

# “Novas” Abordagens a Respeito do Desenvolvimento Rural na América Latina<sup>\*1</sup>

por

Alain de Janvry e Elisabeth Sadoulet - Universidade da Califórnia em Berkeley

Observou-se na última década o surgimento de uma nova geração de iniciativas de desenvolvimento rural que diferem consideravelmente da abordagem prévia do desenvolvimento rural integrado. Nesse artigo, nós tratamos dessa nova abordagem, revisamos um conjunto de estudos de casos “bem-sucedidos” preparados com o patrocínio da Cepal e FAO e extraímos algumas conclusões preliminares a respeito da contribuição dessas abordagens e em quais aspectos elas foram bem-sucedidas e, também, quais são alguns dos seus ensinamentos. Por causa da relevante falta de impacto de tributação, as conclusões sobre os seus achados são somente preliminares. Análises atuais, em particular, não têm se preocupado suficientemente com a heterogeneidade dos impactos entre as comunidades e famílias no sentido de estabelecer quais dos programas funcionaram melhor e por quê. Nós, desta forma, concluímos com sugestões para uma agenda de pesquisa que tente responder a essas questões pendentes.

## I – A nova abordagem

Para se ter acesso à lógica da nova abordagem e produzir-se uma análise comparativa entre os estudos de casos, precisamos colocá-la numa estrutura que nos apresente as categorias analíticas. A estrutura lógica que nós propomos é apresentada na Figura 1. O objetivo da estrutura é o de explicar a determinação do bem-estar das famílias rurais que está representado na coluna do lado esquerdo da figura. As famílias têm um controle sobre uma ampla variedade de ativos privados e os usam em um contexto que inclui uma estrutura econômica ampla, políticas, estratégias do setor privado, um contexto mais local dos bens públicos, instituições e organizações às quais eles podem ter acesso. Dados os ativos e o contexto, as famílias escolhem as estratégias que maximizam a sua renda.<sup>2</sup> O bem-estar geral das famílias combina a sua renda privada e as suas necessidades básicas diretamente ofertadas para eles de bens públicos ou serviços sociais. Quando os programas de desenvolvimento rural aprovacionam o bem-estar das famílias rurais, eles incluem intervenções que podem afetar as posições de ativos, seu contexto ou a provisão direta de necessidades básicas, como pode ser observado na coluna central da figura. Finalmente, a coluna do lado direito especifica os agentes de desenvolvimento que dão sustentação aos programas de desenvolvimento rural.

---

\* Tradutor: Elvino de Carvalho Mendonça

<sup>1</sup> Artigo preparado para o seminário da Cepal-FAO “Experiências Bem-sucedidas de Redução da Pobreza Rural: Lições para o redirecionamento de políticas”, Santiago, Chile, 27 e 28 de janeiro de 2000.

<sup>2</sup> Essa é uma estrutura simplificada que desconsidera o fato de que quando existem mercados deficientes, as famílias provêm bens e serviços diretamente para o seu próprio consumo de forma que não possa ser exatamente igualada a uma renda equivalente. Nesse caso, o comportamento gerado pela sua renda é também influenciado pelas suas preferências de consumo e pela disponibilidade das necessidades básicas. Isso é visto como uma estratégia de bem-estar ou de sobrevivência, ao invés de estratégia de renda.

