

---

# AVALIAÇÃO DO FINANCIAMENTO DO BANCO MUNDIAL AO PROGRAMA DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR RURAL DO NORDESTE (PAPP)

Ricardo Pereira Soares\*

## Resumo

Este estudo analisa os projetos implantados pelo Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural no Nordeste (PAPP), em comunidades rurais dos estados de Pernambuco, do Piauí e do Rio Grande do Norte, e calcula o custo financeiro dos empréstimos do BIRD a esses estados.

A pesquisa de campo captou o fraco resultado do PAPP — dos 47 projetos pesquisados, 25 não estavam em operação, sendo que, destes, cinco não tinham sido implantados, e os outros vinte apresentavam sérios problemas de operação, estando alguns já abandonados. 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, a qual

---

\* Técnico da Diretoria de Planejamento e Políticas Públicas (DIPPP)/Coordenação Geral de Políticas Públicas do IPEA.

---

promove a atomização das ações e a pulverização dos recursos, sem contemplar investimentos prévios em 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 de intermediários, os quais comprometem a viabilidade do programa.

A análise do fluxo financeiro constatou o pequeno saldo de recursos externos ingressados no país — inferior a 20% do total dos empréstimos. 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 Amortizações Constantes. Em consequência, as taxas de juros efetivamente pagas pelo país, entre 11,68% a.a. e 13,44% a.a., por contrato, situaram-se bem acima da taxa esperada.

---

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 (BIRD). Encontra-se em execução nos nove estados do Nordeste do país e em 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, e foi substituída a estratégia de desenvolvimento rural integrado que o programa adotara até então.

AVALIAÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)

A nova estratégia baseia-se na comunidade rural, que passa a ter o direito de propor o projeto que considera prioritário, desde que 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 ser implantados em qualquer área do estado, desde que haja uma associação comunitária interessada, sendo possível instalar qualquer tipo de projeto, quer seja produtivo, de infra-estrutura ou social.

No desenho do programa, coube ao governo federal contratar o financiamento junto ao Banco Mundial e assumir a responsabilidade de realizar o pagamento do empréstimo. Ao Tesouro Nacional coube transferir aos estados executores do PAPP os recursos recebidos do banco e os recursos da contrapartida nacional do programa, previstos desde a celebração do contrato no Orçamento Geral 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, que analisou a execução do programa nos estados da Paraíba, de Pernambuco, de Alagoas, do Rio Grande do Norte e do Ceará. Por essa avaliação [SEAIN (1994)], 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.<sup>1</sup>

A segunda avaliação do PAPP reformulado foi elaborada por técnicos do Banco Mundial e da Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) [World Bank (1995a)]. 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 numa 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.<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup> 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.

---

Aparentemente as conclusões do documento do BIRD predominaram em relação à avaliação da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), uma vez que, após a divulgação da avaliação do banco, surge uma nova geração de contratos do Brasil com o BIRD. Os estados da Bahia, do Ceará e de Sergipe aproveitaram a oportunidade e conseguiram, no início do segundo semestre de 1995, autorização do governo federal, por meio da Comissão de Financiamento Externo (COFIEIX), 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. Esses contratos 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 Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Piauí.

AVALIAÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)

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 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, pois as avaliações do PAPP reformulado apresentam conclusões contraditórias, e esses três estados ainda tinham saldos a receber dos contratos em vigor, calculados, em 15 de fevereiro de 1995, em US\$ 77,5 milhões. Esse saldo representava 22% do empréstimo inicial, de US\$ 354,3 milhões, mas, considerando-se o cancelamento de US\$ 91,0 milhões ocorrido em setembro de 1993, o saldo correspondia a 29% do empréstimo do PAPP reformulado.

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 — 1985 a 1995 — 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 BIRD adotar um sistema de acompanhamento e supervisão dos contratos que impede grandes desvios por parte dos executores. No caso do PAPP, vem de uma a duas missões de técnicos do BIRD por ano para avaliar a execução do programa. 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 de 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 —, os contratos com o Banco Mundial chegaram a ser apresentados 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. Esse custo não é estimado na negociação dos empréstimos ou quando das suas alterações, possivelmente por ser de difícil estimativa *ex-ante*, em virtude de vários fatores que ocorrem ao longo do período de execução do projeto, podendo-se citar: (i) os financiamentos são contratados em termos de *dólares equivalentes*, que atualizam as parcelas de juros e de amortizações pagas pelo país; (ii) os cancelamentos de recursos; (iii) 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.

AVALIAÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)

A metodologia adotada para a coleta de informações sobre os projetos contemplados pelo PAPP reformulado está exposta no capítulo 2. 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.

## **2 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) que representavam a Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA),<sup>3</sup> a Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) e a Secretaria Especial de Políticas Regionais. As entrevistas foram realizadas com os 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 foi realizada, exclusivamente, pelos técnicos do MPO no primeiro dia da permanência da equipe no estado. O projeto, para fazer parte da amostra, tinha que atender a quatro critérios, quais sejam:

---

<sup>3</sup> O autor deste texto participou da pesquisa de campo como representante da SPA.

- 
- (i) estar enquadrado no PAPP reformulado;
  - (ii) constar como concluído na listagem do órgão executor, ou ter recebido os recursos a tempo suficiente para a sua conclusão;
  - (iii) ter representatividade em termos do total de projetos aprovados para o estado; e
  - (iv) estar próximo da rota que a equipe tinha condições de percorrer no estado.

Com base nesses critérios e com a relação dos projetos financiados e concluídos nos três estados, atualizada para o mês de outubro de 1995, fornecida pelo escritório regional do BIRD em Recife, foi selecionada uma amostra para cada estado. É importante destacar o elevado número de projetos financiados pelo PAPP — somavam 1 810 nos três estados, sendo 403, no Rio Grande do Norte, 395, em Pernambuco, e 1 012, no Piauí. Desse total, trabalhou-se com o universo dos projetos concluídos, que naquela data somava 740 projetos, sendo 166, no Rio Grande do Norte, 194, em Pernambuco, e 380, no Piauí.<sup>4</sup>

O critério da representatividade consistiu em identificar os municípios com maior número de projetos e os projetos que ocorriam com maior frequência no âmbito estadual. Dessa forma, visualizou-se a distribuição dos projetos por município e por tipo, quando então a equipe técnica do MPO definiu os municípios e os projetos que teria interesse em conhecer.

Após a identificação dos municípios e dos projetos mais representativos do programa no estado, informava-se à unidade técnica do estado responsável pela implementação do programa os projetos a serem pesquisados. Nessa oportunidade, era definida a rota a ser percorrida no interior que contemplasse o maior número de municípios e projetos pré-selecionados, desde que restrita a cinco dias de viagem. Nessa ocasião, os técnicos do MPO receberam uma colaboração extremamente positiva das unidades técnicas dos três estados pesquisados, as quais

---

<sup>4</sup> O número de 380 projetos concluídos no estado do Piauí foi obtido de documento da Secretaria de Planejamento do governo do Piauí, datado de 10/11/95.

---

mobilizaram seus recursos humanos e materiais para viabilizar a pesquisa de campo.

### 3 Análise da Pesquisa de Campo

Os técnicos do MPO e das unidades técnicas estaduais pesquisaram projetos em 29 municípios dos três estados,<sup>5</sup> no mês de novembro de 1995. Ao todo foram visitados 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 superiores 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 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 dessa 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

---

<sup>5</sup> *Esses 29 municípios tinham recebido recursos para a implantação de 182 projetos, o equivalente a 10% do total de projetos financiados. Como a maioria desses projetos já estava concluída na época, a pesquisa estaria sendo executada em municípios representativos, os quais detinham ao redor de 25% do total de projetos concluídos. Os municípios no estado de Pernambuco são os seguintes: Afogados da Ingazeira, Belo Jardim, Flores, Gravatá, Pesqueira, Serra Talhada, e Sertania. No estado do Rio Grande do Norte: Acará, Açu, Angicos, Caicó, Ceará Mirim, Caraúbas, Cerro-Corá, Currais Novos, Extremoz, Pau dos Ferros, Pureza, São Miguel, e Serra do Mel. No estado do Piauí: Altos, Barro Duro, Francisco Santos, Inhumas, Ipiranga, Luis Correia, Parnaíba, Picos, e Teresina.*

