

A análise de risco no desenho da política pública: o caso do Pró-rural

Risk assessment in public policy design: an analysis of the Pró-rural program

Angelita Bazotti

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Curitiba PR, Brasil

Lúcia Moliani Braga

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Curitiba PR, Brasil

GT 11 - Elaboração e análise de política para agropecuária

Resumo: O estudo analisa como o risco é operado no Modelo Lógico (ML) do Programa Pró-Rural (2012-2020) no Paraná. O objetivo é discutir como a concepção de risco como fator exógeno deveria ser enxergada como dimensão constitutiva da ação pública, reconhecendo o produtor como agente adaptativo. Utilizou-se metodologia qualitativa com análise documental do ML do componente de Desenvolvimento Econômico Sustentável. Os resultados apontam que o diagrama de riscos do programa reforça uma perspectiva linear e teleológica, tratando incertezas como "fatores de contexto" a serem domesticados. Essa desarticulação fragiliza os indicadores de impacto, pois ignora que o risco molda a tomada de decisão no campo. Conclui-se que a eficácia da política depende de uma governança adaptativa que incorpore a agência dos atores rurais e transforme o risco em um processo gerador de informações para o aprendizado institucional, superando a visão de mero controle de danos para sustentar o desenvolvimento rural.

Palavras-chave: agricultura familiar, modelo lógico, gestão de riscos, política pública, agente adaptativo.

Abstract: The study analyzes how risk is operationalized within the Logical Model (LM) of the Pró-Rural Program (2012-2020) in Paraná, Brazil. The objective is to discuss the transition from conceiving risk as an exogenous factor to understanding it as a constitutive dimension of public action, recognizing the farmer as an adaptive agent. A qualitative methodology was employed, involving a documentary analysis of the LM for the Sustainable Economic Development component. Results indicate that the program's risk diagram reinforces a linear and teleological perspective, treating uncertainties as "contextual factors" to be domesticated. This decoupling weakens impact indicators by ignoring how risk shapes decision-making in the field. The study concludes that policy effectiveness depends on adaptive governance that incorporates the agency of rural actors and transforms risk into a generative process of information for institutional learning, moving beyond mere damage control to sustain rural development.

Keywords: family farming, logical model, risk management, public policy, adaptive agent.

1. Introdução

Vigente entre 2012 e 2020, o Programa Pró-Rural buscou aumentar a competitividade sustentável de agricultores familiares em 131 municípios paranaenses com baixos índices socioeconômicos.

Entre os objetivos específicos, destacam-se: a) Fortalecer a capacidade organizacional e gerencial das instituições de ATER; b) Desenvolver e apoiar mecanismos de formação de capital humano e social; c) Fortalecer as organizações e associações de agricultores familiares; d) Ampliar e inovar as oportunidades de negócios sustentáveis e suas inserções no mercado.

Estruturado via Modelo Lógico (ML), o programa articulou recursos e ações em cadeias causais do tipo "se-então", sob a premissa de que a entrega de produtos, como fornecer apoio a 210 propostas de negócios, geraria resultados de renda e mercado. Essa arquitetura pressupõe

um ambiente institucional controlado, em que o risco é lido apenas como um "fator de contexto" externo que interfere de fora para dentro na intervenção.

É uma leitura dominante que trata o risco de forma teleológica, localizando-o estritamente em pressupostos e condições de sucesso que não estão no controle do gestor. No caso do Pró-Rural, essa abordagem revelou-se insuficiente quando o programa não atingiu a meta de propostas financiadas devido à precariedade documental das associações. Tal entrave demonstra que o desenho da política ignorou recursos implícitos, partindo de um desenho que não previu a necessidade de ações adaptativas intermediárias. O risco, neste caso, não foi uma ameaça externa, mas um elemento emergente da própria realidade dos atores que o modelo falhou em processar em tempo real.

O presente trabalho defende que o risco é uma dimensão constitutiva da ação pública, marcada por temporalidade e subjetividade (Schindler, 2013). Sob esta ótica, o produtor rural deixa de ser um beneficiário passivo para ser reconhecido como um agente adaptativo que reconfigura estratégias frente às incertezas da implementação.

2. Revisão da Literatura

Na concepção tradicional, o risco é lido como a possibilidade de ocorrência de eventos ou situações que comprometam o cumprimento dos objetivos e metas previamente estabelecidos no desenho de uma política pública (Lassance, 2018; FGV, 2014). É uma definição baseada no alcance do objetivo: o risco aparece como aquilo que ameaça o cumprimento do plano e, por isso, é identificado e mensurado na medida em que pode produzir desvios, falhas ou insuficiências na cadeia de entregas e resultados (Brasil/MDS, 2016; Jannuzzi, 2017; Lassance, 2018). Assim, o risco é enquadrado como um elemento exógeno ao desenho da política, que pode ser antecipado, controlado e mitigado por meio de instrumentos técnicos de planejamento, monitoramento e avaliação, sendo assim um obstáculo à boa governança, e não uma dimensão constitutiva da própria ação pública (Silva et al., 2021).

