excedente produtivo.

No mesmo período, dos 1.545 Projetos financiados, 75% destinaram-se à infraestrutura básica, 13,60% a melhorias sociais e 10,80% à produção. Com relação à definição das comunidades beneficiadas, 60% dos Projetos contemplaram aquelas cujo IDH estava situado entre 0,311 e 0,396; 32% para as localizadas entre 0,397 e 0,482 e, finalizando, 5% para as que se mantiveram entre 0,483 e 0,568 (PIAUÍ - SEPLAN, 2004). A criação de infraestrutura básica sempre foi a principal frente de atuação do Programa, o que pode ser comprovado pelos dados observados. Nesse sentido, destaca-se que os progressos estruturais experimentados pelas localidades atendidas proporcionaram maior integração entre elas à proporção que houve, além da facilitação de deslocamento, a oportunidade de desenvolvimento, dentro da própria comunidade, de produtos e serviços que antes só poderiam ser adquiridos em outros municípios, como atendimento médico e serviços bancários.

Além do mais, o coeficiente do Fundo de Participação do Município (FPM), também foi fator determinante para a liberação dos convênios. Assim, dos 1.545 Projetos efetivados, 73 % (1.098) dirigiram-se a municípios com coeficiente entre 0,6 e 1,0; 14% (220), para os situados entre 1,2 e 1,6; 7% (117) para os encontrados entre 1,8 e 2,2; 4% para os permaneceram entre 2,4 e 2,8 e; 2% (40), para aqueles com coeficiente superior a 2,8.

O Programa careceu, no entanto, de maior incentivo a Projetos produtivos, considerando-se que, sendo a atividade agrícola predominante no semi-árido piauiense e condição de sobrevivência às famílias dessa região, seriam necessários, além de infra-estrutura, meios e condições de práticas agrícolas racionais, o que exigiria informações e suporte técnico mais efetivos, já que, pela metodologia de aplicação e desenvolvimento das diretrizes do PCPR, teoricamente os danos ambientais que determinadas atividades poderiam causar eram considerados de grande relevância, embora na prática tal fator tenha sido pouco preponderante, o que dificultou a implementação de uma agricultura familiar sustentável.

No período situado entre 2002 e 2004, o PCPR II financiou 607 projetos em todo o Estado, sendo 516 de infra-estrutura, 60 produtivos e 32 sociais, envolvendo recursos que somaram R\$ 5.725.284,68 (cinco milhões, setecentos e vinte e cinco reais, duzentos e oitenta e quatro reais, sessenta e oito centavos), apresentando considerável desempenho em dois anos, mas ainda insuficiente frente à pujante carência da população semi-árida.

Nesse sentido, assevera-se que a produção no semi-árido repousa ainda em práticas tradicionais e pouco competitivas, por isso, a atuação do Programa, infelizmente, não fugiu aos usuais modelos de combate à pobreza rural, que procuram reverter, de forma imediatista e pouco eficaz, os efeitos causados pelos períodos de estiagem, pela miséria e pela falta de oportunidade de trabalho e renda. Na realidade, o direcionamento das Políticas de desenvolvimento para as comunidades carentes do semi-árido, reduziu-se ao atendimento das necessidades básicas, inquestionáveis, obviamente, quanto aos benefícios que propor-

cionam. Por outro lado, embora criem bases mais receptivas para a diversificação de outros empreendimentos, economicamente não conseguem modificar o quadro de atraso e estagnação, como demonstram os números encontrados para a região, sobretudo com relação à produção agrícola e pecuária. Some-se a isso o caráter assistencialista e emergencial, muitas vezes com conotação política na implementação dos Projetos.

No que se refere à degradação do meio ambiente, o Índice de Degradação Ambiental (ID) apresentado por Lemos (2001), considera as seguintes dimensões: biológica, econômica e demográfica e quanto mais próximo de 100% estiver, mais degradado estará o meio ambiente.

A grande maioria dos municípios do semi-árido piauiense apresenta valores muito elevados de degradação, geralmente acima de 70%, com as respectivas áreas comprometidas, revelando que as atividades desenvolvidas pela população da região são de cunho predatório. Ademais, observa-se uma grande concentração de pessoas em pequenas propriedades, promovendo uma pressão sobre os recursos naturais devido à superexploração.

Contudo, não só pequenos estabelecimentos promovem esse tipo de degradação. Nas grandes propriedades, é comum a troca de cobertura natural por imensas áreas destinadas a pastagens ou a monoculturas, provocando forte impacto sobre a paisagem, a flora e a fauna. Além disso, as condições climáticas do semi-árido também contribuem para o aumento da pressão sobre os recursos naturais, devido à ocorrência do fenômeno das secas.

