

A QUESTÃO DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL LOCAL E SUSTENTÁVEL

Marcelo Porto Nicola¹, Vivien Diesel²

A trajetória dos modelos de desenvolvimento rural.

A noção de desenvolvimento assumiu, particularmente após a Segunda Guerra Mundial, uma importante dimensão na geopolítica dos Estados Unidos da América, como parte da estratégia mais geral para consolidar sua hegemonia. Nesse contexto, o subdesenvolvimento constituía a expressão utilizada para identificar países ou regiões que, aos olhos dos especialistas norte-americanos, eram considerados atrasados. Para os atrasados, recomendava-se uma receita única: superar a condição “indigna” de subdesenvolvimento, vencendo as etapas que os levassem à alcançar o modelo padrão de sociedade ocidental, capitalista e industrializada que se auto-considerava desenvolvida. Usado desta forma, o termo desenvolvimento trazia implícita uma conotação de evolução, progresso, maturação e modernização: conceitos chaves nas teorias e estratégias operativas das políticas desenvolvimentistas vigentes desde então (Esteva 1996)³.

De um modo geral, os teóricos e analistas da época preocupavam-se em desvendar como se dava o processo de crescimento econômico, percebendo-se, já na década de sessenta, a interdependência entre o desenvolvimento agrícola e industrial.

No que diz respeito ao desenvolvimento agrícola surgiram proposições complementares, voltadas a explicar o que deveria ser feito para transformar as sociedades rurais atrasadas em sociedades compatíveis com os enfoques de progresso e modernidade. Ao mesmo tempo, passaram a ter maior importância as orientações teóricas destinadas a mostrar as formas de intervenção capazes de levar a diante este processo de mudança.

Neste contexto, promoveu-se a Revolução Verde que em muito contribuiu para o surgimento de uma crise sócio ambiental sem precedentes na história. Avaliando os resultados da revolução verde, a maioria dos analistas conclui que contribuiu para elevar a produtividade nas propriedades e regiões em que as rendas já eram mais elevadas, mas nada conseguiu fazer para melhorar a situação dos pobres do campo. Ao contrário, ampliou a exclusão e as desigualdades sociais, ademais de agravar os efeitos negativos da agricultura sobre o meio ambiente⁴.

Os sucessivos fracassos das estratégias baseadas na modernização tecnológica proposta no modelo da Revolução Verde, especialmente junto às regiões e populações mais pobres, motivaram vários estudos críticos sobre os impactos do modelo, dos quais nasceriam novas e diferentes estratégias de intervenção nos processos de promoção do desenvolvimento agrícola e rural.

Ao longo da década de 70 as agências internacionais passaram a promover os PDRI (Programas de desenvolvimento Rural Integrado).⁵ Estas experiências, embora com resultados questionáveis em termos de superação da pobreza, permitiram uma aprendizagem interessante quanto as estratégias adequadas para trabalho com populações pobres. Os trabalhos de Kottak e Uphoff, avaliando estas experiências demonstraram o valor da participação para o bom andamento dos programas de desenvolvimento rural. Desde então, motivações éticas e operacionais se conjugam para realçar o valor da participação nos projetos de desenvolvimento rural.

Diversos autores registram que a participação assume significados diversos no contexto dos projetos de desenvolvimento rural. Atualmente, organizações engajadas na luta pela superação da pobreza propõem que as ações busquem o “empoderamento” das populações menos favorecidas, entendendo que “empoderamento” pode ser definido como o processo que reforça a capacidade dos marginalizados – em participar, negociar, mudar, e acessar as instituições disponíveis que afetam seu bem-estar, levando a um aumento em suas capacidades e condições (Bathia, 2002).

Assim, os projetos de desenvolvimento rural podem ser concebidos dentro de “abordagens tradicionais” ou “abordagens de capacitação”, considerando-se como abordagens tradicionais aquelas que enfatizam o melhoramento das condições de vida mediante investimentos em infra-estrutura. Na abordagem tradicional, a mudança tem origem exógena, sendo implementada pelo Estado e suas agências técnicas, segundo a sua percepção do que sejam os problemas e as soluções para os problemas identificados. Estas ações geralmente resultam na perpetuação de uma relação de dependência e paternalismo. As abordagens de capacitação, por sua vez, buscam promover melhorias nas condições de vida através da capacitação e fortalecimento institucional. Com a valorização do conhecimento local e da participação, persegue-se o desencadeamento de um processo de aprendizagem orientado a formação de um capital social que viabilize as mudanças nas relações de poder almejadas.⁶

A questão da avaliação nos projetos de desenvolvimento rural

A experiência histórica de promoção do desenvolvimento rural trouxe importantes aprendizados quanto ao processo de avaliação. Um exame dos textos produzidos sobre o assunto revela que a avaliação pode servir a diferentes propósitos tendendo-se, atualmente, a valorizar seus benefícios em termos de aprendizagem.

Chambers (1974) relata que uma das motivações para o estabelecimento de mecanismos de avaliação nos projetos de desenvolvimento rural foi a necessidade de legitimação social das organizações de cooperação internacional. Segundo o autor (1974, p.119) “A second source⁷ was widespread criticism of international and national aid organizations for the alleged and real shortcomings of aid programmes. This criticism created a need for agencies to defend themselves and also improve their operations. One method adopted was to discuss, encourage and institutionalize evaluation”

Neste caso, a avaliação coloca-se a serviço da construção de um discurso de legitimação de determinado agente e sua prática social. Para estes propósitos entende-se que é importante passar a imagem de neutralidade e científicidade do processo avaliativo. Isto explicaria porque “The words ‘objective’, ‘independent’, and ‘scientific’ are mixed in various proportions, giving an impression of white coats and test-tubes, of clinical impartiality, and of conclusions and recommendations that will be based on irrefutable authority of scientific research.” (Chambers, 1974, p.121).

Consagra-se, assim, a avaliação de impacto que procura apresentar as contribuições de determinado projeto para a melhoria das condições de vida da população local. Mas, a prática da avaliação de impacto não correspondeu ao imaginário criado em torno dela. Como bem aponta Chambers (1974), além de problemas metodológicos⁸, os avaliadores não se comportam da maneira esperada.

