

CADERNOS EBAP

Nº 13

UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DO
POLO NOROESTE

Antônio de Pádua Fraga*

198205 107

P/EBAP CE 13



1000020334

Aluno do CIPAD.

Este trabalho foi realizado para a disciplina Decisão e Informação Gerencial, sob orientação da Profa. Anna Maria Campos.

36 00013683-0

BIBLIOTECA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
<u>107</u> 82
12.05.82

UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DO POLONOROESTE

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho esboça uma proposta de um sistema de informações visando a avaliação, não de uma organização, mas de uma política de governo: o PROGRAMA INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE DO BRASIL - POLONOROESTE.

Tendo optado por uma abordagem analítico-informativa, o trabalho consta de uma primeira seção na qual são apresentados os antecedentes que justificaram a criação do programa e os objetivos que o inspiraram. A seguir são definidas as ações a serem implementadas através de um elenco de projetos. Após tecer algumas considerações sobre o papel da informação no acompanhamento das ações programadas, são exploradas as dimensões múltiplas do acompanhamento, controle e avaliação e suas demandas por informação. Chega-se então à proposta de avaliação dos diferentes projetos, adiantando critérios e sugerindo a operacionalização do processo em três momentos.

2. O POLONOROESTE

2.1. Antecedentes e Objetivos

Através do Decreto nº 86.029, de 27 de maio de 1981 o Exmº Sr. Presidente da República criou o POLONOROESTE, compreendendo a área de influência da ligação rodoviária Cuiabá-Porto Velho, ou seja, o Oeste e o Noroeste do Estado de Mato Grosso e o Estado de Rondônia.

Esta região possui uma superfície de 410.000 quilômetros quadrados, dos quais 250.000 são de aptidão agrícola boa ou regular, sendo considerada dentre as regiões com perspectivas para a expansão da fronteira agrícola, a que melhor reúne condições para uma resposta positiva a curto prazo, mediante a implementação de um pro

grama integrado de desenvolvimento, oferecendo excelentes possibilidades para a expressiva produção agrícola (café, cacau, arroz, milho, feijão, mandioca, banana, cana-de-açúcar, etc), da produção extrativa vegetal (madeira, seringueira, guaraná, etc) e da pecuária bovina.

A existência de grandes extensões de terra, não ocupadas economicamente e com menores problemas fundiários, torna a região bastante atraente para a fixação no meio rural de elevados contingentes populacionais, o que, aliás, já vem ocorrendo de forma rápida e desordenada.

Entre 1970 e 1980, a população da região cresceu de 330.000 para cerca de 980.000 habitantes, ou seja, a uma taxa anual da ordem de 11,5%; e, de acordo com estimativas recentes, deverá ultrapassar os 2.000.000 habitantes em 1985.

O disciplinamento e a racionalização do processo de povoamento da região se impõem não apenas por razões de ordem geral, como a conveniência de promover uma distribuição espacial mais adequada da população e a necessidade de incrementar a produção agrícola do Brasil, mas também por motivos locais de ordem econômica e social.

Com essa finalidade, iniciou-se em 1970 a colonização oficial, sobretudo em Rondônia, que não foi capaz de evitar as graves distorções na ocupação daquele novo Estado. Tais distorções evidenciam-se, no momento, pela existência de aproximadamente 16.000 famílias, que aguardam assentamento e vivem nas periferias de Porto Velho e dos projetos de colonização, e tenderão a agravar-se com o inevitável aumento do fluxo migratório, que resultará da melhoria nas condições de acesso à região.

Esse intenso movimento de populações gera pressões de ordem social, traduzidas por demandas não atendidas em termos de infraestrutura urbana, serviços sociais e, sobretudo, oportunidades de acesso à terra e a emprego. Somam-se a esses problemas a precariedade da ligação rodoviária Cuiabá - Porto Velho, principal via de abasteci

mento da região e escoamento de sua produção, que não oferece possibilidade de tráfego ao longo de todo o ano; e ainda a deficiente infra-estrutura de apoio à produção. Todos esses problemas econômicos e sociais, com seus desdobramentos políticos, deverão acentuar-se consideravelmente nos próximos anos, caso não sejam adotadas providências a nível governamental.

O POLONOROESTE está voltado, principalmente, para a população rural que já se acha radicada na região ou que nela procura estabelecer-se em busca de terra e emprego.

Assim, o POLONOROESTE tem os seguintes objetivos principais:

- a - concorrer para a maior integração nacional;
- b - promover a adequada ocupação demográfica da região, absorvendo populações economicamente marginalizadas de outras regiões e proporcionando empregos;
- c - lograr o aumento significativo na produção da região e na renda de sua população;
- d - favorecer a redução das disparidades de desenvolvimento, a níveis inter e intra-regionais; e
- e - assegurar o crescimento da produção em harmonia com as preocupações de preservação do sistema ecológico e de proteção às comunidades indígenas.

A integração sócio econômica da região-programa ao resto do País será possibilitada, em particular, pela reconstrução e pavimentação da rodovia Cuiabá - Porto Velho, bem como pela ampliação e adequação da malha de estradas vicinais, alimentadoras e coletoras, que assegurarão condições de tráfego permanente para o abastecimento da área e o escoamento de sua produção. Ao mesmo tempo, a articulação dessa rede rodoviária aos sistemas de transportes fluvial (Madeira-Solimões-Amazonas e Paraguai) e ferroviário (a partir de Corumbá), e ainda a criação de um eficiente sistema de apoio à produção e à comercialização, permitirão dar à região-programa melho

res condições competitivas nos mercados nacional e internacional.

2.2. Ações do Programa

A ocupação populacional ordenada da região-programa, com a criação de oportunidades de acesso à terra e de emprego permanente no meio rural, será alcançada, principalmente, por intermédio das seguintes ações, a serem desenvolvidas de 1982 a 1985:

- a - o estabelecimento de pelo menos 30.000 famílias em áreas despovoadas e de potencialidades conhecidas, através de projetos oficiais de colonização;
- b - o assentamento de pelo menos 16.000 famílias nas áreas dos projetos de regularização fundiária e de colonização, em Rondônia; e
- c - a legalização das diversas situações de posse da terra.

O objetivo de incrementar a produção na região-programa e a renda de sua população será atingido pela implementação de Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI), que envolverão em especial medidas para fortalecer e aperfeiçoar a infra-estrutura econômico-social.

A preservação do sistema ecológico e a proteção às comunidades indígenas, preocupações dominantes e permanentes durante todo o processo de ocupação populacional e de desenvolvimento econômico da região-programa, serão asseguradas principalmente pelo reforço das estruturas dos órgãos governamentais encarregados de administrar e fiscalizar as políticas e as legislações estabelecidas para esse efeito.

Nessa concepção, o POLONORGESTE compreenderá a execução de um conjunto de Projetos, a serem elaborados e implementados de maneira integrada, buscando conferir o máximo de eficácia às ações governamentais.

O Projeto de Reconstrução e Pavimentação da Rodovia Cuiabá-Porto Velho, com a extensão aproximada de 1.500 quilômetros, objetivará facilitar o escoamento da produção, melhorar o abastecimento e estimular a distribuição espacial mais conveniente da população na região-programa.

