

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS E AMBIENTAIS
CAMPUS DE CHAPADINHA**

**RELATÓRIO ANALÍTICO “ANÁLISE INTEGRADORA DE
INDICADORES E CONTEXTO” DO PROJETO MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO RURAL DO BAIXO PARNAÍBA**

**Jussara Silva Dantas ¹
James Ribeiro de Azevedo ²
Maryzélia Furtado de Farias ³**

**Chapadina – Ma
Junho de 2012**

¹ Coordenadora do projeto

² Prof. Colaborador

³ Profa. Colaboradora

1. ANÁLISE INTEGRADORA DE INDICADORES E CONTEXTO

- **População**

O Território Baixo Parnaíba, segundo dados censitários do IBGE, ano de 2000, possui uma população de 279.871 habitantes, distribuída nos 15.876,9 km² de área, o que equivale a 4,95% da população do estado do Maranhão. Desse total de habitantes, 42,99% residem na zona urbana e 57,01% na zona rural⁴.

- **Saúde**

O sistema de saúde do território é incompatível com as demandas da população e sua atuação está voltada, quase que exclusivamente para medidas curativas, em detrimento das preventivas. Há no território, segundo dados do IBGE (2002), 108 estabelecimentos de saúde e 441 leitos hospitalares para atender uma população de 279.871 habitantes, ou seja, 1,58 leitos/1000 habitantes, insuficiente pelas normas da OMS, que estabelece um mínimo de 4,5 leitos/1000 habitantes⁵.

- **Saneamento básico**

O abastecimento de água para atender as necessidades básicas dos moradores da zona rural é realizado diretamente dos igarapés, lagoas, rios e brejos, onde a mesma água utilizada para beber, serve também para tomar banho, lavar roupas e saciar a sede dos animais, causando muitos problemas de saúde, dentre eles, verminoses e doenças de pele⁶. Em algumas comunidades há microssistemas de abastecimento de água com poço artesiano.

A situação do sistema de esgoto é praticamente a mesma em todo o território, onde a população, na sua maioria, utiliza fossas sépticas, fossas rudimentares e valas, de modo que os dejetos são lançados sem nenhum tratamento a céu aberto nos rios ou no mar.⁷

⁴ BRASIL, 2005: p.10.

⁵ Ibid, p. 12.

⁶ Ibid, p. 13.

⁷ BRASIL, 2005: p. 13.

Em relação ao lixo, a coleta nas sedes dos municípios é irregular, ocasionando sua deposição em locais inadequados. A mesma situação ocorre na zona rural, onde as famílias ainda utilizam a queima como alternativa para eliminação do lixo. Como agravante nenhum município do território possui aterro sanitário, sendo que os resíduos coletados são acondicionados em lugares impróprios, propiciando a contaminação do solo e da água por meio do chorume, além de funcionar como vetor de doenças para a população⁸.

- **Educação**

De um modo geral, é notória a insuficiência de escolas na zona rural, ocasionado pela improvisação de salas de aula que funcionam, muitas vezes, com acomodação e iluminação precária; o difícil acesso às escolas existentes na zona rural; o transporte escolar precário; a má remuneração e qualificação deficiente dos professores; a inexistência de material didático-pedagógico e equipamentos escolares adequados ao contexto local; a inexistência de bibliotecas e áreas de lazer; a grande presença de salas de aula multisseriadas, sem, contudo, existir uma proposta metodológica a ser aplicada, além de alimentação escolar insuficiente ou inexistente, o que compromete a qualidade do processo de aprendizagem⁹. O resultado desses fatos é apresentado pelo índice de analfabetismo elevado no Estado, onde 41,78% da população são considerados analfabetos.

- **Capacidades Institucionais**

Os itens analisados para avaliar as Capacidades Institucionais do Território foram: gestão dos colegiados, capacidades organizacionais, serviços institucionais disponíveis, instrumentos de gestão municipal, mecanismos de solução de conflitos, infraestrutura institucional, iniciativas comunitárias e participação.

As capacidades institucionais foram classificadas como Médio Baixo, obtendo valor médio 0,244 (QUADRO 01, FIGURA 01). Nenhum item avaliado obteve valor

⁸ Ibid, p. 14.

⁹ Ibid, p. 18.

Médio Alto ou Alto e quatro itens foram classificados como Baixo (Capacidades Organizacionais, Serviços Institucionais Disponíveis, Instrumentos de Gestão Municipal e Participação).

