

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 435

O Financiamento do Banco Mundial ao Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP)

Ricardo Pereira Soares

SETEMBRO DE 1996



INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 435

O Financiamento do Banco Mundial ao Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP)

*Ricardo Pereira Soares**



Brasília, setembro de 1996

* Técnico da Diretoria de Planejamento e Políticas Públicas (DiPPP)/Coordenação Geral de Setores Produtivos (CGSP) do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: Antônio Kandir
Secretário Executivo: *Andrea Sandro Calabi*

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente
Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera
Gustavo Maia Gomes
Luís Fernando Tironi
Luiz Antonio de Souza Cordeiro
Mariano de Matos Macedo

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 350 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar
CEP 70076-900

Rio de Janeiro — RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar
CEP 20020-010

SUMÁRIO

SINOPSE

1. ANTECEDENTES 7
 2. INTRODUÇÃO 9
 3. METODOLOGIA 10
 4. ANÁLISE DA PESQUISA DE CAMPO 11
 5. ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DO BANCO MUNDIAL 19
 6. CONCLUSÕES 25
- BIBLIOGRAFIA 28



SINOPSE

O estudo analisa a sustentabilidade dos projetos implantados pelo Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP), financiados após a sua reformulação em 1993, nos estados de Pernambuco, do Piauí e do Rio Grande do Norte, e o custo financeiro dos empréstimos do BIRD.

Os dados necessários à análise do desempenho dos projetos foram coletados em campo, por meio de entrevistas realizadas com os membros da comunidade. Setenta e cinco projetos foram visitados, segundo a classificação do PAPP; desse total, 66 foram pesquisados com a aplicação de questionários.

A pesquisa de campo captou o fraco resultado do PAPP — constatou que 57% dos projetos concluídos estavam em operação, e que este percentual diminuía para 46%, quando se consideravam exclusivamente os projetos produtivos. Uma conclusão preocupante é a de que somente 16% dos projetos produtivos teriam perspectivas satisfatórias de sustentabilidade. Esses resultados são, em parte, explicados pela formulação do programa, que promove a atomização das ações e a pulverização dos recursos, sem contemplar investimentos prévios na organização e treinamento das comunidades rurais. Atua como agravante dessa situação o reduzido quadro técnico responsável pela implementação estadual do programa. Esses ingredientes facilitaram o aparecimento e a propagação da figura do intermediário.

A análise do fluxo financeiro constatou um pequeno saldo de recursos externos efetivamente ingressados no país, inferior a 20% do total do empréstimo. Verificou-se que isso acontece em virtude de os desembolsos do BIRD ocorrerem em doses homeopáticas, e as amortizações dos empréstimos serem realizadas pelo Sistema de Amortização Constantes (SAC), com datas de pagamento preestabelecidas no contrato. Em consequência, os juros pagos pelos empréstimos, estimados entre 11,68% e 13,44% a. a., situam-se bem acima dos valores esperados.



1. ANTECEDENTES

O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP) é um programa de desenvolvimento rural que conta com financiamento externo de US\$ 826,7 milhões contratados a partir de 1985 com o Banco Mundial. Encontra-se em execução nos nove estados do Nordeste do país e no estado de Minas Gerais. O PAPP foi reformulado em 1993, em virtude do elevado saldo não desembolsado do financiamento, da ordem de US\$ 500,0 milhões, e dos gastos com atividades-meio, como assistência técnica, pesquisa agropecuária e administração do programa, que absorviam parte expressiva dos recursos e não estavam se refletindo em benefícios para as famílias pobres do meio rural. Na reformulação foram cancelados US\$ 146,0 milhões do empréstimo original do Banco Mundial (BIRD), e foi substituída a estratégia de desenvolvimento rural integrado que o programa adotara até então.

A nova estratégia baseia-se na comunidade rural, que passa a ter o direito de propor o projeto que considera prioritário, desde que o seu custo não ultrapasse o valor de US\$ 40 000,00, e de receber os recursos pleiteados a fundo perdido. Em compensação, a comunidade assume a responsabilidade de implantá-lo e de mantê-lo em operação. Os projetos do PAPP podem localizar-se em qualquer área do estado em que houver uma associação comunitária interessada, sendo possível implantar qualquer tipo de projeto, quer seja produtivo, de infraestrutura ou social.

No desenho do programa, coube ao governo federal contratar o financiamento junto ao Banco Mundial e assumir a responsabilidade de amortizar o empréstimo e de realizar os pagamentos de juros e de outros encargos inerentes à operação. Ao Tesouro Nacional cabia transferir aos estados executores do PAPP os recursos recebidos do banco e os valores da contrapartida nacional do programa, os quais estariam previstos no orçamento da União. Os estados não têm obrigação de ressarcir a União pelos recursos recebidos. Com a reformulação de 1993, o governo federal continuou como mutuário desses empréstimos, mas a contrapartida dos recursos nacionais passou a ser obrigação dos estados e das comunidades beneficiadas.

Essa nova sistemática operacional sofreu duas avaliações. A primeira foi realizada por Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pela Secretaria de Assuntos Internacionais — SEAIN/SEPLAN-PR, que analisou a execução do programa nos estados da Paraíba, de Pernambuco, de Alagoas, do Rio Grande do Norte e do Ceará. Essa avaliação consta do “Relatório de Acompanhamento do PAPP” [SEAIN (1994)], de outubro de 1994. Por esse estudo, a nova sistemática apresenta problemas, na medida em que facilita a dispersão espacial das ações, provoca a pulverização dos recursos e o seu uso político. Além disso, o estudo

analisa a sustentabilidade dos projetos, definindo-a como “sua capacidade de, concluído, prosseguir produzindo benefícios à população” e conclui que as perspectivas de sustentabilidade não são alentadoras. Finalmente, propõe avaliações da eficiência e eficácia dos projetos do PAPP, previamente a decisões sobre eventuais prorrogações dos contratos de financiamento.¹

A segunda avaliação do PAPP reformulado foi elaborada por técnicos do Banco Mundial e da FAO, e publicada pelo banco como o “*Policy Research Working Paper 1498*” [World Bank (1995a)], em agosto de 1995. O estudo mostra que, nessa nova fase do programa, os desembolsos do BIRD para os dez estados executores aumentaram significativamente, atingindo o total de US\$ 108,5 milhões entre setembro de 1993 e 15 de fevereiro de 1995, enquanto anteriormente o desembolso médio anual era de US\$ 43,0 milhões. A principal conclusão do estudo, com base em uma amostra de 52 projetos pesquisados, nos dez estados, é que o programa é uma experiência positiva. Entre outros aspectos, destaca que os projetos produtivos provocam impactos positivos na renda, no emprego e apresentam alta taxa interna de retorno social, acima de 50%. Finalmente, o estudo afirma que é satisfatória a sustentabilidade financeira dos projetos.²

Aparentemente as conclusões do documento do BIRD predominaram em relação à avaliação da SEAIN, uma vez que após a sua divulgação surge uma nova geração de contratos do Brasil com a instituição. Os estados da Bahia, do Ceará e de Sergipe aproveitaram a oportunidade e conseguiram, no início do segundo semestre de 1995, autorização da Comissão de Financiamento Externo (COFIEEX) para contratarem novos financiamentos com o banco. A principal alteração dos novos contratos é que o mutuário do empréstimo passou a ser o governo estadual, cabendo à União o aval do financiamento. Representam a continuidade dos atuais PAPPs, embora, convenientemente, sua denominação tenha sido alterada para Programa de Combate à Pobreza Rural. Os demais estados da região também têm demonstrado interesse na continuidade, estando com negociação mais adiantada os estados de Minas Gerais, do Rio Grande do Norte, de Pernambuco e do Piauí.

Nesse contexto, a SEAIN propôs a avaliação do desempenho do programa e sugeriu que, inicialmente, fossem avaliados os programas dos estados de Pernambuco, do Piauí e do Rio Grande do Norte, os quais tinham encerramento previsto para 31/12/95 e apresentavam atraso na execução.

¹ O Grupo de Trabalho Interministerial não elaborou questionário para padronizar a coleta de informações e permitir a sua tabulação. Mas, ao iniciar a pesquisa, em cada um dos estados visitados, procurou definir uma amostra aleatória.

² Os técnicos do Banco Mundial elaboraram vários questionários, sendo um para cada tipo de projeto. Contudo, não foram a campo; solicitaram às próprias equipes dos estados, responsáveis pela implementação do programa, que aplicassem os questionários.

2. INTRODUÇÃO

Aparentemente, a autorização da COFIEIX para os estados da Bahia, do Ceará e de Sergipe contratarem novos financiamentos com o BIRD, concedida no início do segundo semestre de 1995, foi prematura, porque as avaliações do PAPP reformulado apresentam conclusões contraditórias e porque esses estados ainda tinham saldos a receber dos contratos em vigor, calculados em 15 de fevereiro de 1995, no valor de US\$ 77,5 milhões. Esse saldo representava 22% do empréstimo inicial, de US\$ 354,3 milhões, e considerando-se o cancelamento de US\$ 91,0 milhões ocorrido em setembro de 1993, o saldo representava 29% do empréstimo. Além disso, o ritmo de desembolso pelo banco continuava lento. Da reformulação, em meados de 1993 até 15 de fevereiro de 1995, somente foram liberados para esses estados US\$ 41,4 milhões.

