

POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS EM ALAGOAS: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS MUNICÍPIOS DE PIRANHAS E PILAR NOS ANOS 2000.

José Jenivaldo de M. IRMÃO (1); Andrea Gomes S. de MELO (2);

(1) IFAL/Campus-MD, Rua Lourival Alfredo, nº. 176, bairro Poeira, CEP: 57020-510. Marechal Deodoro-AL, Tel.: 3263-1400. E-mail: zeno@cefet-al.br

(2) UNIT, Av. Murilo Dantas, nº. 300, bairro Farolândia, CEP: 49.032-490. Aracaju-SE, Tel.: 0800.729.2100. E-mail: andrea_al@bol.com.br

RESUMO

O trabalho analisou as contradições existentes nos municípios alagoanos de Piranhas e Pilar, detentores de índices elevados de pobreza, mas que possuem em seu território consideráveis complexos agrícolas e industriais, recursos hídricos estratégicos, além de serem beneficiários históricos de políticas públicas (federal, estadual, municipal), mas que não foram revertidas na melhoria da qualidade de vida dos habitantes. O método de investigação utilizado foi a pesquisa bibliográfica e documental, seguindo-se da pesquisa de campo com entrevistas semi-estruturadas em instituições públicas e privadas. Os resultados passaram pelos argumentos de que o desenvolvimento dos municípios foram concentradores, excludentes e priorizaram a vertente econômica em detrimento das dimensões do desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Desenvolvimento Econômico; Políticas Públicas; Pobreza; Sustentabilidade.

INTRODUÇÃO

Estudiosos como FURTADO (1998) e ALMEIDA (1985), entre outros, em seus trabalhos sobre o Brasil e em particular sobre a região Nordeste, afirmaram que o desenvolvimento econômico em bases capitalistas, visando ampliação e reprodução do capital investido, tende a criar ou aprofundar desigualdades em contextos periféricos do sistema. Esse parece ter sido o processo econômico ocorrido no país entre os últimos decênios do século XIX e a primeira metade do século XX, com a expansão do mercado a partir do Centro-Sul. Tal processo veio acentuar as desigualdades regionais, pois na medida em que a industrialização avançava, concentrava-se espacialmente, principalmente em São Paulo.

O Nordeste das primeiras décadas do século XX possuía uma estrutura econômica baseada em duas vertentes agrícolas: a primeira, caracterizada pela exportação e a segunda, pela produção de bens de subsistência. Neste quadro, têm-se o aparecimento e o crescimento da pobreza, entendida como o suprimento inadequado ou insuficiente de requisitos diários para subsistência digna, tais como alimento, higiene, vestimenta, educação, transporte, moradia, saneamento, lazer, etc. (SUNKEL, 1986).

A partir da década de 1950, o Governo Federal colocou em prática uma série de projetos, objetivando modernizar a economia brasileira e a nordestina em particular, minimizando as desigualdades regionais. Nesse quadro, é constituída a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) tendo como principal diretriz a coordenação das políticas de desenvolvimento e investimento regionais, como geração de emprego e renda; industrialização; transformação da agricultura do Semi-Árido e Zona da Mata; redução do excedente demográfico e incentivo às exportações.

As diretrizes da SUDENE possibilitaram a estruturação do setor industrial no Nordeste, propiciando mudanças e melhoria do desempenho da economia nordestina, cujo PIB (Produto Interno Bruto) atingiu valores superiores ao do Brasil durante o período de 1970 a 1980, como atestam os dados de Veras (1993) mostrando o crescimento médio do PIB para o período de 1971/1980, de 8,9 % (na década) para o Nordeste e 8,7% para o Brasil.

Todavia, os benefícios do crescimento econômico foram concentrados nas grandes capitais e suas respectivas áreas metropolitanas, como Salvador, Recife e Fortaleza; detentoras de infra-estrutura industrial e de serviços e não favoreceram o meio rural, cujos serviços básicos de saúde, abastecimento de água, saneamento, habitação, educação, etc. continuaram precários, caracterizando um déficit intra-estrutural crescente.

São questões e inquietações que se aplicam tanto na chamada Região Semi-Árida como na Região da Mata do Estado de Alagoas e que vêm constituir objeto de interesse do presente trabalho, enfocando dois dos seus municípios, submetido às situações descritas.

Neste contexto, o trabalho analisou comparativamente a contradição existente entre os municípios de Piranhas e Pilar, detentores de índices elevados de pobreza, mas que possui em seus territórios consideráveis complexos industriais e agrícolas, como hidrelétrica e petroquímica, recursos hídricos estratégicos como os rios São Francisco e Paraíba do Meio, complexo lagunar Manguaba, além de serem beneficiários históricos de políticas públicas (federal, estadual, municipal), mas que não foram revertidas na melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

- **A ênfase no desenvolvimento econômico**

O processo de construção do pensamento econômico tem como marco histórico um fato ocorrido há mais de 10 mil anos - o desenvolvimento da agricultura - que contribuiu para

eliminar paulatinamente a vida nômade, desenvolver atividades de produção, de distribuição e de consumo dos seres humanos. Para Barroso Filho (1995, p.12) “o que havia em termos de produção, distribuição e consumo começava a se organizar, sob lenta e bisonha administração das forças naturais, que impulsionavam a atividade econômica, em seu sentido mais restrito”.

Neste momento da história, possivelmente, inicia-se a separação das ciências da Ecologia e da Economia, em virtude dos pressupostos de que a riqueza deveria ser obtida a qualquer custo, incluindo invasão de outras nações ou o uso intensivo de recursos naturais.

