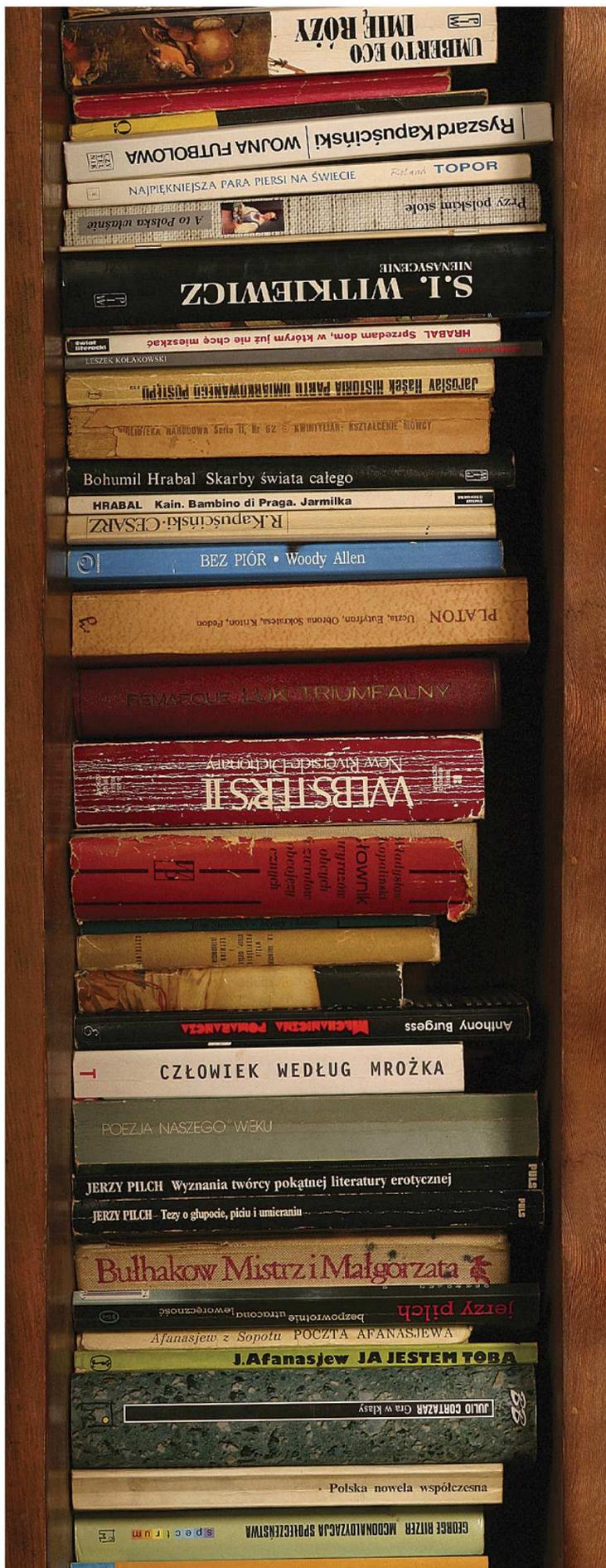


ISSN: 1980-0193

# PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS

Revista eletrônica de ciências  
sociais aplicadas.

V.2, N.1, 2007



## EDITORIAL

*Perspectivas Contemporâneas*  
**Faculdade Integrado**  
Campo Mourão – Paraná – Brasil  
Av. Irmãos Pereira, 670, Centro  
Fone: 55 44 3523 1982  
CEP: 87301-010

### **Editor Chefe**

Patrícia Regina Cenci Queiroz

### **Editor de Revisão e Correção**

Ana Paula Previante Widderski

### **Editor de Língua Estrangeira**

Aparecida da Penha dos Santos  
Fernanda Scheibel Bispo

### **Editor de normalização**

Vinicius Ortiz de Camargo

### **Membro do Conselho Editorial**

Luciana Aparecida Bastos

### **Editor de Layout**

Emanuelle Torino

### **Projeto Gráfico e Edição Final**

Emanuelle Torino  
Marcos Vinicius Meira  
Patrícia Regina Cenci Queiroz

### **Suporte Técnico**

José Leandro Xavier  
xavier@grupointegrado.br

## Perspectivas Contemporâneas

A revolução tecnológica levou muitos autores a considerá-la como um dos fatores primordiais de competição nas organizações devido às mudanças que gera, fazendo com que os profissionais das áreas estratégicas das organizações tenham que reavaliar constantemente conceitos e estratégias, pois novos ambientes demandam decisões que precisam ser tomadas cada vez mais rapidamente e sob condições de consideráveis incertezas. Diante desse cenário é um prazer fazer a abertura de uma revista científica eletrônica que trata da busca incessante de novas formas de estudos, que alcinham o objeto científico norteado pelas palavras dos autores que abordam as diversas faces que a área organizacional permite.

