
SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DA AGRICULTURA
INSTITUTO CEPA/SC
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO E ECONOMIA AGRÍCOLA DE SANTA CATARINA

AValiação
DO PRONAF INFRA-ESTRUTURA
E SERVIÇOS MUNICIPAIS

Julho/2002

ESTADO DE SANTA CATARINA

GOVERNADOR DO ESTADO
Esperidião Amin Helou Filho

VICE-GOVERNADOR
Paulo Roberto Bauer

SECRETÁRIO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DA AGRICULTURA
Otto Luiz Kiehn

SECRETÁRIO EXECUTIVO DO INSTITUTO CEPA/SC
Djalma Rogério Guimarães

Elaboração

- Vitório Manoel Varaschin - Economista - MSc em Economia Rural
- Francisco Carlos Heiden - Sociólogo - Especialista em Desenvolvimento Rural Sustentável
- José Maria Paul - Engenheiro Agrônomo - MSc em Economia Rural
- José Carlos Madruga Silva - Engenheiro Agrônomo - MSc em Agroecossistemas

Colaboradores

- Carlos Nery R. Cavalheiro – Engenheiro Agrônomo – MSc em Extensão Rural
- Simone Maciel de Passos Maia – Acadêmica de Agronomia
- Carlos Luiz Gandin – Engenheiro Agrônomo – MSc em Agronomia

REVISÃO/EDITORÇÃO

- Joares A. Segalin
- José Maria Paul
- Sidaura Lessa Graciosa
- Zélia Alves Silvestrini

Instituições Colaboradoras

Secretarias Municipais de Agricultura dos Municípios, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Epagri dos municípios de:

Abdon Batista, Agronômica, Águas Frias, Anchieta, Armazém, Aurora, Barra Bonita, Belmonte, Botuverá, Campo Erê, Caxambu do Sul, Concórdia, Campos Novos, Coronel Martins, Descanso, Dionísio Cerqueira, Dona Emma, Entre Rios, Garopaba, Gravatal, Imaruí, Leoberto Leal, Lontras, Luis Alves, Mafra, Pedras Grandes, Petrolândia, São João Batista, São Martinho, Vidal Ramos, Flor do Sertão, Formosa do Sul, Ipira, Iraceminha, Irati, Jupiá, Modelo, Paial, Paraíso, Piratuba, Planalto Alegre, Princesa, Quilombo, Rodeio, Romelândia, Santa Rosa do Sul, São Miguel da Boa Vista, Santiago do Sul, São Bernardino, São Domingos, São João do Sul, Serra Alta, Sul Brasil, Timbó Grande, Tigrinhos, Treze de Maio, Witmarsum.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO E ECONOMIA AGRÍCOLA
DE SANTA CATARINA. Avaliação do Pronaf infra-estrutura e
serviços municipais. Florianópolis, 2002. 53p.

1. Pronaf - avaliação – SC.I. Varaschin, V.M. II. Heiden F.C.
III. Paul, J.M. IV. Silva, J.C.M. da
V. Título.

SUMÁRIO

Apresentação	5
Introdução	7
Os objetivos da avaliação	9
Metodologia	9
Grupo 1 – Planejamento	11
Grupo 2 – Gerenciamento dos projetos e pessoas	11
Grupo 3 – Participação da comunidade	12
Grupo 4 – Sistema de monitoramento, informação e controle	13
Grupo 5 – Resultados institucionais e indicadores de desenvolvimento social e econômico	13
Avaliação dos projetos propriamente ditos	14
Atores no processo de avaliação	15
Fontes de informação	15
Os municípios catarinenses contemplados	17
Relação de municípios incluídos no Pronaf Infra-Estrutura	17
Caracterização dos municípios contemplados com o Pronaf Infra-Estrutura	17
Análise dos resultados	18
Grupo 1 – Planejamento	19
Grupo 2 - Participação da comunidade.....	23
Grupo 3 - Gerenciamento de projetos e de pessoas	30
Grupo 4 - Monitoramento, informações e controle	32
Grupo 5 – Resultados institucionais e indicadores de desenvolvimento social e econômico	34
Avaliação dos projetos propriamente ditos	35
Conclusões.....	39
Literatura Consultada	43
Anexo I	47
Anexo II	49
Anexo III	51
Lista de Figuras.....	53
Lista de Tabelas	53

Verso Sumário

APRESENTAÇÃO

O Programa Nacional de Agricultura Familiar – Pronaf - vem atuando no estado de Santa Catarina há, aproximadamente, seis anos.

Tendo como objetivo maior a utilização dos recursos públicos para a melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares, o programa desenvolveu uma série de ações no estado, em suas diversas linhas.

Neste contexto, a linha de ação do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais atua no território catarinense destinando recursos para obras, equipamentos e serviços comunitários.

Na essência, o que o programa pretende com a alocação destes recursos é o melhoramento dos serviços públicos municipais oferecidos aos agricultores familiares, além de introduzir uma nova fórmula de atuação do serviço público federal e estadual junto aos pequenos municípios.

É inquestionável seu impacto junto aos municípios beneficiados. Contudo, face a uma série de entraves e limitações observadas ao longo do processo, a Secretaria Executiva do Pronaf em Santa Catarina vem procurando alternativas com vistas a melhorar a utilização dos recursos aplicados.

Com este propósito, delegou ao Instituto Cepa/SC a tarefa de desenvolver uma pesquisa de avaliação nos municípios beneficiados com recursos do Pronaf Infra-Estrutura.

Temos, assim, a satisfação de apresentar às autoridades, lideranças, técnicos e produtores familiares rurais de Santa Catarina o presente trabalho de avaliação. Seu conteúdo, temos convicção, será de grande valia para a identificação de problemas e a adoção de medidas que permitam assegurar uma melhor utilização dos recursos e o aperfeiçoamento da participação comunitária no desenvolvimento da agricultura familiar catarinense.

Djalma Rogério Guimarães
Secretário Executivo do Pronaf/SC

Verso apresentação

INTRODUÇÃO

A evolução socioeconômica de um município é um processo dinâmico e contínuo ao longo do tempo. Quando se elabora um projeto de desenvolvimento municipal, parte-se de uma situação em movimento. O município e a população que aí vive estão envolvidos num certo número de projetos que produzem impactos, positivos ou negativos, nos indicadores de desenvolvimento social, ambiental e econômico. Estes indicadores devem ser identificados, acompanhados e avaliados, tanto no âmbito municipal, quanto no âmbito de um setor específico.

Por um lado, a análise do setor produtivo (de bens e serviços) permite identificar outros fenômenos que orientam sobre o sentido, a velocidade e a abrangência pelos quais evolui a atividade econômica.

Por outro lado, a análise social e política vai revelar ainda um outro aspecto da realidade local, mostrando se está em processo de desordenamento social ou, ao contrário, de ordenamento e coesão social, e identificar as relações de poder, das instituições e suas relações com a população do município.

Assim, avaliar este processo significa analisar não um resultado definitivo no fim de um ou mais projetos, mas uma dinâmica. É recomendável que para um processo de avaliação se descrevam três cenários. O primeiro, deve definir onde se teria chegado se nada tivesse sido feito: é a definição de uma "situação de referência". O segundo cenário é a descrição de onde se pretende che-

gar: é a definição dos "objetivos do projeto". O terceiro cenário é a descrição da situação onde se conseguiu chegar. Poder-se-á, ao final, comparar os resultados obtidos com a situação de referência e com os objetivos estabelecidos.

A avaliação é um processo que deve respeitar duas características: desde o início, tentar verificar se as articulações previstas entre as diferentes partes do projeto foram realmente respeitadas e, em seguida, analisar a realização dos projetos e estudar seus efeitos globais, assim como suas conseqüências para a realização das outras operações.

Este deve ser um processo contínuo e permanente. Deve ser simples, aceito e entendido por todos os envolvidos. Isto significa definir clara e antecipadamente as responsabilidades, os participantes, as etapas, os instrumentos de avaliação, as fontes de informação e os procedimentos para sua análise, incluindo a identificação de pontos fortes, pontos fracos, suas causas, potencialidades e proposições de melhoria.

É com base nesta perspectiva que a metodologia de avaliação foi composta. Este relatório de avaliação foi elaborado a partir das observações constatadas.

Verso introdução

OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

A avaliação do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais deve responder a três questões: se os objetivos e as estratégias foram bem-definidos; se os projetos previstos como meios de concretização dos objetivos foram bem-executados e nas condições previstas (de conteúdo, volume, prazo e custo) e, por último, determinar se os resultados foram atingidos.

Assim, o objetivo principal da avaliação é enriquecer a experiência, através de uma análise dos erros e dos acertos do processo de planejamento, gerenciamento, acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos, permitindo: a) recordar o que foi feito, por quem, como, em quanto tempo e a que preço; b) compreender e clarear as relações complexas, até mesmo as causas de alguns sucessos ou fracassos; c) aprender e tornar mais eficiente a execução de um projeto; d) aproveitar os ensinamentos dos projetos executados para aprimorar o processo de planejamento, execução e avaliação de novas iniciativas.

METODOLOGIA

Que aspectos devem ser considerados em uma avaliação?

Parte-se do pressuposto que avaliar um projeto ou um plano é examiná-lo no seu contexto de aplicação, para apreciar os seus efeitos em relação a uma situação de referência e verificar o seu impacto em relação aos objetivos: impacto ambiental, social, político e/ou econômico.

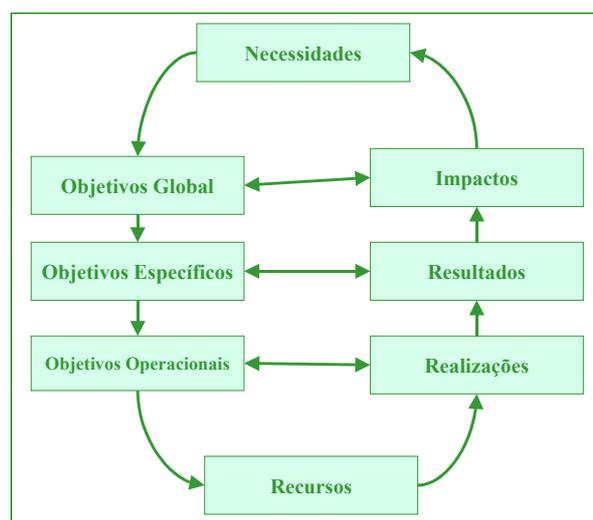
As avaliações devem centrar-se nos resultados e nos impactos do projeto ou do plano.

A figura 1 ilustra a relação existente no ciclo de planejamento entre as realizações e os resultados, entre os resultados e os impactos. Por outro lado as relações entre os impactos e os objetivos fixados com base nas necessidades¹ identificadas no município ou na comunidade. Estas necessidades relacionam-se ambientais aos quais o plano deve dar resposta.

¹ O conceito de "necessidade social" decorre do que se entenda por "necessidade" e de sua qualificação como "social". A "necessidade" é considerada como carência ou escassez de um bem, unida ao desejo de sua satisfação.

Os recursos financeiros e humanos que, através dos projetos e ações, produzem as realizações², permitem atingir os objetivos operacionais previstos.

Figura 1: Relações entre objetivos e impactos no ciclo de planejamento



Os resultados³ são as contribuições dos objetivos operacionais para os objetivos específicos. A construção de uma agroindústria constitui o exemplo de uma realização e o decorrente aumento de produção e o aproveitamento de matéria-prima local podem ser os resultados, que correspondem aos objetivos específicos.

Os impactos derivam dos resultados. Como se pode observar no exemplo acima citado, um impacto imediato poderá ser a diversificação das atividades. Posteriormente, um impacto mais global poderá ser um aumento na renda, a abertura de novos postos de trabalho ou uma melhor utilização dos recursos locais.

² Realização é aquilo que o plano ou projeto concretiza. Por exemplo, construções, equipamentos, cursos, serviços, etc.

³ Resultado é o impacto mais imediato, possível de ser diretamente identificado logo que a ação tenha sido executada. Por exemplo, quando se implantam ou se melhoram as instalações de uma agroindústria, o resultado será um aumento da capacidade de produção.

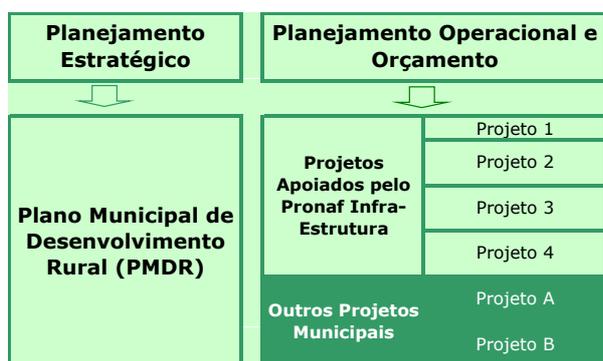
Os impactos⁴ globais correspondem aos objetivos globais do projeto que, num projeto bem elaborado, dão resposta às necessidades previamente identificadas que estiveram na origem da elaboração do projeto.

Os impactos intermediários podem tornar-se visíveis logo após o projeto ter produzido as realizações diretas, ao passo que os impactos mais globais só poderão ser visíveis mais tarde, quando se tem maior diversidade de elementos para analisar também os fatores multiplicadores do projeto, ou ainda abranger mais pessoas do que a população-alvo do projeto. Como é evidente, a avaliação deve levar em conta estes aspectos e evitar detectar impactos ainda não produzidos ou considerar os impactos intermediários como finais.

A reconstituição das ligações entre os recursos, as realizações, os resultados e os impactos do plano ou projeto indica de que modo o conjunto dos projetos apoiados, neste caso pelo Pronaf Infra-Estrutura, produz impacto intermediário e global, tais como uma melhor utilização dos recursos locais ou a melhoria da qualidade de vida das comunidades beneficiárias.

Convencionou-se chamar "projeto" ao conjunto das atividades e "plano", ao conjunto de projetos associados que se inter-relacionam para promover o desenvolvimento local.

FIGURA 2 – PRODUTOS GERADOS NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PLANEJAMENTO OPERACIONAL E ORÇAMENTO



⁴ Impactos são os efeitos do plano ou projeto a médio ou longo prazo. Os impactos de um plano ou projeto podem afetar beneficiários diretos e indiretos.

Por exigência do programa, os projetos apoiados pelo Pronaf Infra-Estrutura devem fazer parte do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) dos municípios beneficiados (Figura 2). Por isso, esta avaliação examina o modo como o PMDR foi elaborado, os critérios de seleção de projetos utilizados, o estagio de execução dos projetos e o grau de satisfação dos técnicos, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e dos agricultores beneficiados com os resultados obtidos até o momento. Apresentam, também, sugestões de solução para os problemas identificados no processo de planejamento utilizado pelos municípios.

Estruturação da avaliação

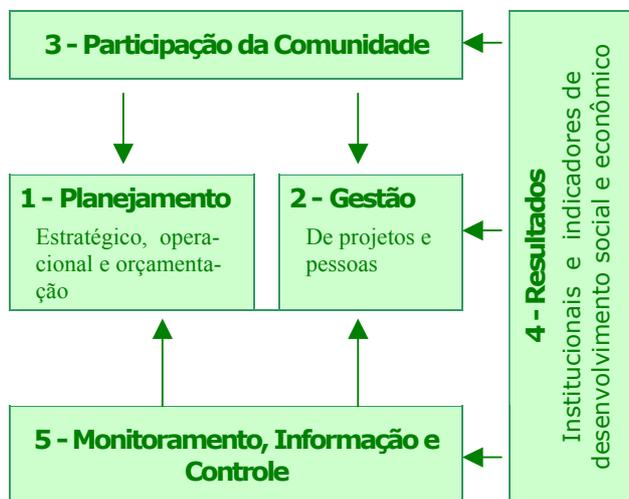
A estrutura da avaliação consiste na identificação e seleção de critérios, indicadores e ações necessárias para levantar os dados e informações, calcular os indicadores e analisá-los. Estas ações foram realizadas numa ordem lógica que permitiu ligá-las entre si e construir progressivamente o conjunto dos critérios e indicadores de avaliação.

A figura 3 representa graficamente a relação entre os elementos da gestão do município e os resultados esperados, enfatizando que eles devem estar alinhados com as estratégias e os planos de ação do município.

O primeiro grupo forma um bloco que pode ser denominado de planejamento. O segundo grupo, composto pela gestão de pessoas e de processos, representa a execução do planejamento. O terceiro grupo é composto pela forma e pelo conteúdo da participação da comunidade. O quarto grupo é o dos resultados, que servem para medir a satisfação dos agricultores, bem como o desempenho dos serviços/produtos. O quinto grupo é o de monitoramento, informação e controle.

Assim, a figura 3 enfatiza que todos os aspectos da gestão de um município, incorporados e representados pelos cinco grupos, devem estar perfeitamente alinhados com os objetivos estabelecidos e com a estratégia utilizada para a concretização dos objetivos.

FIGURA 3 - REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DOS GRUPOS E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO



Crítérios e Indicadores de Avaliação

O método utilizado para a avaliação do desempenho dos projetos apoiados pelo Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais abrange cinco grupos: planejamento, participação da comunidade, gerenciamento, monitoramento e análise dos resultados.

Para cada grupo foram escolhidos critérios e indicadores. O planejamento foi avaliado por três critérios e 9 indicadores. O gerenciamento foi avaliado por dois critérios e 10 indicadores. A participação da comunidade foi avaliada com a utilização de 10 indicadores. Para avaliar o processo de monitoramento e informação e controle foram utilizados 6 indicadores. Finalmente, para avaliar os resultados, foram utilizados 2 critérios e 13 indicadores.

A seguir serão descritos os critérios e os respectivos indicadores, selecionados para a avaliação do desempenho dos projetos apoiados pelo Pronaf em Santa Catarina.

Grupo 1 - Planejamento

O objetivo desta etapa é examinar como foram identificadas as necessidades e selecionados os projetos e examinar, também, se foram definidos a missão, a visão, os objetivos e as diretrizes do município. Além disso, verificar se a alta administração do município promove o comprometimento dos demais

níveis hierárquicos da administração e se utiliza indicadores de desempenho no processo de tomada de decisões. Com relação aos projetos implantados nos municípios, procurou-se conhecer os meios utilizados para a identificação e seleção dos projetos e atividades.

O processo de planejamento foi avaliado através de três critérios: planejamento estratégico, planejamento operacional e orçamento. A seguir, apresentam-se os indicadores utilizados para avaliar o desempenho do processo de planejamento para cada um dos critérios:

Critério 1.1 - Planejamento Estratégico
O planejamento estratégico se fundamenta em princípios e metodologia participativos.
O ambiente externo e interno foi profundamente analisado com vistas a identificar as oportunidades e ameaças e os pontos fortes e fracos.
A visão/missão da agricultura municipal foi definida e é conhecida e compartilhada por todos os atores municipais.
A visão de futuro da agricultura municipal é discutida e revista pela comunidade.
Critério 1.2 - Planejamento operacional
Os projetos foram selecionados de acordo com sua viabilidade técnica, política, social, econômica e ambiental.
O poder público municipal acatou as decisões do CMDR na seleção dos projetos, valorizando a participação dos atores municipais.
Os projetos foram suficientemente detalhados para garantir um gerenciamento eficiente e eficaz das ações e resultados.
A operacionalização dos projetos está bem detalhada, facilitando sua execução, monitoramento e avaliação.
Critério 1.3 - Orçamento
Todas as ações e projetos estão amparados por orçamento e fluxo de caixa.

