

UMA ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL DO PROJETO DE COMBATE DA POBREZA RURAL EM MINAS GERAIS, BRASIL

**Freitas, Alair Ferreira de¹
Ckagnazaroff, Ivan Beck²
Freitas, Alan Ferreira de³**

Recibido: 08-05-2013 Revisado: 01-10-2013 Aceptado: 05-10-2013

RESUMO

Este artigo possui como objeto de análise o Projeto de Combate a Pobreza Rural (PCPR) em Minas Gerais. O objetivo geral é analisar criticamente o desenho institucional do PCPR, indicando implicações sobre a implementação e a efetividade do Projeto. É questionada a defesa da participação como pressuposto na implementação dos recursos do Projeto, como uma relação causal com a sua efetividade, mas que a qualidade dos mecanismos de participação pouco é considerada. Por outro lado, discute-se também a capacidade de agência dos atores locais, que podem reorientar o processo de implementação de acordo com seus interesses. Propõe-se ao final a hipótese de que o PCPR induz a criação de instituições democráticas de tomada de decisão, mas não consegue induzir uma nova cultura política participativa.

Palavras-chave: projeto de desenvolvimento, governança, participação, pobreza rural, Minas Gerais, Brasil

RESUMEN

Este artículo tiene como objeto el análisis del Proyecto de lucha contra la pobreza rural (PCPR) en Minas Gerais (Brasil). El objetivo general es examinar de manera crítica el diseño institucional del PCPR, indicando las implicaciones de su aplicación y eficacia del mismo. En el estudio se cuestiona la defensa de la participación como base en la aplicación de los recursos del proyecto, como una relación causal con su eficacia, a pesar de que la calidad de los mecanismos de participación se considera muy poco. Por otra parte se analiza la capacidad de agencia de los actores locales, que puede redirigir el proceso de implementación de acuerdo con sus intereses. Al final se propone como hipótesis que el PCPR induce a la creación de instituciones democráticas de toma de decisiones, si bien es incapaz de inducir una nueva cultura política participativa.

Palabras clave: proyectos de desarrollo, gobernabilidad, participación, pobreza rural, Minas Gerais, Brasil

1 Mestre em Extensão Rural (Universidade Federal de VIÇOSA –UFV–, Brasil); Doutorando em Administração (Universidade Federal de MINAS GERAIS -UFMG-, Brasil). **Endereço:** Vila Alves, 102. Viçosa-MG, 3657-000. Brasil. **Telefone:** +31-38917103; **e-mail:** alairufv@yahoo.com.br

2 Doutor pela Programa Aston Business School (Reino Unido). Professor associado do programa de Pós-graduação em Administração da UFMG, Brasil. **Endereço:** Avenida Antônio Carlos, 6627 / Unidade: FACE, sala 4036, 4º andar. Brasil. **Telefone:** +31-34097043; **e-mail:** ivanbeck00@gmail.com.br; ivanbeck@face.ufmg.br

3 Mestre em Extensão Rural, Professor do Departamento de Administração e Contabilidade (Universidade Federal de Viçosa –UFV–, Brasil). **Endereço:** Vila Alves, 102. Viçosa-MG, 3657-000. Brasil. **Telefone:** +31-38917103; **e-mail:** freitasalan@yahoo.com.br

ABSTRACT

This article aims at analyzing the institutional design of the Project to Combat Rural Poverty (PCPR) in Minas Gerais. The general objective is to critically examine that design, indicating its implications on the implementation and effectiveness of the project. The article questions that, though participation is a prerequisite for its effectiveness, the quality of participation mechanisms is not taken into account. It also discusses the possibility of incorporating local actors, who can redirect the implementation process according to their interests. This would put an end to the hypothesis that the PCPR induces the creation of democratic institutions in decision-making, but it is unable to induce a new participatory political culture.

Key words: project of development, governance, participation, rural poverty, Minas Gerais, Brazil

RÉSUMÉ

Cet article a comme objet d'analyser la lutte contre la pauvreté rurale des projets (EPP) dans le Minas Gerais. L'objectif général consiste à examiner de manière critique la conception institutionnelle de la RPA, en indiquant ses incidences éventuelles sur la mise en œuvre et l'efficacité du projet. Est remise en question de la défense de participation comme base à la mise en œuvre des ressources projet, comme un lien de causalité avec son efficacité, mais que la qualité de la participation est considérée comme réduite. En revanche, elle analyse la capacité d'une Agence d'acteurs locaux, ce qui peut rediriger le processus de mise en œuvre selon vos intérêts. Il est proposé de mettre fin à l'hypothèse que la RPA induit la création d'institutions démocratiques de prise de décision, mais qu'il est incapable d'induire une nouvelle culture politique participative.

Mots-clé: projets de développement, gouvernance, participation, pauvreté rurale, Minas Gerais, Brésil

1. INTRODUÇÃO

No contexto da democratização do Estado no Brasil, que remonta à década de 1980, se engendra uma nova dinâmica de relacionamento entre Estado e sociedade civil por meio de diferentes mecanismos de incentivo a participação política, que procuraram não só democratizar o Estado, mas politizar a sociedade civil. A participação foi, naquele momento, alçada ao patamar de requisito essencial ao revigoramento da democracia.

A democratização do Estado – como demanda e agenda de movimentos sociais diversos – caminhou lado a lado, nas últimas décadas, com os preceitos neoliberais que apregoam a flexibilização do papel dos Estados nacionais na promoção do desenvolvimento. Este ambiente estimulou processos variados (e contraditórios) de inovação nas políticas públicas de promoção do desenvolvimento (Navarro, 2001; Müller, 2007). A participação dos atores locais tornou-se essencial à distribuição de responsabilidades diante dos problemas sociais. As políticas públicas passaram a incluir em seu desenho institucional a participação da sociedade civil nas

decisões sobre as formas e possibilidades de investir os recursos públicos (Souza, 2004).