Ao contrário do apresentado acima, para melhor gestão governamental, o risco deve ser compreendido como uma dimensão constitutiva da ação pública, como um efeito emergente. Ao ser lido assim, compreende-se que ele se manifesta em ambientes de incerteza que não podem ser plenamente captados por 'pressupostos' estáticos, gerando desdobramentos nem sempre antecipáveis (Silva et al., 2021). Dessa forma, a gestão de riscos deixa de ser um mero controle de variabilidade em relação ao plano para tornar-se um instrumento de produção de informações e aprendizado.

3. Metodologia

O presente resumo faz uma leitura documental analítica, interpretando a linearidade do modelo frente à complexidade da realidade rural; de forma qualitativa. O objeto central de análise é o ML do Programa PRÓ-RURAL (2012), documento norteador que estabelece as cadeias causais para a competitividade da agricultura familiar no Paraná.

Foi feita então uma comparação entre o desenho causal do ML 1 e os pressupostos teóricos da gestão adaptativa de riscos. Buscou-se então identificar as limitações do ML em relação à incorporação dos riscos em seu desenho. Essa tentativa de articular o instrumento técnico com a teoria foi feita com o objetivo de identificar como a ausência de uma leitura dinâmica e incorporativa sobre os riscos fragiliza as metas de aumento de renda e produtividade.

4. Discussão dos Resultados

A análise do diagrama 1 do PRÓ-RURAL revela uma leitura teleológica do risco. Ao estruturar-se em torno da competitividade e do acesso a mercados, o desenho do programa coloca questões como o monitoramento ambiental e incertezas climáticas à periferia da intervenção, classificando-as como "fatores de contexto". Pressupõe-se que, uma vez entregues os produtos, os resultados de aumento de renda e produtividade serão atingidos em sua plenitude. No entanto, ao tratar o risco como um elemento exógeno, o modelo ignora que a incerteza é uma dimensão inseparável da atividade agrícola, e não apenas um obstáculo eventual a ser isolado em colunas secundárias do planejamento, e que tais efeitos emergentes podem, dentro da política, afetar a completude dos objetivos.

Essa desarticulação expõe a vulnerabilidade dos indicadores de impacto do programa. As metas de incremento de renda e sustentabilidade econômica tornam-se frágeis ao não considerarem que o risco é constituinte da lógica e da tomada de decisão do pequeno produtor. O produtor não opera em um vácuo institucional controlado; ele reconfigura suas estratégias e expectativas conforme as incertezas emergem. O ML 1 falha em integrar o risco como uma variável ativa; ele acaba por mensurar apenas o "sucesso do plano" em condições ideais, perdendo a capacidade de captar os processos reais de implementação em que o risco molda o comportamento do agricultor.

5. Considerações finais

O Modelo Lógico é um instrumento elucidativo, explicativo e didático de desenho, avaliação e monitoramento de políticas públicas; contudo, ao não abordar contextos de temporalidade e incerteza, desconsideram-se fatores importantes que interferem no decorrer da

intervenção. Para superar a visão de risco como "controle de danos", é preciso transformá-lo em um processo gerador de informações qualificadas.

Para que o PRORURAL atinja seus objetivos de longo prazo, a gestão de riscos deve deixar de ser um componente acessório do planejamento para se tornar uma fonte de dados e informações que fomente a agência do produtor no campo. Ao reconhecer o caráter emergente do risco e a subjetividade adaptativa do ator rural, possibilita-se à política pública ir para além de uma entrega passiva de recursos para uma governança resiliente, adaptativa e capaz de sustentar o desenvolvimento econômico diante das complexidades do meio rural.

O produtor rural, nesse caso, deve ser o foco principal da análise de riscos. Ao integrar o indivíduo, que é simultaneamente beneficiário e agente da política, no desenho da política, para além de um receptor passivo das ações do Estado, se fortalece não somente a capacidade de reação do produtor, mas a própria eficácia estatal, que se robustece perante efeitos externos danosos não previstos.

Referências

- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). Modelo Lógico Prorural: desenvolvimento econômico sustentável. Curitiba: IPARDES, 2012.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, R. O modelo lógico como ferramenta de planejamento e avaliação. Brasília: IPEA, 2010.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Sistemas de monitoramento e avaliação: conceitos, estruturas e evidências de instituições públicas brasileiras. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Brasília, n. 13, p. 4-27, 2017.
- SILVA, Dyego Alves da; SILVA, Jeovan Assis da; ALVES, Gustavo de Freitas; SANTOS, Carlos Denner dos. Gestão de riscos no setor público: revisão bibliométrica e proposta de agenda de pesquisa. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 72, n. 4, p. 824-854, out./dez. 2021.
- LASSANCE, Antonio. Como construir políticas públicas, programas e ações ex ante. Brasília: Ipea, 2018.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Caderno de estudos do curso em conceitos e instrumentos para o monitoramento de programas. (Série Cadernos de Estudos). Brasília, DF: MDS; Porto Alegre: UFRGS, 2016.