Grupo 2 - Gerenciamento de projetos e pessoas

A avaliação do processo gerencial foi efetuada com base em dois critérios: gerenciamento de projetos e gerenciamento de pessoas.

Gerenciamento de projetos - Gerenciar um projeto é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto a fim

mentas e técnicas às atividades do projeto a fim de atender às necessidades e expectativas que os interessados (agricultores, gestores do Pronaf, fornecedores e outros) têm do projeto, ou superá-las.

O conjunto de indicadores deste critério procura avaliar como o município gerencia os projetos apoiados pelo Pronaf Infra-Estrutura. A seguir, é apresentada a lista de indicadores utilizados para avaliar o processo de gerenciamento de projetos:

Critério 2.1 - Gerenciamento de projetos
Comprometimento dos gestores municipais, técnicos e lideranças
Comprometimento dos agricultores envolvidos nos projetos
Definição de responsabilidades foram para todas as ações e projetos
O pessoal técnico e administrativo tem uma visão global das ações e projetos
Formação de parcerias para buscar alternativas de desenvolvimento para o município
Efetividade das parcerias realizadas

Gerenciamento de pessoas - O gerenciamento de pessoas engloba os processos requeridos para empregar de maneira mais eficaz o pessoal envolvido nos projetos. Estes processos consistem em preparar técnica e gerencialmente as pessoas, compor equipes, programar o tempo e fazer planejamento organizacional.

O conjunto de indicadores deste critério procura avaliar como o município administra os recursos humanos disponíveis; para tal, foram selecionados os seguintes indicadores:

Critério 2.1 - Gerenciamento de pessoas
Atendimento das necessidades e expectativas dos agricultores
Definição de responsabilidades para a execução das ações e projetos
Oferta de cursos de formação pessoal e profissional
Aproveitamento da oferta de cursos de formação pessoal e profissional

Além destes indicadores, consideraram-se também a organização do trabalho, os meios físicos (veículos,

computador, meios de comunicação, salas, etc.) disponíveis para a condução do trabalho, a adequação da força de trabalho em relação às necessidades e as expectativas dos agricultores familiares.

Grupo 3 - Participação da Comunidade

Os planos de desenvolvimento municipal representam uma oportunidade de se criar cidadãos competentes, com poder de decisão e mobilizados para promover o bem-estar da coletividade. Isto exige que se identifiquem, em cada comunidade, as condições mínimas para se iniciar um processo de resgate da cidadania, com base num processo crescente de comprometimento, de acesso a serviços que atendam às necessidades básicas dos indivíduos e acesso a decisões que afetam a sua qualidade de vida.

A participação efetiva vai além do envolvimento neste ou naquele projeto, assim como não se limita ao envolvimento de uns poucos membros da comunidade. Num sentido mais amplo, participação significa que as pessoas são capazes de controlar os acontecimentos e processos que dirigem suas vidas. Por esta definição, a extensão e a qualidade da participação dos cidadãos nas dimensões políticas, culturais, sociais e econômicas que afetam o seu dia-a-dia são um processo cujos os resultados serão alcançados no médio e longo prazo.

A participação que integra a noção de "fazer e ser parte de" e a prática da parceria tornam-se uma âncora do desenvolvimento dos municípios. "Fazer e ser parte de", ativa e solidariamente, leva, obrigatoriamente, ao reconhecimento de objetivos comuns e à formulação de uma estratégia compartilhada, compatível com a capacidade das pessoas e com as especificidades de cada município.

São muitas as vantagens da participação e do comprometimento da comunidade nos processos de desenvolvimento. Dentre elas, pode-se enfatizar que a participação auxilia a criar uma cultura para a solução de problemas e garante maior eficácia na implementação das soluções; facilita a comunicação e a difusão de informações; é uma ferramenta de treinamento para o processo de gestão participativa; auxilia na substituição da postura da competição interna para a de cooperação; aumenta o comprometimento e promove a união; promove a sinergia e a satisfação

pelo trabalho; é uma ferramenta para acelerar as mudanças organizacionais; facilita o processo de aprendizagem nas organizações e pessoas.

A participação da comunidade é uma condição cada vez mais necessária e quase imprescindível para induzir processos de mudança e de desenvolvimento municipal, que não estão mais ao alcance do poder público ou de outro ator institucional isoladamente. Por isso, o Pronaf Infra-Estrutura e outros programas em desenvolvimento incentivam a participação comunitária através da constituição e funcionamento de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR).

Para avaliar o processo de participação utilizamos os seguintes indicadores:

Critério 3.1 - Participação da Comunidade
Estímulo à participação da população
Participação da população rural no processo de planejamento municipal
Interação dos atores que, direta ou indiretamente, estão envolvidos com as atividades rurais
Representatividade das comunidades rurais no CMDR
Representatividade das principais organizações públicas e privadas que atuam no município, no CMDR
Frequência das reuniões do CMDR
Frequência dos conselheiros às reuniões do CMDR
Comprometimento dos membros do conselho
Conhecimento do papel de conselheiro (direitos e deveres)
Participação dos conselheiros nos cursos de capacitação

Grupo 4 - Sistema de monitoramento, informação e controle

O monitoramento, a informação e o controle englobam os processos requeridos para assegurar que as informações dos projetos sejam adequadamente coletadas e disseminadas. Estes processos consistem em coleta, análise e uso de informações, relatórios de desempenho e disseminação de informação.

Um conjunto de indicadores foi identificado e selecionado para medir a eficiência e a efetividade do planejamento e execução dos projetos. Utilizam-se para isto os seguintes indicadores:

Critério 4.1 - Monitoramento, informação e controle

Facilidade de acesso às informações (administrativas, financeiras) do município
Conhecimento das necessidades e expectativas dos agricultores familiares
Atualização do conhecimento para o desenvolvimento municipal
Eficiente sistema de comunicação para promover uma constante e adequada troca de informações entre os diversos atores
Monitoramento das ações e dos resultados dos projetos executados
Monitoramento do desempenho global do município

Grupo 5 – Resultados⁵ institucionais e indicadores de desenvolvimento social e econômico

É muito importante conhecer os resultados obtidos na implementação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e dos projetos apoiados pelo Pronaf Infra-Estrutura

Os agricultores podem motivar as lideranças a agir e, por outro lado, ser motivados por estas ao visualizar a possibilidade de que certos projetos trarão resultados, aumentando, assim, a percepção de que podem contribuir para solucionar os principais problemas comunitários e individuais. Estes resultados podem ser examinados a partir de cada projeto, tomado individualmente, ou, ao contrário, a partir do conjunto de projetos realizados em um município.

a) Efeitos dos projetos tomados individualmente

Cada projeto, uma vez concretizado, tem impactos diretos e indiretos no município: Os impactos diretos correspondem aos resultados do próprio projeto, em

⁵ Entende-se por resultados a consequência ou o efeito de uma ação social ou econômica; por ação social ou econômica, uma atividade sob a responsabilidade de um sujeito (individual ou coletivo) com vontade consciente de criar ou promover mudanças na realidade. MATUS (1993) define ação social nos seguintes termos: "É uma atividade intencional e reflexiva, com a qual um ator social espera conscientemente lograr determinados resultados em uma situação concreta, envolvendo cooperação ou conflito com outros atores". O processo de produção de ações consiste em combinar recursos diversos (econômicos, materiais, conhecimento e informação, poder político, capacidade organizativa, etc.), elaborando produtos (bens e serviços, normas, informação, conhecimento, relações sociais, instituições, etc.) com os quais se espera obter a transformação ou a mudança desejada. Daí: resultado seria a transformação ou mudança em uma realidade concreta, conseguida ou influenciada pela ação (ou conjunto de ações) de um ator social particular em cooperação ou em conflito com outros.

termos de aumento de produção, de valor agregado, de criação de novos empregos, de novas atividades, de aumento da arrecadação, etc. Os impactos indiretos correspondem aos efeitos demonstrativos e multiplicadores do projeto e, mais geralmente, ao impacto do projeto sobre o desenvolvimento do município no seu conjunto.

b) Efeitos dos projetos tomados no seu conjunto

As desigualdades e os desequilíbrios sociais constituem a preocupação de um grande número de municípios. As zonas rurais sofrem, frequentemente, de desequilíbrios que podem dificultar o processo e a dinâmica de desenvolvimento. Estes desequilíbrios podem ter características diferentes.

Desequilíbrios sociais: certas categorias da população são desfavorecidas, quando não marginalizadas e excluídas do processo de desenvolvimento, por razões de idade, sexo, formação, etnia, localização, etc.

Desequilíbrios locais: determinadas zonas do município podem estar num processo de esvaziamento (social e econômico), enquanto que outras se beneficiam da concentração de recursos humanos, econômicos, ambientais, etc.

Desequilíbrios ambientais: algumas atividades são fortemente poluidoras e consumidoras de recursos naturais e comprometem o desenvolvimento de outras atividades no presente ou comprometem o próprio modelo atual de produção.

Desequilíbrios setoriais: alguns setores são subdesenvolvidos, enquanto outros são desenvolvidos e competitivos.

Assim, a avaliação dos resultados de projeto requer um conjunto de fatos e dados que vão da descrição da situação inicial (no início da execução do projeto), dos objetivos e metas estabelecidos e quantificados na elaboração do projeto, até o levantamento de fatos e dados da realidade (após a execução do projeto).

No entanto, estes fatos e dados não estão disponíveis em nenhum dos municípios estudados, o que dificulta uma real avaliação dos resultados (efeitos) dos projetos executados.

Desta forma, dois critérios foram utilizados para avaliar os resultados obtidos na implementação dos projetos apoiados pelo Pronaf Infra-Estrutura: resultados institucionais e evolução de indicadores de desenvolvimento social, econômico e ambiental.

Os resultados institucionais foram avaliados por quatro indicadores, enquanto a evolução dos indicadores de desenvolvimento social, econômico e ambiental foi efetuada através de 13 indicadores.

Critério 5.1 - Resultados institucionais
Satisfação dos agricultores com os serviços e produtos oferecidos pelo município
Liberação dos recursos financeiros de acordo com o previsto no orçamento anual
Satisfação dos servidores (técnicos e administrativos) com o trabalho que estão executando
Qualidade dos produtos e serviços oferecidos pelo escritório municipal de agricultura
Critério 5.2 - Indicadores de desenvolvimento social e econômico
Boas condições ambientais da zona rural do município
Necessidade de melhorar as condições ambientais da zona rural do município
Qualidade de vida da população rural
Expectativa de melhoria na qualidade de vida da população rural do município
Qualidade das condições de tráfego nas estradas não pavimentadas do município
Qualidade das condições de tráfego nas estradas não pavimentadas do município nos períodos de muita chuva
Monitoramento do movimento econômico municipal
Acesso à energia elétrica (mais de 95% das propriedades rurais do município têm energia elétrica)
Qualidade da energia elétrica fornecida às propriedades rurais
Acesso ao telefone (com deslocamento inferior a 2 Km - mais de 95% das propriedades rurais do município têm acesso)
Acesso, pelos pequenos agricultores, aos recursos de crédito para investimento do Pronaf
Acesso, pelos pequenos agricultores, aos recursos de crédito para custeio do Pronaf
Suficiência do volume de recursos de crédito para atender à demanda de custeio das atividades

AVALIAÇÃO DOS PROJETOS PROPRIAMENTE DITOS

Esta fase consiste em avaliar os próprios projetos, tanto do ponto de vista do seu funcionamento interno como dos impactos nos indicadores de desenvolvimento considerados. Esta análise se realiza, por um lado, em relação ao eixo no qual se situa o projeto

avaliado e, por outro lado, em relação a um determinado número de indicadores que indicam o grau de desenvolvimento municipal.

Para efeito de avaliação global dos investimentos, a construção ou reconstrução da estrutura, que deveria estar na base da elaboração dos projetos, foi feita da seguinte forma: determinaram-se grandes grupos de projetos com temas semelhantes e que visam a uma mesma finalidade. Bem definida e caracterizada a finalidade do projeto, foi traduzida em meta física, meta financeira e em meta de resultado.

O conjunto das articulações entre metas físicas, metas financeira e metas de resultados constitui a própria estrutura do projeto. É a partir desta estrutura que se avalia sua realização.

Trata-se, com efeito, de um duplo processo. O primeiro, é um processo "descendente", que se apóia na estrutura do projeto e que procura apurar, por um lado, se os projetos foram executados, e, por outro lado, se os resultados atingidos foram os esperados.

Buscaram-se parâmetros para medir o alcance dos objetivos; isto se efetua com a ajuda dos indicadores de resultados que permitem medir a eficácia do projeto. "É considerado eficaz um projeto que realiza os seus objetivos". Através de um levantamento e análise de cada projeto buscaram-se respostas para as seguintes questões: o projeto foi realizado? foi realizado dentro dos prazos e segundo o calendário previsto? foi gasto o montante de recursos financeiro previsto? Os agricultores estão satisfeitos com os resultados dos projetos?

ATORES DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO

Os atores do processo de avaliação foram classificados em quatro grupos: a equipe técnica e administrativa, que atua diretamente na execução dos projetos no município; o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR); os agricultores beneficiários diretos dos projetos e uma equipe que exerceu o papel de facilitador no processo de coleta e análise dos dados.

O primeiro grupo é constituído por técnicos e auxiliares das empresas públicas estaduais, técnicos e auxiliares do setor público municipal e por outras pessoas que participaram diretamente da execução dos projetos.

O segundo grupo foi constituído pelos membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de todos os municípios beneficiados com o programa.

O terceiro grupo foi constituído por um grupo de técnicos do Instituto Cepa/SC que atuaram como facilitadores do processo de avaliação.

FONTES DE INFORMAÇÃO

Informações primárias

Foram utilizados quatro instrumentos de coleta de informações.

O primeiro instrumento é um questionário, que foi aplicado ao grupo executor dos projetos e atividades (técnicos e administrativos); era composto por 38 perguntas/indicador agrupadas em nove categorias, que correspondem aos critérios de avaliação (Planejamento Estratégico, Planejamento Operacional, Orçamentação, Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, Gestão de Projetos, Monitoramento, Informação e Controle, Resultados Institucionais e Resultados Socioeconômicos).

As respostas às perguntas do questionário eram obtidas em três etapas.

Na primeira etapa, cada pergunta apresentava cinco (5) opções de resposta, que possibilitava medir o grau de eficiência no desempenho no tema tratado. Este método permite facilmente ao município situar-se em uma escala, identificando seu posicionamento em relação aos estágios mais desejados. A própria escala serve como parâmetro para os passos subsequentes, permitindo que o município planeje como alcançar um grau mais elevado de desempenho.

A segunda parte é composta de vários questionamentos pontuais e diretos, que exigem uma única resposta, afirmativa ou negativa (sim/não), para expressar se faz ou não faz, se existe ou não existe, etc.

Estas afirmativas/negativas são evidências objetivas que ajudam a visualizar e conhecer os processos de gestão de projetos utilizados pelos municípios na etapa de planejamento, gerenciamento, monitoramento e avaliação dos resultados.

Evidências objetivas são todos os fatos comprovados por dados objetivos que justificam a avaliação (enquadramento da resposta segundo as opções apresentadas) realizada para cada uma das perguntas/indicador do instrumento de avaliação. O seu levantamento é muito importante para a avaliação, porquanto permite ao avaliador refletir objetivamente, com base em fatos e não apenas em impressões pessoais, a respeito do quanto a afirmação contida no item é ou não é representativa da realidade do município. As evidências objetivas são as principais fontes de informações para a avaliação e o levantamento das oportunidades de melhoria de todo o processo de planejamento avaliado.

A terceira parte procurava levantar dados quantitativos. Para alguns indicadores era necessária uma resposta quantitativa. Mas os dados necessários deveriam ser conhecidos ou estar disponíveis no local onde o plano de desenvolvimento rural é gerenciado (normalmente o escritório municipal de Agricultura); caso contrário, a pergunta não deveria ser respondida. A não-resposta a esta pergunta foi interpretada no sentido de que a equipe executora não utiliza essas informações no seu dia-a-dia.

Exemplo:

O detalhamento dos projetos foi elaborado de forma a facilitar sua execução, monitoramento e avaliação (objetivos, metas, detalhamento das ações, responsabilidades, beneficiários, resultados esperados, recursos, etc.)

1	Nunca
2	Poucas vezes
3	Algumas vezes
4	A maioria das vezes
5	Todas as vezes

(continua)

(conclusão)

Evidências objetivas		
1	Os objetivos e as metas do projeto estão bem definidos	[]
2	A operacionalização do projeto está detalhada e definida claramente	[]
3	Os recursos são compatíveis com as metas	[]
4	Todos os atores envolvidos conhecem sua responsabilidade para o sucesso do projeto	[]
5	A programação físico-financeira é clara	[]
6	Os executores e beneficiários do projeto são conhecidos e estão comprometidos	[]
7	Foram previstas dificuldades ou restrições para a execução do projeto	[]
8	As informações necessárias para o acompanhamento e avaliação do projeto foram identificadas	[]
9	Existe um sistema de acompanhamento físico-financeiro montado ou previsto	[]

O segundo instrumento é um questionário, aplicado ao CMDR, contendo 23 das 38 perguntas efetuadas aos técnicos. Este instrumento teve por objetivo checar o grau de afinidade e de interação entre os gestores do plano e o CMDR e, também, para checar se a percepção dos gestores é condizente com a dos principais interessados (agricultores) que, para efeito dos projetos, são representados pelos conselheiros municipais.

O terceiro instrumento de coleta de dados é um formulário (Anexo III) específico para avaliar o grau de execução dos projetos e os resultados obtidos. Este instrumento foi preenchido pela equipe municipal, executora do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.

A quarta fonte de informações primárias foi uma visita aos projetos financiados, com uma verificação “in loco” dos processos organizativos e de gestão dos projetos, através de conversas informais com os beneficiários diretos. Como regra geral, foi estabelecido visitar pelo menos dois empreendimentos por município.

Informações secundárias

As principais fontes de informação secundária utilizadas foram:

- Plano Municipal de Desenvolvimento Rural;
- Projetos executivos apoiados pelo Pronaf Infra-Estrutura;
- Relatórios de acompanhamento do Pronaf Infra-Estrutura de Santa Catarina.