Começamos observando algumas das características estruturais das famílias rurais que determinam a lógica da “nova” abordagem do desenvolvimento rural. A primeira é a de que as famílias são caracterizadas por um elevado grau de heterogeneidade na forma como controlam os seus ativos e os contextos onde eles dão valor econômico para esses. Como consequência, as famílias seguem uma ampla variedade de estratégias de renda que necessitam ser acomodadas pelas intervenções de desenvolvimento rural. As famílias tipicamente escolhem estratégias que envolvem pluratividade combinando fontes de renda que cortam os setores econômicos, mas que são integrados através da dimensão geográfica onde as estratégias ocorrem. A segunda é a de que existem complementaridades no uso dos ativos que possuem. Como consequência, o retorno de qualquer ativo depende amplamente da carteira total de ativos que elas controlam, das instituições, dos bens públicos e do contexto onde operam. Isso implica que as intervenções de desenvolvimento rural necessitam também considerar a complementaridade dos ativos para assegurar o seu efeito positivo total. Na terceira, famílias e organizações locais controlam a informação que é privada ou somente localmente pública. Como consequência, os agentes externos à comunidade não têm acesso direto a essa informação, necessitando, portanto, de intermediários para acessá-la. As instituições locais, eventualmente integradas com organizações nacionais e instituições internacionais, têm, dessa forma, um papel importante na aplicabilidade da nova abordagem para o desenvolvimento rural. Finalmente, as famílias se engajam em estratégias que podem ser individuais e coletivas. A dimensão coletiva dessas estratégias pode vir do acesso comum a recursos, mas vêm principalmente de questões que tratam de economias de escala, poder de mercado e advocacia política que pode ser alcançada através de associações.

Essas características das estratégias de renda da família ditam uma variedade de características da “nova” abordagem para o desenvolvimento rural que faz com que esta difira do desenvolvimento rural integrado. Elas podem ser classificadas nas seis seguintes categorias:

### **1. Coordenação nacional**

Para evitar contradições e replicações, uma iniciativa particular de desenvolvimento rural necessita ser coordenada por um processo amplo de realizações de políticas com outros programas de desenvolvimento rural e com iniciativas originadas no setor privado. A coordenação torna-se tão mais importante quando as dimensões dos novos programas de desenvolvimento rural tornam-se mais flexíveis para acomodar as heterogeneidades e as complementaridades, extrapolando o foco agrícola do desenvolvimento rural integrado. Como exemplificado pelos estudos de casos, existe uma multiplicidade de alternativas institucionais para alcançar esse objetivo.

### **2. Complementaridade e territorialidade**

Grandes avanços têm sido empreendidos para descentralizar atividades seguindo o princípio da complementaridade. Para atividades que implicam economias de escala e externalidades regionais, a descentralização ótima se dá em nível regional. Para muitas outras atividades, essa se dá em nível municipal. Esses níveis de descentralização, em princípio, permitem um melhor atendimento à especificidade da população-alvo e tomam a

abordagem territorial para o desenvolvimento rural que transcende a abordagem setorial e, portanto, acomodam a heterogeneidade e a pluratividade.

### **3. Programas complementares**

O uso bem-sucedido dos ativos produtivos possuídos pelas famílias pobres requer acesso a ativos complementares, instituições (econômicas) e bens públicos (econômicos). Seguindo os ajustes estruturais e as contradições apresentadas nos Estados, as áreas rurais deixaram uma lacuna institucional onde os serviços primeiramente realizados pelas agências paraestatais foram descontínuos e onde o setor privado não (ainda não) capturou as oportunidades deixadas pela retirada do Estado. Em muitas outras circunstâncias, existem demandas institucionais que nunca serviram para o Estado e onde se faz necessário o surgimento de novas instituições. Os bens públicos são complementos importantes para os ativos privados e o tipo de bens públicos necessário para que o pobre rural extraia o valor de seus ativos necessita estar presente. Com a contração dos Estados, vieses urbanos e vieses contra o pobre na escolha dos bens públicos ofertados, esse não é freqüentemente o caso. Os programas de desenvolvimento rural têm, conseqüentemente, alcançado um equilíbrio entre os investimentos na criação de ativos para os pobres, e investimentos em bens públicos e instituições que tornam esses ativos mais produtivos.

### **4. Abordagem demanda-dirigida**

Devido a heterogeneidade (em ativos e contextos) e a informação privada, as famílias e as comunidades são as melhores fontes para identificar os componentes dos programas de desenvolvimento rural dos quais as mesmas podem derivar o máximo retorno. Por essa razão, a “nova” abordagem dos programas de desenvolvimento rural tipicamente são organizadas com o intuito de responder às demandas por programas de assistência, com as demandas se originando das famílias, das organizações populares (GROs) e municipalidades.