Conforme Chambers (1974, p.125) toda avaliação “are expected to affect the future of the organization and of its personnel. Consequently, the evaluator may be regarded as a spy, an investigator, or an enemy; but it is at least as likely that he will be co-opted into the system. Co-opted evaluators resemble parasites in their concern not to kill their hosts; and there is a danger that their reports will be muted in criticism and overlashed in praise in order to secure their continued employment and the chance of another job.”

Ocampo (2000) registra que a maioria dos sistemas de monitoramento e avaliação em projetos de desenvolvimento rural é implantada por exigência externa. Para entender esta dinâmica é necessário considerar que os projetos de desenvolvimento rural, via de regra, implicam participação de três agentes distintos: instituições financeiras, instituições executoras e beneficiários os quais estão distanciados espacial e socialmente. Neste contexto, a avaliação é um meio de acompanhamento e controle do financiador sobre o comportamento do financiado (instituição executora). Considera-se que, enquanto permanecer esta estrutura, tendencialmente a avaliação manterá um componente de controle externo podendo o avaliador ser considerado um fiscal ou espião.

Deve-se reconhecer, também, que em certos casos a avaliação atende a motivações de análise do “desejo” da replicabilidade de determinadas experiências. Este seria o caso da avaliação de projetos-piloto, cuja conveniência de replicação é discutida na avaliação.

Chambers (1974) identifica que a avaliação tornou-se mais freqüente e sistemática a medida que acadêmicos (cientistas) passaram a participar na promoção dos projetos de desenvolvimento rural. Nestes casos, a lógica do trabalho acadêmico leva a preconizar que a avaliação seja visualizada como mecanismo de apoio à gestão, ao conhecimento da dinâmica social e econômica e ao aprendizado da ação de promoção do desenvolvimento. Muitas vezes estas motivações são traduzidas no desejo de “aprender lições” dos projetos de desenvolvimento rural.

A constatação da necessidade de flexibilização dos projetos levou a preconizar que a avaliação fosse realizada mais freqüentemente, dando origem a modelos de monitoramento. Talvez a mudança atual mais significativa nos sistemas de monitoramento seja a preocupação com a incorporação da visão dos diferentes agentes participantes para fins de aperfeiçoamento do projeto de desenvolvimento rural.

Nas abordagens que se inspiram na pesquisa-ação, a avaliação assume um caráter eminentemente “conscientizador”, pois a reflexão em torno da ação realizada permite qualificar a ação que lhe sucede. Nestes casos, a população deve ser, claramente, a protagonista dos processos de avaliação.

Conforme Guijt (1999) o aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e avaliação torna-se um dos grandes desafios para os projetos orientados à promoção do desenvolvimento sustentável. Desde 1990 aproximadamente, três tendências, estimularam o interesse pelo monitoramento e avaliação participativa.

A primeira tendência, que em termos de argumentos é a mais significativa, tem sido o aumento extraordinário do interesse na avaliação e no planejamento participativos em geral.(IIED, 1987; Chambers 1994, 1997; Selener 1997; Pretty 1996)⁹. O propósito maior no monitoramento e na avaliação participativa, surgido desta tendência, é o incentivo da aprendizagem interna para alavancar os objetivos de capacitação e de desenvolvimento, localmente apropriados.

A segunda tendência se relaciona com a cobrança cada vez maior dentro das instituições de financiamento e de implementação de projetos para que se comprove que o dinheiro repassado e usado na promoção do desenvolvimento sustentável esteja resultando nos impactos prometidos. Nos últimos 20 anos, instituições de financiamento investiram muito esforço, dinheiro e confiança na gestão de projetos de desenvolvimento sustentável. Os investimentos foram feitos, inicialmente, em ações comunitárias de gestão de recursos naturais, com base na boa-fé e agora, que a fase da lua de mel com a gestão participativa de recursos naturais está chegando ao fim, as instituições financeiras cobram dos defensores destes métodos que provem tudo o que proclamam. O propósito maior desta tendência é o de promover uma transparência mais significativa na aplicação de recursos.

A terceira tendência se relaciona com uma reivindicação mais genérica e global de mais informações e dados que propiciem respostas a desafios ambientais, conforme destacado na Eco-92, no Rio de Janeiro, em 1992. Muitas organizações estão convencidas de que a única forma de se conseguir estas informações é por meio de processos de monitoramento conduzidos pela comunidade local, com maior envolvimento de membros da própria comunidade na coleta de dados locais. Esta última tendência aponta para o propósito de propiciar a obtenção de informações relevantes e específicas em nível local para que se possa ocorrer um planejamento estratégico melhor em diferentes níveis.

O monitoramento e avaliação são essenciais para que os governos e os organismos de assistência possam julgar se os esforços tem tido êxito ou tem fracassado. Normalmente, são peritos externos que tem se encarregado de comparar o desempenho dos projetos com indicadores pré-estabelecidos, utilizando procedimentos e ferramentas padronizadas (Guillet e Gaventa, 1998).

Atualmente, prevê-se que os instrumentos de avaliação sejam aplicados de forma participativa sendo que estes propósitos são considerados prioritários na agenda da maioria das organizações, mas poucas sabem cumprir esta exigência de forma que gere informação útil aos envolvidos (Guillet, 1999).

Estes três propósitos: capacitação, aperfeiçoamento da transparência e planejamento, criaram grande expectativa nos resultados que podem ser alcançados pelo monitoramento e avaliação participativos. Esses resultados, ainda que lentamente comprovados na prática, seriam “mais ação local”, “melhoria na relação custo-benefício”, “dados mais precisos”, “informações mais relevantes” e assim por diante (Abbot e Guillet 1998, Guillet 1999).

Na prática da promoção do desenvolvimento rural, novas e velhas orientações se encontram e, por isto, os projetos podem aproximar-se mais aos modelos de monitoramento e avaliação convencionais ou aos participativos.¹⁰ As características dos modelos de monitoramento e avaliação convencionais e participativos são apresentadas no Quadro 01.

Quadro 01: Comparativo entre o enfoque convencional e o enfoque participativo de monitoramento e avaliação.

