

CYNTIA MEIRELES DE OLIVEIRA

**A CONTRIBUIÇÃO DA AVALIAÇÃO PRÓ-ATIVA NA ANÁLISE DAS
INTERVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO ESTADO DO
PARÁ (1996-2005)**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de “Magister Scientiae”.

**VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2006**

CYNTIA MEIRELES DE OLIVEIRA

**A CONTRIBUIÇÃO DA AVALIAÇÃO PRÓ-ATIVA NA ANÁLISE DAS
INTERVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO ESTADO DO
PARÁ (1996-2005)**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de “Magister Scientiae”.

APROVADA: 10 de março de 2006.

Jefferson Boechat Soares

Marcelo Miná Dias

Sheila Maria Doula

Ana Louise de Carvalho Fiúza
(Conselheira)

José Norberto Muniz
(Orientador)

Ao Capacitador, Ao Amigo, Ao Pai, Ao Provedor. Ao Grande Deus, que apesar das minhas falhas, fez morada permanente no meu coração e na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Sem dúvida, uma dissertação não é construída somente por meio daquele que detém sua autoria formal. Neste trabalho, várias pessoas contribuíram direta ou indiretamente para o seu desenvolvimento. E, mesmo correndo o risco de não nomear todos os que tiveram importância na consecução deste trabalho, opto por essa tentativa, porque muitas dessas pessoas foram fundamentais para a construção desta dissertação.

Inicialmente, gostaria de agradecer ao meu orientador José Norberto Muniz, por sua rigorosidade metodológica, fundamental para organizar minhas informações para análise e importantes para desenrolar o emaranhado que muitas vezes elas me ocasionavam. Igualmente, a minha conselheira Ana Louise de Carvalho Fiúza, por sua amizade e seus importantes aconselhamentos, não somente proveitosos para este trabalho, assim como, para o trilhar de toda uma vida profissional. Nestes termos destaco também a professora France Maria Gontijo Coelho, por me aceitar como estagiária na disciplina de Extensão Rural e me mostrar que, a atividade de professor é educadora, por isso, feita, ora de palco, ora de platéia.

Aos professores Jefferson Boechat Soares e Nora Beatriz Presno Amodeo, por suas contribuições por ocasião de defesa do projeto desta dissertação. E igualmente, ao professor José Ambrósio Ferreira Neto, que

contribuiu durante a disciplina de Gestão de Projetos, e ao professor Franklin Daniel Rothman e suas contribuições para este trabalho durante a disciplina de Sociologia do Desenvolvimento.

Ao professor Fábio Farias Mendes, por me apresentar os clássicos políticos e por me ensinar a importância de ler mesmo os autores que não tenho afinidades ideológicas, porque muito mais que corroborando, aprendi que discordando também a gente aprende muito.

À Universidade Federal de Viçosa, em especial, aos funcionários do Departamento de Economia Rural Brilhante, Carminha, Cida, Graça, Helena, Luiza e Tedinha, que me deram todo o apoio necessário para a concretização deste trabalho. E igualmente, a Coordenadora do mestrado em Extensão Rural, professora Sheila Maria Doula.

Ainda, à CAPES, que concedeu a bolsa de estudos, sem a qual esta pesquisa não ocorreria.

Este trabalho também não seria possível, sem a contribuição dos pesquisadores e extensionistas que abriram as portas de suas instituições, me recebendo, disponibilizando as informações que precisava e entendendo a importância da investigação da pesquisa. Dessa feita, agradeço à pesquisadora Regina Lobato, do Museu Paraense Emílio Goeldi; a Edílson Brasil, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; a Adelaide Nacif, da Agência de Desenvolvimento da Amazônia; a Cláudio Cavalcanti Ribeiro e Ivone Izete de Lima Braga, da Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia; a Amintas e Jay Wallace, da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira; a Edson Oliveira e Ailton Pires de Lima, do Programa Pobreza e Meio Ambiente na Amazônia; a Ozias, da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural; e ao Paulo, da Secretaria Estadual de Agricultura.

Não poderia deixar de destacar também a Universidade Federal Rural da Amazônia, lugar de descobertas e de aprendizagem profissional e pessoal, com que guardo muito saudosamente os tempos de graduação. Especialmente ao professor Manoel Malheiros Tourinho, mestre e educador, presente em minha trajetória profissional desde o primeiro ano de minha graduação. Por me mostrar

as possibilidades de meu curso e contribuir para o delineamento de qual profissional devo e quero ser. Também a Joana Alice, Patrícia, Pierre e Roberta que, no início dessa trajetória me deram todo o apoio para que eu pudesse tranqüilamente sair de Belém e me instalar em Viçosa.

Apesar da distância conservei amigos fiéis e sempre presentes, sendo eles a Andreza, a Ana Cláudia, o Paulo Henrique, o Kaiano e o Kleiton. Agradeço a vocês que estiveram juntos de mim, através de telefonemas e e-mails. E ainda, ao Gleidson por seu apoio incondicional no início do mestrado.

Às amigas que fiz em Viçosa, Daniela, Cândice, Camila, Tia Denise, Adriana, Aline, Jacinta, Diene, Taty, Selma e Sueli, que dividiram comigo minhas dúvidas, anseios e descobertas. Às brocadas Patrícia, Silvia e Priscila, pelos risos, choros, alegrias, tristezas, aborrecimentos, pelas comidinhas gostosas, pelos dias normais ou de marasmo total. Ao Baco, por sua inocência canina e ao Nicodemos (*in memorian*), por sua maldade felina. E ao Daniel, por nosso caminhar e, por seu apoio e compreensão nas fases mais conturbadas desse trabalho.

À minha grande família. Os primos Fábio, Vitor, Bolão, Thaís e Rafael, os meus tios Wando e Cira, e as crianças Wanderson, Vitória e Carolina. Pela ternura de seus corações, pelo apoio, pelas conversas leves e engraçadas que muitas vezes abrandavam minha alma e pelo amor que sentimos.

Por fim, à minha mãe Lina dos Santos Meireles, certamente a pessoa mais surpreendente que já conheci. Por ser a maior incentivadora dos meus sonhos e por sua capacidade de doação, mesmo nos momentos de maior fragilidade do seu corpo.

BIOGRAFIA

Cyntia Meireles de Oliveira é filha de Lina dos Santos Meireles e Hugo Carvalho de Oliveira e nascida em 26 de Setembro de 1978, em Belém do Pará. Formada em Agronomia pela Faculdade de Ciências Agrárias do Pará - FCAP, atual Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA, foi graduanda entre 1998 a 2002. Durante este período, foi bolsista do Programa Especial de Treinamento, entre março de 1999 a junho de 2002, exercendo atividades de ensino, pesquisa e extensão, além de estagiária dos Projetos Várzea e Cadeias Produtivas e Oportunidades de Negócios na Amazônia, ambos do Departamento Socioeconômico da FCAP. Em 2003, foi contratada como pesquisadora assistente do Projeto de Fortalecimento Institucional da Universidade Federal Rural da Amazônia, exercendo atividades como diagnósticos de comunidades rurais e apoio a atividades no âmbito da Pró-Reitoria de Extensão da UFRA. Esteve vinculada a este projeto até fevereiro de 2004, sendo que, em março deste mesmo ano, ingressou no Programa de Mestrado em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa, com bolsa da CAPES. Obteve o título de *Magister Scientiae* em Extensão Rural, em março de 2006.

ÍNDICE

LISTA DE NOMENCLATURA.....	ix
RESUMO.....	xi
ABSTRACT.....	xiii
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. O problema e sua importância.....	5
1.2. Definição dos objetivos.....	8
1.3. Referencial conceitual.....	10
1.4. Procedimentos Metodológicos.....	15
2. A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS INTERVENÇÕES NO ESTADO DO PARÁ.....	22
2.1. As instituições que atuam na região e os seus principais agentes financeiros.....	29
3. ABRANGÊNCIA E ORIENTAÇÃO DAS INTERVENÇÕES.....	34
3.1. As bases teóricas que orientam as intervenções.....	35
3.1.1. <i>Abrangência e orientação das políticas.....</i>	42
3.1.2. <i>Abrangência e orientação dos programas.....</i>	47
3.1.3. <i>Abrangência e orientação dos projetos.....</i>	54
4. OS COMPONENTES QUE ESTRUTURAM AS INTERVENÇÕES.....	64
4.1. Avaliação dos programas pelos seus componentes.....	65

4.1.1. <i>Análise dos programas em relação aos índices de composição das intervenções encontrados</i>	73
4.2. Avaliação dos projetos pelos seus componentes.....	79
4.2.1. <i>Análise dos projetos em relação aos índices de composição das intervenções encontrados</i>	91
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	111

LISTA DE NOMENCLATURAS

ADA: Agência de Desenvolvimento da Amazônia

ATER: Assistência Técnica e Extensão Rural

BASA: Banco da Amazônia

BNDES: Banco de Desenvolvimento Econômico e Social

CEPLAC: Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira

CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

EMATER: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FNMA: Fundo Nacional do Meio Ambiente

FNO: Fundo Constitucional do Norte

FUNTEC: Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia

INCRA: Instituto de Colonização e Reforma Agrária

MCT: Ministério da Ciência e Tecnologia

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário

MEC: Ministério da Educação

MPEG: Museu Paraense Emílio Goeldi

MRN: Mineração Rio do Norte

OGU: Orçamento Geral da União

ONG: Organização Não Governamental

PAS: Plano Amazônia Sustentável

PEAM: Programa Estadual de Educação Ambiental

POEMA: Programa Pobreza e Meio Ambiente na Amazônia

POEMAR: Núcleo de Ação para o Desenvolvimento Sustentável

PPG7: Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais

PROATER: Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural

PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONERA: Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

SAGRI: Secretaria Estadual de Agricultura

SECTAM: Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio ambiente

SEDUC: Secretaria Estadual de Educação

SUDAM: Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

UEPA: Universidade do Estado do Pará

UFPA: Universidade Federal do Pará

UFRA: Universidade Federal Rural da Amazônia

UNCTAD: Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento

RESUMO

OLIVEIRA, Cyntia Meireles de, M.S., Universidade Federal de Viçosa. Março de 2006. **A contribuição da avaliação pró-ativa na análise das intervenções de desenvolvimento rural no Estado do Pará (1996-2005).** Orientador: José Norberto Muniz. Conselheiros: Ana Louise de Carvalho Fiúza e Carlos Antônio Moreira Leite.

O presente trabalho demonstra a importância da inclusão da pesquisa de avaliação, no planejamento das intervenções, se constituindo em fonte de informação e de dados para agentes financeiros e gestores, direcionando a intervenção para o alcance dos objetivos e metas. Especificamente, utilizou-se a pesquisa de avaliação pró-ativa de Owen & Rogers (1999) que propõe a análise de conteúdo e estrutura organizacional das intervenções, partindo-se da pressuposição de que a sua não efetividade, pode residir da inadequação do planejamento. Foram estudadas cento e vinte e seis intervenções de desenvolvimento rural, dentre políticas, programas e projetos, orientados por múltiplos problemas e entendidos como aqueles voltados à melhoria das condições de vida das populações e à conservação dos recursos naturais, evidenciando o Estado do Pará como *locus* de estudo. Um índice que medisse a orientação das intervenções foi construído, permitindo fundamentar a avaliação

pró-ativa. Os resultados demonstram que, embora quase todas as intervenções tenham sido delineadas sob a necessidade de desenvolvimento, a maior parte delas não está orientada e estruturada de forma adequada para efetividade da necessidade e resolução dos problemas que são identificados. Na análise longitudinal das intervenções, identificou-se que, a maioria dos programas e projetos tem perdido o seu rigor estrutural, o que pode ser devido à falta de controle por parte dos agentes financeiros, que podem não ter uma estrutura, em termos de quantidade e qualidade de material humano para execução da avaliação de planejamento e, a própria chamada do edital e a sua metodologia apresentada. Estes resultados demonstram a carência de avaliações no âmbito do planejamento das intervenções e, conseqüentemente, ao demonstrar sua importância e necessidade, a pesquisa em questão inova.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Cyntia Meireles de, M.S., Universidade Federal de Viçosa. March 2006. **The contribution of the pro-active evaluation in the analysis of the interventions of rural development in the State of Pará (1996-2005).** Adviser: José Norberto Muniz. Committee Members: Ana Louise de Carvalho Fiúza and Carlos Antônio Moreira Leite.

The present work demonstrates the importance of the inclusion of the evaluation research, in the planning of the interventions, if constituting in source of information and of data for financial agents and managers, addressing the intervention for the reach of the objectives and goals. Specifically, was used the research of pro-active evaluation of Owen & Rogers (1999), that proposes the content analysis and organizational structure of the interventions, breaking of the presupposition that yours no effectiveness, it can live of the inadequacy of the planning. They were studied hundred and twenty-six interventions of rural development, between political, programs and projects, guided by multiple problems and understood as those returned to the improvement of the conditions of life of the populations and the conservation of the natural resources, evidencing the State of Pará as study *locus*. An index that measured the orientation of the interventions was built, allowing basing the pro-active

evaluation. The results demonstrate that, although almost all of the interventions have been delineated under the development need, most of them is not guided and structured in appropriate way for the effectiveness of the need and the for resolution of the problems that are identified. In the longitudinal analysis of the interventions, it identified that most of the programs and projects have been losing its structural rigidity, what can be due to the control lack on the part of the financial agents, that they cannot have a structure, in amount terms and quality of human material for execution of the planning evaluation and the own call of the announcement and its presented methodology. These results demonstrate the lack of evaluations in the extent of the planning of the interventions and, consequently, when demonstrating its importance and need, the research in subject it innovates.

1. INTRODUÇÃO

As 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 concepção, estruturação, seja pela implementação e, ou, avaliação. No que tange à concepção e à estruturação, um fator que tornou as políticas de caráter desenvolvimentista no Brasil melhor elaboradas foi admitir que várias forças sociais deveriam participar e constituir grupos de interesse, conforme suas demandas específicas. A pressuposição era 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.

O Estado, por sua vez, a fim de desempenhar seu papel na sua relação junto à sociedade, constrói, em tese, um conjunto de instituições de que a sociedade necessita para garantir seu nexo. Essas instituições irão assumir papéis nos processos intervencionistas que advêm dos instrumentos clássicos dados por políticas, programas e projetos. Nesse sentido, segundo Monteiro (1982), a política representa a detecção de um problema de ordem pública, o qual passa pelo processamento e pela análise até chegar à posterior tomada de decisão, que, todavia, pode não encontrar correspondência na provisão de bens e serviços,

gerando déficits no atendimento público. Weiss (1998) acrescenta, neste 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, deve decorrer do processo participativo, de forma a serem efetivas no alcance dos objetivos da política. Owen & 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.

Enquanto a política constitui a diretriz inicial, o programa, para Wholey et al. (1976:24), é considerado um instrumento de financiamento federal, por meio qual se faz a “provisão de fundos direcionada para efetivar um conjunto prescrito de objetivos através da execução de atividades especificadas”. Smith (1989), apud Owen & Rogers (1999), ainda destaca que cabe às atividades especificadas no programa prover as mudanças desejadas. Neste sentido, Scheirer (1994) enfatiza que o programa articula os recursos com as atividades dirigidas para alcançar uma ou mais metas comuns. E Weiss (1998), irá colocar que o programa representa a concretização da política, em termos de implementação. Por sua vez, o projeto, segundo Wholey et al. (1976), é definido pelo nível de implementação do programa. Weiss (1998) corrobora com esses autores, ao destacar que o projeto é a operação em nível local do programa. A **Tabela 1** apresenta a síntese das concepções de política, programa e projeto dos autores citados, na área de pesquisa de avaliação.

Tabela 1 – Perspectivas dos autores da área de pesquisa de avaliação no entendimento de política, programa e projeto.

Tipo de intervenção Autores	Política	Programa	Projeto
Wholey et al. (1976)	–	Provisão de fundos federais para executar um conjunto prescrito de objetivos	Alternativas individualizadas que representam o nível de implementação do programa
Monteiro (1982)	Tomada de decisão a partir da análise de um problema de ordem pública que independe da provisão de bens e serviços	–	–
Smith (1989)	–	Planejamento de atividades para realizar mudanças desejadas	–
Scheirer (1994)	–	Recursos e atividades dirigidas para uma ou mais metas comuns	–
Weiss (1998)	Objetivos oficialmente aceitos que norteiam um conjunto de atividades	Concretização da política em termos de implementação	Operações locais do programa
Owen & Rogers (1999)	Direciona os princípios de programas e projetos	–	–
Schejtman (2000)	Ações orientadas para melhorar as condições de vida e trabalho de seu público-alvo	–	–

(Os autores de língua inglesa foram traduzidos para o português pela autora)

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 programa será uma estratégia de implementação da política, visto que apresenta um conjunto de metas e

atividades prescritas e condizentes com os objetivos especificados para intervenção, no intuito de gerar mudanças desejadas. Por fim, o projeto é admitido como uma etapa do programa e podem existir vários dentro de um programa, em que se busca produzir, ao final, um produto que contribua diretamente para os objetivos do programa¹.

Emerge, a partir desse entendimento, a ação do Estado na vida societária, por meio da concretude de políticas, através da implementação de programas e de projetos. Todavia, cabe enfatizar que, ao prover serviços que, por serem públicos, não podem ser oferecidos por outros agentes, sua atuação pode passar de função para disfunção, com o risco de se perder o controle das intervenções, a exemplo da grande quantidade de intervenções que não alcançaram os objetivos, sem “progresso” e com resultados não desejados e sem continuidade. Esses problemas tornam-se mais visíveis nos argumentos de Rico et al. (1998), ao enfatizarem que as intervenções governamentais operam de modo extremamente precário, posto serem vagamente definidas, não-instrumentalizadas e, por conseguinte, descontínuas, não garantidas e nunca avaliadas. Especialmente pela ausência de critérios para avaliação, as intervenções tornam-se recorrentes, sem, contudo, alcançar efetividade. Nesse aspecto, a pesquisa de avaliação pode ser uma possível alternativa para o equacionamento desta problemática, visto que estabelece uma direção para as intervenções sociais e, por conseguinte, pode criar condições para que se intervenha, de maneira mais efetiva, na sociedade.

Apesar de Cohen & Franco (1993) enfatizarem que a maioria das intervenções não está sendo concebida e estruturada para ser avaliada, Weiss (1998), por seu lado, argumenta que, historicamente, a pesquisa de avaliação tem sido vista como instrumento para auxiliar os tomadores de decisão. Conforme destacam Bernstein & Freeman (1975), ela tem sido uma ferramenta política, já que, ao avaliar e sugerir mudanças nos pontos de estrangulamento das intervenções, decisões mais adequadas podem ser tomadas quanto ao alocamento

¹ Ao longo desta pesquisa, os termos políticas, programas e projetos são conceitualmente delineados no termo intervenção, que será aplicado para expressar qualquer desses conceitos.

de verbas, planejamento, alterações ou mesmo substituição da intervenção. Daí, a justificativa dos esforços para a institucionalização da avaliação em agendas governamentais. Partindo-se dessas discussões, cujo intuito foram evidenciar a necessidade e a importância da pesquisa de avaliação, o próximo item pretende classificá-la segundo alguns dos autores mais discutidos neste campo e, na seqüência, enfatizar como o problema de pesquisa emerge, bem como sua importância.

1.1. O problema e sua importância

As alternativas para empregar a pesquisa de avaliação geram propostas com diferentes classificações e enfoques. Para que elas possam ser melhor compreendidas, há necessidade de destacar, a seguir, a taxonomia de autores da década de setenta, como Bernstein & Freeman (1975) e Wholey et al. (1976), e de autores da década de noventa, como Weiss (1998) e Owen & Rogers (1999)².

Tanto Bernstein & Freeman, em 1975, quanto Weiss, em 1998, e ainda Owen & Rogers, em 1999, destacam que a fase de implementação e de execução dos programas e projetos pode ser objeto de investigação. Contudo, esse tipo de pesquisa é classificado, de forma distinta, pelos autores, sendo que Bernstein & Freeman (1975) e Weiss (1998) a denominam de avaliação de processo, enquanto Owen & Rogers (1999), de avaliação interativa. Vale ressaltar que, apesar de ser nomeada de forma diferente, esses autores corroboram na forma como ela é conduzida.

² As classificações das diferentes fases da pesquisa de avaliação foram traduzidas do inglês para o português, sendo que, no original, a avaliação de processo é chamada de *process evaluation* (BERNSTEIN & FREEMAN:1975; WEISS:1998); a avaliação interativa (OWEN & ROGERS:1999), de *interactive evaluation*; a avaliação de impacto (BERNSTEIN & FREEMAN:1975; WHOLEY et al.: 1976; WEISS:1998; OWEN & ROGERS:1999), de *impact evaluation*; as avaliações de estratégia do programa, de projeto e de classificação de projetos (WHOLEY et al.: 1976), respectivamente, de *program strategy evaluation*, *project evaluation*, *project rating*; a avaliação de resultados (WEISS:1998), é chamada de *outcome evaluation*; e as avaliações esclarecedora, pró-ativa e de monitoramento (OWEN & ROGERS:1999), são encontradas em inglês como *clarified evaluation*, *pro-active evaluation*, *monitoring evaluation*, respectivamente.

É interessante notar que, se há algum consenso em torno da pesquisa de avaliação de processo, o mesmo não acontece com a pesquisa de avaliação de impacto. Na década de setenta, a pesquisa de avaliação de impacto referia-se apenas aos resultados esperados em uma intervenção (BERNSTEIN & FREEMAN:1975; WHOLEY et al.:1976), ao passo que os autores da década de noventa (WEISS:1998; OWEN & ROGERS:1999) destacaram a necessidade de avaliar também os resultados não esperados, porque, mormente, eles produzem impactos não desejados. Outro ponto que diferencia os autores da década de setenta dos da de noventa é a percepção do público-alvo. Para os da década de setenta, ele é considerado um cliente passivo do processo intervencionista, enquanto os da década de noventa, salientam-no como um sujeito participante das ações e, conseqüentemente, imprescindível na fase de avaliação das intervenções, como forma de averiguar se, efetivamente³, os programas e os projetos alcançaram seus objetivos. Entretanto, a despeito dessas diferenças, todos os autores atribuem ao delineamento da pesquisa a função principal de avaliação.

³ O termo efetividade é explicado no referencial conceitual deste trabalho.

Especificamente, Wholey et al. (1976), além da pesquisa de impacto de programa, conforme anteriormente destacada, ainda apresentam três tipos de classificação, quais sejam, a pesquisa de avaliação da estratégia do programa, cujo propósito é avaliar os instrumentos utilizados pelos projetos que o compõem; a pesquisa de avaliação de projetos, que pretende evidenciar se os projetos componentes de um programa alcançaram seus objetivos; e, ainda, a classificação de projetos, pela qual se efetua a avaliação de todos os projetos que compõem um programa, com o intuito de *rankear* os projetos, pontuando-os conforme sua maior ou menor efetividade⁴.

Ao considerar essas classificações, Owen & Rogers (1999) passam a levar em conta alternativas avaliativas, afastando-se da clássica distinção em programas e projetos e concentrando-se nas diferentes fases que se associam à elaboração destes. Para especificar, esses autores introduzem a avaliação pró-ativa, que procura avaliar o conteúdo proposto e a estrutura das intervenções. Note-se que a dimensão do programa ou projeto avaliado está na etapa anterior à sua implantação e execução. Como a prática da pesquisa avaliativa é raramente introduzida nesta fase e considerando a constatação dos autores citados, de que os programas e projetos não são usualmente delineados empiricamente para avaliação, a investigação pró-ativa passa a adquirir relevância tanto quanto outros termos de avaliação. Ao enfatizar a questão da avaliação sobre o conteúdo e a estrutura organizacional das intervenções propostas, pretende-se evidenciar, empiricamente, a relevância da sistematização conceitual, critério fundamental para alcançar objetivos e solução dos problemas apontados pelas intervenções.

⁴ Outros sistemas classificatórios apresentam similaridades com os tipos anteriores, como, por exemplo, a avaliação de resultados, de Weiss (1998), que se assemelha à avaliação de impacto conceituada pelos autores da década de noventa, mas que é feita sobre uma intervenção em andamento; a avaliação esclarecedora, de Owen & Rogers (1999), que pode ser vista como avaliação de processo, de Bernstein & Freeman (1975) e de Weiss (1998), mas que tem o intuito de responder ao próprio desenho da intervenção, quando este não está sendo evidenciado de forma clara; e ainda a avaliação de monitoramento, de Owen & Rogers (1999), que se assemelha à avaliação de processo, mas que deve ser feita de tempos em tempos, por meio de um processo de acompanhamento da intervenção.

Se, conceitualmente, há necessidade dessa delimitação, empiricamente, a investigação restringe-se às intervenções constituintes de programas e projetos direcionados ao desenvolvimento rural, especificamente no Estado do Pará. Portanto, o emprego do termo desenvolvimento rural pelas intervenções constituiu critério inicial para delimitar as unidades de análise dessa investigação, que, associado ao dilema conceitual da avaliação, permite traçar uma estratégia de pesquisa que possa consolidar uma tradição da análise das intervenções para o setor rural, conforme enfatiza Navarro (2001). Para este autor, além dos impactos, torna-se necessário investigar, igualmente, a sua racionalidade e estratégia operacional (no estilo dos *policy studies*).