Estima-se que, em 1978, a região-programa produziu cerca de 1.000.000 de toneladas de produtos, sobretudo agrícolas (900.000 toneladas), tendo 500.000 sido exportadas para outras regiões do país ou para o exterior; o foram levadas para aquela região 840.000 toneladas de mercadorias, principalmente manufaturados, originários das áreas mais desenvolvidas do País. O transporte de carga e de passageiros provocou uma média diária de tráfego que, no momento, é da ordem de 600 veículos ao longo de toda a rodovia. Tais números, que tenderão a acentuar-se consideravelmente nos próximos anos, representam irrefutável justificativa para o imediato início e o pronto término das obras de reconstrução e pavimentação da estrada Cuiabá - Porto Velho.

O Projeto de Construção e Consolidação de Estradas Vicinais permitirá que os benefícios econômicos e sociais da reconstrução e do asfaltamento da rodovia Cuiabá - Porto Velho possam ampliar-se consideravelmente e alcançar os mais importantes centros de produção e consumo. Ao mesmo tempo, ensejará uma distribuição espacial mais conveniente da população nas áreas ora despovoadas, interligando aquela rodovia os novos núcleos de colonização. Sua malha, com uma extensão total da ordem de 3.000 quilômetros, será estabelecida nas regiões de ação prioritária do PCOLONORCESTE, uma vez concluídos os indispensáveis estudos de viabilidade técnico-econômica.

O Projeto de Colonização de Novas Áreas em Mato Grosso e Rondônia terá as seguintes metas principais:

- a - assentar pelo menos 30.000 famílias (22.000 em Rondônia e 8.000 em Mato Grosso);

- b - demarcar 3 milhões de hectares;
- c - construir 10.500 quilômetros de estradas dentro das áreas de colonização;
- d - propiciar serviços de assistência técnica e extensão rural, crédito, pesquisa e experimento agrícola, armazenagem e comercialização, para 30.000 produtores rurais;
- e - construir 250 escolas e 250 ambulatórios, assim como proporcionar os respectivos serviços para 30.000 famílias; e
- f - dotar os núcleos de colonização de abastecimento de água e energia elétrica, bem como de instalações administrativas mínimas.

O Projeto de Regularização Fundiária, aplicado sobre uma área de 1.170.000 hectares, beneficiará cerca de 3.900 famílias.

Os Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) de Ariquemes e Ji-Paraná/Cacoal (Rondônia), bem como de Caceres/Mirassol d'Oeste e Tangará da Serra/Barra do Bugres (Mato Grosso) se justificam pela grande extensão territorial da região-programa e, em consequência, pela necessidade de estabelecerem-se áreas geográficas e instrumentos prioritários de ação, de modo a evitar a dispersão dos investimentos programados e possibilitar a intervenção governamental com o máximo de eficiência em termos econômicos e sociais. Foram os mesmos elaborados em estreita coordenação com os Governos dessas duas unidades da Federação, que deverão participar ativamente de suas administração e execução.

Aplicados sobre uma superfície territorial de 132.607 quilômetros quadrados e uma população da ordem de 500.000 habitantes, tais Projetos terão como metas mais importantes:

- a - proporcionar assistência técnica e extensão rural, bem como crédito a 85.000 produtores, dos quais 20.000 não-proprietários;

- b - desenvolver pesquisas e/ou experimentos, em especial para as culturas de arroz, milho, feijão e café na região-programa, bem como de cacau, seringueira, guaraná e pimenta (em Rondônia), algodão e soja (em Mato Grosso);
- c - promover a construção de 15 unidades armazenadoras de 1.440/3.000 toneladas em Rondônia, com os respectivos serviços;
- d - concorrer para a construção e o funcionamento de escolas multigraduadas e de primeiro grau, de maneira a gerar 174.000 novas e beneficiar cerca de 75% da população em idade escolar;
- e - ampliar a rede hospitalar e de serviços de saúde para o atendimento de 480.000 habitantes/ano, abarcando quase toda a população das áreas;
- f - implantar a infra-estrutura física mínima de pequenas comunidades rurais de Mato Grosso e Rondônia; e
- g - construir a malha adequada de estradas alimentadoras e coletoras.

O Projeto de Preservação do Sistema Ecológico terá as seguintes ações mais importantes:

- a - delimitar e demarcar parques e reservas florestais;
- b - proporcionar ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) os meios adequados para administrar e fiscalizar a aplicação da legislação específica; e
- c - construir quatro estações ecológicas.

O Projeto de Apoio às Comunidades Indígenas, que se dirigirá para todos os silvícolas da região-programa (cerca de 5.000), abrangerá as seguintes ações principais:

- a - propiciar à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) os meios necessários para sua reorganização e reequipamento, em especial para a implantação de oito unidades administrativas e a reestruturturação de dez outras;

- b - construir e equipar vinte escolas e vinte e oito enfermarias-residências, para um público potencial de 7.000 silvícolas;
- c - regularizar cerca de 4.000 quilômetros lineares de áreas indígenas, promovendo seu levantamento, sua interdição, sua demarcação e seu cadastramento, e, bem assim, estabelecer um sistema para as rigorosas fiscalização e proteção dessas áreas; e
- d - incentivar e orientar as comunidades indígenas, no sentido de cultivarem seus próprios alimentos.

A administração e o acompanhamento da execução do Programa e seus projetos serão de responsabilidade do Ministério do Interior, através da Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), em articulação com a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o Ministério da Agricultura, o Ministério dos Transportes, os demais Ministérios envolvidos e os Governos do Estado de Mato Grosso e do Território Federal de Rondônia, nos termos do Decreto nº 83.436, de 10 de maio de 1979, regulamentado pelas Portarias Interministeriais nº 90 e nº 91, de 27 de maio de 1980, dos Ministros de Estado da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, do Interior, da Agricultura, da Fazenda e dos Transportes.

Entendimentos com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) já se acham em curso, com vistas ao financiamento parcial dos investimentos programados.

3. O ACOMPANHAMENTO COMO TAREFA GERENCIAL E A NECESSIDADE DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÃO

Primeiramente deve-se esclarecer que as diretrizes para acompanhamento, controle e, principalmente, a avaliação de programas e/ou projetos, baseiam-se na tese de que a elaboração leva em consideração os objetivos, o plano, os meios de verificação, os insumos e os pressupostos enquanto a avaliação analisa cada um destes fatores, tendo em vista os resultados pretendidos, propondo, então as modificações convenientes.

Tal como uma experiência científica, o processo de desenvolvimento po de ser descrito como uma série de hipóteses ou elos entrelaçados, que definirão a transformação de recursos e insumos coerentes com as mudanças no desenvolvimento planejado.

Assim sendo, o processo de programação (elaboração) e o processo de controle, atuando sobre a execução dos programas geram as se guintes conclusões:

- a) se os recursos foram bem quantificados e providos a tempo, os produtos previstos ocorrerão (implícita nesta afirmativa a ação gerencial de conversão de recursos e insumos em produtos finais);
- b) se tais produtos finais ocorrerem, algumas mudanças sócio-econômicas se farão sentir;
- c) as mudanças levarão a que os objetivos propostos, tais como: em pregos crescentes, maiores padrões de vida, aumento de produção e produtividade, aumento da efetividade do setor e outros sejam indubitavelmente alcançados;
- d) é possível um pré-julgamento sobre a probabilidade de se atin gir os objetivos com recursos e métodos eficazes; e
- e) é possível facilitar a execução sistemática do programa e/ou projeto.

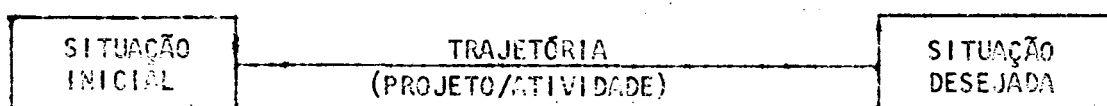
A implantação da mudança (da situação atual para a situação deseja da), concretizada através de um programa, é manejada pelos seus gerentes, na medida em que se procura transformar insumos, dentro de condições e fatores específicos, em produtos finais convergentes para um objetivo mais amplo.