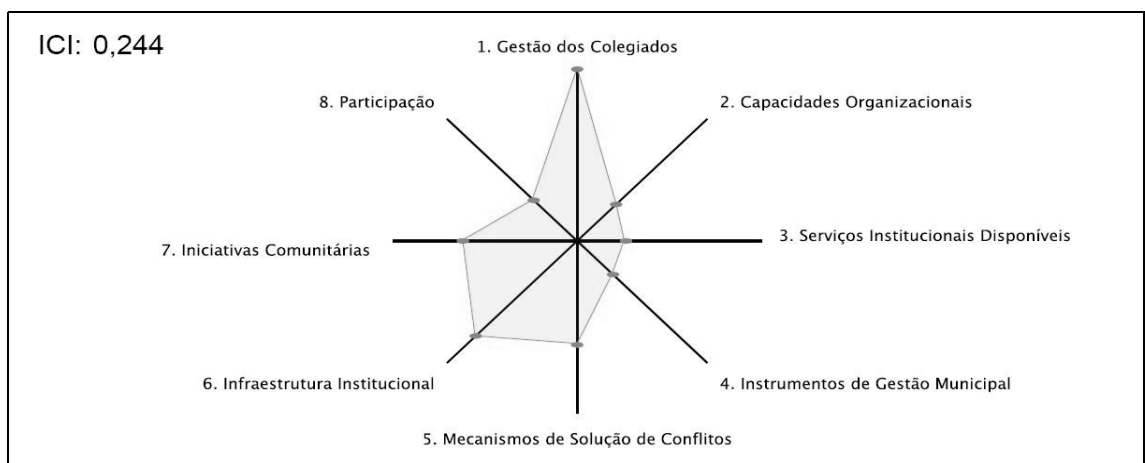
Quadro 01. Indicadores de Capacidades Institucionais do Território do Baixo Parnaíba.

Indicadores de Capacidades Institucionais	0,244	Médio Baixo	
1. Gestão dos Colegiados	0,585	Médio	Legenda: 0,00 - 0,20 = Baixo 0,20 - 0,40 = Médio Baixo 0,40 - 0,60 = Médio 0,60 - 0,80 = Médio Alto 0,80 - 1,00 = Alto
2. Capacidades Organizacionais	0,176	Baixo	
3. Serviços Institucionais Disponíveis	0,156	Baixo	
4. Instrumentos de Gestão Municipal	0,162	Baixo	
5. Mecanismos de Solução de Conflitos	0,354	Médio Baixo	
6. Infraestrutura Institucional	0,458	Médio	
7. Iniciativas Comunitárias	0,365	Médio Baixo	
8. Participação	0,196	Baixo	

Fonte: SGE, 2012.

Figura 01. Indicadores de Capacidades Institucionais do Território do Baixo Parnaíba.

Fonte: SGE, 2012.



Isso reflete a baixa capacidade de organização e participação da população local para procurar resolver seus problemas. No Colegiado Territorial se reflete este mesmo problema, ou seja, há pouca participação dos membros nas plenárias. Os espaços de diálogo da sociedade civil e a administração municipal como, por exemplo, os conselhos municipais, são reduzidos, uma vez que existem poucos conselhos e os existentes não funcionam adequadamente, não apresentando poder de formular e controlar as políticas públicas.

Do lado da gestão municipal e estadual, as mesmas têm elaboradas e implantadas poucas políticas públicas para atendimento da maioria população. Não é por acaso que o Maranhão é um dos estados com menor IDH do país. A maioria das prefeituras administra os recursos públicos para o favorecimento de uma pequena parcela da população. Os municípios investem pouco em agricultura, apesar do setor agropecuário apresentar um papel importante nas suas economias. As secretarias de agricultura não têm recursos financeiros, equipe técnica suficiente, programas ou projetos agrícolas e não possuem serviços de informação de mercado agropecuário. Não existem secretarias de planejamento para coordenar e planejar as políticas públicas ou resolver os problemas da população.

O quadro institucional é precário e os municípios não apresentam uma capacidade institucional de promover políticas públicas eficientes, evidenciando a insuficiência de serviços institucionais.

O pouco comprometimento das administrações municipais com o desenvolvimento territorial provoca o distanciamento entre os gestores públicos e os membros da sociedade civil do Colegiado.