Por fim, é importante destacar, novamente, a necessidade de implementar pesquisas de avaliação, dada a existência de recursos escassos para as intervenções, o que torna imprescindível a otimização desses. Essa preocupação pode ser ratificada em Gasques (2001), que destaca que mais de 50% do gasto público está pulverizado em ações sobre as quais o governo não tem o menor controle, perdendo a eficiência⁵ de muitas intervenções. Portanto, a pesquisa ora proposta pauta-se na necessidade da pesquisa de avaliação como forma de contribuir para intervenções mais efetivas, como instrumento que busca calcar a melhoria daquelas ou, conforme explicita Sonnichsen (1994), promover mudanças orientadas a partir das recomendações dos avaliadores, que, neste sentido, representam agentes de transformação.

1.2. Definição dos objetivos

Partindo-se da constatação que há uma carência de atividades de avaliação sobre programas e projetos, não apenas em relação ao processo e impacto das intervenções, mas, principalmente, em relação à fase de

⁵ De acordo com Santos (2003), a eficiência refere-se ao esforço requerido para atingir os objetivos de forma efetiva. Já o termo esforço é entendido, conforme Wholey et al. (1976), como a quantidade e a qualidade de atividades feitas para se alcançar a efetividade.

planejamento, pesquisas desta natureza representam, inicialmente, um instrumento de apoio aos tomadores de decisão. Evidentemente, se há formas alternativas de proceder à avaliação, cada uma delas permite obter resultados diferentes em relação às intervenções. O importante é que os tomadores de decisão se conscientizem dessas alternativas, e não se assentem na possibilidade única de avaliação de impacto, uma das formas de avaliação mais investigadas. Portanto, sob a proposição conceitual de avaliação pró-ativa insere-se uma dimensão raramente focalizada nas investigações, mas fundamental para que se executem as avaliações de processo e de impacto. Especificamente, para alcançar essa proposição, foram delineados os seguintes objetivos:

1. Identificar no Estado do Pará as intervenções cujos propósitos estejam associados ao desenvolvimento rural;
2. Classificar as intervenções segundo políticas, programas ou projetos;
3. Classificar as intervenções segundo a sua abrangência, em conformidade com as Macrorregiões do “Arco do Povoamento Adensado” e a “Amazônia Central” do Estado do Pará;
4. Identificar as intervenções, a partir dos objetivos, metas e estratégias, em Utilitarista, Libertarista ou de Geração de Liberdades Substantivas;
5. Identificar necessidades e problemas que justificam as intervenções, como objeto de análise;
6. Classificar as proposições de desenvolvimento contidas nas intervenções, que podem ser técnicas, técnico-científicas, pesquisa básica, capacitação, organização, gestão, fomento, planejamento ou, ainda, educativas;
7. Classificar os programas e projetos a partir do primeiro ano de execução das intervenções;
8. Identificar os componentes que expressam a estrutura organizacional dos programas e projetos, criando um índice de composição das intervenções;
9. Avaliar os programas e projetos pelo índice de composição das intervenções.

1.3. Referencial conceitual

Este item apresenta a base conceitual que constitui a referência interpretativa para os dados coletados. Trabalha-se na interpretação dos dados com os termos efetividade, idéias, necessidade e orientação. Em relação à efetividade, convém inicialmente ressaltar, segundo Sales (1988) que sua importância, no âmbito do Estado, decorre, da sua função como principal interventor na vida econômica e social, visto que pode atuar, diretamente, como executor ou, indiretamente, como financiador de programas e projetos. Portanto, é precípua que, o Estado, se apresente a partir de uma estrutura planejada e racional, o que corresponde dizer que a estrutura organizacional das intervenções precisa estar traçada de forma clara e condizente com seus objetivos, para que possa haver efetividade em suas ações (WHOLEY et al.:1976; BERK & ROSSI:1998). É neste sentido que a estrutura das intervenções passa a ser vista, quanto à sua efetividade, no tocante a corroborar com os seus objetivos. Portanto, o termo efetividade é usado de forma transversal neste trabalho, para análise do planejamento das intervenções. Especificamente, o **Quadro 1** mostra, inicialmente, as características essenciais da avaliação pró-ativa, como condição necessária para atingir a efetividade das intervenções.

Quadro 1 - Características essenciais da avaliação pró-ativa.

Dimensão	Propriedades
Assuntos típicos	<ul style="list-style-type: none">• Existe uma necessidade para a intervenção?• O que se conhece sobre o problema o qual a intervenção se endereçará?• O que é reconhecido como a melhor prática nesta área?• Existem outras tentativas a fim de solucionar este problema?• O que pesquisas relevantes ou experiências dizem sobre este problema?• Existem recursos externos para melhorar a intervenção?
Estágio da intervenção	Nenhum
Maior foco	Contexto da intervenção
Momento	Antes
Abordagens chaves	<ul style="list-style-type: none">• Necessidade de avaliação;• Revisão de pesquisa;• Revisão da melhor prática; (estabelecimento de <i>benchmarks</i>, ou padrões que propõe a racionalidade das intervenções).
Reunião de evidências	Questionário, revisão de documentos e banco de dados, visita a <i>sites</i> e interação com outros métodos; grupos nominais e <i>delphi</i> – técnica usualmente necessária para as avaliações.

Fonte: Owen & Rogers, 1999. (Tradução pela autora).

Conforme se pode observar no **Quadro 1**, a avaliação pró-ativa evidencia a necessidade de considerar a intervenção, pelo seu estágio de concepção, estrutura e organização. A princípio, esses componentes são aqui identificados, mas serão as proposições das intervenções analisadas e discutidas, no **Capítulo 2** deste trabalho, o qual apresenta a trajetória histórica das intervenções no Estado do Pará, em especial, a relação das idéias de desenvolvimento e sua influência no planejamento, na implementação e na execução das intervenções ao longo dessa trajetória. Para Hall (1992), a influência das idéias na estruturação das intervenções, irá, inicialmente, depender das circunstâncias nas quais elas emergem, ou seja, do contexto político e

econômico e do cenário institucional no qual se apresentam. Em seguida, Sikkink (1991) ainda destaca que as idéias são inseridas no planejamento das intervenções somente quando elas se mostram como alternativas “plausíveis” ou “racionais”, que, por sua vez, dependem do modo como elas se estruturam para fins de entendimento dos planejadores. Assim, de acordo com Campbell (1998), as idéias passam a tangenciar discursos e teorias que, primordialmente articulados, são utilizados pelos tomadores de decisão.

Todavia, é importante argumentar que esse processo em que se evidenciam as idéias não é estanque, porque, a partir de determinado quadro político, ela passa a advir do intercâmbio de instituições formais e informais (indivíduos organizados em grupos de interesse) que se relacionam para o estabelecimento da intervenção. Com isso, Hall (1992) afirma que, se por um lado são as instituições que garantem a estabilidade, continuidade e conservação de um sistema político, por outro, são fontes de mudança dentro desse sistema. Assim, mesmo no quadro da realidade brasileira, notadamente na região Norte, onde a grande exclusão social alia-se a políticas públicas clientelistas e compensatórias, tal relacionamento de instituições tem contribuído para a emergência de outras idéias acerca do desenvolvimento rural. Logo, é notório que o estabelecimento dessas idéias não ocorre passivamente, mas ao longo de uma trajetória histórica que mostra a crise de antigos modelos de desenvolvimento.

No intuito de promover o desenvolvimento rural, as idéias passam a evidenciar necessidades que, segundo Owen & Rogers (1999), podem ser averiguadas por meio de aspectos que as intervenções ressaltam como a condição desejável ou a ideal após a implementação e desenvolvimento de programas e projetos. Portanto, nos termos da avaliação pró-ativa são analisados as necessidades e os problemas apontados para fins de solução e conseqüente alcance dessas necessidades, sendo que estes, em conjunto, justificam a implementação e desenvolvimento da intervenção (**Quadro 1**).

Na tentativa de solucionar o problema e, conseqüentemente, alcançar a necessidade apontada pela intervenção, são geradas tipologias de intervenções

que representam proposições por meio das quais se pretende promover o desenvolvimento para o público-alvo, as quais podem ser averiguadas, nos termos da avaliação pró-ativa, como as melhores práticas de intervenção (**Quadro 1**). Autores como Cohen & Franco (1993) evidenciam algumas das tipologias de intervenções existentes, o que pode ser averiguado no **Quadro 2**. Cabe notar, entretanto, a existência de outras proposições de desenvolvimento não incluídas por esses autores, quais sejam, aquelas ligadas a instrumentais técnicos e tecnológicos. Entretanto, a escolha feita por esses autores se dá porque eles contemplam as demais proposições de desenvolvimento, enquadradas conforme o **Quadro 2**, em três tipos principais de intervenção:

Quadro 2 – Principais tipos de intervenções.

Tipo de intervenção	Características
Assistenciais ou paliativas	São mais de caráter emergencial, mas necessitam vir acompanhadas de outras, caso contrário seriam vistas como um desinvestimento. Como por exemplo, podem-se destacar algumas intervenções de fomento, como a doação de mudas e sementes.
Investimento em recursos humanos	Formação de capital humano, dando resposta a sociedade de médio a longo prazo. Como exemplo, podem-se citar intervenções na área de educação.
Promocionais	Elas podem ser, por exemplo, cursos de capacitação e organização, podendo ser ainda de dois tipos: se procuram eficiência irão intervir através das economias mais viáveis; se ao contrário, procuram a equidade, agirão em favor dos mais necessitados.

Fonte: Cohen & Franco, 1993.

É importante observar que as necessidades e os problemas apontados, bem como as proposições de desenvolvimento ou tipos de intervenção, são abordados, em termos conceituais e operacionais, a partir de orientações que,

conforme Sen (2000), são construídas de modo explícito ou implícito, de acordo com referenciais filosóficos e políticos. Portanto, a escolha para o estudo das intervenções, a partir de Sen (2000), permite delimitar, nos termos da avaliação pró-ativa, uma maneira de analisar o conteúdo das intervenções e a tradução de seus fundamentos em termos conceituais e operacionais, no que diz respeito, especificamente, aos indicadores de objetivos, metas e estratégias.

De acordo com este autor, podem-se deduzir, na análise das orientações que fundamentam as políticas, programas e projetos, premissas ligadas ao Utilitarismo, ao Libertarismo ou, ainda, à Geração de Liberdades Substantivas. Segundo Sen (2000), o Utilitarismo apresenta sua proposta de intervenção a partir da ênfase na utilidade de ações e de regras propostas, o que se pode observar na Teoria da Difusão de Inovações de Rogers (1971), em que o foco principal da intervenção é a implementação da inovação, independentemente das peculiaridades de seu público-alvo.

Já o Libertarismo admite a igualdade formal de oportunidades, porque a liberdade, sob essa orientação, é um componente do processo democrático e, para a sua concretização, há a necessidade de se estabelecer o acesso dos cidadãos aos setores básicos de saúde, educação, infra-estrutura, saneamento, dentre outros. Essa orientação alinha-se ao pensamento de Marshall (1988), sobre a intervenção do Estado na vida dos cidadãos. Conforme este autor, o Estado deveria estabelecer condições para o acesso dos cidadãos aos setores de saúde e educação, criando, com isso, uma igualdade de oportunidades em nível básico, e, posteriormente, cada indivíduo dependeria de sua capacidade intelectual de criar outras. Todavia, a proposta de Sen (2000) é a de Geração de Liberdades Substantivas, na qual, para fins de intervenção, o espaço apropriado não seria essencialmente o das utilidades, nem tampouco da provisão de bens primários, mas no sentido de gerar, primordialmente, a capacidade e a oportunidade real para os indivíduos proverem seus objetivos, mesmo após o término da intervenção.

Dessa forma, a relação entre as necessidades, os problemas apontados e a orientação das intervenções é discutida no **Capítulo 3**, deste trabalho. Por fim, a

estrutura organizacional das intervenções é analisada segundo a avaliação pró-ativa, no **Capítulo 4**, pelo estabelecimento de *benchmarks*⁶ ou padrões que propõem a racionalidade das intervenções (**Quadro 1**). Neste estudo, eles representam os componentes que estruturam os programas e os projetos, sendo que, para sua análise, foi criado o índice de composição das intervenções. A seguir, o próximo item demonstra como estes termos são operacionalizados metodologicamente.

1.4. Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa compreende um período de intervenções propostas para o desenvolvimento socioeconômico do espaço agrário no Estado do Pará, nos anos de 1996 a 2005. Ela está delimitada, empiricamente, pelo estudo do planejamento das intervenções, no que tange a três aspectos principais e correlacionados, quais sejam, a orientação das intervenções que representam suas prioridades em termos estratégicos, ou seja, se o foco for na difusão de inovações, a orientação será Utilitária; 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. Procura-se também identificar as necessidades que justificam a implementação da intervenção e a sua estrutura organizacional, que indica como as intervenções estão sendo estruturadas, em termos de efetividade, para solucionar os problemas apontados e para alcançar as necessidades que apresentam, ou seja, se sua estrutura apresenta coerência com os objetivos traçados.

⁶ Os *benchmarks* é uma estratégia de avaliação amplamente usada em administração e são referência na construção de indicadores. Eles têm o intuito de avaliar o desempenho das unidades que compõem o estudo, sendo criados a partir da análise conjunta das próprias unidades de análise. Assim, por exemplo, podem-se destacar trabalhos como de Formoso et al. (s/d), que avaliam as perdas na construção civil a partir do estabelecimento de *benchmarks*; o trabalho de Veloso (s/d), que avalia a gestão dos custos de produção fabril; e a pesquisa de Denardin (2004), que versa sobre custos de oportunidade na avaliação de empreendimentos econômicos.

Foram pesquisadas cento e vinte e seis intervenções com propósitos de desenvolvimento rural, assim entendidas como aquelas voltadas para à melhoria das condições de vida das populações e à conservação dos recursos naturais, que, por sua vez, apresentam diferentes proposições de desenvolvimento, tais como pesquisa, planejamento, intervenção técnica, capacitação, extensão, fomento, organização, gestão e educação. Note-se, conforme a **Tabela 2**, que estas cento e vinte e seis unidades de análise pertencem a instituições relevantes, em relação à atuação no Estado, e, ou, já são consolidadas, quanto ao tempo de atuação; representando quatorze instituições, das quais sete são federais, seis são estaduais e uma ONG.

Tabela 2 – Instituição e número de intervenção

Instituição	Nº de intervenção
Museu Paraense Emílio Goeldi – MPEG	26
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA	32
Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – CEPLAC*	02
Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA	34
Universidade Federal do Pará – UFPA	01
Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA	01
Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA	17
Governo do Estado do Pará	01
Secretaria Estadual de Educação – SEDUC	01
Secretaria Estadual de Agricultura – SAGRI*	03
Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio ambiente – SECTAM	03
Empresa de Assistência técnica e extensão rural – EMATER*	01
Universidade do Estado do Pará – UEPA	01
Pobreza e Meio ambiente na Amazônia – POEMA	03
TOTAL	126

*Com relação às instituições destacadas, foram usados o Plano Plurianual - PPA e o relatório anual de atividades. Assim sendo, no caso da SAGRI, o PPA de 2000-2003 e o PPA de 2003-2006, além dos relatórios de 2000 e 2001; para EMATER os relatórios de 2000 e 2003 e o Plano de Atividades de 2004; e, no caso da CEPLAC os relatórios de 2001 e 2002 que apresentam os projetos na íntegra.

Essas intervenções foram pesquisadas por meio das seguintes fontes de dados: banco de dados das instituições, documentos de divulgação da proposta

interventora para o público-alvo, documentos que apresentam todas as intervenções de uma instituição em dado período, 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, documentos com a programação anual das intervenções de dada instituição, plano plurianual, *sites* e publicações. Cabe ainda enfatizar que, para melhor compreensão de algumas intervenções, elas foram pesquisadas por meio de entrevista com um dos membros da equipe responsável pela proposta⁷. Cabe sublinhar que grande parte das unidades de análise foi pesquisada em mais de uma fonte de dados.

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. Para este autor, a síntese representa o começo da avaliação, porque neste momento pode-se começar a decidir sobre questões, bem como possíveis modos de codificar e categorizar dados. Vale ressaltar também as interpretações de Cordray & Fischer (1994), para os quais a síntese ou revisão do material a ser avaliado, representa uma triagem, necessária para preparação dos dados ao processamento.

Nesse sentido, as intervenções foram sintetizadas a partir dos seguintes aspectos: se ela se enquadra como política, programa ou projeto e, ainda, segundo sua abrangência, conforme o primeiro ano de execução das intervenções e a partir da aplicação do índice de composição das intervenções. 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

⁷ Essas entrevistas ocorreram com o objetivo de esclarecimento sobre alguns indicadores que estavam inexistentes nas intervenções do POEMA, da EMBRAPA e do MPEG, sendo averiguados, por exemplo, período de execução, parceiros, agentes financeiros e formas de avaliação das intervenções, caso existentes. Algumas entrevistas visaram ao esclarecimento das intervenções sobre a abrangência e proposições de desenvolvimento como as intervenções da CEPLAC. Nas demais instituições, cujas intervenções também compõem esta análise, houve apenas conversas mais informais, em que foram explicados aspectos gerais das intervenções e a importância delas para o processo de desenvolvimento.

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. Para melhor compreensão dessas Macrorregiões, pode-se observar o **Mapa 1**, que apresenta as Mesorregiões do Estado e seus setores produtivos predominantes.

Em virtude da maior quantidade de projetos que compõem o estudo, destaca-se a **Tabela 3** que apresenta as instituições proponentes de projetos e suas respectivas regiões de atuação, ressaltando-se que a discussão dessa tabela consta no **Capítulo 4**, deste trabalho. Entretanto, convém preliminarmente destacar que, no caso da Universidade Federal do Pará – UFPA e da Universidade do Estado do Pará – UEPA, foram coletadas apenas dados referentes às proposições de educação no meio rural. Portanto, a abrangência dessas instituições refere-se apenas a essas proposições de desenvolvimento.

Tabela 3 – Instituições proponentes de projetos e suas abrangências em termos de atuação

Instituições Proponentes	Abrangência	Percentual
CEPLAC	Estadual	100%
	A.P.A.	-
	A.C.	-
EMBRAPA	Estadual	11,54%
	A.P.A.	76,92%
	A.C.	11,54%
MPEG	Estadual	3,45%
	A.P.A.	75,86%
	A.C.	20,69%
UFRA	Estadual	4%
	A.P.A.	84%
	A.C.	12%
UFPA	Estadual	-
	A.P.A.	-
	A.C.	100%
ADA	Estadual	83,33%
	A.P.A.	16,67%
	A.C.	-
SECTAM	Estadual	-
	A.P.A.	50%
	A.C.	50%
UEPA	Estadual	-
	A.P.A.	100%
	A.C.	-
POEMA	Estadual	-
	A.P.A.	50%
	A.C.	50%

As intervenções também foram sintetizadas para o estudo da estrutura organizacional, a partir do primeiro ano de execução da intervenção e da aplicação de um índice, que foi criado a partir da metodologia de Babbie (1997) e tem o propósito de orientar a análise das intervenções de acordo com a presença dos indicadores que compõem sua estrutura organizacional, chamado de índice de composição das intervenções. Conforme o autor, o índice é criado para mensurar variáveis e oferecer uma validade lógica para a análise. As variáveis deste trabalho representam os componentes que estruturam as intervenções.

Com vistas em evidenciar a composição do índice, destaca-se a **Tabela 4**, na qual se pode notar que a cada componente foram atribuídos dois pontos; no

caso específico do financiamento, só se obtém valor 2, caso apresente o valor do financiamento e o agente financeiro; se, entretanto, apresentar apenas um ou outro, será pontuado em 1.

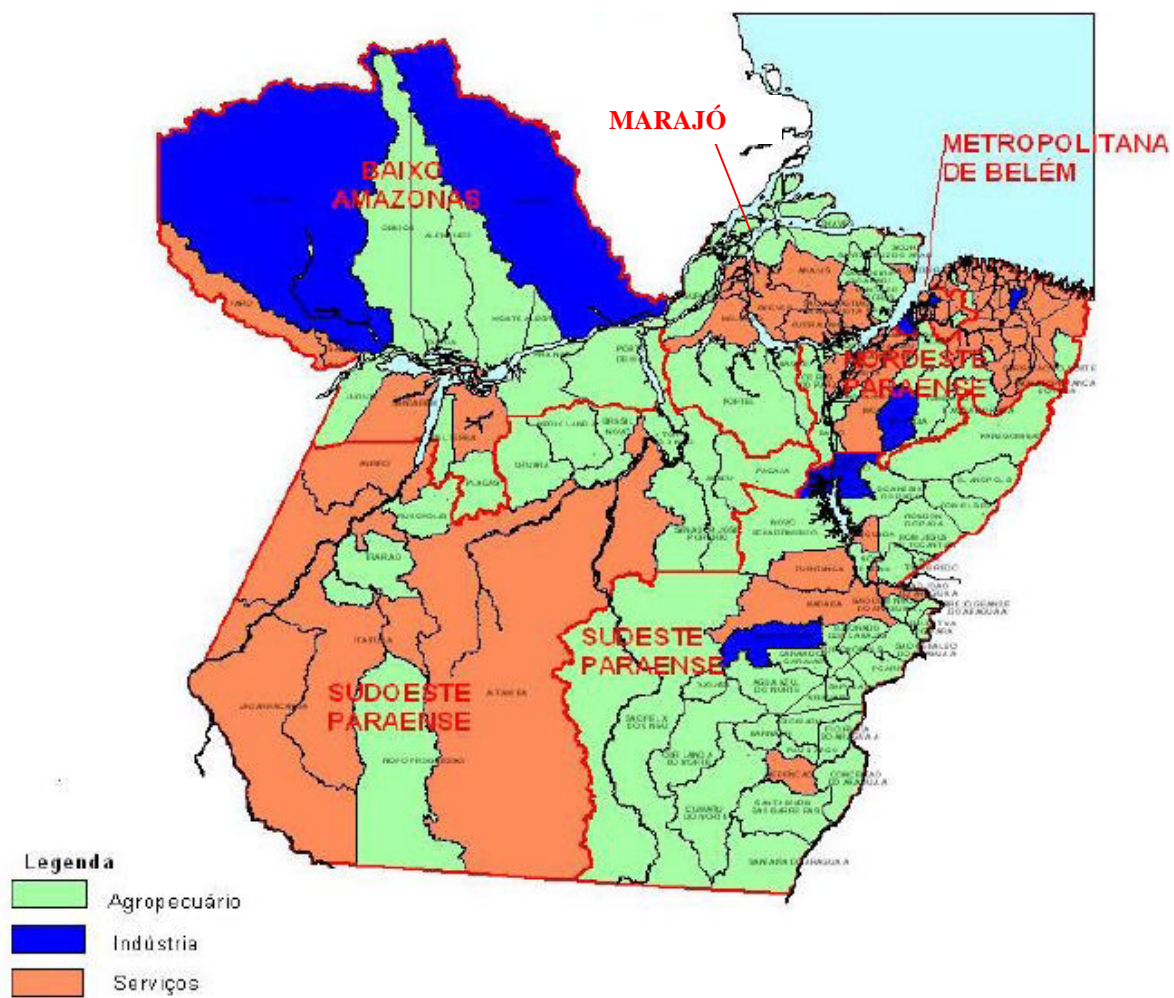
Tabela 4 – Índice de orientação dos indicadores que compõem a estrutura das intervenções.

Indicadores	Índices
Público-alvo e, ou, abrangência	2
Princípio	2
Objetivos	2
Metas	2
Estratégias	2
Parcerias	2
Resultados Esperados	2
Avaliação	2
Período de Execução	2
Financiamento completo*	2
TOTAL	20

* Para o financiamento incompleto (ausência de valor ou de agente financeiro) será contado o índice como 1.

Após esta síntese, identificaram-se as tendências encontradas nas proposições das intervenções no Estado do Pará, quais sejam, como as intervenções estão orientadas para a intervenção; como elas são justificadas em termos de necessidades, problemas e proposições de desenvolvimento; e o nível de efetividade da intervenção, em relação à coerência de sua estrutura organizacional com os objetivos traçados.

Mapa 1 – Mesorregiões do Estado do Pará e setores produtivos predominantes



Fonte: Governo do Estado do Pará, 2005.

2. A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS INTERVENÇÕES NO ESTADO DO PARÁ

Inicialmente, cabe sublinhar que a análise da trajetória histórica advém de um dos termos da avaliação pró-ativa, que destaca a necessidade de averiguar outras tentativas e experiências, a fim de solucionar o problema da intervenção. Esta análise também é justificada porque as atuais intervenções de desenvolvimento no Estado do Pará estão preocupadas em demonstrar sua necessidade de implementação, a partir do quadro histórico das intervenções anteriormente traçadas para a região.

Nesses termos, entender a trajetória histórica do Estado do Pará, no que concerne à busca pelo desenvolvimento, é compreender uma relação intrínseca entre os empreendimentos agropecuários, a produção de ciência e tecnologia na região e as políticas públicas de favorecimento daqueles. Paralelamente, a opção em estudar as intervenções no Pará, fomentadas e executadas pelo Governo Federal, pode ser justificada pelo Programa Pobreza e Meio Ambiente na Amazônia (POEMA:1996), que destaca que o Governo continua sendo o principal financiador e executor das intervenções na região.

Cabe esclarecer que, em relação à abrangência deste estudo, embora se refira à intervenção na região amazônica⁸, as intervenções sempre tiveram maior incidência no Estado do Pará, devido ao fato dele ser o centro da economia amazônica e de Belém, sua capital, a chamada Metrópole da Amazônia, ser sede tanto da antiga Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, como da atual Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA (POEMA:1996; COSTA:2000).