De fato, as fases subseqüentes do pensamento econômico ampliaram-lhe as distâncias do pensamento ecológico, tais como aquelas dos mercantilistas (século XV d.C) e dos Fisiocratas (XVI e XVII), norteados pela concepção de que a riqueza deveria ser para o homem, o seu valor supremo. No século XVIII, em plena Revolução Industrial surgem os Economistas Clássicos, preocupados com a teoria do valor das mercadorias (valor trabalho) e distribuição da riqueza nacional (salários, lucro e renda). Na metade do século XIX, surgem os Neoclássicos - empregando técnicas estatísticas e modelos matemáticos (cálculo diferencial e integral) para explicar a realidade e os fenômenos econômicos, implicando em mudanças na própria teoria econômica e nos aspectos sociais e ambientais, do processo de desenvolvimento (BARROSO FILHO, 1995).

Essa nova teoria viria a perder sua hegemonia na década de trinta do século XX, em função da crise econômica que afetou os países ricos do mundo. A resposta ao problema veio através de uma nova escola de pensamento econômico, inspirada em John Maynard Keynes (Teoria do emprego, do juro e da moeda) trata-se do rompimento com as teorias neoclássicas formulando o princípio da demanda efetiva. Contudo, as teorias não questionaram o sistema capitalista vigente, nem tampouco sua forma de produção centrada no crescimento econômico, na verdade buscou instrumentos para garantir sua vivência e expansão.

- **Modelos de crescimento econômico: medição e quantificação.**

As teorias de desenvolvimento tinham como principio básico enfatizar a sua dimensão econômica, não tratando de outras dimensões e utilizando, em sua maioria, variáveis agregadas definidas nacionalmente, tais como poupança e investimento. Além disto, essas teorias foram formuladas por pesquisadores europeus e norte-americanos, que desconheciam detalhadamente a situação interna, bem como as singularidades dos demais países, especialmente os em desenvolvimento. Ao considerarem apenas agregados nacionais, eles desprezavam problemas de interesse vital para os países em desenvolvimento, tais como a má distribuição de renda. Além disso, elas foram permeadas por generalizações e reducionismos

econômicos, levando a resultados contestáveis e mesmos precários, quando deixaram de focalizar as questões ambientais, sociais e políticas de cada contexto, como se pode observar nos modelos de crescimento apresentados sumariamente a seguir.

O economista Rostow, segundo Ackley (1989), lança na década de 1960, um modelo de crescimento econômico para ser aplicado em qualquer país, caracterizado pelas “etapas do crescimento econômico”, assim estabelecidas: a) sociedade tradicional; o estágio de transição; b) as condições para o deslanche (take-off); c) o deslanche; d) o impulso para a maturidade; e) o estágio de alto consumo de massa. O teórico Colman (1983) critica esse modelo em função da ausência de maiores explicações quanto ao fim ou início das etapas, à questão da transição de uma condição anterior para outra.

Evsey Domar é o formulador de um importante modelo de crescimento - o “Domar” - baseado nos pressupostos da escola keynesiana, onde utiliza as relações entre a acumulação de capital e o crescimento. O economista R. F. Harrod desenvolveu a teoria do “modelo de crescimento de Harrod”, reconhecendo o problema do crescimento continuado em uma economia e tentou estabelecer uma conexão para explicar como ele ocorreria, e ainda, analisou o momento de uma interrupção no processo de crescimento ou a saída do ponto de equilíbrio e suas prováveis consequências.

No final da década de 1960, o economista americano Robert Solow constrói uma nova teoria do crescimento econômico, utilizando funções de produção onde o produto de uma economia seria decorrente da combinação dos fatores: capital, trabalho e progresso tecnológico. Outros teóricos, como Paul Romer, em 1987 e Robert Lucas, em 1988, sugerem que o papel do capital, incluindo o capital humano (investimento nas habilidades do trabalhador), é maior do que o medido pelo esquema de crescimento de Solow. A idéia básica dessa nova pesquisa é o fato de que o investimento de capital, seja em máquinas ou em pessoas, cria fatores externos positivos, isto é, o investimento aumenta não somente a capacidade produtiva da empresa investidora ou do trabalhador, como também a capacidade produtiva de outras empresas e trabalhadores similares (SACHS, 1998).

O modelo desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL deve ser observado como uma tentativa de romper com o modelo dependente de crescimento econômico que provocou a fragilidade nos países atrasados, não propiciaram o desenvolvimento e apenas modificou as formas de dependência. Defenderam a necessidade de intervenção estatal na economia para estruturar a industrialização nos países latino-americanos. Com suas idéias desenvolvimentistas o planejamento ganhou força, como

instrumento técnico-político de intervenção do Estado, tornando-se o regulador das distorções do sistema econômico periférico (OLIVEIRA, 1983).

- **Elementos de Crise**

Na prática, os modelos não conseguiram romper o processo de subordinação das economias da América Latina e, especificamente, da economia brasileira ao mercado externo dominado pelos países centrais, elas continuaram a ser, em maior escala fornecedora de matérias-primas. Além disso, uma porção da sociedade dos países periféricos, detentora de riqueza acumulada, contribuiu para a solidificação do modelo dependente ao dirigir suas demanda para produtos manufaturados e de capitais vindo dos países centrais, enfraquecendo o já incipiente mercado interno, e conseqüentemente, reduzindo a poupança interna e, por conseguinte, a capacidade de investimento da economia para um crescimento autônomo.

O aspecto econômico se agrava quando colocam em discussão as questões sociais e ecológicas tais como o Brasil, onde há desigualdades intra-urbanas, entre áreas rurais e urbanas e, sobretudo, entre regiões.