### **5. Baseado em organizações locais**

A formulação da demanda por iniciativas de desenvolvimento rural pode não se originar no contexto de famílias não-coordenadas, cada uma com as suas próprias idiosincrasias. As iniciativas necessitam ser coordenadas e conduzidas por organizações. Por causa das economias de escala e das externalidades, essas organizações são também executoras naturais de projetos, particularmente se elas envolvem bens públicos locais, a construção de instituições locais e a internalização de externalidades regionais. Novas abordagens são focadas, conseqüentemente, sobre o fortalecimento das GROs e dos governos municipais e contam com eles como agentes de definição e de implementação de programas.

### **6. Incentivos para os objetivos do programa**

Existem situações onde os programas podem ter objetivos que se diferenciam daqueles em que as famílias se defrontariam em resposta às forças de mercado. Esse seria o caso se existissem prioridades com programas ou se existissem externalidades positivas que

não fossem capturadas no nível do projeto. Nesses casos, os projetos demanda-dirigidos são necessários para gerenciar a sua própria demanda por intermédio de transferências especiais para as famílias (como por exemplo, internalizar os benefícios sociais de educar uma criança rural pobre), novas instituições (por exemplo, pagar serviços ambientais), e incentivos para que as comunidades entreguem tipos especiais de bens públicos (por exemplo, por intermédio de algum tipo de casamento).

Os estudos de casos revisados para esta pesquisa têm por base os seguintes programas:

Progesa (Programa de Educação, Saúde e Alimentação), México  
Pronasol (Programas Nacionais de Solidariedade), México  
Foncodes (Fundo de Compensação e Desenvolvimento Social), Peru.  
Pronamachcs (Projeto Nacional de Manejo de Bacias Hidrográficas e Conservação dos Solos), Peru  
IDR (Instituto de Desenvolvimento Rural), Nicarágua  
PDIC-DRI (Programa Camponês de Desenvolvimento Integral), Colômbia  
RED (Rede de Solidariedade Social), Colômbia  
Previdência Rural, Brasil  
Fosis (Fundo de Solidariedade e Inversão Social), Indap (Instituto de Desenvolvimento Agropecuário), DAR (Departamento de Ação Rural) e Agraria SUR Ltda, Chile

Esses programas são apresentados no anexo nas tabelas 1 a 8 em termos das seis categorias que caracterizam a “nova” abordagem.<sup>3</sup>

## **II – Tipos de programas**

Podemos classificar os serviços providos pelos programas de desenvolvimento rural em três categorias, de acordo com os tipos de serviços que eles executam. Muitos programas executam mais que um tipo de serviço.

### **1. Programas para a melhoria das posições de ativo das famílias (K)**

As famílias podem controlar uma gama de ativos que incluem os seguintes:

Capital natural: terra, irrigação, árvores

Capital físico: ferramentas, gado, tratores, construções

Capital humano: educação, treinamento, experiência (incluindo conhecimento de tecnologias)

Capital financeiro: liquidez, linhas de crédito subsidiadas

Capital social: conjunto de relações desenvolvidas com outras famílias que podem servir como informação, segurança, permuta e comércio, clientela, reciprocidade.

### **2. Programas propostos para melhorar o contexto econômico pela valorização de ativos por meio dos bens públicos (GE), instituições (IE) e fortalecimento dos governos municipais (Gvt Municipal) e organizações populares (GRO).**

---

<sup>3</sup> Não existem tabelas para os programas brasileiro e chileno.

Alguns dos bens públicos importantes que afetam o valor dos ativos detidos pelas famílias incluem infra-estrutura (estradas, sistemas de irrigação, eletricidade). Instituições importantes para o desenvolvimento rural incluem serviços financeiros e firmas privadas para a realização de assistência técnica e serviços de gerenciamento integral. Os governos locais e as diferentes formas de organizações de produtores são importantes organizações que facilitam o acesso aos bens públicos, mercados e instituições pelas famílias.