A partir desses argumentos e da importância do Estado nessa trajetória, pode-se destacar que, inicialmente, a idéia de desenvolvimento estava apenas vinculada ao crescimento econômico do Estado, sendo que, para alcançá-lo, o Governo Federal delineou políticas para exploração dos recursos da região, mediante o estabelecimento de grandes empreendimentos agropecuários. Assim, pode-se notar que o primeiro referencial decorre da década de vinte, mais especificamente após o primeiro *boom* da borracha, entre o final do século XIX e início do século XX.

Neste período, dois fatos contribuíram para a intervenção do Governo Federal no Estado do Pará. De um lado, o notável crescimento do setor automobilístico e, de outro, o bloqueio aos Estados Unidos das fontes de borracha na Ásia, por ocasião da II Guerra Mundial. Ao observar essas evidências, segundo Costa (2000), o Governo apresentou o Estado do Pará para as empresas que desejassem explorar a *Hevea brasilienses* e outros recursos no Estado, oferecendo, para isso, facilidades que consistiam em abonos ou supressão dos impostos na exportação e na concessão de terras devolutas e pertencentes à União.

⁸ A região amazônica inclui todos os Estados do Norte do Brasil, que são Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. A bacia amazônica atinge, além destes Estados, parte de Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal. Entretanto, segundo o Plano Amazônia Sustentável (PAS:2004), dados estatísticos recentes evidenciam sensível diferenciação entre a região Norte e os demais Estados, que estão mais densamente ocupados e, às vezes, mais vinculados ao Centro-Oeste ou ao Nordeste.

Nesses termos, foi introduzida a política para atrair recursos financeiros para a região, com vistas a introdução de empresas para atuarem no Estado. Entretanto, a proposta restringiu-se ao projeto de Henry Ford, que, segundo o POEMA (1996), estabeleceu-se em 1927 em uma área de concessão de um milhão de hectares no Médio Amazonas, Estado do Pará, visando ao plantio de seringais.

Além dessas facilidades, justamente por ocasião desse quadro político e econômico peculiar, o Governo Federal passou a impulsionar as pesquisas no Estado do Pará. Conforme Aragón (2001), o desenvolvimento científico na região, neste período, relacionava-se com os esforços do Governo Federal para recuperar a economia da borracha, por meio de pesquisas que contribuíssem para o estabelecimento de plantios de seringais, o que fez surgir o Instituto Agrônomo do Norte (atual Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Úmido da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – CPATU-EMBRAPA) e a Escola de Agronomia da Amazônia (atual Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA).

Apesar dos esforços do Governo Federal em desenvolver economicamente o Estado do Pará, esta fase foi chamada de “economia de guerra”, porque, conforme o POEMA (1996), cessado o bloqueio aos Estados Unidos, acabou o interesse pela borracha da região, que não teve condições de competir com a produção asiática, em virtude de várias causas, que, conforme Costa (2000), referem-se a ausência de capital social regional, falta de conhecimento científico da natureza específica da região e, conseqüentemente, ausência de conhecimento sobre o plantio da *Hevea brasilienses* e solução para os problemas fitossanitários. Além disso, faltava um mercado de trabalho nas proporções requeridas e, ao mesmo tempo, havia impossibilidade de formação desse mercado. Assim, Henry Ford devolveu a concessão ao Governo Federal, por ocasião do final da Segunda Guerra Mundial, em 1945.

Vale ressaltar que, em nível mundial, por ocasião do pós-guerra, segundo McMichael (2000), emergiu o chamado “projeto de desenvolvimento”, impulsionado pelos Estados Unidos. Para este autor, esse projeto se delineou

após o discurso do presidente Truman, em 1949, segundo o qual o mundo capitalista era dividido em países desenvolvidos e subdesenvolvidos ou, em outros termos, evidenciando uma idéia de desenvolvimento que expressava-se, eminentemente, pelo nível de crescimento econômico de um país, ou seja, pelo seu Produto Interno Bruto – PIB. Portanto, este se tornou o padrão para avaliar os países, de acordo com o qual o mundo subdesenvolvido deveria seguir o exemplo do desenvolvido e moderno, independentemente das peculiaridades culturais e locais.

Para corroborar com o “projeto de desenvolvimento”, duas décadas após o término do Projeto de Ford, o Governo Federal delineou a política de incentivos fiscais administrados pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, como parte de um projeto de desenvolvimento nacional e com o propósito de modernizar os setores produtivos na região. Conforme Lima et al. (1971), seria facultado a toda pessoa jurídica do país deduzir até 50% do seu imposto de renda para aplicação em projetos considerados de interesse ao desenvolvimento da Amazônia, mediante a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, criada em 1966, com a missão de coordenar, planejar e promover as ações do Governo Federal na região.

Neste momento, a idéia de desenvolvimento passou a ser integrar a região ao cenário econômico nacional, contribuindo para o aumento do PIB. De forma a ratificar essa idéia, podem-se destacar as palavras do então Ministro do Interior, General Afonso Lima, em conferência, no ano de 1968:

“É necessário, pois, buscar-se a superação dessas [...] causas de desequilíbrio, atenuando-se os desníveis existentes, transformando-se em causa comum o deslocamento, rumo ao Norte, das nossas fronteiras econômicas, realizando-se, em uma palavra, a grande obra de integração nacional” (LIMA et al.:1971).

Conforme o General Lima, o problema seria a imensa disponibilidade de terras ainda não aproveitadas na região, razão da necessidade de incentivar a estabelecimento de grandes empreendimentos agropecuários para dinamização produtiva dessas áreas ociosas. Assim, o objetivo da política de incentivos fiscais seria reduzir as desigualdades inter-regionais, sendo que a economia passaria a receber estímulos à superação da estagnação desde a perda do mercado da borracha, funcionando com base no dinamismo e no poder multiplicador que a economia privada tinha de gerar novos empregos e renda. A contraparte do Governo Federal era oferecer melhores condições para novos investimentos privados.

Nesses termos, em 1966, o Governo Federal, com o propósito de modernizar os setores produtivos e dinamizar a grande propriedade, tornando-a uma empresa capitalista moderna e tecnificada, passou a acionar a pesquisa agropecuária, de forma a dar concretude a tal política. Este fato pode ser corroborado por Aragón (2001), ao frisar que, no período compreendido entre 1964 e 1988, houve expansão da infra-estrutura de ciência e tecnologia na região.

Entretanto, conforme Costa (1998), neste período, a Ciência & Tecnologia - C&T delineou-se na região a partir de uma dinâmica de desenvolvimento que iria impor, como tema central, a pecuária. Paralelamente, as políticas do Governo Federal bloquearam qualquer outra demanda de inovação agropecuária nos quadros de C&T. Para este autor, tais políticas, com raras exceções, tornaram o investimento em inovação irracional na Amazônia, posto que a lógica ou a racionalidade materializava-se em queimadas e avanço da fronteira agrícola pela pecuária extensiva e pela extração madeireira desenfreada. Assim, de sessenta a meados dos anos oitenta, esta foi a “agenda” de C&T na região.

A partir dos anos oitenta, com a crise e término do regime político até aquele momento vigente, as idéias de desenvolvimento para a região passaram a evidenciar suas falácias, principalmente com as evidências de crise fiscal do Estado e de falência das estratégias de modernização da agropecuária e da

fronteira amazônica, até então em vigor⁹. Visto isso, passou-se a sugerir a necessidade de traçar outras idéias de desenvolvimento para a região.

Conforme Costa (2000), os primeiros passos nesse sentido vieram da Constituição de 1988, que estabeleceu fundos de recursos públicos para o desenvolvimento da região Norte, então chamado Fundo de Desenvolvimento do Norte - FNO. Ao contrário dos incentivos fiscais, o FNO seria constituído à base de empréstimos que comportavam a adoção de critérios próprios para cada região.

Pode-se ainda citar que, neste mesmo período, os grupos sociais passaram a se constituir como demandantes das políticas de desenvolvimento, que, necessariamente, deveriam estar voltadas às necessidades de conservação ambiental e, ao mesmo tempo, de desenvolvimento socioeconômico, o que sugeria que o quadro de pobreza estava intimamente vinculado ao processo de degradação ambiental do Estado. Aliado a isso, nesse período a questão ecológica também se inseria na região. Segundo Costa (2000), no segundo semestre de 1988, houve a inclusão da proteção das florestas tropicais na agenda do G7, durante uma reunião em Paris. Assim, o Brasil passou a ser destacado, internacionalmente, como maior detentor dos ecossistemas de florestas tropicais amazônicas.

Entretanto, essas pressões não foram impulsionadas em termos de planejamento político no início dos anos noventa, porque o Estado se tornava neoliberal, retirando o apoio e incentivo ao desenvolvimento rural da região. Assim, apenas em meados dos anos noventa as idéias de desenvolvimento rural, tanto no país quanto no Estado do Pará, passaram a emergir de forma mais consistente, em termos de estruturação política, embora muito em decorrência da pressão dos grupos sociais demandantes, apresentando então forte conteúdo social e ambiental.

⁹ O censo de 1985, feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e a avaliação dos incentivos fiscais à agropecuária na Amazônia, feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, ressaltam a falta de retorno dos grandes projetos em termos econômicos e sociais para a região, a baixa produtividade desse tipo de atividade agropecuária e, conseqüentemente, sua baixa rentabilidade, decorrentes da própria falta de investimento nessas atividades produtivas (COSTA:2000).

O quadro de ciência e tecnologia da região, neste período, passou também a ter novos contornos. Dada a emergência de novas idéias acerca do desenvolvimento, Costa (1998) destaca que a C&T passou a convergir interesses de grande amplitude social, visto que madeireiros e silvicultores são pressionados pelas ISOs e os pecuaristas, pela degradação dos solos, além das possibilidades mercadológicas dos produtos locais e da pressão dos próprios cientistas. Ainda, a posição que o país passou a ocupar no cenário internacional, enquanto maior detentor da biodiversidade do planeta, fez com que a C&T na região procurasse o usufruto sustentável da sua biodiversidade e, ao mesmo tempo, utilizasse essa biodiversidade, por meio da biotecnologia, farmacologia e engenharia genética, para ampliação de seu valor mercadológico.

Assim, já em 1996, ano em que se inicia esta pesquisa, em entrevista realizada pelo POEMA a instituições de intervenção no Estado do Pará, pode-se constatar que, dentre os principais objetivos e motivações para atuação na região, encontravam-se, por ordem de prioridade, o apoio ao desenvolvimento socioeconômico; a existência de inúmeros ecossistemas e de sociedades em transformação; a possibilidade de contribuir para a utilização adequada da biodiversidade; a execução e divulgação de estudos e pesquisas que contribuam para o incremento da renda e para a conseqüente melhoria da qualidade de vida das populações regionais; a busca de alternativas para minimizar o impacto de atividades econômicas no meio ambiente; a recuperação de áreas degradadas; a carência de recursos humanos qualificados; a existência de inúmeros grupos representativos de comunidades indígenas e de populações tradicionais; o atendimento de demandas; e a estrutura fundiária desigual.

Certamente, se as idéias de desenvolvimento mais interativas com o seu público-alvo e, conseqüentemente, mais preocupadas com suas demandas, passaram a ser estruturadas a partir de meados dos anos noventa, foi a partir de 2002 que estas idéias foram alavancadas em termos de planejamento político, o que é muito em decorrência da própria abertura que o atual governo deu aos segmentos sociais demandantes, das novas formas de pensar e, conseqüentemente, de outras formas de fazer o desenvolvimento. Pode-se

perceber, a partir desse momento, que grande parte dos editais de financiamento passou a especificar a necessidade da delimitação de intervenções mais participativas com o público-alvo. Atualmente, pode-se dizer que há uma crescente de editais dessa natureza. Entretanto, cabe notar que entre o edital e o planejamento das intervenções pode haver um descompasso entre o conteúdo exigido por aquele e a conseqüente estruturação de programas e projetos, o que pode decorrer devido, conforme anteriormente ressaltado, à falta de pesquisas avaliativas de planejamento. Portanto, este trabalho parte desta inferência para o estudo do planejamento das intervenções.

O próximo item destaca o contexto das instituições que compõem esta análise, com o intuito de demonstrar, por meio delas, como os governos federal e estadual intervêm no Estado do Pará na promoção do desenvolvimento rural.

2.1. As instituições que atuam na região e os seus principais agentes financeiros

No Estado do Pará, a instituição mais antiga, em termos de atuação para o desenvolvimento, certamente é o Museu Paraense Emílio Goeldi – MPEG. Esta instituição foi criada na região por ocasião do primeiro ciclo produtivo da borracha, em 1850, e, segundo Aragón (2001), estabeleceu-se com o compromisso de apoiar a base produtiva, gerando e difundindo conhecimento sobre fauna, flora, geologia, geografia, história, além de estudos sobre a cultura e língua indígena. Atualmente, as principais intervenções do MPEG versam sobre questões ambientais, e grande parte delas é dirigida ao Arco do Povoamento Adensado. Apesar de ter em menor quantidade suas intervenções voltadas a Amazônia Central, ainda assim é a instituição federal que mais atua nessa região, no que concerne à quantidade de projetos e à diversidade de proposições de desenvolvimento (**Tabela 3**). Quanto aos principais agentes financiadores de suas intervenções, grande parte destas é financiada pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA; pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e

Tecnológico – CNPq; por empresas privadas; e por instituições internacionais como de ensino e pesquisa do Canadá, do Japão e de Portugal, além do Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais – PPG7.

Depois do MPEG, podem-se destacar, em termos de tempo de atuação, a UFRA e a EMBRAPA. Na análise da trajetória das intervenções no Estado, foi visto, inicialmente, que a UFRA e a EMBRAPA emergiram em um contexto no qual havia necessidade de desenvolvimento técnico e tecnológico produtivo para o Estado. Até o presente, estas instituições permanecem como propulsoras, no Estado do Pará, desse tipo de intervenção e são as principais instituições voltadas para proposições de desenvolvimento do tipo técnico-científico dirigidas à agropecuária. Conforme a **Tabela 3**, pode-se perceber que grande parte de seus projetos é destinada a Macrorregião do Arco do Povoamento Adensado e pequena parte, à Amazônia Central e mesmo para todo o Estado.

Em relação à UFRA, ela apresenta maior quantidade de financiadores, enquanto a EMBRAPA, menor quantidade. Isso pode decorrer porque a UFRA, enquanto instituição de ensino, não possui verba para o financiamento de grande parte de suas intervenções, enquanto a EMBRAPA, dado o seu caráter de instituição de pesquisa e desenvolvimento técnico e tecnológico, já tem verbas específicas a este tipo de atividade.

Os agentes financiadores da UFRA, eles são em maior quantidade o Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia – FUNTEC; o Banco da Amazônia – BASA; e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Quanto à EMBRAPA, a maior quantidade de suas intervenções é custeada ou com recursos próprios ou com verbas específicas de editais do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MCT/MDA.

Especificamente em relação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, além de financiador de projetos da EMBRAPA, pode-se enfatizar ainda sua atuação no Estado por meio da atual Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Política Nacional de ATER, de 2003. Sob pressupostos mais interativos e participativos com o seu público-alvo, além de estabelecer a

necessidade de outras intervenções que não sejam apenas de mudança técnica e tecnológica, é provável que, além de sua tradução no Estado por meio da atuação de ONGs e outras instituições, uma das instituições de maior expressão, em termos de quantidade de projetos técnicos financiados por essa política, será a EMATER/Pará.

No ano de 2004, a EMATER apresentou seu Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural – PROATER, para execução de atividades em 106 municípios dos 144 que compõem o Estado. Este programa visa oferecer assistência técnica de produtos específicos, quais sejam, fruticultura, culturas alimentares, fibras, pecuária, criação de pequenos e médios animais e culturas industriais, e pretende implementar a Política Nacional de ATER, mas com foco em ações que visam às mudanças técnica e tecnológica.

Além das intervenções da UFRA, são analisadas as intervenções de outras instituições de ensino, quais sejam, da Universidade Federal do Pará e da Universidade Estadual do Pará. Note-se que, destas instituições, somente foram analisadas as intervenções de educação rural. Conforme a **Tabela 3**, no caso da UFPA, essas atividades estão voltadas à Amazônia Central, mais especificamente para áreas de assentamento, com financiamento do Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA / Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA; e, no caso da UEPA, as atividades educativas são destinadas ao Arco do Povoamento Adensado, especificamente para comunidades ribeirinhas, sendo financiada com recursos da própria Universidade.

Com atividades similares às da EMBRAPA, mas voltadas somente para o apoio aos produtores de cacau e cupuaçu do Estado, destaca-se a CEPLAC. Suas intervenções, além de terem uma contrapartida da própria instituição, também são financiadas pelo FNO e pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Este trabalho também analisa três Secretarias Estaduais; a SEDUC, a SECTAM e a SAGRI. Com relação à primeira, suas atividades são financiadas por meio de parcerias, de recursos próprios e do Ministério da Educação – MEC;

quanto à SECTAM, apesar de algumas intervenções terem caráter produtivo, a maior parte delas está voltada para questões ambientais. Conforme a **Tabela 3**, metade de suas ações, estruturadas em projetos, é dirigida ao Arco do Povoamento Adensado e outra parte, à Amazônia Central. Por seu caráter ambiental, esta instituição recebe financiamento internacional em algumas de suas intervenções, como do Programa Piloto de proteção das Florestas Tropicais – PPG7.

Já a SAGRI propõe o desenvolvimento do Estado por meio do fomento produtivo e de intervenções técnicas. O financiamento de suas intervenções é feito com recursos próprios, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e de prefeituras dos municípios em que atua. Atualmente, seu principal programa é o Programa de Modernização da Agricultura Familiar – Apoio ao Fortalecimento Institucional da Municipalização da Agricultura, elaborado em 2004. Sublinha-se que, além do repasse de recursos por meio de Planos Plurianuais para as Secretarias, o Governo do Estado do Pará também tem uma política de desenvolvimento específica para segmentos sociais tradicionais, o Programa raízes. Esta política visa apoiar comunidades quilombolas e indígenas do Estado, sendo iniciada em 2000.

Ressalta-se ainda o Programa Meio Ambiente e Desenvolvimento na Amazônia – POEMA, criado em 1992 no âmbito da Universidade Federal do Pará, com a finalidade de desenvolver, implementar e executar intervenções de desenvolvimento, com vistas ao usufruto sustentável dos recursos naturais da região amazônica. Em 1995, foi criado o Núcleo de Ação para o Desenvolvimento Sustentável – POEMAR, sociedade sem fins lucrativos, com o objetivo de dinamizar as ações do POEMA (POEMA:s/d). Grande parte de seus financiamentos é internacional, destacando-se o Banco Mundial, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, além de prefeituras, BASA e Governo do Estado. Conforme a **Tabela 3**, 50% das suas intervenções destinam-se ao Arco do Povoamento Adensado e outros 50%, à Amazônia Central.

Por fim, analisam-se, neste trabalho, também as intervenções da mais nova instituição de desenvolvimento da região, a ADA, criada em 2001, em substituição à antiga Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, de 1966, cuja missão era desenvolver a região por meio do apoio aos grandes empreendimentos agropecuários. Contrariamente, a ADA passou a conceber o desenvolvimento a partir de um processo de interação com os segmentos demandantes da região; para isso, atua por meio da constituição de fóruns. Grande parte de suas intervenções é de caráter de capacitação, de organização e de fomento, com vistas ao desenvolvimento, além do impulsionamento de atividades produtivas já existentes ou de outras promissoras, por meio de arranjos produtivos. Conforme se pode observar na **Tabela 3**, grande parte de suas intervenções estruturadas em projetos é de caráter estadual, com período de execução de um ano e financiadas pelo Orçamento Geral da União – OGU.

Partindo-se das idéias de desenvolvimento, das inferências que elas levam para delimitação desse trabalho e da contextualização das instituições que intervêm no Estado e que compõem este estudo por meio de seus programas e projetos, nos próximos capítulos pretende-se avaliar como as intervenções no Estado do Pará estão sendo planejadas, em relação a orientação, justificativa de intervenção e estruturação.

3. ABRANGÊNCIA E ORIENTAÇÃO DAS INTERVENÇÕES

Este capítulo analisa quatro políticas, dezessete programas e cento e cinco projetos, a partir de sua abrangência, da orientação atribuída à intervenção, da necessidade de intervenção, do problema evidenciado e do tipo de intervenção gerado para resolução dos problemas e alcance das necessidades, ou seja, as proposições de desenvolvimento.

Para compreensão da abrangência das intervenções no Estado do Pará, a referência será o delineamento da Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA, que, por meio de sua política de desenvolvimento para a região, via Plano Amazônia Sustentável (PAS, 2004), destaca três Macrorregiões passíveis de intervenção para o desenvolvimento. Estas Macrorregiões foram definidas com base nas variáveis demográficas, no uso da terra, nos centros dinâmicos da economia regional e nos níveis de exposição à pressão do povoamento, representado pelo Arco do Povoamento Adensado – A.P.A.; Amazônia Central – A.C.; e Amazônia Ocidental. Esta análise abrange a primeira e a segunda Macrorregião onde o Estado do Pará está configurado, excluindo-se a Amazônia Ocidental, porque ela enquadra outros Estados que compõem a Amazônia, sendo eles os do Amazonas, de Roraima e a maior parte do Acre.

Em relação à orientação das intervenções, elas podem ser do tipo clássico, sendo elas de caráter Utilitarista e Libertarista, ou ainda do tipo

inovador, ou seja, de Geração de Liberdades Substantivas. Essas orientações são analisadas a partir dos componentes de objetivos, metas e, ou, estratégias, porque estes mostram como as necessidades e os problemas que justificam a intervenção são abordados, em termos conceituais e operacionais. Portanto, no item seguinte faz uma breve discussão acerca dessas orientações e evidenciados alguns de seus reflexos nas intervenções de desenvolvimento.

3.1. As bases teóricas que orientam as intervenções

Conforme observado no referencial conceitual deste trabalho, a orientação das intervenções está ligada a referenciais filosóficos e políticos que representam premissas ligadas ao Utilitarismo, Libertarismo ou Geração de Liberdades Substantivas, sendo que são essas orientações que traduzem as necessidades e os problemas apontados pelas intervenções em termos conceituais e operacionais. Especificamente quanto à orientação Utilitarista, Sen (2000) destaca que ela 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.

Segundo esse autor, o Utilitarismo pode ser caracterizado pelo consequencialismo e pelo *welfarismo*, que representam os elementos de avaliação desse tipo de intervenção. 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 social em adotar a inovação, no número de produtores alcançados pela inovação, no tempo de implementação da inovação, dentre outros.

Quanto ao *welfarismo*, Sen (2000) ressalta que ele 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. Nessa perspectiva, pode-se ressaltar a Teoria de Difusão de Inovação, de Rogers (1971), em que o processo de comunicação teria o papel principal de estabelecer esse condicionamento mental e as atitudes adaptativas do público-alvo com relação à inovação, que pode ser uma idéia, prática ou um objeto percebido como novo por um indivíduo.

Nesses termos, segundo a teoria de Rogers (1971), a comunicação é destinada a reduzir o grau de incerteza quanto à aquisição da inovação pelos adotantes em potencial e, conseqüentemente, diminuir o tempo de sua adoção. Portanto, o processo comunicativo está preocupado, exclusivamente, em informar sobre a inovação, e não em interagir com o público-alvo.

Esse tipo de intervenção, pautado exclusivamente na difusão da inovação, parte do pressuposto de que aqueles que inicialmente a adotam, têm maior desenvolvimento que os retardatários ou últimos adotantes, sendo que os destituídos do desenvolvimento são os que resistem em desenvolver-se, porque não a adotam. Portanto, essa perspectiva de intervenção não evidencia as singularidades do público-alvo, porque não interage com ele, já que, independentemente de heterogeneidade, todos são adotantes potenciais. Assim, a comunicação é instrumental e a intervenção tem caráter utilitário.

Cabe ressaltar, conforme Sen (2000), que os resultados desses tipos de intervenção têm atrativos óbvios, embora sua orientação esteja totalmente centrada na inovação e, conseqüentemente, toda a escolha deva ser feita em conformidade com ela. Por isso, esta orientação, 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.

Contudo, 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 a saúde, educação, infra-estrutura e saneamento, que priorizam a liberdade formal, ou seja, aquelas constitucionalmente estabelecidas, portanto, de

orientação Libertarista. Sob essa orientação, 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.

Essa perspectiva de intervenção pode ser observada em Marshall (1988), que evidencia a necessidade de estabelecimento dos direitos sociais para alcance da cidadania. Para este 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 ressentir 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 numa sociedade fundamentalmente igualitária em oportunidades básicas, desde 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 orientação 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 desconsideram quaisquer outras proposições de desenvolvimento que não sejam as constitucionalmente estabelecidas. Este 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.

Esta perspectiva, que leva em consideração o público-alvo, é orientada pelo que Sen (2000) chama de Geração de Liberdades Substantivas, que, 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 tende a gerar a mesma utilidade para pessoas diferentes. Portanto, a orientação 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 agrega componentes heterogêneos e não tenta vê-los como homogêneos. Nesta orientação, 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.