Ainda, o manejo agrícola, ou seja, a forma como se praticam as atividades agrícolas resulta em ações danosas ao meio ambiente, incluindo-se pequenos e grandes produtores. Os pequenos, na luta pela sobrevivência, exploram a terra de forma exaustiva, dado o elevado grau de pobreza que experimentam, e a impossibilidade de acesso a práticas mais conservacionistas. No caso dos grandes produtores, a própria modernização do processo produtivo agrícola pode levar a uma superexploração da terra pelo uso intensivo de equipamentos e produtos químicos em geral. Para todos os casos, o

fator preponderante é a eliminação da cobertura vegetal que todos, em maior ou menor grau, promovem.

### Conclusão

Apesar do grande aporte de recursos e da vasta abrangência desses Programas, observa-se que, especialmente no tocante ao aspecto econômico, não ocorreram mudanças significativas para o semi-árido piauiense.

As políticas adotadas não contribuíram para que a população do semi-árido se desvencilhasse da secular dependência das ações oficiais, não sendo possível a geração de renda de forma autônoma e sustentada. A economia dos municípios do semi-árido, continua fortemente vinculada às transferências governamentais e bastante vulneráveis à ação da hostilidade climática. A produção ainda é predominantemente de subsistência, com a adoção de práticas tradicionais de cultivo, que, concomitantemente ao alto nível de concentração das terras, impossibilita o desenvolvimento de atividades em escala mais eficientes do ponto de vista da produtividade e economicamente rentáveis.

No tocante à questão ambiental, também concluiu-se que não houve reversão do processo de degradação experimentado pela região semi-árida. De acordo com Lemos (2001), a quase totalidade dos municípios que compõem o semi-árido piauiense, possuem Índices de Degradação Ambiental (ID) próximos a 100%, o que demonstra alto nível de destruição de recursos naturais.

Esse fato é agravado ainda, pelas escassas oportunidades de auferir ou incrementar um rendimento mínimo para sua sobrevivência, aliado às tradições locais, que utilizam práticas predatórias e ambientalmente ofensivas, além da ausência de políticas de educação com relação ao meio ambiente.

Conclusivamente, a situação do semi-árido piauiense encontra-se da seguinte forma: baixo ou nenhum dinamismo econômico; baixo nível educacional da população;

alto índice de concentração das terras e alto índice de degradação ambiental, o que leva a proclamar a ineficácia das Políticas e Programas quanto ao desenvolvimento da região na década de 1990.

As políticas aplicadas foram em sua maioria de cunho assistencialista e de curto prazo, desfavorecendo as capacidades da comunidade quanto à implementação de atividades economicamente mais rentáveis e ambientalmente saudáveis que promovessem maior autonomia e desenvolvimento local de forma sustentável.

### Referências

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil - 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- CARVALHO, Francisco Prancácio de Araújo; GOMES, Jaíra Maria Alcobaça. *Estudos da qualidade de vida dos municípios do semi-árido piauiense*. Relatório Técnico Final. Teresina: TROPEN, 2002.
- EMBRAPA. *Linhas de ação para o semi-árido*. Disponível em: <<http://www.embrapa.gov.br>>. Acesso em: 19 fev. 2003.
- IBGE. *Divisão Municipal do Brasil*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2005.
- LEMOS, José de Jesus Sousa. Níveis de Degradação no Nordeste Brasileiro. In: *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 32, n. 3, p. 406-429, jul-set. 2001.
- LIMA, Iracilde Maria de Moura Fé; ABREU, Iracilde Gonçalves de; LIMA, Milcíades Gadelha de. Semi-Árido Piauiense: delimitação e regionalização. In: *Carta CEPRO*, Teresina. v. 18, n. 1, p. 162-183.
- LLORENS, F. A. *Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- PIAUI. Governo do Estado. Secretaria de Planejamento. *Relatório de Atividades do PCPR - 2002/2004*. Teresina, 2004.
- PIAUI. Governo do Estado. Secretaria de Planejamento. *Projeto de Combate à Pobreza Rural - PCPR II no Estado do Piauí*. Teresina, 2002.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, FJP-Fundação João Pinheiro, IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: indicadores brasileiros*. Brasília, 1998.
- SILVA E SILVA, Maria (Org.). *Avaliação de Políticas e Programas Sociais - teoria e prática*. São Paulo: Ed. Veras, 2001.