Dimensões	M. e A. convencionais	M. e A. participativos
Quem planeja e dirige o processo	Superiores hierárquicos ou peritos externos	População local; pessoal e chefias dos projetos, e outras pessoas envolvidas. A princípio com a ajuda de um facilitador.
O papel dos “envolvidos diretos” (os beneficiários)	Somente abastecedores de informações	Desenhar e adaptar a metodologia, recolher e analisar informações, compartilhar os resultados e associá-los à ação.
Como se mede o êxito	Por meio de indicadores definidos externamente e, sobretudo quantitativos.	Indicadores definidos no local, incluindo juízos mais qualitativos.
Enfoque	Pré-determinado	Adaptável

Fonte: Transcrito do artigo *El Seguimiento e Evaluacion Participativos: ¿Como aprender del Cambio?* GUIJT, I. e GAVENTA, J. IDS Síntesis Informativa, nº 12 Noviembre de 1998.

O objetivo do presente trabalho é analisar três experiências de desenvolvimento local sustentável participativo, identificando suas contribuições para o entendimento dos desafios enfrentados na prática do monitoramento e avaliação em projetos de desenvolvimento rural.

3. Análise de experiências de monitoramento e avaliação em projetos de desenvolvimento rural.

Na presente seção serão analisados três casos: dois relatos de experiências de monitoramento e avaliação em projetos de desenvolvimento rural (caso de Cuchumatanes, na Guatemala e o caso da experiência de “Campesinos a Campesinos”, no México) e um relato com caráter avaliativo (caso da área piloto na região sul do Brasil). Os casos serão examinados com vistas a distinguir a concepção de monitoramento e avaliação, as formas de sua realização e lições aprendidas.

O Projeto de Desenvolvimento Rural da Serra dos Cuchumatanes¹¹ é uma iniciativa do Governo da Guatemala, através do Ministério de Agricultura, Ganaderia e Alimentação, orientada a atender a população rural em condições de pobreza, pobreza extrema e baixos índices de desenvolvimento humano.¹²

Observando-se o texto referente ao “desenho” do projeto, percebe-se afinidade teórico-metodológica com a abordagem FSRD (Farm System Research and Development/ FAO) na medida em que propõe: identificar e caracterizar os sistemas de produção da área; identificar e fortalecer as organizações de produtores formais e não formais, representativas de cada sistema de produção e de cada localidade; estabelecer e implementar planos globais para o produto principal de cada sistema de produção, comercialização, agro-industrialização, tecnologia, meio ambiente; intermediar e transferir os serviços de apoio do projeto as organizações de produtores: assistência técnica produtiva, comercialização, administração, crédito; melhorar a infra-estrutura viária. Esta orientação parte do pressuposto de que o meio rural é heterogêneo, de que a diferenciação por sistemas de produção é relevante para os propósitos do desenvolvimento rural e que, os produtores beneficiam-se de medidas de apoio ao seu principal cultivo comercial. Reconhece que as medidas de apoio não se restringem a assistência técnica e, por isto, o projeto busca formas de atender outras necessidades. Os agricultores são organizados por sistema de produção e, as organizações dos produtores são as intermediárias entre estes e o projeto.

O projeto teve início em 1993 e, desde o início, contou com um sistema de monitoramento e avaliação. A experiência de monitoramento e avaliação promovida de 1993 à 1996 foi considerada frustrada pelo enfoque e pelos resultados. Quanto ao enfoque, considerou-se como orientado à fiscalização, contrário aos objetivos originalmente previstos. Com relação aos produtos e resultados¹³, considerou-se que os gestores não souberam explicitar suas demandas à equipe da ONG nacional contratada para elaboração do Estudo de Base¹⁴, de modo que as informações e relatórios deste tiveram poucas contribuições ao aperfeiçoamento do projeto. O enfoque e o estilo de trabalho da UMA originou repulsa ao monitoramento e avaliação em todas as instâncias da UEP.

A reestruturação do sistema de monitoramento e avaliação, realizada em 1996, objetivou potencializar as contribuições do sistema de monitoramento e avaliação para a gestão do projeto, para a avaliação de impacto, aprendizagem interna e para a capacitação de unidades executoras.

O monitoramento parte de uma definição de marco lógico e definição de indicadores. Baseia-se nos registros destes indicadores pelos diversos agentes executores do projeto (promotores de campo, extensionistas, coordenadores).¹⁵ Os dados (geralmente quantitativos) são introduzidos no sistema automatizado de monitoramento para gerar relatórios periódicos (mensais e semestrais). Por intermédio destes dados, avalia-se em que medida as metas programadas estão sendo alcançadas. Com base nestes dados são também elaborados relatórios enviados as instituições financeiras (semestrais) e a UMA avalia os obstáculos identificados durante o sistema de monitoramento, de maneira periódica e “participativa”.

A avaliação se divide nas seguintes grandes linhas: i-Avaliação participativa comunitária; ii-Avaliação participativa à nível de projeto; iii-Avaliações especiais(por contrato); iv-Avaliações ocasionais (não programadas); v-Informes de Avaliação. Destas, as mais relevantes para o andamento do projeto são a avaliação participativa comunitária e a avaliação ao nível de projeto. A avaliação participativa comunitária é realizada com organizações dos produtores e promotores. Este momento de avaliação é destinado a gerar uma reflexão/análise do processo de intermediação (organizações formais) e sobre o desempenho dos grupos focais, organizações formais e não formais (fatores interferentes, etc). Assim sendo, geram dados qualitativos sobre o desempenho do projeto e seus condicionantes e, como são associados ao planejamento, permitem que os grupos revejam suas ações para o futuro. Todo o material produzido na etapa de avaliação participativa comunitária é manuseado em uma esfera hierarquicamente superior, denominada de Avaliação Participativa ao Nível do Projeto; atividade realizada de forma conjunta entre a UMA e a Sub-direção Técnica do Projeto, para análise dos obstáculos e avanços e uma análise de aspectos institucionais, com base em sondagens realizadas previamente a jornada com o pessoal de campo do projeto. Outra atividade, neste momento, é a elaboração do Plano Anual de Trabalho para o próximo exercício.

Na avaliação participativa à nível de projeto, são conseguidos resultados interessantes, como, por exemplo, resgate de elementos para melhoria no sistema de monitoramento e avaliação (afinamento de critérios amostrais, revisão de indicadores, modificação no formato dos relatórios, entre outros). Entretanto todas estas análises e conclusões não contam com a participação efetiva dos beneficiários finais, já que os grupos de trabalho destas jornadas estão conformados com 01 representante do comitê executivo, 01 do comitê técnico, 01 da administração, 01 coordenador de componente ou sub-componente, 01 chefe de sub-sede e 01 integrante da UMA.