A criação e o fortalecimento de instituições participativas (como conselhos setoriais) tornaram-se ideias-força na elaboração, execução e gestão de políticas públicas, representando uma espécie de mediadoras entre as ações do Estado e a sociedade civil. Diante desta mudança no papel do Estado e de sua ação duas perspectivas ganharam espaço nas políticas de desenvolvimento: i) isolado, o Estado não é capaz de garantir bem-estar à sociedade; e, ii) a participação efetiva dos beneficiários das políticas públicas potencializa bons resultados em processos de promoção do desenvolvimento (Freitas, Freitas & Dias, 2012).

Desse modo, a indução da participação começou a integrar as exigências de diversos projetos de desenvolvimento aplicados ao meio rural, estimulando e/ou provocando o surgimento de organizações coletivas formais (como associações e cooperativas), como parte de uma estrutura de governança descentralizada no âmbito de políticas idealizadas pelo Estado. No entanto, em várias iniciativas, essas

organizações surgem apenas para viabilizar o acesso a recursos e benefícios oriundos de políticas de incentivo a um tipo de desenvolvimento supostamente mais sustentável ou equitativo. Além disso, uma preocupação recorrente a partir dessa evidência é a capacidade transformadora dessas organizações no local em que emergem. Será que, de fato, elas conseguem se consolidar como mecanismos articuladores na governança de políticas públicas e do desenvolvimento local ou são criadas apenas para obtenção de recursos?

Apesar de a participação ser tomada como pressuposto da eficiência das políticas públicas, a efetividade da intervenção do Estado não é sua consequência exclusiva, como operada em uma relação de causalidade: se existe participação, as políticas obtêm sucesso. Como apresentado por Appendini e Ninjiten (2002), há considerável interferência das instituições nos contextos locais, que moldam as relações sociais existentes e o processo de implementação de políticas públicas. Pode-se dizer ainda, como aponta Sousa (2004), que existe a possibilidade de cooptação dos processos participativos e que estes podem apenas fantasiar relações de poder e submissão.

Elemento central nesta discussão, como propõe Lüchmann (2009), é a ideia de que a participação da sociedade civil não garante por si própria, a reversão de uma lógica de poder em direção ao aprofundamento da democracia e a efetividade da ação por parte do Estado. Há que se qualificar essa participação e apurar os elementos constitutivos de uma efetiva reformulação nos mecanismos de decisão.

Alguns elementos podem ser apontados como cruciais no processo de constituição de instituições participativas, tais como: a vontade e o comprometimento político do governo, a tradição associativa local e a dinâmica institucional resultante das articulações entre Estado e sociedade (Lüchmann, 2009). Tais elementos condicionam o processo de implementação de políticas públicas na medida em que representam as condições de interação entre diferentes atores, regras de relacionamento e formas de tomada de decisão, que caracterizam a governança em processos de desenvolvimento local.

O Projeto de Combate a Pobreza Rural (PCPR) de Minas Gerais, objeto de análise deste trabalho, é um exemplo onde a questão da

participação se faz presente, pelo menos em sua concepção, e que merece ser objeto de atenção. Trata-se de um Projeto vinculado a Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri de Minas Gerais (SEDEVAN), financiado com recursos do Banco Mundial e do Governo de Minas. O Projeto visa diminuir as condições de pobreza dos agricultores através do financiamento não reembolsável de projetos produtivos, sociais ou de infraestrutura básica. A alocação dos recursos possui uma singularidade importante, baseada numa forma descentralizada de gestão, em que as deliberações sobre os investimentos devem ser realizadas por meio de associações comunitárias, onde se definem demandas prioritárias e elaboram projetos, e de órgãos colegiados, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), que priorizam e selecionam os projetos para cada município.

Segundo o documento de orientação normativa do Projeto (PCPR, 2010), esse desenho institucional, incluindo mecanismos de participação em sua estrutura de governança, visa «auxiliar na descentralização progressiva dos processos de decisão, fazendo da participação o eixo central da estratégia de implementação dos investimentos financiados pelo Projeto», e também «incentivar a participação social local, das comunidades e dos poderes públicos municipais para a definição dos investimentos prioritários, buscando a integração das ações e o fomento do capital social».

A presença do Estado se limita à definição desse desenho e à liberação dos recursos para investimentos e posterior avaliação da prestação de contas. Apesar de contar com o apoio pontual de órgãos governamentais na execução dos subprojetos financiados, como a Empresa Mineira de Assistência técnica e Extensão Rural de MG (EMATER) na assessoria a produção agrícola, não existe, no âmbito do Projeto, nenhuma ação de acompanhamento direto e capacitação dos agricultores para assumirem (principalmente em termos de gestão) os empreendimentos constituídos com os recursos públicos⁴.

4 Fala-se aqui, e prioriza-se ao longo do texto, dos subprojetos produtivos, aqueles em que os investimentos são destinados a constituir algum empreendimento coletivo que potencialize atividades

Freitas & Freitas (2010) analisaram empiricamente empreendimentos produtivos constituídos por associações comunitárias rurais beneficiárias do PCPR em MG e chegaram a conclusão de que os empreendimentos não eram efetivamente apropriados pelos agricultores, possuíam dificuldades de gestão e não eram instrumento de mobilização social. O processo de implementação do projeto foi indicado como um dos fatores críticos de insucesso, principalmente suas características de imediatismo e instrumentalidade da elaboração e seleção de subprojetos e a falta de suporte técnico na constituição e gestão dos empreendimentos.