Para fins de interpretação das intervenções em estudo, ressalta-se que as intervenções de caráter Utilitarista são aquelas que, apesar de normalmente,

empregarem termos como aumento de produtividade, geração de renda e emprego e melhor qualidade de vida, como forma de incentivar a adoção da inovação proposta pela intervenção, e muito embora os resultados esperados por essas políticas possam ser levados em consideração, sublinha-se que os conteúdos atribuídos aos objetivos, metas e estratégias têm apenas como orientação as características da utilidade, e não os do público-alvo. É o caso, por exemplo, de intervenções que visam à adaptação e à transferência de tecnologia, cujos componentes de objetivos, metas e estratégias representam um guia de instruções de como será a implementação da inovação. Como consequência, os conteúdos destacados em sua fundamentação, dados pelos componentes de princípios, não são operacionalizados de forma adequada, já que não contam com a participação de seu público-alvo.

Quanto às políticas Libertaristas, elas estão preocupadas em garantir os direitos normativos e constitucionalmente estabelecidos e justificam suas ações a partir destes. Esta perspectiva de intervenção pode ser encontrada naquelas que visam prover educação básica, acesso à saúde, fomento produtivo e ainda formas assistenciais e, ou, paliativas de intervenção, como, por exemplo, intervenções que objetivam atender às necessidades de segmentos sociais excluídos, dentre eles, comunidades indígenas e quilombolas, sem, contudo, instrumentá-las para que elas mesmas possam se constituir enquanto demandantes de seus próprios objetivos e necessidades.

Em contraposição, as intervenções orientadas pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas priorizam o desenvolvimento de capacidades e oportunidades reais, para que os beneficiários dessas intervenções possam promover a melhoria de qualidade de vida. Para isso, usam como estratégia principal de intervenção a participação do público-alvo nos processos de implementação, desenvolvimento e monitoramento e controle. Com isso, as informações para constituição dessas políticas originam-se do seu público-alvo, e tanto as inovações como os direitos constitucionalmente estabelecidos representam a forma de operacionalizar a política em favor de suas concepções.

Cabe sublinhar que essas intervenções, normalmente, são delineadas em várias ações, ou seja, podem estar preocupadas em potencializar os setores econômico-produtivos, com vistas ao aumento de produtividade e renda, e também no estímulo à geração de práticas de conservação ambiental e no apoio e fomento aos planos de desenvolvimento municipal. Paralelamente, estimulam a participação política de seu público-alvo e ainda podem capacitá-los e orientá-los para essa participação a partir de suas próprias experiências. Para fins de análise, foi constituído o **Quadro 3**, que evidencia as dimensões que caracterizam, no âmbito do planejamento, as intervenções voltadas, para orientações mais Utilitaristas, ou Libertaristas, ou de Geração de Liberdades Substantivas. Dessa compreensão, a análise passa a ser desenvolvida nas **Tabelas 5, 6 e 7**, que indicam, respectivamente, a abrangência e a orientação das intervenções, segundo políticas, programas e projetos.

Quadro 3 – Dimensões que caracterizam a orientação das intervenções

Orientação	Fundamentação	Objetivos, metas e estratégias
Utilitarista	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.
Libertarista	Fundamentação com proposições de melhoria de qualidade de vida, inclusão social e desenvolvimento.	Foco das intervenções no estabelecimento dos direitos básicos e nos constitucionalmente estabelecidos.
Geração de Liberdades Substantivas	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.

(Elaborado pela autora)

3.1.1. Abrangência e orientação das políticas

Conforme a **Tabela 5**, pode-se constatar que, das quatro políticas estudadas, duas estão orientadas pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas, representadas pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Política Nacional de ATER, iniciada em 2003, e pelo Plano Amazônia Sustentável - PAS, de 2004. Quanto à primeira, sublinha-se que, embora seja uma política de caráter técnico e tecnológico voltada à agropecuária, em que normalmente intervenções desse tipo têm a característica de apenas terem como orientação as características da inovação, esta política, em contrapartida, apresenta os princípios de Geração de Liberdades Substantivas, porque apresenta as seguintes proposições: para sua implementação requer a formação de parceiras interinstitucionais que envolvam Organizações Não-Governamentais - ONGs e atores sociais organizados, para criação de redes de cooperação e elaboração de planos de desenvolvimento; além disso, requer a descentralização da política nacional por meio de fóruns estaduais e municipais, por meios dos quais visa estimular a participação de seus vários beneficiários, como agricultores familiares, comunidades quilombolas, comunidades ribeirinhas, pescadores, extrativistas, assentados e povos indígenas; e ainda emprega estratégias de capacitação e orientação dos produtores rurais, mediante a pedagogia da alternância e outras experiências construídas a partir de sua própria realidade.

Tabela 5 – Abrangência e orientação das políticas

Abrangência	Orientação da Intervenção	Total	Percentual
Estadual	Utilitarista	1	25%
	Libertarista	1	25%
	Geração de Liberdades Substantivas	2	50%

Essa orientação de Geração de Liberdades Substantivas representa a pressuposição para que a intervenção possa efetivamente potencializar as atividades econômico-produtivas, voltadas a sistemas sustentáveis de produção, e

apoiar a agregação de valor e a abertura de novos mercados locais, nacionais e, ou, internacionais. Ao mesmo tempo, pretende estimular os agricultores organizados a participarem da definição das linhas de pesquisa e dos processos de geração de tecnologias (avaliação, validação e recomendação), em parceria com instituições de ensino e pesquisa, quer pela formação de redes, fóruns, quer por outras formas de ação coletiva.

A segunda política, caracterizada sob a mesma orientação, é o Plano Amazônia Sustentável - PAS, de 2004, cuja finalidade é propor um novo modelo de desenvolvimento não apenas para o Estado do Pará, mas para toda a Amazônia, em consonância com o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional do Governo Federal. A orientação de Liberdades Substantivas advém, porque a característica principal do PAS é o estímulo à participação de seu público-alvo nos processos da intervenção, por meio da constituição de fóruns locais de participação, os quais descentralizam a política, promovendo sua gestão compartilhada. Está estratégia é pressuposição para que o PAS possa fortalecer a inclusão social e a cidadania de segmentos sociais excluídos, como comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhos, dentre outros, e, ao mesmo tempo, estabelecer parcerias entre os órgãos governamentais, a sociedade civil e o setor privado.

Delineado a partir dessa orientação, o PAS também pressupõe a efetividade no estabelecimento de uma gestão ambiental compartilhada com a sociedade civil; o ordenamento territorial sustentável, que vise à conservação da biodiversidade em bases sustentáveis e, ao mesmo tempo, possibilite o aproveitamento econômico e a agregação de valor dos produtos florestais associados à biodiversidade; a promoção de um uso menos extensivo dos recursos naturais pela agropecuária e agroindústria, mediante a recuperação de terras degradadas e, ou, abandonadas; e o estímulo a cadeias e arranjos produtivos mais densos, do ponto de vista tecnológico, sendo estes mais favoráveis à incorporação econômica efetiva de segmentos expressivos da população.

A seguir, a política caracterizada pelos princípios Libertaristas é a de apoio às comunidades de remanescentes de quilombos e povos indígenas do Estado do Pará, iniciada em 2000 e intitulada “Programa Raízes”. Inicialmente, cabe destacar que, apesar da designação de “programa”, essa intervenção constitui uma política, pois apresenta um guia de princípios para que ações estruturadas em programas e projetos possam contemplar os seus objetivos, ressaltando-se ainda o fato de que ele é o responsável pela coordenação e pelo acompanhamento desses programas e projetos.

Esta política é caracterizada como Libertarista em razão das seguintes proposições: geração de ações que visem o provimento das necessidades básicas, como educação, saúde, fomento produtivo e regularização de terras para os povos indígenas e quilombolas; à provisão de ações do tipo assistenciais ou paliativas, porque, alicerçada 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. Assim, sua orientação advém, porque ela está apenas preocupada em garantir os direitos constitucionais de tais segmentos, sem, contudo, reconhecer essas comunidades como atores ativos, demandantes de suas necessidades e objetivos.

No que concerne à política classificada como Utilitarista, ela é denominada de “Programa Estadual de Educação Ambiental” – PEAM, iniciada em 1999. Similar ao “Programa Raízes”, esta intervenção também é apresentada como programa. Todavia, se constitui enquanto política porque pretende estimular a elaboração de programas e de projetos de educação ambiental por meio do direcionamento de seus princípios e estratégias de ação.

Quanto à sua categorização como Utilitária, esta decorre das seguintes proposições: formação e capacitação de recursos humanos em educação ambiental e produção e divulgação de materiais relativos à prática de educação ambiental. Assim, pode-se perceber que a ênfase 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, porque não cria possibilidades de estabelecimento de formas de usufruto sustentável dos recursos naturais, especialmente para as comunidades que dependem deles para sua sobrevivência.

Ao analisar essas orientações a partir do primeiro ano de apresentação das políticas, pode-se notar que as políticas de Geração de Liberdades Substantivas são mais recentes, o que pode ser observado na política da ATER, de 2003, e na política do PAS, de 2004. Quanto as políticas Libertaristas, elas são de 2000, como é o caso da política do Raízes, e a mais antiga é a de orientação Utilitarista. Portanto, da análise das políticas de desenvolvimento pode-se inferir que as formas mais interativas com o público-alvo são mais recentes, apesar de se observar, no capítulo anterior, que as atuais idéias de desenvolvimento já estavam no discurso das instituições proponentes desde a década anterior, ao passo que as de orientação Utilitária são mais antigas.

Sob as proposições da avaliação pró-ativa, pode-se destacar que, embora nem todas as políticas estejam orientadas pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas, todas elas têm como necessidade precípua o desenvolvimento social¹⁰, 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.

Em relação à consideração do problema de intervenção, três das quatro políticas ressaltam que há carência de gestão compartilhada com o público-alvo para resolução de tal necessidade, e uma delas destaca problemas como desigualdade e discriminação racial. Especificamente, a carência de gestão será ordenada de duas formas distintas: para o PEAM, a intervenção é toda delineada

¹⁰ 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.

ou proposta com vistas no desenvolvimento, em torno de informação e capacitação. Estas também estão presentes nas políticas da ATER e do PAS, contudo, representam apenas um dos instrumentos necessários para envolver o público-alvo nos demais processos da política. Em contrapartida, para a política do Raízes, a prática gerada é o provimento dos direitos universais como proposição de desenvolvimento.

Dessa avaliação pode-se destacar 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. Inicialmente, pode-se observar que todas as políticas têm como necessidade precípua o desenvolvimento social. Entretanto, os problemas apontados são de dois tipos: de desigualdade e discriminação racial, na política do Raízes, e carência de gestão compartilhada, nas demais políticas. As proposições de desenvolvimento também diferem; sendo os tipos técnico e tecnológico para a política da ATER; de ordenamento territorial para o PAS; de capacitação e informação para o PEAM; e assistencial para a política do Raízes.

Especificamente quanto à proposição de capacitação, enquanto na política da ATER e do PAS ela representa apenas um dos instrumentos de desenvolvimento, necessário para instrumentalizar o público-alvo para a participação nas etapas concernentes às intervenções, na política do PEAM ela se constitui como o foco principal da intervenção, sendo então a melhor prática para concretizar a gestão ambiental. Entretanto, cabe notar que ela não considera alguns aspectos importantes para a efetividade dessa gestão compartilhada e, conseqüentemente, para a participação de seu público-alvo, que seria centrar suas ações nesse público e nas suas demandas, e não somente preocupar-se com a difusão de atividades educativas. Por outro lado, o Raízes não capacita, não informa e nem tampouco está preocupado em fomentar a participação, porque é ele o responsável em prover os objetivos e necessidades do seu público-alvo.

3.1.2. Abrangência e orientação dos programas

Na avaliação de programas destaca-se a **Tabela 6**, que agora permite analisar as intervenções por sua abrangência, conforme as Macrorregiões do PAS (2004), destacadas anteriormente. Quanto à orientação desses programas, ressalta-se que grande parte deles está orientado pelos princípios Utilitaristas, representando cerca de 65% do total, ou seja, onze programas, de um total de dezessete, têm a ênfase de suas ações na inovação com o qual desejam intervir, e não no seu público-alvo. Cabe notar que, na avaliação das políticas, essa orientação representava apenas 25% do total.

Este é o caso, por exemplo, do único programa implementado exclusivamente na Macrorregião do Arco do Povoamento Adensado, iniciado em 2000 e que visa ao desenvolvimento e à difusão de tecnologias, tidas como modernizadoras dos setores produtivos de floricultura, fruticultura, joalheiro, moveleiro e oleiro-cerâmico, destinadas aos processos de produção da pequena agricultura e de pequenas empresas.

Ainda com orientação Utilitária, pode-se também destacar o programa de 2004, que possui, concomitantemente, abrangência nas Macrorregiões do A.P.A. e da A.C. Esta orientação decorre do fato de suas estratégias estarem centradas em torno de ações que visam apenas ao desenvolvimento de produtos agrícolas específicos, como mandioca, cacau, pimenta-do-reino, cupuaçu, café, dentre outros, assim como à consolidação de suas cadeias produtivas. Note-se que, apesar de este programa ressaltar, em sua fundamentação, que pretende fortalecer a agricultura familiar no Estado do Pará, por meio da municipalização do processo decisório, ele não operacionaliza, contudo, o que apresenta em seus fundamentos, em termos de objetivos, metas e estratégias.

Vale enfatizar que essa intervenção é destinada às Mesorregiões mais carentes do Estado, quais sejam, o Nordeste do Pará e o Marajó, porque apresentam os menores Índices de Desenvolvimento Humano e renda *per capita* da Macrorregião do A.P.A.; e às Mesorregiões Baixo Amazonas e Transamazônica, situadas na A.C. e com maiores dificuldades de acesso e falta

de dinamismo produtivo, especialmente nas várzeas do Baixo Amazonas, devido à carência de tecnologias apropriadas para o desenvolvimento de sistemas de produção nesses ecossistemas varzeiros.

Todos os cinco programas de abrangência estadual também são orientados por uma concepção Utilitarista de intervenção, porque têm como foco principal o impulsionamento da economia de mercado ou, ainda, o desenvolvimento e a transferência de inovações. Em relação ao primeiro, eles podem ser cursos de capacitação para inserção dos produtores no mercado competitivo e ainda pesquisas do tipo básica e técnico-científica, as quais estão apenas preocupadas em informar e difundir os resultados das pesquisas, mediante publicações científicas, manuais, cartilhas, dentre outros. É o caso do programa de 2001, que se concentra na pesquisa de modelo gerencial de pesca, criando, para isso, uma rede de pesquisadores que executarão ações de diagnóstico e mapeamento de tais atividades.

Este programa é classificado como Utilitário porque a ênfase de sua intervenção recai nas características da inovação, ou seja, no modelo gerencial de pesca, visto como necessário ao desenvolvimento social. Cabe enfatizar que esta intervenção, apesar de estar apresentada como projeto, se constitui, na verdade, enquanto programa, pois apresenta várias ações que, em conjunto, concorrem para alcançar os objetivos da criação de um modelo gerencial de pesca. Outro exemplo de intervenção Estadual e de orientação Utilitarista é o programa de 2003, de melhoramento genético e manejo da ovinocaprinocultura paraense, que, como forma de alcançar os produtores para o alvo de sua ação, ou seja, a ovinocaprinocultura, prevê curso de capacitação e assistência técnica.

Enquanto 50% das políticas estão orientadas pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas, apenas 29,4% dos programas têm essa orientação, o que representa que apenas cinco deles, de um total de dezessete, destacam a participação do seu público-alvo. Note-se que dois desses programas têm abrangência na Macrorregião da Amazônia Central e ainda foram apresentados como projetos, porém, pelo fato de apresentarem várias ações que, em conjunto,

alcançam os objetivos dessas intervenções, caracterizam-se como programas de intervenção.

Assim, podem-se destacar o programa de 2003, que versa sobre um plano participativo de ação municipal para o ordenamento territorial e desenvolvimento nas áreas social, de infra-estrutura, economia e agropecuária e meio ambiente, e o de 2004, que, similarmente ao anterior, visa à construção de uma agenda municipal de desenvolvimento local sustentável, a partir da participação dos atores locais em oficinas de planejamento de ações a serem desenvolvidas nas áreas de saúde, educação, saneamento básico, turismo, economia e meio ambiente. Cabe enfatizar que os dois programas em questão pautam-se em ampla participação da sociedade local para sua implementação e utilizam, como estratégias, a constituição de fóruns de discussão e decisão, além da promoção de seminários, para o esclarecimento da população local acerca das necessidades dessas intervenções.

Da orientação desses dois programas, pode-se inferir que eles são caracterizados pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas, em decorrência de seu próprio *locus* de atuação, que é a região da Transamazônica. Segundo o PAS (2004), é nela que se têm maior dinamismo e número de agricultores organizados e politizados, ou seja, as características dessa região podem refletir na orientação das intervenções.

Tabela 6 – Abrangência e orientação dos programas

Abrangência	Orientação da Intervenção	Total	Percentual
Arco do Povoamento Adensado – A.P.A.	Utilitarista	1	5,90%
	Libertarista	-	-
	Geração de Liberdades Substantivas	-	-
Amazônia Central – A.C.	Utilitarista	-	-
	Libertarista	-	-
	Geração de Liberdades Substantivas	2	11,75%
A.P.A.+A.C.	Utilitarista	2	11,75%
	Libertarista	-	-
	Geração de Liberdades Substantivas	1	5,90%
Estadual	Utilitarista	5	29,40%
	Libertarista	-	-
	Geração de Liberdades Substantivas	-	-
Sem Identificação	Utilitarista	3	17,65%
	Libertarista	1	5,90%
	Geração de Liberdades Substantivas	2	11,75%

Outra inferência feita a partir dessa análise é que são as intervenções classificadas como de Geração de Liberdades Substantivas que têm maiores possibilidades de apresentarem sustentabilidade¹¹ ao término da intervenção. Conforme destacado anteriormente, são elas que capacitam e possibilitam ao público-alvo de suas intervenções prover seus próprios objetivos e necessidades, prolongando os benefícios da intervenção, mesmo após o seu término.

¹¹ Segundo Milani et al. (2002), a sustentabilidade de uma intervenção refere-se à continuidade dos recursos que foram utilizados durante a implementação e execução da intervenção, no futuro, mesmo após o seu término. Como exemplo, podem-se citar projetos que fomentam o capital social, ou seja, a capacidade organizativa das pessoas, sendo que eles se mantêm mesmo após o término do projeto. Para o PROASNE (s/d), projetos de intervenção técnica e, ou, técnico-científica têm sua sustentabilidade diretamente relacionada com a sua integração ao desenvolvimento de atividades sociais e em sua capacidade de interagirem com as populações onde estão intervindo.

A partir da análise das duas Macrorregiões, percebe-se que as ações estruturadas em programas no Arco do Povoamento Adensado são mais de proposições de desenvolvimento técnico e técnico-científico, já que é nesta região que avança a grande fronteira agrícola do Estado do Pará e de toda a Amazônia, dada a existência de quase 50% de atividades de baixo nível tecnológico e de desmatamentos e queimadas, que, em conjunto, contribuem para a grande quantidade de terras abandonadas e degradadas nesta região. Por isso, apesar de ela ser conhecida como o cerne da economia regional, esta região também é denominada, segundo o PAS (2004), como o “Arco do Fogo”, “do Desmatamento” ou “das Terras Degradadas”.

Paralelamente, as intervenções na Amazônia Central têm mais caráter ou proposição de desenvolvimento promocional, pela capacitação dos produtores; assistencial, pela preocupação com as vertentes de saúde, educação e infraestrutura; e de apoio às formas de organização, como, por exemplo, cooperativas, sindicatos e associações. Em relação ao caráter assistencial, pode-se inferir sua decorrência das dificuldades de acesso a essa região, o que concorre para que se tenha maiores necessidades de setores básicos. Os tipos de intervenção ou proposições de desenvolvimento, promocionais e voltados para o apoio à organização advêm das próprias características da região, onde, devido às dificuldades de acesso e de escoamento dos produtos e, ao mesmo tempo, devido ao número expressivo de produtores familiares, delineia-se uma das regiões de maior dinamismo organizacional, econômico e político dos agricultores familiares do Estado do Pará, com ênfase nos municípios cortados pela rodovia Transamazônica.

O único programa de um total de dezessete, classificado como Libertarista, porque está preocupado com o provimento de um setor básico, é o de 1997, que não possui abrangência, mas tem como alvo os alunos do ensino fundamental da zona rural. Este programa pauta-se na justificativa de melhorar a qualidade do ensino, para reduzir as taxas de evasão e de repetência nas escolas; possibilitar aos alunos da zona rural as mesmas condições de tratamento no processo educacional; e assegurar o acesso e a permanência das crianças em

idade escolar, da zona rural, nas escolas multisseriadas, com garantia de aprendizagem eficaz nas quatro primeiras séries do ensino fundamental. Apesar de ser chamado de projeto em sua apresentação, ele tem características de programa, pois apresenta uma metodologia específica à implementação, desenvolvimento e avaliação dos projetos locais.

A partir da avaliação pró-ativa, tem-se que, apesar de a necessidade de desenvolvimento social não constar na totalidade dos programas, como pode ser observado nas políticas, ela ainda é uma das principais necessidades apontadas por esse tipo de intervenção, o que pode ser observado em quase 65% dos programas, ou seja, onze, de um total de dezessete, justificam suas ações a partir dela. Entretanto, menos da metade desses programas que se caracteriza por essa necessidade, ou seja, 29,4%, orienta-se pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas. Portanto, apesar de a necessidade de desenvolvimento social estar em grande parte dos programas, menos da metade deles leva em consideração a participação de seu público-alvo no alcance dessa necessidade.

Dentre esses poucos programas, podem-se destacar dois que enfatizam a necessidade de desenvolvimento social e que têm como problema a falta de ordenamento municipal nas vertentes socioeconômicas e ambiental. Essas intervenções se delineiam pelo caráter de planejamento municipal e são dirigidas a ações na agropecuária, no meio ambiente e também no provimento de necessidades básicas. Conforme destacado anteriormente, eles têm como abrangência a A.C.

Quanto aos outros programas que visam à necessidade de desenvolvimento social, em relação aos problemas apontados, sete destacam a falta de apoio, de estímulo, de autonomia e, ou, de conhecimento. Dentre estes, com exceção de um programa que é voltado à área de educação sendo de orientação Libertarista, todos os demais são destinados à agropecuária; dois de capacitação e organização e orientados pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas, e os demais, de caráter Utilitarista, sendo dois de caráter técnico-científico e dois de caráter técnico.

Dois programas que têm esta mesma necessidade de desenvolvimento social destacam problemas como o uso insustentável da biodiversidade e de sua conseqüente degradação, estabelecendo, conseqüentemente, intervenções do tipo técnico-científico, voltados para ações ambientais, e técnico e técnico-científico, voltados para ações da agropecuária e para conservação ambiental ao mesmo tempo, ressaltando-se que este último é orientado pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas.

A seguir, dentre os que necessitam apenas potencializar as atividades econômico-produtivas, destacam-se três programas dirigidos à agropecuária, que ressaltam, similarmente a algumas intervenções de necessidade de desenvolvimento social, o problema da falta de apoio, estímulo, autonomia e, ou, conhecimento. Dessas intervenções, duas são de caráter técnico e outra voltada à capacitação e organização. Especificamente quanto a esta, ela também é uma das proposições de desenvolvimento de dois programas de necessidade de desenvolvimento social que têm esse mesmo problema apontado; entretanto, enquanto as intervenções de necessidade social são orientadas pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas, os de capacitação e organização voltados para a potencialização das atividades econômico-produtivas são de orientação Utilitária. Assim, pode-se inferir que os instrumentos de capacitação e organização constituem proposições de desenvolvimento diferentes, o que depende da forma como apontam suas necessidades e como orientam suas intervenções.

Outros três programas são voltados a questões ambientais e ressaltam a necessidade de planejamento, monitoramento e conservação da fauna e da flora. O problema a ser resolvido advém do uso insustentável da biodiversidade e de sua conseqüente degradação. Dessa forma, todas essas três intervenções são do tipo técnico-científico ambiental. Verifica-se que com relação a este problema, ele é o mesmo de dois programas que apontam a necessidade de desenvolvimento social. Ressalta-se que, para um deles, a proposição de desenvolvimento é diferente, ou seja, a intervenção é do tipo técnico e técnico-científico e voltado para ações na agropecuária e para a conservação ambiental.

Com relação a esta última, sua orientação é de Geração de Liberdades Substantivas, porque cria, juntamente com o seu público-alvo, oportunidades para o usufruto sustentável da biodiversidade. Dessa análise pode-se inferir que um mesmo problema pode ser operacionalizado de formas diferentes, o que dependerá da necessidade apontada, do tipo de intervenção requerida para concretizar tal necessidade e da orientação da intervenção, que evidencia se há participação de seu público-alvo nas etapas das intervenções.

Em relação à orientação dos programas, pode-se inicialmente destacar que todos os de orientação de Geração de Liberdades Substantivas têm como necessidade maior o desenvolvimento social. Eles são dirigidos a ações na agropecuária e, destes, três também preocupam-se com questões ambientais, sendo eles, os planos municipais de desenvolvimento dirigidos à Amazônia Central e o de proposição técnico e técnico-científico sem identificação de abrangência. Quanto aos dois outros programas de orientação de Geração de Liberdades Substantivas, porque propõem a participação do público-alvo nas etapas da intervenção, eles têm como proposição de desenvolvimento os tipos promocionais de capacitação e organização, sendo um deles sem identificação de abrangência e um dirigido, concomitantemente, às Macrorregiões do A.P.A. e da A.C.