Considera-se que a proposta de desenvolvimento do projeto se alinha tendencialmente a uma abordagem convencional, com a melhoria das condições de vida pela melhoria do processo de produção e, esta, derivada na melhoria das condições institucionais oportunizadas. O processo de desenho do projeto e as decisões principais, possivelmente, restringem-se a um grupo restrito onde prevalece a percepção do Estado e superiores hierárquicos sobre as melhores soluções. Apesar de constar dos objetivos a maior participação da comunidade no processo de desenvolvimento, e um dos componentes ser a organização social, na prática as ações neste sentido são tímidas se comparadas com as ações de apoio a produção e infraestrutura, e têm funcionalidade como meio e não fim.

Os sistemas de monitoramento e avaliação orientam-se primordialmente a geração de resultados de desempenho (para fins de prestação de contas) e indicações para reorientação da ação com vistas a alcançar os objetivos e metas programados. O sistema de monitoramento e avaliação da mesma forma que a proposta de desenvolvimento tende ao modelo convencional, onde quem planeja e executa o processo são chefes superiores ou peritos externos. Freqüentemente, lança-se mão das assessorias externas, como por exemplo, na reorientação do processo de monitoramento e avaliação que caracterizou o segundo momento e nas avaliações especiais. Nesta transição do primeiro para o segundo momento, cabe ressaltar que “as instâncias superiores que coordenam o projeto resolveram mudar o enfoque do M & A”, caracterizando um processo de tomada de decisões centralizado e descendente.

Um dos aspectos salientados por Ocampo (2000) na análise desta experiência é de que devem ser superados certos “vieses”, de modo que a interferência do técnico ao desenvolver ações de avaliação participativa comunitária, busque um ponto de equilíbrio entre as “falácia” populista, de um lado, na qual só a população local sabe suas demandas e as formas de resolvê-las e, de outro, a tecnicista, na qual se acredita que os técnicos é que devem ser chamados para determinar os objetivos e estratégias a seguir.

A experiência do projeto área piloto na Serra do Sudeste do Rio Grande do Sul, Brasil, é analisado por Ribeiro e Villela (2001). O Projeto Área Piloto é caracterizado, pelos autores, como uma experiência de desenvolvimento participativo.

Conforme relatam os autores, as motivações para a implementação deste tipo de trabalho nascem do “repensar” da prática extensionista restrita à difusão de inovações tecnológicas. Almejou-se a execução de um trabalho diferenciado, centrado na promoção do desenvolvimento endógeno, orientado à superação do quadro de pobreza e exclusão social identificado na região. Os idealizadores do projeto definem que este está fundamentado em quatro pilares básicos: participação, organização, parceria e municipalista.

Este projeto foi iniciado em 1994 com a assinatura de Protocolo de Intenções entre as quatro Prefeituras Municipais envolvidas e uma série de entidades governamentais (ASCAR-EMATER/RS, Secretaria da Agricultura e Abastecimento/RS, EMBRAPA, Ministério da Agricultura e Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária). O projeto, no dizer dos autores, “Tem se constituído num trabalho eminentemente prático, objetivo, sem receitas pré-determinadas e desenvolvido passo a passo” (Ribeiro e Villela, p.14).

Pelos dados disponíveis observa-se que não existe o desenho planejado de um processo de monitoramento e avaliação para o projeto “Área Piloto”. A avaliação dos resultados é uma motivação dos extensionistas e está baseada na visão possivelmente extraída do conjunto dos relatórios das equipes de extensão, quando mensalmente avaliam as ações desenvolvidas no município. Reuniões nos conselhos, nas organizações rurais e em comunidades também permitem impressões não sistematizadas dos extensionistas a respeito da percepção de outros atores envolvidos a cerca do projeto, mas de forma superficial e pouco representativa. Não há um processo em andamento, para monitoramento e avaliação através de indicadores, que verifiquem os avanços/retrocessos no “Projeto Área Piloto na Serra do Sudeste do RS”.

A natureza da avaliação proposta no artigo remete à avaliação de impacto, com vistas a analisar a desejabilidade de reprodução da experiência. No texto os autores mencionam sua intenção em apresentá-lo como “proposta para geração de marcos referenciais para continuidade de um processo dessa ordem”.

A avaliação pretende apresentar os resultados em termos de avanços em quatro dimensões: organização e participação, no plano microrregional de desenvolvimento rural, avanços na parceria e na municipalização. Entende-se que os fatos selecionados pelos avaliadores traduzem bem suas preocupações em demonstrar que houve avanços ao nível da organização política e da infra-estrutura e produção regional. No plano da organização política os autores mencionam o fortalecimento das associações de agricultores, a formação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e de instâncias políticas supramunicipais (Área Piloto) e o reconhecimento político destas organizações por outros agentes. Ressaltam também avanços na sistematica de planejamento com formulação de planos municipais e microrregionais. No plano da estrutura econômica, enfatizam a melhoria das condições de infra-estrutura e de produção em atividades específicas.¹⁶

Ao longo do artigo, registram a introdução de novos enfoques no trabalho da extensão (estudos de cadeias de produção, de sistemas agrários micro-regionais e de sistemas de produção, utilização de técnicas de DRP no planejamento participativo), fatos considerados relevantes pelos autores.

A proposta de desenvolvimento contida no projeto, no “continuum” abordagem tradicional-abordagem de capacitação, pode ser localizada numa posição intermediária, dirigindo-se, tendencialmente, para a perspectiva de abordagem de capacitação para o desenvolvimento.

As intervenções na área econômica não se diferenciam daquelas perseguidas pelos projetos tradicionais (investimentos intensivos em infra-estrutura básica, eletrificação rural, habitação e saneamento básico) e as tecnologias em uso pelos produtores beneficiários possivelmente ainda baseiam-se no enfoque tecnicista da “revolução verde”. Por outro lado, os pilares básicos contidos na proposta: organização, participação, parcerias e municipalista parecem visivelmente orientados no sentido de intensificar um processo de “empoderamento” em diferentes níveis, perpassando a família, as comunidades rurais, as organizações, o município e a região. Ações que se apresentam potencialmente capazes de influenciar positivamente a formação/enriquecimento do capital social, local e regional.¹⁷ Além disso, iniciam-se ações de transição agroecológica em algumas atividades produtivas, como é caso da fruticultura.