- **Gestão do Colegiado**

O Colegiado tem 142 vagas, mas somente 119 estão ocupadas. Esse grande número de vagas dificulta a sua organização. Menos da metade de seus membros participam nas plenárias. Teoricamente há uma paridade entre sociedade civil e pública, mas a presença nas plenárias é sempre maior da sociedade civil. Os representantes do poder público em todas as esferas, federal, estadual e municipal, participam pouco. Há vagas de representantes do poder público Federal e Estadual que nunca foram ocupadas. As forças políticas aparentemente participam de maneira isolada, onde os membros de cada município atuam individualmente.

A princípio, o município de Tutóia tem mais membros no colegiado, o que pode ser uma vantagem no momento das decisões. Outro caso é o de Chapadinha, onde ocorre a maioria das plenárias favorecendo a participação de seus membros.

Há uma grande rotatividade entre os membros do colegiado. Do lado da sociedade civil, isto pode ser um reflexo das expectativas não atendidas pelas prefeituras.

Nos projetos de infraestrutura, o colegiado apresenta certo poder durante sua fase de definição. Após a realização do convênio entre a Caixa Econômica Federal e as prefeituras, o colegiado perde sua força.

As prefeituras decidem quase tudo, ou melhor, os prefeitos, pois na maioria das vezes, nem o secretário de agricultura tem influência sobre o funcionamento dos projetos. A rotatividade entre os membros das prefeituras no Colegiado se dá normalmente pela eleição municipal através da troca de secretários.

- **Avaliação de Projetos**

Dos 22 projetos financiados pela SDT desde 2003 com recursos do PROINF, 11 são de edificações e apenas dois estão funcionando. São cinco projetos (23%) em situação de Tomadas de Contas Especiais¹⁰. Os projetos são principalmente de agroindústria, estrutura de apoio à comercialização, educação (casas familiares rurais) e de transporte.

Os problemas são encontrados em diversas situações como projetos que funcionavam e hoje estão paralisados, projetos que não foram concluídos, projetos não iniciados, projetos concluídos que não funcionam e projetos que adquiriram equipamentos sem o início das obras do prédio, sendo os mesmos doados para comunidades não-beneficiárias. Não há assessoria técnica especializada permanente para acompanhar todas as fases desde implantação do projeto até o seu funcionamento e o local às vezes é inadequado para sua implantação. Os beneficiários também têm pouca participação no funcionamento dos projetos e o controle social exercido pelo colegiado é mínimo. Situação que revela indiferença por parte dos prefeitos, que tomam decisões e até mudam itens de alguns projetos sem a participação dos membros do colegiado.

Os poucos resultados dos projetos do PROINF podem ser a causa da pouca participação dos membros do Colegiado Territorial, pois menos de 50% participam das plenárias.

¹⁰ A Tomada de Contas Especial é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano (CGU, 2012).

A situação dos diversos projetos reflete o descaso da maioria dos prefeitos do território, com raríssimas exceções, com o trato com os recursos públicos, não sendo percebido o interesse em colocar os projetos em funcionamento.

De acordo com o resultado das entrevistas realizadas dos 18 projetos, a média foi de 0,25, classificada como ruim (QUADRO 02, FIGURA 02).

Quadro 02. Indicadores de Avaliação de Projetos de Investimento do Território do Baixo Parnaíba.

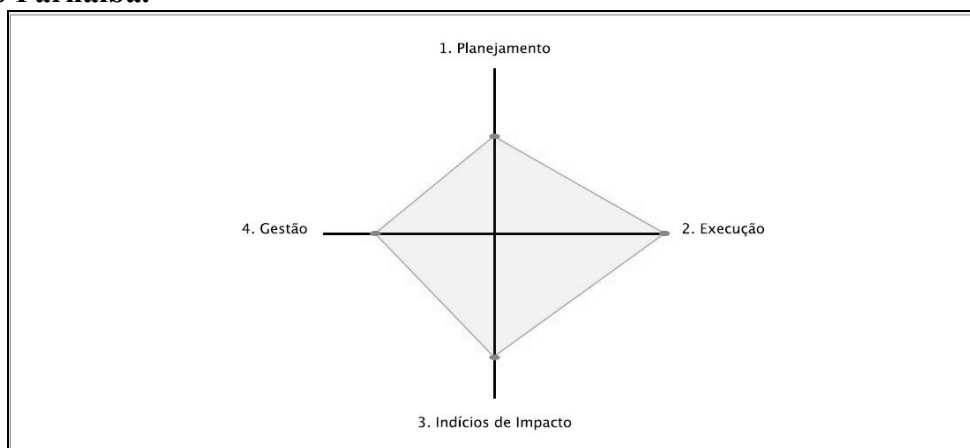
Quadro de Indicadores	
1. Avaliação da Fase de Planejamento do Projeto	0,194
2. Avaliação da Fase de Execução do Projeto	0,328
3. Índícios de Impacto	0,248
4. Indicadores Gerais de Gestão do Projeto	0,230