O Sistema de Controle tem por finalidade produzir indicadores in dispensáveis ao acompanhamento, controle e avaliação de resultados das atividades a serem desenvolvidas no POLONOROESTE, bem como oferecer subsídios aos processos de planejamento e tomada de deci sões.

Sem embargo, concluímos que um processo de acompanhamento é, antes de tudo, um ato de gerência. A simples reunião de informações, um sistema formal de registro, o estabelecimento de procedimentos generalizantes e rígidos e uma bateria de formulários, não irão, por certo, caracterizar e operacionalizar um sistema de controle. Os fins ou resultados a serem alcançados neste processo devem estar condicionados ao princípio da oportunidade e, logicamente, demanda rão ações corretivas sempre que identificados desvios de trajetória.

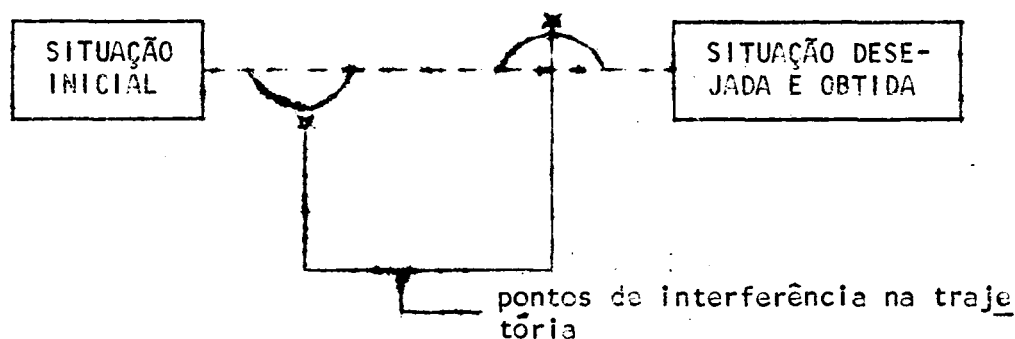
Desta forma, é fácil concluir-se que o convívio das organizações com o sistema de controle e avaliação, além de assegurar o alcance das metas propostas, enquanto orientador permanente do processo de transformação de recursos e insumos em produtos finais, tratará de minimizar as dificuldades na transferência de informações às diversas clientelas dessas organizações.

Uma situação passa a ser desejada, para um determinado setor, programa ou projeto, na medida em que o progresso da economia global identifica o nível de participação deste mesmo setor, programa ou projeto em termos de velocidade, magnitude, volume, etc. A busca dessa situação desejada implica, necessariamente, no conhecimento da situação atual de forma que se permita quantificar o esforço requerido. Esse esforço, traduzido em meios (recursos e insumos) pode ser definido como o projeto ou a atividade. As instituições de finem o projeto ou atividade a partir do conhecimento de fatores importantes quais sejam: conjuntura, nível de tecnologia, recursos materiais e humanos (inventário e alternativa de substituição), jurídicos, institucionais, financeiros, etc.



A inexistência de sistemas controladores caracteriza os processos de mudança não planejada ou transformação espontânea.

O sistema de controle como instrumento de gerência nos processos de mudança facilita a ocorrência de correções na trajetória dos projetos e atividades, orientando-os para a situação desejada



O desempenho da organização pode ser avaliado pelo conhecimento de níveis de eficácia e eficiência, bem como por sua capacidade de alcançar metas especialmente fixadas. Por eficácia deve ser entendida a capacidade da organização em atender as solicitações do meio em que opera e, ainda, a capacidade de obter os recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos de que necessita. Já o termo eficiência é aqui tomado como sinônimo de produtividade, qual seja, a relação entre a produção obtida e os recursos nela aplicados. A partir do enfoque oferecido pela Teoria Geral do Sistema, pode-se afirmar, também, que a eficácia é a adequação entre a demanda e a oferta de produtos e entre a demanda e a oferta de insumos; eficiência é a melhor relação entre os produtos obtidos e os insumos utilizados. A análise dos produtos insumos deve evidenciar a eficácia da organização, no mínimo, segundo os aspectos de quantidade, qualidade, tecnologia empregada, preços e prazos de entrega ou de aquisição.

Na medida do possível, é necessário que se avalie, também, a imagem que a organização e seus produtos projetam no meio ambiente do respectivo sistema.

4. O SISTEMA DE INFORMAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO, O POLONOROESTE

O POLONOROESTE é um programa de governo classificado entre os Programas Especiais de Desenvolvimento Regional. Estes Programas caracterizam-se por um conjunto de ações intersetoriais em áreas selecionadas e geograficamente delimitadas.

De acordo com as Portarias Interministeriais 90 e 91, de 27.05.75 e do Decreto nº 83.436 de 10.05.79 é de responsabilidade do Ministério do Interior a função, entre outras, de administrar e acompanhar a execução da programação dos referidos Programas, em articulação com os demais Ministérios envolvidos e a SEPLAN-PR e a esta cabe ainda a competência de estabelecer os tetos financeiros anuais dos Programas.

O sistema de informações desses Programas, administrado e coordenado pelo Ministério do Interior, é denominado SAPE/GRAFF, ou seja Sistema de Acompanhamento dos Programas Especiais, originado do sistema anterior da SEPLAN que era o GRAFF - Sistema Gerencial de Acompanhamento Físico-Financeiro.

Apesar de ser um sistema abrangente, que deve acompanhar ações heterogêneas, o SAPE/GRAFF não oferece condições de realimentar a etapa de planejamento, porquanto está direcionado mais aos aspectos financeiros sendo deficiente como insumo a uma análise mais qualitativa de resultados.

Desta forma propõe-se que, com base neste sistema de informações administrado pelo Ministério do Interior, através da coordenação da SUDECO, em articulação com os Ministérios setoriais, órgãos estaduais e municipais, se crie mecanismos para avaliação do Programa, sobretudo por exigência do Banco Mundial (BIRD), financiador de 1/3 dos recursos necessários à implementação do Programa.

Cada um dos projetos a serem implantados dentro do POLONOROESTE es
tá sob a responsabilidade de uma instituição principal, apesar de
poder contar com a participação de diversas outras. Essa instituii
ção executora tem melhores condições de conhecer a realidade de
seu projeto específico na área e obter as informações que dizem
respeito à operação de seu projeto de maneira específica e as suas
atividades de maneira geral.

Criar uma infra-estrutura paralela de coleta de informações acerca
de cada projeto específico, de maneira permanente, seria muito dispendioso,
ineficiente e geraria conflitos com a instituição encarregada da execução.
Portanto, a opção é que as próprias instituições envolvidas com a
execução dos projetos produzam as informações necessárias para a
avaliação da eficiência de desempenho e, em parte, da eficácia.

Além da informação a ser suprida para avaliação de eficiência da
implantação do projeto através do Sistema SAPE/GRAFF, haverá necessidade
de informações para avaliação de impacto dos projetos, as
quais serão obtidas principalmente a partir do acompanhamento opera
cional. Trata-se de informações para compor o conjunto de indica
dadores que avaliarão a situação em cada setor.