3.1.3. Abrangência e orientação dos projetos

Após a avaliação dos programas, a análise passa a ser desenvolvida para os projetos de intervenção, a partir da **Tabela 7**. Conforme se pode constatar na **Tabela 7**, cerca de 88% dos projetos, ou seja, noventa e dois projetos de um total de cento e cinco, apresentam orientação Utilitária da intervenção. Note-se que esta orientação para as políticas correspondia a apenas 25% do total, ou seja, na operacionalização da política em projeto esta orientação aumenta cerca de 250%.

Tabela 7 – 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	-	-

Dentre estes projetos de orientação Utilitária, ressalta-se que grande parte deles se concentra no A.P.A., que detém 33,30% do total das intervenções, sublinhando que a maior parte tem como alvo de ação as Mesorregiões Nordeste do Pará e Metropolitana de Belém. Como exemplo, pode-se evidenciar o projeto de 2004, 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. Pode-se destacar também outro projeto de 2004, que tem por utilidade a geração e difusão tecnológica, por meio da seleção, propagação e disponibilização de clones de bacurizeiro para os produtores rurais, com vistas em tornar a atividade viável economicamente.

Tem-se ainda o projeto deste mesmo ano, 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 ele não especifica como pretende difundir este conhecimento para tais comunidades, razão pela qual a pressuposição de desenvolvimento social não está adequadamente operacionalizada.

Cabe destacar que, se por um lado, a Mesorregião do Nordeste do Pará dispõe da maior quantidade de intervenções, por outro, apenas pequena parcela de projetos está dirigida à Mesorregião do Marajó, que, juntamente com o Nordeste do Pará, constitui uma das regiões mais atrasadas do “Arco do Povoamento Adensado”. Isso pode ser atribuído à sua maior distância da Mesorregião Metropolitana de Belém, onde se localizam os centros das instituições de intervenção. Dentre estes projetos, pode-se ressaltar o único da A.P.A., destinado exclusivamente à Mesorregião Marajó, iniciado em 2003, e que tem por Utilidade a promoção de atividades de reflorestamento, de manejo de recursos naturais, bem como de capacitação e organização para novas atividades produtivas.

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, esta orientação correspondia a 50% do total da análise, portanto, na tradução das políticas em projetos, há um decréscimo de 477,55% nessa orientação. Portanto, 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 o projeto de 1999, 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, de 2003, 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 dois projetos de orientação Libertarista encontrados na análise, um deles é destinado à Macrorregião do A.P.A., sendo este, o projeto de 2005, que visa prover saneamento para comunidades ribeirinhas, cujo solo e cuja 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% dos projetos focalizam suas intervenções especificamente na Macrorregião da “Amazônia Central”, apesar de a Macrorregião ter maiores necessidades de intervenção, como, por exemplo, às carências de infra-estrutura para comercialização dos produtos agropecuários e tecnologias adaptadas às condições peculiares, como, por exemplo, os de ecossistemas varzeiros. Dentre os projetos destinados a A.C., destacam-se os de orientação Utilitária, porque representam a maior quantidade de intervenções dessa região. Assim, ressalta-se o projeto de 2002, que visa recuperar áreas desmatadas no entorno da represa de Curuá-Una, no Baixo Amazonas, como forma de melhorar a vida das comunidades do seu entorno, tendo por Utilidade para a intervenção as atividades de reflorestamento. Tem-se ainda o projeto de 2005, destinado à Mesorregião do Baixo Amazonas e que tem por utilidade o melhoramento genético do cupuaçu, como forma de combater problemas fitopatológicos e, conseqüentemente,

melhorar a renda dos produtores. Pode-se destacar também 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., ele 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.

Desta análise, ressalta-se que grande parte dos projetos destinados à Macrorregião da A.C. está orientada pelos princípios Utilitaristas, no entanto, poucos são orientados nessa região pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas. Este é o caso do projeto de educação de 2002, voltado para áreas de assentamento da Transamazônica. Cabe ressaltar que, apesar de ser um projeto de educação, ele pressupõe Liberdades Substantivas, porque, além dos conhecimentos formais, também trabalha, de forma participativa, com aqueles relacionados com 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.

Sob esta mesma orientação, pode-se citar o projeto de 1998, 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 a ações de geração e transferência de tecnologias voltadas à agropecuária. Tem-se, como exemplo, o projeto estadual de 2004, 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. Tem-se ainda o projeto de 2004, 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 de 2002, que propõe o desenvolvimento dos produtores de cacau por meio da utilidade atribuída a ações técnicas e técnico-científicas. No ano de 2004, 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 este projeto, deve-se enfatizar que, apesar de pretender realizar treinamento, capacitação e difusão de tecnologia, ele, entretanto, não mostra como ocorrerão essas ações.

Essa análise é complementada pela avaliação dos projetos sob orientações da avaliação pró-ativa. Cabe ressaltar que, para esta análise, foi constituída a **Tabela 8**, em virtude do maior número de projetos em relação às políticas e programas em estudo. Assim, conforme a **Tabela 8**, pode-se destacar que oitenta e um projetos, de um total de cento e cinco, 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, têm-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.

Especificamente quanto à forma de evidenciar o problema da intervenção, sublinha-se que ele 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 estes, 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, 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, este problema é enfatizado em 22,85% do total de projetos, ressaltando-se que 16,19% deles compreendem intervenções 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 no 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, porque a educação passa a ter utilidade 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, eles 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 através do processo educativo, por meio 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. Os outros três projetos são 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, essa orientação está ocorrendo nas várias proposições de desenvolvimento dos projetos.

Por fim, ao relacionar o capítulo anterior com este, pode-se observar que, apesar de as idéias de desenvolvimento se apresentarem sob outras perspectivas, o que pode ser constatado anteriormente no capítulo de trajetória, ao se reportar a

orientação das intervenções, constata-se que, as formas interativas de intervenção não estão, em sua maioria, sendo operacionalizadas em programas e projetos, apesar de grande parte deles passar agora a apregoar a necessidade de desenvolvimento social. Portanto, o processo de desenvolvimento social, em grande parte das intervenções, não está sendo operacionalizado em consonância com o seu público-alvo e com suas demandas. A análise, a seguir, evidencia essas composições em termos de seus componentes organizacionais, que, em conjunto, mostram como os programas e os projetos têm sido planejados para fins de intervenção no meio rural.

Tabela 8 – Necessidades, problemas e proposições de desenvolvimento dos projetos.

NECESSIDADE			
Desenvolvimento social			
Problema	Proposição de desenvolvimento	Total	Percentual
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%
Subtotal		43	40,96%
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%
Subtotal		3	2,86%
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%
Subtotal		24	22,85%
Foco no desconhecimento científico	Educação	2	1,90%
Subtotal		2	1,90%
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%
Subtotal		5	4,76%
Carência de recursos humanos	Capacitação agropecuária	1	0,95%
	Educação	2	1,90%
Subtotal		3	2,86%
Problemas de inserção de mercado	Técnico-científico agropecuário	1	0,95%
Subtotal		1	0,95%
Conservação ambiental			
Problema	Proposição de desenvolvimento	Total	Percentual
Degradação e manejo arbitrário	Técnico-científico ambiental	1	0,95%
Subtotal		1	0,95%
Potencialização das atividades econômico-produtivas			
Problema	Proposição de desenvolvimento	Total	Percentual
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%
Subtotal		12	11,43%
Ênfase nos problemas ambientais	Técnico-científico agropecuário	4	3,80%
Subtotal		4	3,80%
Problemas de inserção de mercado	Capacitação, organização e fomento agropecuário	7	6,67%
Subtotal		7	6,68%
TOTAL		105	100%

4. OS COMPONENTES QUE ESTRUTURAM AS INTERVENÇÕES

Este capítulo analisa a estrutura organizacional de dezessete programas e de cento e cinco projetos que representam intervenções com propósitos de desenvolvimento social. Sua estrutura é analisada por meio dos componentes, que, em conjunto, compõem as intervenções e que foram identificados a partir da análise das próprias políticas, programas e projetos em estudo, nos anos de 1996 a 2005. Esses componentes são os seguintes: a instituição proponente da intervenção; o tipo de intervenção apresentado, caracterizado por política, programa ou projeto; o título da intervenção, que mormente apresenta uma idéia geral acerca dos seus propósitos; os princípios que fundamentam a intervenção; os objetivos, que representam o que se pretende alcançar; as metas, que procuram quantificar os objetivos; o público-alvo e, ou, a abrangência da intervenção, referindo-se aos segmentos sociais aos quais a intervenção se destina e, ou, ao *locus* de atuação da intervenção; o período de execução, sendo o tempo necessário para consecução da pesquisa; as estratégias, sendo as ações e, ou, os instrumentos para se intervir; as parcerias institucionais, identificando-se as instituições necessárias, além da proponente, necessárias para a consecução da pesquisa; os resultados esperados, que têm relação direta com os objetivos traçados e que evidenciam o que se intenciona ao final da intervenção; a existência de avaliação, que representa a forma de controle da intervenção,

procurando constatar o alcance dos objetivos e a efetividade da intervenção, no que tange à sua implementação, resultados e, ou, impactos; e o financiamento, que expressa os recursos necessários à concretização da proposta interventora.

Partindo-se desses critérios, foi construído um índice da composição das intervenções¹², que revela a intensidade com que os programas e projetos estão sendo estruturalmente organizados. Em outros termos, o propósito deste índice é orientar a análise das intervenções de acordo com a presença dos indicadores que compõem sua estrutura organizacional.

A análise dos programas e projetos inicia-se com as **Tabelas 9 e 10**, que apresentam os indicadores que compõem a estrutura das intervenções no período de 1996 a 2005, a partir do primeiro ano de implementação de cada intervenção. Além disso, elas também apresentam os índices de composição das intervenções.

4.1. Avaliação dos programas pelos seus componentes

Apesar da necessidade e da importância de todos os componentes estarem presentes no âmbito da estrutura das intervenções, a **Tabela 9** revela, em contrapartida, que, dentre os dezessete programas analisados, apenas um, cujo início de execução é em 2004, apresenta o componente metas. Outro componente da estrutura dos dezessete programas, pouco referenciado, é o de resultados esperados, encontrado em apenas quatro programas, sendo um no ano de 1997, um em 2001 e dois em 2004. O interessante é que apenas um programa, de 2004, possui, concomitantemente, a definição de metas e de resultados esperados, razão por que é considerado o programa melhor estruturado pelos componentes em questão. Conseqüentemente, o seu índice é 16, de um total de 17 pontos possíveis, sendo que os componentes ausentes são os de parcerias e financiamento.

¹² Para compreensão desse índice, sua exposição é apresentada no capítulo de metodologia, sendo sua construção fundamentada em Babbie (1997).

Todavia, cabe notar que o indicador de parcerias, como um dos elementos estruturadores da intervenção, não é obrigatório em todos os casos, porque ele pode ou não ser necessário para consecução da pesquisa. É um critério que depende mais da natureza do problema que origina a intervenção.

Com vistas em exemplificar uma intervenção na qual há necessidade de se apresentar o componente de parcerias, destaca-se o programa de 2004, cujo índice é 16. Devido a sua amplitude, dada por seus propósitos de assistência técnica e extensão rural por meio da constituição de vários projetos estruturados, de sua abrangência em todo o Estado do Pará e de seu direcionamento a múltiplos beneficiários – tais como assentados, agricultores familiares, comunidades ribeirinhas, comunidades tradicionais, comunidades extrativistas e impactados por outras intervenções, como, por exemplo, os atingidos por barragens – este programa indica a necessidade de parceiros e de como eles contribuirão para o alcance dos objetivos da intervenção.

Dadas as características deste programa, não há possibilidade de apenas a instituição proponente implementar a intervenção e mesmo chegar aos resultados que intenciona, que é de melhores níveis de produção agropecuária, pesqueiras e extrativistas, organização dos produtores para o marketing e comercialização e difusão de técnicas e tecnologias sustentáveis. Como decorrência, seus propósitos de contribuição para a construção participativa do desenvolvimento rural sustentável do Estado, bem como para redução da pobreza e das desigualdades sociais, ficam comprometidos em termos de sua concretização, porque a natureza de seu problema exige ações integradas entre as instituições formais de pesquisa e extensão e as instituições informais, dadas pelos vários tipos de organização de produtores, para implementação e desenvolvimento desse programa.

Se parcerias é um componente circunstancial para a intervenção, há outros componentes que se apresentam necessários, como é o caso da identificação dos princípios. Em relação a este componente, treze programas, de um total de dezessete, contêm este indicador, o que revela que há programas sem fundamentação para a intervenção. Sem entrar no mérito desta fundamentação, convém registrar que os programas que não o possuem são os que iniciaram em

2004. Três deles referem-se a intervenções que visam à capacitação e à organização social para inserção competitiva em atividades econômicas potenciais; e um programa municipal, que visa à construção de uma agenda 21 local de desenvolvimento sustentável, a partir da participação de seus atores sociais em oficinas de planejamento de ações nas áreas de saúde, educação, saneamento básico, turismo, economia e meio ambiente.

Note-se que os programas que não estão fundamentados também não apresentam os componentes de metas, parcerias e financiamento. Portanto, não quantificam os objetivos que apresentam, nem tampouco evidenciam os recursos necessários para operacionalização de suas ações.

Especificamente, os programas que visam à capacitação e à organização social não apresentam o componente de resultados esperados, o que acaba por comprometer a avaliação de tais programas. Dois destes não apresentam o componente público-alvo e, ou, abrangência, o que mostra que tais intervenções ressemem de um alvo. Pela falta desses componentes, estes alcançaram a menor pontuação encontrada no índice de composição das intervenções, de valores 8 e 10. Conforme a **Tabela 9**, pode-se averiguar que estes valores estão abaixo do valor médio do índice de composição das intervenções encontrados nos programas, o qual representa 13,35.

Quanto ao programa que visa à elaboração do plano municipal de desenvolvimento local sustentável, cabe ressaltar que ele, juntamente com o de assistência técnica e extensão rural, conforme destacado anteriormente, corresponde aos dois programas de 2004, que apresentam o componente dos resultados esperados. Apesar de apresentar essa característica, ele contrasta com o de assistência técnica, pois, conforme evidenciado, não apresenta fundamentação, além de não apresentar parcerias, metas, avaliação e financiamento. Ao obter o valor 10 no índice de composição das intervenções, um dos mais baixos, percebe-se que o propósito municipal de desenvolvimento local, envolvendo as áreas de saúde, educação, saneamento básico, turismo, economia e meio ambiente, estende-se em temática e perde em rigor estrutural da intervenção.

Se os programas de 2004, sem fundamentação, apresentam índice de composição das intervenções abaixo da média, em contrapartida, neste mesmo ano, os programas que apresentam este indicador são os que obtiveram um dos maiores índices de composição das intervenções encontrados para os programas. Além do programa de assistência técnica e extensão rural, conforme anteriormente destacado, são eles, o programa de fortalecimento da agricultura familiar no Estado do Pará, que propõe ações nas áreas sociais e econômicas e tendo como base a municipalização do processo decisório, visando, para isso, envolver o segmento social beneficiário da intervenção nos processos de tomada de decisão; e o programa que propõe efetuar levantamento e análise econômica e ambiental no Estado, para averiguar seu atual ordenamento territorial, intencionando, ao final, prover bases técnicas e tecnológicas para o planejamento de ações de desenvolvimento.

Cabe destacar que os últimos dois programas em questão também alcançaram índice de composição das intervenções de valor 16, sendo que os componentes ausentes são as metas e os resultados esperados, identificando-se esta mesma estrutura para o programa melhor pontuado no ano de 2003, que versa sobre um plano de ação municipal para o ordenamento territorial e desenvolvimento nas áreas social, de infra-estrutura, economia e agropecuária e meio ambiente. Vale ressaltar que este programa, similar ao de 2004, com índice de composição das intervenções igual a 10, também se estende em temática, entretanto, além de apresentar os componentes de princípios, ele evidencia as parcerias com organizações sociais e a EMATER, bem como o financiamento, que é do Fundo Nacional de Meio ambiente – FNMA. Assim, pode-se inferir que a presença do agente financeiro, bem como das parcerias necessárias à consecução de programas de planejamento municipal, influenciam, diretamente, no maior rigor estrutural de intervenções dessa natureza.

Entretanto, a ausência dos componentes de metas e resultados esperados revela que, apesar de estarem fundamentados, os programas acima sublinhados não quantificam os objetivos que apresentam, nem tampouco mostram, em termos concretos, o que intencionam ao final da intervenção. Assim, a etapa de

avaliação de resultados e impactos dessas intervenções pode ser comprometida, porque não há elementos suficientes para averiguar a efetividade de tais programas.

Dos dezessete programas em estudo, quatorze apresentam o componente de público-alvo e, ou, abrangência, e, dos que os que não possuem esses componentes, um iniciou-se em 2003 e dois, em 2004. Sublinha-se que esses dois programas de 2004 já foram anteriormente destacados e discutidos, devido à falta de fundamentação. Quanto ao programa de 2003, ele também focaliza a promoção da capacitação e organização na agropecuária, com vistas em fortalecer a competitividade de mercado. Todavia, cabe enfatizar que, sem especificar o público-alvo e, ou, a abrangência desses programas, não há como formular qualquer intervenção de capacitação que venha, efetivamente, instrumentalizar os produtores rurais para sua inserção em um mercado competitivo. Sem esse componente, essas ações passam a ser entendidas como programas que podem ser implementados para qualquer produtor, independente se for grande, médio ou pequeno, ou ainda se for agricultor, pecuarista, piscicultor, fruticultor, dentre outros, o que acaba por comprometer a efetividade da intervenção, porque não há um alvo para a ação.

O programa de 2003, como os outros dois de 2004, também não apresenta os componentes de metas, parcerias e resultados esperados. Além disso, também não evidencia o componente de avaliação; conseqüentemente, não indica se há alguma forma de acompanhamento e controle planejados na implementação e no desenvolvimento de tal programa. Assim como os programas de capacitação e organização de 2004, ele alcançou um dos menores índices de composição das intervenções encontrados, de valor 10, estando, por isso, abaixo do valor médio evidenciado para os programas (**conforme a Tabela 9**).

Desta análise, pode-se inferir que os programas que têm maiores dificuldades em alcançar seus objetivos são aqueles que ressentem de fundamentação e, ou, clareza sobre os seus beneficiários, já que são eles que apresentaram índice de composição das intervenções abaixo do valor médio para

programas, o que evidencia, conseqüentemente, a falta de rigor no planejamento de suas ações.

Enquanto os programas destacados até então e introduzidos a partir de 2003 focalizam a agropecuária e o meio ambiente, o programa mais adequado, em termos da presença dos componentes que estruturam as intervenções, foi introduzido em 1997 e é destinado à educação rural para os alunos do ensino fundamental no Estado do Pará, alcançando o maior número de pontos possíveis no índice de composição das intervenções para programas, com 17 pontos. Entretanto, é um programa em que se registra ausência de definição das metas e montante dos recursos, apesar de identificar a fonte de financiamento.

Em relação a este programa, em específico, ele revela a existência de intervenções nas quais há uma distinção clara entre aquele que concebe, aquele que apresenta a intervenção, ou seja, “vende” a idéia, e aquele que a executa, ou seja, o responsável em implementá-la. Este programa, cujo planejador é o Ministério da Educação - MEC, é apresentado às prefeituras dos municípios por meio da Secretaria de Educação do Estado do Pará – SEDUC. Estas prefeituras são chamadas de parceiras do programa, porque são elas que ficam com a incumbência de implementar a intervenção, bem como custeá-la. Conforme destacado no componente de financiamento do programa, não há custo fixo para essa implementação, pois este custo depende do valor de contrapartida do parceiro, ou seja, do implementador do programa, que, necessariamente, fica responsável pelos gastos de infra-estrutura, formação contínua dos professores e monitoramento e acompanhamento pedagógico.

Quanto ao MEC e à SEDUC, não há nenhum dispêndio adicional com este programa, senão os já existentes ou que, necessariamente, deveriam existir, como o fornecimento de livros e material didático, o reconhecimento do curso, uma contrapartida para o pagamento dos professores e a avaliação das atividades educacionais do município.

Partindo-se dessas evidências, pode-se explicar a própria falta do componente de metas neste programa, porque não há como o planejador, neste caso específico, quantificar os objetivos da intervenção, já que o processo de

implementação e desenvolvimento do programa em questão concerne ao parceiro, e não àquele que concebe e, ou, apresenta o programa.

Ao voltar à análise dos componentes que estruturam as intervenções, cabe sublinhar que todos os programas identificam período de execução, objetivos e estratégias de ação, destacando-se os dois últimos componentes como necessários à concretização das concepções dos programas, mas que não são suficientes para revelar as suas adequações. Por exemplo, os objetivos foram, usualmente, definidos de forma geral, mas somente o programa de assistência técnica e extensão rural, de 2004, está quantificado em relação aos prazos de execução dados pelo componente metas.

O indicador de resultados esperados, diretamente vinculado aos objetivos traçados e precípuo para a avaliação das intervenções, foi também averiguado em apenas quatro programas, de um total de dezessete, sendo que três deles já foram anteriormente discutidos e representam o programa de educação rural, de 1997, e os programas de assistência técnica e extensão rural e de planejamento municipal de desenvolvimento, ambos de 2004.

Além destes, cabe ressaltar o único programa de 2001, que representa ampla intervenção com vistas no desenvolvimento de modelos inovadores de uso e gestão dos sistemas costeiros e que tem o intuito de contribuir para a melhoria da qualidade de vida e da segurança das atividades humanas em regiões costeiras brasileiras, em especial, as regiões Norte (Pará, Maranhão), Nordeste (Pernambuco), Sudeste (Espírito Santo e São Paulo) e Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Como estratégia para o desenvolvimento das ações desse programa, será constituída uma rede de pesquisadores em zonas costeiras e parceiras entre as instituições federais de ensino superior das regiões onde a pesquisa será desenvolvida.

Entretanto, apesar da amplitude deste programa, das parcerias firmadas e do desenvolvimento da rede de pesquisadores para consecução da intervenção, que se refletem no detalhamento dos componentes de objetivos, de estratégias e de resultados esperados, esta intervenção, em contrapartida, não quantifica os objetivos, porque não apresenta o componente de metas, nem tampouco

evidencia a etapa de avaliação, como forma de averiguar o alcance dos objetivos e dos resultados esperados, somada à inexistência da etapa de financiamento neste programa. Pela ausência desses indicadores, este programa apresenta índice de composição das intervenções igual a 14, valor que, entretanto, se encontra acima da média do índice encontrado para programas.

Para compreender melhor esta análise, o **Gráfico 1** apresenta a frequência de ocorrência dos componentes da estrutura organizacional dos programas. De acordo com esse gráfico, verifica-se que objetivos, período de execução e estratégias estão presentes em 100% dos programas pesquisados. O indicador metas irá apresentar menor percentual da inclusão, já que está em apenas um dos programas em questão.

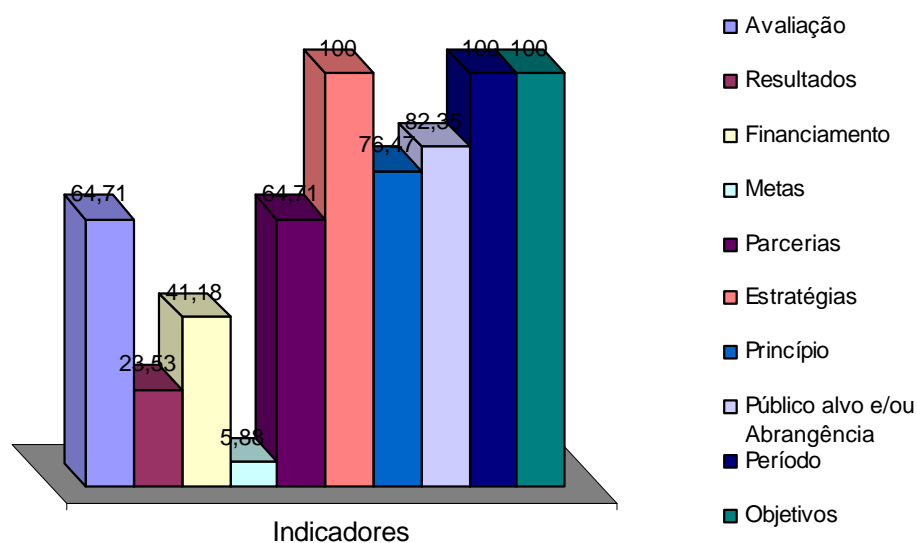


Gráfico 1 – Percentuais dos indicadores encontrados nos programas

Na análise da tendência dos programas, em termos de proposição de suas ações, toma-se o ano de 2004 como referência, devido ao fato de este ser o último ano da avaliação de programas, bem como o de maior quantidade de intervenções que iniciam neste período. A partir dessa análise, constata-se que os programas têm como foco principal as atividades econômicas de mercado, o que

pode ser constatado em cinco deles, de um total de sete, com início de execução para este ano. Essas intervenções geram estratégias que, mormente, se delineiam sobre o apoio nas áreas produtivas, mediante assistência técnica, cursos de capacitação técnica e organizacional e fomento produtivo. Os outros dois programas propõem prover bases para ações de desenvolvimento territorial, por meio de análise econômica e ambiental, em que um é de abrangência estadual e outro, municipal. Todavia, em nível municipal, também se levam em consideração os setores básicos de saúde, educação e saneamento, tendo como instrumento principal a participação do público-alvo nas ações interventoras.