Buscando dar continuidade ao trabalho de Freitas & Freitas (2010) alguns questionamentos orientam as análises deste artigo: a implementação de projetos e políticas públicas por meio de instituições participativas implicam em realizações práticas mais efetivas e reforçam a capacidade institucional do Estado de promover o desenvolvimento local/comunitário? Que tipo de limites e desafios se impõe à consolidação de um modelo de governança colaborativa na implementação desse tipo de projeto de desenvolvimento? A partir destas questões, o objetivo geral deste trabalho é analisar criticamente o desenho institucional do PCPR, indicando implicações sobre a efetividade dos subprojetos comunitários.

A seguir serão apresentados alguns pressupostos teóricos, que fundamentam a discussão sobre projetos de desenvolvimento, governança e participação. Em seguida, é apresentado o PCPR focando aspectos de seu desenho institucional e depois é feita uma análise sobre o mesmo. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais, sintetizando o exposto e sugerindo algumas hipóteses de trabalho.

2. REFERÊNCIAS TEÓRICAS

2.1. PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO

Refletir sobre desenvolvimento requer considerar noções e perspectivas naturalizadas, como progresso e crescimento, contendo uma ideia intrínseca de que desenvolvimento gera mudança.

produtivas dos agricultores. Os subprojetos produtivos mais comuns são as agroindústrias de produção de rapadura e farinha de mandioca, as granjas comunitárias, tanques de resfriamento de leite e mecanização agrícola.

Tal mudança estaria supostamente imersa numa trajetória linear, de uma condição de precariedade para uma condição de melhoria social. Entretanto, o conceito de desenvolvimento passou por várias alterações no século XX, desde sua vinculação à concepção de progresso e evolução, situados naquela perspectiva linear, à ideia de crescimento econômico e posteriormente de desenvolvimento sustentável entre várias outras denominações.

De acordo com Favareto (2007), as concepções clássicas de desenvolvimento como evolução e como crescimento econômico expressavam fragilidades e inconsistência teórica a partir de abordagens macroestruturais, o que implicou na resignificação do conceito; diversas dimensões (humana, política, ambiental, etc.) passaram então a ser incorporadas. Tenório (2007) argumenta que nessa perspectiva o desenvolvimento passa a ser percebido para além da mensuração econômica, e considera como basilares os recursos naturais, as vocações produtivas, o crédito para viabilizar ocupação e geração de renda aos pobres; enfim, uma série de elementos que, até então, encontravam-se fora da ideia de desenvolvimento ou lhes eram atribuídos outros fins.

Estas diversas concepções são orientadoras de políticas, que são operacionalizadas por projetos de desenvolvimento. Historicamente, as agências multilaterais, como a Nações Unidas, são as principais difusoras de concepções e projetos de desenvolvimento. Para Rondinelli (1993), as experiências de desenvolvimento induzidas por agências multilaterais e governamentais ao longo da última metade do século XX mostram importantes descobertas. A primeira é que teorias convencionais do desenvolvimento baseadas meramente na aceleração do crescimento econômico não tem alcançado seus objetivos esperados. Apesar do aumento dos níveis do produto interno bruto em países em desenvolvimento, as desigualdades socioeconômicas continuaram se alargando.

Uma segunda descoberta demonstra que se o sucesso da assistência do desenvolvimento (*development assistance*) de países ricos para países pobres é mensurado pela habilidade de executar projetos e fortalecer a capacidade institucional de países em desenvolvimento, os resultados tem sido desapontadores. Por exemplo, uma avaliação da Agência dos Estados

Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) indicou que a assistência estrangeira tem sido um registro pouco significativo na promoção da sustentabilidade econômica e do progresso social em países em desenvolvimento ao longo dos últimos 40 anos (Rondinelli, 1993). O autor ainda aponta uma terceira questão, de que métodos de planejamento e gestão racionalistas adotados pelas organizações de assistência do desenvolvimento durante os anos 60 e 70 foram de uso limitado para lidar com a incerteza e a complexidade dos problemas do desenvolvimento ou em responder as necessidades das pessoas em países em desenvolvimento. Rondinelli (1993), também considera que há pouca evidência que aqueles adotados durante os anos 80 e 90 foram substancialmente melhores.

Ponderando o recorte espacial de intervenção dos projetos, o nível de atuação comunitário chegou a figurar como principal lócus de atuação do Estado. O projeto de desenvolvimento analisado neste artigo se encaixa nesta perspectiva, pois é voltado diretamente para comunidades rurais. Entretanto, este é apenas um dos níveis de intervenção, encontrando-se também com frequência as referências municipais, regionais, estaduais e atualmente, com grande ênfase, a territorial. A despeito do foco comunitário, que é prioritário para este trabalho, Favareto (2010) argumenta que sua gênese remonta aos anos 1930, nos estados unidos e na Índia, sendo que desde 1945 essa denominação passa a frequentar os documentos oficiais das Nações Unidas. Em 1956 projetos de desenvolvimento comunitário aparecem como:

«a expressão para designar os processos em virtude dos quais os esforços de uma população se juntam aos de seu governo para melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrá-las à vida do país, e permitir-lhes contribuir plenamente para o progresso nacional» (Garcia, 2002; apud Favareto, 2010, p. 302).

A ideia básica expressa por este tipo de projeto de desenvolvimento é que as comunidades possuem potencialidades que, com apoios pontuais, podem deslançar, considerando estratégias para satisfazer as necessidades básicas da população, propiciar maior participação e

apoiar o associativismo. Tais elementos, contudo, apesar de sua localização histórica, ainda são presentes no discurso atual sobre desenvolvimento rural.