Conforme Guijt e Gaventa (1998), uma proposta de desenvolvimento rural participativo precisa de um processo de monitoramento e avaliação que tenha a participação em sua essência. Caracteriza-se como uma interrupção do processo de participação e aprendizagem não envolver os diferentes atores na etapa de monitoramento e avaliação de projetos participativos. Entretanto, o contrário é possível, mas difícil, tomando uma série de cuidados e iniciando gradualmente e mesclando métodos participativos e não participativos, monitorar e avaliar um projeto com características de concepção/implementação centralizadas e descendentes.

A ASCAR-EMATER/RS tem conseguido avanços importantes nas etapas de diagnóstico e planejamento participativos, com inúmeras experiências bem sucedidas, inclusive com adaptação/modificação de ferramentas de DRP, mas nas etapas de monitoramento e avaliação ainda faltam experiências práticas.

No caso em estudo, persistem várias interrogações a respeito da percepção que outros atores tem do projeto. As diferenças e o conhecimento local têm sido capturados através de abordagens participativas no momento do diagnóstico da realidade e da elaboração dos planos de ação, mas não o são no M & A, pois este processo, formalmente, não existe. Os resultados relatados, serão os considerados relevantes pelos produtores rurais, pelas organizações, pelas mulheres, pela classe política, pelas instituições de pesquisa? Qual é a avaliação do projeto pelos não participantes? O avanço na parceria, relatado como fuga da “prefeiturização” é percebida como tal pela Secretaria Municipal de Agricultura-Prefeitura Municipal?

A experiência de desenvolvimento de metodologia de autoavaliação participativa ocorre na região de Mixteca Alta, uma região semiárida do estado de Oaxaca, que é um dos estados mais pobres do México. Nesta área, promove-se, desde 1982, um programa de capacitação dentro do enfoque “de agricultor a agricultor”. Este enfoque pretende-se alternativo ao modelo da Revolução Verde a medida que parte da valorização do saber local, promovendo a troca de experiências entre agricultores. Neste processo assume protagonismo o “promotor”, que é um colaborador da ONG que coordena o projeto.

Desde o início o programa contava com processos de avaliação os quais consistiam na realização de reuniões mensais com promotores orientadas a informe de experiências no período. Estas experiências eram reunidas dando origem a relatórios semestrais que eram enviados às instituições financeiras. Realizavam-se, também, reuniões anuais com os diversos participantes do projeto onde se informavam as atividades realizadas e planejavam-se as atividades para o próximo ano.

Este sistema de avaliação mostrou seus limites quando a coordenação do projeto observou que o nível de participação local e o compromisso e efetividade do pessoal do programa estavam decaendo. Constatou-se que o sistema de avaliação aplicado não permitia entender porque isto estava acontecendo uma vez que se prendia ao registro de dados quantitativos relativos às atividades realizadas. Neste contexto, a ONG solicitou apoio externo para construção de uma metodologia de auto-avaliação, que pudesse ser aplicada pelos promotores e outros membros da equipe do projeto. A experiência de construção desta metodologia nos anos de 1995/1996 é narrada no artigo de Blauert (1998) que é aqui analisado.

A equipe responsável pela elaboração da proposta metodológica entendeu que, para o caso, seria indicado partir de um enfoque de auditoria social. O enfoque de auditoria social visa diagnosticar o impacto social e o comportamento ético de uma organização ou de um projeto em relação com os seus objetivos e com os dos outros agentes envolvidos. A auditoria social se baseia no conceito de criar indicadores propostos pelas próprias pessoas interessadas e de diagnosticar os impactos sociais, mas também os econômicos, agroecológicos; a sustentabilidade de um projeto, tomando em conta diferentes perspectivas, representadas pelos indicadores e por informações de outras fontes. Pretende-se conhecer o ponto de vista destes diferentes agentes sobre o projeto. A seleção de uma base de pessoas envolvidas mais além dos beneficiários imediatos foi considerada essencial porque atende diretamente questões de responsabilidade, de prestar contas para a comunidade em geral e à necessidade de desenvolver uma sensação de propriedade do projeto por parte das pessoas e instituições do lugar.

O pressuposto da sistemática metodológica utilizada indica que os diferentes agentes têm diferentes visões e, por tanto, preconizam diferentes indicadores para avaliação de impacto e de processo no projeto. Assim, um dos eixos centrais da experiência foi no sentido de identificar indicadores para os sistemas de autoavaliação.¹⁸ A utilização do “Marco de Desenvolvimento de Base” o “Cone”, desenvolvido pela Fundação Interamericana mostrou-se de particular utilidade para organizar e sistematizar o conjunto de indicadores. A ênfase no “Marco de Desenvolvimento de Base”, o “Cone”, se justifica, pois possibilita representar os aspectos tanto quantitativos como qualitativos do trabalho dos programas de desenvolvimento. É centrado em três níveis ao longo de um eixo contínuo de impactos tangíveis e intangíveis. Os indivíduos e famílias, as organizações e a sociedade. O objetivo deste marco é permitir comparações entre um grande número de projetos usando categorias e variáveis fixas, como também representar indicadores específicos relacionados com as prioridades e contextos específicos das pessoas envolvidas.

O enfoque geral que se seguiu no estudo foi o uso de uma combinação de métodos participativos que puderam envolver ativamente aos campesinos e outras pessoas nas comunidades, que incorporaram os pontos de vista de pessoas de outras instituições. Buscava-se fomentar a análise por parte dos próprios envolvidos, e analisar as dinâmicas sociais no interior dos projetos, assim como os câmbios nas relações de poder que se dão como resultado destes. As técnicas de DRP evidenciaram-se de utilidade para diversos fins: “Se pudieron así expresar o visualizar críticas, inquietudes, y tambien visiones de cambios futuros que se deseaban en cuanto a la comunicación interna, el favoritismo, las facciones, etc.” As ferramentas de DRP são úteis para desencadear discussões e análises participativas mais do que para prover respostas por si mesmos. A prática continuada deve mostrar no futuro, aos camponeses e aos promotores camponeses que usarão o DRP e outras ferramentas participativas, um caminho para construir o tipo de sistema de avaliação que seja mais recomendável para sua organização e para os tipos de processos de mudança que querem em suas comunidades.