Nesse contexto salienta-se, também, que a sábia revolução tecnológica vem contribuindo para que informações cheguem rapidamente ao conhecimento de todos e, sob a referida ótica, a tecnologia da informação surgiu como uma fonte que além da agilidade contribui para que custos sejam diminuídos sem se subtrair a qualidade da informação. Assim, ressalta-se a importância da Revista Perspectiva Contemporânea para a comunidade científica, que é a de transmitir informações de cunho científico à comunidade organizacional e científica.

As diferentes abordagens que abarcam este número da revista permitem analisar qual a perspectiva que se tem da mão-de-obra futura, por meio do estudo que envolve algumas reflexões sobre Brasil e os possíveis impactos do declínio da fecundidade na estrutura etária que podem interferir não somente no mercado de trabalho, mas também afetando até mesmo a questão da migração.

O comprometimento no trabalho, assim como o profissionalismo e os perfis dos profissionais são delineados no decorrer dos artigos abordados no presente número, o que denota ser um exemplar rico, composto de diversas nuances do contexto organizacional, quer seja no âmbito da educação e/ou âmbito da organização de forma geral. Considerando que o Brasil possui uma força de trabalho relativamente jovem, leva alguns estudiosos a assegurarem que o fator comprometimento profissional interfere diretamente nas dimensões do comportamento organizacional, uma vez que, em se tratando de pessoas muito jovens, ainda possuem um futuro a desbravar, conseqüentemente arriscam-se mais e mudam mais de empregos, não tendo tempo para assimilar políticas e até mesmo simples procedimentos das empresas.

Inovar é preciso, pois como bem coloca Drucker na presente década, as grandes mudanças, sobretudo as decorrentes dos impactos sociais oriundos da revolução da informação, serão a prioridade absoluta do executivo nos próximos dez a quinze anos. Assim, tanto os gerentes quanto os demais executivos que compõem as empresas sempre serão submetidos a novos desafios. Daí a necessidade de cada vez contar com o meio científico na produção de novas formas de pensar e agir, para que tais impactos não gerem prejuízos para o mundo organizacional cada vez mais em mutação.

A abordagem multifacetada do presente número visa colaborar constantemente para que o tripé, aliado à tecnologia, seja sempre: a produção científica, a atuação das empresas e também do indivíduo, que é a razão para a existência dessas e que, também, é a mola propulsora que move as organizações e dessa forma jamais podem ser deixados em dimensões esquecidas, pois o que está em jogo atualmente não são mais somente as questões econômicas, mas principalmente as sociais, que podem trazer consigo grandes oportunidades, bem como ameaças de difícil combate.

**Aparecida da Penha dos Santos**

Editora e Tradutora da Perspectivas Contemporâneas

## USO DOS REFERENCIAIS DE AMARTYA SEN NA ANÁLISE DE INTERVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Cyntia Meireles de Oliveira<sup>(1)</sup>