Na decisão da COFIEIX deve ter pesado o argumento de que os financiamentos do BIRD representam a melhor alternativa do país para captar recursos externos. Os contratos de financiamento são aparentemente vantajosos, estabelecem que os financiamentos têm carência de três anos e prazo de 12 anos para amortização, e que o país pagará juros preferenciais pelo empréstimo. Efetivamente, os juros cobrados pelo banco nos últimos dez anos foram razoáveis, ficaram em 7,64% ao ano, oscilando entre um máximo de 8,50% e um mínimo de 7,07%.

Outro argumento a favor da contratação do empréstimo é o de que o BIRD adota um sistema de acompanhamento e supervisão dos contratos que impede grandes desvios por parte dos executores. No caso do PAPP, vêm uma ou duas missões de técnicos do BM avaliar a execução do programa por ano. Nessas ocasiões, contactam as autoridades federais e estaduais responsáveis pelas ações e deixam por escrito suas sugestões. Nesse sentido, cabe destacar que o escritório regional do BIRD em Recife implantou um sistema simplificado de monitoramento de todos os projetos do PAPP, para os dez estados, com atualização mensal das informações. A postura do banco é que está colaborando com o desenvolvimento do país denominando a sua ação de "cooperação" ou "assistência técnica" [Fonseca (1991)].

Em virtude desses argumentos, empréstimos em condições favoráveis e projetos bem acompanhados, a celebração de contratos com o Banco Mundial chegou a ser apresentada à sociedade com ufanismo, como sinal da importância do país e da confiança que o banco tem nas políticas nacionais.

Contudo, as avaliações do PAPP reformulado apresentam resultados contraditórios e não se conhece o custo financeiro efetivo desses empréstimos. O custo financeiro efetivo não é estimado nem na negociação dos empréstimos ou quando das suas alterações, possivelmente por ser de difícil estimação *ex-ante*, em virtude de vários fatores que ocorrem ao longo do período de execução do projeto, podendo-se citar: os financiamentos são contratados em termos de *dólares equivalentes*, que atualizam as parcelas de juros e de amortizações pagas pelo país; os cancelamentos de recursos;

os atrasos no cronograma de desembolso; e exigências contratuais ou das missões de acompanhamento, entre outros.

Nesse quadro, este trabalho busca analisar o desempenho e a sustentabilidade dos projetos do PAPP implantados a partir da reformulação do programa em 1993, e calcular o custo efetivo do empréstimo do BIRD, com a finalidade de subsidiar decisões quanto à conveniência e às características de novos programas e contratos com o banco que venham a dar continuidade aos atuais PAPPs.

A metodologia adotada para a coleta de informações sobre os projetos contemplados pelo PAPP reformulado está exposta no terceiro capítulo deste texto. Os capítulos seguintes apresentam, respectivamente, a análise dos dados levantados na pesquisa de campo, a análise do financiamento do Banco Mundial e as conclusões do trabalho.

3. METODOLOGIA

Os dados necessários à análise do desempenho dos projetos foram coletados em campo, por uma equipe constituída por três técnicos do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) representando a Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA), a Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) e a Secretaria Especial de Políticas Regionais. As entrevistas foram realizadas com membros da comunidade, na área em que estava implantado o projeto. Em todas as entrevistas, aplicou-se questionário para coletar várias informações, cabendo destacar as seguintes questões: tipo de projeto; grau de operação; benefícios que proporciona à comunidade; recursos utilizados na sua implantação e operação; principais dificuldades enfrentadas pela comunidade nas fases de elaboração, implantação e operação do projeto; participação de terceiros nas várias fases do projeto; endereço e atividade principal do presidente da associação comunitária.

A seleção da amostra a ser pesquisada foi realizada pelos técnicos do MPO no primeiro dia da equipe no estado. O projeto para fazer parte da amostra tinha que atender a quatro critérios, quais sejam:

- 1 - estar enquadrado no PAPP reformulado;
- 2 - constar como concluído na listagem do órgão executor ou ter recebido os recursos a tempo suficiente para a sua conclusão;
- 3 - ter representatividade em termos do total de projetos aprovados para o estado; e
- 4 - estar próximo da rota que a equipe planejou percorrer no estado.

Com base nesses critérios, foi selecionada uma amostra grande, em virtude do expressivo número de projetos financiados pelo PAPP. Em 19 de outubro de 1995, o PAPP reformulado havia financiado um total de 1 810 projetos nos três estados, sendo 403 do Rio Grande do Norte, 395 de Pernambuco e 1 012 do Piauí.

Desse total, trabalhou-se com o universo dos projetos concluídos, que nessa data somavam 1 047 projetos, sendo 166 do Rio Grande do Norte, 194 de Pernambuco e 687 do Piauí.

Após a identificação da amostra, informava-se à Unidade Técnica do Estado, responsável pela implementação do programa, os projetos a serem pesquisados. Nessa oportunidade, examinava-se a viabilidade de acesso a cada um dos projetos pré-selecionados e a possibilidade de substituí-lo por outro do mesmo tipo, que tivesse acesso mais fácil. Nessa ocasião, os técnicos do MPO receberam uma colaboração extremamente positiva das unidades técnicas dos três estados pesquisados, que utilizaram seus recursos humanos e materiais para viabilizar a pesquisa de campo.

4. ANÁLISE DA PESQUISA DE CAMPO

A equipe de campo visitou, no mês de novembro de 1995, nos três estados, 75 projetos segundo a classificação do PAPP. Desse total, nove projetos foram excluídos da pesquisa por não se enquadrarem na proposta de avaliação desse trabalho, ou porque não estavam previstos na amostra anteriormente definida. A pesquisa dos 66 projetos restantes se refletiu no preenchimento de 51 questionários. A diferença entre o número de projetos pesquisados e de questionários preenchidos ocorre em virtude de alguns projetos terem custos de implantação superior a US\$ 40 000,00, previstos pelo programa; por isso, a Coordenação Estadual os dividiu em duas ou três etapas e financiou cada etapa como sendo um projeto independente. Nesse caso, cabe citar os seguintes projetos: beneficiamento de rochas (RN); entreposto pesqueiro (PI); e vários projetos de infra-estrutura, como rede de eletrificação rural e recuperação de estrada vicinal.

Para os fins desta avaliação, os 51 questionários preenchidos correspondem ao número de projetos pesquisados. Desse total, quatro projetos foram excluídos da tabulação, sendo que dois foram excluídos pelo fato de terem sido aprovados para cooperativas de produtores que já estavam consolidadas e que obtinham regularmente financiamento bancário, ou seja, não correspondiam ao público-alvo do programa; outro foi excluído por ter sido financiado em 1988, na sistemática anterior do PAPP e, portanto, fora do objeto desta avaliação; e o último por não ter sido possível chegar à área na qual o projeto estaria implantado.

Os dados principais dos 47 questionários estão resumidos na tabela 1. Quanto à categoria dos projetos, tem-se que: 31 são produtivos; 13, de infra-estrutura e três, sociais. Quanto à distribuição espacial, tem-se que: 12 estão localizados no estado de Pernambuco, 20 no estado do Rio Grande do Norte e 15 no estado do Piauí. Primeiramente, cabe observar que as situações dos projetos não apresentam diferenças significativas em virtude da sua localização em um ou outro estado. Por isso, comentam-se somente os números globais da situação desses projetos. Contudo, os interessados em maiores detalhes devem consultar a tabela 1.

TABELA 1
Situação dos Projetos do PAPP
Quadro-Resumo da Tabulação dos Questionários
(novembro de 1995)

Tipo de Projeto	UF	Número de Projetos		Concluídos			Assistência Técnica				Associações que Deram Contrapartida	Número de Associações que Retêm Renda dos Projetos					
		Pesquisados	Concluídos	Operando	Parados	Semi- paralizados	Implantação		Operação			Total			Suf. p/ Manutenção		
							Sim	Não	Sim	Não		Sim	Não	Indef.	Sim	Não	Indef.
Produtivo	PE	7	6	4	2	-	1	6	-	6	5	2	3	2	2	3	2
Produtivo	RN	14	12	5	4	3	1	13	6	6	5	5	6	3	1	9	4
Produtivo	PI	10	10	4	3	3	4	6	3	7	5	7	3	-	-	8	2
Subtotal		31	28	13	9	6	6	25	9	19	15	14	12	5	3	20	8
Infra-estrutura	PE	3	3	1	1	1	-	3	1	2	1	1	2	-	1	2	-
Infra-estrutura	RN	5	4	4	-	-	1	4	1	3	1	1	3	-	-	3	1
Infra-estrutura	PI	5	5	5	-	-	1	4	2	3	2	1	4	-	1	4	-
Subtotal		13	12	10	1	1	2	11	4	8	4	3	9	-	2	9	1
Social	PE	2	1	1	-	-	-	2	-	1	1	-	1	-	-	-	1
Social	RN	1	1	-	1	-	-	1	-	1	-	-	1	-	-	1	-
Subtotal		3	2	1	1	-	-	3	-	2	1	-	2	-	-	1	1
Total		47	42	24	11	7	8	39	13	29	20	17	23	5	5	30	10

Em novembro de 1995, estavam concluídos 42 dos 47 projetos pesquisados, isso apesar de "estar concluído" ser um critério de seleção da amostra. Considerou-se um projeto concluído quando as obras físicas tinham sido realizadas e as máquinas e equipamentos estavam no local previsto. Os executores dos cinco projetos não concluídos alegaram que a principal dificuldade que tiveram, responsável pela não-implantação do projeto, foi a falta de orientação técnica. Essa é uma deficiência geral do programa, pois mesmo as comunidades que conseguiram implantar seus projetos sofreram com a falta de assistência técnica, o que prejudicou 83% dos 47 projetos pesquisados.