Entende-se que a natureza da proposta de desenvolvimento apresenta elementos bastante identificados com as abordagens de capacitação para o desenvolvimento (Bathia 2002). A satisfação de necessidades básicas através do aprimoramento de processos, habilidades e reforço institucional. O projeto, com o enfoque “de campesino a campesino”, intensifica a valorização sobre as habilidades práticas e o conhecimento local. As ações são intensamente participativas, incluindo as pessoas como indivíduos ou grupos, no processo de decisão do desenho, da execução, do monitoramento, da avaliação e dos consequentes re-direcionamentos. O papel do agente externo caracteriza-se pela ação facilitadora e de capacitação para o processo de mudança, lançando mão de abordagens no sentido de baixo para cima, com mútua aprendizagem.

Os resultados buscados e que são percebidos pelos atores envolvidos não se restringem à obras físicas (infra-estrutura). Habilidades, conhecimentos e ações coletivas são conquistas do projeto e são percebidas como tal, sendo captadas pelos indicadores selecionados e pelo processo de avaliação.

Da mesma forma, o processo de monitoramento e avaliação enquadra-se num enfoque intensamente participativo, onde populações locais, pessoal do projeto, coordenadores, outras pessoas envolvidas e produtores não participantes planejam e dirigem o processo. O papel dos envolvidos diretos “os beneficiários”, além de outros atores, é o de desenhar e adaptar a tecnologia, coletar e analisar informações, compartilhar informações e vinculá-las com as ações subsequentes. Os indicadores que têm sido definidos no interior do projeto apresentam-se com característica de juízos bem mais qualitativos. Pode-se observar que o desenho, e execução do processo M & A do projeto em questão, apresenta-se profundamente fundamentado nos quatro princípios básicos dos enfoques participativos de M & A., quais sejam: a participação, propriamente dita, a negociação, a aprendizagem e a flexibilidade (Gavint e Gaventa 1998).

O ideal de um enfoque “de agricultor a agricultor” significa que ser um promotor também implica apreender como administrar a própria organização, seguindo o enfoque de VM de auto-suficiência e auto-gestão por parte dos habitantes das comunidades.

A busca de indicadores e a avaliação participativa deram lugar, ao final, a uma reflexão e inclusive a uma negociação sobre as diferenças de interpretação sobre as responsabilidades. Do mesmo modo, sobre as regras e os procedimentos organizativos democráticos que se necessitam para fazer que a organização seja efetiva e tão democrática como se deseja.

O autor do relato da experiência conclui que as lições iniciais tiradas desta etapa de testes dos métodos mostram que as ferramentas de auto-avaliação podem ser usadas pelo pessoal do programa ou por grupos comunitários para melhorar o trabalho de promoção, por meio da observação das dinâmicas de grupo, das mudanças que se dão com o passar do tempo nos estilos de trabalho, da participação local e dos limites na adoção de tecnologias por parte dos camponeses. Certamente, se não se abordam as questões de poder no interior de uma organização, como a liderança, as relações externas, a comunicação interna e os sistemas de estímulos, se pode restringir a aprendizagem efetiva, sobretudo no que se refere a manter a participação no interior da organização ou do projeto. O processo de avaliação participativa e de desenvolvimento de indicadores pode desatar por si só conflitos e divisões dentro de uma organização, quando saem a luz as diferentes percepções dos diagnósticos. Isto requererá habilidades de manejo de conflitos, uma liderança forte para aproveitar, ou as divisões, ou os conflitos potenciais, e convertê-los num processo de aprendizagem.

Considerações Finais.

O trabalho apresentou uma análise crítica de três experiências de avaliação de projetos de desenvolvimento rural sustentável participativo, baseado no relato de distintos atores, desde os extensionistas envolvidos diretamente na promoção do projeto, como na “Área Piloto” até agentes avaliadores externos, como nos projetos da Guatemala e do México.

Tendo em vista que uma classificação dicotomizada acaba se distanciando da realidade, buscamos o posicionamento das experiências num “continuum”, onde as propostas de desenvolvimento variam desde uma abordagem tradicional até a abordagem mais atual de um desenvolvimento como processo de liberação, aprendizagem e capacitação. Com relação à caracterização dos processos de monitoramento e avaliação o posicionamento variou num “continuum” dos processos convencionais até os processos de M & A participativos.

Gostaríamos de salientar que o acesso às experiências unicamente através de relatos descritivos de caso, em alguns momentos, não nos permitiu uma análise crítica mais aprofundada dos processos implementados, pela falta de informações detalhadas a respeito da dinâmica e suas consequências no desenvolvimento prático das ações de implementação do projeto e seu monitoramento e avaliação.

Entretanto, o estudo apresentado permitiu a visualização de processos bastante distintos entre si, e a constatação de que M & A participativos é um desafio atual, com diversas falhas na aplicação/interpretação das ferramentas e repleto de possibilidades no futuro. Conforme (Gavint 1999), concebe-se a participação, muitas vezes, como consulta em níveis bem elementares, que envolve uma entidade ou a equipe de uma ONG e membros da comunidade local. Frequentemente, a palavra é usada no sentido normativo, considerando-se que qualquer ação “participativa” necessariamente há de ser positiva e promotora de capacitação. As propostas de desenvolvimento contidas em tais projetos também apresentam-se ricas em diversidade, variando de experiências baseadas em estratégias de FSDR, com proposições relativas aos sistemas de produção, fortalecimento das organizações e investimentos nos produtos agrícolas principais e tecnologias associadas, como no caso da Guatemala; propostas baseadas no “enfoque de agricultor a agricultor”, agricultura sustentável, investindo no conhecimento local, na flexibilidade do processo, na gestão democrática dos recursos e na valorização das diferenças, como no caso do México; e por fim uma proposta de construção de um processo de Desenvolvimento Regional, buscando se consolidar na parceria, no caráter solidário e na participação, como no caso do Brasil.

A análise que fizemos situou as experiências do “Projeto Área Piloto” e da Serra de Cuchumatanes numa posição intermediária no “continuum” em relação às propostas de desenvolvimento, sendo o da Serra de Cuchumatanes o que apresenta mais elementos identificados com as abordagens tradicionais.