Legenda:
0,80 - 1,00 = Ótimo
0,60 - 0,80 = Bom
0,40 - 0,60 = Regular
0,20 - 0,40 = Ruim
0,00 - 0,20 = Crítico

Período de aplicação do questionário: 05/12/2010 a 30/07/2011
Questionários Aplicados: 49
Número de Projetos: 18

Fonte: SGE, 2012a.

Figura 02. Indicadores de Avaliação de Projetos de Investimento do Território do Baixo Parnaíba.



Fonte: SGE, 2012a.

- **Político**

Os Conselhos Municipais existentes são: Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Conselho de Saúde, Conselho de Educação, Conselho Municipal de Assistência Social.

A representatividade da sociedade civil é constituída em sua maioria por pessoas com pouca escolaridade e muitas vezes com deficiência na área da gestão, por falta de qualificação, dificultando a atuação das entidades¹¹.

Outro aspecto observado é a presença de uma política municipal pautada no clientelismo, sem que com isso haja uma maior integração das entidades governamentais e não governamentais, gerando como consequência secretarias municipais cada vez mais inoperantes, além da forte presença de vereadores e vereadoras pouco comprometidos com seus representados, os quais são, muitas vezes, manipulados durante as eleições¹².

O mandonismo local é um muito presente no Baixo Parnaíba, caracterizado pela centralização do poder nos prefeitos e na falta de empoderamento dos órgãos colegiados no controle social das políticas públicas.

O quadro mais revelador do mau uso dos recursos públicos foi divulgado pelo Tribunal de Contas do Estado, são 2.400 gestores com contas reprovadas no estado, sendo 50 no Baixo Parnaíba entre gestores e presidentes de câmaras municipais¹³.

- **Ambiental**

No geral, a expansão da soja no Território tem sido alvo de constantes debates, face aos impactos ambientais e sociais gerados pelo seu cultivo, tendo em vista as consequências negativas da monocultura, a exemplo da degradação do solo, da redução da cobertura florestal, do uso intensivo de insumos e da restrição do avanço das relações de trabalho assalariado, já que é uma atividade pouco absorvedora de mão de obra, condicionando as oportunidades de trabalho do setor agropecuário quase que apenas na propriedade familiar. Segundo informações do IBAMA, no período de janeiro de 2002 a dezembro de 2004, foi autorizado o desmatamento de cerca de 7.800 ha de área para o plantio da soja, nos municípios de Anapurus, Chapadinha, Mata Roma e Urbano Santos. Isto não significa dizer que apenas as áreas que foram autorizadas para o desmatamento estão sendo cultivadas com a soja, pois foram constatados pelo IBAMA desmatamentos com extensão superior àquelas autorizadas e outras áreas sendo cultivadas sem

¹¹ BRASIL, 2005: p.18.

¹² Ibid, p. 21.

¹³ MAGALHÃES ON LINE, 2012.

autorização¹⁴. Outro cultivo que está se expandido é do eucalipto, que antes era restrito ao município de Urbano Santos. A empresa Suzano pretende plantar 42.000 hectares de eucalipto no território e em outros municípios, mas a licença ambiental foi suspensa pelo Tribunal Regional Federal¹⁵.

- **Economia**

No setor primário, a base econômica do território está ancorada na produção agrícola e na pecuária e, em menor escala no extrativismo. A atividade agrícola, desenvolvida, sobretudo, nas pequenas e médias propriedades, utiliza-se do trabalho familiar e concentra-se na produção de mandioca, arroz, milho, feijão e banana¹⁶.

Há no território baixa produção e produtividade de culturas como mandioca, milho, feijão e arroz, tendo-se como causas o sistema empregado (roça no toco), em que os agricultores utilizam o corte e a queima da vegetação nativa no preparo das áreas para plantio, ocasionando o empobrecimento gradativo dos solos, além da carência de orientações técnicas e de incentivos financeiros¹⁷.