Daniel Ferreira da Silva<sup>(2)</sup>

José Norberto Muniz<sup>(3)</sup>

Ana Louise de Carvalho Fiúza<sup>(4)</sup>

UFV – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa – MG

### RESUMO

No estudo das intervenções de desenvolvimento, Amartya Sen traz uma contribuição relevante, ao analisar que elas são construídas, de acordo com referenciais filosóficos e políticos, quais sejam ligados ao Utilitarismo, ao Libertarismo ou a Geração de Liberdades Substantivas. Segundo Sen, o Utilitarismo apresenta sua proposta de intervenção a partir da utilidade de ações e de regras propostas, sendo o foco principal a inovação; quanto ao Libertarismo, ele admite a igualdade formal de oportunidades, sendo que, para a sua concretização, há necessidade de se estabelecer o acesso dos cidadãos aos setores básicos de saúde, educação, infra-estrutura, saneamento, dentre outros; já a referência de Geração de Liberdades Substantivas evidencia que, para fins de intervenção, o espaço apropriado não seria essencialmente o das utilidades, nem tampouco o da provisão de bens primários, mas no sentido de gerar a capacidade e a oportunidade real para os indivíduos proverem seus objetivos após o término da intervenção. Assim, delimita-se uma análise para a tradução dos fundamentos das intervenções em termos operacionais, no que diz respeito, especificamente, aos objetivos, metas e estratégias. Foram estudadas cento e vinte e seis intervenções de desenvolvimento rural, dentre políticas, programas e projetos, com foco na melhoria das condições de vida das populações e na conservação dos recursos naturais, evidenciando o Estado do Pará como *locus* de estudo entre 1996-2005. Esta análise demonstra que, embora quase todas as intervenções tenham sido delineadas sob o pressuposto de desenvolvimento, a maior parte delas não apresenta referencial adequado para sua efetividade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Planejamento do Desenvolvimento; Referenciais Teóricos; Políticas de Desenvolvimento; Intervenções No Meio Rural; Desenvolvimento Rural.

### REFERENCES USE OF AMARTYA SEN IN THE RURAL DEVELOPMENT INTERVENTION

#### ABSTRACT

In the study of the development interventions, Amartya Sen brings a relevant contribution, when analyzing that they are built, in agreement with references linked to the Utilitarianism, to Formal Freedoms or, the Generation of Substantive Freedoms. According to Sen, the Utilitarianism presents as main focus, the innovation; as for Formal Freedoms, admits the formal equality of opportunities with the need to establish the access of the citizens to the basic sections of health, education, infrastructure, sanitation, among others; already the reference of Generation of Substantive Freedoms evidences that, for intervention ends, the appropriate space would be in the sense of generating, the capacity and the real opportunity for the individuals to provide their objectives after the end of the intervention. Like this, an analysis is delimited for the translation of the foundations of the interventions in operational terms, in what says respect, specifically, to the objectives, goals and strategies. There were studied one hundred and twenty-six interventions of rural development, among politics, programs and projects, with focus in the improvement of the conditions of life of the populations and in the conservation of the natural resources, evidencing the State of Pará as study *locus* among 1996-2005. This analysis demonstrates that, although almost all of the interventions have been delineated under the development presupposition, most of them don't present appropriate reference for its effectiveness.

**KEYWORDS:** Development Planning; Theoretical References; Development Politics; Interventions in the Rural Way; Rural Development.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a partir da década de 1980, as idéias<sup>(6)</sup> de desenvolvimento passam a evidenciar que, para o estabelecimento de políticas efetivas, haveria necessidade da participação de seu público-alvo nos processos de decisão, implementação e controle das intervenções<sup>(6)</sup>. Entretanto, somente a partir de meados da década de 90, essas idéias começam a ser estruturadas em políticas, programas e projetos<sup>(7)</sup>. Analisando o seu planejamento, pode-se averiguar, contudo, que, grande parte dessas intervenções apenas está incorporando essas idéias em sua fundamentação, não fazendo a sua tradução em termos operacionais; portanto, pode-se pressupor que, a não efetividade de muitas intervenções, em termos de implementação e impactos, pode advir desse planejamento inadequado.

Assim, 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*).

Partindo dessa necessidade, compreende-se que as 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) 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.” (WHOLEY et al, 1976, p. 24). 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.

Tomando como base essas referências, ressalta-se que, no estudo do planejamento de intervenções para o desenvolvimento rural, podem-se deduzir referenciais que fundamentam as políticas, os programas e os projetos, sendo que, estes se constituem em necessidades e problemas apontados pelas intervenções em termos operacionais. Para Sen (2000) estes referenciais constituem orientações ligadas ao Utilitarismo, ao Libertarismo ou, ainda, à Geração de Liberdades Substantivas. Segundo o autor, o Utilitarismo apresenta sua proposta de intervenção a partir da ênfase na utilidade de ações e de regras propostas, o que corrobora com a Teoria da Difusão de Inovações de Rogers (1971), em que o foco principal da intervenção é a implementação da inovação<sup>(8)</sup>, independentemente das peculiaridades de seu público-alvo.