### **3. Programas de provisionamento de necessidades básicas por intermédio de bens públicos sociais (GBN) e instituições de provimento de serviços sociais (IBN).**

Esses programas incluem educação para as crianças (em oposição a educação adulta que é um ativo da família), nutrição e riqueza, moradia, sistema de tratamento de água (GBN) e serviços legais (IBN).

Esses programas são complementares na ajuda a renda gerada pelas famílias e no bem-estar (ver Figura 1). A renda total (YT) é composta de renda autônoma (YA) e transferências (T). A renda autônoma é derivada do uso conjunto produtivo dos ativos da família (K), das transferências (T) geradoras de liquidez que podem ser usadas para gerar renda adicional (multiplicadores), dos bens públicos econômicos (GE) e da realização de serviços pelas instituições econômicas (IE) e organizações (OE). Portanto, programas de ativos distribuem K e T, enquanto organizações, instituições e programas de bens públicos distribuem GE, IE e OE.

O bem-estar das famílias vai além da renda incluindo necessidades básicas que são derivadas dos bens públicos sociais (educação, nutrição, saúde, moradia, infra-estrutura) e instituições legais (serviços legais e seguro por intermédio de redes de segurança). Programas de necessidade básica são aqueles para os quais esses serviços são transferidos.

No final, o bem-estar da família (W) – e se ele tirará a família da pobreza (amplamente definido) ou não – é a combinação da renda total com as necessidades básicas, novamente com complementaridades entre ambos. Portanto, as necessidades básicas podem substituir alguma renda em dinheiro, mas com retornos decrescentes. A satisfação das necessidades básicas, assim, pode somente compensar alguma falha na renda. A deficiência na distribuição da renda, embora seja bem-sucedida quando comparada com as necessidades básicas, pode ainda assim deixar as famílias na pobreza.

Os serviços produzidos por cada um dos programas revisados são classificados na Tabela 1.

### **3 . Algumas lições**

a) A dificuldade de elevação da renda *versus* a melhoria das necessidades básicas

Como apresentado por aqueles que desenvolveram os estudos de casos (Pronasol, Foncodes, Programas Chilenos), a nova abordagem parece ser mais efetiva na melhoria da distribuição dos serviços de necessidades básicas que no aumento de renda das famílias.

Por meio do aumento das reivindicações das demandas locais por intermédio da promoção das organizações, que conduzem a abordagem demanda-dirigida para a alocação de programas de fundos e descentralizando a oferta de necessidades básicas, a nova abordagem parece ter aumentado a eficiência na distribuição dos serviços de necessidades básicas e melhorado a adaptação da oferta para a heterogeneidade da demanda (Pronasol, Foncodes, PDIC-DRI). Em contraposição, melhorar a renda é uma tarefa difícil e os projetos mencionados têm um alcance limitado. Ainda que possam existir maiores defasagens nos aumentos de renda que nas necessidades básicas, isso sugere que a estratégia de geração de renda da nova abordagem necessita ser mais refinada. Uma maior atenção também precisa ser dada à heterogeneidade dos resultados. Embora isso não seja tratado nos estudos de casos revisados aqui, outros estudos mostram que existem subsectores de famílias que são incapazes de se beneficiar dos programas, enquanto outras não (a pesquisa de opinião dos beneficiários da DRI mostra disparidade entre homens e mulheres e entre regiões nos efeitos de renda do programa). Algumas lições necessitam ser extraídas do diagnóstico das causas desses resultados diferenciados.