Quanto aos 42 projetos concluídos, constatou-se que somente 57% deles estavam em operação; esse percentual diminuiu para 46% quando se consideraram exclusivamente os projetos produtivos. O grande número de projetos recém-implantados e já parados, prematuramente abandonados, especialmente entre os produtivos, também pode ser atribuído à falta de assistência técnica às comunidades. Levantou-se que 29 das 42 comunidades que concluíram a instalação dos seus projetos, ou seja, 69%, alegaram que não receberam orientação na fase operacional. Essas associações não sabem operar as máquinas e equipamentos do projeto e/ou participar do processo de comercialização da produção. Por outro lado, sete dos oito projetos produtivos que contaram com assistência técnica tiveram orientação porque a contrataram de terceiros.

Das 47 comunidades pesquisadas, somente 20 deram contrapartida na implantação dos projetos. Considerou-se como contrapartida não somente recursos financeiros, mas também materiais como areia, brita e outros utilizados nas obras civis, bem como a própria mão-de-obra da comunidade, desde que não tivesse sido remunerada. Portanto, 58% das associações não deram nenhum tipo de colaboração para a implantação dos projetos. Pode-se considerar essa falta de colaboração, especialmente pelo fato de os projetos serem financiados a fundo perdido, como um sinal do desinteresse da comunidade.

Como manter o projeto em operação é uma responsabilidade da associação, ela deve reter parte da renda gerada, no caso de projeto produtivo, ou cobrar uma taxa dos beneficiados pelo serviço de fornecimento de água ou de luz. Contudo, a maioria das associações não considera a possibilidade de reter parte da renda gerada ou de cobrar dos beneficiários pelo projeto. Somente 17 associações, que representam 40% dos projetos concluídos, indicaram que fariam essa cobrança. Entretanto, na maioria dessas associações, a renda arrecadada é destinada, basicamente, para cobrir os custos operacionais do projeto. Pelas entrevistas, considera-se que somente cinco associações teriam condições de mantê-los em operação a médio prazo, quando ocorre o desgaste de peças e máquinas.

Os questionários captaram duas questões que não tinham sido abordadas nos trabalhos anteriores, quais sejam: a atuação de intermediários na implementação

do programa e a questão do conhecimento anterior da comunidade sobre o projeto produtivo que solicitaram.

Os intermediários normalmente se habilitam a esse papel porque conseguem agilizar ou garantir a liberação dos recursos para a associação comunitária. Foi possível identificar os intermediários pelos depoimentos dos representantes das comunidades.

Nas comunidades pôde-se constatar que o intermediário desempenha as seguintes tarefas:

- a) leva aos moradores de determinado local a notícia de que projetos estariam sendo financiados, a fundo perdido, às comunidades interessadas;
- b) estimula os moradores desse lugar a se constituírem em associação, mediante promessa de aprovação de determinado projeto;
- c) prepara abaixo-assinado dos moradores para demonstrar que eles desejam o projeto em questão;
- d) orienta a associação a comprar os equipamentos ou a contratar as obras civis das empresas que lhe convêm;
- e) orienta a associação a fazer os pagamentos antecipados às empresas contratadas; e
- f) auxilia a associação a prestar contas dos recursos recebidos, muitas vezes guarda toda a documentação do projeto, como notas fiscais, recibos e canhotos dos talões de cheque.

Essas tarefas são exercidas por vários tipos de intermediários, cabendo destacar os seguintes:

- a) o *intermediário local*: trata diretamente com a comunidade, mora no município, normalmente, estimula o surgimento de várias associações. Em alguns casos aparece como vice-presidente ou ocupando outro cargo na associação;
 - b) o *intermediário regional*: atua em nível regional ou estadual articulado com os representantes das associações e principalmente com os intermediários locais, tem interesse em vender máquinas e equipamentos ou em realizar obras civis; e
 - c) o *intermediário institucional*: constitui uma associação com um nome bem geral, como por exemplo, associação para o desenvolvimento agroindustrial, pode, assim, representar vários núcleos de moradores ou várias comunidades, distribuídas na área geográfica do município. Atua, normalmente, em colaboração com políticos, às vezes é um preposto do prefeito, consegue recursos para implantar vários projetos de cada vez, principalmente os de infra-estrutura.
-

Dos 47 projetos pesquisados, constatou-se que em 15 não havia indicação da interferência dos intermediários e que em 23 houve interferência, sendo que em pelo menos 19 pode-se classificar a atuação dos intermediários como intensa, porque teriam exercido quatro ou mais das tarefas listadas. A atuação é mais nítida nos projetos de infra-estrutura do que nos projetos produtivos; nos primeiros atuaram em 61% dos casos, enquanto nos produtivos atuaram em 42% (ver tabela 2).

TABELA 2
Atuação dos Intermediários nas Associações Comunitárias

Estados	Projetos Produtivos				Projetos de Infra-Estrutura				Projetos Sociais	
	Intensa	Pequena	Nenhuma	Não Definida	Intensa	Pequena	Nenhuma	Não Definida	Intensa	Não Definida
PE	2	2	3	0	2	0	1	0	1	1
RN	5	1	4	4	2	0	2	1	1	0
PI	3	0	5	2	3	1	0	1	0	0
Total	10	3	12	6	7	1	3	2	2	1

Quando os intermediários têm uma atuação intensa, as associações comunitárias são frágeis, basicamente foram constituídas para receberem recursos do PAPP. Às vezes, não é possível caracterizar a associação; trata-se de moradores de determinada área que não agem nem estão organizados como uma associação comunitária. Por isso, muitas vezes seus associados, bem como seu presidente ou tesoureiro, não sabem quem elaborou o projeto, quanto pagaram ou para quem. Normalmente, não sabem qual foi a empresa que vendeu os equipamentos, ou onde ela está instalada, e não têm conhecimento da garantia das máquinas, equipamentos e edificações. Além disso, não sabem como operar as máquinas e equipamentos do projeto nem a quem recorrer para obter orientações. Finalmente, o projeto que a associação comunitária solicitou ao PAPP não reflete a sua principal prioridade, mas a prioridade do intermediário.

A questão do conhecimento que a comunidade tem sobre o projeto produtivo foi examinada por meio de três quesitos:

- a) a comunidade tem tradição ou experiência na atividade do projeto;
- b) o presidente da associação trabalha em atividade afim; e
- c) o projeto complementa a atividade da associação.

Considera-se que o projeto complementa a atividade da associação comunitária quando atende a um dos três quesitos: a) beneficia matéria-prima produzida pela comunidade, como no caso das casas de farinha ou de beneficiamento de

castanha de caju; b) amplia a capacidade de produção dos associados, como no caso da tração animal, dos tratores, dos equipamentos de irrigação e de produção em geral; c) e cria espaço para comercializar a produção da associação, como no caso dos centros de comercialização.

As entrevistas de campo mostram que 61% dos projetos aprovados representam novas atividades para as comunidades beneficiadas, ou seja, atividades nas quais não têm tradição nem experiência, sendo que, em 42% dos casos, o presidente da associação não trabalha em área afim do projeto, de forma que também não tem conhecimentos. Essa situação é agravada pelo fato de que 26% dos projetos não complementam as atividades da comunidade.

A questão mais importante que o trabalho busca responder é se os projetos produtivos financiados pelo PAPP têm sustentabilidade, ou seja, se têm condições de funcionarem após o encerramento do programa. Como as avaliações do PAPP, ao tratarem dessa questão, não definiram um método para medir a sustentabilidade dos projetos, não permitiram uma discussão mais objetiva da questão. Para superar essa restrição, elaborou-se um indicador para comparar os projetos entre si e qualificar a expectativa de continuarem operando. O indicador de sustentabilidade foi construído como a soma de pontos que o projeto produtivo pôde atingir em cinco critérios. Em cada critério, o projeto pode alcançar até 20 pontos. Quanto mais pontos o projeto tiver, maior será a sua possibilidade de prosseguir produzindo benefícios à população.