As críticas a esse tipo de projeto de desenvolvimento expressas em Favareto (2010) destacam uma enorme dependência de recursos externos, humanos e financeiros, principalmente de agências multilaterais e investimentos estrangeiros, limitando sua ampliação e sustentação em longo prazo. Outras limitações se referiam à dificuldade de promover o aumento da renda e produção das comunidades pobres. Citando o trabalho de Garcia (2002), Favareto (2010, p. 302) argumenta que *«o caráter pontual e tópico dos investimentos realizados não contribuiu para levar à dinamização desejada, revelando-se meramente paliativos».*

Embora a retórica das políticas de desenvolvimento tenha mudado drasticamente ao longo da última metade do século, as perspectivas sobre o planejamento e a administração do desenvolvimento pouco se alterou (Rondinelli, 1993). O Estado, como instituição central na promoção do desenvolvimento, incorpora e legitima certas concepções e as opera como projetos institucionais. A mudança institucional, que implica mudança de ideias, é lenta e parcial, frequentemente permanecendo certas representações e políticas, tais como as de desenvolvimento comunitário. A forma como o Estado gerencia os projetos e articula sua implementação condiciona seus resultados. Para Rondinelli (1993) a relação entre projetos de desenvolvimento e administração pública, mais especificamente a gestão das políticas de desenvolvimento, possui uma estreita relação com o planejamento, a implementação e os resultados dos projetos de desenvolvimento. Para o autor, os projetos de desenvolvimento devem ser concebidos como experimentos políticos, pois é no processo político que o projeto se ajusta aos reais problemas do desenvolvimento, principalmente mediante a participação dos atores locais, que condicionam o rumo dos projetos e políticas.

2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO

Se os projetos de desenvolvimento do Estado estão condicionados ao aparato público gerencial para sua implementação, a forma como se

estrutura o Estado e é gerenciada a burocracia pública, influi diretamente nas concepções e desenhos institucionais das políticas públicas e de seus projetos. Assim, é importante pontuar que a forma como se concebe a administração pública implica os tipos de políticas públicas a serem adotadas e os modelos de governança a serem priorizados no âmbito destas políticas para melhor alcançarem sua eficiência. Os modelos de governança, por sua vez, condicionam o tipo de relação a ser estabelecida entre os diferentes atores e também os mecanismos de participação dos cidadãos nos processos políticos e deliberações públicas. Faz-se, assim, relevante discutir pontualmente estas questões.

No âmbito das correntes teóricas de análise de modelos de gestão pública é evidente o prolongado investimento no que ficou conhecido como o «novo gerencialismo público» (Vigoda, 2002), frequentemente acompanhado de características como menor vontade de partilhar, participar, colaborar e fazer parcerias com os cidadãos, priorizando aspectos técnicos e gerenciais para aumentar a eficiência do aparelho do Estado na prestação de seus serviços. O papel do Estado, operado por meio das políticas públicas, passa a ser a de atender as demandas de seus clientes, denotando um caráter quase que empresarial ao setor público, instrumental às políticas públicas e atomizado aos cidadãos.

Entretanto, o autor observa que, diante dos limites estruturais e dos passivos políticos do modelo gerencialista, a nova geração da administração pública, cada vez mais difundida, possui um espírito diferente, talvez uma combinação de comunitarismo, institucionalismo e energismo; mas em qualquer caso, um modelo que busca a eficiência a partir do esforço mútuo e das parcerias. A colaboração passa a ser um termo chave na gestão pública, onde os cidadãos, enquanto colaboradores, assumem papel protagonista na operacionalização dos serviços públicos. A capilaridade do Estado é potencializada quando imerso em redes de parcerias com instituições da sociedade civil, agentes potencialmente imbricados em todas as etapas do ciclo das políticas públicas. A colaboração representa um papel mais ativo, ato bidirecional de participação, a unificação, o envolvimento de forças entre dois ou mais atores.

Boyte (2005) argumenta que abordagens mais participativas, baseadas nessa nova geração, mudam a própria definição de governança: de centrada no Estado para uma ênfase nas interações entre governos, sociedade civil e grupos empresariais que são essenciais para a promoção do desenvolvimento. A partir desta concepção é que Bingham, Nabatchi & O'Leary (2005) falam em «nova governança», se referindo à ampliação do conceito, enfatizando o envolvimento das atores: os cidadãos, *stakeholders*, e administradores públicos e os processos através dos quais eles participam no trabalho do governo.

A noção de governança é entendida aqui, portanto, como um arranjo entre atores diversos, que compartilham ações e projetos, implementados em colaboração mútua, por meio de relacionamentos interorganizacionais que caracterizam uma dimensão de auto-organização. Como tal, os arranjos de governança podem se institucionalizar, criando regras e normas próprias de coordenação dos relacionamentos e transações internas. Ou também, como é comum, os arranjos podem ser coordenados por um ator ou grupo de atores relevantes, aos quais é outorgada a legitimidade do papel coordenador, seja ela conferida pelo status ou poder hierárquico, no caso do Estado.

Esta concepção reforça a crítica de Vigoda (2002) sobre a perspectiva do cidadão apenas como cliente do Estado, representando um padrão unidirecional de relacionamentos onde os cidadãos são veladamente encorajados a permanecer clientes passivos do governo. Percebe-se aí que a administração pública moderna envolve uma tensão inerente entre a melhor capacidade de resposta aos cidadãos como clientes e colaboração eficaz com eles como parceiros, o que redefine a noção de governança.

Portanto, no âmbito da gestão pública, existe uma mudança na trajetória da noção de governança, que passa a incorporar elementos característicos dos processos de democratização do Estado. Assim, torna-se apropriado falar-se em compartilhamento de poder na tomada de decisão e encorajamento da autonomia e independência dos cidadãos, buscando o engajamento cívico.

O discurso da participação vem sendo cada vez mais inserido nas pautas e agendas públicas e condicionando estruturas organizacionais, deno-

tando o conteúdo democrático como via de legitimidade para as ações dos governos. No entanto, para além da vontade de que os cidadãos participem, é necessário, como argumentado por Habermas (1995), que se institucionalize canais formais para que a participação e o processo comunicativo de fato aconteçam. De acordo com Vigoda (2002), seria ingênuo esperar participação política em grande escala sem criar as condições necessárias para tal envolvimento.