OS MUNICÍPIOS CATARINENSES CONTEMPLADOS

Relação de municípios incluídos no Pronaf Infra-Estrutura - Santa Catarina

Aurora, Campos Novos, Dona Emma, Garopaba, Gravatal, Imaruí, Leoberto Leal, Lontras, Luis Alves, Mafra, Pedras Grandes, Petrolândia, São João Batista, São Martinho, Vidal Ramos, Abdon Batista, Agronômica, Águas Frias, Anchieta, Armazém, Barra Bonita, Belmonte, Botuverá, Campo Erê, Caxambu do Sul, Coronel Martins, Concórdia, Descanso, Dionísio Cerqueira, Entre Rios, Flor do Sertão, Formosa do Sul, Ipira, Iraceminha, Irati, Jupiá, Modelo, Paial, Paraíso, Piratuba, Planalto Alegre, Princesa, Quilombo, Rodeio, Romelândia, São Miguel da Boa Vista, Santa Rosa do Sul, Santiago do Sul, São Bernardino, São Domingos, São João do Sul, Serra Alta, Sul Brasil, Tigrinhos, Timbó Grande, Treze de Maio, Witmarsum.

Caracterização dos municípios contemplados com o Pronaf Infra-Estrutura

Os municípios têm uma significativa participação na produção agropecuária no estado, destacando-se nos seguintes produtos: trigo (52%), soja (29%), milho (28%), feijão (26%), mandioca (24%), cebola (23%), com 22% a batata, a cana-de-açúcar, o fumo e o leite. Quanto à pecuária, a região tem 20% do rebanho bovino, 17% do suíno, 17% de galinhas de postura e 17% do efetivo de frangos de corte.

Os 57 municípios catarinenses contemplados com o Pronaf Infra-Estrutura representam 8% da população total do estado (5% da urbana e 19% da população rural) e 22% dos estabelecimentos rurais. São municípios pequenos, com exceção dos municípios de Concórdia e Campos Novos, e pobres, participando com apenas 6% do movimento econômico total (16% da agropecuária e 4% da indústria e comércio) do estado de Santa Catarina (Figura 4).

Quanto ao uso de crédito, no custeio, 23% dos contratos e 21% do valor, e, no investimento, 20% dos contratos e 23% do valor, foi tomada pelos agricultores dos municípios do Pronaf Infra-Estrutura.

FIGURA 4 - PRINCIPAIS INDICADORES ECONÔMICOS E DEMOGRÁFICOS DOS MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS PELO PRONAF INFRA-ESTRUTURA.

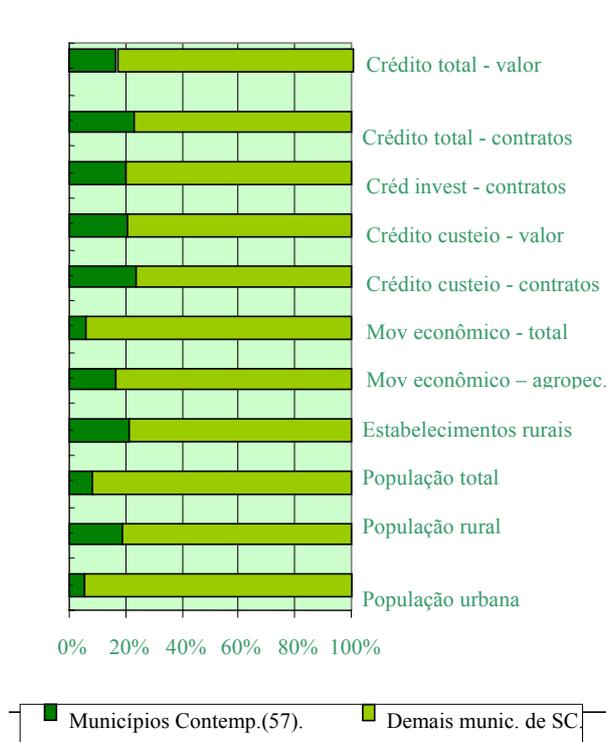


TABELA 1 - RECURSOS ALOCADOS PELO PRONAF INFRA-ESTRUTURA E CONTRAPARTIDA MUNICIPAL - 1997-1999

DESCRIMINAÇÃO	1997	1998	1999
Número de Municípios	17	52	57
Recursos Pronaf (R\$)	2.997.263	6.777.242	7.957.637
Contrapartida (R\$)	582.761	1.770.323	1.109.415
TOTAL (R\$)	3.580.024	8.547.566	9.067.053

ANÁLISE DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

O desenvolvimento sustentável é o objetivo de todas as pessoas e comunidades. É um processo que envolve grandes mudanças comportamentais dos produtores, das lideranças, dos técnicos e das organizações públicas e privadas de maneira geral. A capacidade de resposta às necessidades de mudança de cada município - urbano ou rural -, ainda que em muitos casos seja reduzida, dependerá da possibilidade de construir uma estratégia de desenvolvimento adequada à sua própria realidade geográfica, ambiental, cultural, política, social e econômica.

O êxito das iniciativas, entretanto, depende do envolvimento e comprometimento de todos os agentes sociais e econômicos do município, pois hoje em dia resulta pouco coerente que a administração municipal decida e projete sozinha o futuro do município. A infinidade de estabelecimentos econômicos, sociais, políticos e culturais existentes, associada à grande diversidade de interesses e complexidade das relações, não mais admitem tais posturas administrativas. A construção conjunta de um plano permite aglutinar todas as forças vivas e orientar o esforço de cada um em uma mesma direção, abandonando o individualismo que caracteriza nossa sociedade. Concretamente, empresas, sindicatos, câmara de vereadores, agricultores, universidades, associações e órgãos públicos se reúnem para discutir o presente e o futuro de seu município, assentando as bases de uma efetiva colaboração entre as instituições locais, entre empresas e agricultores e entre setor público e privado.

Assim, será possível realizar com êxito o processo de planejamento no qual se identificam os pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças, no curto, médio e longo prazo, bem como a posterior fase em que se fixam os objetivos (resultados desejados) e as principais linhas estratégicas sobre as quais se formulam projetos específicos para a concretização dos resultados definidos conjuntamente pelos atores municipais. Mas não basta elaborar bom projeto; é necessário um bom gerenciamento, que faça as coisas acontecerem no tempo, no espaço e no custo definido. Por outro lado, são necessárias informações con-

fiáveis que permitam o monitoramento das ações e resultados, e uma avaliação dos impactos causados pelo projeto.

Para avaliar o desempenho, não é suficiente conhecer os resultados diretos finais da execução de um projeto e concluir que foram ou não satisfatórios; é necessário conhecer toda a trajetória que levou àqueles resultados. Isto permite identificar as causas e conseqüências das diferentes decisões tomadas e os gargalos existentes que reduzem a eficiência e a eficácia dos projetos e ações.

A tabela 2 mostra o desempenho⁶ dos 55 municípios catarinenses, segundo os nove critérios utilizados na avaliação, a concretização dos objetivos estabelecidos com a implementação do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais. O melhor desempenho foi para o critério de orçamento, cuja média geral foi de 4,3 (max = 5 e min = 1) e o mais baixo foi para evolução dos indicadores de desenvolvimento social, econômico e ambiental, que obteve uma média geral de 3,2 pontos.

Nos demais critérios de avaliação, a nota média ficou acima de 3,2 e abaixo de 3,9 pontos, indicando um desempenho médio.

Agora, classificando os municípios pelo desempenho global e selecionando 25% (14 municípios) com melhor desempenho, verifica-se um conceito forte (bom e ótimo) em 6 dos nove indicadores utilizados. O conceito foi médio para os indicadores: gestão de projetos (3,8), resultados institucionais (3,9) e indicadores de desenvolvimento social e econômico (3,4) (Tabela 2).

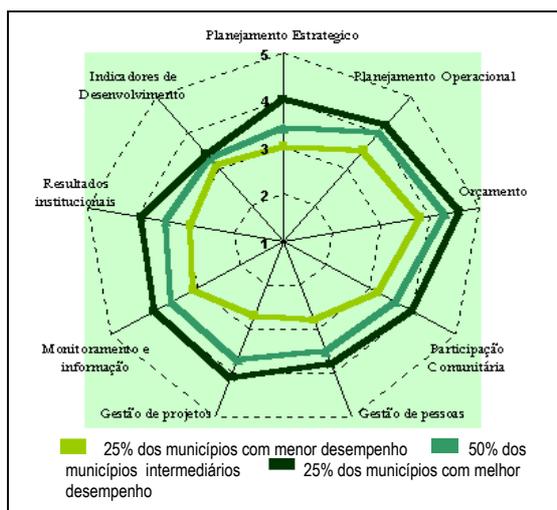
No outro extremo, os 14 (25%) municípios com pior desempenho, obtiveram um conceito médio em 6 dos nove indicadores. Em três indicadores o conceito foi fraco: gestão de projeto (2,8), gestão de pessoas (2,7) e resultados institucionais (2,9).

⁶ O desempenho do município foi considerado: forte, quando a média obtida foi maior do que 4 e menor do que 5; médio, quando a média foi maior do que 3 e menor do que 4; fraco, quando o município atingiu média inferior a 3.

TABELA 2 - DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS BENEFICIADOS PELO PRONAF INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS MUNICIPAIS, SEGUNDO OS GRUPOS E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

GRUPO/CRITÉRIO	Conceito - (Min1-Max5)			
	Média Geral	25% dos municípios com menor desempenho	50% dos municípios intermediários	25% dos municípios com melhor desempenho
1 - Planejamento				
1.1 - Estratégico	3,4	3,0	3,4	4,0
1.2 - Operacional	3,9	3,5	4,0	4,2
1.3 - Orçamento	4,3	3,8	4,3	4,6
2 - Participação				
2.1 - Da comunidade	3,6	3,2	3,6	4,0
3 - Gestão				
3.1 - De projetos	3,5	2,8	3,5	3,8
3.2 - De pessoas	3,4	2,7	3,7	4,1
4 - Monitoramento				
4.1 - Monitoramento, informação e controle	3,5	3,1	3,6	4,0
5 - Resultados				
5.1 - Institucionais	3,4	2,9	3,4	3,9
5.2 - Indicadores de desenvolvimento social e econômico	3,2	3,1	3,3	3,4

FIGURA 5 - DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DOS PROJETOS APOIADOS PELO PRONAF INFRA-ESTRUTURA



A seguir, apresenta-se uma análise detalhada por grupo e por critério de avaliação.

Grupo 1 - Planejamento

O processo de planejamento foi avaliado por intermédio de três critérios: planejamento estratégico, planejamento operacional e orçamento.

a) Desempenho dos municípios

Avaliação do Planejamento Estratégico (critério 1.1), dos 55 municípios avaliados: 11 foram classificados com forte (bom e ótimo); 35, moderado; 9 municípios consideraram que a qualidade do planejamento elaborado foi baixa (tabela 3).

TABELA 3 - DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO OS CRITÉRIOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, OPERACIONAL E ORÇAMENTO

CRITÉRIO E INDICADORES	Nº de Municípios		
	Forte	Médio	Fraco
Critério 1.1 - Planejamento Estratégico	11	35	9
O planejamento estratégico se fundamenta em princípios e metodologia participativos	29	20	6
O ambiente externo e interno foi profundamente analisado com vistas a identificar as oportunidades e ameaças e os pontos fortes e fracos	21	24	10
A visão/missão da agricultura municipal foi definida e é conhecida e compartilhada por todos os atores municipais	31	19	5
A visão de futuro da agricultura municipal é discutida e revista pela comunidade	27	17	11
Critério 1.2 - Planejamento operacional	33	20	2
Os projetos foram selecionados de acordo com sua viabilidade técnica, política, social, econômica e ambiental	43	10	2
O poder público municipal acatou as decisões do CMDR na seleção de projetos, valorizando a participação dos atores municipais	50	3	2
Os projetos foram suficientemente detalhados para garantir um gerenciamento eficiente e eficaz de suas ações e resultados	32	18	5
A operacionalização dos projetos está bem detalhada, facilitando sua execução, monitoramento e avaliação	42	10	3
Critério 1.3 - Orçamento	47	4	4
Todas as ações e projetos estão amparados por orçamento e fluxo de caixa	47	4	4

Para este trabalho, o produto final do planejamento estratégico foi considerado como sendo o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR). Todos os municípios contemplados pelo Pronaf têm PMDR elaborados, segundo diferentes metodologias; alguns, com boa qualidade, enquanto outros apresentam deficiências.

A grande maioria dos municípios utilizou uma metodologia de planejamento participativo, principalmente na etapa de levantamento de problemas.

A maior deficiência identificada foi a análise do ambiente interno e externo; 21 municípios declararam ter efetuado a análise desta etapa com profundidade; o restante, de forma rápida e superficial.

Mesmo assim, para a maioria dos municípios o processo de planejamento levou à discussão da missão e da visão de futuro para a agricultura municipal, embora nos documentos gerados (PMDR) estes itens não apareçam de forma clara.

No critério planejamento operacional (critério 1.2), 33 municípios tiveram um desempenho forte (bom e ótimo); 20, médio e 2, fraco (nota inferior a 2,5) (Tabela 3).

Analisando os dados da tabela, verifica-se que: o poder público municipal acatou as decisões do CMDR; os projetos foram selecionados de acordo com sua viabilidade técnica, política, social, ambiental e econômica; a operacionalização dos projetos foi bem detalhada, facilitando sua execução, monitoramento e avaliação.

O terceiro critério (orçamento), apresentou, em 47 municípios, um desempenho considerado entre bom e ótimo; em 4, um desempenho médio e em outros 4, um desempenho fraco (Tabela 3).

Este critério foi o que apresentou o melhor desempenho, porque os recursos financeiros foram suficientes para executar o que estava previsto e foram alocados no momento oportuno. A maioria dos problemas levantados se relacionava com a burocracia imposta pela Caixa Econômica Federal, que, além de atender à legislação vigente, coloca muitos empecilhos na liberação dos recursos financeiros.

Entretanto, analisando o conteúdo dos PMDR, os projetos apoiados pelo Pronaf, as evidências objetivas levantadas na pesquisa de campo (questionário 1), o levantamento de campo junto ao CMDR e as visitas aos agricultores beneficiados pelos projetos, identificam-se três ineficiências que reduzem a capacidade de solução dos problemas sociais, ambientais e econômicos existentes nos municípios catarinenses beneficiados pelo Pronaf Infra-estrutura.

A primeira, é a “dificuldade de envolver as pessoas adequadas”. O valor real agregado pelo planejamento e pela organização vem, cada vez mais, do entendimento comum dos munícipes sobre a visão/missão da comunidade e dos fatores fundamentais para a obtenção do sucesso. O prefeito, as lideranças das organizações públicas, das empresas privadas, das universidades e das organizações sociais, culturais e econômicas são peças fundamentais para o sucesso de qualquer plano; logo, sua participação é de fundamental importância.

As principais evidências objetivas da dificuldade de envolvimento das pessoas adequadas estão relacionadas aos seguintes temas: a) dificuldades de diálogo entre os atores municipais; b) diferenças de entendimentos sobre problemas e soluções do e para o desenvolvimento da agricultura municipal; c) falta de acordo quanto à definição do público-alvo atendido pelas diferentes organizações e/ou projetos.

A segunda, é a “incapacidade de identificar e ocupar-se dos projetos aglutinadores”. Não é raro o CMDR e/ou técnicos encontrarem dificuldade em explicar os critérios utilizados para seleção dos projetos. Por outro lado, as posições dos conselheiros sobre os projetos refletem questões de caráter pessoal e seus próprios interesses, papéis e valores. Como estes projetos aglutinadores não foram identificados, debatidos e assumidos por todos, as ações cotidianas levaram à descontinuidade de ações e a uma grande dispersão de esforços e recursos. A falta de um verdadeiro entendimento, acordo e apoio das organizações diminuiu consideravelmente a capacidade de concentração de recursos e esforços em projetos aglutinadores, com alto efeito multiplicador e de demonstração.

A incapacidade de identificar os projetos aglutinadores e ocupar-se deles pode ser constatada pelas seguintes evidências objetivas: a) não se avaliaram as experiências desenvolvidas no município, desconhecendo-se, assim, os meios utilizados e os resultados de cada experiência; b) não se utilizaram nem se conhecem os índices de desenvolvimento existentes, tipo IDS-M, IDH-M e outros; c) não se estudaram as alternativas de financiamento para o desenvolvimento municipal; d) o CMDR não participa de outros projetos que estão sendo executados no município ou não os conhece; e) os projetos são executados única e exclusivamente com recursos públicos.

O terceiro, é a “incapacidade de integração entre os projetos e entre as organizações públicas e privadas que atuam no município”. O maior problema é que os municípios tentam decidir o apoio aos projetos com um processo de análise "um a um". Sem uma direção integrada, estas decisões isoladas podem chocar-se umas contra as outras, provocando conflitos entre atores e desperdiçar recursos e tempo. Várias alternativas estratégicas podem estar ao alcance das organizações municipais, mas o sucesso na escolha das estratégias exige que todas as suas partes apoiem a opção que integra todos os projetos.

As evidências objetivas que comprovam a incapacidade de integração são: a) falta de um sistema de acompanhamento físico-financeiro dos projetos, após a sua implantação; b) falta de identificação dos indicadores necessários e suficientes para a avaliação dos projetos e atividades executados; c) falta de conhecimento dos executores e beneficiados pelos projetos e atividades desenvolvidos no município; d) não-conhecimento dos projetos que estão em execução no município, independentemente de quem seja o executor e da fonte de recursos. Isto reduz significativamente as alternativas de parcerias e reduz a possibilidade de sucesso.

b) Sugestões para melhorar o processo de planejamento

Organizações em todo o mundo continuam buscando maneiras de agregar valor às ações públicas. Seja para implementar um processo de mudança cultural, seja para dar apoio a um conjunto de atividades produtivas ou para implementar um processo de inclu-

são social, o planejamento tem sido usado para identificar as oportunidades e alocar os recursos de forma a obter resultados melhores. Entretanto, para obter o sucesso desejado, todo projeto e ação devem estar apoiados no seguinte tripé: legitimidade, capacidade de concretização e eficácia.

A legitimidade depende da aceitação, da participação e do comprometimento dos atores municipais. O ponto máximo da legitimidade é alcançado quando a comunidade concorda com o resultado final e com os meios utilizados para tal. Tratar dos interesses individuais e de grupos – internos, sociais, econômicos e políticos – também é parte do desenvolvimento da legitimidade.

Capacidade de concretização depende da disponibilidade de recursos (humanos, financeiros), da capacidade de integração e cooperação e da eficácia com que as iniciativas são identificadas.

O município deve empreender ações que visem à capacitação técnica e gerencial e ao constante aprimoramento do saber-fazer local. Quando o município conhece os recursos que tem e os de que precisa, deve adotar um conjunto de projetos que potencializarão e alinharão tais recursos. Daí se conclui que é preciso levar em consideração toda a gama de alternativas e necessidades das pessoas dentro do município. Da mesma forma, deve contar com oportunidades para formação e qualificação de liderança; formação de gestores; qualificação técnica; empoderamento de pessoal e qualificações para implantar a visão e a cultura corporativas.