#### **b) A necessidade de coordenação nacional**

Muitos programas têm como objetivo obter a coordenação em nível nacional ou colocar o programa no nível da presidência (IDR, Foncodes, Rede de Solidariedade Social) ou por intermédio de coordenação informal (Progesa, Pronasol). Muitos programas, entretanto, falham na busca da coordenação efetiva. A posição da presidência por si não garante coordenação e pode, na realidade, se isolar dos programas setoriais (IDR). Em outros casos (Rede de SS), a coordenação pode ser efetiva entre os componentes dos programas de desenvolvimento rural, mas não necessariamente entre o desenvolvimento rural e as outras dimensões do desenvolvimento regional. Outros programas permanecem ligados aos ministérios da agricultura (PDIC-DRI, Pronamachcs) ou aos ministérios do bem-estar social (Pronasol) com a fragilidade da coordenação intersectorial. Inconsistências e duplicações (por exemplo, Foncodes e Pronamachcs) são comuns. Isso sugere que, ao invés de procurar fórmulas institucionais diferentes, o maior esforço necessita ser feito para garantir a coordenação nacional entre o programa de desenvolvimento rural e políticas macroeconômicas e outras iniciativas de desenvolvimento regional, rural e não-rural. Até essa data, não foi obtida uma coordenação bem-sucedida e isso implica altos custos de eficiência das iniciativas de desenvolvimento rural.

#### **c) A necessidade de uma abordagem territorial que integre os setores**

Tomando a abordagem territorial, em oposição à abordagem setorial tradicional (agrícola) de desenvolvimento rural, é provável que aquela apresente uma contribuição mais importante para a nova abordagem. A abordagem tradicional se materializou em direção ao Estado e às entidades municipais, como por exemplo, no caso do Pronasol, PDIC-DRI E Rede de SS desde 1999. Existem, entretanto, poucas instituições efetivamente a integrar os muitos componentes do desenvolvimento rural bem-sucedido em nível regional e integrando o desenvolvimento rural com o desenvolvimento regional. A organização dos Conselhos Regionais no México ainda está no seu início. A desconcentração das atividades (Pronamachcs, Foncodes) não substitui a verdadeira integração regional. A unidade na qual a integração territorial está baseada não está

definida de forma apropriada. Ela deve permitir a obtenção de economias de escala e a internalização de externalidades. O divisor de águas do gerenciamento deve, assim, incluir áreas abaixo daquelas onde as externalidades positivas devem ser geradas, a menos que existam mecanismos de transferências inter-regionais para remunerar esses serviços. Cidades secundárias, com atividades ligadas a agricultura, e indústrias descentralizadas são os maiores empregadores de trabalhadores não-agrícolas e aumentar a sua dinâmica é um componente fundamental para que o desenvolvimento regional seja bem-sucedido. Um grande esforço é, assim, necessário para promover a integração das dimensões do desenvolvimento rural em nível regional e na coordenação de programas com uma estratégia de desenvolvimento regional compreensiva, que integre os papéis do governo, do setor privado e da sociedade civil.

#### **d) O problema especial dos programas de direitos de propriedade nos países pequeno/baixa renda**

Existe uma grande diferença em organizar o desenvolvimento rural seguindo a “nova” abordagem em países grande/renda média, tais como o México, Colômbia e Peru *versus* pequenos países como Nicarágua. No último, muitos dos esforços de desenvolvimento rural são baseados na assistência estrangeira com mínima contribuição de fundos nacionais. Esses projetos vêm de um amplo número de doadores, cada um com prioridades e restrições diferentes. Sob essas condições, o direito de propriedade nacional é tipicamente frágil, levando ao oportunismo, à captura política e à falta de responsabilidade. Os esforços na coordenação são conseqüentemente essenciais e intimidados (IDR). Para que esses esforços funcionem, é necessário uma forte coordenação nacional, conduzida por uma compreensiva estrutura de desenvolvimento rural. São necessários governos municipais e GROs fortes para o gerenciamento descentralizado dos fundos. A assistência externa ao desenvolvimento rural deveria ser usada para ajudar a colocar essas condições em prática, ao invés de prosseguir com as iniciativas de desenvolvimento rural isoladas, sem investir no estabelecimento de condições gerais para a nova abordagem de trabalho.