Estas questões referentes à administração pública e governança remetem à discussão paralela sobre democracia, mais especificamente a democracia deliberativa e os mecanismos de participação da sociedade nas definições da ação do Estado. A perspectiva colaborativa da governança pode estar ladeada por princípios democráticos, especialmente quando a colaboração é institucionalizada como estratégia de intervenção do Estado e não apenas instrumento para legitimar decisões previamente estabelecidas.

Para Lüchmann (2002), a democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política, caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva e na legitimação das. Esta concepção participativa ou republicana de democracia pauta a ideia da ampla participação dos cidadãos na tomada de decisão pública. Isso implica em novas formas de estruturação do próprio Estado e de operacionalização de políticas públicas. Consequentemente, modelos de governança mais colaborativos se alinham a esta ideia. A perspectiva da democratização do Estado parte, assim, da institucionalização de espaços formais e legítimos de tomada de decisão pelos cidadãos, o que exige novos desenhos institucionais de políticas públicas, que criem condições para a participação efetiva dos beneficiários nas definições sobre a alocação dos recursos públicos. Os conselhos setoriais e as experiências de orçamento participativo são importantes exemplos a este respeito.

A prática da participação e o envolvimento nos assuntos públicos teriam um efeito conscientizador sobre a responsabilidade da liberdade dos cidadãos. Tais espaços se constituem em mecanismos de socialização po-

lítica, revigorando o papel protagonista da sociedade civil em colaboração com o Estado (Pateman, 1992). A constituição de uma esfera pública ativa, conscientizada de suas responsabilidades, conteria e influiria nas ações do Estado. Com a criação de uma esfera pública abri-se espaço para uma nova forma de interação entre racionalidade e comunicação (Avritzer, 2004).

Ao se mencionar mecanismos institucionais de participação política é preciso pontuar o que se convencionou chamar de esfera pública. A noção de esfera pública de Habermas (2003) traz a ideia de um espaço para a interação, diferenciado do Estado. Num primeiro momento esta concepção está atrelada a arenas públicas informais onde a sociedade civil pode discutir as decisões tomadas pelo estado e torná-las públicas. Pode-se representar esfera pública como um espaço construído com as interações comunicativas da sociedade civil. A sociedade civil se apresenta nesta abordagem teórica como um mundo da vida estruturado simbolicamente, que se reproduz através do agir comunicativo (Habermas, 2003).

Ao se considerar esfera pública no sentido dado por Habermas é necessário levar em consideração questões já levantadas, relativas ao envolvimento da sociedade civil no processo de tomada de decisão do Estado, bem como a estrutura e a constituição de instituições políticas na qual este envolvimento se propõe a ocorrer. Pode-se sublinhar a perspectiva de uma esfera dialógica e altamente interativa a que pertencem os movimentos sociais e as associações voluntárias – instituições políticas que contrapõem certa noção autoritária de Estado e Mercado. O diálogo é fundamental em toda relação interativa e na compreensão de um mundo social mais democrático, o que idealmente implica em ausência de autoritarismo.

3. O PCPR DE MINAS GERAIS

Para falar do PCPR em MG é necessário falar dos programas de desenvolvimentos dirigidos a comunidades financiados pelo Banco Mundial no nordeste brasileiro. Eles começaram em 1985, como um componente do Programa de Desenvolvimento Rural do Nordeste (PDRN), que buscava atender as demandas das comunidades rurais pobres através do financiamento de investimentos produtivos. O componente «Apoio às Pequenas Comunidades Rurais»

(APCR) era a única atividade ligada ao PDRN que estava efetivamente sendo aplicada e obtendo resultados positivos na região. Assim, baseado na experiência do APCR e de outros projetos similares, no fim de 1993 o PDRN foi reformulado em um Programa Integral de Desenvolvimento Baseado na Comunidade (PIDBC), o qual possuía poder de decisão descentralizado e responsabilidade financeira complementar da comunidade.

Após alguns governos de estados nordestinos aumentarem a área testada daquele programa, foram desenvolvidos Projetos de Alívio da Pobreza Rural (PAPR) nos anos de 1995 e 1996, sendo sucedidos por uma terceira geração de projetos sub-regionais similares, que foram denominados de Projeto de Combate a Pobreza Rural, operados desde 2001. Segundo os documentos institucionais do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR) do estado de Minas Gerais, as experiências nordestinas mostram que abordagens descentralizadas dirigidas à comunidade podem reduzir a burocracia, eliminar obstáculos administrativos e reforçar responsabilidade no desempenho do projeto ao delegar a tomada de decisão aos beneficiários. As experiências no nordeste mostraram ainda que os investimentos atingiram as verdadeiras necessidades das comunidades, gerando economia nos custos, e aumento das propriedades comunitárias, levando assim a uma melhor sustentabilidade dos investimentos (PCPR, 2010).

O PCPR em Minas Gerais foi instituído em 2006 e viabilizado através da parceria entre o Governo Estadual e o Banco Mundial. O Projeto apoia financiamentos em investimentos comunitários, não reembolsáveis, de natureza produtiva, social e de infraestrutura básica, atendendo aos interesses das comunidades rurais localizadas nas áreas mais pobres do Estado (Norte de Minas, Vales do Jequitinhonha, Vale do Mucuri, Vale do São Mateus e parte da Região Central – microrregião de Curvelo). A área de abrangência do Projeto compreende 188 municípios, sendo 89 da região do Norte de Minas, 52 do Vale do Jequitinhonha, 36 municípios da região do Vale do Mucuri/São Mateus e 11 da região Central (microrregião de Curvelo); responsáveis, em conjunto, por uma extensão territorial de 219.178 km², por onde se concentra uma população residente global de 2.831.899

habitantes, distribuída em 1.786.384 habitantes no meio urbano e 1.045.515 no meio rural (PCPR, 2010).

