



Organizações & Sociedade

ISSN: 1413-585X

revistaoes@ufba.br

Universidade Federal da Bahia

Brasil

Meireles de Oliveira, Cyntia; Norberto Muniz, José; de Carvalho Fiúza, Ana Louise  
OS OBJETIVOS E AS ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO NOS PROJETOS  
DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Organizações & Sociedade, vol. 15, núm. 47, octubre-diciembre, 2008, pp. 121-135

Universidade Federal da Bahia

Salvador, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400638303009>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# OS OBJETIVOS E AS ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO NOS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Cyntia Meireles de Oliveira\*

José Norberto Muniz\*\*

Ana Louise de Carvalho Fiúza\*\*\*

## RESUMO

**E**m meados da década de 90, as intervenções passam a apresentar conteúdo fortemente marcado por preocupações socioeconômico e ambiental. Entretanto, é a partir de 2000 que ocorre um aumento expressivo de projetos delineados sob esses propósitos, advindos das diretrizes políticas nacionais e estaduais com caráter de desenvolvimento. Nesse sentido, o artigo analisa o planejamento de cento e cinco projetos de desenvolvimento, utilizando a taxonomia de Amartya Sen de intervenções de cunho Utilitarista, Libertarista e de Geração de Liberdades Substantivas, nos termos da chamada avaliação pró-ativa. Esta análise demonstra que, embora quase todas as intervenções tenham sido delineadas sob o pressuposto de desenvolvimento, a maior parte delas não apresenta planejamento adequado para sua efetividade.

## ABSTRACT

**I**n the middle of the decade of 90, the interventions start to present content strongly marked by socioeconomic and environmental concerns. However it is starting from 2000, that it happens an expressive increase of projects delineated under those purposes, proceeding of the national and state political guidelines with development character. In this sense, the paper analyzes the planning of hundred five development projects, using the orientations of Amartya Sen of interventions Utilitarista, Libertarista and of Generation of Substantive Freedoms, in the terms of the call pro-active evaluation. This analysis demonstrates that, although almost all of the interventions have been delineated under the development presupposition, most of them doesn't present appropriate planning for her effectiveness.

\*Prof<sup>a</sup> da Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA

\*\*Prof. da Universidade Federal de Viçosa - UFV

\*\*\*Prof<sup>a</sup> da Universidade Federal de Viçosa - UFV

## Introdução

**A**s políticas de desenvolvimento têm o propósito de estabelecer diretrizes para intervenções que visem à melhoria das condições de vida e trabalho das pessoas, e, justamente por sua finalidade, constituem objeto de crítica de vários atores sociais, seja pela sua estruturação, implementação e/ou impactos.

No caso brasileiro, em específico, a partir da década de 80, as idéias<sup>1</sup> de desenvolvimento passam a demonstrar que, para a concretização das diretrizes políticas, haveria necessidade da participação dos beneficiários nos processos de decisão, implementação e controle das intervenções<sup>2</sup>, constituindo grupos de interesse conforme demandas específicas. Pressupunha-se que as prerrogativas atribuídas aos segmentos sociais contribuiriam para o redesenho da intervenção, atingindo o público-alvo a partir de seus próprios objetivos e necessidades, visto que se estariam levando em consideração as suas demandas. Entretanto, convém notar que este discurso só tomará impulso, em termos de estruturação política, a partir de meados da década de noventa<sup>3</sup>.

Na compreensão do que corresponde política, convém destacar Monteiro (1982), que a define como a representação da detecção de um problema de ordem pública, o qual passa pelo processamento e pela análise até chegar à posterior tomada de decisão. Weiss (1998) acrescenta, nesse sentido, que a tomada de decisão acerca de onde há necessidade de intervir, bem como a escolha, por parte do poder público, dos instrumentos a serem utilizados e das atividades que serão efetuadas, devem decorrer do processo participativo, de forma a serem efetivas no alcance dos objetivos da política. Owen e Rogers (1999) ressaltam que a política representa o elemento direcionador dos princípios das intervenções, sendo que, a partir dele, programas e projetos passam a conceber suas ações.

Portanto, conforme ressaltado pelos autores, enquanto a política constitui a diretriz inicial, por sua vez, o projeto, segundo Wholey *et al.* (1976), é definido pelo nível local de implementação da política. Weiss (1998) corrobora com esses autores, ao destacar que o projeto é a operação em nível local. Partindo dessas referências conceituais, admite-se o significado de política como um conjunto de propósitos gerais que se apresentam como guias dos princípios para as intervenções que deverão ser efetivadas por meio dos programas e projetos, necessários para equacionar problemas demandados e oficialmente aceitos como problemas de ordem pública e que, por isso, mostram-se relevantes para se intervir. Por sua vez, o projeto é admitido como uma etapa da política e podem existir vários dentro dela, em que se busca produzir, ao final, um produto que contribua diretamente para os objetivos políticos.

## Referenciais que Norteiam o Trabalho

No estudo do planejamento de intervenções para o desenvolvimento rural – objeto deste trabalho –, podem-se deduzir referenciais que fundamentam as políticas, os programa e os projetos, sendo que estes se constituem em necessidades e problemas apontados pelas intervenções em termos operacionais. Destarte,

<sup>1</sup> De acordo com Campbell (1998), as idéias representam discursos e teorias que, primordialmente articulados, são utilizados pelos tomadores de decisão no planejamento das intervenções. Todavia, é importante ter em mente que o estabelecimento dessas idéias não ocorre passivamente, mas ao longo de uma trajetória histórica que mostra a crise de antigos modelos de desenvolvimento.

<sup>2</sup> Nesta análise o termo intervenção refere-se tanto a política quanto a projeto.