#### **e) Desenvolvimento rural para a oferta de serviços ambientais**

Muitos dos programas de desenvolvimento rural da nova abordagem estão associados à questão da sustentabilidade ambiental, como os programas de reflorestamento, conservação do solo e instalações para distribuição de água (Pronasol, DRI, Rede de SS, IDR, Pronamachcs, Foncodes). Alguns dos benefícios desses programas são diretamente obtidos pelas famílias e comunidades que empreendem essas atividades. Todavia, uma grande parte dos benefícios potenciais criados por esses programas são as externalidades positivas obtidas pelos agentes econômicos externos à propriedade rural e à comunidade. Tipicamente, o emprego oferecido pelas obras públicas cria incentivo para a participação no replantio das árvores, mas a falta de benefícios suficientes do reflorestamento em si não assegura incentivos para a manutenção desta, que é o objetivo do programa. Portanto, as externalidades necessitam ser internalizadas para que o reflorestamento seja sustentável. Isso requer a solução de dois problemas: o primeiro, que é o de calcular o valor dos serviços ambientais gerados pelo projeto por meio das externalidades; e o segundo, que é o de projetar instituições para tributar os benefícios dessas externalidades e transferir compensação suficiente para os provedores de serviços ambientais, com o intuito de criar

os incentivos corretos para os objetivos do programa. Essas duas funções estão quase que ausentes nos estudos de casos. Como consequência, os programas de desenvolvimento rural que têm o seu foco nas questões do gerenciamento da sustentabilidade dos recursos naturais somente desenvolvem uma parte do seu potencial. Esses mecanismos institucionais necessitam ser adicionados à nova abordagem como uma fonte vital de fundos para as iniciativas do desenvolvimento rural.

#### **f) Fundos de emergência como um seguro social *ex-ante***

Os fundos sociais foram introduzidos para reduzir os custos dos choques econômicos (Rede de SS) e ambientais (Pronasol) sobre os pobres. Um instrumento utilizado para esse objetivo foi o emprego em trabalhos públicos com o intuito de prover assistência e infraestrutura ao desenvolvimento dos pobres (Rede de SS). Esses programas são parte de uma reconstrução institucional que têm como objetivo prover seguro às famílias. Se organizado em bases permanentes, elas têm como contribuição a oferta de serviços de seguros aos pobres rurais, protegendo-os da tomada de altos riscos nas atividades econômicas e, assim, possibilitando rendas esperadas mais elevadas. Portanto, esses programas não devem ser organizados quando estiverem ocorrendo golpes adversos, mas mantidos em bases permanentes, fazendo deles mais efetivos quando as adversidades ocorrerem. A previdência social foi estendida com sucesso para as áreas rurais no Brasil em bases sustentáveis (previdência rural). Os serviços de seguro e as transferências não aumentaram somente os bens duráveis de consumo, mas também a compra de insumos para a agricultura, criando multiplicadores de renda.

#### **g) As abordagens demanda-direção e a incorporação social**

Os programas de desenvolvimento rural têm freqüentemente como meta a população mais pobre, não alcançando assim os pobres para quem os programas se basearam inicialmente (IDR). Em outras palavras, as metas foram sobrepujadas, criando dúvidas sobre quem tem direito ao benefício e, portanto, levando a reivindicações políticas pelas autoridades locais e criando uma fonte de tensões na comunidade entre beneficiários e não-beneficiários (Progres). A abordagem tem, por outro lado, a colocação do programa em evidência e tem evitado a captura política local nas comunidades que não têm sido capazes de atingir os pobres por meio das forças da economia política local. Quando descentralizado em nível municipal, os fundos são alocados de acordo com as forças da economia política interna a comunidade. A análise extensiva da alocação resultante dos fundos mostra que os resultados são altamente desiguais, com alguns fundos mais expostos à captura pelos não-pobres que em nível nacional. Os resultados mostram que a qualidade do processo democrático no interior da comunidade é fundamental para resultados progressivos (Faguet, na Bolívia). Finalmente, quando há demanda-direção na comunidade, a meta está focada nas comunidades marginais, e, então, deixou-se a autometas por intermédio das demandas dentro da comunidade. Essa abordagem demanda-direção é uma das maiores marcas da nova abordagem. Se os pobres se beneficiarão disso depende das suas habilidades para organizar projetos que possam ser lastreados ou grupos conjuntos bem-sucedidos. Para dar assistência ao pobre, Foncodes apresenta um projeto de preparação. Muitos programas (PDIC-DRI, IDR, Pronamachs, Fosis, Indap) alocaram fundos para dar sustentação ao desenvolvimento das organizações e instituições locais.