e, portanto, fora do objeto dessa 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 3, sociais. Quanto à distribuição espacial, tem-se que: 12 estão localizados em Pernambuco; 20, no Rio Grande do Norte; e 15, no Piauí. Primeiramente, cabe observar que a situação dos projetos não apresenta diferenças significativas em virtude da sua localização em um ou outro estado. Por isso, comentam-se somente os números globais da sua situação. Os interessados em maiores detalhes devem consultar a tabela 1.

Em novembro de 1995, estavam concluídos 42 dos 47 projetos pesquisados, apesar de *estar concluído* ser um critério de seleção da amostra. Considerou-se um projeto concluído se as obras físicas tinham sido realizadas e 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% estavam em operação; esse percentual diminuiu para 46% quando se consideram 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, 7 dos 8 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.

AVALIAÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)



---

Como manter o projeto em operação é responsabilidade da associação, esta 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. 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, a cobrir os custos operacionais do projeto. Pelas entrevistas, considera-se que somente 5 associações teriam condições de mantê-los em operação a médio prazo, quando ocorre o desgaste de peças e máquinas.

AVALIAÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)

Os questionários captaram duas questões que não tinham sido abordadas nas avaliações anteriores: [SEAIN (1994) e World Bank (1995a)] 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:

(i) leva aos moradores de determinado local a notícia de que projetos estariam sendo financiados, a fundo perdido, às comunidades interessadas;

(ii) estimula os moradores desse lugar a se constituírem em associação, mediante promessa de aprovação de determinado projeto;

(iii) prepara abaixo-assinado dos moradores para demonstrar que eles desejam o projeto em questão;

(iv) orienta a associação a comprar os equipamentos ou a contratar as obras civis das empresas que lhe convêm;

---

(v) orienta a associação a fazer os pagamentos antecipados às empresas contratadas; e

(vi) 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, estimula o surgimento de várias associações. Em alguns casos, aparece como vice-presidente ou em outro cargo na associação;

b) o *intermediário regional* — atua em âmbito 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*, e 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 de intermediários; 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 Defin.	Intensa	Pequena	Nenhuma	Não Defin.	Intensa	Não Defin.
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
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

AVALIAÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)

Quando os intermediários têm 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 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 está instalada, e não têm conhecimento da garantia das máquinas, equipamentos e edificações. Além disso, não sabem como operar as máquinas e equipamentos 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: (i) a comunidade tem tradição ou experiência na atividade do projeto; (ii) o presidente da associação trabalha em atividade afim; e (iii) o projeto complementa a atividade da associação.

Considera-se que o projeto complementa a atividade da associação comunitária se atende a um dos três itens: 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; e c) 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 a que o trabalho busca responder é se os projetos produtivos financiados pelo PAPP têm sustentabilidade, ou seja, se têm condições de funcionar após o encerramento do programa. Como as avaliações anteriores citadas, ao tratarem dessa questão, não definiram um método para medir a sustentabilidade dos projetos, não se permitiu 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, num total máximo de 100 pontos. Quanto mais pontos o projeto obtiver, maior será sua possibilidade de prosseguir produzindo benefícios à população.

O quadro 1 mostra a maneira pela qual foi calculado o indicador de sustentabilidade. Para alcançar 100 pontos, o projeto deve estar em operação, e a associação comunitária deve atender aos seguintes aspectos: *(i)* não ter sofrido nenhuma interferência de intermediários; *(ii)* conhecer a forma de operar e de comercializar a produção do projeto; *(iii)* reter renda suficiente para conservar as máquinas e edificações; e *(iv)* ter recebido assistência técnica nas fases de implantação e de operação.

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 haviam sofrido 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.

AVALIÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)

QUADRO 1

Critérios	20 Pontos	10 Pontos	Zero Ponto
Operação	Operando	Semiparalizado	Parado
Intermediação	Nenhuma	Pequena	Intensa
Conhecimento da associação	Grande	Pequeno	Nenhum
Retenção de renda pela associação	Suficiente	Insuficiente	Não retém renda
Assist. téc. para implantar e operar	Total	Parcial	Sem assistência

TABELA 3

### Indicador de Sustentabilidade dos Projetos Produtivos

Projeto	Estado	Pontos	Perspectiva 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	"
---------------------------	----	----	---

continua

Continuação

Projeto	Estado	Pontos	Perspectiva Sustentabilidade
Central de negócios	PI	15	"
Confecção de roupas	RN	15	"
Benef. castanha de caju	PI	15	"
Indústria de calçados	RN	40	Mínima
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: \* Em 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 (ver tabela 4).

AVALIAÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)

TABELA 4

#### 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
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	

Os projetos que apresentam perspectivas satisfatórias de sustentabilidade têm em comum uma atuante associação comunitária; diferem dos demais quanto à consciência comunitária e 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 de seus projetos mostra que 2 projetos estão na faixa de 40 a 50 pontos, 3 na faixa de 60 a 70 pontos, e 1 na última faixa, com 85 pontos.

Finalmente, cabe comentar que os projetos sociais e de infraestrutura terão vida útil pequena, na medida em que as comunidades não têm condições nem foram preparadas para fazerem 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.

#### **4 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 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 2762 — 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 5, apresenta-se uma síntese do seu desempenho conjunto.

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, no ano de 1993, aceitou reformular a estratégia de execução do programa 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, 16% do empréstimo reformulado. Por outro lado, como os pagamentos que o país faz ao banco, de juros, comissão de compromisso sobre os recursos não liberados e de amortizações dos empréstimos, obedecem às datas preestabelecidas nos contratos, tem-se que os recebimentos líquidos do empréstimo — recursos liberados pelo banco menos pagamentos realizados pelo país — passaram a negativos 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 demonstrava interesse em melhorar a execução financeira dos contratos existentes, o país paga ao banco mais do que recebe (ver quinta coluna da tabela 5).

AVALIÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)

TABELA 5

Fluxo Líquido dos Empréstimos do BIRD

(Em US\$ 1 000)

Semestre	Recebimentos Líquido dos Contratos do BIRD				
	2 524 - RN	2 718 - PE	2 762 - PI	Soma	Acumulado
	Semestral	Semestral	Semestral	Semestral	por Semestre
31/12/85					
1º sem. 1986	3 385,60			3 385,60	3 385,60
2º sem. 1986	2 118,57			2 118,57	5 504,17
1º sem. 1987	3 107,59	5 035,84		8 143,43	13 647,60
2º sem. 1987	1 682,25	4 271,37		5 953,62	19 601,22
1º sem. 1988	2 424,20	3 238,74	7 542,28	13 205,22	32 806,44
2º sem. 1988	(1 067,33)	4 744,10	646,95	4 323,72	37 130,16
1º sem. 1989	(2 216,62)	178,20	1 001,55	(1 036,87)	36 093,29
2º sem. 1989	(122,07)	3 203,07	2 970,58	6 051,58	42 144,87
1º sem. 1990	(1 002,91)	3 342,54	671,32	3 010,95	45 155,82
2º sem. 1990	(3 215,13)	(1 170,87)	(985,51)	(5 371,51)	39 784,31
1º sem. 1991	1 691,46	(125,31)	(5 115,20)	(3 549,05)	36 235,26
2º sem. 1991	(2 640,90)	(3 930,56)	2 970,63	(3 600,83)	32 634,43
1º sem. 1992	(1 991,68)	(5 080,17)	(2 173,19)	(9 245,04)	23 389,39
2º sem. 1992	(1 266,44)	(4 264,34)	(148,06)	(5 678,84)	17 710,55
1º sem. 1993	(1 829,76)	(3 214,42)	(3 450,35)	(8 494,53)	9 216,02
2º sem. 1993	(2 023,18)	(4 830,44)	(3 249,20)	(10 102,82)	(886,80)
1º sem. 1994	(1 933,19)	(1 274,04)	369,06	(2 838,17)	(3 724,97)
2º sem. 1994	(3 046,23)	(4 893,78)	(1 407,41)	(9 347,42)	(13 072,39)
1º sem. 1995	1 544,23	(5 004,18)	(854,38)	(4 314,33)	(17 386,72)
2º sem. 1995	(883,60)	144,51	1 254,38	515,29	(16 871,43)
	<i>Hipótese A: Cancelando Saldo Não-Desembolsado</i>				
1º sem. 1996	(949,96)	(1 597,97)	(1 308,81)	(3 856,74)	(20 728,17)
2º sem. 1996	(926,77)	(1 502,31)	(1 292,83)	(3 721,91)	(24 450,08)
1º sem. 1997	(911,64)	(1 462,90)	(1 260,43)	(3 634,97)	(28 085,05)
2º sem. 1997	(866,72)	(1 424,43)	(1 220,50)	(3 511,65)	(31 596,70)