<sup>3</sup> A partir da década de 90, expressões como qualidade de vida, inclusão social, geração de emprego e renda e, no caso específico do Estado do Pará, as palavras biodiversidade e desenvolvimento amazônico começam a ser utilizadas mais frequentemente nas justificativas das intervenções de caráter socioeconômico e ambiental.

tem-se Sen (2000) como ponto de partida do estudo, admitindo que os referenciais constituem orientações ligadas ao Utilitarismo, ao Libertarismo ou, ainda, à Geração de Liberdades Substantivas. Segundo o autor, o Utilitarismo apresenta sua proposta de intervenção a partir da ênfase na utilidade de ações e de regras propostas, o que corrobora com a Teoria da Difusão de Inovações de Rogers (1971), em que o foco principal da intervenção é a implementação da inovação<sup>4</sup>, independentemente das peculiaridades de seu público-alvo.

Sen (2000) destaca que o Utilitarismo tem sido a teoria mais influente de desenvolvimento há cerca de um século, sendo vista como a base para a justiça social pela maioria das intervenções que tem propósitos de desenvolvimento. Nesses termos, as estratégias elaboradas não fogem a regra de transferência do instrumental, que é visto como elemento imprescindível de desenvolvimento. Assim, o ser inovador é moderno e quer se desenvolver, e, por conseguinte, adota a inovação o mais rápido possível, sem questioná-la enquanto possibilidade e fim de melhoria de suas condições de vida e trabalho.

No que tange aos seus aspectos avaliatórios, o autor ressalta que o Utilitarismo pode ser caracterizado pelo *conseqüencialismo* e pelo *welfarismo*. Em relação ao primeiro, ele evidencia que tanto as ações estruturadas em intervenções como suas instituições proponentes devem ser julgadas a partir de resultados concretos, ou seja, em última análise, apenas os resultados mensuráveis têm importância. Este é o caso de intervenções e instituições que são avaliadas com base na disposição de seu público-alvo em adotar a inovação, no número de produtores alcançados pela inovação, no tempo de implementação da inovação, dentre outros. Ou seja, todos os resultados de eficácia giram em torno da inovação.

Quanto ao *welfarismo*, Sen (2000) ressalta que este apresenta juízos avaliatórios sobre o desenvolvimento que concernem apenas às inovações, sendo esta a medida de bem-estar social. Entretanto, sublinha-se que essa visão de bem-estar não é muito sólida, pois ela pode ser influenciada por condicionamento mental e por atitudes adaptativas. Nesta perspectiva, destaca-se que, na Teoria de Difusão de Inovação de Rogers (1971), é o processo de comunicação que teria o papel principal de estabelecer esse condicionamento mental e essas atitudes adaptativas do público-alvo com relação à inovação.

Nesses termos, segundo a teoria de Rogers (1971), a comunicação é destinada apenas a reduzir o grau de incerteza quanto à aquisição da inovação e, consequentemente, diminuir o tempo de sua adoção. Logo, o processo comunicativo está preocupado, exclusivamente, em informar sobre a inovação, e não em interagir com o público-alvo, já que, independentemente de heterogeneidades, todos são adotantes potenciais. Assim, a comunicação é apenas instrumental e a intervenção tem caráter meramente utilitário.

Pressupõe-se que aqueles que inicialmente adotam a inovação têm maior desenvolvimento que os retardatários ou últimos adotantes, e os destituídos do desenvolvimento são os resistentes, porque não a adotam; portanto, tradicionalismo passa a ser significado de subdesenvolvimento.

Apesar dessas críticas, cabe ressaltar, conforme Sen (2000), que os resultados desses tipos de intervenção têm atrativos óbvios, embora sua referência esteja totalmente centrada na inovação e, consequentemente, toda a escolha deva ser feita em conformidade com ela. Por isso, essa referência, até o presente momento, tem argumentos para considerar integralmente os resultados no julgamento de intervenções e instituições de desenvolvimento, que são bastante beneficiadas pela ética utilitarista.

<sup>4</sup> De acordo com Rogers (1971), a inovação representa uma técnica, tecnologia ou idéia que não necessariamente foi criada ou concebida pouco antes do processo de sua difusão, mas que é percebida como nova pelo adotante em potencial; portanto, a preocupação centra-se em apresentar as características da mesma pelos intervenientes ao seu público-alvo. Tal teoria fundamentou e contribuiu sobremaneira para a consolidação da chamada "revolução verde" enquanto estratégia de intervenção para o desenvolvimento, substancialmente, a partir da década de 70. Atualmente, esta perspectiva de intervenção vem sendo questionada, principalmente devido às falácias do modelo enquanto proposta de desenvolvimento.

Entretanto, Sen (2000) enfatiza que outros argumentos podem ser apresentados quando se leva em consideração o bem-estar humano, em vez de atentar apenas para as características das inovações. Este é o caso de intervenções que visam à saúde, educação, infra-estrutura e saneamento, que priorizam a liberdade formal, ou seja, aquelas constitucionalmente estabelecidas, portanto, de referência Libertarista. Sob essa referência, tem-se o argumento de que nada é mais importante do que a igualdade de resultados ou oportunidades; assim, nessa formulação, a questão não é a importância comparativa dos direitos, mas sua prioridade absoluta.

Nota-se que essa perspectiva de intervenção corrobora com Marshall, o qual evidencia, em *Cidadania e Classe Social* (1988), a necessidade de estabelecimento dos direitos sociais para alcance da cidadania. Para esse autor, o *status* de cidadão deve ser direcionado a todos, igualando-os em direitos e obrigações, independentemente de sua classe social, que, contrariamente ao *status* de cidadão, é um sistema de desigualdades.

Segundo Marshall (1988), a questão, então, não está na desigualdade do sistema de classes, porque, para ele, a pobreza é inevitável no sistema liberal; entretanto, o que o autor rejeita é a condição de indigência. Nessa perspectiva, o pobre representa o indivíduo que, por falta de qualquer reserva econômica, é obrigado a trabalhar muito para prover o seu sustento e, por indigência, é a situação em que a família se ressente do mínimo necessário para ter uma vida decente.