Para facilitar a compreensão das ações necessárias para corrigir as ineficiências identificadas no processo de planejamento municipal, estas foram classificadas em três grupos: conhecimento da situação atual; seleção de projetos e estratégia de desenvolvimento; detalhamento dos projetos.

Conhecimento da situação atual

Cada pessoa que participa do processo de planejamento municipal tem o seu modelo próprio de negócio agrícola, das empresas, do município e do ambiente externo. Duas visões devem ser examinadas e acordadas. A primeira, chamada de visão de mundo, volta-se para os fatores externos, positivos e negati-

vos, que podem influir no sucesso do projeto municipal, mas que estão fora do controle direto dos atores municipais. A segunda, a visão interna, relaciona-se com o próprio município (negócios, empresas, produtos, organizações e pessoas) e seus pontos fortes e fracos que podem ajudar, ou dificultar, o sucesso do plano no futuro. Por isso, sugerem-se algumas atividades para aprofundar e uniformizar o conhecimento da situação atual, tanto interna como externa.

A primeira, é uma análise detalhada do ambiente externo. O ambiente inclui mercados, fornecedores, órgãos governamentais, tecnologias, sindicatos, concorrentes, instituições financeiras e outros grupos de interesse específicos.

A segunda, significa elaborar uma síntese dos principais dados e indicadores de desenvolvimento social, político, cultural e econômico do município, com o objetivo de identificar as forças positivas e negativas que podem ter impacto nas atividades do setor público e do setor produtivo e motivar os dirigentes e a população na busca de alternativas para a superação das deficiências ou no aproveitamento das forças positivas.

A terceira, é uma análise da posição do município em relação aos demais, utilizando-se dos diferentes índices disponíveis que medem a evolução da qualidade de vida da população, com o propósito de estabelecer áreas prioritárias de atuação.

A quarta, é efetuar uma avaliação de todas as experiências (projetos) desenvolvidas no município, identificando os pontos fortes e fracos que podem ajudar, ou dificultar, o sucesso futuro do plano municipal. Extrair desta avaliação as lições aprendidas - as causas das variações, as razões das ações corretivas tomadas - é outro tipo de aprendizado prático, que deve ser documentado e integrar um banco de informações histórico, não só para o projeto em andamento, mas também para os demais projetos do município.

A quinta, é efetuar um levantamento dos recursos aos quais o município tem acesso. Eles incluem pessoas, tecnologia, capital e informações. Os recursos podem incluir, ainda, bens menos concretos, como o conhecimento do mercado de produtos e serviços ou um clima organizacional positivo (pessoas motivadas

e solidárias), além das fontes de financiamento para a agricultura municipal, ampliando e diversificando as oportunidades de investimento.

A sexta, é ampliar o conhecimento dos atores sobre os projetos que estão em execução no município, independentemente do órgão executor e da origem dos recursos, para evitar a duplicidade de ações e conseqüente otimização dos recursos.

Seleção de projetos e estratégia de desenvolvimento

A estratégia compreende as decisões que distribuem recursos escassos em função das limitações e oportunidades do ambiente. Em função das oportunidades e ameaças ambientais, dos pontos fortes e fracos do município e da história, os conselheiros precisam tomar decisões sobre que tipo de projeto aprovar, que tipo de público-alvo beneficiar.

A execução de um programa como Pronaf Infra-Estrutura implica um trabalho que, à primeira vista, pode parecer contraditório: por um lado, deve suscitar o aparecimento de um grande número de projetos; por outro, é necessário proceder à seleção dos projetos para apenas financiar alguns, ou seja, aqueles que pareçam ser os mais interessantes para o desenvolvimento do município.

A chamada para a identificação e apresentação de idéias/projetos e, após isso, para seu detalhamento e seleção, comporta efetivamente duas atividades complementares, que permitem, tanto uma como a outra, mobilizar agricultores, lideranças e outros atores locais. Procurar-se-á primeiro suscitar o aparecimento de projetos em vez de os selecionar. Trata-se, sobretudo, de ajudar as comunidades/agricultores a identificar oportunidades e traduzi-las em projetos para que possam concorrer para a divisão de recursos. Envolver os atores locais no processo, quer o seu projeto seja selecionado ou não, poderá ser um meio para criar um consenso em torno de uma estratégia de desenvolvimento do município.

Para cumprir esta missão, é necessário estabelecer um critério de seleção de projetos (Anexo III - Critérios para seleção de projetos). É uma forma de enfatizar as ações nos objetivos prioritários estabelecidos

para e pela comunidade. Este critério deverá levar em consideração os impactos em termos de desenvolvimento: a) efeitos diretos sobre o município: criação de empregos, diversificação econômica, integração entre atividades e setores, coesão social, recuperação da identidade cultural, valorização e/ou melhor utilização dos recursos locais, controle ambiental, etc.; b) efeitos indiretos sobre o município: efeito demonstração e efeito multiplicador; c) apoio a certos tipos de população: jovens, excluídos, mulheres, etc.

Detalhamento dos projetos

Projetos são implementados como meios de realizar o plano estratégico do município. No processo de planejamento estratégico foram identificadas e selecionadas as metas estratégicas. O detalhamento do projeto inclui as atividades necessárias para assegurar que o projeto possa ser gerenciado e sua implementação ocorra nos prazos previstos.

O detalhamento do projeto envolve as seguintes etapas: a) definição das atividades: identificar as atividades específicas que devem ser realizadas para produzir os diversos produtos; b) estimativas da duração da atividade: estimar o tempo necessário para execução de cada atividade; c) cronograma: analisar a seqüência das atividades, sua duração e os requisitos de recursos para criar o cronograma de execução do projeto.

Além disso, é necessário que se definam claramente as responsabilidades e se efetue uma análise de risco para o projeto, para antever eventuais dificuldades ou restrições, amenizando os impactos em sua execução.

Todo esse processo deve ser executado de forma a promover o comprometimento dos agentes e protagonistas econômicos, sociais e territoriais na formulação e detalhamento do projeto, bem como na correspondente execução. Assim, todos os envolvidos terão presente e claramente identificada a sua contribuição e responsabilidade para o sucesso do projeto.

Grupo 2 - Participação da Comunidade

Inicialmente, é importante salientar que existem muitas barreiras para o cumprimento da missão e a

concretização dos objetivos esperados com o trabalho do CMDR. De modo geral, podem-se relacionar quatro tipos de barreiras ao trabalho do CMDR: culturais, institucionais, pessoais e técnicas.

Barreiras culturais: - dentre as barreiras culturais, podem-se listar a centralização do poder, a burocracia, a motivação, a criatividade e a comunicação. O CMDR precisa de uma cultura que permita a visibilidade de intenções e ações.

Um processo de desenvolvimento municipal é, por princípio, um processo de mobilização de um certo número de atores. É preciso então saber quem são os atores mobilizados, se não há grupos de população deixados de lado e, sobretudo, se as necessárias relações de força entre os interesses divergentes dos atores do município são realmente consideradas.

Isto coloca o problema dos objetivos explícitos e dos implícitos; os primeiros, representando o que está programado e anunciado, é o que deveria ser normalmente realizado; os objetivos implícitos, pelo contrário, correspondem ao que os atores esperam do projeto. Sabe-se que são as relações de força entre os diferentes atores que geram estes fenômenos. Os atores dominantes procurarão necessariamente reorientar o projeto - implicitamente - no sentido dos seus próprios interesses.

O fator cultural é muitas vezes a principal riqueza de que dispõe um município e pode ser também o principal obstáculo, além de elemento de distinção entre as comunidades locais e entre os municípios. O sistema cultural é, pois, uma alavanca de desenvolvimento muito importante, ainda que possa estar encoberto por imperativos econômicos, políticos ou por outro fator qualquer.

Barreiras pessoais: dentre as barreiras pessoais, podem-se destacar: a) falta de convicção: muitos não acreditam no trabalho do CMDR, ou estão convencidos de que o CMDR pode trazer mais problemas que soluções; outros pensam que o tempo gasto em reuniões e discussões seria mais bem aproveitado trabalhando; b) desconforto e risco pessoal: o trabalho no CMDR pode representar um grande desconforto para muitas pessoas cuja posição de liderança e responsabilidade é consolidada e não gostam de correr o risco de trabalhar em um ambiente de cooperação.

Barreiras institucionais: as instituições, por sua diversidade de caráter econômico ou social, têm visões distintas dos problemas e dos caminhos para resolvê-los. Além disso, existe, em geral, uma total desintegração entre as organizações governamentais e não-governamentais que atuam no município, atendendo o mesmo público, e, principalmente, entre estas duas e as lideranças empresariais e comunitárias.

As prefeituras municipais têm sido incapazes de aglutinar essas forças, seja pelo imediatismo de suas ações, pela falta de uma visão de futuro que estabeleça os rumos do município, seja pelo desconhecimento de técnicas e métodos de trabalho que venham a viabilizar essa integração.

Barreiras técnicas: estas barreiras estão diretamente ligadas ao sistema técnico e são as mais fáceis de remover, uma vez que o treinamento é uma ferramenta de grande eficácia neste sentido.

Destacam-se as seguintes barreiras técnicas: a) organização e gestão do CMDR: o conselho deve ser capaz de cumprir sua missão e ainda satisfazer as necessidades de cada um de seus componentes; b) obtenção e análise de informações: desconhecimento de uma abordagem científica de análise e solução de problemas, bem como das técnicas de obtenção de informação; c) procedimentos inadequados: uma vez constituído o conselho, no ímpeto de procurar respostas rápidas, seus membros são tentados a queimar etapas e isto leva a erros muito comuns, como, definição incompleta da missão; identificação de apenas uma alternativa de solução; não reconsiderar decisões já tomadas; não examinar os riscos e definir um plano de contingência; d) outras barreiras técnicas: aceitar idéias inadequadas, em concessão, para não gerar mal-estar e conflito.

A análise do desempenho do CMDR deve levar em consideração estas barreiras porque elas estão mais ou menos presentes em todos os municípios. A eliminação destas barreiras ou a redução de seu efeito é um trabalho de médio e longo prazo e exige a participação e contribuição de todos na identificação das causas reais e na busca das alternativas de solução para a eliminação das causas básicas.

No que tange à participação da população, em 11 municípios foi classificada como forte, em 42 como média e em 2 como fraca (Tabela 4).

TABELA 4 - DESEMPENHO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

CRITÉRIO E INDICADORES	Nº de Municípios		
	Forte	Médio	Fraca
Critério 4.1 - Participação da Comunidade	11	42	2
Estímulo à participação da população	25	20	10
Participação da população rural no processo de planejamento municipal	19	20	16
Interação dos atores que, direta ou indiretamente, estão envolvidos com as atividades rurais	24	12	19
Representatividade das comunidades rurais no CMDR	47	5	3
Representatividade das principais organizações públicas e privadas, que atuam no município, no CMDR.	41	11	3
Frequência das reuniões do CMDR	47	4	4
Frequência dos conselheiros às reuniões do CMDR	48	6	1
Comprometimento dos membros do conselho	38	15	2
Conhecimento do papel de conselheiro (direitos e deveres)	33	16	6
Participação dos conselheiros nos cursos de capacitação	18	17	20

Quanto aos indicadores de participação, algumas conquistas já podem ser identificadas, analisando-se os dados da tabela. Entre elas, destacam-se: a participação, no CMDR, da maioria das organizações ligadas à agricultura; a ocorrência de reuniões periódicas com a participação da grande maioria dos conselheiros; a representação das comunidades rurais no CMDR (é forte em quase todos os municípios); o comprometimento dos conselheiros; o conhecimento dos direitos e dos deveres do conselheiro.

Outros fatores merecem atenção especial, entre os quais destacam-se: a participação dos conselheiros nos cursos de formação; a participação da população rural no processo de planejamento; os estímulos para aumentar a participação da comunidade ainda são pequenos (neste particular, é importante salientar

a pequena divulgação das ações, tanto as realizadas pelo CMDR, como as realizadas pelas organizações que atuam no município).

Apesar das barreiras e problemas, muitos avanços já foram conquistados; dentre estes, podem-se destacar: a) aceitação pelas lideranças - na maioria dos municípios o CMDR é uma instituição em processo de consolidação; b) a aceitação pelos agricultores – o CMDR já é considerado como o principal espaço de discussão dos problemas e soluções para os agricultores familiares; c) aceitação pelas organizações – algumas organizações já utilizam o CMDR para elaborar ou legitimar o seu plano de trabalho.

Por outro lado, analisando as evidências objetivas, depara-se com algumas ineficiências na estruturação e no funcionamento dos CMDR: a) o CMDR, apesar de contar com representantes das comunidades e das principais organizações ligadas ao setor, não é representativo das mulheres, dos jovens e de outros grupos minoritários; b) os conselheiros não dispõem de informações necessárias e suficientes para a to-

mada de decisão; c) o conselheiro, embora represente uma comunidade rural, não representa a opinião dos agricultores da comunidade; d) baixa contribuição dos agricultores no processo de identificação de problemas e soluções; e) o envolvimento dos conselheiros, normalmente, é restrito à sua comunidade e não tem uma visão de todo o município.

Outra grande ineficiência no funcionamento do CMDR reside no fato de este discutir única e exclusivamente problemas e soluções que envolvem o setor público. Este viés reduz significativamente a efetividade dos trabalhos do CMDR e as possibilidades de solução dos problemas dos agricultores. A mudança no foco das discussões, da partilha de recursos públicos para a identificação de novos recursos e de seu aproveitamento pela e para a comunidade forneceria oportunidades de novas parcerias entre o setor público e os agricultores e entre os próprios agricultores de uma mesma comunidade com os de outras comunidades

Qual é a missão do CMDR? Qual é o seu plano de ação?

O CMDR deve constituir-se, por um lado, em uma rede de relações e de solidariedades, visando valorizar as potencialidades e enriquecer as ações setoriais através de uma reflexão horizontal e intersetorial, e, por outro, além das iniciativas econômicas construídas em conjunto, deve representar uma vontade de construção ou de reconstrução de laços sociais, econômicos ou mesmo da procura de uma identidade.

Suas iniciativas, que obrigam a pessoa, a comunidade ou a organização a empenhar-se e a correr riscos, marcam uma diferença qualitativa em relação a procedimentos e atitudes personalizadas daqueles que decidem em nome da sociedade, cada qual, por definição, com um papel: prefeito, vereador, técnico, agricultor, professor, empresário, etc.

Entretanto, a formação de um conselho atuante necessita de algumas condições para provocar as mudanças e conseguir a participação ativa de todos. Os resultados de um conselho de sucesso dependem do conteúdo e da forma com que são conduzidos os trabalhos. Fatores fundamentais para o sucesso de CMDR

O conteúdo refere-se a objetivos, metas e resultados esperados pela comunidade, e este conjunto pode buscar guarida mutuamente; sendo assim, os problemas podem ser resolvidos conjuntamente. Como indicadores de desempenho, podem-se considerar as análises permanentes das etapas do projeto, as auto-avaliações, os custos, etc.



A qualidade do conteúdo: o primeiro resultado depende do próprio CMDR, quer dizer, da qualidade das suas iniciativas, a qual lhe assegurará vitalidade e capacidade para ser uma ferramenta de animação no desenvolvimento do município. Esta qualidade pode apreciar-se em três níveis.

O primeiro, como instrumento de união e de coesão social. O CMDR deve evoluir à medida que vai reunindo representantes das diferentes comunidades e organizações do município em torno de interesses comuns, ultrapassando os conflitos ideológicos, políticos, econômicos ou sociais.

O segundo, como instrumento de diálogo e de participação. A criação do conselho deve ser o primeiro passo em direção a um processo de participação e de divisão do poder, ainda que esta nova divisão deva ser vista com prudência: a direção formal do CMDR continua, muitas vezes, sob o controle de certos tipos de parceiros, os quais, num grande número de municípios, ficam sobretudo nas mãos das organizações públicas. Mais do que em termos de divisão dos poderes de decisão, o problema se coloca em termos de diálogo entre os atores do município. O diálogo atinge um bom nível de qualidade desde que deixe de repousar sobre uma lógica de divisão dos recursos e passe a repousar na elaboração de um plano de ação comum que não se limite à simples justaposição das propostas elaboradas pelas diversas organizações atuantes no município ou por grupos de trabalho constituídos para este fim.

O terceiro, como instrumento de realização para o desenvolvimento municipal. A eficácia do CMDR, em termos de desenvolvimento, assenta-se essencialmente em três condições: na sua legitimidade, no seu reconhecimento pelos atores locais, como instrumento de ação para o desenvolvimento local, e na sua capacidade de concretização.

Quanto à forma, pode-se imaginar que em um conselho cada um dos membros possua sua própria bagagem de conhecimento, possibilidades e compromissos mais ou menos aguçados e que, juntos, mesclando esta rede de competência, possam elaborar um plano conjunto mais completo. É a forma que vai garantir, por meio do compartilhamento, da confiança, da flexibilidade e empatia, que os objetivos do conteúdo serão atingidos.

O CMDR deve possibilitar um melhor conhecimento entre as pessoas e as organizações que o compõem, regular as relações entre os grupos, as pessoas e as organizações, substituindo pouco a pouco relações de força baseadas em interesses individuais por relações de confiança e de cooperação.

O conselho pode e deve também dar início ao processo de criação ou reforço da identidade do município. Assim, é possível a mobilização, a reunião dessas pessoas e organizações em projetos, bem como uma dinâmica de inovação social ou de investimentos produtivos, permitindo encontrar novas vantagens comparativas.

Entretanto, a boa comunicação (exposição de idéias e feedback) e principalmente o consenso devem ser técnicas aplicadas e em constante aprimoramento, no relacionamento entre os membros do conselho, pois, sem estes fatores, corre-se o risco de formar grupos que nunca chegarão a atingir completamente o conteúdo desejável. A comunicação é parte fundamental para seu funcionamento. É a pedra angular da formação efetiva de uma equipe e o ingrediente principal de qualquer interação entre pessoas ou grupos.

Constituído de pessoas com graus de conhecimento e “visão de mundo” bastante heterogêneos, representando organizações diferentes, com missões e interesses diferentes e sob contextos diferentes, cada conselho é uma unidade com dinâmica própria. Apesar de suas especificidades de cada um, seu funcionamento possui um ciclo de vida bastante semelhante em todos os casos. Quanto maior o cuidado despendido nas etapas iniciais do ciclo de vida, melhor será o nível alcançado em seu desempenho.