Além dos objetivos anteriormente mencionados, referentes à descentralização do processo de decisão e o fomento ao capital social das comunidades, o PCPR objetiva também melhorar as condições de vida da população rural em estado mais acentuado de pobreza mediante investimentos que satisfaçam as necessidades mais urgentes e prioritárias dos agricultores. Como objetivo declarado, inclui-se ainda, alinhado ao pressuposto da participação, «demonstrar a viabilidade econômica e social de mecanismos eficientes de alocação de recursos públicos (municipais e estaduais), para atendimento das camadas mais pobres do meio rural», se referindo à constituição de instituições participativas e associações comunitárias (PCPR, 2010).

O Projeto procura beneficiar diretamente as comunidades rurais e urbanas organizadas em grupos de interesses comuns, trabalhadores e pequenos produtores rurais, artesãos, grupos de pescadores, associações de donas de casa, etc. Tais coletividades devem estar formalmente constituídas, tendo como área de atuação o meio rural e sedes municipais com até 7.500 habitantes. Portanto, é requisito para pleitear os recursos que as associações comunitárias estejam regularizadas, pois os investimentos são destinados à pessoa jurídica por elas representada.

A implementação do Projeto se inicia quando o Governo do estado aprova a liberação dos recursos para o PCPR. Após a liberação, o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de MG (IDENE) vinculado a SEDVAN, instituição gestora do Projeto, rateia o montante de recursos para os municípios, seguindo os critérios de maior população rural e menor índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM). Definido o recurso disponível para cada município, as associações comunitárias que possuem interesse em pleiteá-lo devem se organizar e discutir suas demandas prioritárias. Demandas definidas, parte-se para a elaboração dos subprojetos, como documento formal que deverá ser encaminhado ao CMDRS. Como indicado por Freitas & Freitas (2010), muitos destes conselhos foram constituídos para atender aos fins do PCPR, o que permanece em evidência, mesmo apesar de alguns terem ampliado suas atividades para além deste Projeto.

Nos CMDRS são discutidos os subprojetos e sua viabilidade e deliberado quais serão os prioritários para o município. Veja-se, então, que o princípio da descentralização orienta o processo decisório, já que o conselho delibera sobre a alocação dos recursos com base nas demandas reais dos beneficiários. Mas mais que isso, os próprios beneficiários são alçados à condição de responsáveis por decidirem em que, como e quando (e para quem) os recursos serão investidos.

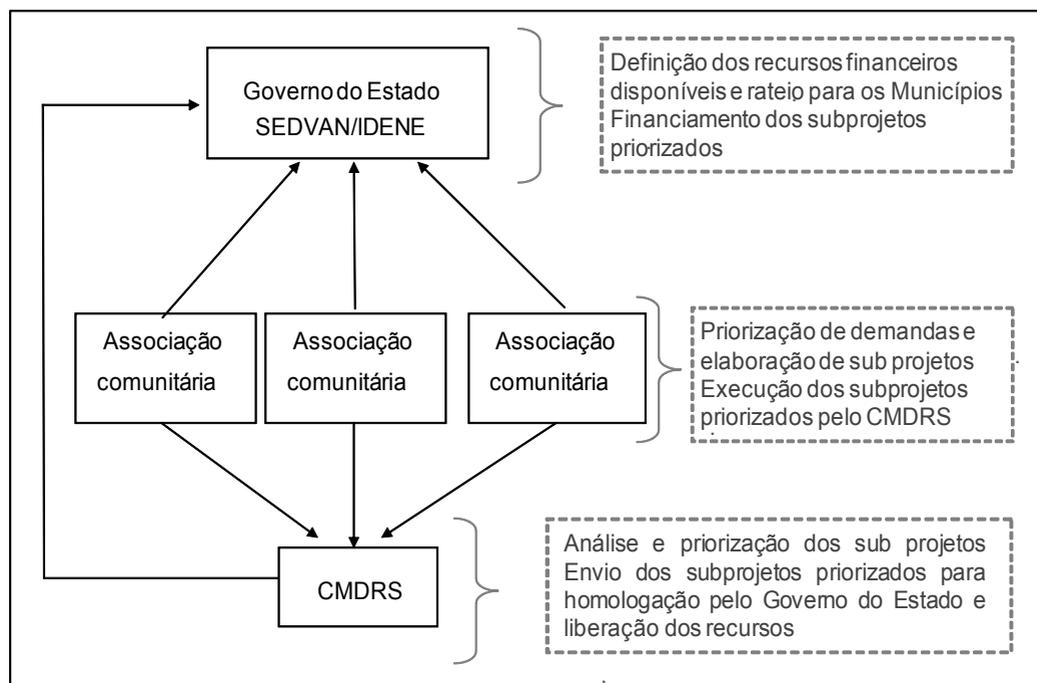
Assim que os projetos são priorizados no CMDRS, iniciam-se os procedimentos burocráticos de aprovação e liberação dos recursos pelo Governo do estado, até a prestação de contas pelas as associações comunitárias, organizações proponentes e executoras dos subprojetos. A Figura Nº 1, a seguir, sintetiza o fluxo de implementação do PCPR em MG.

É importante ressaltar que todos os 188 municípios de abrangência do Projeto devem atuar no componente subprojetos comunitários por meio dos CMDRS, já constituídos e homologados quanto á composição de 2/3 de representação de agricultores familiares, que

terão o papel primordial de gerir, sob um processo participativo e transparente, a implementação dos subprojetos em suas respectivas áreas de atuação. Os Conselhos Municipais são instâncias institucionais centrais na descentralização do processo decisório do Projeto, um de seus objetivos centrais. O «bom» desempenho dos conselhos é, portanto, determinante do sucesso do Projeto, pois definem que tipo de investimento será realizado e quem de fato será beneficiado por ele.