O que Marshall (1988) entende é que todos os homens devem ter possibilidades de gozar dos direitos básicos; então, a cidadania emerge como um conjunto de direitos que os cidadãos são capazes de gozar, ou seja, a igualdade de oportunidades nos seus estágios iniciais. Basicamente, é o direito de todos de mostrar e desenvolver diferenças e desigualdades a partir desses estágios iniciais, o que pode permitir que os desprovidos possam mostrar que são tão capazes quanto os agraciados financeiramente. Assim, a democracia teria o papel de amenizar a pobreza. Apesar disso, o autor enfatiza que o resultado final é uma estrutura de *status* desigualmente distribuída, o que, para ele, ocorre devido às habilidades desiguais das pessoas, e não à situação de renda desigual e às possibilidades que ela gera.

Marshall (1988), então, afirma que as diferenças de *status* podem ser legitimadas pela cidadania democrática, desde que não sejam profundas e expressão de privilégios hereditários, mas que ocorram em uma população com as mesmas oportunidades básicas. Isso significa que as desigualdades podem ser toleradas em uma sociedade fundamentalmente igualitária em oportunidades básicas, contanto que essas desigualdades não sejam dinâmicas e ofereçam um estímulo à mudança e melhoria. Nesses termos, a condição socioeconômica dos pobres não seria inconsistente com a desigualdade econômica.

Para Sen (2000), o perigo desse tipo de referência é entendê-la como a mais importante em relação a outras vantagens, como renda e utilidades, porque ela é apenas parte do que está envolvido no processo de construção do desenvolvimento. Portanto, sob os pressupostos de prover os direitos formais, esses tipos de intervenções, na maioria das vezes, desconsideram quaisquer outras proposições de desenvolvimento que não sejam as constitucionalmente estabelecidas. Esse autor ressalta que é preciso levar em consideração as características do público-alvo em converter esses direitos em capacidades, para que eles possam prover seus objetivos.

Essa perspectiva, que leva em consideração o público-alvo, é orientada pelo que Sen (2000) chama de Geração de Liberdades Substantivas, a qual, inicialmente, parte da premissa de que as pessoas têm preferências diferentes. Assim, mesmo que uma pessoa tenha uma função de demanda para inovações ou direitos formais iguais à de outra, não se pode afirmar que elas tenham a mesma qualidade de vida. Portanto, não há como supor que o mesmo pacote de mercadorias tenda a gerar a mesma utilidade para pessoas diferentes. Portanto, a referência de Geração de Liberdades Substantivas pode ser vista em intervenções mais

interativas com o seu público-alvo, pressupondo um maior alcance em relação a essas diferenças, porque agrupa componentes heterogêneos e não tenta vê-los como homogêneos. Nessa referência, o enfoque incide nas liberdades geradas pelas inovações e pelos direitos básicos, e não na importância deles unicamente. O foco principal então é o público-alvo e seu estabelecimento por meio da participação nos processos decisórios de implementação, de desenvolvimento e de controle das intervenções. Assim, esse público passa a se constituir enquanto sujeito pró-ativo do desenvolvimento, empoderando-se das ações interventoras.

Para fins de interpretação das intervenções em estudo, as considerações de Amartya Sen, acerca dos tipos de intervenções, foram sintetizadas a partir do Quadro 1.

**Quadro 1 – Dimensões que Caracterizam a Orientação das Intervenções**

Orientação	Fundamentação	Objetivos, metas e estratégias
<b>Utilitarista</b>	Empregam termos como geração de renda, aumento de produtividade, melhoria da qualidade de vida, desenvolvimento, sustentabilidade, biodiversidade e diminuição da pobreza.	Operacionalizam a intervenção com foco de suas ações sobre a importância da intervenção e suas características, além de poderem gerar estratégias para a diminuição do tempo de aquisição da utilidade, por parte do seu público-alvo.
<b>Libertaria</b>	Fundamentação com proposições de melhoria de qualidade de vida, inclusão social, acesso aos direitos básicos e desenvolvimento.	Foco das intervenções no estabelecimento dos direitos básicos e nos constitucionalmente estabelecidos.
<b>Geração de Liberdades Substantivas</b>	Principalmente averiguam-se termos como participação, atores sociais, inclusão social e desenvolvimento, além de outros, como, por exemplo, geração de renda, aumento de produtividade, melhoria da qualidade de vida, sustentabilidade, biodiversidade e diminuição da pobreza.	Ênfase na participação do público-alvo nos processos decisórios, de implementação, de execução e de controle da intervenção. Podem ser intervenções que visam mudanças técnicas e/ou, tecnológicas ou ainda de provimento de necessidades básicas ou os tipos promocionais. Contudo, elas não são o foco principal da intervenção, porque este recai sobre o empoderamento de seu público-alvo nas fases que constituem a intervenção.

Fonte: elaborado pelos autores.

Assim, a questão que se coloca é, principalmente, analisar se os projetos estão sendo delineados de forma a implementar estratégias que considerem o público-alvo como sujeito pró-ativo da intervenção, premissa maior da sustentabilidade dos projetos ao término da intervenção. Nesses termos, o presente trabalho pretende analisar como a fundamentação e justificativas dos projetos de intervenção estão sendo operacionalizadas em termos de objetivos, metas e estratégias de ação.

## Delimitação do Estudo e Procedimentos Metodológicos

A presente pesquisa comprehende um período de intervenções propostas para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental do espaço agrário no Estado do Pará, entre os anos de 1996 a 2005. Ela está delimitada, empiricamente, pelo estudo do planejamento das intervenções, representando suas prioridades em termos estratégicos; ou seja, se o foco for direcionado para a difusão de inovações, a orientação será Utilitarista; se for no estabelecimento das necessidades básicas, será Libertarista e; se for na participação do público-alvo nos processos da intervenção, será de Geração de Liberdades Substantivas.