É interessante observar que o processo participativo e decisório do público-alvo está presente, em maior ou menor intensidade, como fundamentação em todos os programas de intervenção deste período. Essa constatação leva à inferência de que esses programas necessitariam apresentar parcerias com as organizações sociais locais onde eles fossem implementados, como forma de incentivar e fortalecer a participação das pessoas. Apesar disso, somente dois programas, de um total de sete, apresentam o componente de parcerias; sendo o de fortalecimento da agricultura familiar no Estado do Pará, que, apesar disso, evidencia apenas as parcerias com o Governo Federal, por meio do PRONAF, com as prefeituras, as câmaras municipais, os agentes de produção e os agentes financeiros, e o de análise econômica e ambiental no Estado, para provimento de bases técnicas e tecnológicas para planejamento de ações de desenvolvimento, o qual visa este tipo de parceria, por meio de entidades representativas do setor produtivo e da sociedade civil.

4.1.1. Análise dos programas em relação aos índices de composição das intervenções encontrados

Com vistas em complementar esta análise, o **Gráfico 2** apresenta a porcentagem dos programas no conjunto dos índices de composição das intervenções. Conforme se pode observar, os programas atingiram os valores de

seis índices. Considerando que o índice médio é de 13,35, grande parte dos programas está acima da média do índice de composição das intervenções, com destaque para os índices 14 e 16, que apresentam o maior número de programas, com 29,41% e 23,53% do total das intervenções, respectivamente. Isso significa que a maioria dos programas apresenta estrutura adequada à intervenção.

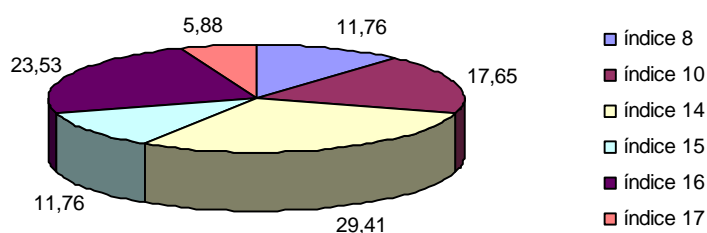


Gráfico 2 – Percentuais dos programas em cada índice

Com relação aos programas que estão abaixo da média, de pontuação 8 e 10, eles representam 11,76% e 17,65%, o que, juntos, corresponde a 29,41% do total dessa análise, ou seja, cinco programas. Cabe notar que é no ano de 2004 que se encontram quatro programas, dos cinco que estão abaixo da média. Portanto, a expectativa de que a passagem dos anos poderia induzir maior rigor dessas intervenções não ocorre.

Pelo contrário, ao se observarem os índices de composição das intervenções, conforme a **Tabela 9**, pode-se inferir que, de maneira geral, os programas estão perdendo rigor, em termos dos seus componentes estruturais, o que pode ser constatado pelos valores decrescentes do menor índice, a cada ano, e dos quatro programas no ano de 2004, de um total de cinco, que estão abaixo da média.

Como exemplo, observa-se que, entre os anos de 1997 a 2001, o índice dos programas cai de 17 para 14 pontos. Em 2003, o menor índice passa a ser 10 e, em 2004, dois programas, de um total de sete com início de execução neste

ano, apresentam o menor índice da análise, de pontuação 8. Logo, ao tomar a análise a partir de 1997 a 2004, percebe-se que, se por um lado a quantidade de programas apresentados para fins de financiamento tende a aumentar anualmente, por outro, sua composição em termos estruturais decresce, o que revela, em termos de estruturação dos programas, que o rigor na elaboração da proposta tem diminuído.

Tabela 9 – Indicadores e índices da estrutura dos programas

Indicadores da estrutura das intervenções/Qd° de programas analisados em cada ano		Princípios	Objetivos	Metas	Público-alvo e, ou, abrangência	Período de execução	Estratégias	Parceria (s)	Resultados Esperados	Avaliação	Financiamento	Índice (X)
Ano	Programas (n)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1996	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	14
1997	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*	17
1998	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	*	15
1999	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	*	15
2000	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	14
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	14
2001	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	-	14
2003	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	14
	1	✓	✓	-	-	✓	✓	-	-	-	✓	10
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	16
2004	1	-	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	-	-	10
	2	-	✓	-	-	✓	✓	-	-	✓	-	08
	1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	16
	2	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	16
	1	-	✓	-	✓	✓	✓	-	-	✓	-	10
TOTAL	17	13	17	01	14	17	17	11	04	11	07✓/03*	$\bar{X} = 13,35$

* Intervenção que só apresenta o agente financiador.

Partindo-se do **Gráfico 2**, podem-se ainda destacar as tipologias dos programas nos seis índices de composição das intervenções encontrados nesta análise. Com relação às intervenções que obtiveram o menor índice de composição das intervenções, ou seja, de valor 8, elas totalizam 11,76% dos programas. Todas essas intervenções são dos tipos de capacitação e organização e dirigidas à agropecuária, tendo como período de execução o ano de 2004 e, como instituição proponente, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA; a seguir, no índice de composição das intervenções, de valor 10, têm-se 17,65% dos programas, destacando-se o plano de ações técnicas para a agropecuária, de 2003, da Secretaria Estadual de Agricultura – SAGRI; o programa de capacitação e organização para a agropecuária, de 2004, da ADA; e o plano de ação municipal, de 2004, proposto pelo Museu Paraense Emílio Goeldi – MPEG.

No índice de composição das intervenções, de valor 14, tem-se o maior percentual de programas encontrados, ou seja, 29,41% do total, representado pelo programa técnico-científico de caráter ambiental, de 1996, da Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA; os programas de 2000, sendo eles, a intervenção técnico-científica na agropecuária, da Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio ambiente – SECTAM, e o plano de atividades da SAGRI. Ainda com este mesmo índice podem-se destacar o programa técnico-científico de caráter ambiental, de 2001, do MPEG, e o técnico-científico voltado à agropecuária, de 2003, da UFRA.

Em relação ao índice de composição das intervenções, de valor 15, ele enquadra 11,76% dos programas pesquisados, que representa o programa de 1998, de caráter técnico e técnico-científico e que focaliza ações na agropecuária, do Programa Pobreza e Meio ambiente na Amazônia – POEMA; e ainda o de 1999, do MPEG, que representa uma intervenção técnico-científica, de caráter ambiental.

Em 23,53% dos programas, o índice de composição das intervenções é igual a 16. Destes, há outro programa de planejamento municipal do MPEG, que iniciou em 2003; e, os da ADA, de caráter técnico-científico e voltados para questões ambientais e os da EMATER e da Secretaria Estadual de Agricultura - SAGRI, ambos técnicos e dirigidos à agropecuária, de 2004. O maior índice de

composição das intervenções encontrado para programas, apresenta 5,88%, do total dos programas analisados, qual seja, a intervenção de educação rural da SEDUC.

A partir desta análise, pode-se inferir que são as intervenções voltadas à agropecuária que têm como instrumental os aspectos promocionais de capacitação, organização e fomento, que constituem os programas de menor rigor estrutural. Paralelamente, quando as intervenções voltadas ao desenvolvimento agropecuário são de caráter técnico-científico, elas se mantêm com um índice de composição das intervenções um pouco acima da média, o que corresponde ao valor 14.

Se, por um lado, as intervenções técnico-científicas dirigidas à agropecuária estão um pouco acima da média do índice de composição das intervenções, por outro, são as intervenções de caráter técnico-científico, que focam diretamente nas questões ambientais, que vão apresentar maior rigor estrutural, o que pode ser constatado pelo índice de composição das intervenções que apresentam valores de 15 e 16. Vale ressaltar que são estes programas que apresentaram, na análise, maior quantidade de parceiros e financiadores, ressaltando-se as parcerias e o financiamento de instituições internacionais.

Enquanto os programas técnico-científicos voltados para questões ambientais apresentam maior quantidade de parceiros e financiadores, são os de intervenção técnica na agropecuária que apresentam maior variedade de público-alvo. Estes programas se mantêm acima da média do índice de composição das intervenções, desde que apresentem as parcerias, entretanto, se não apresentam estes componentes, passam a apresentar índice de composição das intervenções abaixo da média.

Quanto às intervenções que visam ao ordenamento municipal, focando diretamente questões como o provimento das necessidades básicas e atividades de conservação ambiental e econômico-produtivas da agropecuária, elas se mantêm acima da média. Entretanto, cabe notar para estas, que o seu índice de composição das intervenções terá um dos maiores valores, caso apresentem parcerias e agente financeiro, caso contrário, esse índice ficará abaixo da média.

Desta análise, ressalta-se que, apesar de o indicador de parcerias não ser obrigatório para todas as intervenções, pode-se inferir que, geralmente, os

programas que constituem o indicador de parcerias são os melhores estruturados para a intervenção, independente de sua proposição de desenvolvimento. Isso decorre porque a existência de parcerias em uma proposta de intervenção aumenta a divisão de tarefas e, conseqüentemente, responsabilidades por parte das instituições envolvidas nas suas diversas fases, deste o momento do seu planejamento até a implementação e execução dos programas e projetos.

Outro fato que pode estar elevando o rigor estrutural das intervenções pode estar relacionado com a existência de agentes financeiros internacionais. Essas intervenções, mormente, são mais bem controladas por seus financiadores, principalmente quando estes são americanos ou europeus, dado que a prática de avaliação já está instalada como práxis por essas instituições financeiras. Portanto, há maior cobrança sobre os planejadores, por meio de critérios e metodologias específicas que demonstram como conceber e estruturar efetivamente programas e projetos para fins de financiamento.

4.2. Avaliação dos projetos pelos seus componentes

Na interpretação dos projetos, a **Tabela 10** mostra que há cento e cinco intervenções distribuídas nos anos de 1996 a 2005. Ao analisá-las, constata-se que apenas vinte e nove destacam o componente de avaliação, apesar de sua importância enquanto ferramenta de controle das etapas das intervenções, sendo que nos anos de 1996, 2000 e 2005, nenhum projeto o apresentou. Outro componente que necessariamente deveria compor a estrutura dos projetos, mas que, no entanto, é pouco referenciado, é o de resultados esperados, o qual possui relação direta com o de avaliação. Conforme a **Tabela 10**, pode-se constatar que este componente vai estar presente em apenas trinta e cinco intervenções.

Entre estes, apenas nove possuem, concomitantemente, a definição de resultados esperados e avaliação, conseqüentemente, são eles que estão mais bem estruturados para as fases de monitoramento e controle durante as etapas de implementação e desenvolvimento dos projetos. Cabe ressaltar que cinco desses

projetos também não possuem o componente de metas, conseqüentemente, não quantificam seus objetivos. Por exemplo, esta é a estrutura de dois projetos, de um total de três, com início de execução no ano de 2001 e apresentam o maior índice de composição das intervenções deste período, de valor 18, sendo eles o projeto da UFRA, que estuda alternativas de uso e manejo de capoeira para agricultores do nordeste paraense, e o do MPEG, que visa à socialização do saber científico, por meio da capacitação de professores e multiplicadores, bem como o fomento de materiais pedagógico-didáticos.

Com esta mesma estrutura, tem-se ainda, no ano de 2004, o projeto do MPEG, que visa à recuperação de vegetação ciliar e o estudo de formas de uso sustentável desse tipo de vegetação pelas comunidades ribeirinhas localizadas no nordeste paraense, além de outro dessa mesma instituição, que trata de um estudo sobre os recursos pesqueiros na Floresta Nacional de Caxiuanã e que visa, ao final, incentivar a gestão e o manejo comunitário desses recursos, por meio da organização das populações locais que dependem de sua sobrevivência.

Vale sublinhar que este projeto, em específico, também não evidencia o componente de princípios, razão pela qual não tem fundamentação, além dos componentes de parcerias e o valor do financiamento necessário à consecução do projeto. Conseqüentemente, apresenta índice de composição das intervenções de valor 13, estando, portanto, abaixo da média encontrada para projetos, conforme pode ser constatado na última coluna da **Tabela 10**.

Em contrapartida, dos cento e cinco projetos pesquisados, cento e quatro apresentam o indicador período de execução, o que indica a existência de um projeto que não possui data para ser implementado e desenvolvido. Este é o projeto do MPEG, que pretende caracterizar os resíduos sólidos em Alter do Chão, Mesorregião do Baixo Amazonas, por meio de oficinas de planejamento, a fim de, posteriormente, implementar atividades de gestão e reciclagem desses resíduos.

Esta intervenção, apesar de não apresentar data para sua implementação e desenvolvimento, já possui como agente financiador a Mineração Rio do Norte – MRN. Ao analisar este projeto, pode-se inferir a existência de intervenções que são encomendadas a instituições de pesquisa por empresas que necessitam oferecer

contrapartida à sociedade local, como é o caso de empresas de exploração de recursos naturais, a exemplo da MRN. Assim, o agente financiador desse tipo de intervenção, além de ser o responsável pela contrapartida financeira, também pode ser visto como seu proponente de fato, e à instituição de pesquisa cabe estruturar a proposta de intervenção, sem, no entanto, definir seu período de execução, que, necessariamente, fica a critério do próprio agente financeiro.

Partindo-se desta análise, pode-se ainda inferir que projetos que são encomendados ressentem de rigor estrutural, o que pode ser constatado neste projeto, dada a ausência de outros componentes, como o de princípios, o que evidencia, conseqüentemente, a falta de sua fundamentação, além dos componentes de metas, parcerias e avaliação, fazendo com que ele alcance um índice de composição das intervenções de valor 9, estando, portanto, abaixo da média encontrada para projetos. Cabe ressaltar que este projeto tem como alvo uma região localizada na Amazônia Central, onde foi observada a menor quantidade de propostas de implementação de programas e projetos. Entretanto, dentre as instituições federais, à exceção da UFPA, onde foram analisados apenas seus projetos de educação que são dirigidos a essa área, é o MPEG que apresenta o maior percentual de projetos voltados para a Macrorregião da Amazônia Central, com 20,69% de seus projetos, o que pode ser observado na **Tabela 3**, deste trabalho.

Enquanto alguns projetos destacam apenas o agente financiador, outros ressaltam apenas o valor necessário para sua implementação e desenvolvimento. Este é o caso, por exemplo, do de 2002, cujo índice de composição das intervenções é igual a 17 e que visa à recuperação de áreas desmatadas na Mesorregião do Baixo Amazonas, apresentando custo total, entre os anos de 2002 a 2004, de R\$ 742.191,53. Apesar de destacar o valor necessário para implementação e consecução deste projeto, ele não destaca, entretanto, o seu agente financeiro e o componente de metas, não quantificando, portanto, seus objetivos. Note-se que este projeto também tem como instituição proponente o MPEG e é dirigido à A.C.

Paralelamente, todos os cento e cinco projetos pesquisados apresentam o indicador de objetivos, de acordo com a **Tabela 10**. Entretanto, apenas cinquenta e seis intervenções quantificam seus objetivos, por meio da presença do indicador de

metas. Como exemplos, destaca-se o projeto com início de execução para 1997 e que apresenta a melhor composição em termos de estrutura organizacional antes de 2002, alcançando 18 pontos. Este projeto é da UFRA e propõe desenvolver técnicas biotecnológicas para conservação, propagação e utilização de espécies vegetais amazônicas. Contudo, faz-se necessário notar que, por não apresentar o público-alvo e, ou, abrangência da intervenção, ele passa a focar diretamente a inovação, sem, contudo, evidenciar os potenciais adotantes e como eles podem, pela inovação, beneficiar-se dela ao utilizá-la.

Voltado também para a área de pesquisa biotecnológica e tendo como instituição proponente a UFRA, pode-se destacar o projeto de 1996, com índice de composição das intervenções igual a 18 e que visa à multiplicação *in vitro* de essências florestais, como, por exemplo, a andiroba, a muirapuama, o pau-rosa, a sacaca e a copaíba. Contrariamente ao projeto anterior, o público-alvo destes são pesquisadores de instituições públicas e privadas e produtores envolvidos com as culturas em questão. Apesar disso, este projeto não apresenta o componente de avaliação, portanto, não evidencia como será o controle e o monitoramento da intervenção, em relação ao alcance de seus objetivos.

Ainda em 2001, outro projeto de biotecnologia da UFRA apresenta esta mesma estrutura organizacional. Esta intervenção visa à conservação de germoplasma de plantas medicinais e aromáticas, por meio de conservação *in vitro*, conservação em campos experimentais e conservação em áreas de produtores – hortofarmas.

Dessa análise, pode-se sublinhar que são os projetos com instrumental biotecnológico da UFRA que, de 1996 a 2001, se constituem como uma das intervenções de maior rigor estrutural, apresentado índice de composição das intervenções igual a 18. Cabe também notar, conforme a **Tabela 3**, que todos eles têm abrangência estadual, embora esta represente apenas 4% dos projetos dessa instituição, porque a maior parte deles dirige-se à A.P.A., que apresenta 84% do total dos projetos da UFRA.

Nos anos de 2002 e 2003, pode-se constatar a presença do maior índice de composição das intervenções, de valor 20, encontrado em três projetos. Destes, dois

têm início de execução em 2002; o primeiro constitui uma intervenção técnico-científica e proposta pelo MPEG, que visa contribuir para o usufruto sustentável dos recursos naturais das sociedades costeiras amazônicas, por meio de estudos de interações entre fatores abióticos e socioeconômicos dos ecossistemas costeiros; e o segundo, da UFRA, representa um estudo das condições de higiene e sanidade animal ao longo da cadeia produtiva do leite, as quais podem interferir na qualidade, em termos de produção e beneficiamento. Ainda em 2003, um projeto da UFRA também terá pontuação 20 e delinea-se sob os propósitos de desenvolvimento local, a partir de intervenções técnico-científicas na área de produção de plantas medicinais e aromáticas da Amazônia, bem como na implementação de Sistemas Agroflorestais – SAFs.

Em contrapartida, também é no ano de 2003 que estão constituídos três projetos que possuem o menor índice de composição das intervenções encontrado para esta análise, de valor 6, porque apresentam apenas os componentes de período de execução, objetivos e metas. Estes projetos, ao darem ênfase ao que pretendem alcançar com a intervenção, bem como ao quantificarem os objetivos que intencionam, acabam por não apresentar rigor em relação aos demais componentes, notando-se a falta de sua fundamentação, alvo e, ou, local de intervenção e os componentes necessários ao monitoramento e controle do projeto. Note-se que todos estes projetos são da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA e têm caráter técnico-científico; um deles se refere a uma intervenção que visa estudar a relação entre o uso da terra e a conservação nos recursos hídricos e dois à pesquisa de melhoramento genético de arroz. A inferência sobre esses projetos é que eles são financiados com recursos da própria instituição, portanto, não apresentam os demais indicadores, já que não há uma exigência quanto ao planejamento dessas intervenções por parte de agentes financeiros.

Tabela 10 – Indicadores e índices da estrutura dos projetos

Indicadores da estrutura das intervenções/Qd ^e de projetos analisados em cada ano		Princípios	Objetivos	Metas	Público-alvo e, ou, abrangência	Período de execução	Estratégias	Parceria (s)	Resultados Esperados	Avaliação	Financiamento	Índice (X)
Ano	Projetos (n)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1996	1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	18
1997	1	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
1998	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	16
	1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	*	17
1999	1	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	-	✓	✓	14
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	14
2000	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	14
	1	-	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	*	09
	2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	16
2001	2	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
	1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	18
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	-	✓	*	13
	1	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	-	12
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	*	13
	1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	*	17
	1	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	-	✓	14
2002	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	*	15
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	14
	2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	20
	2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	18
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	#	17
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	14
	1	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	*	15
	1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	14
	1	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	-	12
	1	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	*	11
	1	-	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	-	*	11
2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	16	

* Intervenção que só apresenta o agente financiador; # Intervenção que só apresenta o valor do financiamento.

Continuação da Tabela 10 – Indicadores e índices da estrutura dos projetos

Indicadores da estrutura das intervenções/Qd° de projetos analisados em cada ano		Princípios	Objetivos	Metas	Público-alvo e, ou, abrangência	Período de execução	Estratégias	Parceria (s)	Resultados Esperados	Avaliação	Financiamento	Índice (X)
Ano	Projetos (n)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002	2	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	✓	-	✓	14
	1	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	-	✓	14
	1	✓	✓	-	-	✓	✓	-	-	-	✓	10
	2	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	16
	1	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	-	12
	1	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	10
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	*	13
2003	1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	20
	1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	14
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	-	12
	2	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	*	11
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	*	13
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	✓	12
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	*	11
	1	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	✓	14
	2	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	-	12
	3	-	✓	✓	-	✓	-	-	-	-	-	06
	1	-	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	08
	1	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	-	10
	2004	1	-	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	*
1		✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	*	13
1		✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
2		✓	✓	-	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	14
9		✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	16
1		-	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	✓	*	13
1		-	✓	✓	-	✓	-	✓	-	-	-	08
1		✓	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	-	-	12
3	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	-	12	

* Intervenção que só apresenta o agente financiador.

Continuação da Tabela 10 – Indicadores e índices da estrutura dos projetos

Indicadores da estrutura das intervenções/Qd° de projetos analisados em cada ano		Princípios	Objetivos	Metas	Público-alvo e, ou, abrangência	Período de execução	Estratégias	Parceria (s)	Resultados Esperados	Avaliação	Financiamento	Índice (X)
Ano	Projetos (n)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004	1	-	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	-	-	10
	1	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	10
	1	-	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	-	*	13
	3	-	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	08
	1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	12
	3	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	-	10
	2	-	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	-	08
	1	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	*	15
	3	✓	✓	-	-	✓	✓	-	-	✓	✓	12
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	-	-	12
	2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	18
	2	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	14
2005	1	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	*	11
	1	-	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	-	08
	1	-	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	*	09
	1	-	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	08
	1	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	14
-	1	-	✓	-	✓	-	✓	-	✓	-	*	09
TOTAL	105	77	105	56	89	104	74	64	35	29	48✓/22*/01#	$\bar{X} = 13,19$

* Intervenção que só apresenta o agente financiador; # Intervenção que só apresenta o valor do financiamento.

Apesar da constatação de que é no ano de 2003 que se encontram os projetos com menor índice de composição das intervenções desta análise, de valor 6, é no ano de 2004 que está a maior quantidade de projetos abaixo da média, com índice que variam, do índice, ou seja, dos cinquenta e três projetos que estão abaixo da média, com índices que variam, conforme a **Tabela 10**, de 6 a 13, vinte e quatro tiveram início de execução no ano de 2004, o que, em conjunto, corresponde a cerca de 60% dos projetos que iniciaram neste período.

Dentre eles, podem-se destacar seis projetos que possuem o menor índice de composição das intervenções no período de 2004, de valor 8. Estes projetos variam em termos de sua estrutura, entretanto, pode-se constatar que todos eles não apresentam os componentes de princípios, resultados esperados, avaliação e financiamento. Vale ressaltar que os projetos em questão têm caráter de intervenção técnico-científico.

Como exemplo, pode-se destacar o projeto da EMBRAPA, da área de fitopatologia e voltado para a cultura do maracujá, que, fora os componentes anteriormente destacados, também não define as estratégias de ação e o público-alvo e, ou, a abrangência de sua intervenção. Apesar disso, apresenta como parceiros a EMATER, a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – ESALQ e a organização de produtores rurais do município de Igarapé-Açu. Conseqüentemente, a partir de suas parcerias firmadas, pode-se inferir sobre um dos alvos de sua ação.

Pode-se também ressaltar o projeto que visa ao desenvolvimento, à validação e à transferência de tecnologias para agricultores familiares do nordeste paraense, cuja instituição proponente é a EMBRAPA. Este projeto também apresenta índice de composição das intervenções igual a 8, porque, além dos já citados, não apresenta o componente de estratégias de ação e parcerias. Dada a necessidade dos componentes ausentes, sublinha-se, contudo, a necessidade da constituição das parcerias em intervenções que têm o caráter de validação e transferência tecnológica. Em relação à abrangência dos projetos da EMBRAPA, 76,92% deles se destinam à Macrorregião do A.P.A., o que pode ser observado na **Tabela 3**.

Neste mesmo ano, ainda pode-se observar a existência de nove projetos com índice de composição das intervenções de valor 16, os quais se destacam por apresentar a mesma estrutura, sendo os componentes ausentes àqueles que têm relação com o de objetivos, ou seja, os componentes de metas e resultados esperados. Os nove projetos em questão pertencem à ADA e são de capacitação, organização e fomento, além de apresentar caráter técnico-científico. Assim, pode-se verificar que são os projetos da ADA que têm maior padronização em termos de sua estrutura organizacional, já que, de quatorze projetos desta instituição, nove apresentam os mesmos componentes, o que corresponde a quase 65% do total dos projetos da ADA. Com relação à abrangência dos projetos dessa instituição, grande parte deles é estadual, representando 83,33% do total de seus projetos e foram implementados no ano de 2004. Os demais projetos da ADA, ou seja, 16,67%, são propostos para a Macrorregião do A.P.A, o que pode ser observado na **Tabela 3**, deste trabalho.