O processo de M & A no projeto em Cuchumatanes, apesar de se intitular “participativo”, apresenta inúmeras imperfeições que desqualificam esta pretensão. As decisões de redirecionamento do processo centralizadas e descendentes, a utilização de indicadores padronizados sem a participação dos beneficiários, a prática de coleta extrativa de informações dos promotores, a análise e avaliação dos dados, realizada em instâncias superiores são algumas das imperfeições identificadas. Como destaque positivo podemos salientar a etapa de Avaliação Participativa Comunitária, através de reuniões comunitárias e com grupos focais. Apesar disso, fica a interrogação, sobre a composição do segmento dos representantes de organizações. Ela é representativa de todos os beneficiários ou só dos dirigentes das organizações?

Por sua vez, o “Projeto Área Piloto” não apresenta um desenho de processo de M & A, baseando, fundamentalmente, suas avaliações nas informações e percepções das equipes extensionistas, o que impede a captação com a amplitude necessária dos impactos sócio-econômicos e ambientais do projeto. Essas informações das equipes extensionistas são importantes, e podem basear no futuro o desenho de um processo de M & A, com o envolvimento de todos os participantes e não participantes, mas não pode constituir-se na avaliação final.

A experiência de Autoavaliação de Projetos “de campesino a campesino”, no México é a que no “continuum” das abordagens de desenvolvimento situa-se mais próxima das recomendações atuais, onde diversas ações implementadas visam a capacitação, a aprendizagem e o fortalecimento organizacional de forma mais intensa. Também nos pareceu o projeto que apresenta os melhores elementos para a promoção da transição de práticas convencionais para agroecológicas de cultivo.

O processo de M & A é sem dúvida o mais flexível, com diversos momentos de intensa participação, escolha de indicadores locais, análises e avaliações compartilhadas. Utiliza-se de inúmeras ferramentas metodológicas participativas, como a pesquisa etnográfica, DRP, grupos focais e o marco de desenvolvimento de base, o “cone”, com o intuito de buscar a participação dos envolvidos em diferentes níveis: individual/familiar, organizativo e da sociedade.

Nesta experiência alguns limites foram observados, e relatados por Jutta Blauert, como por exemplo, a postura cautelosa dos camponeses durante o processo de avaliação, evitando questionamentos abertos e conflitos, e a pouca efetividade das atividades das matrizes de preferências no trabalho com as mulheres. A presença dos promotores e freiras colaboradoras foi identificado como fator inibidor da participação. Isto pode evidenciar, como salienta Guijt e Gaventa (1998), que um dos problemas para a manutenção destes processos de M & A participativos, está fato de supormos que todos os envolvidos no projeto estão dispostos a participar. Pode evidenciar também, uma relação de insegurança entre pessoas do projeto e beneficiários finais.

Para finalizar, salientamos que um processo de monitoramento e avaliação participativo, como também as etapas de diagnóstico e planejamento, para que sejam legitimamente reconhecidas como tais não precisam, necessariamente, se desenvolver sem o envolvimento dos técnicos e agentes externos. No entanto, é fundamental que ocorram mudanças nas condutas e posturas, bem como nos métodos e nas técnicas. O papel do agente externo deve modificar-se de resolvedor de problemas e formulador de soluções, para facilitador e capacitador. De acordo com Guijt e Gaventa (1998), o monitoramento e avaliação realmente participativos além de um processo de investigação; é também um processo social, político e cultural. Para ser sustentável requer espírito democrático, abertura, um desejo de ouvir e respeitar diferentes pontos de vista; um reconhecimento do papel e do conhecimento de cada um dos envolvidos, e uma capacidade de reconhecer, ceder e negociar quando necessário.

Bibliografia.

- ABBOT, J e GUIJT, I. *Novas visões sobre mudança ambiental: abordagens participativas de monitoramento*. Tradução de: John Cunha Comerford – 1^a ed. Rio de Janeiro: AS-PTA; London: IIED 1999.
- BATHIA, M. Operationalizing Empowerment in Bank operations: The Measurement Challenge. Disponível em: www.worldbank.org. Acesso em 10 jul.2002.
- BLAUERT, J. *Autoevaluación Participativa de proyectos “De campesino a Campesino” em México – En Busca de Indicadores Locales*. IDS at the University of Sussex, Gran Bretaña, 1998.
- CAPORAL, F.R. e COSTABEBER, J.A. *Agroecologia: enfoque científico e estratégico para apoiar o desenvolvimento rural sustentável(texto provisório para discussão)* – Porto Alegre: ASCAR/EMATER-RS, 2002. 54p. (Série Programa de Formação Técnico Social da EMATER/RS. Sustentabilidade é Cidadania, texto, 05).
- CHAMBERS, R. *Managing Rural development; Ideas and Experience from East Africa*. Uppsala: Escandinavian Institute of African Studies, 1974.
- EDWARDS, R. J. A. *Monitoramento de sistemas agrícolas como forma de experimentação com agricultores*; Tradução de: John Cunha Comerford – Rio de Janeiro: AS-PTA 1993.
- EMATER/RS. *Fazendo o Desenvolvimento: o projeto Área Piloto, Caçapava do sul, Lavras do sul, Pinheiro Machado, Santana da Boa Vista*.Porto Alegre, 1998. 32 p.(Textos Selecionados).
- GUIJT, I. e GAVENTA, J. *El Seguimiento y Evaluación Participativos: ¿Cómo aprender del cambio?* IDS Síntesis Informativa, nº 12 Noviembre de 1998.
- GUIJT, I. *Monitoramento Participativo: conceitos e ferramentas práticas para a agricultura sustentável*; Tradução de: Annemarie Höhn – 1^a ed. – Rio de Janeiro: AS-PTA 1999.
- HULME, D. Impact Assessment Methodologies for microfinance: Theory, Experience and better practice. Disponível em: <http://www.worldbank.org>. Acesso em: jul.2002.
- MUSSOI, E.M. *Estado, Descentralização, Políticas Públicas e novas Instâncias Participativas: O caso da agricultura em Santa Catarina*.In:Seminário Estadual sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e o Desenvolvimento Rural. Santa Cruz do Sul, 2000.
- OCAMPO, A. *El sistema de seguimiento y evaluación del proyecto de desarrollo rural de la sierra de los Cuchumatanes (GUATEMALA)*.FIDA 296-GM; OPEP 580-P; octubre 1997.
- OCAMPO, A. *Estudio Regional sobre seguimiento y evaluacion (S&E): la experiencia de los proyectos FIDA en America Latina*. Oficina de Evaluación y Estudios.Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Roma, Italia. Abril 2000
- PASTEUR, K. e BLAUERT, J. Participatory Monitoring and Evaluation in Latin America: overview of the literature with annotated bibliography. Bringhton: IDS, 2000.
- RIBEIRO, C.M. e VILLELA, G. *Projeto Área piloto na Serra do Sudeste do Rio Grande do Sul: uma experiência de desenvolvimento participativo*. 2000.
- RIBEIRO, C.M. e VILLELA, *Projeto Área Piloto na Serra do Rio Grande do Sul: uma experiência de desenvolvimento participativo*.In: IV Encontro Nacional da SBSP. Agricultura Familiar: Políticas Públicas, Pesquisa e Desenvolvimento no Cenário Brasileiro. Belém-Pará/BR, 2001. Anais... Belém SBSP, 2001. 01 cd
- ROBINSON, M. *Avaliação Participativa de Impacto: reflexões provenientes do trabalho de campo*. Tradução de: Sieni M. Campos. Textos para Debate nº 54 – Rio de Janeiro: AS-PTA 1994.
- STAATZ, J. M. e EICHER, C. K. *Las ideas sobre el desarrollo agrícola dentro de su perspectiva histórica* . In: EICHER, C. K.; STAATZ, J. M. (comp.) Desarrollo agrícola en el Tercer Mundo. Mexico: FCE, 1991. p.11-43