Foram pesquisados cento e cinco projetos com propósitos de desenvolvimento rural, assim entendidos como aqueles voltados para a melhoria das condições de vida das populações e à conservação dos recursos naturais, os quais, por sua vez, apresentam diferentes proposições de desenvolvimento, tais como pesquisa, planejamento, intervenção técnica e tecnológica, capacitação, extensão, fomento, organização, gestão e educação.

Essas intervenções foram pesquisadas por meio das seguintes fontes de dados: banco de dados, documentos de divulgação da proposta interventora para o público-alvo, plano anual de atividades, plano plurianual, relatório anual de atividades, sínteses das intervenções, intranet, documentos na íntegra não publicados e sem circulação, documentos na íntegra de ampla circulação e acesso, materiais de divulgação para a sociedade em geral, CD-rom, sites e publicações.

A fase de preparação dos dados coletados para análise foi condizente com Caudle (1994), que destaca a síntese como seleção, simplificação e transformação dos dados originais para torná-los adequados à análise. Após esta síntese, os projetos foram comparados em relação às diretrizes de quatro políticas, sendo elas: a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER; o Plano Amazônia Sustentável - PAS; o Programa Raízes para o desenvolvimento de indígenas e remanescentes de quilombos do Estado do Pará e; a Política Estadual de Educação Ambiental - PEAM, de forma a classificar os projetos quanto à orientação da intervenção.

Quanto à PNATER e ao PAS, ambas são consideradas como políticas de Geração de Liberdades Substantivas, porque para sua implementação requerem a formação de parceiras interinstitucionais que envolvam Organizações Não-Governamentais e atores sociais organizados, no intuito de criar redes de cooperação e elaboração de planos de desenvolvimento, além da descentralização da política por meio de fóruns estaduais e municipais; ainda empregam estratégias de capacitação e orientação dos produtores rurais, mediante a pedagogia da alternância e outras experiências construídas a partir de sua própria realidade.

O "Programa Raízes" do governo do Estado do Pará foi caracterizado como Libertarista em razão das seguintes proposições: geração de ações que visem ao provimento das necessidades básicas, como educação, saúde, fomento produtivo e regularização de terras para os povos indígenas e quilombolas; e provisão de ações do tipo assistenciais ou paliativas, porque, alicerçadas nos pressupostos de proteção dos direitos das comunidades de remanescentes de quilombos e indígenas, pretende ser sua representação junto aos órgãos governamentais responsáveis por suas demandas, ou seja, "a porta-voz" dos seus direitos. Já a PEAM foi classificada como Utilitarista porque a ênfase da política é no estabelecimento das atividades educativas como solucionador do problema de degradação dos recursos naturais. Entretanto, essa intervenção não incentiva a participação do público-alvo, pois não cria possibilidades de estabelecimento de formas de usufruto sustentável dos recursos naturais, especialmente para as comunidades que dependem deles para sua sobrevivência.

Segundo Owen e Rogers (1999), a pesquisa é classificada metodologicamente como avaliação pró-ativa, pois procura avaliar o conteúdo pro-

posto na estrutura das intervenções. Sendo assim, a escolha para o estudo das intervenções, a partir de Sen (2000), permite delimitar uma maneira de analisar seu conteúdo, pela tradução de seus referenciais em termos operacionais, no que diz respeito, especificamente, aos indicadores de objetivos, metas e estratégias. Assim, as orientações foram analisadas a partir desses indicadores, porque eles mostram como as necessidades e os problemas que justificam a intervenção são abordados, em termos operacionais, contrapondo-os à sua fundamentação.

Quanto à abrangência, essas intervenções foram sintetizadas segundo o PAS (2004), conforme as Macrorregiões passíveis de intervenção para o desenvolvimento no Estado do Pará, a saber: o Arco do Povoamento Adensado - A.P.A., onde se encontram as Mesorregiões Metropolitana de Belém, Nordeste do Pará, Sudeste do Pará e Marajó; e a Amazônia Central - A.C., onde estão as novas estradas oficialmente previstas e “espontâneas” do centro do Pará, como São Félix do Xingu, que se dirige para a Terra do Meio, a rodovia Cuiabá-Santarém, a Fronteira Norte do Pará, a Floresta Nacional - FLONA do Tapajós, a Mesorregião do Baixo Amazonas e a região da Transamazônica, que se estende dos municípios de Novo Repartimento, na Mesorregião do Sudeste do Pará, a Itaituba, na Mesorregião do Sudoeste do Pará. Este recorte territorial para a Amazônia Legal foi usado em virtude do mesmo reconhecer as distintas realidades existentes na região, quais sejam: ambientais, sociais, econômicas e culturais (PAS, 2004).

### **Traduzindo Políticas em Projetos**

Atualmente, as políticas públicas estão delineadas em torno de uma fundamentação fortemente marcada pela necessidade de desenvolvimento social<sup>5</sup>. Entretanto, parte-se da observação que, apesar de essa necessidade ser premente em quase todas as intervenções analisadas, elas nem sempre estão orientadas por princípios participativos. Ao traduzir as políticas em projetos, pode-se constatar, conforme a Tabela 1, que cerca de 88% destes, ou seja, 92 projetos de um total de 105, apresentam orientação Utilitária de intervenção. Assim, se nas políticas analisadas o Utilitarismo constituía-se em apenas 25% destas, nos projetos evidencia-se um crescimento substancial nesse tipo de abordagem.

<sup>5</sup> O termo necessidade de desenvolvimento social, usado neste trabalho, está relacionado com proposições de mudança social e/ou igualdade, aliadas ao crescimento econômico, reformas sociais, inovação tecnológica e técnica, geração e distribuição de renda ou de bens e serviços sociais básicos (BLUMER, 1975; KISIL, 1997). Cabe ressaltar, conforme Blumer (1975), que ele está intimamente ligado a interesses mais variados, especialmente nos países subdesenvolvidos, sob os pressupostos de desenvolver novas instituições, novas formas sociais e novos estilos de vida entre seus povos. Entretanto, conforme o autor destaca, o termo tem sido muitas vezes usado de maneira genérica, porque faltam critérios que possibilitem a abordagem do assunto. A consequência é que os mais variados objetivos podem ser compreendidos dentro do tratamento do tópico de desenvolvimento social.