Por exemplo, no caso da assistência técnica no setor agrícola, as
informações físico-financeiras dirão respeito às metas físicas (nº
de agricultores assistidos, área assistida, produtos assistidos,
etc.) e financeiras (custo por etapa). As informações para avaliaç
ão de impacto dirão respeito ao nível e qualidade da assistência
técnica aos agricultores e sua relação com outras variáveis releva
ntes (renda, emprego, produtividade, crédito agrícola, etc). Haverá
necessidade de indicadores tais como as relações produtor assistido/
área individual; nº de técnicos/projetos assistidos; área
assistida/crédito rural aprovado; crédito rural proposto/crédito
rural aprovado, etc. Ao advogar a coleta dessas informações pelas
instituições executoras, temos em mente que essas informações: a)
são de produção praticamente constantes; b) são em grande parte
registradas, de uma ou outra forma, nos processos administrativos

já existentes nessas instituições; c) são diretamente ligadas à atividade da instituição executora do projeto, coletadas de maneira censitária; d) são muitas vezes já produzidas da maneira desejada.

As instituições estaduais e territoriais, municipais, regionais e federais estão iniciando a montagem de seus sistemas particulares de avaliação para acompanhamento da execução do Programa. A fase inicial de todo o trabalho de avaliação será, portanto, a análise e compatibilização desses sistemas de informação com as instituições envolvidas para que se possa ter: a) informações confiáveis; b) informações coletadas segundo a capacidade e dentro das limitações das instituições; c) indicadores padronizados por setor; e d) ausência de repetições, superposições, lacunas e contradições.

As instituições subordinadas diretamente aos governos de Mato Grosso e de Rondônia estarão sob a égide das respectivas Secretarias de Planejamento no que concerne ao sistema de informação para avaliação. Cada instituição estadual/territorial envolvida manterá um órgão de acompanhamento, avaliação ou produção de informação, que enviará seus relatórios para o núcleo de acompanhamento das respectivas secretarias de planejamento. Esse núcleo, reunindo as informações setoriais, elaborará uma avaliação parcial do programa e realimentará, com base nessa avaliação, o Plano Anual (POA). Obviamente, tais avaliações serão parciais já que não abrangem instituições de atuação importante que estejam fora da esfera estadual/territorial.

Os escritórios da SUDECO nos estados já se encarregam de acompanhar e reunir as informações produzidas nas Secretarias de Planejamento e nos órgãos federais/regionais/setoriais para a geração das informações que alimentam o sistema SAPE/GRAFF.

4.1 - A coordenação do sistema Institucional de Informação e avaliação

A SUDECO, a nível federal estará voltada para produção de informações quanto aos impactos do programa e suas relações com a eficiência da implantação. Portanto, ela utilizará as informações produzidas pelas instituições, sejam as informações físico-financeiras, sejam os indicadores de operação, como insumo para interpretá-los à luz dos impactos detectados nas populações-alvo. No que se refere ao sistema institucional de avaliação, o trabalho da SUDECO será de:

- a) Discutir com o órgão da Secretaria de Planejamento do Estado/Território a sistematização de produção de informações no seu âmbito.
- b) Discutir com cada instituição envolvida a montagem de indicadores específicos, fluxos de informação, metodologias de coleta da informação, formulários, frequência, emissores e receptores da informação a ser produzida pela instituição, procurando adequar a produção da informação às restrições de abrangências institucional, recursos humanos e técnicos.
- c) Definir em conjunto com as instituições envolvidas e as Secretarias de Planejamento, o sistema geral de informação para avaliação.
- d) Examinar outros documentos produzidos pelas instituições que poderão ser utilizados para execução de sua tarefa. A SUDECO, evidentemente, se obriga a manter sigilo institucional sobre informações de cada instituição, divulgando-as apenas nos relatórios oficiais, se necessário.
- e) Acompanhar a implantação do sistema de informação e sugerir modificações.

4.2 - Identificação de Indicadores para avaliação

Toda dificuldade, nesse momento, de definir precisamente indicadores de avaliação por projeto e por instituição advém do desconhecimento dessas restrições e da situação detalhada da produção da informação em cada uma delas.

Muitos indicadores são produzidos em decorrência das atividades normais das instituições ou seja, são indicadores gerados do ponto de vista de cada instituição em relação ao setor. Assim é que temos, por exemplo, no caso de secretarias de saúde "casos de malária em determinada área" como indicador. Essa informação porém não indica a evolução do fenômeno "malária", mas tão somente a atuação da secretaria em relação ao tratamento do fenômeno. Ela não preenche a necessidade de acompanhar a evolução do fenômeno na região. Quando muito daria uma medida da eficiência dos projetos(sendo mais eficiente, o setor saúde tratará maior número de casos de malária). Para sabermos se o processo está sendo eficaz precisaríamos saber se estão diminuindo na população da região os casos de malária e até que ponto essa eficácia pode ser atribuída ao aumento da eficiência do setor.

5 - A AVALIAÇÃO DO POLONOROESTE: UMA PROPOSTA

A avaliação de projetos públicos tem se tornado uma atividade mais complexa à medida em que se compreende a pluralidade de relações setoriais e regionais, a interpenetração dos fenômenos sociais e econômicos e os próprios objetivos do desenvolvimento. Além disso, é cada vez maior a necessidade de conhecimento sistemático dos resultados das intervenções governamentais para que o processo de planejamento aprenda por seus próprios erros. Assim sendo, a avaliação de projetos deixa de ser uma atividade simplesmente "ex-ante" para ser também uma operação "ex-post".

A análise de custo benefício (sob a ótica ex-ante) objetiva responder, em face da exigüidade de recursos, que projetos de investimentos devem ser implementados objetivando maximizar, o bem-estar de uma dada sociedade, e não de qualquer uma de suas partes. De forma geral a preocupação é mensurar os benefícios sociais e compará-los com os custos de oportunidade desse uso específico de recursos públicos. O produto gerado, ou seja, a melhoria do bem estar deve estar relacionado com o princípio da igualdade dos benefícios auferidos pelo todo, e não por parte desse todo.

Na ótica ex-post, a avaliação realizará o trabalho de mensuração para identificar os desvios e explicá-los.

No caso avaliação do POLONOROESTE, a avaliação pela análise benefício/custo esbarra nas seguintes dificuldades:

- a) A preocupação social do projeto tem um claro enfoque distributivo, o que não é tratado adequadamente pela análise benefício/custo.
- b) O fato de existirem projetos complexos e suas interrelações dificulta uma percepção isolada dos mesmos.
- c) As dificuldades técnicas e informacionais na área de implantação dos projetos coloca sérios obstáculos à utilização da metodologia.
- d) Alguns projetos (como os de meio ambiente, os de apoio aos grupos indígenas, saúde e educação), têm benefícios, por sua natureza, de mensuração complicada senão impossível, se procurarmos redução à unidade monetária.
- e) O Programa e os projetos buscam diversos objetivos simultâneos.

5.1 - Características principais dos programas de desenvolvimento rural integrado

As principais características dos denominados programas de desenvolvimento rural integrado (PDRI's) são:

- a definição de modelos de exploração agrícola voltados para pequenos e médios produtores que representem uma modificação do nível tecnológico e uma tentativa para aumento da produtividade do trabalho e da renda familiar através de maiores excedentes comercializáveis;
- a determinação de grupos de produtores agrícolas (geralmente de produção familiar), geograficamente definidos, sobre os quais se concentrarão as ações governamentais;
- a busca de uma maior integração da reprodução local com a reprodução nacional: maior monetização daquela economia, maior "racionalidade econômica" no comportamento dos produtores;
- definição de modelos de associação: associativismo, comissão de produtores, etc;
- modificação na estrutura fundiária;
- descentralização de serviços urbanos, principalmente aqueles ligados às atividades agrícolas (como agências de crédito);
- criação de infra-estrutura física que respalde as modificações do setor produtivo e infra-estrutura social que melhore as condições de vida daquelas populações; e
- ação governamental pluralizada e simultânea.

