

## PROGRAMAS ESPECIAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO E MODELOS

---

Túlio Barbosa ( \* )

### 1. INTRODUÇÃO

A experiência brasileira com programas especiais de desenvolvimento rural, como é o caso do POLONORDESTE, iniciada na primeira metade da década de 70, tem mostrado sucessos e insucessos, sem que se tenha tido, contudo, até agora, uma visão global do desempenho das propostas de desenvolvimento, exatamente pela ausência de uma abordagem sistemática de avaliação de tais experiências. Como consequência, tem-se observado que, no âmbito dos programas especiais, a estratégia utilizada de operacionalização, via projetos de desenvolvimento rural integrado (PDRIs), vai se repetindo com reproduções fac-similares. Isso sugere que as lições aprendidas não têm sido aproveitadas e, como tal, o modelo de desenvolvimento adotado não tem passado por qualquer processo de revisão. Por não haver avaliação sistemática, deixa-se de conhecer o próprio processo de desenvolvimento.

Os programas especiais, como o POLONORDESTE, existem como uma proposição política de desenvolvimento rural e definem as linhas mestras: grandes objetivos, público-meta e grandes projetos operativos. Dificilmente são transformados em projetos sistemáticos. São, em realidade, vistos como a soma de projetos operativos. Tais projetos, em grande medida, são independentes, tanto em sua concepção (objetivos e público-meta específicos), como no seu desenho (ações, componentes) e na sua implementação (administração, órgãos executores). Seus únicos traços comuns são a localização em uma dada região (Nordeste, por exemplo) e a vinculação, ainda que difusa, com os grandes objetivos nacionais em relação ao setor agrícola da região (aumento de renda, aumento de produção via uso mais intensivo dos recursos disponíveis, fixação do homem no campo, por exemplo). Como tal, programas do tipo POLONORDESTE não se prestam, adequadamente, como objetivo central do exercício de avaliação. Como corolário, os grandes projetos operativos - os PDRIs - devem servir como a unidade de avaliação, tanto no que diz respeito ao seu desem-

---

( \* ) Professor da Universidade Federal de Viçosa, MG.

penho (isto é, seus resultados), como no que diz respeito à sua coerência com os grandes objetivos do programa. Ao adotar essa estratégia para a avaliação, podem se extrair lições sobre o modelo de desenvolvimento adotado nos programas especiais, já que, sob variadas circunstâncias, aprendeu-se sobre o processo real de desenvolvimento.

Se se aceita essa proposição, tem-se o primeiro elemento do modelo de avaliação: os PDRI são as unidades básicas de observação da estratégia e do desempenho dos programas especiais.

O presente artigo não tem qualquer pretensão de avaliar a experiência brasileira com programas especiais de desenvolvimento rural - e nem de oferecer modelos específicos de avaliação - mas tão-somente pretende revisar algumas questões consideradas relevantes na avaliação de tais programas.

## 2. AVALIAÇÃO E TEORIA

A avaliação de um PDRI pode ser vista em três instâncias: a avaliação *ex-ante*, a avaliação-em-progresso e a avaliação *ex post*. Em realidade, são três níveis de apreciação de uma proposta de investimentos. A primeira, a avaliação *ex-ante*, diz respeito aos méritos sócio-econômicos de um PDRI. Procura-se, aqui, a partir dos elementos sociais e econômicos, construir as seqüências ou cadeias de benefícios e custos, a partir das quais são julgados os méritos, ou seja, a conveniência de adotar a proposta formulada. Os critérios e regras de decisão utilizados na avaliação *ex-ante* (social) de um PDRI, em geral, são derivados da teoria neoclássica de investimentos. Os critérios mais comuns são o valor presente líquido e a taxa interna de retorno. Enquanto exercício, a avaliação de um PDRI, a partir dos critérios enunciados, é, aparentemente, simples. Entretanto, duas dificuldades principais aparecem: em primeiro lugar, a identificação e mensuração adequadas dos benefícios (especialmente os de natureza social) e dos custos em PDRI de maior complexidade; em segundo, em muitas circunstâncias, o "estado das artes" faz com que muitos PDRI constituam verdadeiros conjuntos de hipóteses. Tais hipóteses situam-se a dois níveis: aquelas que relacionam os instrumentos (ações intencionais do projeto) e seus resultados (produtos, efeitos, impacto) e aquelas que dizem respeito ao comportamento futuro dos parâmetros relevantes do projeto (preços, rendimentos, atitudes dos beneficiários, política econômica etc.). A despeito de todos os esforços que são desenvolvidos no sentido de ganhar mais conhecimento, a existência desses dois tipos de problemas tornam os PDRI verdadeiros laboratórios de experimentos. Não constitui surpresa, portanto, que, em grande medida, os PDRI sejam adotados em função de sua dimensão política, acoplada à sua eventual (com razoável probabilidade de ocorrência) desejabilidade social e econômica.