Os reflexos no Brasil do esgotamento dos modelos de crescimento econômico adotados nas últimas décadas, na ótica econômica perpassaram inicialmente por longos períodos de desequilíbrios macroeconômicos, mais incisivos no período anterior ao Plano Real de Estabilização. Na questão do papel do Estado, afetado por uma crise fiscal e propostas de desestatização, levando a perder sua capacidade de prover com qualidade: educação, segurança, justiça, regras estáveis e políticas de fomento empresarial.

Na ótica ambiental, de acordo com Novaes (2000), os impactos se evidenciam pelo uso inadequado do solo, com ocorrência de acidificação, salinização, erosão e desertificação, afetando a sua capacidade produtiva e assim como de outros recursos naturais, como os hídricos, perda crescente de biodiversidade, fato grave ao saber-se que o Brasil abriga cerca de 20% do número de espécie conhecida pela ciência, contido na sua floresta tropical úmida da Amazônia e da Mata Atlântica.

Quanto ao aspecto social, pensava-se que no Brasil os modelos de crescimento econômico propiciariam um processo automático de distribuição de riquezas. Contudo, o que se verificou foi o aumento da distância entre a massa de trabalhadores assalariados e as demais parcelas da sociedade.

- **Um outro Desenvolvimento**

Uma nova concepção de desenvolvimento qualificado como sustentável, tomou forma, em virtude das crises descritas anteriormente, ocorridas tanto nos países industrializados quanto nos em desenvolvimento. Denotam que as teorias idealizadas para permitir um processo de rápido crescimento econômico das forças de produção (bens materiais), especialmente na pós-Segunda Guerra Mundial, não conseguiram ser disseminadas a outras atividades humanas

Conforme observa Cavalcante (1998, p.15) os modelos de desenvolvimento econômico não conseguiram atingir seus objetivos, quanto à “satisfação das complexas necessidades dos seres humanos”. As ações conduziram à má qualidade de vida, denotadas por aspectos como a poluição dos rios e mares, desflorestamento, desordenamento urbano, má distribuição de riquezas, desemprego e miséria.

Na concepção de um outro desenvolvimento – o desenvolvimento sustentável - Sachs (1986, p.133) considera o Estado como o agente que deve realizar a manutenção do equilíbrio entre o curto e o longo prazo, harmonizando os objetivos sociais, econômicos e ecológicos do desenvolvimento e mantendo as suas funções alocativas, produtivas e de redistribuição da riqueza. Contudo, deve iniciar um processo de valorização dos espaços locais, concedendo autonomia para ações de desenvolvimento. As dimensões do desenvolvimento sustentável são: Sustentabilidade Social, Sustentabilidade Econômica, Sustentabilidade Ecológica, Sustentabilidade Espacial e Sustentabilidade Cultural.

As descrições das dimensões da sustentabilidade demonstram o quanto deve haver pluralidade de participações do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil nas estratégias de desenvolvimento. Um dos requisitos básicos para haver a implantação do novo modelo é não permitir que estratégias de tal porte e extensão fiquem à mercê do livre mercado, justificando uma ação em conjunto.

- **O Desenvolvimento Local**

Originalmente, desenvolvimento local é definido, segundo Ammann (1992), como um processo através do qual os esforços do próprio povo se unem aos das autoridades governamentais, com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrá-las na vida nacional e capacitá-las a contribuir plenamente para o progresso do país.

O desenvolvimento local requer sempre alguma forma de mobilização e iniciativas dos atores locais em torno de um projeto coletivo, caso ocorra o contrário, há possibilidade das

mudanças geradas desde o exterior não se traduzirem em efetivo desenvolvimento e não se internalizarem na estrutura social, econômica e cultural local (ou municipal), perdendo-se a probabilidade de desencadear a elevação das oportunidades, dinamizarem a economia e aumentar a qualidade de vida por longo prazo.

A relação entre desenvolvimento local e o sustentável é abordada por Buarque (1999, p.32). O autor reúne os dois conceitos, caracterizando desenvolvimento local sustentável como um processo de mudança social e de elevação das oportunidades, considerando como seus objetivos: a melhoria da qualidade de vida e a equidade social; a eficiência e o crescimento econômico, os quais constituem pré-requisitos fundamentais, porém não suficientes para o desenvolvimento sustentável; a conservação ambiental, decisiva para assegurar qualidade de vida das gerações futuras e a equidade social de forma contínua no tempo e no espaço.

METODOLOGIA

- **Áreas de Estudo**

O município de Piranhas localiza-se na micro-região Alagoana do Sertão do São Francisco, distando 291 km de Maceió. Situa-se na parte sudoeste do Estado de Alagoas, à margem esquerda do Rio São Francisco, e apresenta uma área total de 547 Km². Limita-se ao Norte com o município de Inhapi; ao Sul com o Rio São Francisco; a Leste com os municípios de São José da Tapera e Pão de Açúcar e a Oeste com município de Olho d'Água do Casado.

O município de Pilar localiza-se na micro-região de Maceió, no Estado de Alagoas, limitando-se ao norte com o município de Atalaia, ao sul com Marechal Deodoro; a leste com Rio Largo e a oeste com Boca da Mata. Possui uma área de 249 Km², distando 36 km de Maceió. Com altitude em torno de 130 metros no tabuleiro a 9 metros na planície flúvio-lagunar, tem como principais vias de acesso às rodovias BR 01, BR 316 e AL 407. (LINS, 2006, p. 22).