**Tabela 1 – Abrangência e Orientação dos Projetos**

Abrangência	Orientação da Intervenção	Total	Percentual
Arco do Povoamento Adensado - A.P.A.	Utilitarista	35	33,30%
	Libertarista	1	0,95%
	Geração de Liberdades Substantivas	7	6,70%
Amazônia Central - A.C.	Utilitarista	4	3,80%
	Libertarista	1	0,95%
	Geração de Liberdades Substantivas	2	1,90%
A.P.A. + A.C.	Utilitarista	5	4,75%
	Libertarista	-	-
	Geração de Liberdades Substantivas	2	1,90%
Estadual	Utilitarista	16	15,25%
	Libertarista	-	-
	Geração de Liberdades Substantivas	-	-
Sem Identificação	Utilitarista	32	30,50%
	Libertarista	-	-
	Geração de Liberdades Substantivas	-	-

Fonte: dados da pesquisa.

Dentre esses projetos de orientação Utilitária, ressalta-se que grande parte deles se concentra no A.P.A., que detém 33,30% do total das intervenções, e tem como alvo de ação as Mesorregiões Nordeste do Pará e Metropolitana de Belém. Tais características de projetos podem ocorrer em virtude da maior parte da produção agropecuária, do desmatamento e da população estar localizada nessa região, conforme o PAS (2004).

Como exemplo, pode-se evidenciar um projeto que pressupõe a inserção competitiva de mercado dos fruticultores dessas Mesorregiões, por meio da utilidade atribuída aos cursos de capacitação e ao fomento à implantação de uma central de armazenamento coletiva. No entanto, tal projeto não apresenta delineamento em termos de empoderar os produtores para que eles possam se organizar e ter sustentabilidade ao término da intervenção, por meio da auto-gestão coletiva e participativa da central de armazenamento.

Pode-se destacar, ainda, um projeto que pretende viabilizar o potencial produtivo de plantas oleaginosas, por meio da utilidade atribuída ao conhecimento da diversidade florística dessas espécies, das formas de extrativismo e do manejo tradicional, assim como do seu desenvolvimento germinativo, com vistas na melhoria da qualidade de vida das populações extrativistas dessas oleaginosas. Entretanto, cabe sublinhar que o projeto em questão não especifica como pretende difundir esse conhecimento para tais comunidades, nem tampouco como pode ser utilizado na concretização do desenvolvimento social, razão pela qual a pressuposição não está adequadamente operacionalizada.

Similarmente às intervenções de orientação Utilitárias que estão em maior quantidade no A.P.A., também nesta mesma Macrorregião está a maior quantidade de intervenções orientadas pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas, representando, contudo, apenas 6,70% de um total de 10,50% dos projetos orientados por este princípio. Cabe ressaltar que, na avaliação de políticas, essa orientação correspondia a 50% do total da análise. Assim, pode-se inferir que a pressuposição de Liberdades Substantivas nas políticas de desenvolvimento não está sendo adequadamente traduzida em projetos e, portanto, não operacionalizada.

Dentre os que se orientam pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas e que estão delineados para o A.P.A., pode-se destacar um projeto que visa à implantação de uma agroindústria associativa para o beneficiamento do açaí em frutos. Para isso, propõe-se a participação da comunidade e dos representantes da associação do município nos processos de implementação, desenvolvimento e avaliação da intervenção. De forma a instrumentalizar o público-alvo para uma participação efetiva, o projeto prevê a capacitação de produtores, o treinamento das lideranças comunitárias em organização social e a realização de encontros para buscar alternativas de desenvolvimento rural sustentável.

Sob esta mesma orientação, tem-se o projeto comunitário de plantas medicinais e aromáticas da Amazônia, que tem como característica afim aos pressupostos da Liberdade Substantiva, a inserção dos produtores nas ações da intervenção, participando do processo decisório das ações por meio da escolha de espécies para a instalação de hortos e de Sistemas Agroflorestais - SAFs. Paralelamente, a intervenção visa capacitar os jovens das comunidades e fortalecer as associações dos produtores rurais existentes na comunidade para inserção no mercado, de forma competitiva. Cabe ainda ressaltar que, dos projetos de orientação Libertarista encontrados na análise, um deles é destinado à Macrorregião do A.P.A., sendo este, um projeto que visa prover saneamento para comunidades ribeirinhas, cujo solo e água estão contaminados pelo chorume proveniente do lixão do Aurá.

Enquanto cerca de 41% dos projetos estão destinados ao A.P.A., apenas 6,65% deles focalizam suas intervenções especificamente na Macrorregião da "Amazônia Central", apesar dessa região necessitar de maiores intervenções, como em infra-estrutura para comercialização dos produtos agropecuários e em tecnologias adaptadas às condições peculiares, como, por exemplo, os ecossistemas varzeiros. Tais carências podem ser atribuídas à sua distância da Mesorregião Metropolitana de Belém, onde se localizam os centros das instituições de intervenção. Vale ressaltar que na A.C. estão concentrados os maciços florestais, as maiores unidades de conservação e as populações indígenas e tradicionais (PAS, 2004).

Dentre os projetos destinados a A.C., destaca-se o único projeto da análise que não apresenta período de execução e que é orientado pelos princípios Libertaristas, porque, assim como o projeto anteriormente destacado com essa mesma orientação e destinado ao A.P.A., este também tem por finalidade solucionar questões de saneamento básico, por meio de um sistema integrado de tratamento de lixo na vila de Alter do Chão, no município de Santarém.