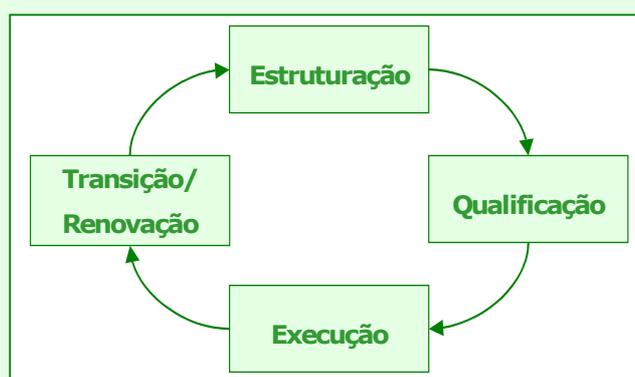
O ciclo de vida do CMDR

O conhecimento do ciclo de vida do conselho é muito importante para corrigir alguns desvios que estão ocorrendo e construir uma estratégia de enfrentamento destas dificuldades. No período de levantamento dos dados desta pesquisa, muitos conselhos tinham mudado quase todos os seus membros. Esta mudança coincidiu com a troca de prefeito. Os novos membros tiveram dificuldades de fazer uma boa avaliação por falta total de informações e de participação no processo de planejamento e execução dos projetos. O estudo do ciclo de vida certamente vai criar mecanismos para reduzir as ineficiências de transição, ao mesmo tempo em que cria condições necessárias para uma boa formação do conselho.

O ciclo de vida serve para definir o início e o fim de um período de gestão, para programar a sua composição com vistas a manter sempre um contingente de conselheiros a par das decisões tomadas. Os conselheiros são escolhidos/indicados por um período fixo, que, dependendo do município, pode variar de um a quatro anos. Uma sugestão para mantê-lo sempre renovado e sem perder a memória dos acontecimentos é programar a renovação em etapas. Por exemplo, o mandato poderia ter uma duração de três anos e depois seria renovado anualmente na proporção 1/3 ao ano. Este procedimento visa a um melhor desempenho e a uma ligação mais adequada entre os membros de um período anterior com os do novo período.

As etapas e os fatores críticos do ciclo de vida do CMDR são descritos a seguir.

As etapas do Ciclo de Vida do CMDR



1 - Estruturação

Estruturar o CMDR é obter uma visão global do trabalho, escolher as pessoas e iniciar sua formação. O primeiro cuidado é definir o mais claramente possível o contexto em que o trabalho será executado e sua missão. Isto é: a missão, a importância do trabalho, as expectativas, os resultados pretendidos com o trabalho e os recursos disponíveis.

– Há várias evidências objetivas que indicam uma confusão conceitual e operacional da missão do CMDR. Qual é a missão do CMDR? Qual é o seu plano de ação

Os componentes do CMDR devem ser escolhidos em face de disponibilidades e necessidades do trabalho a ser realizado. Ao final, ele deve ser representativo das comunidades rurais, dos setores envolvidos com as atividades rurais, das gerações e gêneros

– Após a definição das pessoas que comporão o conselho, cabe iniciar de fato sua formação. O que caracteriza o início desta ação é a primeira reunião. As pessoas deverão conhecer-se, conhecer as organizações e projetos em execução, detalhar e entender profundamente a missão do CMDR, compreender a sua importância e contribuir para seu aperfeiçoamento.

Fatores críticos: a adesão à missão e a integração ao trabalho

2 - Qualificação

A qualificação corresponde à definição da função de relacionamento e início dos trabalhos. Esta etapa é caracterizada por um esforço maior em treinamento e capacitação para o desenvolvimento das habilidades necessárias e ainda não disponíveis, bem como pela harmonização dos conflitos de necessidades. A etapa deve ser negociada de modo que os participantes concordem formal e informalmente sobre as normas internas de funcionamento do CMDR. A qualificação é constituída de: treinamento, seminário interno de nivelamento de conhecimento, estabelecimento de um sistema de autoridade/responsabilidades, desenvolvimento dos primeiros trabalhos, consolidação dos canais de comunicação, consolidação das técnicas de análise e solução de problemas, definição das responsabilidades, definição de metas de desempenho, etc.

Fatores críticos: estabelecer as normas adequadas, desenvolver o compartilhamento de responsabilidades, desenvolver as habilidades necessárias, obter o comprometimento com a abordagem e ajustar as necessidades individuais e coletivas

3 - Execução

O CMDR é constituído para cumprir uma missão. Esta é a fase em que as ações vão realmente se desenrolar. Dados são levantados, os problemas são analisados, soluções são geradas e os resultados são avaliados. As tarefas desta etapa correspondem às atividades de coordenação da execução, medição de resultados e ações corretivas. Nesta fase, o CMDR deve alcançar sua máxima sinergia.

Fatores críticos: cumprir a missão e alcançar o desempenho desejado

4 – Transição/Renovação

O CMDR vai entrar nesta etapa quando uma grande parte dos membros do conselho for substituída. Neste caso, deve-se providenciar para que a experiência obtida nas ações seja preservada. O encerramento é o momento do reconhecimento, por parte das organizações, da contribuição prestada pelo CMDR.

Fatores críticos: impor as normas de transição no período de transição administrativa municipal e ingerência político-partidária.

Sugestões para qualificar o processo de participação e o funcionamento do CMDR

Não existe muita dificuldade na criação e manutenção do CMDR. É como criar e manter um grupo de trabalho, quando haja uma necessidade definida e existam pessoas interessadas em encontrar uma solução para um determinado problema. Embora seja essencial manter a atenção permanentemente voltada para os objetivos comuns das organizações integrantes do CMDR, seu desenvolvimento é um processo interpessoal, que requer também o acompanhamento atento da dinâmica do grupo e de seus componentes.

Alguns elementos são essenciais para o sucesso:

a) Objetivos comuns - Qual a necessidade (ou problema) que todos os parceiros que integram o CMDR consideram como prioridade indiscutível? Qual é a mudança econômica-social-cultural-ambiental desejada por todos? Os objetivos - que motivaram a

parceria - devem estar sempre muito claros para todos os envolvidos.

b) Comunicação - As informações devem ser transmitidas de forma clara e objetiva, para que todos as compreendam e se evitem os mal-entendidos. Todos os parceiros devem ser informados sobre o que está acontecendo e qual o objetivo dos trabalhos e iniciativas. Por exemplo: pautas das reuniões devem ser preparadas e distribuídas previamente a seus participantes, facilitando a tomada de decisões; as atas com o relato do que ficou decidido devem ser distribuídas depois.

c) Cada membro é importante para o CMDR - Cada participante deverá ser capaz de se perceber como uma parte importante do conjunto, e contribuindo valioso para o seu sucesso.

d) oportunidade para participar - Todos os integrantes do CMDR devem colaborar ativamente na definição dos objetivos e métodos de trabalho e participar das discussões e tomadas de decisão.

e) participação - Sentir-se parte do CMDR, que é responsável por ações significativas na comunidade, é um resultado importante da participação no processo de tomada de decisões.

f) Delegação -A cada participante devem ser delegadas responsabilidades compatíveis com sua capacidade, oferecendo-se-lhe oportunidades para realizações individuais e contribuindo objetivamente para o sucesso geral da CMDR.

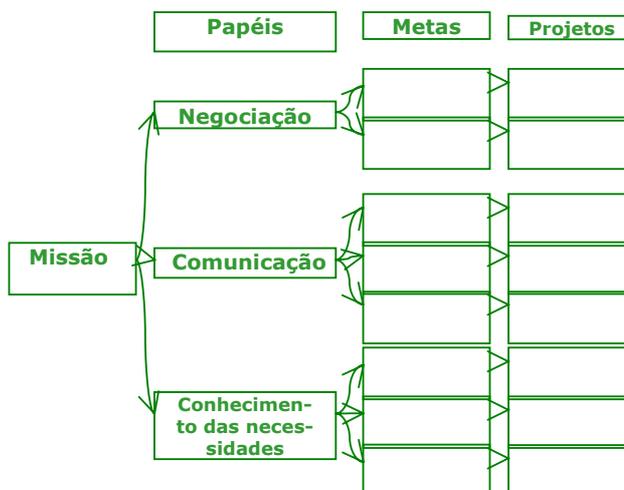
g) Reuniões eficientes - As reuniões devem ser efetivamente conduzidas para os seus objetivos. Cada nova reunião deve demonstrar o avanço dos projetos na direção das metas do CMDR e os participantes devem estar bem conscientes destes progressos ao final de cada reunião.

h) Liderança compartilhada ou situacional - É muito importante que o máximo de pessoas tenha oportunidade de assumir responsabilidades, sendo envolvidas na coordenação e/ou execução das iniciativas e atividades do CMDR.

Assim, analisando a situação atual (estrutura, funcionamento e desempenho) dos CMDR, identificam-se algumas ações necessárias para qualificar o processo de participação e desempenho do CMDR.

a) Definir o mais claramente possível o contexto em que o trabalho será realizado e a missão do CMDR. Todos, autoridades, lideranças, conselheiros e agricultores, devem conhecer a missão do CMDR, os papéis do CMDR, as metas e os projetos definidos para a concretização da missão.

A figura a seguir mostra a ligação entre a missão, os papéis, as metas e os projetos definidos e executados pelo CMDR.



b) Verificar a representatividade do CMDR. Se não for, definir uma estratégia para torná-lo representativo das comunidades, das organizações, dos gêneros, das gerações e de outros grupos. Definir e divulgar o processo de escolha dos conselheiros;

c) estes, por sua vez, devem garantir igual oportunidade a todos os membros da comunidade.

d) Elaborar um estudo das organizações, das comunidades e das pessoas que participam do conselho e de outras que podem com ele contribuir. Este estudo deve salientar as principais características, projetos em execução, tipos de serviços ou produtos disponíveis, forma de atuação, competências e habilidades, capacidade de trabalho, público atendido e outras forças existentes.

e) Criar condições para a participação de agricultores, de conselheiros e de autoridades municipais, num processo de formação de lideranças, desenvolvimento pessoal e relacionamento interpessoal.

f) Democratizar as informações: as decisões do CMDR devem ser amplamente divulgadas nas comunidades rurais, junto às quais os conselheiros devem promover reuniões para transmitir informações e formar opinião sobre assuntos de seu interesse.

Grupo 3 - Gestão de projetos⁷ e de pessoas

O gerenciamento de projetos é uma outra causa que reduz os impactos esperados na produção, na renda, no emprego e na melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares de Santa Catarina.

Segundo os dados levantados pela pesquisa (Tabela 5), 16 municípios obtiveram um desempenho entre bom e ótimo (forte), 34, médio e 5, fraco.

TABELA 5 - DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO OS CRITÉRIOS E INDICADORES DE GESTÃO DE PROJETOS E DE PESSOAS

CRITÉRIO/INDICADORES	Nº DE MUNICÍPIOS		
	Forte	Médio	Fraco
Critério 3.1 - Gerenciamento de projetos	16	34	5
Comprometimento dos gestores municipais, técnicos e lideranças	34	15	6
Comprometimento dos agricultores envolvidos nos projetos	22	26	7
As responsabilidades foram definidas para todas as ações e projetos	39	12	4
O pessoal técnico e administrativo tem uma visão global das ações e projetos	42	5	8
O município se dedica à formação de parcerias para buscar alternativas de desenvolvimento	27	20	8
Efetividade das parcerias realizadas	31	17	7
Atendimento das necessidades e expectativas dos agricultores	28	14	13
As responsabilidades para execução das ações e projetos foram definidas	30	17	8
Oferta de cursos de formação pessoal e profissional	21	23	11
Aproveitamento da oferta de cursos de formação pessoal e profissional	32	18	5

⁷ Segundo Tom Peters, na nova economia, tudo são projetos, ou não é nada. De acordo com o autor, conduzir bem projetos é essencial para a sobrevivência das organizações. Ele frisa: "Para competir e prosperar, não basta a boa condução: os projetos precisam ser conduzidos de maneira excepcional."

Tom Peters escreve que as empresas progridem em função de sua habilidade em promover mudanças, avanços e melhorias. E toda mudança, todo avanço, toda melhoria, depende de projetos - empreendimentos ou conjuntos de atividades, únicos e não repetitivos, com metas fixadas dentro de parâmetros de prazo, custo e qualidade, sejam eles de grande, médio ou pequeno porte. As mudanças, avanços e melhorias tomam a forma de projetos de novas tecnologias, melhoria nos indicadores de saúde, educação, meio ambiente, desenvolvimento de produtos, melhoria contínua, implantação de pequenas agroindústrias, implantação de sistemas ou mudança organizacional.

Podem-se destacar como pontos fortes, neste critério:

- o comprometimento das lideranças e dos técnicos envolvidos;
- a definição de responsabilidades para todas as ações e projetos;
- visão global dos projetos de parte do pessoal técnico;
- busca de parceria para otimizar o uso dos recursos aplicados ou para cobrir as deficiências do município.

Como ponto fraco destaca-se o comprometimento dos agricultores; embora eles sejam a população-alvo destes projetos em 33 municípios, o grau de comprometimento foi classificado com médio ou fraco.

Quanto ao gerenciamento de pessoas, os dados da tabela 5 revelam que apenas 50% dos municípios conseguem atender, de forma satisfatória, a seus agricultores com serviços de assistência técnica.

Importante registrar que as equipes técnicas são, na maioria dos municípios, compostas por apenas um técnico, o que prejudica a qualidade dos serviços prestados e dificulta a formação técnica dos profissionais que atuam no município. Por outro lado, quando o tamanho da equipe é muito reduzido, surgem dois problemas básicos: o primeiro, é o conflito de funções (os técnicos locais têm muitas funções concorrentes e muitas vezes conflitantes); o segundo, é a sobrecarga de papéis (os técnicos locais têm coisas demais para fazer e não dão conta de todas).

Definir e conduzir bem os projetos, portanto, é essencial para melhorar a qualidade dos serviços públicos e melhorar a alocação dos recursos.

Por outro lado, o gerenciamento de pessoas engloba os processos requeridos para utilização de maneira mais eficaz o pessoal envolvido no projeto. Estes processos consistem em preparar técnica e gerencialmente as pessoas, desenvolver equipes, programar adequadamente o tempo disponível.

Apesar de os resultados da tabela 5 apontarem para um bom desempenho no gerenciamento de projetos e pessoas, há algumas evidências objetivas de que o processo de gerenciamento é um dos principais gargalos para sucesso das iniciativas apoiadas pelo Pronaf Infra-Estrutura. Entre elas, pode-se destacar: a) os técnicos, levados pelo entusiasmo, mostram-se muito ambiciosos e começam a realizar tarefas para as quais não têm tempo disponível nem o conhecimento necessário para sua completa realização; b) os procedimentos administrativos e financeiros levam alguns técnicos municipais a uma certa passividade e/ou a ocupar-se apenas dos “papéis”, em detrimento do verdadeiro trabalho de apoio aos novos projetos; c) não falta entusiasmo nem bom relacionamento ao pessoal técnico do município, mas falta-lhes experiência e formação no domínio econômico, correndo o risco de incentivar investimentos em projetos pouco viáveis; d) verifica-se, em muitos casos, que o trabalho diário dos técnicos tem uma relação remota com as prioridades estratégicas estabelecidas pelo município, ou está envolvido com um grande número de outras atividades com baixa contribuição ao processo de desenvolvimento municipal; e) não há preocupação com o sistema de acompanhamento das ações e resultados dos projetos executados; f) a oferta de serviços públicos (Ater, informações, etc.) é muito inferior às necessidades dos agricultores.

Outras evidências objetivas de problemas no gerenciamento de projetos? A primeira evidência é a incapacidade de se ocupar dos problemas básicos na implementação dos projetos. Isto ocorre quando elementos importantes de implementação não chegam à fase de decisão e ação. Isto ocorre por três razões fundamentais: a) os agricultores que deviam saber dos problemas não têm consciência deles; b) o problema é reconhecido, mas tratado como algo inalterável (ninguém age, embora seja evidente que os resultados esperados não serão atingidos); c) as pessoas escolhem problemas menos importantes para agir.

Uma segunda evidência é a falha no processo de implementação dos projetos. Os problemas são identificados, as soluções são desenvolvidas e as decisões tomadas, mas as soluções não são implementadas ou o são de maneira ineficiente.

São identificáveis vários tipos de falhas no processo gerencial: a) falha de realização: deixar de envolver os agricultores e outras pessoas importantes para o sucesso do projeto; b) falha de reprodução: os projetos de sucesso são totalmente implementados em certas comunidades, mas não se disseminam para outras comunidades; em outros casos, projetos mal implementados são reproduzidos em outros locais também com insucesso; c) falha de projeto: os projetos são implementados, com mudanças significativas em algum componente, mas sem a análise global nas implicações com outro componente ou com os resultados do projeto. Em outros casos, mudanças necessárias não são introduzidas, impedindo a concretização dos objetivos.

Sugestões para melhorar o processo de gerenciamento de projetos e pessoas

Conduzir um projeto não é apenas definir e aplicar um plano de ação. É um processo complexo que exige múltiplos ajustamentos; a metodologia é mais estratégica que a ação programática.

Isto implica adotar práticas de "gestão estratégica" que não são utilizadas na gestão do desenvolvimento municipal, embora sejam correntemente utilizadas pelas empresas privadas. Estas práticas dizem respeito, principalmente, a dois domínios:

a) Domínio das relações com os parceiros - negociação e comunicação. Para atingir os objetivos, é preciso negociar a todo o momento com os parceiros; para se conseguir uma boa negociação é necessário profissionalismo.

A comunicação⁸ - uma das chaves do sucesso da condução de um projeto - deve ser objeto de grande atenção. Necessita de uma abordagem profissional e deve garantir-se para tal, de modo que as competências necessárias estejam disponíveis. Uma boa comunicação melhora o funcionamento da equipe técnica e a qualidade das relações, quer na própria equipe, quer com os parceiros, quer com o público-alvo das ações. É essencial para manter um grau elevado de mo-

⁸ Muitas pessoas confundem comunicação com a simples difusão de informação, a promoção e a publicidade. Comunicar é transmitir uma mensagem "forte", susceptível de contribuir eficazmente para o êxito do projeto

tivação. Finalmente, comunicar é também saber escutar e tirar proveito das mensagens recebidas.

b) Domínio do melhoramento dos desempenhos através da procura permanente da eficiência e da eficácia. Um estado de espírito de "alerta", de observação atenta a tudo o que se passa no contexto do projeto é indispensável. As qualidades pessoais dos responsáveis não bastam, pois devem possuir igualmente saberes práticos apropriados, que poderão adquirir através de formações.

Para melhorar o desempenho na gestão de projetos e pessoas, no âmbito dos projetos municipais sugerem-se algumas ações.

A primeira, é a preparação técnica e gerencial das pessoas envolvidas nos projetos. Desenvolver um plano de formação dos agricultores para o desenvolvimento da capacidade de empreender e de gerenciamento. Os conteúdos devem ser de acordo com as necessidades dos projetos executados; as atividades de formação devem visar ao aperfeiçoamento contínuo das pessoas, alocando os recursos financeiros para viabilizar o plano.

A segunda ação é a elaboração de um plano gerencial para todos os projetos. Este plano deve conter, entre outras coisas: uma análise das pessoas e organizações interessadas ou influenciadas pelo projeto, seleção de indicadores – referências para o sucesso, a estrutura analítica do projeto e a programação física e financeira, e, finalmente, um plano de gestão de risco. Para isto, os técnicos devem aproveitar as diversas competências que existem, tanto na comunidade quanto na região, para se assegurar que colocam as questões pertinentes e que as respostas dadas são adequadas, bem como para verificar se os empreendedores são orientados para atividades viáveis.