- **Desenho da pesquisa**

O estudo é de natureza transversal, com um corte temporal entre os anos de 1991-2000, correspondentes ao período de elaboração do Atlas do Desenvolvimento Humano e seu

índice, o IDH-M, que permitiu visualizar as variáveis ao nível de desagregação territorial dos municípios, possibilitando uma imagem detalhada dos seus quadros sociais e econômicos.

O método de investigação utilizado foi pesquisa bibliográfica e documental, abordando conceitos como desenvolvimento econômico, desenvolvimento sustentável, suas dimensões: social, econômica e ambiental, e desenvolvimento local integrado e sustentável. Em seguida, embasou a caracterização do contexto do trabalho – os municípios de Piranhas e Pilar no Estado de Alagoas.

A pesquisa de campo foi construída em etapas, partindo da elaboração dos instrumentos de coleta de dados, um questionário semi-estruturado, a fim de esclarecer aspectos pertinentes às ações dos agentes sociais que não puderam ser detectados em documentos, sendo as questões divididas em três blocos: relativos aos contextos econômico, social e ambiental. Os sujeitos da pesquisa foram selecionados por sua representatividade na condução de ações oficiais e não oficiais nos municípios, divididos em governamentais, ONGs e Empresários. A análise dos dados teve como base o Atlas do Desenvolvimento Humano do PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, expressos através de gráficos e tabelas.

ANÁLISE DOS DADOS

- **O município de Pilar - AL: economia e desigualdade.**

A população urbana no município é predominante, com 90,27% no ano de 2000 (tabela 01). A variação do crescimento da população entre 1991 e 2000 (último Censo Demográfico) foi de apenas 6,66%. A estimativa do IBGE da população em 2005 indicava 32.421 habitantes, indicando uma variação de 3,91% em relação 2000.

Tabela 1: População por situação de domicílio no município de Pilar - AL, 1991 e 2000.

	1991	2000
População Total	29.254	31.201
Urbana	22.248	28.166
Rural	7.006	3.035
Taxa de urbanização	76,05%	90,27%

Fonte: PNUD, 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas>

A problemática municipal passa pela absorção desse contingente urbano na economia do município que tem como elemento básico a produção de petróleo e gás a partir da estatal Petrobrás, com investimentos na ordem de R\$ 75 milhões na Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN), com capacidade de processar 2 milhões de m³ por dia, comercializado para Alagoas e Pernambuco, além de repassar ao erário municipal um montante de R\$ 4,3 milhões ao ano a termo de royalties.

Existe um pequeno distrito industrial instalado, com pequenas empresas, algumas no ramo de alimentos oriundos da agricultura ou pescada. O Setor de serviços aparece via turismo praticado na lagoa Manguaba e comércio varejista. O município teve um empreendimento industrial importante para a dinâmica local, a usina Terra Nova, porém está desativada há algum tempo. A agregação das atividades provoca uma situação paradoxal: o Produto Interno Bruto *per capita* anual possui valores superiores aos do Estado de Alagoas e região Nordeste (tabela 2), apesar de mais de 60% habitantes terem um elevado grau de pobreza (tabela 3), indicando concentração da renda e desigualdade social.

Tabela 2: PIB per capita do município de Pilar - AL, 2000 a 2003 (em R\$).

	2000	2001	2002	2003
Pilar	2.293	2.902	3.255	5.358
Alagoas	2.471	2.631	3.012	3.505
Nordeste	3.014	3.255	3.694	4.306
Brasil	6.473	6.954	7.631	8.694

Fonte: LINS (2006), com base no IBGE (2005).

Tabela 3: Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade para o município de Pilar - AL, 1991 e 2000.

	1991	2000
Renda per capita média (R\$ de 2000)	81,9	89,0
Proporção de Pobre (%)	73,1	68,5
Índice de Gini	0,52	0,54

Fonte: PNUD, 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas>

Analisando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), cujos dados são apresentados na tabela 4 abaixo, pode-se confirmar as observações anteriores: o perfil da renda foi pouco alterado entre 1991 e 2000, apesar dos inúmeros tipos de empreendimentos na

localidade e uma massa de expressiva de recursos aplicados via intervenções governamentais oriundos dos royalties e transferências de outras esferas de governo. O contexto das ações empresariais e políticas não foram contundentes ao ponto de romper a concentração da renda e minimizar os privilégios da classe dominante. Por outro lado, os indicadores de educação e de longevidade melhoraram sensivelmente, devido a investimentos em infra-estrutura e dependência de programas federais como: Programa de Saúde da Família (PSF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

De fato, observa-se que, no período 1991-2000, o IDH-M de Pilar - AL cresceu 21,53%, passando de 0,497 em 1991 para 0,604 em 2000, atingindo um médio desenvolvimento. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a Educação, com 35,46%, seguida pela Longevidade, com 27,05%. Entretanto, a renda, por sua vez, elevou-se discretamente em 2,76%.

Tabela 4: Índice de Desenvolvimento Municipal para o município de Pilar - AL, 1991 e 2000.

	1991	2000
IDH-M	0,497	0,604
Educação	0,485	0,657
Longevidade	0,499	0,634
Renda	0,508	0,522

Fonte: PNUD, 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas>

- **O município de Piranhas: a persistência da pobreza**

Apesar ser considerado um dos municípios mais privilegiados por intervenções oficiais no Estado de Alagoas. O conjunto de ações governamentais no município de Piranhas provocou algumas mudanças no perfil de sua infra-estrutura básica, educação e saúde, mas pouco conseguiu contribuir para minimizar a concentração histórica de renda e suavizar o fosso social entre ricos e pobres.