Sen (2000) destaca que o Utilitarismo tem sido a teoria mais influente de desenvolvimento há cerca de um século, sendo vista como a base para a justiça social pela maioria das intervenções que tem propósitos de desenvolvimento. Nestes termos, as estratégias elaboradas não fogem a regra de transferência do instrumental, que é visto como elemento imprescindível de desenvolvimento. Assim, o ser inovador é moderno e quer se desenvolver, e, por conseguinte, adota a

inovação o mais rápido possível, sem questioná-la enquanto possibilidade e fim de melhoria de suas condições de vida e trabalho.

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

Quanto ao *welfarismo*, Sen (2000) ressalta que 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. Nesta perspectiva, ressalte-se que, na Teoria de Difusão de Inovação de Rogers (1971), é o processo de comunicação que teria o papel principal de estabelecer esse condicionamento mental e essas atitudes adaptativas do público-alvo com relação à inovação.

Nesses termos, segundo a teoria de Rogers (1971), a comunicação é destinada apenas a reduzir o grau de incerteza quanto à aquisição da inovação 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; assim, tradicionalismo passa a ser significado de subdesenvolvimento. Note-se ainda que, 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. Portanto, a comunicação é apenas instrumental e a intervenção tem caráter meramente utilitário.

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

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

Já em 1979, na obra intitulada *Igualdade do Que?* Sen questiona que determinados princípios morais podem ter falhas metodológicas, como pode ser notada na teoria Libertarista, segundo a qual o cerne das ações está voltado ao “puro problema de distribuição”. Em síntese, supõe-se que todos deveriam receber partes iguais de benefícios estabelecidos, encarando, por conseguinte, um tratamento homogêneo dos interesses e das necessidades da sociedade. O problema então seria que não há um reconhecimento da diversidade fundamental dos seres humanos, partindo de um pressuposto bastante limitado para intervenção.

Ainda, cabe notar que, essa perspectiva de intervenção corrobora com Marshall, o qual evidencia em *Cidadania e Classe Social* (1988) a necessidade de estabelecimento dos direitos sociais para alcance da cidadania. Para 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. Nesta 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, contanto que essas desigualdades não sejam dinâmicas e ofereçam um estímulo à mudança e melhoria. Nesses termos, a condição socioeconômica dos pobres não seria inconsistente com a desigualdade econômica.

Para Sen (2000), o perigo desse tipo de referência é entendê-la como a mais importante em relação a outras vantagens, como renda e utilidades, porque ela é

apenas parte do que está envolvido no processo de construção do desenvolvimento. Portanto, sob os pressupostos de prover os direitos formais, esses tipos de intervenções, na maioria das vezes, desconsideram quaisquer outras proposições de desenvolvimento que não sejam as constitucionalmente estabelecidas. Ainda Sen (1979; 1985) destaca que, esta teoria além de considerar aspectos básicos, como por exemplo, as exigências nutricionais, o direito a habitação, dentre outros, deveria também estar preocupada em possibilitar o acesso à participação das comunidades de forma efetiva na sociedade, como um dos direitos precípuos ao desenvolvimento. Segundo o mesmo autor (2000) este seria um dos aspectos da inclusão social, que não estão apenas relacionados com a geração de trabalho e renda, mais também a possibilidade de ter vida social em sua comunidade, como exemplo, falar em público sem medo.

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

### 1.1. Interpretando a teoria para fins de análise

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 referência 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 comunidades indígenas, quilombolas, agricultoras, 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 os beneficiários das intervenções, com vistas a sua melhoria de qualidade de vida. Para isso, usam como estratégia principal de intervenção a participação do público-alvo nos processos de implementação, desenvolvimento, monitoramento e controle das ações. Destarte, as informações

para constituição dessas políticas originam-se de seu próprio público-alvo, e tanto as inovações como os direitos constitucionalmente estabelecidos representam a forma de operacionalizar a política em favor de suas concepções. De forma a tornar didática a interpretação foi elaborado o Quadro 1.