Também, grande parte dos projetos destinado à Macrorregião da A.C. está orientada pelos princípios Utilitaristas, sendo poucos orientados nessa região pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas. Este é o caso do projeto de educação, voltado para áreas de assentamento da Transamazônica. Cabe ressaltar que, apesar de ser um projeto de educação, este pressupõe Liberdades Substantivas, porque, além dos conhecimentos formais, também trabalha, de forma participativa, com aqueles relacionados a áreas da saúde, saneamento básico, desenvolvimento sustentável, organização social, produção agropecuária, além de questões da convivência em comunidades agrícolas e da importância delas para a sociedade. Vale frisar que projetos com esse caráter em tal região ocorrem em virtude da organização dos produtores em torno do *Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu – MDTX*, com cerca de 30.000 sócios ativos, o que politiza e empodera os agricultores para a participação em ações de desenvolvimento.

Sob esta mesma orientação, pode-se citar um projeto que tem abrangência tanto no A.P.A. como na A.C. e que propõe uma gestão ambiental integrada, por meio das proposições de fortalecimento de uma administração descentralizada da intervenção, em cooperação com a sociedade civil, capacitando a população dessas Macrorregiões, que trabalham com os recursos naturais, tanto para a efetividade de sua participação quanto para as atividades concernentes ao seu manejo sustentável.

Vale ressaltar, ainda, que tanto os projetos de abrangência estadual quanto os sem identificação de abrangência apresentam apenas orientação utilitária de intervenção, visto que se referem às ações de geração e transferência de

tecnologias voltadas à agropecuária. Tem-se, como exemplo, um projeto estadual que visa desenvolver a pecuária por meio de sistemas silvopastoris e que, como resultado final, almeja obter informações suficientes para recomendar uma série de modelos silvopastoris para adoção dos produtores rurais. E ainda, outro que tem por utilidade o melhoramento tecnológico do processamento da farinha de mandioca e cuja estratégia de divulgação dos resultados é a elaboração de artigos científicos, bem como o treinamento de produtores.

Sem identificação de abrangência, tem-se, por exemplo, o projeto que propõe o desenvolvimento dos produtores de cacau por meio da utilidade atribuída a ações técnicas e técnico-científicas. Destaca-se, ainda, o projeto voltado para os criadores de búfalo, que se refere à utilidade do estudo da alimentação de búfalas como fator de influência na qualidade do leite. Sobre esse projeto, deve-se enfatizar que, apesar de pretender realizar treinamento, capacitação e difusão de tecnologia, não mostra como ocorrerão essas ações.

Para análise da fundamentação e das proposições de desenvolvimento dos projetos, foi construída a Tabela 2. Nota-se que 81 projetos, de um total de 105, ou seja, cerca de 77%, admitem como necessidade de intervenção o desenvolvimento social. Entretanto, conforme destacado anteriormente, apenas 10,50% pressupõem a participação de seu público-alvo no processo de provimento dessa necessidade, estando, portanto, orientados pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas. Dentre as outras necessidades, tem-se a conservação ambiental, enfatizada em apenas 0,95% dos projetos, e a necessidade de potencialização das atividades econômico-produtivas, em 21,91% do total de projetos.

**Tabela 2 – Necessidades, Problemas e Proposições de Desenvolvimento dos Projetos**

NECESSIDADE				
Desenvolvimento social				
Problema	Proposição de desenvolvimento	Total	Percen tual	
Ênfase nos problemas ambientais	Técnico -científico agropecuário	23	21,90%	
	Pesquisa básica agropecuária	3	2,86%	
	Técnico -científico ambiental	12	11,43%	
	Técnico -científico extrativismo	1	0,95%	
	Técnico -científico pesca	2	1,90%	
	Técnico -científico produção de animais silvestres	1	0,95%	
	Técnico -científico carcinocultura	1	0,95%	
<b>Subtotal</b>		<b>43</b>	<b>40,96%</b>	
Relacionam problemas ambientais com a perda da qualidade de vida	Técnico -científico pesca	1	0,95%	
	Técnico -científico ambiental	1	0,95%	
	Capacitação, organização e gestão ambiental	1	0,95%	
<b>Subtotal</b>		<b>3</b>	<b>2,86%</b>	
Foco na falta de informação e tecnologias para as atividades produtivas	Técnico -científico agropecuário	17	16,19%	
	Pesquisa básica ambiental	1	0,95%	
	Fomento agropecuário e ambiental	1	0,95%	
	Técnico -científico ambiental	1	0,95%	
	Técnico -científico pesca	1	0,95%	
	Técnico -científico madeireiro	1	0,95%	
	Capacitação e organização agropecuária e ambiental	1	0,95%	
	Organização pesca	1	0,95%	
<b>Subtotal</b>		<b>24</b>	<b>22,85%</b>	

Foco no desconhecimento científico	Educação	2	1,90%
<b>Subtotal</b>		<b>2</b>	<b>1,90%</b>
Ênfase nos problemas sociais	Técnico -científico agropecuário	3	2,86%
	Fomento agropecuário e ambiental	1	0,95%
	Técnico, organização e capacitação agropecuária	1	0,95%
<b>Subtotal</b>		<b>5</b>	<b>4,76%</b>
Carência de recursos humanos	Capacitação agropecuária	1	0,95%
	Educação	2	1,90%
<b>Subtotal</b>		<b>3</b>	<b>2,86%</b>
Problemas de inserção de mercado	Técnico -científico agropecuário	1	0,95%
<b>Subtotal</b>		<b>1</b>	<b>0,95%</b>
<b>Conservação ambiental</b>			
Problema	Proposição de desenvolvimento	Total	Percen tual
Degradação e manejo arbitrário	Técnico -científico ambiental	1	0,95%
<b>Subtotal</b>		<b>1</b>	<b>0,95%</b>
<b>Potencialização das atividades econômico -produtivas</b>			
Problema	Proposiç ão de desenvolvimento	Total	Percen tual
Foco na falta de informação e tecnologias para as atividades produtivas	Técnico -científico agropecuário	10	9,52%
	Técnico e técnico-científico agropecuário	2	1,90%
<b>Subtotal</b>		<b>12</b>	<b>11,43 %</b>
Ênfase nos problemas ambientais	Técnico -científico agropecuário	4	3,80%
<b>Subtotal</b>		<b>4</b>	<b>3,80%</b>
Problemas de inserção de mercado	Capacitação, organização e fomento agropecuário	7	6,67%
<b>Subtotal</b>		<b>7</b>	<b>6,68%</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Especificamente, quanto à forma de evidenciar o problema da intervenção, sublinha-se que ela muda, consideravelmente, em relação a uma mesma necessidade apontada. Assim, pode-se destacar que a necessidade de desenvolvimento social evidencia sete formas de problematizá-la. Dentre estas, ressalta-se que grande parte dos projetos considera como problemas para a intervenção a degradação do meio ambiente e a perda de biodiversidade, correspondendo a 40,96% dos projetos.