O quadro 1, a seguir, mostra a maneira pela qual foi calculado o indicador de sustentabilidade. O projeto pode alcançar no máximo 100 pontos. Para tanto, deve estar em operação, e a associação comunitária atender aos seguintes aspectos: não ter sofrido nenhuma interferência de intermediários; conhecer a forma de operar e de comercializar a produção do projeto; reter renda suficiente para conservar as máquinas e edificações; e ter recebido assistência técnica nas fases de implantação e operação do projeto.

QUADRO 1

Critérios	20 Pontos	10 Pontos	Zero Pontos
Operação	operando	semiparalizado	parado
Intermediação	nenhuma	pequena	intensa
Conhecimento da associação	grande	pequeno	nenhum
Retenção de renda pela associação	suficiente	insuficiente	não retém renda
Assistência técnica para implantar e operar	total	parcial	sem assistência

Após o cálculo da sua soma de pontos, os projetos produtivos foram listados em ordem crescente (ver tabela 3). Pode-se constatar que 39% dos projetos somaram menos de 20 pontos. Quase todos esses projetos estavam parados ou abandonados, as associações comunitárias responsáveis por eles haviam sofrido uma intensa atuação de intermediários, não tinham conhecimento suficiente para operar o projeto, não sabiam que tinham que reter parte da renda gerada para manutenção, bem como não haviam recebido nenhuma orientação técnica. Por isso, consideramos que esses projetos teriam perspectiva nula de sustentabilidade.

TABELA 3
Indicador de Sustentabilidade dos Projetos Produtivos

Projetos	Estado	Pontos	Perspectiva de Sustentabilidade
Confecções de roupas	RN	0	nula
Fábrica de rações	PE	5	"
Avicultura	RN	10	"
Implementos agrícolas	RN	10	"
Confecção de redes	RN	10	"
Confecção de redes	RN	10	"
Casa de farinha	PE	10	"
Avicultura	RN	15	"
Centro de comercialização	PI	15	"
Central de negócios	PI	15	"
Confecção de roupas	RN	15	"
Benef. castanha de caju	PI	15	"
Indústria de calçados	RN	40	miníma
Canoas e equip. de pesca*	RN	40	"
Entrep. pesca e fábrica de gelo	PI	45	"
Câmara frigorífica	PE	45	"
Confecção de roupas	RN	45	"
Barcos de pesca	PI	50	"
Centro com. produtos artesanais	PI	50	"
Confecção de roupas	RN	50	"
Confecção de roupas	PI	50	"
Trator*	PE	50	"
Conj. diesel para irrigação*	RN	60	pequena
Recup. projeto de irrigação*	PI	65	"
Confecção de roupas	PI	70	"
Trator*	PE	70	"
Tração animal	PE	80	satisfatória
Trator e implementos	PE	80	"
Recup. projeto de irrigação*	PI	85	"
Casa de farinha	RN	90	"
Beneficiamento de rochas	RN	90	"

Nota: * Comunidades rurais constituídas pelo assentamento de trabalhadores rurais.

Na faixa de 40 a 50 pontos, situam-se 32% dos projetos, os quais, possivelmente, têm mínimas perspectivas de sustentabilidade. Entre 60 e 70 pontos, encontram-se 13% dos projetos, que teriam pequena possibilidade. Finalmente, na faixa de 80 a 90 pontos, encontram-se cinco projetos ou 16% do total pesquisado; somente estes apresentariam perspectivas satisfatórias de sustentabilidade.

Os projetos que apresentam perspectivas satisfatórias de sustentabilidade têm em comum uma atuante associação comunitária; diferem dos demais quanto à consciência que a comunidade tem e a sua forma de atuação. Nesse sentido, é interessante observar que os projetos de associações oriundas de núcleos de assentamentos estão em melhor situação que os demais. Das 31 associações pesquisadas, seis originaram-se de núcleos de assentamentos. O indicador de sustentabilidade dos seus projetos mostra que dois projetos estão na faixa de 40 a 50 pontos, três na faixa de 60 a 70 pontos, e um na última faixa, com 85 pontos.

QUADRO 2
Estratificação dos Projetos Produtivos pelo Indicador de Sustentabilidade

Indicador (pontos)	Número de Projetos	Percentual	Perspectivas
0 a 20	12	39	nula
40 a 50	10	32	mínima
60 a 70	4	13	pequena
80 a 90	5	16	satisfatória
Total	31	100	

Finalmente, cabe comentar que os projetos sociais e de infra-estrutura terão uma vida útil pequena, na medida em que as comunidades não têm condições e nem foram preparadas para fazerem a manutenção. Excetuam-se, desse quadro, os projetos de eletrificação, os quais uma vez implantados passam à operação da companhia estadual de energia elétrica ou de cooperativas de eletrificação, que cobram uma taxa mensal dos consumidores pelo serviço prestado e, em contrapartida, se comprometem a fazer a manutenção da rede. Entretanto, os projetos visitados pela equipe de campo são de iluminação de casas por meio de rede monofásica, sendo alguns projetos localizados na periferia dos municípios, ou seja, o projeto representa um avanço para a população que passa a ter iluminação, mas é limitada a possibilidade de utilização dessa energia pelos agricultores em motores estacionários para irrigação ou outros usos na agricultura.

5. ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DO BANCO MUNDIAL

O Banco Mundial contratou financiamentos individualizados para cada estado do Nordeste. O contrato para o estado do Rio Grande do Norte, no valor de US\$ 61,40 milhões de dólares, é conhecido como Acordo de Empréstimo BIRD 2 524. Foi assinado em 13 de junho de 1985, e a primeira liberação de recursos do banco para o estado ocorreu no mês de maio de 1986. Os outros dois contratos de empréstimo para os estados de Pernambuco, BIRD 2 718, e do Piauí, BIRD 2 762, foram assinados, respectivamente, em 15/7/86 e 20/7/87. Como a execução financeira dos três contratos é semelhante, o que pode ser constatado na tabela 4, apresenta-se uma síntese do desempenho conjunto desses contratos.

TABELA 4
Fluxo Líquidos dos Empréstimos do BIRD

(Em US\$1 000)					
Semestre	2 524 - RN Semestral	2 718 - PE Semestral	2 762 - PI Semestral	Soma Semestral	Acumulado por Semestre
Recebimentos Líquidos dos Contratos do BIRD					
31/12/85					
1 ^o sem. 1986	3 385,60			3 385,60	3 385,60
2 ^o sem. 1986	2 118,57			2 118,57	5 504,17
1 ^o sem. 1987	3 107,59	5 035,84		8 143,43	13 647,60
2 ^o sem. 1987	1 682,25	4 271,37		5 953,62	19 601,22
1 ^o sem. 1988	2 424,20	3 238,74	7 542,28	13 205,22	32 806,44
2 ^o sem. 1988	(1 067,33)	4 744,10	646,95	4 323,72	37 130,16
1 ^o sem. 1989	(2 216,62)	178,20	1 001,55	(1 036,87)	36 093,29
2 ^o sem. 1989	(122,07)	3 203,07	2 970,58	6 051,58	42 144,87
1 ^o sem. 1990	(1 002,91)	3 342,54	671,32	3 010,95	45 155,82
2 ^o sem. 1990	(3 215,13)	(1 170,87)	(985,51)	(5 371,51)	39 784,31
1 ^o sem. 1991	1 691,46	(125,31)	(5 115,20)	(3 549,05)	36 235,26
2 ^o sem. 1991	(2 640,90)	(3 930,56)	2 970,63	(3 600,83)	32 634,43
1 ^o sem. 1992	(1 991,68)	(5 080,17)	(2 173,19)	(9 245,04)	23 389,39
2 ^o sem. 1992	(1 266,44)	(4 264,34)	(148,06)	(5 678,84)	17 710,55
1 ^o sem. 1993	(1 829,76)	(3 214,42)	(3 450,35)	(8 494,53)	9 216,02
2 ^o sem. 1993	(2 023,18)	(4 830,44)	(3 249,20)	(10 102,82)	(886,80)
1 ^o sem. 1994	(1 933,19)	(1 274,04)	369,06	(2 838,17)	(3 724,97)
2 ^o sem. 1994	(3 046,23)	(4 893,78)	(1 407,41)	(9 347,42)	(13 072,39)
1 ^o sem. 1995	1 544,23	(5 004,18)	(854,38)	(4 314,33)	(17 386,72)
2 ^o sem. 1995	(883,60)	144,51	1 254,38	515,29	(16 871,43)

Hipótese A: Cancelando Saldo Não-Desembolsado

1 ^o sem. 1996	(949,96)	(1 597,97)	(1 308,81)	(3 856,74)	(20 728,17)
2 ^o sem. 1996	(926,77)	(1 502,31)	(1 292,83)	(3 721,91)	(24 450,08)
1 ^o sem. 1997	(911,64)	(1 462,90)	(1 260,43)	(3 634,97)	(28 085,05)
2 ^o sem. 1997	(866,72)	(1 424,43)	(1 220,50)	(3 511,65)	(31 596,70)
1 ^o sem. 1998	(841,66)	(1 385,95)	(1 186,60)	(3 414,21)	(35 010,91)
2 ^o sem. 1998	(816,60)	(1 347,48)	(1 154,20)	(3 318,28)	(38 329,19)
1 ^o sem. 1999	(791,54)	(1 309,01)	(1 121,79)	(3 222,34)	(41 551,53)
2 ^o sem. 1999	(766,48)	(1 254,24)	(1 089,39)	(3 110,11)	(44 661,64)
1 ^o sem. 2000	(724,30)	(1 215,77)	(1 056,99)	(2 997,06)	(47 658,70)
2 ^o sem. 2000		(1 177,29)	(1 024,59)	(2 201,88)	(49 860,58)
1 ^o sem. 2001		(1 127,00)	(992,19)	(2 119,19)	(51 979,77)
2 ^o sem. 2001			(959,79)	(959,79)	(52 939,56)
Total	(14 880,81)	(24 434,09)	(13 624,66)	(52 939,56)	
Juros ao ano	13,62%	12,21%	12%		