1º sem. 1998	(841,66)	(1 385,95)	(1 186,60)	(3 414,21)	(35 010,91)
--------------	----------	------------	------------	------------	-------------

continua

continuação

Semestre	Recebimentos Líquido dos Contratos do BIRD				
	2 524 - RN	2 718 - PE	2 762 - PI	Soma	Acumulado
	Semestral	Semestral	Semestral	Semestral	por Semestre
2º sem. 1998	(816,60)	(1 347,48)	(1 154,20)	(3 318,28)	(38 329,19)
1º sem. 1999	(791,54)	(1 309,01)	(1 121,79)	(3 222,34)	(41 551,53)
2º sem. 1999	(766,48)	(1 254,24)	(1 089,39)	(3 110,11)	(44 661,64)
1º sem. 2000	(724,30)	(1 215,77)	(1 056,99)	(2 997,06)	(47 658,70)
2º sem. 2000		(1 177,29)	(1 024,59)	(2 201,88)	(49 860,58)
1º sem. 2001		(1 127,00)	(992,19)	(2 119,19)	(51 979,77)
2º sem. 2001			(959,79)	(959,79)	(52 939,56)
<b>Total</b>	<b>(14 880,81)</b>	<b>(24 434,09)</b>	<b>(13 624,66)</b>	<b>(52 939,56)</b>	
<b>Juros ao ano</b>	<b>13,62%</b>	<b>12,21%</b>	<b>12,00%</b>		
<i>Hipótese B: Desembolsos pela Média dos Anos de 1994/95</i>					
1º sem. 1996	(71,64)	(1 320,41)	(341,39)	(1 733,44)	(18 604,87)
2º sem. 1996	(59,59)	(1 055,36)	871,20	(243,75)	(18 848,62)
1º sem. 1997	(55,77)	(992,07)	830,77	(217,07)	(19 065,69)
2º sem. 1997	(43,38)	(934,77)	(1 998,87)	(2 977,02)	(22 042,71)
1º sem. 1998	(1 111,88)	(883,65)	(1 953,54)	(3 949,07)	(25 991,78)
2º sem. 1998	(1 821,41)	(838,01)	(1 900,19)	(4 559,61)	(30 551,39)
1º sem. 1999	(1 765,54)	(797,20)	(1 846,85)	(4 409,59)	(34 960,98)
2º sem. 1999	(1 709,68)	(1 465,36)	(1 793,51)	(4 968,55)	(39 929,53)
1º sem. 2000	(1 647,81)	(2 476,14)	(1 740,17)	(5 864,12)	(45 793,65)
2º sem. 2000		(2 401,22)	(1 686,82)	(4 088,04)	(49 881,69)
1º sem. 2001		(2 300,65)	(1 633,48)	(3 934,13)	(53 815,82)
2º sem. 2001			(1 580,14)	(1 580,14)	(55 395,96)
<b>Total</b>	<b>(38 048,18)</b>	<b>(64 332,90)</b>	<b>(42 022,19)</b>	<b>(144 403,27)</b>	
<b>Juros ao ano</b>	<b>13,44%</b>	<b>12,11%</b>	<b>11,68%</b>		

---

Somando-se os recebimentos líquidos semestrais dos três contratos, 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, o que indica que nessa data o banco já havia recuperado o seu capital e passava a receber os rendimentos da sua aplicação (ver tabela 5). 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 pagar mais US\$ 30,06 milhões.<sup>6</sup>

AVALIAÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)

A questão é identificar em que medida a fraca execução financeira do programa eleva as taxas de juros pagas pelo Brasil. 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 [Lapa (1989)]. Os pagamentos realizados pelo país incluem as taxas de compromisso, as amortizações, as variações da cesta de moedas, os juros contratuais e outros eventuais custos.