A terceira ação é definir as responsabilidades e as competências formalmente. O CMDR pode desempenhar um papel essencial, para reunir as diversas organizações interessadas no desenvolvimento local (associações, organizações públicas, ONG's, organizações profissionais, etc.) e negociar de forma transparente as responsabilidades e atribuições de acordo com as competências, recursos e objetivos de cada organização.

A quarta ação é estabelecer um sistema de acompanhamento das realizações e dos resultados para cada um dos projetos que estão sendo executados e elaborar mensalmente um relatório de acompanhamento da evolução dos projetos.

Grupo 4 - Monitoramento, Informações e Controle

O monitoramento, a informação e o controle englobam os processos necessários para garantir e regular a geração, coleta, disseminação e armazenamento das informações do município e da execução dos projetos.

Este critério avalia como a coleta de dados e informações e sua análise contribuem para atingir a missão da organização pública.

Segundo este critério, 48 municípios foram classificados como moderados, 6 como fortes e apenas 1 como fraco (Tabela 6).

Segundo os dados da tabela 6, os pontos fortes do sistema de monitoramento e informação é a transparência das informações, o conhecimento das necessidades dos agricultores e a atualização do conhecimento para o desenvolvimento municipal. Como pontos fracos, em 60% dos municípios foi identificado o monitoramento das ações e dos resultados e, em 75%, o monitoramento da situação social, econômica e ambiental do município.

TABELA 6 - EMPENHO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO OS CRITÉRIOS E INDICADORES DE MONITORAMENTO, INFORMAÇÃO E CONTROLE

CRITÉRIO E INDICADORES	Nº DE MUNICÍPIOS		
	Forte	Médio	Fraco
Critério 4- Monitoramento, informação e controle	6	48	1
Facilidade de acesso às informações (administrativas, financeiras) do municipal	38	16	1
Conhecimento das necessidades e expectativas dos agricultores familiares	34	20	1
Atualização do conhecimento para o desenvolvimento municipal	39	15	1
Eficiente sistema de comunicação para promover uma constante e adequada troca de informações entre os diversos atores	31	18	6
Monitoramento das ações e dos resultados dos projetos executados	22	16	17
Monitoramento do desempenho global do município	14	27	14

Entretanto, analisando as demais fontes de informação, identificam-se algumas evidências objetivas de problemas neste critério: a) falta de um sistema/processo de registro, coleta, armazenamento, análise e divulgação de informações; b) desconhecimento dos projetos institucionais em execução no município; c) falta de identificação de indicadores para monitorar o desempenho do setor agrícola; d) falta de indicadores de resultados e meios dos projetos.

Constata-se que o critério monitoramento, informações e controle é, uma das maiores ineficiências na implementação dos projetos apoiados pelo Pronaf Infra-Estrutura em Santa Catarina. Os municípios não têm a preocupação de medir resultados, identificar problemas, gerar e utilizar informações para melhorar o desempenho e conhecer os benefícios diretos e indiretos gerados pelos projetos executados.

Sugestões para melhor o processo de monitoramento, informação e controle

O aprendizado ocorre quando as pessoas e as organizações conhecem, refletem e interpretam eficientemente os resultados de seus projetos e ações, quando as pessoas e as organizações disseminam o novo conhecimento, introduzindo novos conhecimentos

para produzir a maior vantagem possível para o município.

A disseminação daquilo que é aprendido pela reflexão é mais de que uma simples transmissão, ou troca, de fatos e dados concretos. O intercâmbio de informações entre autoridades municipais, técnicos, agricultores e a comunidade é importante para facilitar a avaliação/reflexão e a ação. Sem o intercâmbio, a avaliação/reflexão é mais difícil porque as pessoas não têm as informações de que necessitam para avaliar seus projetos e ações.

Assim, para implementar um bom sistema de monitoramento, informações e controle, é necessário ter disponíveis dados e informações confiáveis e atualizados e um processo que as analise e interprete para gerar conhecimento que possa ser disseminado.

A falta de dados e informações gera uma insuficiente capacidade de refletir e interpretar. Um sintoma disso é o desconhecimento dos problemas, dos resultados, dos beneficiários e das soluções necessárias e suficientes para levar a bom termo um projeto. Outros sintomas típicos gerados pela insuficiente capacidade de gerar, refletir, interpretar dados e informações, lugar-comum em quase todos os municípios, são a negação de problemas e a análise incompleta e/ou incorreta de problemas e soluções.

Para resolver as principais ineficiências no monitoramento, informação e controle, sugere-se as seguintes ações:

a) Definir e implementar um sistema para monitorar a execução dos projetos e ações e alguns indicadores de qualidade de vida dos agricultores familiares e do desempenho do setor agrícola do município.

O desempenho do projeto deve ser monitorado e medido regularmente para identificar as variações ocorridas. Estes desvios deverão ser avaliados em áreas de conhecimento específicas, à medida que são identificados desvios significativos (aqueles que colocam em risco os objetivos do projeto), realizam-se ajustes no projeto de forma a reprogramar as ações e até mesmo os resultados do projeto.

b) Comunicação com a comunidade – Para definir e implementar um bom sistema de comunicação será

necessário: desenvolver e implantar um sistema de coleta e divulgação de informações, estabelecer formas e critérios de registro, armazenagem e análise das informações levantadas; desenvolver mecanismos que facilitem a divulgação de informações para os agricultores (as informações devem ser compreensíveis e acessíveis e seu uso permitido a todas as pessoas da comunidade); manter o sistema de acompanhamento das informações atualizado, com informações de qualidade e alto grau de integridade; disponibilizar as informações sobre o desempenho do município para seus cidadãos, órgãos e entidades congêneres.

c) Relato de desempenho: elaborar e divulgar informações de desempenho. Isto inclui relatórios das ações executadas, medidas de progresso na execução do projeto e novas estimativas do projeto. Para isto é necessário estruturar um processo de coleta e armazenamento das informações físicas e financeiras do projeto.

d) Conhecer as necessidades e expectativas dos agricultores familiares - estabelecer uma sistemática para levantar as necessidades e expectativas dos agricultores familiares.

Grupo 5 - Resultados institucionais e indicadores de desenvolvimento social e econômico

Os resultados institucionais (critério 5.1), que procuram medir o desempenho das organizações, principalmente das organizações públicas (estadual e municipal) que atuam no setor rural do município, receberam uma avaliação regular (médio) em 41 municípios; 11 tiveram uma avaliação forte (bom e ótimo) e 3 municípios foram classificados como fracos nesse critério.

Não é comum as organizações públicas se preocuparem com este tipo de avaliação. Isto pode ser comprovado pelas seguintes evidências objetivas: a) satisfação dos agricultores: não se procura medir o nível de satisfação dos agricultores com os produtos e serviços oferecidos pelas organizações públicas, a exemplo de empresas privadas que têm indicadores para avaliar o nível de satisfação de seus clientes ou fornecedores; b) satisfação dos colaboradores (técnicos e auxiliares das empresas públicas estaduais e do

município): foram identificadas deficiências na capacitação técnica e gerencial da equipe executora do projeto; deficiências nas condições de trabalho (estrutura física do escritório, estrutura de pessoal, carro, comunicação e materiais) em 50% dos municípios; c) a disponibilidade e utilização dos recursos financeiros não são discutidas com a profundidade e transparência necessárias.

Quanto aos indicadores de desenvolvimento social, econômico e ambiental (critério 5.2), observou-se um desempenho moderado em 51 municípios; em 4, o desempenho foi classificado como fraco (Tabela 7).

Este desempenho tem uma atenuante, visto que a maioria dos projetos executados com o objetivo de desenvolver econômica e socialmente as comunidades rurais ainda não foi totalmente concluída ou está em fase inicial de implantação. Alguns estão na dependência de setores ou projetos para começar a operar de acordo com o previsto. No entanto, há uma grande expectativa, por parte dos beneficiários, que com a operação plena dos empreendimentos implantados os resultados serão significativos. De modo geral, os investimentos efetuados geraram uma grande expectativa de significativa melhoria nas condições ambientais em 46 municípios e melhoria na qualidade de vida das famílias rurais em 22 dos 55 municípios avaliados.

As condições de habitabilidade do meio rural podem ser classificadas como boas. A energia elétrica está presente na grande maioria (+95%) dos estabelecimentos rurais, embora em algumas localidades a qualidade da energia não seja satisfatória. As estradas apresentam boas condições de tráfego, ocorrendo problemas somente em períodos de chuva intensa e prolongada. Um problema que ainda persiste é o acesso ao telefone. Em 35 municípios, a maioria da população rural não tem facilidade de comunicação por telefone.

Quanto às linhas de crédito do Pronaf, a grande maioria está satisfeita com as facilidades de acesso ao crédito de custeio, embora, para esta modalidade, o volume dos recursos destinados aos agricultores familiares seja insuficiente para os entrevistados.

Quanto aos recursos para investimento, tanto o acesso quanto o volume não estão agradando a maioria dos pequenos agricultores familiares.

A tabela 7 mostra o resultado dos indicadores utilizados para avaliar os resultados obtidos pelos projetos financiados.

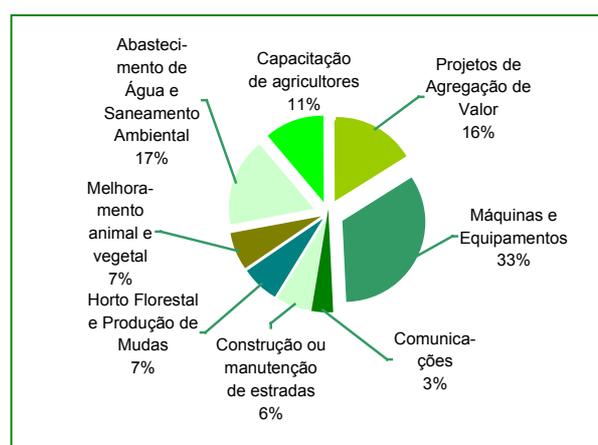
TABELA 7 - DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO OS CRITÉRIOS E INDICADORES DE AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS INSTITUCIONAIS E INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO

CRITÉRIO E INDICADORES	Nº DE MUNICÍPIOS		
	Forte	Médio	Fraço
Critério 5.1 - Resultados institucionais	11	41	3
Satisfação dos agricultores com os serviços e produtos oferecidos pelo município	27	24	4
Liberação dos recursos financeiros de acordo com o previsto no orçamento anual	31	10	14
Satisfação dos servidores (técnicos e administrativos) com o trabalho que estão executando	34	17	4
Qualidade dos produtos e serviços oferecidos pelo escritório municipal de agricultura	14	31	10
Critério 5.2 - Indicadores de desenvolvimento social e econômico	0	51	4
As condições ambientais da zona rural do município hoje são boas	10	33	12
As condições ambientais da zona rural do município devem melhorar	46	8	1
Qualidade de vida da população rural	2	29	24
Expectativa de melhoria na qualidade de vida da população rural do município	22	27	6
Tráfego nas estradas não pavimentadas do município são boas.	41	11	3
Nos períodos de muita chuva, as condições de tráfego nas estradas não pavimentadas do município são boas	14	30	11
Monitoramento do movimento econômico municipal é efetuado	18	10	27
Acesso à energia elétrica - mais de 95% das propriedades rurais do município têm energia elétrica	48	4	3
Qualidade da energia elétrica fornecida às propriedades rurais	24	27	4
Acesso ao telefone (com deslocamento inferior a 2 Km) - mais de 95% das propriedades rurais do município têm acesso	7	11	37
Acesso, pelos pequenos agricultores, aos recursos para investimento do Pronaf	4	8	43
Acesso, pelos pequenos agricultores, aos recursos para custeio do Pronaf	40	8	7
Volume de recursos para custeio das atividades foi suficiente para atender à demanda	15	20	20

AVALIAÇÃO DOS PROJETOS PROPRIAMENTE DITOS

Foram implementados, em 57 municípios, 674 projetos que foram classificados, segundo o objetivo principal, em 8 categorias.

FIGURA 6 - DISTRIBUIÇÃO DOS PROJETOS, APOIADOS PELO PRONAF INFRA-ESTRUTURA NO ESTADO DE SANTA CATARINA, SEGUNDO AS CATEGORIAS DE PROJETOS - 1997 A 1999



O resultado é aquilo que os projetos produzem, como desempenham o seu grau de eficiência. Para os nossos objetivos, é possível identificar vários aspectos críticos em relação aos resultados dos projetos municipais. Primeiro, é preciso pensar sobre os resultados globais, isto é, nos produtos e serviços gerados ou no retorno econômico, e também em outros resultados que contribuem para o desenvolvimento municipal. Estes projetos se apresentam como alternativas para os agricultores, para as comunidades, para as organizações sociais e, até mesmo, para as pessoas do meio urbano.

Para o Pronaf Infra-Estrutura, três fatores devem ser considerados quando se avaliam os resultados dos projetos: 1) realização da meta física: analisa-se a eficiência com que o município concretizou suas metas (prazo e qualidade); 2) realização da meta financeira: verifica-se a forma de utilização dos recursos, ou o grau de eficiência com que o município utiliza os recursos disponíveis (não basta simplesmente saber se concretizou suas metas ou atingiu seus objetivos, mas se utilizou todo o seu potencial para otimizar os recursos); 3) realização da meta de

resultados: busca-se medir o grau de satisfação com os resultados obtidos até o momento da avaliação ou se o município conseguiu colocar os projetos em funcionamento e se estão atingindo os resultados previstos.

Do total de 674 projetos, 619 estavam concluídos (92%). Do restante, 19 estavam com menos de 40% realizado; 9, de 40% a 80% e 27, com mais de 80% do projeto executado na data do levantamento. Entretanto, um grande número de projetos sofreu atraso em relação ao cronograma inicialmente estabelecido. Os projetos de agregação de valor (pequenas agroindústrias, central de comercialização) foram os que mais se atrasaram. As principais justificativas estão relacionadas a problemas na construção civil, à compra de máquinas e equipamentos e à alocação de contrapartida do município. Quanto à meta financeira, houve um desempenho muito semelhante ao da meta física, mostrando que a gestão dos recursos financeiros foi bem executada.

Embora geralmente não exista, em nenhum município, um monitoramento detalhado dos resultados da execução dos projetos, há uma expectativa de que 75% dos projetos tenham conseguido cumprir as metas e por isso seu desempenho foi classificado de bom a ótimo; 10%, satisfatórios e 15%, de insatisfatório a regular. Dentre os grupos de projetos, os de maior índice de aprovação (bom e ótimo) são: construção ou manutenção de estradas (93%); melhoramento animal e vegetal (87%); máquinas, equipamentos e capacitação de agricultores (86%); abastecimento de água e saneamento ambiental (76%); comunicação (70%); horto florestal e produção de mudas (69%) (Tabela 8).

Dos grupos de projetos que obtiveram os piores resultados, classificados como insatisfatórios ou regulares, destacam-se os projetos de agregação de valor (49%).

Os projetos de agregação de valor, que incluem a construção de pequenas agroindústrias, unidades de beneficiamento de produtos e unidades de comercialização de produtos agrícolas, são os que apresentaram os menores níveis de satisfação com os

TABELA 8 - NÚMERO DE PROJETOS POR TIPO, SEGUNDO O ÍNDICE DE REALIZAÇÃO FÍSICA, FINANCEIRA E SATISFAÇÃO COM OS RESULTADOS OBTIDOS

	Total	Projetos de Agregação de Valor	Máquinas e Equipamentos	Comunicações	Construção ou manutenção de estradas	Horto Florestal e Produção de Mudas	Melhoramento animal e vegetal	Abastecimento de Água e Saneamento Ambiental	Capacitação de agricultores
Número de Projetos	674	109	222	23	41	45	45	115	74
Realização Física									
Menos de 40% da obra realizada	19	10	2	0	0	0	0	6	1
De 40% a menos de 80%	9	5	1	0	0	0	0	1	2
De 80% a 99%	27	10	6	1	0	0	0	4	6
100% da obra realizada	619	84	213	22	41	45	45	14	65
Realização Financeira									
Menos de 40% dos recursos aplicados	21	12	4	0	0	1	0	4	0
De 40% a menos de 80%	10	3	0	0	0	0	0	1	6
De 80% a menos de 99%	23	4	7	0	0	2	2	3	5
100% dos recursos aplicados	620	90	211	23	41	42	43	107	63
Satisfação com os Resultados									
De insatisfatório a regular	100	53	14	2	1	7	2	19	2
Satisfatório	69	18	16	5	2	7	4	9	8
De bom a ótimo	505	38	192	16	38	31	39	87	64

resultados obtidos até o momento. Em primeiro lugar, é importante salientar que estes projetos são os mais complexos entre todos os apoiados pelo Pronaf Infra-Estrutura porque, além da implantação efetiva das unidades, os resultados dependem da produção agrícola propriamente dita, que vai propiciar o pleno funcionamento das pequenas agroindústrias,

das pequenas centrais de comercialização e das unidades de secagem e beneficiamento da produção. Não obstante, algumas ineficiências foram identificadas, tanto na seleção dos projetos como em sua implementação. A destacar: a) os projetos foram selecionados sem um estudo de viabilidade técnica, de mercado, financeira, ambiental e social; b) falhas ou inconsistências dos projetos, projetos incompletos ou mal-elaborados; c) falta de matéria-prima: quando o projeto deveria entrar em operação não havia matéria-prima disponível; d) desorganização dos grupos: os agricultores não foram preparados para tocar o empreendimento em grupo; e) falta de apoio técnico e gerencial: os técnicos municipais não têm o domínio técnico e gerencial para dar assistência a todos os tipos de projetos implementados pelo município; f) não foi prevista, nos projetos, a necessidade de capital de giro para operar a unidade e os agricultores não dispõem de recursos suficientes para tocar o empreendimento; g) a maioria dos empreendimentos não possui legalização fiscal e sanitária, o que os impede de comercializar no mercado local e regional; h) embalagem: o custo das embalagens tira todo o poder de competição para alguns tipos de empreendimentos; i) com raras exceções, a qualidade dos produtos deixa a desejar; j) não foi devidamente aproveitado o saber-fazer local, ou seja, os tipos de indústrias (produtos e processos de produção) implantados no oeste do estado de Santa Catarina são os mesmos do litoral e do planalto. Exemplo: as unidades de produção de doces e conservas têm a mesma fórmula/receita no oeste e no litoral, apesar das diferenças culturais e climáticas e de oferta de matéria-prima. Outro exemplo, as pequenas agroindústrias de produção de cachaça e açúcar mascavo foram implantadas em todas as regiões; algumas não dispõem de matéria-prima devido ao clima impróprio ao cultivo da cana.