Hipótese B: Desembolsos pela Média dos Anos de 1994/1995

1 ^o sem. 1996	(71,64)	(1 320,41)	(341,39)	(1 733,44)	(18 604,87)
2 ^o sem. 1996	(59,59)	(1 055,36)	871,20	(243,75)	(18 848,62)
1 ^o sem. 1997	(55,77)	(992,07)	830,77	(217,07)	(19 065,69)
2 ^o sem. 1997	(43,38)	(934,77)	(1 998,87)	(2 977,02)	(22 042,71)
1 ^o sem. 1998	(1 111,88)	(883,65)	(1 953,54)	(3 949,07)	(25 991,78)
2 ^o sem. 1998	(1 821,41)	(838,01)	(1 900,19)	(4 559,61)	(30 551,39)
1 ^o sem. 1999	(1 765,54)	(797,20)	(1 846,85)	(4 409,59)	(34 960,98)
2 ^o sem. 1999	(1 709,68)	(1 465,36)	(1 793,51)	(4 968,55)	(39 929,53)
1 ^o sem. 2000	(1 647,81)	(2 476,14)	(1 740,17)	(5 864,12)	(45 793,65)
2 ^o sem. 2000		(2 401,22)	(1 686,82)	(4 088,04)	(49 881,69)
1 ^o sem. 2001		(2 300,65)	(1 633,48)	(3 934,13)	(53 815,82)
2 ^o sem. 2001			(1 580,14)	(1 580,14)	(55 395,96)
Total	(15 571,84)	(25 094,58)	(14 729,54)	(55 395,96)	
Juros ao ano	13,44%	12,11%	11,68%		

O total dos empréstimos contratados para os três estados foi de US\$ 231,40 milhões. Como as liberações de recursos pelo banco ocorreram em ritmo extremamente lento, o país aceitou reformular a estratégia de execução do programa no ano de 1993 e pedir o cancelamento de US\$ 55,00 milhões de dólares, 24% do empréstimo inicial. Mesmo assim, apesar dessas duas providências, o saldo de recursos ainda não-liberados, em 31 de dezembro de 1995, era de US\$ 28,21 milhões, ou seja, 12% do inicial. Por outro lado, como os pagamentos que o país faz ao banco, de juros, comissão de compromisso dos recursos não-liberados e das parcelas de amortizações dos empréstimos, obedecem às datas preestabelecidas nos contratos, tem-se que os recebimentos líquidos do empréstimo, desembolsados pelo BIRD, menos pagamentos realizados pelo país, passaram a negativo logo no segundo semestre do ano de 1990. Nesse semestre, o país pagou ao BIRD US\$ 5,37 milhões a mais do que o valor recebido. A partir de então, excetuando-se o segundo semestre do ano de 1995, quando se negociavam novos empréstimos e o banco demonstra-

va interesse em melhorar a execução financeira dos contratos existentes, o país paga ao banco, semestralmente, mais do que recebe.

Somando-se os recebimentos líquidos semestrais dos três contratos (ver tabela 4), observa-se que o maior saldo positivo do empréstimo, que mostra os recursos externos efetivamente disponibilizados pelo Banco Mundial para a execução do PAPP, ocorreu no primeiro semestre de 1990, quando os três estados puderam contar com US\$ 45,16 milhões, o que correspondia a 19,51% do valor do financiamento original. A partir de então, o saldo acumulado diminui, e, já no segundo semestre de 1993, passa a apresentar valores negativos, indicando que nessa data o banco já havia recuperado o seu capital e passava a receber os rendimentos da sua aplicação. Em 30/6/95, o banco já havia recebido US\$ 17,39 milhões de rendimentos. Mas, se o Brasil quisesse liquidar os financiamentos, teria que desembolsar mais US\$ 30,06 milhões, que correspondiam ao saldo devedor dos contratos em 31/12/95.

A questão é identificar em que medida a fraca execução financeira do programa eleva as taxas de juros pagas pelo país. Para tanto, calcula-se o custo financeiro dos empréstimos para os três estados. A preocupação concentra-se no custo do dinheiro externo; mais precisamente, deseja-se saber qual o custo financeiro dos recursos recebidos.

O custo financeiro dos recursos recebidos é medido pela taxa de juros média do período do empréstimo que zera o valor presente do fluxo líquido dos recursos financeiros recebidos e pagos semestralmente. Entre os valores pagos, considera-se o total efetivamente pago pelo país, abrangendo as taxas de compromisso, as amortizações, as variações da cesta de moedas, os juros contratuais e outros eventuais custos.

Ao representar por $C_0, C_1, C_2, \dots, C_n$, respectivamente, os valores nominais do fluxo líquido dos recursos financeiros nos períodos 0, 1, 2, ..., n, e atribuindo-se o sinal positivo aos desembolsos do banco e o sinal negativo aos pagamentos do país, pode-se encontrar uma taxa de juros periódica i que anula o valor futuro de todos esses capitais na época n , de acordo com a seguinte equação:

$$C_0 (1+i)^n + C_1 (1+i)^{n-1} + C_2 (1+i)^{n-2} + \dots + C_{n-1} (1+i) + C_n = 0$$

que é igual a $\sum C_j (1+i)^n = 0$

onde: C = saldo líquido semestral dos recursos recebidos e pagos ao BM,

n = número de parcelas semestrais definidas no contrato.

Para a taxa de juros $i > 0$, diz-se que ela é a taxa interna de retorno do fluxo de divisas líquidas, correspondente aos recursos desembolsados e recebidos a qualquer título pelo Banco Mundial.

Primeiramente, calculou-se a taxa i considerando-se o cancelamento, em 31/12/95, dos saldos não-desembolsados pelo BM, no valor de US\$ 28,20 milhões (ver hipótese A, na tabela 4). Em segundo lugar, calcularam-se as taxas de juros considerando que os saldos seriam liberados em parcelas mensais, pela média dos desembolsos realizados pelo banco nos anos de 1994 e 1995 (ver hipótese B, na tabela 4). Nas duas hipóteses, estimaram-se os pagamentos de juros, comissão de compromisso e amortizações, a serem realizados pelo país, segundo a metodologia adotada pelo banco [Souza (1984)]. Para fins de cálculo, admitiu-se que a cesta de moedas que o BM utiliza na concessão dos empréstimos não sofreria variação a partir de 1/1/86, ou seja, que o valor da Unidade do *Pool* permaneceria constante até o término dos contratos; bem como que a taxa de juros que o banco cobra permaneceria no nível do segundo semestre de 1995, que foi de 7,07% ao ano. As taxas de juros calculadas são as seguintes:

QUADRO 3

Contratos	Cancelando Saldos Não-Desembolsados	Saldos Desembolsados pela Média dos Anos 94/95
BIRD 2 524 — RN	13,62% ao ano	13,44% ao ano
BIRD 2 718 — PE	12,21% ao ano	12,10% ao ano
BIRD 2 762 — PI	12,00% ao ano	11,68% ao ano

A principal constatação é que os juros pagos pelo Brasil ao Banco Mundial são elevados. Em segundo lugar, constata-se uma variação da taxa de juros entre os contratos dos estados do Rio Grande do Norte e do Piauí superior a 1,50% ao ano, o que indica que a execução financeira dos contratos influi na determinação dos seus custos. Por fim, observa-se que o cancelamento dos saldos não-desembolsados pelo banco até 31/12/95 eleva a taxa de juros em percentual muito pequeno, ou seja, o cancelamento é uma opção para os contratos com fraco desempenho. No caso desses três contratos, o cancelamento de US\$ 28,20 milhões implicaria uma redução dos juros a serem pagos nos próximos anos de US\$ 2,46 milhões.

Os juros são altos pela combinação de dois fatos principais: os desembolsos do BM ocorreram em doses homeopáticas; e as amortizações dos empréstimos são calculadas pelo Sistema Constante de Amortizações (SAC), com as datas de pagamento preestabelecidas no contrato. A literatura financeira comenta que o SAC é um sistema de amortização que tem prestações decrescentes, o que torna elevados seus valores iniciais, sendo prejudicial ao mutuário que deve realizar

desembolsos maiores no início das amortizações — os interessados nesta questão podem consultar Souza (1984). A combinação desses dois fatores explica o pequeno saldo positivo dos recursos externos absorvidos pelo projeto, que não atingiu 20% do total, e o prematuro saldo negativo desses empréstimos.