No contexto da exploração extrativista, esta é uma atividade praticada em todo o Território, porém incipiente. A extração do coco babaçu é uma das atividades exercidas nesse setor, que adquire maior importância social, associada ao trabalho familiar e à economia de subsistência¹⁸.

A pesca é realizada de forma artesanal e, aliado a isto, a desorganização do setor propicia a ação de intermediários assim como a concorrência de barcos com melhor estrutura por pescadores de outros estados, contribui para a baixa produção e renda para os pescadores¹⁹.

A pecuária constitui-se da criação de suínos com 185.938 unidades; do rebanho bovino com aproximadamente 80.428 cabeças; criação de aves, num total aproximado de 137.431 e em menor escala a criação de caprinos com 38.409 cabeças; ovinos,

¹⁴ BRASIL, 2005: p. 27.

¹⁵ JORNAL PEQUENO ONLINE, 2012.

¹⁶ BRASIL, 2005: p. 25.

¹⁷ Ibid, p. 26.

¹⁸ Ibid, p. 27.

¹⁹ BRASIL, 2005: p. 28.

12.973 cabeças e equinos; com 9.404 cabeças. Vale dizer que a disponibilidade de terras cultiváveis, a criação extensiva e sem manejo, assim como a falta de acompanhamento técnico, condiciona o baixo rendimento dessa atividade com a produção voltada basicamente para o consumo familiar e comercialização eventual²⁰.

No setor secundário, a linha de produção da agroindústria do território baseia-se fundamentalmente em precárias casas de farinha e usinas de arroz, cuja transformação é voltada para a produção básica do território: abastecimento do arroz e produção de farinha. Há ainda, olarias para fabricação de telhas e tijolos, fábricas de gelo, de pré-moldados, de móveis e madeiras para construção de casas, panificadoras dentre outras. O aproveitamento semi-industrial de frutas regionais e o beneficiamento da carne do caranguejo e de peixes são também atividades produtivas potencialmente promissoras²¹.

Na avaliação conjunta das economias municipais, o setor terciário, representado pelo comércio e serviço, de acordo com os dados do BNDES, desponta como o mais representativo, tendo em vista que os serviços prestados pelos órgãos públicos, principalmente nas esferas municipal e estadual concentrarem maior quantidade de mão de obra dentre os municípios que mais desenvolvem atividades propriamente urbanas, São Benedito do Rio Preto, Mata Roma, Magalhães de Almeida, Tutóia, Chapadinha, Santa Quitéria e São Bernardo²².

Entretanto, merece destaque esclarecer que a comercialização da produção agrícola é fragmentada e ainda é realizada de forma individual, percebendo-se a forte presença do atravessador, que determina o preço para compra, causando prejuízos econômicos aos agricultores. Isto ocorre porque a venda da produção é comercializada a qualquer preço, e porque os agricultores não estão devidamente organizados²³.

Indicadores

Alguns indicadores complementam o quadro descrito acima. O Índice de Condição de Vida (ICV) das famílias rurais obteve média geral de 0,494, classificado como médio. Esse índice leva em consideração aspectos relacionados à questão social, econômica, ambiental e político. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do território é de 0,55 (Portal da Cidadania, 2012), também é classificado como médio,

²⁰ Ibid, p. 29.

²¹ Ibid, p. 29.

²² Ibid, p. 29.

²³ Ibid, p. 29.

considera a longevidade, educação e renda. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDS) é de 0,361, classificado como nível crítico (QUADRO 03). Dos seis aspectos analisados no IDS, quatro foram classificados como nível crítico e dois como nível instável. O IDS demonstrou a economia como o aspecto mais preocupante, que revela a pobreza encontrada no meio rural do território. A renda per capita, que é um indicador econômico, confirma esses dados. Dos municípios brasileiros com menor renda per capita domiciliar, de acordo com o Censo 2010, o primeiro (Belágua R\$ 140,70) e o oitavo (Milagres do Maranhão R\$ 175,99) fazem parte deste território²⁴.

Os dados descritos acima revelam o triste quadro do Baixo Parnaíba-MA, o descaso de diversas autoridades com a utilização dos recursos públicos, a insuficiência das políticas públicas, a frágil democracia, onde impera o mandonismo local e o pouco empoderamento da sociedade civil no controle social das políticas públicas.