As associações comunitárias constituem o principal eixo de implementação do Projeto. Em se tratando dos subprojetos comunitários, o PCPR estabelece suas vinculações formais com as Associações e não com membros individuais das comunidades. Isto implica dizer que todos os investimentos financiados pelo Projeto tornam-se propriedade das Associações, não podendo ser apropriados por membros individuais da comunidade. No entanto, assim como nos CMDRS, o Projeto pressupõe a participação dos agricultores beneficiários no processo decisório de alocação dos recursos públicos como mecanismo de garantia de sucesso

Figura 1
Implementação do PCPR



dos investimentos. E pode-se dizer, baseado em Reis (2004), que não se problematiza a repercussão das assimetrias de poder e conflitos entre os diversos atores sociais, como agricultores e gestores públicos municipais, e a dimensão estratégica baseada nos interesses particulares de cada ator ou coalizão.

Os arranjos de governança do Projeto envolvem, assim, instituições de caráter colegiado, as quais são a base do processo de descentralização. Tal arranjo precisa articular diversos atores para tomada de decisão, legitimação dos investimentos e apoio público na execução e perenidade dos empreendimentos constituídos. Como o Estado de certa forma se insere pontualmente na indução inicial desse arranjo, se limitando ao repasse de recursos e avaliação da execução, a coordenação dos relacionamentos fica a cargo dos atores locais, especialmente os CMDRS. Este papel do Estado de indução e intervenção pontual nos subprojetos comunitários foi constatado por Freitas & Freitas (2010), que apontam a falta de sinergia entre Estado e Sociedade Civil, principalmente no desenvolvimento dos empreendimentos coletivos oriundos dos subprojetos produtivas.

4. DISCUSSÃO

4.1. PROBLEMATIZANDO O DESENHO INSTITUCIONAL DO PROJETO

A questão inicial a ser exposta é uma breve discussão sobre as características do principal espaço de participação envolvida no Projeto, onde são definidos os subprojetos que serão financiados: os CMDRS. Os conselhos setoriais como formatos organizacionais para a gestão de políticas públicas são referidos ao tema da estruturação recente do Estado, no caso brasileiro, para implementar tais políticas e seus projetos, principalmente na área social. O ambiente institucional dos conselhos cria a possibilidade de representação paritária de interesses – basicamente entre o Estado e a sociedade civil –, contribuindo para ampliar a relação entre aqueles que formulam e os que são envolvidos, localmente, e geralmente como «beneficiários», por uma política pública. Nesta perspectiva os conselhos são associados à ideia de que a participação pode favorecer a eficácia das políticas públicas, afirmando uma versão otimista da gestão pública descentralizada.

Esse caráter otimista parece ser assumido pelo PCPR, que inclui as implicações positivas da participação ampliada em seus objetivos e como parte do discurso encontrado nos documentos de referência do Projeto. Os conselhos se tornaram institucionalidades obrigatórias para acessar os benefícios do PCPR, induzindo a formalização de vários destes com o objetivo inicial exclusivo de implementação do Projeto. Mas em termos teóricos, o desenho dos conselhos, enquanto instituições consultivas e deliberativas, que garantem maior número de representantes dos agricultores, favoreceria a inclusão de públicos excluídos de outras esferas de decisão (os pequenos agricultores familiares). A institucionalização dessa esfera pública, mesmo com o cunho normativo de uma política, poderia ampliar as possibilidades de participação de atores da sociedade civil organizada. A palavra «organizada», adjetivando sociedade civil merece destaque, pois as representações nos CMDRS pressupõem outras organizações formais de base, como as associações comunitárias, que só assim podem pleitear sua representação nos conselhos.

Tendo por base a categorização de tipos de esfera pública feitas por Fung (2004), percebe-se que o Projeto se baseia numa proposta de «governança democrática participativa», pois procura incorporar as vozes dos cidadãos diretamente na determinação das agendas políticas. Os investimentos em ações de desenvolvimento rural, ou mais especificamente de combate a pobreza rural, são determinados pelos próprios cidadãos que se encontram na situação de pobreza. A ordem orçamentária é definida pelo Governo, mas a alocação destes recursos é a sociedade civil que prioriza e executa.

Não obstante a importância que representaram estes conselhos para os processos de implementação de políticas públicas, é preciso apontar suas fragilidades e limitações, uma vez que a idealização da esfera pública e da participação pode camuflar consequências perversas, como a cooptação, mencionada anteriormente. Estudos como os de Abramovay (2001), Favareto & Demarco (2004) e Silva & Marques (2004) apontam críticas fundamentadas empiricamente sobre experiências de espaços institucionais de participação social no meio rural. Tendo como objeto de estudo CMDRS (principalmente do sul do Brasil), os autores

identificaram, dentre outros, o caráter pouco propositivo e apenas legal dessas instâncias, como também sua incapacidade de agrupar e possibilitar a expressão da diversidade de atores sociais que se mobilizam e se organizam para representar interesses nos territórios rurais. Além disso, Freitas & Freitas (2011) apontaram, no caso particular do PCPR em MG, como o surgimento e funcionamento destes conselhos podem estar vinculados estritamente a interesses de financiamento público, sem conseguir mobilizar os atores locais para ação coletiva. Os autores ainda indicam que as decisões imediatistas tomadas no âmbito deste Projeto podem resultar em empreendimentos descontextualizados e, assim, insustentáveis no longo prazo.