Essa ação, principalmente por questões institucionais, é fragmentada em projetos específicos: educação, saúde, irrigação, abastecimento d'água, titulação, pesquisa, assistência técnica, crédito, estradas vicinais, armazenamento, abastecimento, integração comunitária, treinamento rural, colonização, produção de sementes e mudas, comercialização de insumo e da produção, habitação e outros.

Uma dificuldade importante na formulação, implantação e avaliação desse tipo de projeto é que na maioria dos casos são buscados objetivos conflitantes. De maneira geral esses objetivos conflitantes, são conseqüências de confrontações entre a ampliação do sistema de reprodução local e o sistema de reprodução nacional. O regime alimentar auto-consumido e níveis de saúde, o emprego e a comercialização se antepõem às contribuições agroalimentares para as cidades, a ampliação acelerada de outputs e do uso de inputs e à entrada de outras atividades agrícolas e não-agrícolas na região, por exemplo. Os objetivos dos projetos serão permeados por conflitos desse tipo, dificultando identificar a verdadeira direção buscada pelo programa. Um processo de avaliação deve levar em conta esses conflitos e procurar identificá-los.

Já que os PDRI's desenvolvem diversas intervenções substantiva e institucionalmente diferenciadas (projetos), as relações entre as mesmas tornam-se vitais na otimização da eficiência da intervenção como um todo e na diminuição do risco de atingimento dos impactos desejados. Essas relações vão condicionar o processo de implantação geográfica e temporalmente, dos projetos. Assim, podemos estabelecer as relações "a priori" entre cada projeto e o conjunto dos demais, mapeando suas interfaces, para o que as estratégias específicas de cada projeto cumprirão um papel importante. Uma avaliação deve levar em conta não apenas a perda de eficiência de determinado projeto, mas suas prováveis causas (que podem ter surgido em outros projetos) e conseqüências (que afetarão outros projetos). Só assim poderão ser determinados os pontos de estrangulamento do processo.

Também por causa da simultaneidade e da diversidade das ações, é extremamente difícil relacionar os indicadores de eficiência dos projetos aos indicadores de impacto sócio-econômico. Na verdade teremos uma avaliação da eficiência de cada projeto e, observando as relações ocorridas entre eles, a eficiência do programa como um todo.

Por outro lado, ocorrerão mudanças na dinâmica sócio-econômica des sas populações, que serão impactadas pelo programa e também por um conjunto de variáveis sob as quais não temos controle, como con dições econômicas nacionais e regionais, investimentos privados, etc. A questão é observar se o programa está atingindo seus obje tivos, dado determinado comportamento das variáveis que não estão sob nosso controle e que podem restringir ou estimular o atingimento dos impactos desejados. É mais, identificar que ações ou com posto de ações estão sendo mais importantes no atendimento (ou não) desses objetivos.

Essa última questão é a mais difícil e deve ser observada através de análise comparativa exaustiva entre as mudanças sócio-econômicas, as realizações do projeto e as influências externas e uma pro funda investigação das suas causas. Apesar da dificuldade, sô es sa síntese permitirá obter subsídios para a proposição de modificações nas ações governamentais, se possível em nível institucional.

Obviamente as ações governamentais se ocorrerão através de suas agências estaduais, federais, setoriais e regionais. O programa, através de seus projetos, se traduz em atividades institucionais sobre a área e a população escolhidas. Essas ações planejadas quan do atingem essas estruturas organizacionais específicas, se adaptam à cultura organizacional existente e ao seu modus operandi. Fa lar da eficiência dos projetos é, portanto, falar da eficiência das organizações envolvidas, de suas interfaces, coordenação e ocu pação institucional. A avaliação, ao gerar recomendações sobre a estratégia de intervenção, deve produzir também recomendações quan to ao processo institucional dessa intervenção.

A ação do Polonoroeste pode ser grupada em três conjuntos de inter venção governamental com objetivos definidos:

- a) Os projetos de desenvolvimento rural integrado, com objetivos de aumento de renda, produção e produtividade agrícola e melho ria das condições sócio-econômicas de produtores familiares.

- b) O projeto de ligação interregional consubstanciado na perenização da BR-364, com objetivos de integrar a região em si mesma e ao resto do país.
- c) Os projetos de ação sobre as comunidades indígenas e meio-ambiente, com objetivos de minimizar as consequências negativas dos dois primeiros conjuntos.

A avaliação deve, portanto, ter características diferenciadas no tratamento de cada conjunto específico de projetos, apesar de considerar as interfaces entre eles.

A primeira parte da avaliação diz respeito ao tratamento de cada sub-projeto strict sensu, diferenciado, pelos três grupos já construídos (PDRI's, ligação interregional e comunidades indígenas e meio ambiente). As questões básicas a serem respondidas nessa parte da avaliação são:

- cada sub-projeto está atingindo suas metas nos prazos determinados?
- como evoluem os indicadores de eficiência de cada projeto?
- qual está sendo a relação custo-eficiência por projeto?
- quais as principais causas do não-atendimento das metas por projeto?

Essa avaliação será feita com base em:

- a) relatórios de entrada e saída do sistema SAPE/GRAFF, em funcionamento, a ser estendido ao POLONOROESTE;
- b) outras informações e relatórios já produzidos pelas instituições responsáveis pelos projetos;

- c) informações a serem desenhadas e que serão produzidas pelas instituições responsáveis pelos projetos que não puderem ser obtidas em a) e b); e
- d) informações a serem coletadas através do acompanhamento operacional que não puderem ser obtidas em a), b) e c). O conceito de acompanhamento operacional aqui está envolvendo a visita aos locais de execução dos projetos, objetivando a análise qualitativa dos projetos.

A segunda parte da avaliação dirá respeito ao tratamento institucional de cada projeto (como cada agência governamental envolvida se organiza para atuar em determinado projeto). As questões básicas a serem respondidas serão:

- quais os problemas institucionais para a execução de cada projeto?
- quais os principais conflitos, superposições e vazios institucionais observados no conjunto de instituições direta ou indiretamente envolvidos com os projetos?
- quais as expectativas de cada instituição em relação ao seu papel no POLONOROESTE e quais as expectativas da SUDECO, como cooordenadora do processo, em relação a elas?

Verificada a eficiência do processo em seu todo, em seus projetos e na questão institucional, a terceira parte da avaliação se volta para as comunidades que se quer ver impactadas pelo projeto e as conseqüências amplas e localizadas desses impactos. Deverão ser observados fundamentalmente os impactos sobre as populações das áreas dos PDRI's, sobre as comunidades indígenas da região e sobre o meio-ambiente. Os seguintes aspectos são importantes:

- a evolução da produção agrícola e sua vinculação com o mercado consumidor e de fatores;

- evolução da estrutura fundiária;
- modificações nas condições de educação, saúde, alimentação e habitação nas regiões dos projetos;
- modificações na estrutura de consumo e renda dessas populações;
- criação de laços comunitários e estabelecimento de relações de participação e cooperação com os projetos;
- as diferenças sociais dos produtores;
- a evolução demográfica das regiões dos projetos e seu comportamento em termos de atrair, expulsar ou manter os migrantes;
- o comportamento das atividades não-agrícolas nas áreas urbanas na região;
- caracterização da retração, reprodução simples ou ampliada dos sistemas de produção nas áreas enfocadas;
- a relação verificada no meio-ambiente, com o nível tecnológico utilizado e a velocidade de ocupação dessas áreas; e
- comunicabilidade com as comunidades indígenas e seus efeitos.