**Quadro 1 – Dimensões que caracterizam a orientação das intervenções**

Orientação	Fundamentação	Objetivos, metas e estratégias
<b>Utilitarista</b>	Empregam termos como geração de renda, aumento de produtividade, melhoria da qualidade de vida, desenvolvimento, sustentabilidade, biodiversidade e diminuição da pobreza.	Operacionalizam a intervenção com foco de suas ações sobre a importância da intervenção e suas características, além de poderem gerar estratégias para a diminuição, do tempo de aquisição da utilidade, por parte do seu público-alvo.
<b>Libertarista</b>	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.
<b>Geração de Liberdades Substantivas</b>	Principalmente averiguam-se termos como participação, atores sociais, inclusão social e desenvolvimento, além de outros, como, por exemplo, geração de renda, aumento de produtividade, melhoria da qualidade de vida, sustentabilidade, biodiversidade e diminuição da pobreza.	Ênfase na participação do público-alvo nos processos decisórios, de implementação, de execução e de controle da intervenção. Podem ser intervenções que visam mudanças técnicas e, ou, tecnológicas ou ainda de provimento de necessidades básicas ou os tipos promocionais. Contudo elas não são o foco principal da intervenção, porque este recai sobre o empoderamento de seu público-alvo nas fases que constituem a intervenção.

Fonte: Elaborado pelos autores.

## 2. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa compreende um período de intervenções propostas para o desenvolvimento socioeconômico do espaço agrário no Estado do Pará, entre os anos de 1996 a 2005. Ela está delimitada, empiricamente, pelo estudo do planejamento das intervenções, no que tange seus referenciais, os quais representam suas prioridades em termos estratégicos, ou seja, se o foco for à difusão de

inovações, a referência será Utilitária; se for ao estabelecimento das necessidades básicas, será Libertarista; e se for à participação do público-alvo nos processos da intervenção, será de Geração de Liberdades Substantivas.

Foram pesquisadas cento e vinte e seis intervenções com propósitos de desenvolvimento rural, assim entendidas como aquelas voltadas 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 e tecnológica, capacitação, extensão, fomento, organização, gestão e educação.

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

A fase de preparação dos dados coletados para análise foi condizente com Caudle (1994), que destaca a síntese como seleção, simplificação e transformação dos dados originais para torná-los adequados à análise. Após esta síntese, identificaram-se as tendências, quanto às proposições de desenvolvimento, encontradas no planejamento das intervenções, especificamente, como as intervenções estão orientadas. Estas podem apresentar orientação do tipo clássico, sendo elas de caráter Utilitarista e Libertarista, ou ainda do tipo inovador, ou seja, de Geração de Liberdades Substantivas.

Segundo Owen; Rogers (1999) a pesquisa é classificada metodologicamente como avaliação pró-ativa, porque procura avaliar o conteúdo proposto na 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.

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

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, este estudo revela que as atuais políticas de desenvolvimento estão constituídas por uma fundamentação fortemente marcada 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 quase todas as políticas analisadas, elas nem sempre estão orientadas por princípios participativos, já que, conforme pode ser observado na Tabela 1, somente 50% das políticas estudadas se orientam pelas pressuposições de Liberdades Substantivas, como forma de criar intervenções mais efetivas, no que diz respeito, a possibilitar capacidades e oportunidades para que o público-alvo de suas ações possam ter autonomia ao término da intervenção.

**Tabela 1: Referencial da intervenção de Políticas, Programas e Projetos**

Referencial da Intervenção	Políticas	Programas	Projetos
Utilitarista	1	11	92
	25%	64,7%	87,6%
Libertarista	1	1	2
	25%	5,9%	1,9%
Geração de Liberdades Substantivas	2	5	11
	50%	29,4%	10,5%
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>105</b>
<b>Porcentagem</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: dados da pesquisa (2006).

As outras políticas caracterizam-se como Libertaristas e Utilitaristas. Para a primeira, a necessidade de desenvolvimento social recai em uma referência centrada no provimento dos direitos básicos, sendo eles, saúde, educação e fomento produtivo. Esta referência 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 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 referência 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.