¹ Mestrando em Extensão Rural. CPGEExR/CCR/UFSM. Eng. Agr. ASCAR-EMATER/RS. E-mail: marcelo_nicola@via-rs.net ; marcelonicola@terra.com.br.

² Professora Adjunta DEAER/CCR/UFSM. Eng. Florestal. E-mail: vivien@ccr.ufsm.br.

³ Citado por Caporal e Costabeber (2002).

⁴ Chonchol (1983), citado por Mussoi (2000). Redcliff (1993; 1995), Shiva (1991) e Carroll et. Al. (1990), citados por Caporal e Costabeber (2002).

⁵ Staatz e Eicher (1991)

⁶ A caracterização das abordagens do desenvolvimento: tradicional e de capacitação segue Bhatia (2002).

⁷ Para Chambers (1974) a primeira motivação ocorre na ocasião da implantação dos sistemas de administração e planejamento nos EUA.

⁸ Os problemas metodológicos da avaliação de impactos são comentados por Chambers (1974) e discutidos num recente trabalho de Hulme (2002).

⁹ Citado por Guijt, I. (1999).

¹⁰ Pasteur e Blauert (2000) apresentam uma interessante distinção de modelos de monitoramento e avaliação identificando categorias intermediárias entre os extremos.

¹¹ A caracterização da experiência de avaliação deste projeto baseia-se em Ocampo (2000)

¹² O projeto Cuchumatanes se executa graças ao financiamento da FIDA, Fundo OPEP, PMA, Governo da Holanda e Governo da Guatemala. Abrange nove municípios do departamento de Huhuetenango. A unidade executora do projeto – UEP, tem sua sede no município de Chiantla.

¹³ Estudo de Base, Sistema de Relatórios para a Gerência, através do SAM(Sistema Automatizado de Monitoramento) e Avaliação Participativa.

¹⁴ O Estudo de Base se constitui num informe estatístico com 05 volumes, predominantemente quantitativo e de difícil leitura e interpretação.

¹⁵ A coleta de dados para o monitoramento tem na base inferior a figura do promotor de campo, que é integrante da comunidade e presta assistência técnica. A coleta de informações é hierarquizada, passando pelas instâncias do promotor de campo, equipes extensionistas, os coordenadores e por fim a Unidade de Monitoramento e Avaliação, que elabora informes para instâncias mais acima e efetua todas as análises relativas aos obstáculos e avanços.

¹⁶ Conforme Ribeiro e Villela (2000), as principais linhas de trabalho tiveram inúmeros avanços relatados a seguir, mostrando o processo de inclusão, de reconversão das atividades e de melhoria das condições de vida: eletrificação rural; fruticultura; florestamento; apicultura; ovinocultura; abastecimento de hortigranjeiros; saneamento básico.

¹⁷ Cabe questionar a grande importância que depositam nos conselhos municipais e fóruns regionais para concepção e implementação das ações do Projeto. O relato de Ribeiro e Villela, não permite visualizar a composição e representatividade nos conselhos municipais, o que não permite “qualificar” o processo participativo nestas instâncias. O projeto apresenta-se com uma amplitude muito grande e com diversificadas fontes de recursos, o que dificulta a gestão, bem como o monitoramento e a avaliação. A confecção de programas de crédito tanto estaduais como federais, de forma parcialmente participativa ou não participativa, num sentido de cima para baixo, são limitações que podem estar impedindo (atendimento de demandas de programas, sem sintonia com a realidade local) avanços acelerados nos pilares básicos do Projeto.

¹⁸Foram definidos passos para o desenvolvimento de indicadores, em função do enfoque da auditoria fiscal que servia de marco de referência para o trabalho: -definir as áreas de indicadores; -selecionar os indicadores disponíveis para estas áreas; -definir grupos de pessoas envolvidas; -selecionar os grupos de pessoas envolvidas que seriam consultadas; -desenvolver indicadores com diferentes grupos de pessoas envolvidas; -provar estes indicadores em diferentes grupos para apreciar sua ressonância e efetividade; -ordenar por prioridade os indicadores propostos; -levar a cabo o trabalho de campo para coletar informações para os indicadores; -criar listas de indicadores para seu uso na avaliação, e indicadores com ressonância específica para os diferentes atores, selecionar três indicadores chave para cada grupo de pessoas envolvidas; -coletar informações; analisar e apresentar visualmente os resultados a diferentes grupos de envolvidos; -elaborar recomendações para o programa. A vantagem de usar métodos de DRP para a identificação de indicadores é que as técnicas se podem dirigir ao objetivo que se busca de maneira clara, enfocando-se nos critérios e desenvolvendo os indicadores em grupo, coisa que não é possível usando unicamente entrevistas semi-estruturadas.