O caráter "experimental" ou "laboratorial" dos PDRI dá dimensão toda especial a duas outras atividades correlatas: o acompanhamento (ou controle) e as avaliações (em-progresso e final ou *ex-post*). De uma parte, a monitoria coleta informações sobre a aplicação dos instrumentos (ações intencionais), as condições sob as

quais tais instrumentos são aplicados e os resultados imediatos (produtos). Quer-se, com isso, estar seguro de que os instrumentos são aplicados conforme são explicitados no PDRI e se os produtos esperados estão de acordo com as expectativas. De outra parte, a avaliação-em-progresso permite análise mais profunda da relação causal (instrumento x produtos x efeitos), cujos resultados são essenciais para apreciar a estratégia de desenvolvimento adotada, em seu conjunto, e em particular, dos distintos componentes do PDRI. Todo o exercício programático tende a ser afetado pelos resultados da avaliação-em-progresso. Daí a necessidade de que os PDRI apresentem certo grau de flexibilidade em desenho, de tal forma a poder absorver os ajustamentos requeridos.

Por sua vez, a avaliação **ex-post** tem o papel de sintetizar uma experiência de desenvolvimento rural. Representa um material essencial para a compreensão do próprio desenvolvimento como um processo. Como exercício final, pode tão bem identificar o que deve ser feito ao iniciar novos programas ou projetos de desenvolvimento, como também o que não deve ser feito. A avaliação **ex-post**, nesse sentido, seria um repositório de "lições aprendidas" e seu sucesso pode ser aquilatado pelas políticas que possa afetar, no que diz respeito aos modelos de desenvolvimento rural a serem seguidos no futuro.

### 3. PROJETO E AVALIAÇÃO

A avaliação é um exercício projeto/programa-específico. Não existem modelos gerais aplicáveis a todas as situações. Obviamente, os modelos devem acomodar as características particulares do projeto que se deseja avaliar. Entretanto, existem elementos comuns que devem ser levados em conta, os quais serão discutidos à continuação.

Um princípio fundamental do exercício de avaliação é o de buscar estabelecer as relações causais entre instrumentos (ações intencionais do projeto/programa), produtos e efeitos (avaliação-em-progresso) e impacto (avaliação **ex-post**).

Para materializar esse princípio, supõe-se que os objetivos (ou metas) do projeto sejam claramente definidos. Tipicamente, os PDRI declaram como objetivo fundamental "o aumento no bem-estar das populações beneficiárias", objetivo esse a ser alcançado mediante a prestação de uma série de serviços (investimentos, serviços de apoio à produção agrícola, serviços de infra-estrutura social). Ao declarar seus objetivos, os PDRI devem, também, definir claramente as populações beneficiárias.

O binômio objetivo/população-meta permeia todo o processo de desenvolvimento e, por conseguinte, todo o esforço intencional embutido em um PDRI. A atividade de planejamento do desenvolvimento rural, segundo muitos, deveria refletir as aspirações dos grupos potencialmente beneficiários (porque motores) do processo de desenvolvimento. Assim fazendo, assegura-se que são respeitadas as limitações impostas e são aproveitadas as potencialidades, todas associadas com as relações sociais, com a estrutura de poder, com as dotações de recursos (quantitativas e

qualitativas) e com as racionalidades econômicas dos grupos envolvidos. Convém enfatizar que como “atividade de planejamento” quer-se referir a todo o ciclo de identificação e desenho dos programas de desenvolvimento rural.

A implicação principal do referido anteriormente é a necessidade da participação do público-meta na atividade de planejamento. Essa afirmativa pode parecer idealista, mas, em realidade, tem um caráter pragmático e prático. Não se espera que pequenos agricultores pobres e analfabetos elaborem programas de desenvolvimento para seu benefício. A figura do “ditador benevolente” que nos é oferecida pela teoria do bem-estar, isto é, aquele que traduz as preferências populares, conquanto possa resolver o problema, a nível conceptual, a não ser por mero acaso, não resolve o problema prático de decidir **o que e como fazer** em matéria de desenvolvimento rural. Por outro lado, não é de esperar que seja bem sucedida a aplicação da “regra da unanimidade”, caso fosse feita uma consulta popular sobre o que e como fazer<sup>1/</sup>. Conseqüentemente, deve-se buscar uma solução de compromisso, através da qual as comunidades envolvidas são consultadas. O como proceder na obtenção de tal participação extrapola o escopo do presente trabalho. Convém destacar, contudo, que a participação não é simples compilação e cotejo das propostas da comunidade, sejam quais forem e quem as apresente, sem a devida apreciação da psicologia da comunidade, sua estrutura de poder e seu potencial econômico real. A obtenção de iniciativas de todos os estratos, em uma comunidade dada, tem que ser acompanhada de uma análise posterior de caráter técnico e administrativo de cada proposta para sua integração final em um programa de desenvolvimento.

Ademais das implicações com o planejamento, o binômio objetivo/público-meta tem também relação com a implementação e a avaliação do projeto/programa. Fixemos a atenção na avaliação.