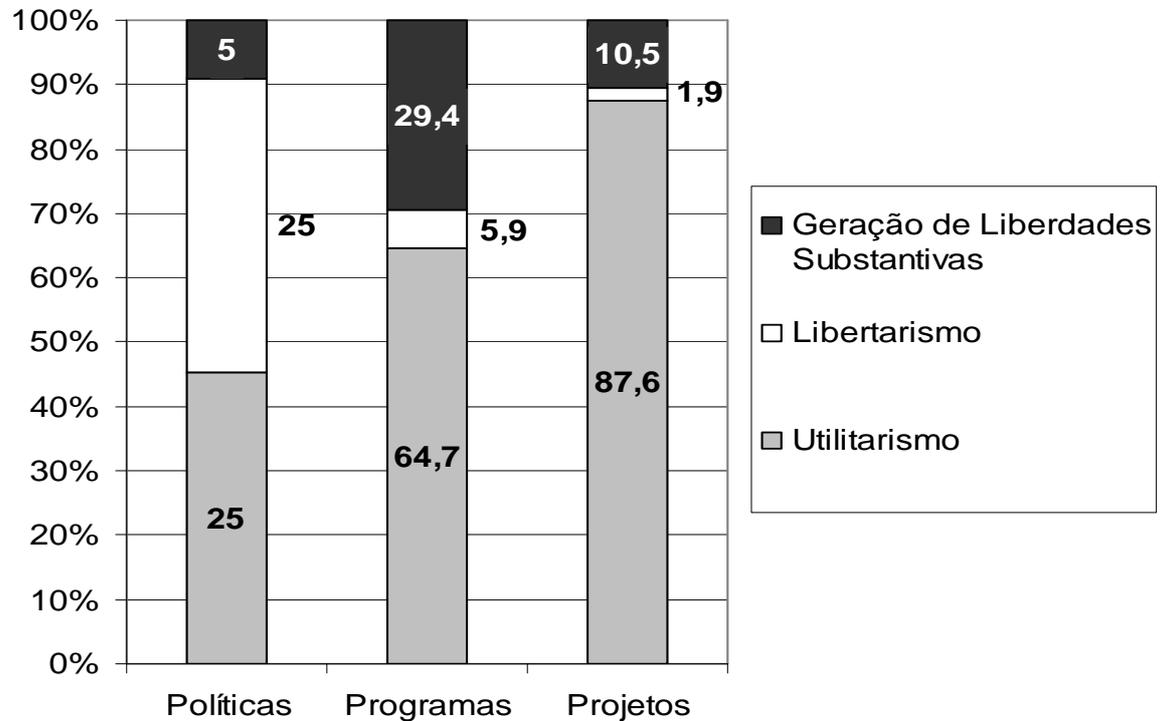
Em relação ainda à referência das intervenções, note-se que, na operacionalização das políticas em programas, enquanto nas políticas apenas 25% do total estão orientadas pelos princípios Utilitaristas, em contraposição, grande parte dos programas tem essa referência (Conforme a Tabela 1), representando 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 referência. Quanto às políticas Libertaristas, enquanto elas representam 25% do total das políticas, nos programas elas estão em menor número, representando 5,9%. Assim, pode-se perceber que, enquanto os princípios de Geração de Liberdades Substantivas e de referência Libertarista diminuem na operacionalização dos programas, a referência Utilitária aumenta, de forma expressiva.

Na avaliação da referência dos projetos (Tabela 1), ressalta-se que cerca de 88% destes apresentam referência Utilitária da intervenção. Note-se, que esta referência para as políticas correspondia a apenas 25% do total, ou seja, na operacionalização da política em projeto, esta referência aumenta cerca de 250%.

Quanto às intervenções de Geração de Liberdades Substantivas, elas representam apenas 10,50% dos projetos orientados por este princípio. Cabe ressaltar que, na avaliação de políticas, esta referência correspondia a 50% do total da análise, portanto, na tradução das políticas em projetos, há um decréscimo dessa referência 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.

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

**Gráfico I - Referencias percentuais das intervenções.**

Fonte: dados da pesquisa (2006).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se inferir que as atuais idéias de desenvolvimento ainda estão por ser implementadas efetivamente, no âmbito do planejamento, pela maior parte das intervenções. Isto pode ser constatado ao analisar que, essas idéias acabam por nortear-se por referenciais distintos, os quais geram, por conseguinte, práticas de intervenções ou proposições de desenvolvimento que podem ser conforme Sen (2000a) de referencial Utilitário, de liberdades formais, ou chamada Libertarista e, de Geração de Liberdades Substantivas.

Especificamente, das referências dessas três políticas podem-se inferir, os vários significados que a própria noção de cidadania assume nas proposições das intervenções 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 e imprescindíveis ao alcance da necessidade de desenvolvimento social. Cabe ressaltar que, esta perspectiva de intervenção, tem sido a mais promissora em relação à sustentabilidade da intervenção, pois provê autonomia aos seus beneficiários, por meio de seu empoderamento e participação nas ações, pois compreendem sua importância e possibilidade enquanto alavanca de desenvolvimento socioeconômico para os segmentos historicamente excluídos do processo.