Algumas dessas questões se superpõem. Uma interessam mais de perto e outras de forma complementar. Uma vez que o processo de desencadeado provocará impactos de longo prazo e sendo sua implantação paulatina, num período de cinco anos, dois tipos de problemas podem ser antecipados:

- durante a avaliação, serão observados impactos temporalmente diferenciados. Essas diferenciações temporais poderão ter consequências conjunturais ou estruturais no processo que se seguirá; e

- os maiores impactos virão a longo prazo (agravado pelo processo de implantação progressiva que colocará populações atendidas a curto prazo e populações já estabelecidas há longo tempo).

As respostas às questões colocadas na terceira parte da avaliação deverão ser cruzadas com as duas primeiras. É fundamental determinar se esses impactos surgem principalmente pela ação governamental consubstanciada nesses projetos ou como consequência de outras causas ambientais, regionais ou não. Deverão ser estabelecidas relações entre o conjunto de modificações e o desempenho por projeto (em termos de eficiência e de estratégia operacional), e será então possível gerar recomendações sobre:

- como modificar algumas estratégias operacionais; e
- como mudar, no programa, a ênfase dada a diferentes projetos.

5.2 - Avaliação da eficiência dos projetos

O objetivo da avaliação da eficiência de cada projeto busca:

- a) verificar o atingimento das metas estabelecidas e os custos incorridos;
- b) verificar causas de desvios em a);
- c) observar a relação do desempenho do projeto com o atendimento de objetivos específicos; e
- d) verificar causas para o não atendimento dos objetivos específi-cos.

5.2.1 - Indicadores Físico-Financeiros

Os objetivos a) e b) podem ser observados a partir da análise dos indicadores físico-financeiros fornecidos por cada instituição executora.

Os formulários do sistema SAPE/GRAFF, além de outras finalidades no acompanhamento da execução orçamentária, destinam-se a fornecer subsídios para o cálculo dos índices de execução física e financeira - saídas do sistema - centralizado no MINTER e que detecta a presença de desvios realizado em relação ao programado.

5.2.2 - Indicadores de Eficiência dos Projetos

Os indicadores de eficiência de cada projeto indicarão a evolução gradativa do setor específico onde o projeto intervém. Eles vão indicar se as realizações do projeto estão causando as influências desejadas na sua área específica de intervenção. A hipótese feita na etapa de planejamento é que as metas dimensionadas serão suficientes para atender aos objetivos específicos. A análise do desempenho do projeto vai então relacionar, para cada projeto, seus indicadores físico-financeiros com os indicadores específicos de sua área de intervenção, obtidos institucionalmente.

Essa comparação não poderá ainda fornecer as explicações completas para a evolução dos indicadores do setor, já que nesse momento o projeto será considerado um sistema fechado. Ao passarmos a considerá-lo um sistema aberto, novas hipóteses surgirão sobre o seu relacionamento com o ambiente: ligações com os demais projetos e ligações com os fenômenos sociais e econômicos intervenientes.

5.3 - Avaliação da Eficiência Intersetorial

A elevada complementariedade entre os diversos projetos coloca duas questões principais:

- a) as relações institucionais que se estabelecem em níveis verticais e horizontais na estrutura do Programa; e
- b) as relações substantivas que se estabelecem entre as ações efetuadas nos diferentes projetos e nas consequências.

Apesar de sô podermos observar muitas dessas relações na prática, é possível, a priori, tentar estabelecer as mais importantes.

A importância de se conhecer essas relações (do tipo b) vem da necessidade de identificar causas de problemas de eficiência no Programa como um todo que não podem ser apenas observados no enfoque stricto sensu. Equivale a identificar pontos de estrangulamento do Programa que ocasionarão conseqüências indesejáveis em diversos projetos.

5.4 - Avaliação da Coordenação Institucional

Aqui se propõe o estabelecimento de uma metodologia de avaliação interinstitucional que terá como preocupação básica identificar se as instituições envolvidas no programa POLONOROESTE atuam de modo coordenado. Isto é, o processo de "Avaliação da Coordenação Institucional" vai ter como premissa a idéia de que nenhuma atividade socialmente organizada pode desempenhar bem o seu papel, qualquer que seja o contexto, sem que a função "coordenação" a nível institucional seja o tema central do seu quadro dirigente e técnico.

Para melhor entendimento, coordenação é definida como o esforço que cada instituição, direta ou indiretamente envolvida no POLONOROESTE, deverá fazer objetivando uma maior integração a fim de atender a programação prevista.

A metodologia de trabalho a ser adotada terá como conteúdo de apoio a técnica "Desenvolvimento Institucional" que se caracteriza pelo fato de procurar identificar o grau de interação que um sistema social organizado qualquer, no caso POLONOROESTE tem com outras organizações e o seu ambiente. Esta técnica permite avaliar, retrospectiva e prospectivamente, a atuação de um dado sistema social, oferecendo indicações sobre sua ação e missão institucional no ambiente onde está inserido. Os resultados obtidos através desse estudo permitem formular ou reformular políticas e estratégias de atuação institucional.

5.5 - Análise da Dinâmica Sócio-Econômica - Avaliação da Eficácia

Paralelamente à comparação permanente entre as metas estabelecidas pelo projeto e os resultados obtidos (o que corresponde a avaliar o projeto a partir dele mesmo), uma atividade de avaliação deve ser capaz de identificar e descrever as transformações que vão ocorrendo a nível local, regional e nacional como consequência da paulatina implantação do projeto. Trata-se de avaliar a dinâmica sócio-econômica do projeto e o impacto deste sobre a população - alvo e sobre o conjunto da economia nacional.

Para efeitos analíticos, esta avaliação de impacto é dividida em duas partes: sobre as variáveis econômicas e sobre as variáveis sociais da regiões relacionadas direta ou indiretamente com a implantação do POLONOROESTE. Há que se ter bem claro no entanto que essa dicotomia, estabelecida para efeitos de apresentação, deve ser superada pela avaliação, que se depara com uma realidade única onde as partes componentes estão intimamente relacionadas.

5.5.1 - Avaliação da Eficácia Econômica

Esta avaliação implica num acompanhamento sistemático e permanente das variáveis que permitam caracterizar a evolução da produção das relações econômicas entre os agentes no interior da região-programa e no contexto das economias regional e nacional. Deve-se levar em conta, acima de tudo, que a realidade sobre a qual se exerce o projeto está em constante transformação, principalmente em consequência da própria implementação do projeto. Esta realidade cambiante deve ser considerada por todas as instâncias institucionais encarregadas dos diversos subprojetos de forma articulada.

Para esta dimensão do processo de avaliação deverá ser utilizada uma metodologia apoiada no acompanhamento dos diversos mercados de produtos e fatores na área do programa.