Pode-se quantificar o custo do lento desembolso, admitindo-se todas as condições do contrato inicial e considerando-se que os desembolsos poderiam ter sido realizados no período de três anos. Com base nessa premissa, pode-se reconstruir a série dos recebimentos líquidos do empréstimo. Para tanto, solicitou-se ao Banco Mundial a evolução da cesta de moedas no período do contrato, ou seja, o *Pool Unit Value*. Contudo, apesar dessa informação ser utilizada pelo BM para calcular o saldo devedor dos empréstimos, este informou que a série solicitada não está disponível, sendo usada pela instituição exclusivamente para fins de controle e contabilidade. Nesse contexto, solicitamos que o próprio banco recalculasse o fluxo líquido do empréstimo. Entretanto, a resposta a essa solicitação também foi negativa. Perante essa dificuldade, não foi possível quantificar o custo do lento desembolso dos recursos.

Os desembolsos do banco são lentos porque são realizados à medida que o executor do projeto comprova as despesas realizadas na sua execução. Enfim, o que eleva a taxa de juros dos empréstimos é a incapacidade dos executores de gastarem os recursos programados. Essa incapacidade surge basicamente de duas causas: a falta do recurso nacional para contrapartida, que é agravada pela sistemática adotada — primeiro o executor gasta para então pedir o reembolso — ; e a falta de um cronograma para a execução do projeto. No caso do PAPP, o contrato de empréstimo define a filosofia de um programa a ser executado por comunidades, mas não indica as comunidades, o lugar em que os projetos serão implantados, nem o tipo de projeto a ser executado. Esses fatos impedem que o PAPP tenha um cronograma de execução, como seria recomendável em qualquer contrato de empréstimo.

Cabe destacar que uma análise mais detalhada a respeito dos custos dos empréstimos do Banco Mundial para o PAPP deveria considerar não somente os custos financeiros diretos, recebimentos de recursos pelo país e pagamentos realizados ao banco, mas, também, outros custos como os de negociação dos empréstimos e as cláusulas dos contratos que representam custos adicionais aos executores dos projetos. Entre essas, podem-se citar os componentes de coordenação, de avaliação, de estudos e de treinamento, os quais muitas vezes levam à contratação de consultores e de instituições internacionais sem que isso implique uma melhoria na execução do programa. Pode-se exemplificar essa questão com o BIRD 2 524 — RN, que conta com a colaboração de técnicos internacionais do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), sendo os recursos desembolsados pelo banco diretamente para a conta do instituto. Segundo levantamentos preliminares, no período de dezembro de 1993 a agosto de

1995, foi desembolsado para o instituto o valor de US\$ 912,44 mil, de um total de US\$ 6 068,91 mil desembolsado para o estado.

Por último, cabe comentar que os empréstimos do Banco Mundial são contratados em dólares equivalentes, o Brasil recebe os valores desembolsados em dólares norte-americanos e paga as parcelas de juros e de amortizações corrigidas pela variação de uma cesta de moedas, o que acarreta que o risco cambial seja assumido pelo mutuário. Além da variação da cesta de moedas, o banco determina, semestralmente, a moeda com que o país deve realizar os pagamentos. A tabela 5 mostra, por contrato, os valores pagos pelo país anualmente, de 1987 a 1995, nas moedas exigidas pelo BM. Observa-se que o país realizou seus pagamentos em oito moedas. Convertendo essas moedas para dólares pela paridade do dia 15/5/96, constata-se que os pagamentos atingiram US\$ 170,68 milhões, sendo que 34% em franco suíço; 22% em dólar americano; 16% em florim holandês; 13% em iene japonês; 11% em marco alemão; 2% em rial saudita; 2% em xelim austríaco; e 0,05% em dinar coveitano.

TABELA 5
Pagamentos Realizados pelo Brasil ao Banco Mundial: 1987 a 1995

Moedas	(Em 1 000 unidades)									
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Soma
Contrato BIRD 2 524										
425	917,28			4 395,92			4 597,27			9 910,47
220	528,05	4 155,27	160,46		3 128,02	3 463,95		3 127,88	3 298,76	17 862,38
820			12 994,11							12 994,11
335			7 089,20	6 215,07			5 911,88			19 216,14
940					38 000,93					38 000,93
610						5 332,64				5 332,64
470							314 445,20	186 909,62		501 354,81
Contrato BIRD 2 762										
220		511,44			3 775,71	3 978,59	4 005,99		4 051,91	16 323,65
425		885,68	1 124,72	5 540,43	5 635,88	5 242,27	459,90	5 387,88		24 276,76
470			80 768,76	518						599 425,87
				657,11						
335							7 336,45			7 336,45
610								6 100,13		6 100,13
Contrato BIRD 2 718										
425	815,35	1 323,38	30,21	14 349,17	7 756,40		7 050,17	6 723,50		38 048,18
220	480,67								2 977,93	3 458,61
610		1 185,37					7 820,45	7 938,71		16 944,53
335			2 064,00				9 495,31		8 309,83	19 869,14
100			312,71	14,27						326,98
470					725 287,43			621		1 346 873,86
							586,42			

TABELA 5 (continuação)
Total no Período de 1987a 1995

Moedas	Valores	Paridade US\$	Em US\$ 1 000	%
425- Franco suíço	72 235,42	1,2545	57 581,04	33,70
220 - Dólar norte-americano	37 644,64	1,0000	37 644,64	22,00
820 - Rial saudita	12 994,11	3,7626	3 453,48	2,00
335 - Florin holandês	46 421,74	1,7164	27 046,62	15,80
940 - Xelim austríaco	38 000,93	10,8114	3 514,89	2,00
610 - Marco alemão	28 377,29	1,5347	18 490,81	10,80
470 - Iene	2 447.654,54	107,1040	22 853,06	13,40
100 - Dinar coveitano	326,98	3,3456	97,73	0,05

Pelo exposto, fica evidente que, como é o banco quem determina a moeda que deseja receber por seus créditos, o país perde flexibilidade na administração de suas reservas cambiais. Não há a possibilidade de o país pagar com as divisas que detém em maior quantidade ou que estivessem com maior perspectiva de perda de valor. Nesse período, os pagamentos realizados pelo país ao banco, contabilizados em dólares pela paridade da data do pagamento, atingiram o valor de US\$ 164,38 milhões, enquanto os pagamentos contabilizados pela taxa de paridade do dólar de 15/5/96 atingiram US\$ 170,68 milhões. A diferença de US\$ 6,30 milhões indicaria o custo da falta de flexibilidade da administração das reservas cambiais.

6. CONCLUSÕES

A primeira constatação do estudo é a de que parcela expressiva dos recursos do PAPP foi efetivamente transferida para as comunidades rurais e quase sempre utilizada na implantação dos projetos contemplados. A pesquisa realizada entre os projetos considerados concluídos constatou a existência de instalações e equipamentos na comunidade, e que a maioria das associações tinham realizado a prestação de contas, estando concluídos do ponto de vista da execução financeira. Contudo, os projetos não estão atingindo a finalidade de melhorar as condições de vida das comunidades pobres, porque a maioria deles estava desativada — dos 47 projetos pesquisados, 25 não estavam em operação, sendo que, destes, cinco não tinham sido implantados e os outros 20 apresentavam sérios problemas de operação, estando alguns já abandonados.

A principal conclusão do estudo é que somente 16% dos projetos produtivos teriam perspectivas satisfatórias de sustentabilidade, e somente estes poderiam prosseguir produzindo benefícios à população. Por outro lado, 39% dos projetos teriam perspectiva nula de sustentabilidade, quase todos estavam parados ou abandonados, e as associações comunitárias responsáveis por eles haviam sofrido

uma intensa interferência dos intermediários; não tinham conhecimento suficiente para operar o projeto; não estavam recebendo nenhum tipo de orientação técnica; e não sabiam que teriam que constituir um fundo para realizar a manutenção das instalações do projeto.

O fraco resultado dos projetos do PAPP pode ser explicado pela própria formulação do programa, que ao direcionar seus recursos para atender às propostas das comunidades rurais, desde que não ultrapasassem o valor de US\$ 40 000,00, promove a atomização das ações na área geográfica do estado e a pulverização dos recursos. No período de setembro de 1993 a novembro de 1995, foram financiados 1 810 projetos nos três estados pesquisados. Desse total, 1 047 constavam como concluídos. A atomização dos projetos é incompatível com o reduzido quadro técnico responsável pela implementação estadual do programa, o qual fica na capital do estado sem condições de prestar assistência técnica às comunidades contempladas, nem de sistematizar o acompanhamento e avaliação dos projetos.

O distanciamento que a equipe técnica estadual guarda das comunidades rurais facilitou o surgimento e a propagação da figura do intermediário. Essas pessoas se habilitam a esse papel, por fazerem a ligação entre as comunidades e a coordenação estadual do programa, e normalmente, conseguem agilizar a liberação dos recursos para as associações comunitárias. Dos 47 projetos pesquisados, constatou-se que os intermediários atuaram em 23, sendo que em 19 pode-se classificar essa atuação como intensa. Quando os intermediários têm uma atuação intensa, as associações comunitárias são frágeis; basicamente, foram constituídas para receber recursos do PAPP. Às vezes não é possível caracterizar a associação, trata-se de moradores de determinada área que não agem nem estão organizados em uma associação comunitária.