Entretanto, analisando os indicadores sociais do município, apresentados na tabela 5, percebem-se alguns avanços. Os indicadores de saúde melhoraram, graças, principalmente ao Programa de Saúde da Família e aos bairros novos saneados construídos para aprovar a implantação da Hidrelétrica de Xingó. Assim, a taxa de mortalidade infantil diminuiu em

44,39%, passando de 90,80 (por mil nascidos vivos) em 1991 para 50,49 (por mil nascidos vivos) em 2000, e a esperança de vida ao nascer cresceu 8,52 anos, passando de 54,70 anos em 1991 para 63,22 anos em 2000. (PNUD, 2000)

Tabela 5: Indicadores de Longevidade, Mortalidade e Fecundidade para o município de Piranhas, 1991 e 2000

	1991	2000
Mortalidade até 1 ano de idade (por mil nascidos vivos)	90,8	50,5
Esperança de vida ao nascer (anos)	54,7	63,2
Taxa de fecundidade total (filhos por mulher)	4,3	2,9

Fonte: PNUD, 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas>

A redução da mortalidade infantil é altamente relevante, pois historicamente este índice se apresentava como um dos piores do Brasil, refletindo as precárias condições nutricionais e as más condições gerais de saúde das mães e de seus filhos, muito particularmente daqueles que vivem e trabalham no meio rural. Segundo dados do IBGE (1995), de cada mil crianças que nasciam vivas, 78 morriam antes de completar um ano de vida.

Em relação à educação, fica claro que os programas implementados foram insuficientes, elaborados em gabinetes, sem representar os anseios e necessidades das comunidades, particularmente das rurais, implicando em resultados insuficientes, conforme apresentados na tabela 6. A média de anos de estudo passou de 2,7 em 1991 para 3,1 em 2000; a taxa de analfabetismo diminuiu em apenas 1,7%, demonstrando o quanto as diretrizes dos programas educacionais para jovens e adultos estão em desacordo com as necessidades da comunidade.

Tabela 6: Nível educacional da população adulta (25 anos ou mais) para o município de Piranhas, 1991 e 2000

	1991	2000
Taxa de analfabetismo	45,5	43,8
% com menos de 4 anos de estudo	61,8	66,4
% com menos de 8 anos de estudo	78,6	83,1
Média de anos de estudo	2,7	3,1

Fonte: PNUD, 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas>

O perfil da renda do município de Piranhas (tabela 7) mostra que as intervenções governamentais, ao longo das últimas décadas, foram simples instrumentos para perpetuar a miséria da região e também, para facilitar a apropriação de bens públicos por uma minoria de privilegiados. O nível de renda da população dos municípios que vivem do setor primário, como Piranhas, não melhorou, apesar do crescimento do PIB do Estado de Alagoas e dos programas e projetos voltados para emprego e renda.

A justificativa para o baixo nível de renda da população não pode ser associada unicamente à crise fiscal porque passou o Estado de Alagoas e atingiu os seus municípios em meados da década de 1990, tendo seu ápice no ano de 1997 e desencadeando uma instabilidade política, econômica e social nunca vista. O problema tem raízes históricas, apoiado no tripé concentração de renda, terra e poder político, tanto no âmbito do Estado como no município de Piranhas, impedindo a real eficácia dos projetos implantados, cujos resultados têm-se revelado duvidosos.

Tabela 7: Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade para o município de Piranhas, 1991 e 2000

	1991	2000
Renda per capita média (R\$ de 2000)	118,9	89,4
Proporção de Pobre (%)	64,3	75,3
Índice de Gini	0,64	0,75

Fonte: PNUD, 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas>

A renda *per capita* média do município diminuiu 24,85%, passando de R\$ 118,92 em 1991 para R\$ 89,37 em 2000. A pobreza cresceu 17,15%, passando de 64,3% em 1991 para 75,3% em 2000. A desigualdade cresceu: o Índice de Gini passou de 0,64 em 1991 para 0,75 em 2000.

Analisando-se o município de Piranhas através do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), cujos dados são apresentados na tabela 8, confirmam-se as observações anteriores: o perfil da renda foi pouco alterado entre 1991 e 2000, apesar de massa de expressiva de recursos aplicados via intervenções governamentais. Tais intervenções dependiam de ações políticas contundentes para romper a concentração da renda e minimizar os privilégios da classe dominante. Por outro lado, os indicadores de educação e de

longevidade melhoraram sensivelmente, já que estão mais associados a investimentos em infra-estrutura.

De fato, observa-se que, no período 1991-2000, o IDH-M de Piranhas cresceu 10,97%, passando de 0,547 em 1991 para 0,607 em 2000. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a Longevidade, com 78,5%, seguida pela Educação, com 47,5%. Entretanto, a renda, por sua vez, declinou em -26,0%.

Tabela 8: Índice de Desenvolvimento Municipal para o município de Piranhas, 1991 e 2000

	1991	2000
IDH-M	0,547	0,607
Educação	0,575	0,661
Longevidade	0,495	0,637
Renda	0,570	0,523

Fonte: PNUD, 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas>

Em termos gerais, constata-se que o hiato de desenvolvimento humano (à distância entre o IDH do município e o limite máximo do IDH, ou seja, $1 - \text{IDH}$) foi reduzido em 13,2% no período considerado. O município é considerado de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8), mas quando se compara seu índice com os dos outros 5.650 municípios brasileiros, Piranhas apresenta uma situação ruim, pois ocupa a 4.530^a posição. Em relação aos outros 101 municípios do Estado, o município apresenta uma situação regular: ocupa a 28^a posição, apesar de ter sido beneficiado por grandes projetos em seu território, envolvendo recursos acima de 3,2 bilhões de dólares, a exemplo da Usina Hidrelétrica de Xingó. Assim, esta ação oficial não parece ter modificado de forma positiva as raízes das estruturas econômicas, sociais e ambientais do município, como ficou patente nos dados analisados.