Uma referência à nova abordagem, entretanto, é a de se os esforços são suficientemente feitos para induzir a incorporação dos pobres. Comprovantes podem ser emitidos para associar os pobres com o contrato de assistência privada na formulação dos projetos (Indap). Uma questão importante é a de como criar incentivos para que os não pobres ou menos pobres incorporem os membros menos favorecidos em seus projetos de grupo, assim, ampliando a incorporação social em direção às famílias menos favorecidas.

#### **h) Como melhorar a capacidade de geração de renda da nova abordagem?**

O sucesso limitado com a geração de renda sugere que os programas necessitam canalizar os seus esforços em direção a abordagens mais fáceis de geração de renda. A geração de renda através do auto-emprego é talvez o caminho mais difícil de eliminar a pobreza devido a alta taxa de mortalidade dos novos empreendedores. Isso indica a necessidade de se olhar para outras abordagens. As experiências com a nova abordagem sugerem o seguinte:

- a busca de emprego pelos outros

As análises das fontes de renda mostram a importância fundamental do emprego rural fora da propriedade (Erna) como uma fonte de renda para os pobres das regiões rurais (Berdegue e Reardon). Isso requer um tratamento tanto do lado da oferta quanto da demanda. Em primeiro lugar, os incentivos públicos têm sido efetivos no sentido de promover o crescimento regional bem-sucedido das indústrias instaladas (por exemplo, maquiagem, no México e na República Dominicana) e serviços em cidades secundárias (turismo, na Costa Rica). Os governos regionais têm um papel importante na realização dessas iniciativas. Pelo lado da demanda, a educação secundária e o acesso aos locais de emprego (requerendo infra-estrutura e comunicações) são essenciais para as oportunidades Erna. A promoção de emprego nessas atividades continua insuficientemente explorada, em parte devido a falta de uma abordagem integrativa regional-territorial para o crescimento que inclua o desenvolvimento rural.

- Associações com os não-pobres

Em muitas situações, os pobres podem ser atraídos pelos não-pobres se aqueles os ajudam a alcançar economias de escala ou se provêm fatores (tal como trabalho barato e capacidade supervisora) que os não-pobres não possuem. Nesse caso, a combinação dos pobres com os empreendedores não-pobres em projetos pode criar vantagens mútuas, seguindo a abordagem “líder-firma”, permitindo ao pobre se aproveitar da sobreprodução dos não-pobres (por exemplo, as cooperativas agroexportadoras em Petrolina, Brasil. Ver Damiani).

- **Os subcontratos com a agroindústria**

Algumas das muitas experiências bem-sucedidas dos pequenos proprietários de terra aconteceram por intermédio de arranjos de subcontratos com agroindústrias e agroexportadores. Os exemplos são abundantes (ver Schejtman e Flores). Novas formas de

contratos que repartem riscos e sobrepõem as falhas de mercado para os pobres rurais foram deixadas para serem exploradas. Enquanto as dimensões de bem-estar dos programas de desenvolvimento rural são relativamente bem atendidas, a alta qualidade da assistência profissional aos empreendedores é urgentemente necessária. As firmas privadas que oferecem aos seus clientes serviços integrados de desenvolvimento de negócios necessitam ser urgentemente canalizadas para o apoio ao desenvolvimento rural.