Por outro lado, o estudo constata 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 do Norte. Para os contratos mais recentes, como os dos estados de Pernambuco e do Piauí, os juros estimados são relativamente menores, mas ainda elevados, sendo, respectivamente, de 12,10% e de 11,68% ao ano. Cabe destacar que, no cálculo dessa taxa de juros, somente se consideraram os custos financeiros diretos, recebimentos de recursos pelo país e pagamentos realizados ao banco. Não foram considerados outros custos, como de negociação do empréstimo e de cláusulas do contrato que representam custos adicionais para os devedores.

Os juros pagos são elevados pela combinação de dois fatores: a) os desembolsos do Banco Mundial ocorrem em doses homeopáticas; e b) as amortizações dos empréstimos são realizadas pelo Sistema Constante de Amortizações (SAC), com datas de pagamento preestabelecidas no contrato de empréstimo. A combinação desses dois fatores explica o pequeno saldo líquido de recursos externos efetiva-

Os juros pagos são elevados pela combinação de dois fatores: a) os desembolsos do Banco Mundial ocorrem em doses homeopáticas; e b) as amortizações dos empréstimos são realizadas pelo Sistema Constante de Amortizações (SAC), com datas de pagamento preestabelecidas no contrato de empréstimo. A combinação desses dois fatores explica o pequeno saldo líquido de recursos externos efetivamente ingressados no país, contabilizado em US\$ 45,16 milhões, inferior a 20% do total do empréstimo, e o prematuro saldo negativo desses contratos. Em síntese, os recursos são lentamente desembolsados pelo banco ao longo de vários anos, mas, ao mesmo tempo, o país paga, integralmente, as parcelas de amortizações previstas no contrato.

Argumenta-se, normalmente, que os desembolsos são lentos pela incapacidade dos estados executores do programa de gastarem os recursos previstos no contrato. Dessa forma, toda a responsabilidade seria dos executores, e eximir-se-ia os negociadores do empréstimo e o próprio banco de qualquer responsabilidade. Entretanto, não foi o estado quem negociou o empréstimo e assumiu a responsabilidade de pagá-lo sem avaliar o retorno que proporcionaria. Além disso, o PAPP, por sua concepção, não identifica as áreas em que os projetos serão implantados, nem as comunidades a serem contempladas; conseqüentemente, o programa não tem um cronograma efetivo de execução, o que dificulta e retarda as ações dos executores estaduais.

Por último, cabe comentar que, com os empréstimos do BIRD, o país perde flexibilidade na administração de suas reservas cambiais, na medida em que é o banco quem determina, dois meses antes de cada pagamento a ser realizado pelo país, a moeda em que deseja receber por seus créditos. Levantando os pagamentos realizados pelo país, por tipo de moeda, do início dos três contratos até 31/12/95, e convertendo essas moedas em dólares pela paridade do dia 15/5/96, estimamos que a falta de flexibilidade na administração das reservas cambiais pode ter custado US\$ 6,30 milhões. Esse custo é alto quando comparado com o saldo líquido de recursos externos que ingressaram no país por meio desses contratos.

Concluindo, os argumentos de que os financiamentos do BIRD representam a melhor alternativa do país para captar recursos externos e de que os projetos financiados não têm grandes distorções não correspondem à realidade dos três contratos analisados, e, possivelmente, também não serão verdade para outros financiamentos. A própria formulação do PAPP é responsável pelos problemas identificados nos projetos e pelo elevado custo financeiro do empréstimo do BIRD. A estratégia do PAPP, baseada nas comunidades rurais, falha, com possíveis exceções observadas nos núcleos de assentamento, pela falta de organização das comunidades. Há necessidade de investimentos prévios na organização e no treinamento dessas comunidades.

BIBLIOGRAFIA

- FONSECA, Marília. O financiamento do banco mundial à educação brasileira: cooperação ou endividamento. — Brasília: UnB/Faculdade de Educação 1991. Mimeo
- LAPA, J., MARCIAL, E. e OLIVEIRA, E.D. Custo efetivo dos empréstimos do Banco Mundial. — Brasília: SEPLAN/SEAIN, 1989. (Estudo Técnico, 89/01)
- SEAIN. Relatório de acompanhamento do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste — PAPP. — Brasília: Secretaria de Planejamento, 1994. Documento elaborado pelos técnicos Gilvan C. Araujo e Marcelo V. Siqueira da SEAIN.
- SOUZA, Jorge de. Cálculo financeiro sem mistérios. — Brasília: Sistema de Informações e Comunicação, 1984. 198p.
- WORLD BANK. Decentralized rural development and enhanced community participation — a case study from Northeast Brazil. *In*: ZYL, John Van; BARBOSA, Tulio e outros. 1995a. (Policy Research Working Paper, n. 1498).
- WORLD BANK. Pool unit approach to currency pool loans. Loan Department the World Bank, 1995b.

PUBLICAÇÕES DO IPEA (TEXTOS)
1995/1996

TEXTO PARA DISCUSSÃO — TD

- Nº 362 “Descentralização da Educação Básica: lições da experiência”, José Amaral Sobrinho, janeiro 1995, 14 p.
- Nº 363 “CAIC: Solução ou Problema?”, José Amaral Sobrinho, Marta Maria de Alencar Parente, janeiro 1995, 22 p.
- Nº 364 “Descentralização: Um Processo a ser Acompanhado e Avaliado (ou do finjo que eu finjo ao faça que nós vemos)”, Ronaldo Coutinho Garcia, janeiro 1995, 16 p.
- Nº 365 “Prioridades e Orientação dos Gastos Públicos em Agricultura no Brasil”, José Garcia Gasques e Carlos M. Villa Verde, janeiro 1995, 19 p.
- Nº 366 “Pobreza, Estrutura Familiar e Trabalho”, Ricardo Paes de Barros e Rosane Silva Pinto de Mendonça, fevereiro 1995, 27 p.
- Nº 367 “Intermodalidade, Intramodalidade e o Transporte de Longa Distância no Brasil”, Newton de Castro, fevereiro 1995, 21 p.
- Nº 368 “Governabilidade e Pobreza: o desafio dos números”, Sonia Rocha, fevereiro 1995, 29 p.
- Nº 369 “Federalismo e Regionalização dos Recursos Públicos”, Lena Lavinias, Manoel Augusto Magina, Mônica Couto e Silva, abril 1995, 20 p.
- Nº 370 “Economia Política da Saúde: uma perspectiva quantitativa”, Adriane Zaeyen, Antonio Braz de Oliveira e Silva, Carlos Cesar Bittencourt Sobral, Claudio Monteiro Considera, Heloiza Valverde Figueiras, abril 1995, 108 p.
- Nº 371 “Os Incentivos Fiscais à Indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação (Relatório Final)”, Flávio Tavares Lyra, maio 1995, 176 p.
- Nº 372 “A Macroeconomia do Desenvolvimento Nordestino: 1960/1994”, Gustavo Maia Gomes, José Raimundo Vergolino, maio de 1995, 109 p.
- Nº 373 “Uma Nota Sobre o Regime de Origem no Mercosul”, Honorio Kume, maio 1995, 20 p.
- Nº 374 “Interindustry Wage Differentials”, Lauro Ramos, maio 1995, 28 p.
- Nº 375 “A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e Suas Perspectivas”, Clélio Campolina Diniz, junho 1995, 39 p.
- Nº 376 “Qualificação Profissional: uma proposta de política pública”, Carlos Alberto dos Santos Vieira, Edgard Luiz Gutierrez Alves, junho 1995, 24 p.
- Nº 377 “Os Determinantes da Desigualdade no Brasil”, Ricardo Paes de Barros, Rosane Silva Pinto de Mendonça, julho 1995, 63 p.
- Nº 378 “Coping With Change in the Economy: New Technologies, Organisational Innovation and Economies of Scale and Scope in the Brazilian Engineering Industry”, Ruy de Quadros Carvalho, julho 1995, 60 p.
- Nº 379 “Impactos da Seguridade Social: Alguns Aspectos Conceituais”, Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão, agosto 1995, 17 p.
- Nº 380 “Ajuste Macroeconômico e Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil: 1981/95”, André Urani, junho 1996, 58 p.
- Nº 381 “Uma Avaliação da Qualidade do Emprego no Brasil”, Ricardo Paes de Barros, Rosane Silva Pinto de Mendonça, setembro 1995, 75 p.
- Nº 382 “A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado”, Ricardo Varsano, setembro 1995, 14 p.
-