A seguir, em 2005, apenas um projeto, de um total de cinco, com início de execução neste período, apresenta índice de composição das intervenções que não está abaixo da média, sendo ele de valor 14. Este projeto do MPEG versa sobre recuperação e conservação ambiental e seu alvo são comunidades ribeirinhas que vivem no Aurá. Cabe destacar que apenas este projeto, neste ano, apresenta fundamentação, dada pelo componente de princípios, sendo, entretanto os componentes ausentes os de metas, parcerias e avaliação. Dos demais, com início de execução neste ano, dois têm caráter técnico-científico, voltados à geração, validação e transferência de tecnologia para a agropecuária, e dois que focam questões ambientais, sendo um de educação ambiental e outro de intervenção técnico-científica. Convém destacar que as intervenções ambientais pertencem ao MPEG, enquanto as de caráter agropecuário provêm da EMBRAPA e variam na sua composição, entre o índice de composição das intervenções de valor 8 ao índice 11.

Complementando esta análise, o **Gráfico 3** apresenta a frequência de ocorrência dos componentes da estrutura organizacional dos projetos. Conforme este gráfico, identifica-se que apenas o componente de objetivos está presente em 100% dos projetos analisados, seguido do indicador de período de execução, em

99,05% do total. Em contrapartida, os indicadores de avaliação e resultados esperados são os de menor constituição nos projetos, visto que estão em 27,62% e 33,33% do total das intervenções.

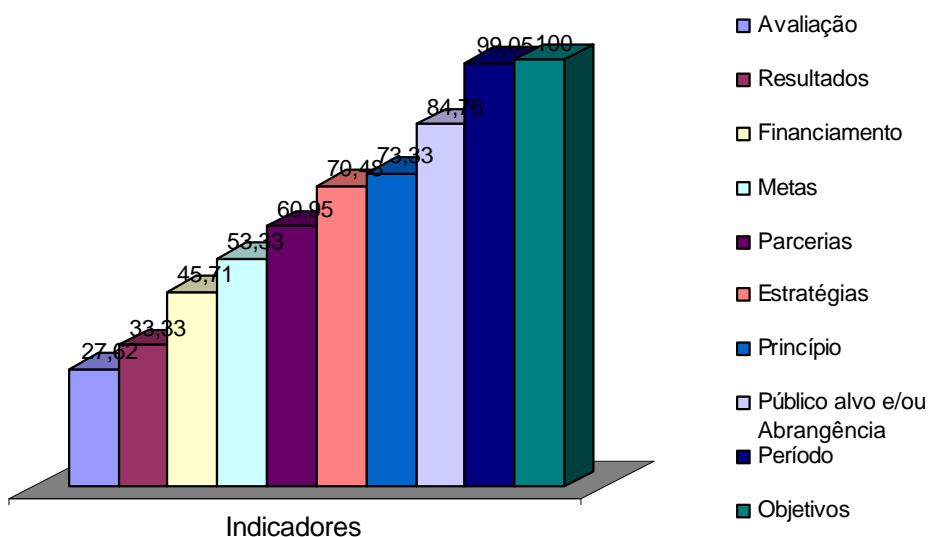


Gráfico 3 – Percentuais dos indicadores encontrados nos projetos

Tendo em vista que o ano de 2004 apresenta o maior número de intervenções da análise, ou seja, quarenta e um projetos, o que representa cerca de 40% do total dos projetos pesquisados, convém que se faça uma síntese dessas intervenções, em relação às suas proposições. Grande parte desses projetos, ou seja, dezenove, apresentam proposições de desenvolvimento do tipo técnico-científico, voltados a atividades econômico-produtivas; a seguir, oito referem-se a ações de capacitação, organização e fomento, com vistas à inserção competitiva de mercado e, também, oito intervenções apresentam proposições de desenvolvimento do tipo técnico-científico, voltados a ações ambientais. Outros quatro projetos pretendem apoiar e fomentar instituições, bem como outras intervenções de desenvolvimento. A menor quantidade de projetos refere-se a intervenções de caráter econômico e ambiental, concomitantemente, e voltadas à área de educação, na qual pode ser constatado, em cada um destes, um projeto.

Ao analisar o ano de 2004, pode-se perceber que as proposições de desenvolvimento, em termos de projetos estão voltadas, em maior quantidade, para as atividades econômico-produtivas, que podem ser tanto intervenções técnico-científicas quanto de capacitação, organização e fomento. Cabe notar que as proposições técnico-científicas estão mais presentes nos projetos da UFRA, sendo que 84% deles são dirigidos ao A.P.A., e nos projetos da EMBRAPA, que também apresentam a maior parte deles dirigidos ao A.P.A., com 76,92% de seus projetos. Quanto às proposições de capacitação, organização e fomento, elas são mais constantes nos projetos da ADA, que apresentam 83,33% de seus projetos de abrangência estadual. A seguir, podem-se constatar as intervenções dirigidas a questões ambientais, em que grande parte destas têm como instituição proponente o MPEG, que apresenta grande parte de suas intervenções, ou seja, 75,86% dirigidas ao A.P.A. As intervenções que estão em menor quantidade são as de educação, como as da UFPA e da UEPA, e as que se referem, concomitantemente, ao meio ambiente e à geração de renda, como os projetos do POEMA que tem 50% de suas ações dirigidas ao A.P.A. e 50% para a A.C. com relação ao POEMA em específico e seus projetos de desenvolvimento, cabe notar que a maior parte de suas ações propõe o usufruto sustentável da biodiversidade e a geração de renda para as populações que dependem desses recursos, por meio de mudanças no padrão técnico e tecnológico, capacitação, organização e gestão, e criando oportunidades para que o seu público-alvo possa participar dos processos de implementação, desenvolvimento e controle das intervenções. Essa perspectiva de intervenção, voltada a ações ambientais, tem sido alternativa a maioria dos programas e projetos, que, apesar de proporem a conservação ambiental, a geração de renda e a melhoria da qualidade de vida das populações, na verdade estão apenas preocupadas com o levantamento, monitoramento, controle e preservação da biodiversidade amazônica, sem, contudo, criar alternativas de usufruto sustentável da biodiversidade e interagir com o seu público-alvo.

4.2.1. Análise dos projetos em relação aos índices de composição das intervenções encontrados

Com vistas em complementar a análise da estrutura das intervenções, o **Gráfico 4** apresenta o percentual dos projetos, no conjunto dos índices de composição das intervenções. Conforme se pode observar, os projetos atingiram os valores de treze índices. Considerando que o índice médio é de 13,19, percebe-se que metade deles está abaixo do índice de composição das intervenções, com destaque para o índice 12, que enquadrou 15,24% do total dos projetos. Isso significa que cerca de 50% dos projetos não está com estrutura adequada à intervenção. Quanto ao maior índice de composição das intervenções encontrado para os projetos, de valor 20, ele corresponde a apenas 2,86% das intervenções.

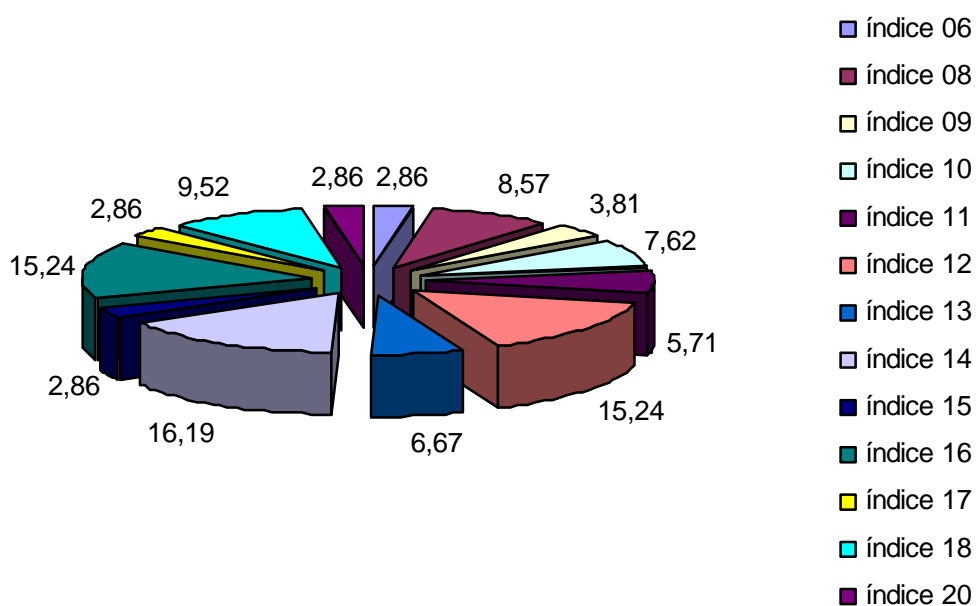


Gráfico 4 – Percentuais dos projetos em cada índice

A partir dos índices de composição das intervenções, pode-se ainda observar a evolução da estrutura dos projetos nos anos de 1996 a 2005, conforme a última coluna da **Tabela 10**. Assim, pode-se perceber que, entre os anos de 1996 a 2001, o maior valor encontrado para o índice de composição das intervenções é igual a 18, sendo que apenas quatro projetos estão abaixo da média. Em 2002, está a

maior quantidade possível de pontos para as intervenções de projetos, ou seja, 20 pontos, sendo que dois projetos apresentam este valor; entretanto, neste mesmo ano, passa para sete o total de projetos que se encontram abaixo do valor médio.

Posteriormente, no ano de 2003, somente um projeto será pontuado em 20, ao passo que treze, neste mesmo ano, se encontram abaixo da média do índice de composição das intervenções, com destaque para o menor valor encontrado nesta análise, de valor 6, onde podem ser constatados três projetos. Entretanto, é no ano de 2004 que se encontra o maior número de projetos abaixo do índice de composição das intervenções, num total de vinte e quatro.

Em 2005, último ano de análise, à exceção de um projeto, todos os demais apresentam índice de composição das intervenções abaixo do valor médio. Cabe destacar que nenhum projeto alcançou índice 20, nos anos de 2004 e 2005. Portanto, a expectativa de que a passagem dos anos poderia induzir maior rigor dessas intervenções não ocorre.

Ao contrário, pode-se perceber que, a cada ano, a quantidade de projetos enquadrados nos índice de composição das intervenções que estão abaixo do valor médio tende a aumentar, ao passo que os maiores valores encontrados tende a diminuir, de um ano para outro. Assim, similarmente aos programas, enquanto as intervenções apresentadas para fins de financiamento tendem a aumentar a cada ano, seu rigor tem diminuído, em termos estruturais.

Paralelamente, se são nos projetos estruturados que se encontra o maior valor possível para o índice de composição das intervenções, de valor 20, em relação aos programas que obtiveram um máximo de 17, também é na análise de projetos que se constata o menor valor, sendo 6, enquanto os programas obtiveram um mínimo de 8, de acordo com as **Tabelas 1 e 2**.

Partindo-se do **Gráfico 4**, podem-se ainda destacar as proposições de desenvolvimento dos projetos, ou seja, suas tipologias de intervenção, existentes nos treze índices de composição das intervenções encontrados nesta análise. Quanto ao menor índice de composição das intervenções constatado na avaliação dos projetos, de valor 6, ele representa 2,86% dos projetos analisados e é constituído por intervenções de caráter técnico-científico e voltados à agropecuária, implementados

em 2003. Note-se que todos eles têm como instituição proponente a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, que, conforme a **Tabela 3**, tem a maior parte de seus projetos destinada ao A.P.A.

Com índice de composição 8 têm-se 8,57% do total dos projetos, que são técnico-científicos voltados à agropecuária, de início de execução nos anos de 2003, 2004 e 2005 e tendo como instituição proponente a EMBRAPA e o MPEG, e ainda um projeto de educação ambiental, de 2005, do MPEG. A seguir, no índice de composição das intervenções, de valor 9, que apresenta 3,81% do total dessas intervenções, tem-se um projeto de 2000, técnico-científico voltado ao meio ambiente, do MPEG; em 2004, um técnico-científico voltado à agropecuária, da EMBRAPA; e em 2005, um do MPEG, técnico-científico voltado a ações no meio ambiente. Vale ressaltar que o projeto sem período de execução é do tipo técnico-científico ambiental e também apresenta valor 9, tendo como proponente o MPEG.

Destaca-se que 7,62% dos projetos obtiveram índice de valor 10, sendo seis deles do tipo técnico-científico voltado à agropecuária, nos anos de 2002, 2003 e 2004, e tendo como instituição proponente a EMBRAPA. Nos demais, um é de caráter técnico-científico, voltado à produção de animais silvestres, com início de execução em 2002, e um é técnico-científico de caráter ambiental, de 2004, pertencente à UFRA e ao MPEG, respectivamente. Quanto ao índice de composição das intervenções igual a 11, ele somatiza 5,71% do total dos projetos, destacando-se que grande parte destes é do tipo técnico-científico agropecuário, ressaltando-se o projeto de educação, de 2003, da UEPA. Assim, têm-se dois de 2002; um do MPEG e um da EMBRAPA, e ainda, desta mesma instituição, dois de 2003 e um de 2005.

No índice de composição das intervenções, de valor 12, está enquadrado maior número de projetos que se encontram abaixo do valor médio, representando 15,24% do total. Note-se que grande parte deles tem início de execução no ano de 2004 e correspondem a quatro projetos técnico-científicos dirigidos à agropecuária, da EMBRAPA; três de capacitação e organização, da ADA; e dois do MPEG, um de pesquisa básica ambiental e um técnico-científico ambiental. Têm-se ainda, nos anos de 2001, 2002 e 2003, os projetos técnico-científicos voltados à agropecuária,

da EMBRAPA, e um técnico-científico voltado para a área de pesca, de 2003, da UFRA.

Quanto ao índice de valor 13, ele compõe 6,67% das intervenções em análise; um técnico-científico voltado à agropecuária, da UFRA, e os projetos técnicos e técnico-científicos de 2001 e 2002, da CEPLAC. Destacam-se, ainda, um projeto de pesquisa básica ambiental, de 2001, e três projetos técnico-científicos voltados à área da pesca e ambiental, de 2004, todos pertencentes ao MPEG.

O maior número de projetos está contido no índice de composição das intervenções de valor 14, que representa 16,19% do total. São projetos técnico-científicos voltados à agropecuária, de 1999, 2000, 2002 e 2004, da UFRA; além do projeto de 2002, da EMBRAPA, e do de 2003, do MPEG. Têm-se, ainda, os de capacitação e organização, de 2004, da ADA; e os do Museu do tipo técnico-científico ambiental, de 2002, 2004 e 2005. Com este mesmo índice, ressaltam-se ainda, em 1999 e 2003, os projetos do POEMA, técnicos e de organização e capacitação na agropecuária, e os projetos técnico-científicos de pesca, carcinocultura e do setor madeireiro, todos da UFRA.

Note-se que, enquanto no índice 14 está a maior quantidade de projetos, no índice 15, têm-se apenas 2,86% do total, que representa os projetos técnico-científicos de 2002 e 2004, dirigidos a questões ambientais e da agropecuária, respectivamente, e pertencentes à EMBRAPA, além do de educação, da Universidade Federal do Pará – UFPA, de 2002. No índice de composição das intervenções, de valor 16, estão 15,24% dos projetos, dentre eles, os nove da ADA, sendo oito intervenções de capacitação, organização e fomento, e um técnico-científico ambiental, todos com período de execução em 2004.

Pode-se também destacar o projeto de 1998, de capacitação, organização e gestão ambiental, da SECTAM, e os da UFRA, de 2000 e 2002, que se referem aos tipos técnico-científicos e dirigidos aos setores agropecuário e extrativista. Em relação ao índice 17, similar ao índice 14, ele detém apenas 2,86% das intervenções, ressaltando-se os projetos técnico-científicos voltados à agropecuária de 1998 e 2001, da UFRA, e o projeto técnico-científico ambiental, de 2002, do MPEG.

No índice de composição das intervenções igual a 18, têm-se 9,52% do total de projetos, sendo que grande parte deles refere-se a intervenções técnico-científicas e de pesquisa básica voltadas à agropecuária e tendo como instituição proponente a UFRA, com destaque para os anos de 1996, 1997, 2001, 2002 e 2004. Cabe ressaltar que a única pesquisa de caráter técnico-científico ambiental da UFRA, de 2004, está enquadrada neste índice, além dos projetos de educação, de 2001 e 2004, do MPEG. A maior pontuação encontrada para a análise de projetos, de valor 20, enquadram apenas 2,86% dos projetos, sendo dois técnico-científicos, do ano de 2002 e 2003, da UFRA, e um técnico-científico ambiental, de 2002, do MPEG.

Desta análise, pode-se inferir que as intervenções de capacitação e organização voltadas para questões ambientais apresentam índice de composição das intervenções de valor 16, estando, portanto, acima da média, o que pode ser observado nos projetos da ADA e da SECTAM. Entretanto, as intervenções de capacitação e organização voltadas apenas para a agropecuária apresentam índice abaixo da média, o que pode ser constatado também nos projetos da ADA. Por outro lado, quando às intervenções de capacitação e organização, também são técnicas, elas se apresentam acima da média do índice de composição das intervenções, o que pode ser averiguado, por exemplo, nos projetos do POEMA. Entretanto, as intervenções ao mesmo tempo técnicas e técnico-científicas dirigidas à agropecuária estão abaixo da média, como pode ser observado nos projetos da CEPLAC.

Vale ressaltar que os projetos na área de pesca, da criação de animais silvestres, do extrativismo e do setor madeireiro ainda são poucos e apresentam índice de composição das intervenções em torno de 14. Paralelamente, os de pesquisa básica, que também estão em menor quantidade, apresentam índice de composição das intervenções próximo ao valor 18, o que pode ser constatado nos projetos da UFRA.

As intervenções na área da educação vão apresentar, de maneira geral, índice de composição das intervenções acima da média, desde que apresentem seus parceiros e agente financeiro, o que pode ser constatado nas intervenções do MPEG, da UFPA e da UEPA, que têm este caráter. Quanto aos tipos de intervenção que

estão em maior número, sendo elas técnico-científicas e podendo ser dirigidas tanto a ações ambientais quanto à agropecuária, ressalta-se que são as ações que se constituem pelo caráter ambiental que apresentam, de maneira geral, um dos maiores índices de composição das intervenções, em torno de 16, enquanto as intervenções técnico-científicas voltadas à agropecuária e que se constituem como o maior número de proposições de desenvolvimento apresentadas pelos projetos podem, ou não, estar adequadamente estruturadas, o que dependerá da sua instituição proponente, das parcerias firmadas e dos financiadores. Desta análise, destaca-se que, ao fazer um paralelo entre as intervenções que focam suas ações no meio ambiente e as que focam suas ações no setor agropecuário, independentemente dos instrumentos de ação, percebe-se que são as de caráter ambiental que estão mais bem estruturadas.

De maneira geral, conforme analisado nos programas de intervenção, também para os projetos o rigor aumenta à medida que parcerias são constituídas e quando há a existência de agentes financeiros internacionais. No caso específico da grande quantidade de projetos de índice de composição das intervenções abaixo da média, pode-se inferir sua ocorrência em projetos que são encomendados por instituições privadas e em projetos que são planejados, implementados e executados com recursos da própria instituição de origem.

Por fim, ao fazer uma análise conjunta deste e do capítulo anterior, pode-se constatar que grande parte dos programas e projetos não está orientada adequadamente para a resolução dos problemas e das necessidades que apontam para fins de intervenção. Isso pode ser observado na maioria das intervenções de necessidade de desenvolvimento social, que, entretanto, não interagem com o seu público-alvo e não fomentam a participação deste. Além disso, pode-se constatar que, muitas vezes, essas intervenções também não estão adequadamente operacionalizadas em termos de sua estrutura organizacional, o que se pode observar, principalmente, na estrutura dos projetos de intervenção, com destaque para aqueles de proposições técnico-científicas dirigidas à agropecuária, que apresentaram um dos menores índices de composição das intervenções.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, este estudo revela que as atuais políticas de desenvolvimento estão constituídas por um conteúdo fortemente marcado pela necessidade de desenvolvimento social, o que, até meados da década de noventa, não ocorria. Assim, é que geralmente, podem-se averiguar termos atribuídos às intervenções 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.

Entretanto, apesar de essa necessidade ser premente em todas as políticas analisadas, elas nem sempre estão orientadas por princípios participativos, já que somente 50% das políticas estudadas que se orientam pelas pressuposições de Liberdades Substantivas, como forma de criar intervenções mais efetivas no que diz respeito a criar capacidades e oportunidades para que o público-alvo de suas ações, possam se constituir como sujeitos pró-ativos no provimento da necessidade de desenvolvimento social.

As outras políticas caracterizam-se como Libertaristas e Utilitaristas. Para a primeira, a necessidade de desenvolvimento social recai em uma orientação centrada no provimento dos direitos básicos, sendo eles, saúde, educação e fomento produtivo para os povos indígenas e quilombolas do Estado do Pará. Esta orientação não pressupõe a participação do público-alvo nos processos da intervenção, porque

sua prioridade maior é estabelecer os direitos básicos para seu público-alvo e também para assisti-los na resolução de seus problemas, sendo conforme a própria política explícita a “porta-voz” de seus direitos. Portanto, ela não capacita este público para que ele mesmo possa se constituir enquanto sujeito pró-ativo do processo de alcance de seu próprio desenvolvimento social.

Em relação à política de orientação Utilitarista, que também apresenta a necessidade de desenvolvimento social, sua ênfase recai, totalmente, na importância da inovação com a qual ela deseja intervir. Especificamente, a inovação dessa política se traduz em atividades educativas e sua importância no estabelecimento da conservação ambiental. Entretanto, ela não evidencia nenhum estímulo à participação do público-alvo, já que centra todas as suas estratégias nas características da inovação e na importância de sua implementação e desenvolvimento.

Desta avaliação pode-se destacar que, para uma mesma necessidade, há formas diferentes de orientar as intervenções, problematizá-las e mesmo gerar práticas de intervenção ou proposições de desenvolvimento. Especificamente, das orientações dessas três políticas pode-se inferir, os vários significados que a própria noção de cidadania assume nas intervenções de proposições de desenvolvimento rural. Esta 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, conseqüentemente, intervenções mais efetivas em relação às demandas necessárias ao alcance da necessidade de desenvolvimento social.

Em relação ainda à orientação das intervenções, note-se que, na operacionalização das políticas em programas, enquanto nas políticas apenas 25% do total estão orientadas pelos princípios Utilitaristas, em contraposição, grande parte dos programas tem essa orientação, representando cerca de 65% do total, o que indica que a maioria dos programas tem ênfase de suas ações na inovação com o qual desejam intervir e não no seu público-alvo. Em contraposição, enquanto 50% políticas estão orientadas pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas,

apenas 29,4% dos programas têm essa orientação. Quanto às políticas Libertaristas, enquanto elas representam 25% do total das políticas, nos programas elas estão em menor número, representando 5,88%. Assim, pode-se perceber que, enquanto os princípios de Geração de Liberdades Substantivas e de orientação Libertaristas diminuem na operacionalização dos programas, a orientação Utilitária aumenta, de forma expressiva.

A partir da análise da abrangência dos programas, pode-se constatar, que certamente as ações estruturadas em programas no Arco do Povoamento Adensado são mais de caráter técnico e técnico-científico, enquanto que as intervenções na Amazônia Central mostram-se mais de caráter promocional, por meio da capacitação dos produtores; assistencial, pela preocupação com as vertentes de saúde, educação e infra-estrutura; e de apoio às formas de organização, como, por exemplo, cooperativas, sindicatos e associações. Em relação ao caráter assistencial pode-se inferir que, ele decorre das dificuldades de acesso a essa região, o que concorre para que ela tenha maiores necessidades de setores básicos. Os tipos de intervenção promocionais e voltados para o apoio à organização advêm das próprias características da região, onde, devido às dificuldades de acesso, de escoamento dos produtos e ao mesmo tempo, devido ao número expressivo de produtores familiares, delineia-se uma das regiões de maior dinamismo organizacional, econômico e político dos agricultores familiares do Estado do Pará, com ênfase na região da Transamazônica.

Quanto à análise da necessidade dos programas, pode-se ressaltar que, apesar do desenvolvimento social não constar na totalidade dos programas, como pode ser observado nas políticas, ela ainda é uma das principais necessidades apontadas por esse tipo de intervenção, o que pode ser observado em quase 65% dos programas. Entretanto, menos da metade desses programas que se caracteriza por essa necessidade, ou seja, 29,4%, orienta-se pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas. Quanto às outras necessidades que demandam intervenções, elas se referem à potencialização das atividades econômico-produtivas e à necessidade de planejamento, de monitoramento e de conservação da fauna e da flora.

Quanto aos problemas apontados pelos programas, pode-se ressaltar, por exemplo, que o uso insustentável da biodiversidade e de sua conseqüente degradação pode ser tanto um problema apontado pelas intervenções que estabelecem a necessidade de desenvolvimento social, quanto por aquelas que apontam a necessidade de planejamento, monitoramento e conservação da fauna e da flora. Desta análise pode-se inferir que um mesmo problema pode ser instrumentalizado de formas diferentes, o que dependerá da necessidade apontada e, conseqüentemente, da proposição de desenvolvimento apresentada como forma de concretizar tal necessidade.

Na avaliação da orientação dos projetos, ressalta-se que cerca de 88% destes apresentam orientação Utilitária da intervenção. Note-se, que esta orientação para as políticas correspondia a apenas 25% do total, ou seja, na operacionalização da política em projeto, esta orientação aumenta cerca de 250%. Estes projetos, em grande parte se concentram no A.P.A. e representam 33,30% do total das intervenções, com destaque para as Mesorregiões Nordeste do Pará e Metropolitana de Belém.