Dentre esses projetos estão a maior quantidade de intervenções técnico-científicas voltadas à agropecuária, ou seja, 21,90% dos projetos, o que evidencia que grande parte das intervenções na área de produção não tem justificado suas ações pelo problema de carência de inovações tecnológicas, como na época da revolução verde, mas pelo caráter da biodiversidade e dos problemas que as atividades produtivas causam a ela. Podem-se ressaltar, com este mesmo problema de degradação ambiental e perda da biodiversidade, as únicas intervenções técnico-científicas voltadas à área do extrativismo, da carcinocultura e da produção de animais silvestres, o que corresponde, em conjunto, a apenas 2,85% do total de projetos.

Quanto à carência de inovações tecnológicas, é um problema enfatizado em 22,85% do total de projetos, ressaltando-se que 16,19% deles compreendem inter-

venções técnico-científicas voltadas à agropecuária. Este ainda é o problema apontado pelo único projeto dirigido ao setor madeireiro, que corresponde a apenas 0,95% da análise.

Apenas três projetos, ou seja, 2,86%, relacionam o problema do meio ambiente com a perda da qualidade de vida, e nenhum deles é voltado à agropecuária. No entanto, ressalta-se que um, dentre quatro projetos técnico-científicos voltados à área de pesca, problematiza suas ações a partir da relação entre meio ambiente e qualidade de vida. Os projetos que desvinculam os problemas sociais da degradação ambiental, dando ênfase somente ao primeiro, somam 4,76%, destacando-se que um deles é dirigido ao meio ambiente; no entanto, não faz menção aos problemas ambientais.

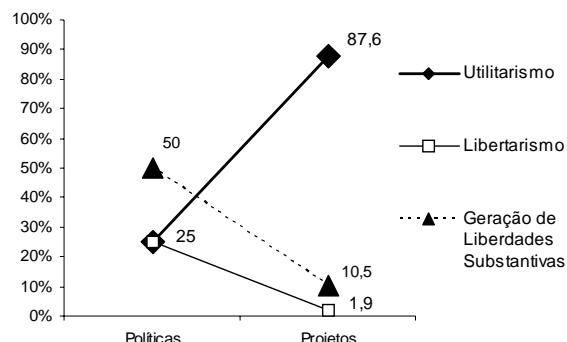
Nesta análise, algumas intervenções merecem destaque; é o caso, por exemplo, das intervenções de educação, que problematizam o desconhecimento científico da população. Esses projetos, apesar de terem como instrumento de intervenção a educação, compreendem intervenções de caráter utilitário, já que a educação torna-se um mecanismo para esclarecer a população da importância da ciência, sendo este o seu foco de intervenção e não o seu público-alvo. Quanto aos outros projetos de educação, estes são orientados pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas, porque a ênfase não é no provimento das necessidades básicas de educação, mas na conscientização e na participação do público-alvo por meio do processo educativo, a partir do qual se visa solucionar o problema de carência de recursos humanos, considerado necessário para se alcançar o desenvolvimento social. Em contrapartida, os dois projetos orientados pelos princípios Libertaristas são os de saneamento, e problematizam a intervenção pela degradação ambiental, sendo eles do tipo técnico-científico ambiental.

Em relação aos outros projetos orientados pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas, cabe ressaltar que, dos três projetos que relacionam os problemas ambientais com a perda de qualidade de vida, dois pressupõem Liberdades Substantivas, sendo um técnico-científico ambiental e outro de capacitação, organização e gestão ambiental. Outras cinco intervenções de pressuposições de Liberdades Substantivas são do tipo técnico-científico agropecuário, sendo duas problematizadas por questões ambientais e três pela falta de tecnologia. Têm-se, ainda, duas intervenções técnico-científico ambiental de pressuposição de Liberdades Substantivas que problematizam suas ações pela degradação ambiental.

Da análise dos projetos orientados pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas, destaca-se que todos têm como necessidade precípua o desenvolvimento social. Quanto às proposições de desenvolvimento, grande parte deles é do tipo técnico-científico, sendo cinco voltados à agropecuária e três a questões ambientais. Há, ainda, outros três projetos: um de capacitação, organização e gestão, dirigido a ações ambientais, e dois na área de educação. Dessa análise, destaca-se que, apesar de a participação do público-alvo nos processos da intervenção ainda ser pouca, o que pode ser observado nos projetos analisados, que apresentaram apenas 10,47% do seu total orientados pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas, pode-se afirmar que a pressuposição de participação está ocorrendo na fundamentação (introdução, justificativa, problema) das várias proposições de desenvolvimento dos projetos.

De acordo com o gráfico abaixo, constata-se que as políticas atuais trazem como orientação principal à intervenção a necessidade de participação do público-alvo como fator imprescindível à efetividade e sustentabilidade da intervenção, constituindo atualmente metade das políticas de desenvolvimento. Contudo, ao aproximar as políticas do plano local, especificamente no que diz respeito aos projetos de desenvolvimento, pode-se averiguar uma queda abrupta da referência Geração de Liberdades Substantivas. Em contraposição, a referência Utilitarismo de políticas para projetos tende a aumentar de forma significativa. Quanto a intervenções de caráter Libertarista, em políticas, elas representam 25%, tornando-se quase inexpressiva em projetos.