#### **i) O equilíbrio entre os programas que aumentam o controle sobre os ativos e melhoram o contexto onde esses são valorizados**

Investir na melhoria das posições dos ativos dos pobres rurais pode ser um bom negócio, mas somente se os programas criados forem complementados pelos programas que fixem o contexto para o uso lucrativo desses (programas que dão apoio às organizações, às instituições e aos bens públicos). Em geral, entretanto, verifica-se dos estudos de casos que existem complementaridades insuficientes entre essas duas categorias de programas. Muitos programas têm dado grande importância aos investimentos dos ativos nas famílias, particularmente em capital natural, físico, humano e financeiro (ver Tabela 1). Esforços significativos também têm sido realizados para prover infra-estrutura econômica tal como estradas, eletrificação e irrigação em resposta às demandas locais. Finalmente, pelo lado das organizações os esforços têm sido feitos no sentido de consolidar as GROs, particularmente as cooperativas e organizações de produtores, as quais são essenciais para o sucesso da abordagem demanda-direção. Os esforços menos intensos são necessários para a construção de instituições rurais que possibilitem o aumento da produtividade dos ativos possuídos pelos pobres e que garantam a sua competitividade como empreendedores. O Pronasol no México e o IDR na Nicarágua se concentram na provisão de crédito, mas o acesso aos serviços financeiros continua ilusório para muitas das famílias rurais nesses dois países. Os esforços na construção institucional continuam, dessa forma, subdesenvolvidos, relativamente a provisão de ativos, a geração de bens públicos e a promoção de organizações.

#### **j) A necessidade urgente de uma tributação de impacto**

Os estudos de casos das novas abordagens de desenvolvimento rural são informativos na descrição de como os programas são organizados. Em quase todos os casos, entretanto, a avaliação de impacto é ausente. Constituem exceções: o estudo do Chile, mas os resultados em corte transversal não controlam pelos vieses de seletividade; o estudo da previdência social brasileira que usa a abordagem de diferença dupla, mas não controla as influências do que não está no programa sobre os resultados; e o estudo PDIC-DRI, onde os resultados qualitativos das pesquisas de opinião são tratados. Portanto, ainda não sabemos como efetivamente a nova abordagem do desenvolvimento rural tem contribuído para reduzir a pobreza rural. Também ausentes são as análises em nível de família que identificam os determinantes da heterogeneidade nos resultados e extraem lições para o desenho do programa, de tal forma que os benefícios alcancem uma maior participação das famílias-alvo, particularmente ganhos de renda. Para se buscar uma análise mais acurada do impacto, os programas necessitam ser designados *ex ante* para identificar o que vem dos programas e o que vem de outras influências. O Progres (e PRAF, em Honduras) segue

essa direção, usando a aleatoriedade do acesso aos serviços do programa para identificar o impacto. Sem necessariamente ir além, com modelos experimentais próprios, onde as regras de acesso aos programas são explícitas *ex ante*, permite o impacto da tributação *ex post*. Em algumas circunstâncias, mesmo quando somente a informação *ex post* está disponível, a comparação dos pares receptores e não-receptores de acordo com as regras de casamento definidas permite avaliar o impacto dos programas. Monitorar e avaliar os impactos da tributação tem sido uma parte importante do DRI. Como consequência, o programa foi capaz de reinventar por si próprio várias vezes ao longo de sua história, adaptando à sua abordagem as mudanças de circunstâncias. Maiores esforços continuam sendo feitos para formalizar essas metodologias. O impacto da tributação implica custos e os executores do programa são geralmente reticentes a incorrer neles, uma vez que esses têm um forte caráter de bens públicos internacionais. Todavia, como um bem coletivo, todos os programas devem requerer a inclusão de procedimentos apropriados para esses objetivos.

**Figura 1. Novas abordagens do DR**