Pode-se afirmar então que o desenvolvimento médio de Piranhas se fez através de recursos exógenos, relegando a sociedade a um quadro passivo, apenas de beneficiários, desprezando a potencialidade do rio São Francisco e gerando um processo de crescimento sem distribuição de renda e terras ou de formação de empregos.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

- **Pilar – AL: a insustentabilidade do desenvolvimento na percepção dos atores sociais**

Os dados obtidos pelas entrevistas complementam as informações do PNUD, onde as questões versaram, sobre a função dos atores sociais no desenvolvimento do município, os recursos materiais e financeiros; os programas previstos ou implementados; quais os critérios e justificativas dos programas, as integrações e parcerias existentes, além dos aspectos relativos aos recursos hídricos e à pobreza.

A iniciativa privada do município de Pilar é totalmente alijada dos processos de formulação dos programas e projetos implementados a nível de políticas públicas para o desenvolvimento. A sua estrutura é formada por micro e pequenos negócios, todos de caráter familiar, possuindo poucos funcionários, aproveitando as pequenas possibilidades existentes no ramo do varejo, da pecuária de corte e leite, da agricultura e turismo. Todos os entrevistados pertencentes ao grupo da iniciativa privada alegaram que não são convocados a participar ou criar alguma ação de desenvolvimento. Informam que não existiam parcerias com a Prefeitura, a não ser para alguma ação pontual e de curto prazo.

A exceção fica por conta da Petrobrás, pois além de repasses mensais de recursos, acima de R\$ 4 milhões de royalties para a municipalidade, tem um programa voltado para a comunidade, denominado Programa Jovem Aprendiz, com jovens selecionados através de organizações da sociedade civil vinculadas ao cadastro único do governo federal, que vivem em situação de risco social. Durante os dois anos no programa, eles possuem carteira assinada, cumprem jornada máxima diária de quatro horas e recebe salário mínimo integral, tíquete refeição, 13º salário, férias coincidindo com as do calendário escolar, vale transporte, FGTS e assistência previdenciária. Um segundo projeto da estatal é um convênio com SEBRAE – AL para estimular e viabilizar a inserção de micro e pequenas empresas alagoanas da Cadeia Produtiva do PVC, Petróleo e Gás Natural no mercado nacional.

Os atores oficiais (Município e Estado) de uma forma geral argumentam que para atingir os objetivos propostos nas ações de desenvolvimento necessitariam superar limitações de recursos materiais e humanos, se desdobrando em limitações institucionais, políticas e orçamentárias. Eles declaram a reduzida prioridade da esfera Federal, que não mantém instalações físicas no município, alegando dificuldades orçamentárias, restringindo a execução e o nível de cobertura dos projetos. Neste contexto é comum o uso de banco de

dados com falhas de informações, tecnologias inadequadas e não realizarem cooperações técnicas entre as instituições.

As secretarias municipais de Pilar - AL, o governo do Estado de Alagoas e a Agência Nacional das Águas – ANA, possuem uma parceria no contexto hídrico, particularmente no Plano de Gestão Integrada do Complexo Estuarino-Lagunar Mundaú/Manguaba, buscando avaliar as potencialidades e os problemas ambientais da região e elaborar conjuntamente programas para a recuperação do Complexo. Em função das condições degradantes no âmbito ambiental do complexo, conduzindo ao limite de sua sustentabilidade.

Na visão da ANA (2007) os problemas ambientais passam por poluição hídrica (esgotos domésticos e despejos industriais); contaminação do solo e do lençol freático; assoreamento acelerado dos rios, lagoas, canais e barra, com deposição de sedimentos; queima, corte e aterro de manguezais; redução dos estoques e contaminação dos pescados; parcelamento inadequado do solo e construções impróprias na orla lagunar.

Em relação à discussão da pobreza municipal, a partir dos argumentos dos organismos da sociedade civil, órgãos oficiais e iniciativa privada, observa-se uma dependência da localidade quanto aos programas do governo Federal de transferência de renda, como Bolsa Família ou Previdência Social. Elementos denominados de “economia sem produção”, onde uma parcela da população é beneficiada por uma transferência de recursos, sem existir a contrapartida de prestação de serviços produtivos.

O programa Bolsa Família, segundo Carvalho (2005), representa a unificação de todos os benefícios sociais federais (Bolsa escola, Bolsa alimentação, Cartão alimentação e o auxílio gás) com valores per capita máximos de R\$ 100,00. O Estado de Alagoas é um dos que mais se beneficiam do programa, com transferências anuais de R\$ 200 milhões por ano, tendo 240 mil famílias beneficiadas. O município do Pilar - AL (tabela 9) não poderia ser diferente, com mais de 3.835 famílias consideradas pobres, ou seja, 47,73% do total das famílias da localidade.

Tabela 9: Programas Sociais para o município de Pilar - AL, 2006.

	Famílias	R\$ (mês)
Famílias no município	8.034	-
Famílias pobres	3.835	-
▪ Bolsa Família	3.401	205.762,00
▪ Outros programas	2.092	33.910,00
Atendidas (%)	88,7%	239.672,00

Fonte: LINS (2006), com base no Ministério do Desenvolvimento Social (2006).