Apesar das ineficiências acima relatadas, vários municípios obtiveram resultados consideráveis com este tipo de projeto. O sucesso, nestes casos, deveu-se: ao apoio técnico e gerencial recebido pelo grupo de agricultores beneficiados; ao apoio da prefeitura municipal, principalmente na fase inicial de operação; à qualidade do projeto inicial; à experiência de um ou mais agricultores do grupo; ao envolvimento de jovens e/ou das mulheres; ao envolvimento e comprometimento dos agricultores desde o início do

projeto e, principalmente, ao tipo e qualidade do produto.

Outro grupo importante de projetos é o da aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, que obteve um grau de satisfação (de bom a ótimo) em 86% dos casos. Este tipo de projeto foi classificado como muito importante pelos conselheiros municipais, tanto pela grande demanda dos agricultores pelos serviços prestados por estas máquinas e equipamentos, quanto pela capacidade de atender a um grande número de agricultores. Contudo, este grupo de projetos também apresenta algumas ineficiências. Entre elas, destacam-se: a) Sustentabilidade do projeto: neste particular, verifica-se uma gama muito grande de fórmulas utilizadas pelos municípios, para organizar e cobrar os serviços prestados aos agricultores (alguns municípios definiram um sistema de gestão das máquinas e equipamentos envolvendo e comprometendo os agricultores tanto na programação dos trabalhos como na manutenção dos equipamentos; em outros, a gestão e manutenção das máquinas e equipamentos é feita pela prefeitura municipal que cobra, dos agricultores, por hora trabalhada - as duas formas funcionam bem enquanto os equipamentos são novos e a exigência gerencial é pequena, porém, à medida que o número de máquinas e equipamentos e a demanda pelos serviços vão aumentando significativamente, os problemas também vão aparecendo, fazendo com que a necessidade de manutenção e composição de caixa para repor a depreciação dos equipamentos se torne um grande fator complicador). b) Ingerência política: algumas vezes, a priorização do atendimento a determinadas comunidades ou agricultores leva em consideração posicionamentos políticos (embora esta ineficiência não ocorra em muitos municípios; quando ocorre, gera uma insatisfação e descrédito dos agricultores, prejudicando o desempenho do desenvolvimento do município). c) Tipos de equipamento: alguns equipamentos foram adquiridos para atender às necessidades da prefeitura e não para atender diretamente às necessidades dos agricultores, embora os serviços prestados pela prefeitura também atendam aos agricultores familiares nele residentes.

Muitos exemplos de sucesso justificam e viabilizam os investimentos efetuados; de forma geral, os agri-

cultores estão muito satisfeitos com os serviços prestados e com os resultados obtidos.

No terceiro grupo de projetos - abastecimento de água e saneamento ambiental -, 87% dos resultados obtidos foram classificados como bons e ótimos; 19% apresentaram um resultado de insatisfatório a regular. Os principais motivos dos resultados insatisfatórios se devem a duas causas básicas: a primeira, as obras estão atrasadas ou incompletas; a segunda, o grande número de perfurações de poços artesianos, que resultaram secos ou com insuficiente capacidade de vazão.

Neste grupo aparecem vários exemplos de sucesso, principalmente naqueles municípios em que as obras foram executadas e entregues à administração da comunidade. A comunidade organizou-se, estabeleceu normas de utilização e um sistema de cobrança

pela água utilizada. Algumas ineficiências também aparecem, como: alguns projetos se preocuparam apenas com o armazenamento e a distribuição da água, esquecendo-se de resolver os problemas de tratamento dos dejetos animais e humanos e o destino das águas servidas; outra ineficiência, principalmente dos projetos de coleta e armazenamento de lixo tóxico, foi a falta de preparação e organização da comunidade.

Os outros grupos de projetos (Comunicações, Construção ou Manutenção de Estradas, Horto Florestal e Produção de Mudas, Melhoramento Animal e Vegetal, Capacitação de Agricultores) foram selecionados para resolver problemas pontuais de grande importância e o valor investido por projeto foi relativamente baixo, resultando, portanto, em elevado grau de aprovação e satisfação da comunidade.

CONCLUSÕES

O acompanhamento e a avaliação são etapas essenciais na estratégia de desenvolvimento social e econômico dos municípios, devido às incertezas quanto ao sucesso dos projetos. O acompanhamento é uma ferramenta de grande utilidade para evitar impasses e corrigir erros; além disso, torna a administração mais transparente, fortalecendo os vínculos de confiança entre os gestores das políticas públicas e a população em geral. No momento em que os membros do CMDR, os agricultores, os técnicos, os líderes e outras pessoas da comunidade conhecerem o andamento dos projetos, trocarem informações, participarem das discussões e na reflexão dos problemas, passarão a ter maior conhecimento da realidade, se motivarão a participar e, conseqüentemente, a caminhar em direção à auto-mobilização, fator considerado determinante para o desenvolvimento sustentável.

O Pronaf Infra-Estrutura, além de fonte de recursos para o financiamento de projetos, contribuiu para o melhoramento dos serviços públicos municipais, oferecidos aos agricultores familiares, e introduziu uma nova fórmula de atuação do serviço público federal e estadual junto aos pequenos municípios, através do apoio financeiro e técnico aos projetos da agricultura familiar.

As mudanças introduzidas na forma de escolher, executar e monitorar os projetos foi muito grande. O processo exige a participação da comunidade, um PMDR bem-elaborado, um processo de gestão eficaz e a avaliação de resultados.

Entretanto, esta mudança encontrou os municípios técnica e gerencialmente despreparados para a condução deste novo processo de intervenção pública na busca de maior efetividade das ações e dos projetos.

A obrigatoriedade do envolvimento da comunidade, como protagonista de seu próprio desenvolvimento, era e ainda é um objetivo a ser perseguido. O caminho é longo e difícil, mas os primeiros passos foram dados na direção da organização e participação da

comunidade. Neste caminho precisa-se de conhecimento e experiência, porque a estratégia de envolvimento e comprometimento dos agricultores familiares requer muita pesquisa, dedicação, persistência e tempo para que se obtenham os resultados desejados.

Muitas perguntas ainda estão sem respostas convincentes: Qual é a missão do CMDR? Quem deve participar? Quem deve liderar? Qual é o seu plano de ação? Como resolver os conflitos existentes no município? Como alinhar os interesses pessoais ou institucionais aos interesses da comunidade? Como fazer surgir, de baixo para cima, idéias portadoras de inovação e desenvolvimento e, finalmente, como comprometer a comunidade toda na busca das soluções para seus próprios problemas?.

Os municípios, isoladamente, não terão condições de responder a todas estas perguntas, precisando da colaboração do governo estadual e federal, das universidades, das organizações não-governamentais, que, através de pesquisas, formação de lideranças, treinamento da comunidade, preparação de técnicos e a criação de equipes multidisciplinares para criar as condições de entender as mudanças no sistema de governança dos pequenos municípios e na gestão das organizações e ser os protagonistas.

Do ponto de vista estratégico, o planejamento é fator decisivo para o sucesso deste modelo de intervenção. Este novo enfoque obriga a repensar a unidade territorial de planejamento. Considerar o município como uma unidade de planejamento territorial dificulta o conhecimento dos fatores fundamentais para o desenvolvimento, tais como: capacidade de produção, tamanho e localização do mercado consumidor. Considerando o município como unidade de planejamento estratégico, corre-se o risco de fomentar a competição entre as pequenas unidades de produção ou entre os pequenos municípios, quando eles deveriam ser parceiros e somar esforços para o bem comum.

Neste momento, é importante (re)lembrar as orientações de Sun Tzu⁹:

“Com planejamento cuidadoso e detalhado, pode-se vencer; com planejamento descuidado e menos detalhado, não se pode vencer. A derrota é mais do que certa se não se planeja nada! Pela maneira como o planejamento antecipado é feito, podemos predizer vitória ou derrota.”

“... aquele que conhece o inimigo e a si mesmo, lutará com batalhas sem perigo de derrota; para aquele que não conhece o inimigo, mas conhece a si mesmo, as chances para a vitória ou para a derrota serão iguais; aquele que não conhece nem o inimigo e nem a si próprio, será derrotado em todas as batalhas.”

As dificuldades estão relacionadas à superficialidade do processo de planejamento, principalmente o conhecimento da situação atual, tanto econômica como social, ambiental, política e cultural. É prática comum considerar que o grande gargalo que impede o desenvolvimento é a falta de capital financeiro, esquecendo-se que o município tem uma história, uma cultura, um saber-fazer e que estes elementos podem alicerçar uma estratégia de desenvolvimento sustentável com pequeno aporte de capital.

Considerar o capital financeiro como único fator necessário e suficiente para alicerçar uma estratégia de desenvolvimento é desvalorizar o conhecimento e a experiência da população local. Por isso, quatro fatores contextuais são determinantes para identificar idéias e projetos portadores de “inovação” para o desenvolvimento dos agricultores, das comunidades e dos municípios catarinenses e que hoje não estão recebendo a devida importância.

a) O primeiro fator é a análise do ambiente (interno e externo). Para este fator, dois aspectos críticos são relevantes para análise: que exigências o ambiente faz de organizações, empresas e agricultores do município? como o ambiente impõe restrições à ação de organizações, empresas e agricultores? As respostas a estas perguntas trarão valiosos dados e

informações, para melhor conhecer a realidade, que orienta a construção das estratégias.

b) O segundo fator, é a história do município. São padrões de comportamento, atividades econômicas, o saber-fazer, experiências vividas (histórias de sucesso ou de fracasso) e a evolução de valores culturais (empreendedorismo, cooperação, solidariedade e outros), que permitem reconhecer elementos sobre os quais se pode apoiar uma estratégia de desenvolvimento. As informações estatísticas setoriais não são suficientes para descrever esta realidade. A elaboração de um PMDR eficaz depende da capacidade de identificar as interdependências entre os múltiplos componentes que constituem o capital do território e de alicerçar as suas estratégias inovadoras.

c) O terceiro fator diz respeito aos recursos do município. Eles incluem agricultores, organizações de apoio, tecnologia, capital, informações, capacidade de organização e outros. Os recursos podem, ainda, incluir fatores bem menos concretos, como: visão das organizações/empresas/agricultores sobre o mercado; clima favorável à cooperação e à solidariedade; criatividade e espírito empreendedor de seu povo. Por outro lado, as organizações de apoio são elementos importantes para a organização e competitividade das atividades municipais. Podem desempenhar um papel de facilitador ou, ao contrário, criar bloqueios.

O processo de gestão das instituições, a organização dos poderes locais, as modalidades de cooperação e de negociação, as relações entre instituições e grupos sociais e a capacidade de gerir conflitos são elementos importantes para o sucesso dos projetos municipais, porém, são desconsiderados no processo de construção dos PMDR. Por outro lado, é essencial conhecer os interesses, as afinidades, os conflitos, as relações de poder, as competências e papéis das organizações públicas e privadas, para identificar e selecionar as opções estratégicas de curto, médio e longo prazo.

d) Finalmente, o quarto fator são o saber-fazer implícito/explicito e as competências. Mais do que o próprio saber-fazer e as competências existentes num município, a capacidade dos agentes locais em mobilizá-los e valorizá-los constitui fator de compe-

⁹ A arte da guerra, de Sun Tzu, é o mais antigo clássico militar da literatura chinesa. Foi escrito, provavelmente, entre 400 e 320 a.C..

titividade. Sobre isto surgem várias perguntas: como identificar o saber-fazer e as competências que poderão tornar-se um fator de inovação e de transformação dos pequenos municípios? como valorizar este conhecimento e fazer as adaptações das necessidades às exigências atuais?

Através da análise dos quatro fatores contextuais, identificam-se novas oportunidades, problemas e outras perguntas, como:

a) Como identificar, encontrar e mobilizar os serviços complementares de que os agricultores/empreendedores têm necessidade?

Os agricultores familiares necessitam de outros serviços além da assistência técnica à produção primária. A cada uma das diferentes fases do ciclo de vida de um projeto renovam-se as necessidades específicas em termos de informação e assistência, de formação e aumento das competências, de instalações e equipamentos, de financiamento, de tecnologia e instrumentos de promoção comercial. Entretanto, nos PMDR e nos projetos apoiados pelo Pronaf, não aparece como estas necessidades serão atendidas, nem mesmo a assistência técnica à produção está assegurada.

b) Como identificar as necessidades de formação técnica, gerencial e pessoal, para animar e promover as transformações na produção, no relacionamento e no gerenciamento das ações individuais e coletivas para revitalizar o sistema social e produtivo do município?

O potencial de desenvolvimento de um município não é apenas representado pela riqueza de seus recursos naturais e pelo montante de recursos financeiros disponíveis; é, antes de tudo, a sabedoria em aproveitar as competências e o saber-fazer de seus moradores.

As competências não são simplesmente uma receita técnica, mas a própria capacidade das pessoas e lideranças locais em reconhecer coletivamente todos estes conhecimentos, identificar as novas necessidades de saber, conhecer os locais onde existe o conhecimento, querer aprender e criar um ambiente favorável à aprendizagem.

c) Como mudar o sistema de gestão pública e a gestão das organizações?

O grande desafio que se coloca aos pequenos municípios é o de gerir e criar a capacidade dos agentes locais em assegurar um sistema de gestão participativa. Gestão numa visão estratégica de coesão social e de negociação, principalmente entre setor público e privado, entre instituições locais e regionais, entre empresas locais, entre agricultores e empresas e entre os setores.

Estas mudanças na gestão dos municípios e nas organizações de apoio devem ser encaradas como um objetivo de médio e longo prazo, que precisa de investimento em formação de lideranças (e aqui se inclui o CMDR), em técnicas de trabalho em equipe, em sistemas de organização, em técnicas de negociação, comunicação e outras áreas específicas.

Finalmente, a implementação do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais tem trazido uma série de questões para ação e discussão na esfera municipal. Os gargalos identificados não podem e não serão eliminados isoladamente pelo município. É preciso intensificar as parcerias entre os agricultores, as organizações, os municípios, entre o município e as outras esferas de governo.

Os municípios, o estado e a união, juntos, deverão desenvolver as ações para melhorar a qualidade do processo de planejamento, gerenciamento, participação da comunidade, monitoramento e avaliação. Entre as ações necessárias, destacam-se:

a) Criar condições e apoiar a elaboração de planos estratégicos regionais.

b) Capacitar os técnicos municipais na elaboração e gerenciamento de planos e projetos.

c) Capacitar os gestores públicos e das organizações sociais e outras lideranças municipais.

d) Desenvolver um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e disseminação de informação para ser utilizado pelo e para o município.

e) Pesquisar formas de organização da comunidade, isto é, estudar alternativas para aumentar a parti-

cipação da comunidade na definição e execução das políticas de desenvolvimento.

f) Criar espaços para incentivar uma reflexão coletiva sobre os projetos, tanto no município como nas regiões e no estado. Os projetos que supõem um trabalho coletivo, como a implantação de uma agro-indústria, oferecem uma oportunidade para reflexão, cuja discussão transforma esses espaços em momentos de formação.

g) Criar espaços de encontro e intercâmbio de experiências e feiras e exposições municipais, regionais e oportunidades de participação em feiras em outras regiões e países.

h) Incentivar eventos de reflexão, criando espaços de encontro e intercâmbio de experiências, valorizados pela presença dos responsáveis e pela materialização das decisões. A ação de reflexão tem o objetivo de capitalizar as competências adquiridas pelos atores locais envolvidos, ajudando a tirar lições dos erros e acertos cometidos. As competências sociais adquiridas podem, no futuro, transformar-se em recursos para o desenvolvimento.

Mesmo conhecendo a estrutura econômica e social de um município, devem-se procurar métodos e

técnicas para aprofundar o conhecimento e buscar as alternativas para provocar as mudanças necessárias, quer na produção, quer nos relacionamentos dos atores municipais.

Finalmente, o Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais teve e terá uma função fundamental na mudança do sistema de gestão dos recursos públicos, embora seja ainda pequena a quantidade de recursos administrados por este programa.

Os principais instrumentos utilizados pelo CMDR (organização da comunidade), e pelo PMDR e os planos operacionais (planejamento), são fatores de desenvolvimento. Os resultados dessa experiência devem ser avaliados com muito cuidado para se captar os impactos tanto na área econômica, como social e política.

Os avanços serão obtidos degrau por degrau; não existem alternativas de atalho, e o ritmo de subida dependerá das condições encontradas em cada um dos municípios trabalhados. O sucesso futuro dependerá da continuidade e do conhecimento profundo dos fatores sociais e políticos que ajudam ou prejudicam o desempenho do programa.

LITERATURA CONSULTADA

GARCIA, R. C. **Avaliação de ações governamentais**: pontos para um começo de conversa. Brasília: IPEA / CENDEC, 1997.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MARCEL, M. **Guia para la construcción de indicadores de desempeño**. Santiago: ILPES/CEPAL, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública. **Avaliação da gestão pública** – Módulo II: Instrumento de Avaliação – Nível 1: Sistematização de esforços em direção à qualidade. Brasília, 1997.

SOUZA, M. L. de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SCHOLTES, P. R. **Times de qualidade**: como usar equipes para melhorar a qualidade. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

Verso bibliografia

ANEXOS

Verso

ANEXO I

Exemplo: Instrumento de coleta de dados sobre os projetos. Este formulário corresponde aos dados reais de um município.

Grupo de Projetos	Ano			Especificação das metas	Escore (*)			Beneficiários		Razões para a não-realização das metas
	97	98	99		F	\$	R	Previsto	Real	
Água e Saneamento Básico	X			Depósito de lixo tóxico	5	5	1	117	20	Falta contrapartida da comunidade: filtro de manutenção e organização para o uso da obra.
	X			Sistema de tratamento de esgoto doméstico	5	5	1	150	2	Falta trabalho de base / conscientização para as famílias construírem fossas individuais.
	X			Tratamento e abastecimento de água	5	5	2	180	85	Na comunidade de Indaial, o sistema não está em funcionamento (não há mangueira para a captação da água)
	X			Reservatório de água/para irrigação	5	5	1	28	0	Falta contrapartida da comunidade. (cerca no local e encanamento pós-caixa)
		X		Tratamento e abastecimento de água	5	5	5	480	480	
			X	Tratamento e proteção de água: material, mão-de-obra e monitoramento	1	1	1	120	0	Licitação cancelada (esta obra ainda não foi iniciada).
			X	Combate ao borrachudo - compra de produtos	5	5	5	300	350	
Centro de Treinamento	X			Centro de treinamento	5	5	5	120	800	
		X		Unidade didática, processamento de alimentos	5	5	5	500	500	
		X		Treinamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	5	5	5	15	20	
		X		Treinamento de operadores de máquinas e implementos agrícolas	5	5	5	3	3	
		X		Treinamento em saneamento ambiental	5	5	5	480	480	
Viveiro de Mudas	X			Horto florestal	5	5	2	75	10	As condições climáticas (geadas) não permitiram a produção de mudas em 2000.
Máquinas e Equipamentos	X			Patrulha agrícola	5	5	5	120	400	
		X		Patrulha agrícola: grade 28 discos 20 polegadas e arado 2 discos 28 polegadas, tração mecânica; ensiladeira: capacidade 20 t/h, tração mecânica; concha hidráulica 1 m de largura, para trator; distribuidor de adubo químico e orgânico com capacidade de 2,5 t; e semeadeira pendular cap. P/lanço 14 m largura, carga 600 kg; e enfardadeira de forragem	5	5	5	120	180	
			X	Pulverizador trator, guincho para trator e nível automático para levantamento topográfico	5	5	5	800	50	(previsto – é o número de agricultores do município. Como a meta foi concluída somente no ano passado (2000), até o momento, atenderam-se apenas 50 produtores) O recurso do guincho foi transferido para outros equipamentos.
Construção e Manutenção de Estradas	X			Recuperação de bueiros	5	5	5	374	374	
	X			Recuperação de pontes	5	5	5	232	232	
		X		Recuperação de pontes	5	5	5	100	100	
		X		Recuperação de bueiros	5	5	5	570	570	
Armazenagem e Comercialização		X		Deposito de calcário e galpão do horto	5	5	5	120	120	
			X	Balança pesagem de animais	5	5	5	180	180	
Agroindústria			X	Engenho de farinha e atafona	1	1	1	400	0	Licitação cancelada (esta obra ainda não foi iniciada).