Sobre a análise da abrangência desses projetos, pode-se perceber que, se por um lado, a Mesorregião do Nordeste do Pará dispõe da maior quantidade de intervenções, por outro, apenas pequena parcela de projetos estão dirigidos à Mesorregião do Marajó, que, juntamente com o Nordeste do Pará, constitui uma das regiões mais atrasadas do “Arco do Povoamento Adensado”. Isso pode ser atribuído à sua maior distância em relação à Mesorregião Metropolitana de Belém, onde se localizam os centros das instituições de intervenção.

Similarmente às intervenções de orientação Utilitárias, grande parte das intervenções orientadas pelos princípios de Geração de Liberdades Substantivas também estão nesta Macrorregião, representando, contudo, apenas 6,70% de um total de 10,50% dos projetos orientados por este princípio. Cabe ressaltar que, na avaliação de políticas, esta orientação correspondia a 50% do total da análise, portanto, na tradução das políticas em projetos, há um decréscimo dessa orientação da ordem de 477,55%. Dessa análise pode-se inferir que a pressuposição de

Liberdades Substantivas nas políticas de desenvolvimento não está sendo adequadamente traduzida em projetos e, portanto, não operacionalizada.

Enquanto cerca de 41% dos projetos estão destinados ao A.P.A., apenas 6,65% dos projetos focalizam suas intervenções especificamente para a Macrorregião da “Amazônia Central”, apesar de ser a Macrorregião com maiores necessidades de intervenção, como, por exemplo, às carências de infra-estrutura para comercialização dos produtos agropecuários e tecnologias adaptadas às condições peculiares, como dos ecossistemas varzeiros. Dentre os projetos destinados a essa região, grande parte é de caráter utilitário, contrariamente a análise dos programas, que são mais de proposição de Liberdades Substantivas.

Ao analisar, concomitantemente, a abrangência dos programas e dos projetos, percebe-se que há uma concentração de intervenções em torno da capital, onde se localizam as instituições de intervenção. Isso pode ser devido ao fato de que a atenção dada a regiões mais afastadas do meio rural é mais onerosa, do ponto de vista do deslocamento e ainda da falta de infra-estrutura física, social e de comunicações, o que gera no Arco do Povoamento Adensado aglomeração de ações, especialmente nas Mesorregiões Metropolitana de Belém e Nordeste Paraense, enquanto na Amazônia Central há carência dessas ações.

Da análise da necessidade, ressalta-se que cerca de 77% dos projetos, assumem como necessidade de intervenção o desenvolvimento social. Entretanto, conforme anteriormente destacado, apenas 10,50% pressupõem a participação de seu público-alvo no processo de provimento dessa necessidade. Dentre as outras necessidades, têm-se a conservação ambiental, com apenas 0,95% dos projetos, e a necessidade de potencialização das atividades econômico-produtivas, com 21,91% do total de projetos. Especificamente quanto à forma de evidenciar o problema da intervenção, sublinha-se que ele muda, consideravelmente, em relação a uma mesma necessidade apontada. Assim, pode-se destacar a necessidade de desenvolvimento social que evidencia sete formas de problematizá-la. Dentre estas formas, ressalta-se que grande parte dos projetos assume como problema para a intervenção a degradação do meio ambiente e a perda de biodiversidade, correspondendo a 40,96% dos projetos.

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

Em contrapartida, apenas três projetos, ou seja, 2,86%, relacionam o problema do meio ambiente com a perda da qualidade de vida, sendo que nenhum deles é voltado à agropecuária. Podem ainda ser evidenciados projetos que, na problematização de suas ações, dão ênfase somente aos problemas sociais, representando 4,76%. Dentre estes, pode-se averiguar um projeto voltado ao meio ambiente, que, no entanto, não faz menção aos problemas ambientais.

Nesta análise, constata-se ainda que algumas intervenções da área de educação se constituem por orientações utilitaristas, porque a educação passa a ter utilidade para esclarecer a população. Ao mesmo tempo, ela também pode ser orientada pelos pressupostos de Geração de Liberdades Substantivas, porque a ênfase não é no provimento das necessidades básicas, mas na conscientização e na participação do público-alvo por meio do processo educativo, visto como a proposição de desenvolvimento para solução do problema de carência de recursos humanos. Quanto aos projetos orientados pelos princípios Libertaristas, eles são de saneamento e problematizam a intervenção pela degradação ambiental.

A partir da análise dos componentes que estruturam as intervenções, evidencia-se que, embora as idéias de desenvolvimento tenham se alterado e, conseqüentemente, as formas de se intervir, no que tange o planejamento de programas e projetos, a concretização das intervenções, em termos estruturais, ainda deixa muito a desejar. Esse estudo, em específico, revela que a falta de indicadores adequadamente definidos, nas intervenções, compromete a identificação destes em relação ao alcance de seus objetivos, porque esses indicadores, em conjunto,

mostram o próprio conteúdo das intervenções e, ao mesmo tempo, permitem inferir sobre as conseqüências das intervenções como estratégia de desenvolvimento ou de mudança social. Essas dificuldades de planejamento acabam por refletir na gestão e no monitoramento de ações deficientes, sendo traduzido na própria dificuldade que o governo enfrenta no controle, na articulação e na continuidade das ações estruturadas para fins de desenvolvimento.

Dessa análise ressalta-se que, na estrutura dos programas apenas 5,88% do total quantificam seus objetivos, apresentando o componente de metas. Um outro componente pouco referenciado nesta análise é o de resultados esperados, encontrado em apenas 23,53% do total. Quanto a este em específico, sua ausência compromete a etapa de avaliação de resultados e impactos das intervenções, porque não há elementos suficientes para averiguar a efetividade de tais programas.

Esta análise também ressalta que o indicador de parcerias não é obrigatório em todas as intervenções, porque ele pode ou não ser necessário para a consecução da pesquisa, já que é um critério que depende mais da natureza do problema que origina a intervenção. Entretanto, cabe notar que, no caso específico de intervenções de caráter de assistência técnica e extensão rural, há necessidade da constituição desse componente devido seus propósitos de desenvolvimento. Enquanto o componente de parcerias é circunstancial à intervenção, há outros componentes que se apresentam necessários, como é o caso da identificação dos princípios. No caso dos programas, ele está contido em 76,47% das intervenções, o que revela que há programas sem fundamentação para a intervenção.

Relacionando esses componentes com as proposições de desenvolvimento dos programas, pode-se perceber que, são as intervenções de capacitação e organização social que apresentaram o menor índice de composição das intervenções, de valores 8 e 10, estando, portanto, abaixo do valor médio do índice encontrado para programas, o qual representa 13,35. Cabe enfatizar que essas ações não evidenciam seu público-alvo e, ou, a abrangência; dessa forma, não há como formular qualquer intervenção de capacitação que venha, efetivamente, instrumentalizar os produtores rurais para sua inserção em um mercado competitivo. Sem esse componente, essas ações passam a ser entendidas como programas que

podem ser implementados para qualquer produtor, independente de ser grande, médio ou pequeno, ou ainda ser agricultor, pecuarista, piscicultor, fruticultor, dentre outros, o que acaba por comprometer a efetividade da intervenção, porque não há um alvo para a ação.

Alguns programas ainda se estendem em temática, mas acabam por perder em rigor estrutural da intervenção. Vale ressaltar que, na análise de orientação, estes programas têm proposições de Geração de Liberdades Substantivas, contudo, a falta de uma estrutura bem planejada pode comprometer a sua efetividade em relação ao alcance de seus objetivos. Quanto ao programa melhor estruturado dessa análise, ele é de educação e orientado pelos princípios Libertaristas.

Na análise de tendência dos programas em termos de proposição de suas ações, toma-se o ano de 2004 para a análise. Desse estudo pode-se verificar que os programas têm como foco principal as atividades econômicas de mercado, sendo que estas intervenções geram estratégias que, mormente, se delineiam sobre o apoio nas áreas produtivas, por meio de assistência técnica, cursos de capacitação, intervenção técnica e organizacional e fomento produtivo. Alguns programas ainda estão preocupados em prover bases para ações de desenvolvimento territorial, por meio de análise econômica e ambiental.

Este estudo de tendência também aponta que, o processo participativo e decisório do público-alvo está presente, em maior ou menor intensidade na fundamentação de todos os programas de intervenção de 2004, entretanto, conforme observado na análise da orientação, grande parte deles não faz a correspondência do que propõem em termos de operacionalização, no que diz respeito aos seus objetivos, metas e estratégias. Outro ponto é que, esta constatação na fundamentação, leva à inferência de que estes programas necessitariam apresentar parcerias com as organizações sociais locais onde eles fossem implementados, como forma de incentivar e fortalecer a participação das pessoas. Apesar disso, essas parcerias nem sempre são constituídas.

Considerando que o índice médio é 13,35, grande parte dos programas está acima da média do índice de composição das intervenções, ou seja, isso significa dizer que a maioria dos programas apresenta estrutura adequada para intervenção.

Entretanto, cabe notar que, a cada ano os programas têm perdido seu rigor em termos de estruturação, fato que pode ser constatado porque é no ano de 2004 que se encontram a maior quantidade dos programas abaixo da média. Portanto, a expectativa de que a passagem dos anos poderia induzir maior rigor dessas intervenções não ocorre. Tomando-se a análise a partir do ano de 1997 até o ano de 2004, pode-se perceber que, se por um lado a quantidade de programas apresentados para fins de financiamento tende a aumentar anualmente, por outro, sua composição em termos estruturais decresce, o que revela que, em termos de estruturação dos programas, o rigor na elaboração da proposta tem diminuído.

A partir desta análise pode-se inferir que são as intervenções voltadas à agropecuária, cujo instrumental referem-se aos aspectos promocionais de capacitação, organização e fomento, que se constituem nos programas de menor rigor estrutural. Paralelamente, quando as intervenções voltadas ao desenvolvimento agropecuário são de caráter técnico-científico, elas se mantêm com um índice de composição das intervenções um pouco acima da média, o que corresponde ao valor 14.

Se, por um lado, as intervenções técnico-científicas dirigidas à agropecuária se constituem um pouco acima da média do índice de composição das intervenções, por outro, são as intervenções de caráter técnico-científico, que focam diretamente sobre questões ambientais que vão apresentar um maior rigor estrutural, o que pode ser constatado pelo índice de composição das intervenções que apresentam, os valores 15 e 16. Vale ressaltar que são estes programas que apresentaram na análise maior quantidade de parceiros e financiadores, ressaltando-se as parcerias e o financiamento de instituições internacionais.

Enquanto os programas técnico-científicos voltados para questões ambientais apresentam maior quantidade de parceiros e financiadores, são os programas de intervenção técnica na agropecuária que apresentam maior variedade de público-alvo. Estes programas se mantêm acima da média do índice de composição das intervenções, desde que apresentem as parcerias, entretanto, se não apresentam estes componentes, eles passam a apresentar índice de composição das intervenções abaixo da média.

Pode-se ainda sublinhar que, as intervenções de caráter técnico-científico voltadas a questões ambientais, apresentam vários parceiros e agentes financeiros, apresentando índice de composição das intervenções acima da média. Esta mesma característica pode ser constada para intervenções que visam ao ordenamento municipal, focando diretamente questões como o provimento das necessidades básicas e atividades de conservação ambiental e econômico-produtivas da agropecuária. Entretanto, cabe notar, para estas, que o seu índice de composição das intervenções terá um dos maiores valores, desde que elas apresentem essas parcerias e o agente financeiro, caso contrário, o índice de composição das intervenções fica abaixo da média.

Esta análise leva a duas inferências, primeiramente que, os agentes financeiros internacionais, cobram dos planejadores um maior rigor estrutural das intervenções e utilizam mais efetivamente a prática da avaliação como forma de controle desse planejamento e da averiguação da correspondência de seus fundamentos com os seus objetivos. Portanto, intervenções de financiamento internacional apresentam maior rigor estrutural. Outro ponto que se coloca é que, a constituição de parcerias aumenta as responsabilidades coletivas, portanto, há uma melhor estruturação das intervenções que apresentam este indicador.

Quanto aos projetos analisados, apenas 27,62% destacam o componente de avaliação, apesar de sua importância enquanto ferramenta de controle das etapas das intervenções. Um outro componente que necessariamente deveria compor a estrutura dos projetos, mas que, no entanto, é pouco referenciado, é o de resultados esperados, o qual possui relação direta com o de avaliação, mas está presente em apenas 33,33% dos projetos.

Desta análise, pode-se sublinhar que são os projetos com instrumental biotecnológico, que entre o ano de 1996 até 2001, se constituem como uma das intervenções de maior rigor estrutural, dado seu índice de composição das intervenções igual a 18. Entretanto, são nos anos de 2002 e 2003 que se podem averiguar a presença do maior índice de composição das intervenções, de valor 20, encontrado em três projetos.

Em contrapartida, também é no ano de 2003 que estão constituídos três projetos que possuem o menor índice de composição das intervenções encontrado para esta análise, de valor 6, porque apresentam apenas os componentes de período de execução, objetivos e metas. Apesar da constatação que é no ano de 2003 que se encontram os projetos com menor índice de composição das intervenções desta análise, de valor 6, entretanto, é no ano de 2004 que está o maior quantidade de projetos abaixo da média do índice.

Na análise de tendência dos projetos em termos de proposições de suas ações, percebe-se que grande parte deles versa sobre ações técnico-científicas voltadas a atividades econômico-produtivas; seguidos daqueles que se referem a ações de capacitação, organização e fomento, com vistas à inserção competitiva de mercado; as intervenções técnico-científicas de caráter ambiental vêm em seguida; a menor quantidade de ações são de caráter econômico e ambiental e atividades de educação.

Assim, pode-se perceber, a partir deste ano, que as ações em termos de projetos estão voltadas, em maior quantidade, para as atividades econômico-produtivas, podendo ser tanto intervenções técnico-científicas quanto de capacitação, organização e fomento, sendo que, num segundo momento, podem-se averiguar as intervenções de caráter ambiental. Entretanto, as intervenções de educação e as que se referem, concomitantemente, ao meio ambiente e à geração de renda estão em menor quantidade.

Na análise dessas proposições de desenvolvimento em termos de sua estrutura organizacional, destaca-se o índice de composição das intervenções, que para os projetos atingiram os valores de treze índices. Considerando que o índice médio é 13,19, percebe-se que metade dos projetos está abaixo do índice de composição das intervenções, o que significa que cerca de 50% dos projetos não está com estrutura adequada para intervenção.

Ao mesmo tempo, enquanto a cada ano a quantidade de projetos apresentados para fins de financiamento tende a aumentar, em contrapartida, seu rigor em termos estruturais tem diminuído. Porque a cada ano, a quantidade de projetos enquadrados nos índice de composição das intervenções que estão abaixo

do valor médio tende a aumentar, ao passo que os maiores valores encontrados tende a diminuir, de um ano para o outro. Vale ressaltar que esta análise é similar à dos programas.

Desta análise pode-se inferir que as intervenções de capacitação e organização voltadas para questões ambientais apresentam índice de composição das intervenções de valor 16, estando, portanto, acima da média. Entretanto, as intervenções de capacitação e organização voltadas apenas a agropecuária apresentam índice abaixo da média. Por outro lado, quando às intervenções de capacitação e organização, são também técnicas, elas se apresentam acima da média do índice de composição das intervenções, enquanto as intervenções ao mesmo tempo técnicas e técnico-científicas estão abaixo da média.

Vale ressaltar que os projetos na área de pesca, da criação de animais silvestres, do extrativismo e do setor madeireiro ainda são poucos e apresentam índice de composição das intervenções em torno de 14. Em contrapartida, os projetos de pesquisa básica, que também são poucos, apresentam índice de composição das intervenções próximo ao valor 18.

As intervenções na área da educação vão apresentar, de maneira geral, índice de composição das intervenções acima da média, o que pode ser constatado nas intervenções do MPEG, da UFPA e da UEPA que apresentam este caráter. Quanto aos tipos de intervenção que estão em maior quantidade, elas são técnico-científicas e podem ser dirigidas tanto a ações ambientais quanto a agropecuária, ressaltando-se que são as ações, que se constituem pelo caráter ambiental, que apresentam, de maneira geral, um dos maiores índices de composição das intervenções, em torno de 16. Com relação às intervenções técnico-científicas voltadas à agropecuária, elas podem ou não estar adequadamente estruturadas, o que dependerá da instituição proponente, das parcerias firmadas e dos financiadores. De maneira geral, ao se fazer um paralelo entre as intervenções que focam suas ações no meio ambiente e também aquelas que focam suas ações no setor agropecuário, independentemente dos instrumentos de ação ou proposições de desenvolvimento, percebe-se que são as de caráter ambiental que estão melhor estruturadas.

Ainda, deve-se destacar que, conforme analisado nos programas de intervenção, também nos projetos o rigor aumenta conforme o estabelecimento de parcerias e a existência de agentes financeiros internacionais. No caso específico da grande quantidade de projetos de índice de composição das intervenções abaixo da média, pode-se inferir sua ocorrência em projetos que são encomendados e nos que são delineados, implementados e executados com recursos da sua própria instituição de origem.

Neste trabalho, cabe fazer uma ressalva. Embora os projetos dirigidos, exclusivamente, a ações ambientais estejam melhor estruturados, eles certamente são os que menos interagem com o seu público-alvo. Portanto, apesar de, normalmente, ressaltarem em sua fundamentação termos como conservação ambiental e melhor qualidade de vida, evidenciando, muitas vezes, a necessidade de desenvolvimento social, percebe-se que seu delineamento estratégico está mais preocupado em difundir apenas as utilidades necessárias à preservação ambiental, empregando ações como levantamentos, monitoramentos, atividades educativas, dentre outros. Portanto, a necessidade de desenvolvimento social não apresenta correspondência com o seu delineamento para a ação, porque não evidencia a participação de seu público-alvo e nem estabelece ganhos concretos para essa participação.

Desta análise, ressalta-se que, apesar de a maioria das intervenções destacar a necessidade de desenvolvimento social como forma de justificarem suas ações, pode-se dizer, contudo, que essa necessidade está sendo mais utilizada como forma de obter financiamento, porque são poucas as intervenções que estão orientadas e estruturadas, adequadamente, para o provimento dessa necessidade.

Portanto, pode-se inferir que as atuais idéias de desenvolvimento ainda estão por ser implementadas efetivamente, no âmbito do planejamento, pela maior parte das intervenções. Outro problema é que, quanto aquelas que evidenciam essas idéias, pode-se notar que, muitas não estão adequadamente apresentadas em termos de sua estrutura organizacional, razão pela qual não estão operacionalizadas para a intervenção, porque ressentem de indicadores bem definidos.

De maneira geral, a falta de rigor no âmbito da concepção e da estrutura das intervenções pode estar relacionada com o aumento dos financiamentos e, conseqüentemente, com a perda de controle por parte dos agentes financeiros, que podem não ter uma estrutura, em termos de quantidade de material humano e mesmo qualificação desse material, para executar a tarefa de avaliação de grande quantidade e diversidade de intervenções que estão sendo apresentadas e financiadas nos últimos anos. Outro ponto pode estar relacionado com a própria chamada do edital e com a metodologia apresentada por ele para os programas e projetos, além da própria falta de qualificação dos atuais planejadores de intervenção para execução dessa tarefa.

Especificamente quanto ao atual cenário do desenvolvimento rural no Estado do Pará, podem-se notar a crescente abertura de editais, nos últimos anos, dessa natureza e, conseqüentemente, um aumento de financiamentos de programas e projetos no Estado, dada a sua importância estratégica no contexto da Amazônia, sendo, portanto, foco político de intervenções de desenvolvimento. Além disso, pode-se notar a grande pressão por parte de grupos de interesse que compõem este cenário. Entretanto, ao constatar que grande parte dos problemas tem persistido na região mesmo após a intervenção, este trabalho demonstra que uma das causas pode residir na estrutura dos programas e projetos de desenvolvimento. Portanto, os resultados apontam a necessidade de maior acuidade no planejamento e a necessidade de mudança no que concerne as atuais concepções e estrutura das intervenções.

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 dessa pesquisa passa a constituir uma inovação precípua de estabelecimento entre os agentes financiadores das intervenções, portanto, uma das etapas de avaliação necessárias para a efetividade das intervenções e para o alcance das proposições de desenvolvimento rural.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÓN, Luis. **Ciência, educação superior e desenvolvimento na Amazônia.** pág. 291-306. In: FAULHABER, P. & TOLEDO, P. M. de. **Conhecimento e fronteira: história da ciência na Amazônia.** Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2001. 796 p.

BABBIE, Earl R. **The practice of social research.** Belmont/California: University of Hawaii, 1997. page 511.

BERK, Richard A. & ROSSI, Peter H. **Thinking about program evaluation.** California: Sage Publications, 2nd ed, 1998. page 09-34.

BERNSTEIN, Hene Nagel & FREEMAN, Howard E. **Academic and entrepreneurial research – the consequences of diversity in federal evaluation studies.** New York: Russell Sage Foundation, 1975. preface and page 01-31.

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, n^o 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.

- COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, 5ª edição, 1993. pág. 19-37.
- CORDRAY, David S. & FISCHER, Robert L. **Synthesizing evaluation findings**. page 198-231. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P. & NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. California: Jossey Bass, 1994.
- COSTA, Francisco de Assis. **Ciência, tecnologia e sociedade na Amazônia – questões para o desenvolvimento sustentável**. Belém: CEJUP, 1998. 168 p.
- COSTA, Francisco de Assis. **Formação agropecuária da Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável**. Belém: NAEA/UFPA, 2000. 355p.
- DENARDIN, A. A. **A importância do custo de oportunidade para a avaliação de empreendimentos baseados na criação de valor econômico (Economic Value Added - EVA)**. 2004. 19 p. Disponível do site: www.ufrgs.br. Acesso em: 16/02/2006.
- FORMOSO, C. T. et al. **As perdas na construção civil: conceitos, classificações e seu papel na melhoria do setor**. s/d. 11p. Disponível no site: www.indicadores.locaweb.com.br. Acesso em: 16/02/2006.
- GASQUES, José Garcia. **Gastos públicos na agricultura**. pág. 157-190. In: GASQUES, José Garcia & CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da. **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001.
- GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Produto Interno Bruto dos municípios do Estado do Pará 1999 a 2002**. Belém: Gerência de Pesquisa e análise Socioeconômicas, 2005. 13 p.
- HALL, Peter A. **The movement from keynesianism to monetarism: institutional analysis and British economic policy in the 1970s**. page 90-113. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen & LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics – historical, institutionalism in comparative analysis**. New York: Cambridge Studies in Comparative Politics, 1992.
- 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.

- LIMA, A. A. de A. et al. **Problemática da Amazônia**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1971. 408 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^a 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. Acesso em: 14/03/2006.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. **Fundamentos de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA/PNPE, 1982. 203 p.
- NAVARRO, Zander. **Desenvolvimento rural no Brasil**: Os limites do passado e os caminhos do futuro. São Paulo: Revista de Estados Avançados da Universidade de São Paulo – USP, edição n^o 23, vol. 16, Dezembro de 2001. pág. 16.
- 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.
- POEMA – Programa Pobreza e Meio Ambiente na Amazônia. **Alianças em defesa da vida**. Belém/PA: POEMA, s/d. (mimeo).
- POEMA – Programa Pobreza e Meio Ambiente na Amazônia. **Desenvolvimento e conservação da Amazônia brasileira**: inventário e análise de projetos. Belém/PA: POEMA, 1996. 247 p.
- PROASNE - Projeto Água Subterrânea no Nordeste do Brasil. **Projeto de intervenção e mobilização social na área piloto do município de Serrinha/RN**: resultados alcançados e lições aprendidas. s/d. Disponível no site: www.proasne.net/socialprogRN-Serrinhaport.html. Acesso em: 14/03/2006.
- RICO, Elizabeth Melo et al. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

- ROGERS, Everett M. **Diffusion of innovation**. New York: Library of Congress, 2nd ed., 1971. page 1-86.
- SALES, M. F. **O público e o privado na educação**. Brasília: Universidade de Brasília – UNB. Departamento de Sociologia, 1988. (mimeo).
- SANTOS, Robson. **Alguns conceitos para avaliar usabilidade**. 2003. Disponível em: webinsider.uol.com.br/vernoticia.php/id/1805. Acesso em: 20/03/2006.
- SCHEIRER, M. A. **Designing and using process evaluation appropriately**. page 389 – 416. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P. & NEWCOMER, Kathryn E. Handbook of practical program evaluation. California: Jossey Bass, 1994.
- SCHEJTMAN, Alexander. **La cuestión urbana en el desarrollo rural: elementos para una reformulación de las políticas**. pág. 17-49. In: CAMPANHOLA, Clayton & SILVA, José Graziano da. **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. São Paulo/Jaguaruína: EMBRAPA Meio ambiente, 2000.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. pág. 72-108.
- SIKKINK, Kathryn. **Ideas and institutions – developmentalism in Brazil and Argentina**. New York: Cornell University Press, 1991. page 01-28.
- SONNICHSEN, Richard C. **Evaluators as change agents**. page 534-548. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P. & NEWCOMER, Kathryn E. Handbook of practical program evaluation. California: Jossey Bass, 1994.
- VELOSO, A. L. **Sistemas de custos de produção – a gestão de custos fabril para a competitividade**. s/d. 12 p. Disponível no site: www.libdigi.unicamp.br. Acesso em: 14/03/2006.
- WEISS, Carol H. **Evaluation – methods for studying programs and policies**. New Jersey: Prentice Hall, 1998. 372 p.
- 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.