Os recursos da Previdência Social, na forma de aposentadorias, particularmente em uma localidade que possui uma elevada concentração de renda e desigualdade social como o município do Pilar, seus repasses em 2003 foram no montante de R\$ 9.690.291,97 de acordo com Lins (2006). O valor é superior a Receita Tributária de R\$ 410.322,51 e ao Fundo de Participação Municipal – FPM com R\$ 5.839.865,61. Os recursos sociais contribuem para minimizar a pobreza, pois a destinação dos recursos é para gastos de consumo, condição favorável ao dinamismo do comércio local. Para as famílias das zonas rurais, chega a representar o único fluxo financeiro seguro para os domicílios, em contrapartida a renda instável oriunda de safras agrícolas.

As formas de minimização das dificuldades causadas pela pobreza deveriam passar pela questão da integração dos esforços dos agentes sociais do município. Assim, não deveria haver ações isoladas, mas ações em cooperação entre: Governo Federal, Estado, Município, sociedade civil e iniciativa privada.

- **Piranhas – AL: Desigualdades e desarticulação das políticas na percepção dos atores sociais**

Analisando as inter-relações entre esferas governamentais Federal, Estadual e Municipal – sociedade civil e iniciativa privada. Os agentes oficiais, descrevem suas funções como instituições voltadas a propiciar o desenvolvimento da comunidade, com linhas de ações criadas a partir de debilidades encontradas no município, como: combate à seca, geração de emprego e renda, meio ambiente, educação, energia, patrimônio histórico, crédito, assistência social, entre outros, objetivando tentar reverter o quadro desfavorável.

Um outro problema constatado é a insuficiência de mão-de-obra técnica a disposição das instituições para cobrir áreas extensas como a região semi-árida alagoana, sendo assim, não poderia atuar de forma eficiente em Piranhas.

As informações relatadas pelos diversos atores oficiais indicam que as políticas públicas permanecem pela obsessão da água e utilizando soluções hidráulicas, mesmo na margem do rio São Francisco. Ações deste tipo, mesmo com novas formas, acabam redundando em caráter assistencialista e eleitoreiro, com clara descontinuidade, pressupondo ações de emergências e não uma estratégia de longo prazo.

Em relação à instalação da Usina de Xingó, avaliam como impacto positivo o aumento da receita municipal, através do pagamento da CHESF de um valor mensal estimado em cem

mil reais a Piranhas, devido ao uso de suas terras pelos equipamentos da usina. Segundo o representante da CHESF¹, os recursos propiciam a administração do município condições de melhorar o perfil da localidade. No contexto dos impactos negativos, na opinião do Prefeito no ano de 2003, a interrupção das cheias naturais e os danos ambientais estão levando o rio a necessitar de um processo de revitalização. Apesar dos problemas, não há debates entre a empresa e a população do município na busca de medidas reparadoras. Segundo ele no relacionamento da CHESF com a população prevaleceu à estratégia do fato consumado, ou seja, a geração de energia elétrica é o interesse maior da nação e os problemas decorrentes do processo serão resolvidos na medida do possível.

As concepções do gestor municipal sobre a CHESF, sempre estão na questão do passivo social, ilustrando seu descontentamento com as ações da empresa, principalmente quando se trata da relação custo benefício. Em sua estimativa, os recursos aplicados em investimentos no Nordeste atingiram o montante de 30 bilhões de dólares em 50 anos de ação, através do complexo de barragens, usinas hidrelétricas e termelétricas, tendo Xingó custado três bilhões e 200 milhões de dólares. Desta forma, faz uma indagação²: “tem alguma região do mundo que recebeu nos últimos 30 a 40 anos investimentos na ordem de 30 bilhões de dólares e mesmo assim é uma das regiões mais miseráveis do planeta?” A CHESF argumenta que tenta minimizar os impactos com algumas medidas de política ambiental através de seu Departamento de Meio Ambiente (DMA).

Os dados demonstram o quanto o atendimento das necessidades básicas da população é limitada e dependente das ações oficiais e não oficiais, denotando uma sociedade com discrepâncias relevantes no direito de uso ou consumo de bens e serviços. Assim, é inegável que a marca do município é o elevado grau de desigualdade social.

O fato de estar do semi-árido poderia justificar de forma unilateral sua condição de pobreza. Contudo, a infinidade de projetos desenvolvidos em sua territorialidade ao longo dos últimos anos e a presença do canal natural do rio São Francisco, vem comprovar as teorias de Furtado (1998) de que a pobreza do Nordeste não é consequência da seca, mas sim do subdesenvolvimento e da exploração da região pelas classes dominantes nordestinas, sendo um problema muito mais social do que natural.

Na esfera Federal, a SUDENE³ colocou com projeto estratégico para o município a educação, através da alfabetização de jovens e adultos, sendo uma solução de longo prazo

¹ Informações do representante da CHESF, em entrevista arquivada em meio eletrônico em 20/09/03.

² Prefeito de Piranhas no ano de 2003 – em entrevista gravada e arquivada em meio eletrônico em 20/08/03.

³ Representante da SUDENE-AL, em entrevista gravada em 21/01/03.

para minimizar a pobreza. Além disso, preconizou ações de médio prazo, como: a eletrificação da zona rural e o acesso ao crédito barato e acessível, a fim de propiciar pequenas unidades produtivas de queijo, redes e calçados.

O Banco do Nordeste⁴ pretendia expandir suas linhas de crédito através do Programa Nacional da Agricultura Familiar – PRONAF B, com créditos em torno de R\$ 500,00 para pessoas pobres. Crédito, também, para capital de giro das artesãs do município. Estruturou um banco de dados contendo dados da demografia, da concentração de renda, da saúde, da educação e da arrecadação municipal, para facilitar análises de potencialidades.