- Nº 383 "Legislação de Direitos Compensatórios e sua Aplicação a Produtos Agrícolas no Brasil", Guida Piani, setembro 1995, 30 p.
- Nº 384 "Qualidade da Educação Infantil — desenvolvimento integral e integrado", Pedro Demo, outubro 1995, 38 p.
- Nº 385 "Política de Concorrência: Tendências Recentes e o Estado da Arte no Brasil", Lúcia Helena Salgado, setembro 1995, 58 p.
- Nº 386 "Estratificação de Empresas: Histórico e Proposta de Classificação", Paulo Tafner, outubro 1995, 57 p.
- Nº 387 "Projeto Áridas — Nordeste: uma estratégia para geração de emprego e renda", Ricardo R. A. Lima, outubro 1995, 42 p.
- Nº 388 "Ensino Superior: uma agenda para repensar seu desenvolvimento", Raulino Tramontin, outubro 1995, 26 p.
- Nº 389 "Financial Liberalization and the Role of the State in Financial Markets", Heitor Almeida, novembro 1995, 16 p.
- Nº 390 "Federalismo e Desenvolvimento Regional: Debates da Revisão Constitucional", Lena Lavinas, Manoel A. Magina, novembro 1995, 30 p + anexos.
- Nº 391 "Cidadania e Direitos Humanos — sob o olhar das políticas públicas", Pedro Demo, Liliãe Lúcia Nunes de Aranha Oliveira, novembro 1995, 91 p .
- Nº 392 "Novas Fontes de Recursos, Propostas e Experiências de Financiamento Rural", José Garcia Gasques, Carlos Monteiro Villa Verde, dezembro 1995, 38 p.
- Nº 393 "O Modelo Monetário de Determinação da Taxa de Câmbio: testes para o Brasil", José W. Rossi, dezembro 1995, 28 p.
- Nº 394 "Reforma da Previdência na Argentina", Francisco de Oliveira Barreto, dezembro 1995, 14 p .
- Nº 395 "Estoques Governamentais de Alimentos e Preços Públicos", Guilherme C. Delgado, dezembro 1995, 34 p.
- Nº 396 "O Processo da Reforma Tributária", Fernando Rezende, janeiro 1996, 18 p.
- Nº 397 "Gestão da Qualidade: Evolução Histórica, Conceitos Básicos e Aplicação na Educação", Rose Mary Juliano Longo, janeiro 1996, 14 p.
- Nº 398 "Poverty Studies in Brazil - A Review", Sonia Rocha, janeiro 1996, 20 p.
- Nº 399 "Proposta de um Imposto Ambiental Sobre os Combustíveis Líquidos no Brasil", Ronaldo Seroa da Motta, Francisco Eduardo Mendes, janeiro 1996, 21 p.
- Nº 400 "A Reestruturação Produtiva nas Empresas Brasileiras e seu Reflexo sobre a Força de Trabalho, por Gênero", Virene Roxo Matesco, Lena Lavinas, janeiro 1996, 33 p.
- Nº 401 "Política de Saúde no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas", Maria Elizabeth Barros, Sérgio Francisco Piola, Solon Magalhães Vianna, fevereiro 1996, 123 p.
- Nº 402 "ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal", Marcelo Piancastelli e Fernando Perobelli, fevereiro 1996, 64 p.
- Nº 403 "Indicadores Ambientais no Brasil: Aspectos Ecológicos, de Eficiência e Distributivos", Ronaldo Seroa da Motta, fevereiro 1996, 104 p.
- Nº 404 "Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros, 1970/90", Eustáquio José Reis, Fernando A. Blanco, fevereiro 1996, 31 p.
- Nº 405 "A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas", Ricardo Varsano, janeiro 1996, 34 p.
- Nº 406 "O Processo de Gasto Público do Programa do Livro Didático", Jorge Abrahão de Castro, março 1996, 74 p.
-

- Nº 407 "A Busca da Excelência nos Serviços Públicos: O Caso de Rondonópolis"; Rose Mary Juliano Longo, Antonio Carlos da Ressurreição Xavier, Fábio Ferreira Batista, Fátima Marra, março 1996, 21 p.
- Nº 408 "A Gestão da Qualidade e a Excelência dos Serviços Educacionais: Custos e Benefícios de sua Implantação", Antonio Carlos da R. Xavier, março 1996, 17 p.
- Nº 409 "A Experiência Recente da Política Industrial no Brasil: Uma Avaliação", Eduardo Augusto Guimarães, abril 1996, 30 p.
- Nº 410 "O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas", José Romeu de Vasconcelos e José Oswaldo Cândido Junior, abril 1996, 36 p.
- Nº 411 "Maternidade Darcy Vargas: Excelência no Atendimento ao Binômio Mãe-Filho", Fátima Marra, Antonio Carlos da Ressurreição Xavier, Fábio Ferreira Batista e Rose Mary Juliano Longo, abril 1996, 20 p.
- Nº 412 "Tarifas, Preços e a Estrutura Industrial dos Insumos Agrícolas: O Caso dos Defensivos (Relatório Final)", Jacob Frenkel, maio 1996, 120 p.
- Nº 413 "A Política Industrial Brasileira: Mudanças e Perspectivas", Flávio Tavares de Lyra, maio 1996, 21 p.
- Nº 414 "Transformações no Padrão Locacional Industrial: o Caso de Santa Rita do Sapucaí", Fernando S. Perobelli, maio 1996, 60 p.
- Nº 415 "Estudo da Função Demanda por Serviço de Saneamento e Estudo da Tarificação do Consumo Residencial", Thompson Almeida Andrade, Antônio Salazar Pessoa Brandão, John B. Whitcomb, Waldir Jesus Araújo Lobão, Salomão Lipcovith Quadros da Silva, Márcio Duarte Lopes, Deisiane Pinheiro Bernardo, Bruno Arruda Marinho e Marcelo Pereira Oliveira, maio 1996, 61 p.
- Nº 416 "Aspectos Econômicos da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos", Larissa Steiner Chermont e Ronaldo Seroa da Motta, maio 1996, 26 p.
- Nº 417 "De Ônus a Bônus: Política Governamental e Reformas Fiscais na Transformação do Estado Brasileiro", Ricardo Varsano, maio 1996, 18 p.
- Nº 418 "Trade Liberalization and Quality Innovation in Brazilian Autos", Renato Fonseca, maio 1996, 32 p.
- Nº 419 "A Demanda por Moeda no Brasil: 1974/95", Octávio A. F. Tourinho, maio 1996, 19 p.
- Nº 420 "Propostas de Reforma do Sistema Tributário Nacional", Fernando Rezende, maio 1996, 26 p.
- Nº 421 "Elementos para Discussão de uma Política Industrial para o Brasil", Annibal V. Villela e Wilson Suzigan, maio 1996, 54 p.
- Nº 422 "O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras", José Coelho Matos Filho e Carlos Wagner de A. Oliveira, maio 1996, 28 p.
- Nº 423 "A Política de Importação no Plano Real e a Estrutura de Proteção Efetiva", Honório Kume, maio 1996, 23 p.
- Nº 424 "Produto Interno Bruto por Unidade da Federação", Antonio Braz de Oliveira e Silva, Claudio Monteiro Considera, Lucília de Fátima Rocha Valadão e Mérida Herasme Medina, maio 1996, 105 p.
- Nº 425 "O Perfil Regional do Orçamento Geral da União (OGU) 1995 — Lei nº 8 980/95" (versão preliminar), Antonio Carlos F. Galvão, Generosa Sabino Campelo Bezerra, Márcia Figueira de A. dos Santos, Maria Lélia O. F. Rodriguez e Ronaldo Vasconcellos, junho 1996, 64 p.
-

- Nº 426 "Privatização e Qualidade dos Serviços Públicos de Infra-Estrutura: Controle Social e Participação do Consumidor", Hamilton Nonato Marques, junho 1996, 41 p.
- Nº 427 "Passos para o Gerenciamento Efetivo de Processos no Setor Público: Aplicações Práticas", Fábio Ferreira Batista (coordenador), Antonio Carlos da Ressurreição Xavier, Fátima Marra, e Rose Mary Juliano Longo, junho 1996, 53 p.
- Nº 428 "Ocupação e Escolaridade: Tendências Recentes na Grande São Paulo", Edgard Luiz Gutierrez Alves e Fábio Veras Soares, junho 1996, 57 p.
- Nº 429 "O Estímulo aos Investimentos Tecnológicos: O Impacto sobre as Empresas Brasileiras", Virene Roxo Matesco e Paulo Tafner, julho 1996, 41 p.
- Nº 430 "O Crescimento Econômico Ótimo em Economias com Inflação", Octávio A. F. Tourinho, julho 1996, 20 p.
- Nº 431 "Gasto Público Federal: Análise da despesa Não-Financeira, Marcelo Piancastelli e Francisco Pereira, agosto, 1996 54 p.
- Nº 432 "Impacto dos Financiamentos sobre o Crescimento das Importações Brasileiras: 1992/95", Marcelo Nonnenberg, agosto 1996, 26 p.
- Nº 433 "The Economics of Biodiversity in Brazil: The Case of Forest Conversion", Ronaldo Seroa da Mota, agosto 1996, 24 p.
- Nº 434 "Privatização do Sistema Ferroviário Brasileiro", Sérgio de Azevedo Marques, agosto 1996, 67 p.
-