Os mercados a serem acompanhados são os seguintes:

- a) Mercado de produtos agropecuários: A evolução das quantidades produzidas e dos níveis de preços praticados permitirão avaliar o desempenho dos produtores assentados e suas perspectivas de capitalização, em função de fatores importantes como: a comerc alização, abastecimento, cooperativismo, armazenamento, produti vidade, beneficiamento, etc.
- b) Mercado de trabalho: Sendo uma das finalidades do programa o es tabelecimento de unidades de produção apoiadas em trabalho fami liar, onde o contingente de trabalhadores assalariados desempe nhe papel acessório, o acompanhamento do mercado de trabalho na região fornecerá importante informação sobre o papel dos produ tores e o seu desempenho econômico no decorrer do programa. O recurso eventual dos produtores ao mercado de trabalho, quer co mo compradores quer como vendedores de força de trabalho, é um importante indicador da evolução diferenciada das unidades fami liares.
- c) Mercado de terras: A existência de "terras devolutas" proporcio na uma política de colonização e assentamento numa região de fronteira, não sendo incompatível com a existência de um merca do de terras. Inicialmente, é freqüente estabelecer-se um mer cado paralelo - oficial ou não - de compra e venda de terras na região dos projetos. O volume e o valor destas transações deve ser acompanhado para que se possa ter noção de processos como valorização das terras, especulação e alterações de vulto na es trutura fundiária considerada como desejável. Este acompanhamen to deve ser feito em estreita colaboração com as agências gover namentais preocupadas com as questões fundiárias, especialmente o INCRA, responsável direto pelo assentamento dos colonos e re gularização fundiária da área.
- d) Mercado de insumos e serviços da produção: o acompanhamento do mercado de insumos (máquinas e implementos, fertilizantes, de

fensivos e sementes) assim como os serviços técnicos de apoio à produção (particularmente extensão e planejamento rural) permite avaliar o grau de tecnificação e modernização das explorações agropecuárias, assim como identificar os padrões técnicos dominantes no processo de ocupação. Ao mesmo tempo em que se avalia, do ponto de vista dos produtores, o desempenho dos serviços governamentais de pesquisa e extensão, será possível acompanhar a incorporação e a difusão de tecnologia e sua adequação ao novo meio físico, identificando eventuais inadequações econômicas e tecnológicas.

- e) Mercado Financeiro: O estudo da tecnificação e da modernização das explorações agropecuárias deve também compreender o acompanhamento da movimentação financeira dos produtores rurais e da importância do crédito em suas várias modalidades. Isto pode ser feito através do acompanhamento permanente do volume e da composição das carteiras de crédito agropecuário das diversas instituições financeiras em atividade na região-programa, sobretudo o Banco da Amazônia e Banco do Brasil.

Feito o levantamento da situação preliminar, inicia-se avaliação propriamente dita dos impactos da implantação do programa sobre a dinâmica sócio-econômica da região, com a utilização das seguintes fontes de informações:

- a) O sistema de acompanhamento de programas especiais - SAPE/GRAFF, com informações permanentes a respeito do acompanhamento de cada projeto; e
- b) acompanhamento operacional, realizado com periodicidade determinada, para levantar informações diretamente com instituições governamentais, agentes privados e, principalmente, com os produtores agrícolas instalados na área do projeto, buscando uma análise mais qualitativa na área do projeto.

O objetivo desses procedimentos é que a avaliação mantenha um nível de acompanhamento contínuo que se aprofunda em momentos definidos. Evita-se uma estrutura muito pesada para avaliação sem perda de conteúdo, permitindo que o processo não perca seu caráter essencialmente dinâmico. Além dos relatórios de avaliação definidos no tempo, a SUDECO deverá manter uma linha de comunicação aberta e contínua com outras instituições envolvidas.

A ação de avaliação deve contemplar também um acompanhamento das políticas públicas gerais e específicas complementadas durante a vigência do programa. O objetivo é identificar restrições, oportunidades e influências que surgem fora do âmbito restrito do Programa, mas que repercutem ao ambiente institucional, sócio-econômico e tecnológico.

5.5.2 - Avaliação da Eficácia Social

A elaboração dos indicadores sociais deve se inserir num esforço de reconstrução teórica da realidade. Para tanto, os indicadores não devem ser meramente descritivos; precisam articular-se teóricamente.

Do ponto de vista social, a avaliação deve instrumentar-se para conhecer como se desenvolvem as relações que se estabelecem quer a nível da produção imediata quer em torno dela. Desse ponto de vista, a avaliação do projeto deve acompanhar:

- a) as relações que se estabelecem entre os homens no processo de produção. Trata-se de verificar como se dá a divisão de trabalho, quer naquelas onde predomina o assalariamento ou o agregado; que tipo de relações se estabelecem entre os agentes; que categorias de trabalhador aparecem e como se caracterizam; que tipos de representação os trabalhadores fazem sobre suas condições de vida e trabalho.

- b) A produção do trabalhador não pode ser entendida unicamente do ponto de vista do processo de trabalho. Para que o homem possa configurar-se como trabalhador, pelo menos três outras dimensões devem ser equacionadas, na medida em que estão intimamente ligadas à sua reprodução social a educação, a saúde e a habitação.
- b.1) Educação: A educação, além de ser educação para o trabalho, é, antes de mais nada, um instrumento de socialização dos indivíduos, de aprendizado das normas sociais, que os tornarão pessoas aptas a desempenhar, de forma considerada, as funções que lhes são designadas na produção.
- b.2) Saúde: Nas situações observadas, a saúde aparece como fator principal de relacionamento; de um lado entre sobrevivência, capacidade de trabalho e produtividade e, em consequência, de outro lado como fator de relevância na expulsão de migrantes. Desse ponto de vista, o conhecimento de índices de natalidade, esperança de vida, incidência de doenças infecto-contagiosas, incidência de verminoses etc, parâmetros para melhor compreender as condições sociais em que se reproduz o trabalho, especialmente se interligadas com o desempenho dos projetos nesse setor.
- b.3) Habitação: Objetiva-se verificar algumas características dos domicílios (tipo de construção, tamanho, condições de saneamento, tamanho em relação ao número de habitantes, etc), que devem ser interligadas às questões referentes à saúde. Além disso, é bom lembrar que as condições do domicílio podem indicar a instabilidade ou estabilidade do trabalhador.
- c) No processo de produção, os trabalhadores podem chegar a diversas formas de associação, quer para intensificar o processo de trabalho, quer para buscar, de alguma forma, defender seus interesses. Trata-se de avaliar como esses diferentes caminhos vem se estruturando e qual sua eficácia no sentido de garantir a reprodução do trabalhador.
- d) Conhecer as condições em que se dá a reprodução do trabalho implica, finalmente, em buscar os seus momentos de conflito, como indicadores da tensão que vem acompanhando a ocupação da fronteira agrícola. Ao mesmo tempo, as formas de organização e as principais reivindicações dos produtores são indicadores dos principais problemas vivenciados.

5.6 - Avaliação dos impactos nas comunidades indígenas

O POLONOROESTE implica numa série de intervenções que afetam direta e indiretamente vários grupos indígenas que têm como habitat as áreas objeto da política oficial do governo brasileiro para aquela região.

O segmento de avaliação que se ocupará do Projeto de Apoio às Comunidades Indígenas da Área de Influência da Rodovia Cuiabá/Porto Velho, requer, no entanto, algumas considerações.

Há um desconhecimento das comunidades indígenas, sobretudo quanto à sua especificidade e particularidade. Além disso, existem na região-programa inúmeros grupos indígenas que, além de pertencerem a tradições culturais distintas, não ocupam a mesma posição relativamente ao contacto com a sociedade envolvente. Daí a necessidade de complementar o critério geográfico adotado para definir uma "comunidade indígena" da região com o exame detalhado caso a caso, ou seja, um exame que deverá estar dirigido aos grupos indígenas da área como um todo e os grupos locais afetados pelo Programa.