**Gráfico 1 – Referências Percentuais das Intervenções**



Fonte: dados da pesquisa.

## Conclusão

A partir de 2000, cresce o número de editais com caráter de desenvolvimento socioeconômico e ambiental, advindos das atuais diretrizes políticas. Entretanto, na tradução dessas políticas para o plano local, pode-se notar que, apesar dos projetos terem acompanhado a tônica do discurso em sua fundamentação, na verdade, o que ocorre é a utilização do que se pode chamar de “palavras-chave”, por meio das quais os projetos têm sido elencados para fins de financiamento. Cabe notar que, se essas “palavras-chave”, expressões do significado do desenvolvimento, estão presentes na fundamentação dos projetos, percebe-se, contudo a existência de um descompasso entre discurso e os indicadores de estratégias, ou seja, a parte operacional da intervenção.

Portanto, infere-se que as atuais idéias de desenvolvimento ainda estão por ser implementadas efetivamente, no âmbito do planejamento, pela maior parte das intervenções. Constatase tal realidade quando nota-se que essas idéias são norteadas por orientações distintas, as quais geram, por conseguinte, práticas de intervenções ou proposições de desenvolvimento que podem ser, conforme Sen (2000), de referencial Utilitário, de liberdades formais, ou chamadas Libertarista e, de Geração de Liberdades Substantivas.

Sob as proposições da avaliação pró-ativa, destaca-se que, embora nem todas as políticas estejam orientadas pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas, todas elas têm como necessidade precípua o desenvolvimento social; o que pode ser constatado nos seus conteúdos que enfatizam termos como qualidade de vida, geração de renda, inclusão social, desenvolvimento, sustentabilidade, diminuição da pobreza e, no caso específico do Estado do Pará, as palavras biodiversidade e desenvolvimento amazônico.

Desta avaliação, conclui-se que, para uma mesma necessidade, há formas diferentes de problematizá-la, de gerar práticas de intervenção ou proposições de desenvolvimento e, mesmo, de orientação para a intervenção.

Sendo assim, é possível inferir os vários significados que a própria noção de cidadania assume nas proposições das intervenções de desenvolvimento rural. A cidadania pode, então, ser conquistada de três formas; primordialmente, pela provisão de utilidades, pelo estabelecimento de direitos básicos ou por ações que fomentem a participação do público-alvo nos processos das intervenções, gerando formas mais interativas com esse público e, consequentemente, intervenções mais efetivas em relação às demandas e imprescindíveis ao alcance da necessidade de desenvolvimento social. Cabe ressaltar que essa perspectiva de intervenção tem sido a mais promissora em relação à sustentabilidade da intervenção,

pois provê autonomia aos seus beneficiários, por meio de seu empoderamento e participação nas ações, pois compreendem sua importância e possibilidade enquanto alavanca de desenvolvimento socioeconômico para os segmentos historicamente excluídos do processo.

É importante destacar que um projeto bem elaborado não é certeza de êxito da intervenção, mas, com um guia bem elaborado, as possibilidades de efetividade aumentam substancialmente.

Notadamente, os resultados deste trabalho apontam a necessidade de maior acuidade no planejamento e de mudança no que concerne à busca por um delineamento coerente entre os indicadores de concepção e de operacionalização das intervenções, a saber, introdução, justificativa e problema; e objetivos, metas e estratégias, respectivamente.

Por fim, esses resultados demonstram a carência de avaliações no âmbito do planejamento das intervenções. Conseqüentemente, ao demonstrar sua importância e necessidade, o próprio delineamento da pesquisa passa a constituir uma inovação necessária na contribuição da efetividade das intervenções e no alcance das proposições de desenvolvimento rural.

## Referências

- BLUMER, Herbert. A idéia de desenvolvimento social. pág. 35-54. In: DURAND, J. C. G. & MACHADO, L. P. (org.). *Sociologia do desenvolvimento II*. Rio de Janeiro: Zahar editores. Textos básicos de Ciências Sociais, 1975. 226 p.
- CAMPBELL, John L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society*, nº 27, 1998. page 377-409.
- CAUDLE, Sharon L. Using qualitative approaches. page 69-95. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P. & NEWCOMER, Kathryn E. *Handbook of practical program evaluation*. California: Jossey Bass, 1994.
- KISIL, Marcos. Organização social e desenvolvimento sustentável: projetos de base comunitária. pág. 131-156. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). *3º setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. 173 p.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania e classe social*. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988. 55 p. (Coordenação Walter Costa).
- MCMICHAEL, P. "Colonialism", development and social change. 2<sup>a</sup> ed. California: Thousand Oaks, Pine Forge Press, 2000. page 4-41.
- MILANI, Carlos et al. *Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia*. Salvador/Bahia: Universidade Federal da Bahia/Núcleo de Estudos Sobre Poder e Organizações Locais, 2002. Disponível no site: [www.adm.ufba.br/capitalsocial](http://www.adm.ufba.br/capitalsocial). Acesso em: 14/03/2006.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. *Fundamentos de políticas públicas*. Rio de Janeiro: IPEA/PNPE, 1982. 203 p.
- OWEN, John M.; ROGERS, Patricia J. *Program evaluation – forms and approaches*. California: Sage Publications, 1999. 312 p.
- PAS - *Plano Amazônia Sustentável*. Belém/PA: Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA, 2004.
- ROGERS, Everett M. *Diffusion of innovation*. New York: Library of Congress, 2<sup>nd</sup> ed., 1971. page 1-86.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. pág. 72-108.

WEISS, Carol H. *Evaluation. Methods for studying program and policies.* New Jersey: Prentice Hall, 1998.

WHOLEY, Joseph S.; SCANLON, John W.; DUFFY, Hugh G.; FUKUMOTO, James S.; VOGT, Leona M. *Federal evaluation policy – analyzing the effects of public programs.* Washington/D.C.: The Urban Institute, 1976. page 23-29.