A correspondência entre os objetivos do projeto e os objetivos do público-meta afeta diretamente a abordagem de avaliação. Duas abordagens práticas podem ser identificadas: uma - aqui designada como “clássica” - toma como quadro de referência para a avaliação o projeto, isto é, os objetivos declarados no projeto. Nesse caso, busca-se comprovação do alcance desses objetivos. A outra toma como quadro de referência os objetivos do público-meta. A avaliação consiste em examinar em que medida o projeto satisfaz tais objetivos. Torna-se evidente que caso haja correspondência 1:1 (isto é, os objetivos declarados do projeto refletem fielmente os objetivos do público-meta), não há qualquer razão em se fazer a diferenciação das abordagens, uma vez que devem conduzir a resultados idênticos.

Na prática, contudo - pelo menos na prática que se conhece - grupos técnicos e políticos assumem o papel do “ditador benevolente”, possivelmente por não encontrarem uma forma adequada de identificar as aspirações das populações beneficiárias, ou porque necessidades identificadas (de interesse nacional e/ou regional), tais

---

1/ Os argumentos aqui esposados, de participação do público-meta no planejamento e implementação dos PDRIs, não implicam, necessariamente, em que não se possam induzir mudanças de comportamento por parte do público-meta com a concretização do projeto.

como aumento de produção, eliminação de tensões sociais, aumento no nível de emprego, ditam a conveniência de iniciar um projeto ou programa de desenvolvimento rural. Em situações como essas a avaliação é feita tendo como pano de fundo os objetivos declarados do projeto. O resultado do exercício avaliativo pode indicar sucesso no alcance dos objetivos colimados sem, contudo, resolver - podendo mesmo agravar - outras situações que sejam de maior interesse das populações atingidas. Poder-se-ia indicar que certos projetos produzem externalidades indesejáveis, do ponto de vista da população beneficiária. Exemplos de situações: a "revolução verde", que proporcionou aumentos substanciais nos níveis de produção de cereais, mas ao custo de agravar o problema de distribuição de renda; os projetos de irrigação, que desalojam produtores em maior número do que os que são estabelecidos nos perímetros irrigados etc. Evidentemente, o exercício avaliativo pode ser aperfeiçoado incorporando nova dimensão: buscar identificar as externalidades associadas com o projeto em pauta e, como tal, servir como importante instrumento de administração; de um lado, identificando aquelas que devam ser incentivadas e, de outro, aquelas que devam ser eliminadas, compensadas ou minimizadas. Isso somente será possível se os dados para a avaliação forem coletados diretamente do público incluído na área do projeto.

Felizmente, os projetos de desenvolvimento rural integrado - na forma em que em anos recentes são concebidos no Brasil - partem de uma identificação e um desenho mais coerentes com problemas de difícil solução: são exatamente aqueles associados com as áreas mais pobres, mas com potencial de crescimento e desenvolvimento. Conquanto a participação do público-meta na atividade de planejamento (e de execução) seja muito tímida, pode-se reconhecer esforço consciente de proceder a um diagnóstico mais profundo, quando são identificadas características fundamentais (da estrutura produtiva, da estrutura social, da estrutura de poder, do meio ambiente e do ambiente cultural), as quais são instrumentais para o desenho e para a estratégia (ou modelo) de desenvolvimento a ser seguido. Com esse procedimento tende-se a alcançar a desejada correspondência 1:1 e o exercício avaliativo passa a conter elementos melhor definidos (público-meta, objetivos e meios) e, conseqüentemente, aumentando seu valor como instrumento de gerência e de planejamento do desenvolvimento rural.

#### 4. DAQUI PARA FRENTE

Os comentários precedentes, em boa medida, foram de natureza geral e, em resumo, trataram de enfatizar que:

- a) no Brasil não está institucionalizada a prática de avaliar, sistematicamente, as experiências com projetos e programas de desenvolvimento rural, de tal forma que novas propostas trazem sempre as características das antigas, isto é, os modelos de desenvolvimento não são revisados porque não são avaliados;
- b) o processo de avaliação das experiências de desenvolvimento deveria contar com a participação da população beneficiária, já que essa forneceria o qua-

dro de referência para julgar o alcance das medidas propostas nos projetos e programas de desenvolvimento;

- c) a avaliação seria um exercício mais conseqüente, se a participação da população beneficiária estivesse presente na fase de planejamento do próprio desenvolvimento; nesse caso, o próprio projeto/programa estaria incorporando as aspirações do público-meta.

A questão que se coloca aqui diz respeito à viabilidade de se institucionalizar um sistema de consulta responsável, de tal forma a aumentar as chances de sucesso dos esforços de desenvolvimento rural. Noutras palavras, seria possível a solução de compromisso, entre os extremos do "ditador benevolente" e o da "regra da unanimidade", para identificação, desenho, implementação e avaliação de PDRIs?

Algumas experiências recentes (provavelmente, muito cedo para avaliá-las) com alguns PDRIs, inclusive no âmbito do POLONORDESTE, e no exterior, parecem sugerir que é possível e desejável a busca de tal solução. Para tanto, requer-se tão-somente que se reconheça que o homem é o objeto final e o próprio motor do desenvolvimento.