Quadro 03: Índice de Desenvolvimento Sustentável – IDS do Território do Baixo Parnaíba

Índice de Desenvolvimento Sustentável	0,361
1. Político - Institucional	0,437
2. Cultural	0,318
3. Social	0,388
4. Econômico	0,258
5. Ambiental	0,508
6. Demográfico	0,361
<p>Legenda IDS: 0,00 - 0,20 = Alta Possibilidade de Colapso 0,20 - 0,40 = Nível Crítico 0,40 - 0,60 = Nível Instável 0,60 - 0,80 = Nível Estável 0,80 - 1,00 = Nível Ótimo</p>	

Fonte: SGE, 2012b.

2. PROPOSTAS E AÇÕES PARA O TERRITÓRIO

- Que o colegiado tenha um núcleo técnico que participe da elaboração, implantação e gestão do projeto com poderes deliberativos, ou seja, maior controle pelo colegiado dos projetos financiados com recursos do PROINF;
- Reduzir o número do Codeter do Baixo Parnaíba-MA, de 142 para 64 membros e que estes sejam pessoas comprometidas com a política territorial.
- Pesquisar as potencialidades da vegetação nativa do cerrado antes que seja totalmente derrubado para implantação de soja e de eucalipto;

²⁴ IGBE/Folha Online citado por Jornal Pequeno Online, 2011).

- Reunião com o ministro do MDA, governadora do estado e com os prefeitos do Baixo Parnaíba-MA, para assumirem compromisso com a política territorial;
- Realizar oficinas com os prefeitos municipais contando com a presença do ministro do MDA com o objetivo de esclarecer a política territorial da SDT/MDA;
- Realizar oficinas para capacitar os membros do colegiado no controle social dos projetos de infraestrutura;
- Realizar planejamento detalhado para recuperação e funcionamento dos projetos de infraestrutura.
- Que a(s) comunidade(s) beneficiada(s) com os projetos do PROINF assine(m) um termo de compromisso de uso e manutenção dos bens adquiridos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Território Baixo Parnaíba**: plano territorial de desenvolvimento rural sustentável. São Luís: Cultivar e Ethos, 2005. 66p.

SGE – Sistema de Gestão Estratégica, **Indicador de capacidade institucional**. Território: 20 - Baixo Parnaíba – MA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/ Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Brasília, DF. 2012. Disponível em: < http://sge.mda.gov.br/report/ind_jr/ind_r12?&formato=pdf®=2&uf=MA&ter=20>. Acesso em: 29 jun. 2012.

SGE – Sistema de Gestão Estratégica, **Relatório de Avaliação de Projetos de Investimento**. Território: Baixo Parnaíba – MA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/ Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Brasília, DF. 2012. Disponível em: < http://sge.mda.gov.br/report/ind_jr/ind_r12?&formato=pdf&aval_abrangencia=T®=2&uf=MA&ter=20>. Acesso em: 29 jun. 2012a.

SGE – Sistema de Gestão Estratégica, **Análise de dados do IDS do Território**: (020) Baixo Parnaíba - MA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/ Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Brasília, DF. 2012. Disponível em: <

http://sge.mda.gov.br/report/ind_jr/ind_r10?&formato=pdf®=2&uf=MA&ter=20>. Acesso em: 29 jun. 2012b.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Auditoria e Fiscalização**. Auditoria das Tomadas de Contas Especiais. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/TomadasContasEspecial/>>. Acesso em: 22 jan. 2012.

CENSO IBGE: dos 50 municípios mais pobres, 32 estão no Maranhão, **Jornal Pequeno Online**, São Luís, 22 jun. 2011. Disponível em <<http://www.jornalpequeno.com.br/2011/6/22/censo-ibge-dos-50-municipios-mais-pobres-32-estao-no-maranhao-160170.htm>>. Acesso: em 22 mar. 2012.

TRF suspende licença dada pelo Estado à Suzano Papel e Celulose, **Jornal Pequeno Online**, São Luís, 29 jun. 2011. Disponível em <<http://www.jornalpequeno.com.br/2012/3/20/trf-suspende-licenca-dada-pelo-estado-a-suzano-papel-e-celulose-191114.htm>>. Acesso em 29 jun. 2012.

BAIXO Parnaíba tem mais de 50 prefeitos e ex-prefeitos com ficha suja. **Magalhães Online**, Magalhães de Almeida, 7 mar. 2012. Disponível em <<http://magalhaesonline.blogspot.com.br/2012/03/baixo-parnaiba-tem-mais-de-50-prefeitos.html>>. Acesso em: 26 jun. 2012.