Notadamente, os resultados deste trabalho apontam à necessidade de maior acuidade no planejamento e de mudança no que concerne a busca por um delineamento coerente entre os indicadores de concepção e de operacionalização 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 da pesquisa passa a constituir uma inovação necessária para a efetividade das intervenções e para o alcance das proposições de desenvolvimento rural.

## 5. REFERÊNCIAS

BLUMER, H. A idéia de desenvolvimento social. In: DURAND, J. C. G. & MACHADO, L. P. (org.). **Sociologia do desenvolvimento II**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. p. 35-54. Coleção Textos básicos de Ciências Sociais.

CAMPBELL, J. L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and Society**, n. 27, p. 377-409, 1998.

CAUDLE, S. L. Using qualitative approaches. In: WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. **Handbook of practical program evaluation**. California: Jossey Bass, 1994, p. 69-95.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e classe social**. Coordenação de Walter Costa. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988.

MCMICHAEL, P. **“Colonialism”, development and social change**. 2. ed. California: Thousand Oaks, Pine Forge Press, 2000.

MILANI, C. et al. **Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia**. Salvador: Universidade Federal da Bahia/Núcleo de Estudos Sobre Poder e Organizações Locais, 2002. Disponível em: <[www.adm.ufba.br/capitalsocial](http://www.adm.ufba.br/capitalsocial)>. Acesso em: 14 mar. 2006.

MONTEIRO, J. V. **Fundamentos de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA/PNPE, 1982.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: Os limites do passado e os caminhos do futuro. São Paulo: **Revista de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo** – USP, v. 16, n. 23, p. 83-100, Dez. 2001.

OWEN, J. M.; ROGERS, P. J. **Program evaluation** – forms and approaches. California: Sage Publications, 1999.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovation**. New York: Library of Congress, 2. ed. 1971.

SCHEIRER, M. A. Designing and using process evaluation appropriately. In: WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P. & NEWCOMER, K. E. **Handbook of practical program evaluation**. California: Jossey Bass, 1994, p. 389-416.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Equality of what?** The tanner lecture on human values. Stanford University, 1979.

SEN, Amartya. Social exclusion: concept, application and scrutiny. Asian/Manila/Philippines: Development Bank. **Social Development Papers**, n. 1. 2000.

SEN, Amartya. **The standard of living**. The tanner lecture on human values. New York: Cambridge University, 1985d.

WEISS, C. H. **Evaluation – methods for studying programs and policies**. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

WHOLEY, J. S.; SCANLON, J. W.; DUFFY, H. G.; FUKUMOTO, J. S.; VOGT, L. M. **Federal evaluation policy** – analyzing the effects of public programs. Washington: The Urban Institute, 1976. p. 23-29.

## NOTAS

(1) Cyntia Meireles de Oliveira é Engenheira Agrônoma e Mestre em Extensão Rural. Trabalha nas áreas de Ciência Política e Extensão Rural, especificamente com avaliação de intervenções de desenvolvimento socioeconômico. Atualmente administra a Incubadora de Empreendimentos Econômico-solidários da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM. [cyntiamei@ig.com.br](mailto:cyntiamei@ig.com.br).

(2) Daniel Ferreira da Silva é Zootecnista e Mestre em Extensão Rural. Trabalha nas áreas de sociologia e Extensão Rural. É professor da UFVJM e atualmente coordena o Núcleo de Estudos de Agricultura Familiar do Vale do Jequitinhonha – NEAF – Jequitinhonha. E-mail de Contato: [daniel@fafeid.com.br](mailto:daniel@fafeid.com.br).

(3) José Norberto Muniz é Sociólogo, ph.D. e professor do programa de pós-graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa – UFV. E-mail de Contato: [nmuniz@ufv.br](mailto:nmuniz@ufv.br).

(4) Ana Louise de Carvalho Fiúza é socióloga, Doutora e professora do programa de pós-graduação em Extensão Rural da UFV. E-mail de Contato: [anafiuza@yahoo.com.br](mailto:anafiuza@yahoo.com.br).

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

(6) Nesta análise o termo intervenção refere-se tanto a política, programa e projeto.

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

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

## 6. AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem a CAPES pela concessão da bolsa e à Universidade Federal de Viçosa pelo apoio logístico para consecução deste trabalho.

*Enviado: 26/10/2006*  
*Aceito: 16/04/2007*  
*Publicado: 31/05/2007*