Ao representar-se 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:

---

<sup>6</sup> O saldo devedor de US\$ 30,06 milhões, em 31/12/95, foi informado pelo Banco Mundial.

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

que é igual a  $\sum C_j (1+i)^j = 0$

em que: C = saldo líquido semestral dos recursos recebidos e pagos ao BIRD; e n = número de parcelas semestrais definidas no contrato.

Para a taxa de juros  $i > 0$ , diz-se que é a taxa interna de retorno do fluxo líquido de divisas, 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 BIRD, no valor de US\$ 28,20 milhões (ver hipótese **A** na tabela 5). Em segundo lugar, calculou-se a taxa de juros considerando-se 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 5). 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 [World Bank (1995b)]. Para fins de cálculo, admitiu-se que a cesta de moedas que o BIRD 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:

TABELA 6

Taxas de Juros de Contratos do BIRD

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

---

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.

AVALIAÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)



---

AVALIAÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)

---

Os juros são altos, principalmente, pela combinação de duas circunstâncias: os desembolsos homeopáticos do BIRD, e as amortizações 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 nessa questão podem consultar Souza (1984). A combinação dessas circunstâncias 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, conhecida pelos técnicos do banco como *pool unit value*, no período do contrato. Contudo, apesar de essa informação ser utilizada pelo BIRD para calcular o saldo devedor dos empréstimos, o banco 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 conte com 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 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, e o Brasil recebe do banco em dólares norte-americanos e paga juros e 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 a qual o país deve realizar os pagamentos. A tabela 7 mostra, por contrato, os valores pagos pelo país anualmente, de 1987 a 1995, nas moedas exigidas pelo BIRD. 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 34% em franco suíço; 22% em dólar norte-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.

AVALIAÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)

---

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 detenha em maior quantidade ou que estejam 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.

## 5 Conclusões

A primeira constatação do estudo é 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, pois a maioria estava desativada — dos 47 projetos pesquisados, 25 não estavam em operação, e, 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; somente estes poderiam prosseguir produzindo benefícios à população. Entretanto, 39% dos projetos teriam perspectiva nula de sustentabilidade — quase todos estavam parados ou abandonados —, e as associações comunitárias responsáveis haviam sofrido intensa interferência de 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 ultrapapassem 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 permanece na capital do estado, sem condições de prestar assistência técnica às comunidades contempladas, nem de sistematizar o acompanhamento e avaliação dos projetos.

AVALIAÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)

O distanciamento entre a equipe técnica estadual e as comunidades rurais facilitou o surgimento e a propagação da figura do intermediário. Essas pessoas habilitam-se 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 intermediários atuaram em 23, sendo que em 19 pode-se classificar essa atuação como intensa. Se os intermediários têm 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 como 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 do empréstimo para o Rio Grande do Norte. Para os contratos mais recentes, como os de Pernambuco e 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 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 SAC. 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 executores de gastarem os recursos previstos no contrato. Dessa forma, toda a responsabilidade seria dos executores, e eximir-se-iam 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 em 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.

AVALIAÇÃO DO  
FINANCIAMENTO  
DO BANCO  
MUNDIAL AO  
PROGRAMA DE  
APOIO AO  
PEQUENO  
PRODUTOR RURAL  
DO NORDESTE  
(PAPP)

---

## Referências Bibliográficas

- 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.* By Zyl, John Van; Barbosa, Tulio e outros. 1995a. (Policy Research Working Paper , n.1498).
- \_\_\_\_\_. *Pool unit approach to currency pool loans.* Loan Department, World Bank. 1995b.

(Originais recebidos em janeiro de 1997. Revistos em agosto de 1997)