Códigos: (*) Score para medir a realização das metas

F = meta física - realização da obra ou serviço previsto \$ = meta financeira - aplicação dos recursos previstos para a obra ou serviço R = metas de resultados - avaliação qualitativa dos resultados obtidos	Escore para F, \$	Escore para R (resultados obtidos)
	5 = completa (100%)	5 = muito bom
	4 = de 80 a 99%	4 = bom
	3 = de 60 a 79%	3 = satisfatório
	2 = de 40 a 59%	2 = regular
1 = menos de 39%	1 = insatisfatório	

Verso

ANEXO II

Exemplo: Instrumento de coleta de dados sobre os projetos. Este formulário corresponde aos dados reais de um município

Critério 1 - Processo de planejamento

- 1.1. O município tem presente sua missão, visão e valores e estes refletem os princípios e a metodologia de um processo de planejamento participativo? [Não há definição de missão, visão e valores [Em poucas oportunidades [Em algumas oportunidades [Em quase todas as oportunidades [Em todas as oportunidades
- 1.2. A análise do ambiente interno e externo ao município teve um grau de profundidade: [Muito pequeno [Pequeno [Moderado [Grande [Muito grande
- 1.3. A visão de futuro do município é conhecida e compartilhada por todos (lideranças, técnicos e agricultores): [Nunca [Raramente [Às vezes [Frequentemente [Sempre
- 1.4. A visão de futuro compartilhada da agricultura municipal é discutida e revista pela comunidade: [Nunca [Raramente [Às vezes [Frequentemente [Sempre

Critério 2 - Planejamento operacional

- 2.1. O detalhamento das ações e projetos necessários à realização dos objetivos estabelecidos no PMDR foi: [Muito pequeno [Pequeno [Razoável [Bom [Muito bom
- 2.2. Para a seleção dos projetos financiados pelo Pronaf Infra-Estrutura são utilizados critérios definidos e aprovados pelo CMDR? Quanto aos critérios: [Não foram definidos [Foram mal definidos [São razoáveis [São bons [São muito bons; quanto a obediências: [Nunca são respeitados [Raramente são respeitados [Às vezes são respeitados [Quase sempre são respeitados [Sempre são respeitados
- 2.3. O detalhamento dos projetos é elaborado de forma a facilitar sua execução, monitoramento e avaliação (objetivos, metas, detalhamento das ações, responsabilidades, beneficiários, resultados esperados, recursos, etc.): [Nunca [Poucas vezes [Algumas vezes [A maioria das vezes [Todas as vezes

Critério 3 - Orçamento

- 3.1. As ações e projetos previstos estão amparados por orçamentos e fluxo de caixa: [Nunca [Poucas vezes [Algumas vezes [A maioria das vezes [Sempre

Critério 4 - Indução ao controle social

- 4.1. O município tem ações voltadas à conscientização para a cidadania, orientando e estimulando uma postura mais participativa dos agricultores? [Nenhuma [Poucas [Algumas [Várias [Muitas
- 4.2. Os agricultores participam do processo de planejamento municipal: quanto ao número de agricultores [Muito poucos [Poucos [Alguns [Muitos [A maioria; quanto ao tipo de participação: [Participação passiva - É uma situação de transmissão de informação ou para homologar decisões já tomadas. [Participação para consulta - Os agricultores são consultados e suas deliberações podem ser consideradas, porém sem o compromisso prévio de aceitá-las. [Participação funcional - A participação processa-se depois de as principais decisões estarem tomadas e não no início do processo. [Participação interativa - Os agricultores participam na análise conjunta que conduz a planos de ação. [Participação como auto-mobilização - Os agricultores participam tomando a iniciativa independentemente dos técnicos e de lideranças internas ou externas.
- 4.3. O CMDR é representativo? a) Das comunidade rurais: [Muito pouco [Pouco [Razoável [Bastante [Muito; b) Das entidades: [Muito pouco [Pouco [Razoável [Bastante [Muito
- 4.4. O CMDR reúne-se para discutir os avanços e os problemas da agricultura municipal, para definir as ações políticas necessárias, bem como para programar as atividades do período seguinte? Frequência das reuniões: [Muito pouca vez [Pouca vez [Alguma vez [Sempre que necessário [Periódica, de acordo com o cronograma; Nas reuniões o número de conselheiros é: [Muito pequeno [Pequeno [Razoável [Bom [Muito bom
- 4.5. Os membros do CMDR conhecem seuS direitos e deveres como conselheiros? Quanto ao número de conselheiros: [Muito poucos [Poucos [Alguns [A maioria [Todos; b) Quanto ao comprometimento: [Nunca estão comprometidos [Raramente comprometidos [Às vezes estão comprometidos [Quase sempre comprometidos [Sempre estão comprometidos; c) Participação dos membros do CMDR nos cursos de preparação de conselheiros: [Muito baixa [Baixa [Razoável [Boa [Muito boa

Critério 5 - Gestão de projetos

- 5.1. Os administradores municipais(prefeito, vice e vereadores), lideranças, técnicos e agricultores estão comprometidos com o PMDR e se guiam por ele? Quanto a frequência: [Nenhuma vez [Poucas vezes [Algumas vezes [A maioria das vezes [Sempre; quanto ao grau de comprometimento: [Muito baixo [Baixo [Médio [Alto [Muito alto
- 5.2. As responsabilidades estão claramente definidas para: [Muito poucas ações e projetos [Poucas ações e projetos [Algumas ações e projetos [A maioria das ações e projetos [Todas as ações e projetos
- 5.3. O pessoal técnico e administrativo tem uma visão compartilhada das ações e projetos que compõem o PMDR: [Muito poucos [Poucos [A metade [A maioria [Todos
- 5.4. O município participa da formação e desenvolvimento de parcerias e a incentiva? a) Ações e projetos executados em parceria: [Muito poucos [Poucos [Alguns [Muitos [Todos; b) Grau de envolvimento dos parceiros nas parcerias concretizadas: [Muito baixo [Baixo [Razoável [Bom [Muito bom

Critério 6 - Gestão de pessoas

- 6.1. A equipe de assistência técnica atende às necessidades e expectativas dos agricultores? []Muito pouco []Pouco []Às vezes []Freqüentemente []Sempre
- 6.2. As responsabilidades para execução das ações e projetos do PMDR são: []Muito mal definidas []Mal definidas []Razoavelmente definidas []Bem definidas []Muito bem definidas
- 6.3. Existe oportunidade de participar de um programa de formação contínuo, com impacto positivo no desenvolvimento pessoal e profissional? a) Oportunidades oferecidas: ()Muito poucas ()Poucas ()Algumas ()Várias ()Muitas; b) Participação nos eventos que surgiram: ()Muito pouca ()Pouca ()Alguma ()Na maioria ()Em todos

Critério 7 - Monitoramento e informação

- 7.1. O acesso às informações de ordem administrativa/gerencial sobre o município é: ()Muita difícil ()Difícil ()Medianamente fácil ()Fácil ()Muito fácil
- 7.2. Existe preocupação em levantar e analisar as necessidades e expectativas dos agricultores e os projetos e ações são ajustados e melhorados em função delas? () Nunca () Poucas vezes () Algumas vezes () Freqüentemente () Sempre
- 7.3. Procuramos nos manter informados sobre o que está acontecendo em outros municípios, na região, no estado e em outros geográficos: ()Muito poucas vezes ()Raramente ()Às vezes ()Freqüentemente ()Sempre
- 7.4. O sistema de comunicações para promover uma constante e adequada troca de informações é: a) Com as autoridades e lideranças municipais: ()Muito deficiente ()Deficiente ()Pouco eficiente ()Eficiente ()Muito eficiente; b) Com as outras entidades e empresas que atuam no setor rural: ()Muito deficiente ()Deficiente ()Pouco eficiente ()Eficiente ()Muito eficiente; c) Com os agricultores: ()Muito deficiente ()Deficiente ()Pouco eficiente ()Eficiente ()Muito eficiente
- 7.5. O desempenho do município é monitorado: a) Freqüência: []Muito poucas vezes []Poucas vezes []Algumas vezes []Freqüentemente []Permanentemente; b) Qualidade: []Muito baixa []Baixa []Média []Alta []Muito alta

Critério 8 - Resultados institucionais

- 8.1. Os agricultores estão satisfeitos com os serviços e produtos oferecidos? a) Freqüência - número de agricultores: []Muito poucos []Poucos []Metade dos agricultores []A maioria []Todos; b) Nível de intensidade - grau de satisfação: []Muito baixo []Baixo []Razoável []Bom []Muito bom
- 8.2. Os recursos financeiros são liberados exatamente de acordo com o previsto no orçamento anual: []Muito poucas vezes []Poucas vezes []Algumas vezes []Quase sempre []Sempre
- 8.3. Como as pessoas, técnicos e administrativos, se sentem em relação ao trabalho que estão executando: []Insatisfeitas []Pouco satisfeitas []Moderadamente satisfeitas []Satisfeitas []Muito satisfeitas
- 8.4. A melhoria da qualidade dos produtos e serviços oferecidos está evoluindo: []Muito lentamente []Lentamente []Moderadamente []Rapidamente []Muito rapidamente

Critério 9 - Indicadores de desenvolvimento social e econômico

- 9.1 Segundo a nossa percepção, as condições ambientais da zona rural são consideradas: a) Situação atual: []Muito ruins []Ruins []Satisfatórias []Boas []Excelentes; b) Tendência de curto e médio prazo: []Piorar muito []Piorar []Manter-se como está []Melhorar []Melhorar muito
- 9.2 Segundo a nossa percepção, a maior parte da população rural classifica a sua qualidade de vida como: a) Situação atual: []Muito ruim []Ruim []Satisfatória []Boa []Excelente; b) Tendência de curto e médio prazo: []Piorar muito []Piorar []Manter-se como está []Melhorar []Melhorar muito
- 9.3. As condições de tráfego nas estradas não pavimentadas do município são: a) em período normal (pouca chuva): []Muito ruins []Ruins []Satisfatórias []Boas []Excelentes; b) em período de muita chuva: []Muito ruins []Ruins []Satisfatórias []Boas []Excelentes
- 9.4. Monitoramos a evolução do movimento econômico municipal: []Nunca []Eventualmente []Às vezes []Freqüentemente []Permanentemente
- 9.5. Percentual das propriedades rurais com energia elétrica? a) Quantidade de agricultores atendidos: []Menos de 85% []De 85% a 90% []De 90% a 95% []De 95% a 98% []Mais de 98%; b) Qualidade da energia: []Muito ruim []Ruim []Satisfatória []Boa []Muito boa
- 9.6. Percentual de propriedades rurais com acesso ao telefone (telefone disponível a menos de 2 Km de distância)? []Menos de 50% []De 50% a 70% []De 70% a 80% []De 80% a 90% []Mais de 90%
- 9.7. Os projetos de investimentos apresentados no município foram contemplados com financiamento: Número de projetos contemplados: []Muito poucos []Poucos []Alguns []A maioria []Todos; Facilidade de obter financiamento: []Muito difícil []Difícil []Razoavelmente fácil []Fácil []Muito fácil
- 9.8. Liberação do crédito de custeio dos recursos do Pronaf para os agricultores do município? Quantidade dos agricultores atendidos: []Muito poucos []Poucos []Alguns []A maioria []A grande maioria; O volume dos recursos foi: []Muito pequeno []Pequeno []Razoável []Bom []Muito bom
- 9.9. Qual a contribuição dos fatores abaixo relacionados para o desenvolvimento da agropecuária do município: Assistência técnica: []Muito pequena []Pequena []Média []Grande []Muito grande; Pesquisa agrícola: []Muito pequena []Pequena []Média []Grande []Muito grande; Crédito de custeio: []Muito pequena []Pequena []Média []Grande []Muito grande; Pronaf – agroindústria: []Muito pequena []Pequena []Média []Grande []Muito grande; Profissionalização de agricultores: []Muito pequena []Pequena []Média []Grande []Muito grande; Pronaf - infra-estrutura: []Muito pequena []Pequena []Média []Grande []Muito grande

ANEXO III

Relação das perguntas do questionário 2 aplicado ao CMDR

<p>1. Critério 1 - Planejamento Estratégico</p>
<p>2. Critério 2 - Planejamento operacional</p> <p>2.1. Para a seleção dos projetos financiados pelo Pronaf Infra-Estrutura foram utilizados critérios definidos e aprovados pelo CMDR</p>
<p>3. Critério 3 - Orçamento</p>
<p>4. Critério 4 - Participação Comunitária</p> <p>4.1. O município tem ações voltadas à conscientização para a cidadania, orientando e estimulando uma postura mais participativa dos agricultores</p> <p>4.2. Os agricultores participam do processo de planejamento municipal: a) número de agricultores; b) tipo de participação</p> <p>4.3. O CMDR é representativo: a) das comunidades rurais; b) das entidades</p> <p>4.4. O CMDR reúne-se para discutir os avanços e os problemas da agricultura municipal, para definir as ações políticas necessárias, bem como para programar as atividades do período seguinte: a) frequência das reuniões; b) nas reuniões o número de conselheiros é</p> <p>4.5. Os membros do CMDR conhecem seus direitos e deveres como conselheiros: a) quanto ao número de conselheiros; b) quanto ao comprometimento; c) participação dos membros do CMDR nos cursos de preparação de conselheiros</p>
<p>5. Critério 5 - Gestão de pessoas</p> <p>5.1. A equipe de assistência técnica atende às necessidades e expectativas dos agricultores.</p> <p>5.2. As responsabilidades para execução das ações e projetos do PMDR são:</p>
<p>6. Critério 6 - Gestão de projetos</p> <p>6.1. Os administradores municipais (prefeito, vice e vereadores), lideranças, técnicos e agricultores estão comprometidos com o PMDR e se guiam por ele: a) frequência; b) grau de comprometimento</p>
<p>7. Critério 7 - Monitoramento e informação</p> <p>7.1. O acesso às informações de ordem administrativa/gerencial sobre o município é:</p> <p>7.2. Existe preocupação em levantar e analisar as necessidades e expectativas dos agricultores e os projetos e ações são ajustados e melhorados em função delas:</p> <p>7.3. Procuramos nos manter informados sobre o que está acontecendo em outros municípios, na região, no estado e em outros geográficos</p> <p>7.4. O sistema de comunicações para promover uma constante e adequada troca de informações é: a) com as autoridades e lideranças municipais; b) com as outras entidades e empresas que atuam no setor rural; c) com os agricultores</p>
<p>8. Critério 8 - Resultados institucionais</p> <p>8.1. Os agricultores estão satisfeitos com os serviços e produtos oferecidos: a) frequência – número de agricultores; b) nível de intensidade - grau de satisfação</p> <p>8.2. A melhoria da qualidade dos produtos e serviços oferecidos está evoluindo:</p>
<p>9. Critério 9 - Indicadores de desenvolvimento social e econômico</p> <p>9.1. Segundo a nossa percepção, as condições ambientais da zona rural são consideradas:</p> <p>9.2. Segundo a nossa percepção, a maior parte da população rural classifica a sua qualidade de vida como: a) situação atual; b) tendência de curto e médio prazo</p> <p>9.3. As condições de tráfego nas estradas não pavimentadas do município são: a) em período normal (pouca chuva); b) em período de muita chuva</p> <p>9.4. Percentual das propriedades rurais com energia elétrica: a) quantidade de agricultores atendidos; b) qualidade da energia</p> <p>9.5. Percentual de propriedades rurais com acesso ao telefone (telefone disponível a menos de 2 km de distância)</p> <p>9.6. Os projetos de investimentos apresentados no município foram contemplados com financiamento: a) Número de projetos contemplados; b) Facilidade de obter financiamento</p> <p>9.7. Liberação do crédito de custeio dos recursos do Pronaf para os agricultores do município: a) quantidade dos agricultores atendidos; b) o volume dos recursos foi:</p> <p>9.8. Qual a contribuição dos fatores abaixo relacionados para o desenvolvimento da agropecuária do município: a) assistência técnica; b) pesquisa agrícola; c) crédito de custeio; d) crédito de investimento; e) Pronaf Agroindústria; f) profissionalização de agricultores g) Pronaf Infra-Estrutura</p>

LISTA DE FIGURAS

1. Relações entre objetivos e impactos no ciclo de planejamento.....	9
2. Produtos gerados no planejamento estratégico operacional e orçamento	10
3. Representação gráfica dos grupos e critérios de avaliação.....	11
4. Principais indicadores econômicos e demográficos dos municípios contemplados pelo Pronaf infra-estrutura	17
5. Desempenho dos municípios no processo de planejamento e execução dos projetos apoiados pelo Pronaf infra-estrutura	19
6. Distribuição dos projetos, apoiados pelo Pronaf infra-estrutura no estado de Santa Catarina, segundo as categorias de projetos – 1997-1999	35

LISTA DE TABELAS

1. Recursos alocados pelo Pronaf infra-estrutura e contrapartida municipal – 1997-1999	17
2. Desempenho dos municípios beneficiados pelo Pronaf infra-estrutura e serviços municipais, segundo os grupos e critérios de avaliação.....	19
3. Desempenhos dos municípios segundo os critérios de planejamento estratégico, operacional e orçamento.....	19
4. Desempenho dos conselhos municipais de desenvolvimento rural.....	24
5. Desempenho dos municípios, segundo os critérios e indicadores de gestão de projetos e de pessoas	30
6. Empenho dos municípios, segundo os critérios e indicadores de monitoramento, informação e controle.....	33
7. Desempenho dos municípios, segundo dos critérios e indicadores de avaliação dos resultados institucionais e indicadores de desenvolvimento social e econômico.....	35
8. Número de projetos por tipo, segundo o índice de realização física, financeira e satisfação com os resultados obtidos.....	36