O SEBRAE-AL⁵ tinha como principais projetos a formação de cooperativas e associações para diminuir a pobreza da comunidade. Além de atividades ligadas ao turismo e a piscicultura pela possibilidade de agregar um número maior de recursos humanos ociosos.

A CODEVASF propõe projetos que visam à reestruturação da base produtiva da região, transformada pela construção da hidrelétrica de Xingó. Destacando-se a rizicultura, a piscicultura, a fruticultura, o turismo e a pecuária leiteira,

Outra iniciativa é o desenvolvimento de um pólo de confecções, aproveitando a base de tecidos do município vizinho Delmiro Gouveia. Há incentivos para a criação de caprinos e ovinos para abastecer o mercado regional e proporcionar geração de renda na comunidade. Os projetos ainda estão em nível de implantação e com resultados para o médio prazo.

As ações de irrigação no semi-árido são consideradas como uma das redensões de Piranhas por muitos atores oficiais. Entretanto, a prefeitura foi taxativa ao afirmar que o município não tem condições de financiar isoladamente projetos de irrigação, ficando dependente das iniciativas das outras esferas governamentais.

Desta forma, pode-se concluir que os diversos programas sugeridos para tentar reverter à situação para um contexto mais favorável, perpassam pelas áreas de controle ambiental, Educação de Jovens e Adultos, Atenção Básica a Saúde, Educação Ambiental, agricultura familiar, gestão dos recursos hídricos, possibilidade de crédito e preservação do patrimônio histórico. Entretanto os projetos listados só serão efetivos para a comunidade, se conseguirem romper com a prática comum nas políticas oficiais governamentais: a transferência de responsabilidades. Neste caso repassa as responsabilidades para o Governo Estadual, este por sua vez, repassa para o Governo Federal, que acaba não fazendo nada.

⁴ Representante do Banco do Nordeste – Superintendência de Alagoas, em entrevista gravada em 29/08/03.

⁵ Representante do SEBRAE-AL, em entrevista gravada em 28/08/03.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstrou que independente da região ao qual o município esta inserido, seja no Semi-Árido como Piranhas ou na Zona da Mata como Pilar, a questão da pobreza perpassa por fatores acima da disponibilidade ou escassez de recursos naturais, humanos e financeiros, pois as duas localidades, possuem em suas devidas proporções, um patrimônio ambiental importante e um número considerável de empreendimentos empresariais, inclusive com hidrelétrica e petroquímica, assim esperava-se encontrar condições para se atingir qualidade de vida, já que os discursos oficiais para legitimar as dificuldades das regiões nordestinas estão referenciados, entre outros aspectos, nas restrições de emprego, renda e elementos naturais com déficits constantes como no sertão brasileiro.

Na realidade, observaram-se políticas adotadas para combater a pobreza de caráter assistencialista, visando à provisão de meios de subsistência aos mais carentes, mas com pouca efetividade no tocante a ações que possibilitem a equidade social, não conseguindo diminuir ao longo do tempo os desequilíbrios sociais e garantir a cidadania aos excluídos.

Uma forma de alterar os processos reprodutores da desigualdade e da pobreza passa por mudanças no comportamento dos agentes sociais, que interagem em termos de colaboração. Não deveria as pessoas de uma localidade ser transformada em beneficiárias passivas e permanentes de programas estatais assistenciais, que chegam como uma imposição de direta e vertical, como aconteceu em Pilar e Piranhas. O correto seria estimular a criatividade da comunidade local para enfrentar coletivamente os problemas, apoiados pelas instituições do Estado, em suas três esferas, possibilitando o seu desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

ACKLEY, Gardner. **Teoria macroeconômica**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1989.

ALMEIDA, Rômulo. **Nordeste: desenvolvimento social e industrialização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; Brasília: CNPq. Série estudos do Nordeste; v.18. 1985

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. 8ª. Ed. São Paulo: Cortez, 1992.

ANA – Agência Nacional das Águas. **Plano de Ações e Gestão Integrada do Complexo Estuarino Lagunar Mundaú/Manguaba – CELMM**. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/celmm/apresentacao.asp>.

BARROSO FILHO, João. **Economia neoclássica em exercícios**. Maceió: EDUFAL, 1995.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: INCRA/IICA, 1999.

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Economia popular: uma via de modernização para Alagoas**. Maceió: EDUFAL, 2005.

CAVALCANTE, Enoque Gomes. **Sustentabilidade do desenvolvimento: fundamentos teóricos e metodológicos do novo paradigma**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1998.

COLMAN, David. **Desenvolvimento econômico: uma perspectiva moderna**. 2ª ed. - Rio de Janeiro: Campus; 1983.

FURTADO, Celso. **Entrevista com Celso Furtado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

LINS, Stefani Brito (Coord.). **Enciclopédia - Municípios de Alagoas**. Maceió-AL: Instituto Arnon de Mello, 2006.

NOVAES, Washington (coord.). **Agenda 21 brasileira: bases para discussão**. Brasília, MMA/PNUD, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de (Org.). **Celso Furtado: economia**. São Paulo: Ártica, (Série Grandes Cientistas Sociais)1983.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/instalacao/index.php>.

SACHS, Ignacy. **Espaço, tempo e estratégias do desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, Jeffrey. **Macroeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1998.

SUNKEL, Osvaldo. **A Crise da América Latina: dívida externa e empobrecimento**. São Paulo: L&PM Editores, 1986.

VERAS, Edimilson Correia. **A SUDENE e o Desenvolvimento Agrícola do Nordeste no período 1960 a 1980**. Campinas-SP: Unicamp. Instituto de Economia, tese de doutorado, 1993.