É necessário ainda salientar que a essas mesmas particularidades estão associadas especificidades jurídicas, econômicas, culturais, etc, que demandam operacionalização de metodologia própria, pois referida a quadros sócio-culturais extremamente sensíveis aos processos de intervenção.

Submeter a uma avaliação os diversos subprojetos que compõem o projeto incluso no POLONOROESTE, requer, além das considerações acima referidas, um conjunto de dados que possam ser desdobrados criticamente no decorrer do processo. O impacto de tais projetos (bem como dos demais que se dirigirão para o entorno) sobre os grupos indígenas que ocupam parcela considerável das terras da região-programa, precisa ser avaliado através de pelo menos duas formas: uma discreta, milimétrica e outra onde os efeitos são percebidos e projetados no exame de escalas ou séries temporais mais longas.

Informações com a qualidade necessária para o bom desempenho da avaliação nem sempre são disponíveis ou sequer existentes. Quantos grupos indígenas? Qual a população? Quais são? Onde estão? Essas são questões e problemas que deverão ser equacionados durante o processo avaliativo.

Nesse processo deverão estar mobilizadas várias agências do contexto institucional.

5.7 - A avaliação dos impactos no meio-ambiente

A avaliação dos impactos ambientais provocados pela implementação de projetos de desenvolvimento regional envolve duas dimensões ou dois movimentos de avaliação distintos:

- a - o conhecimento da estrutura e função dos sistemas naturais existentes na região, de forma a identificar as alterações que as atividades previstas no projeto de desenvolvimento irão provocar nos funcionamentos dos ciclos energéticos, biológicos, químicos, etc. dos ecossistemas; e
- b - o funcionamento dos sistemas sociais e, por conseguinte, a avaliação dos impactos provocados pelas atividades previstas nos projetos de desenvolvimento na estratificação social, no sistema de produção, na formação institucional etc da comunidade em estudo.

A avaliação dos impactos ambientais do POLONOROESTE repousa exatamente na interseção entre as duas dimensões explicitadas acima, ou seja no estudo das alterações havidas no funcionamento interno de ecossistemas sociais. Para tal fim há que se desenvolver indicadores de qualidade de vida que possibilitem medir o resultado final das alterações ocorridas nos ecossistemas e na organização social da comunidade.

Considerando a premissa de que o ecossistema é a unidade básica funcional da natureza, a elaboração de um modelo de ordenamento espacial que permita acompanhar e avaliar o processo de ocupação regional devem fundamentar-se no conhecimento científico da estrutura e função dos sistemas naturais. Esta consideração básica é fundamental, já que o método permita a conciliação entre a conservação e o aproveitamento econômico dos recursos naturais através das normas, diretrizes e planos de manejo.

6 - OPERACIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO

O processo de avaliação será contínuo durante os cinco anos de implantação dos projetos do POLONOROESTE. Entretanto, deverão ser elaborados em três momentos precisos Relatórios de Avaliação que permitam observar a evolução sócio-econômica e ambiental e as relações com a ação governamental.

6.1 - Primeiro momento: Prê-Avaliação

O primeiro momento coincidirá com o início da implantação dos projetos do POLONOROESTE. Será o marco referencial para as observações futuras e permitirá a avaliação das ações e dos impactos. Será iniciado com o Mapeamento Institucional que permitirá conhecer como as instituições se relacionam no que diz respeito ao POLONOROESTE.

Conhecidas as instituições envolvidas nas esferas federal, estadual (territorial), setorial, municipal e regional, serão visitadas as que estão diretamente envolvidas com as ações dos projetos e levantados os sistemas de informações de cada uma no que diz respeito à avaliação.

Depois de observadas as restrições de cada instituição, serão definidos indicadores por instituição e processo de coleta de informação. O funcionamento desses fluxos e a qualidade da informação se

rão acompanhados durante os cinco anos de informação do Programa e, eventualmente, sugeridas modificações, sempre com a preocupação de manter unidade nos indicadores e no processo de coleta da informação, para que se tenha medidas temporalmente comparáveis.

6.2 - Segundo momento: Avaliação Intermediária

O segundo momento será no ponto intermediário do programa, isto é, dois anos e meio após iniciada a implantação dos projetos do POL0 NOROESTE.

Desde o início do programa, estarão sendo coletadas e reunidas informações trimestrais sobre o desempenho físico-financeiro dos projetos. Através das informações aí produzidas na esfera de controle do próprio governo, deverão ser investigadas causas de não-atenção de metas programadas. As informações produzidas que dizem respeito aos indicadores substantivos de eficiência de cada projeto, juntamente com os desvios e suas causas, permitirão avaliar o desempenho de cada projeto por si em função do que foi programado na fase de formulação.

Com base nessa comparação, obteremos conclusões sobre a eficiência de todo o processo, desvios, causas, consequências e deficiências administrativas relacionadas com os desvios.

6.3 - Terceiro momento: Avaliação final

O terceiro momento será o final da implantação dos projetos do POL0 LONOROESTE, decorridos cinco anos de seu início.

As etapas e atividades seguirão o fluxo do segundo momento, ressaltando-se que, após o diagnóstico econômico, social e ambiental, será efetuada comparação entre os Relatórios Inicial e Intermediário, já elaborados, e final.

REFERÊNCIAS

- Decreto nº 86.029 de 27.05.81
- Decreto nº 83.426 de 10.05.79
- Portarias interministeriais 90 e 91 de 27.05.79
- Relatórios diversos do Ministério da Agricultura
- Documentos referências da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
SUBDIREÇÃO DE PESQUISA

Série Cadernos EBAP

- Nº 1 - FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: ALTERNATIVAS EM DEBATE - 1980
Bianor Scelza Cavalcanti
- Nº 2 - EM BUSCA DE NOVOS CAMINHOS PARA A TEORIA DE ORGANIZAÇÃO - 1980
Anna Maria Campos
- Nº 3 - TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO GERENCIAL: INFERÊNCIAS SOBRE A EXPERIÊNCIA DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL - 1980
Paulo Roberto Motta
- Nº 4 - ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS - 1980
Luciano Zajdsznajder
- Nº 5 - A INTERVENÇÃO ESTATAL NO SETOR SAÚDE: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A PESQUISA "GASTO PÚBLICO EM SAÚDE" - 1980
Equipe PROASA
- Nº 6 - EDUCAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RETROSPECTIVA E PERSPECTIVA DA EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA E REFLEXÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO - 1980
Armando Noreira da Cunha
- Nº 7 - PROJETO RIO: ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO - 1981
Héctor Atilio Possiese
- Nº 8 - A PROPOSTA DE PARTICIPAÇÃO NA TEORIA GERENCIAL: A PARTICIPAÇÃO INDIRETA - 1981
Paulo Roberto Motta

Nº 9 - PARTICIPAÇÃO NA GERÊNCIA: UMA PERSPECTIVA COMPARADA - 1981
Paulo Roberto Notta

Nº 10 - O RITUAL DA DESBUROCRATIZAÇÃO: SEUS CONTEXTOS DRAMÁTICOS E
REPRESENTAÇÕES - 1981
Maria Eliana Labra

Nº 11 - A ASSISTÊNCIA MÉDICO-HOSPITALAR DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
BRASILEIRO ATRAVÉS DE SERVIÇOS CONTRATADOS - 1982
Valéria de Souza

Nº 12 - MINHA DÍVIDA A LORDE KEYNES - 1982
Alberto Guerreiro Ramos

Nº 13 - UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DO POLO NOROESTE - 1982
Antônio de Pádua Fraga