O argumento de Abramovay (2001) para tal situação é de que a forma de criação destes conselhos, seus modos de funcionamento e o alcance de suas ações não estimulam o preenchimento das funções básicas para as quais foram organizados. Segundo o autor, a razão disso estaria relacionada a duas causas básicas: a primeira é que a razão de ser dos conselhos seria a discussão sobre a alocação de recursos em projetos, colocando em segundo plano o caráter propositivo acerca de alternativas de promoção do desenvolvimento rural. A segunda razão é que tanto as representações das organizações da sociedade civil quanto o corpo técnico envolvidos na construção dos conselhos estariam «mal preparados» para enfrentar os desafios complexos do desenvolvimento rural, tornando a ação ineficaz.

É importante ressaltar que a governança democrática com maior participação popular pode ter vantagens importantes em termos de eficiência, equidade, sustentabilidade, já que se estimula alinhamento direto entre ação governamental e demandas concretas da sociedade. Contudo, tais sistemas descentralizados de gestão pública também têm desvantagens, tais como a possibilidade para «tirânias locais», discriminação e incapacidade para lidar com recursos comuns (Boyte, 2005). Não se pode desconsiderar, portanto, que interesses individuais ou de grupos específicos se imponham sobre outros grupos e sobre a opinião pública, criando uma esfera pública tutelada.

Pode-se resgatar aqui a afirmação de Reis (2004), para quem o modelo democrático

deliberativo destaca os ingredientes normativos e crítico da política. O normativo no caso em tela se refere à institucionalização de procedimentos comunicacionais e da tomada de decisão participativa operada no âmbito dos CMDRS e a legitimidade conferida a este processo, que o torna aceitável e replicável enquanto modelo de deliberação. Isso permite ainda ao Estado incorporar em seu discurso institucional o componente democrático na implementação dos projetos de desenvolvimento. O ingrediente crítico, por outro lado, destaca a existência de divergências ao nível dos interesses, permeadas por concepções ideológicas distintas, tanto em relação aos atores da sociedade civil, que passam a disputar os recursos para seus projetos particulares, quando dos entes governamentais que atuam na mediação destes subprojetos, a nível municipal, os quais também possuem seus interesses próprios. Este ingrediente crítico é geralmente velado nos processos de implementação de políticas e projetos de desenvolvimento, mas o condiciona e é determinante das estruturas de governança. É por isso que a ele será dado foco especial a partir de agora.

Os espaços institucionais de deliberação, neste caso os CMDRS, podem ser considerados arenas políticas, marcadas por jogos estratégicos de interesses que, além da comunicação e do diálogo (principais mediadores do processo político), são marcados por assimetrias de poder e conflitos que influenciam na configuração destas arenas. Cada conselho possui sua particularidade, que pode variar de espaços institucionais tutelados a espaços de concertação entre atores para deliberarem sobre recursos públicos.

Como uma consideração central com base nos problemas levantados e nos diversos arranjos democráticos analisados pela literatura de referência, destaca-se que para se alcançar melhores condições à deliberação democrática é preciso dar representação apropriada aos interesses e identidades afetadas pela decisão, ou seja, democratizar a deliberação. Assim, mesmo que na estrutura do PCPR a deliberação sobre a alocação dos recursos e os tipos de subprojetos deva acontecer em instituições colegiadas específicas, as condições da deliberação, a forma como se delibera e quem de fato participa, são elementos centrais na definição do

desenho institucional, o qual determina o caráter democrático ou tutelado da esfera pública.

4.2. A CAPACIDADE DE AGÊNCIA DOS ATORES LOCAIS

Esta discussão remete a outra perspectiva de análise. Sob um ponto de vista institucionalista, podemos verificar questões, além das já mencionadas, que são fundamentais para se compreender o desenho institucional de políticas e projetos. De acordo com Berger & Luckmann (1996), as instituições podem ser concebidas como tipificações de atores e de ações que se tornam hábitos, acessíveis a todos os membros de um grupo social e que determinam padrões de comportamento, produzindo estabilidade. Instituições são, assim, estruturas sociais que além de incentivar a ação, também a constroem por meio de regras e normas que reduzem as incertezas nas interações. Para aqueles autores, a institucionalização consiste na habitualização e na tipificação, processos que possibilitam a formação das instituições e que são inerentes à realidade objetiva da vida cotidiana. Para Scott (2005), a institucionalização é o processo social pelo qual os indivíduos passam a aceitar uma definição compartilhada da realidade social.

Destaca-se, então, o caráter de estabilidade das instituições e seu papel no condicionamento dos comportamentos humanos, constroendo, mas também habilitando os atores. Entretanto, é possível perceber certo destaque para a capacidade de agência, de maneira em que as instituições também podem ser reorientadas pela prática social (Giddens, 1984). Os interesses e ações coletivas, portanto, também condicionam as regras e desenhos institucionais de projetos, programas e políticas públicas, dando um caráter particular segundo o grupo social que lhe implementa.

É preciso considerar, então, que os mecanismos deliberativos enunciados pelo Governo do Estado e o Banco Mundial como os diferenciais do PCPR, enquanto pressuposto, podem ser resignificados durante sua implementação, e sua institucionalidade, apesar de imposta pelo Estado, está atrelada à agência humana, às disputas de interesse decorrentes do processo político. Isso acontece principalmente porque o desenho institucional do Projeto prevê o monitoramento apenas da alocação dos recursos, se os investi-

mentos de fato foram realizados de acordo com o objeto aprovado. Assim, pressupõe-se novamente que, por se tratar de um desenho institucional que prioriza a participação dos beneficiários, com base numa concepção de democracia deliberativa, a colaboração entre os atores se daria de tal modo que o princípio da igualdade seria respeitado. A articulação e a coesão entre os diversos atores no arranjo de governança do Projeto estão como dadas. Assim, as assimetrias de poder, os jogos de interesse e as desigualdades sociopolíticas parecem não serem considerados ou terem um reduzido grau de influência sobre as dinâmicas políticas. A regulação, formal ou informal, dos espaços de deliberação pública fica a cargo dos atores locais, os quais pouco ou nada tiveram de formação para conduzir tais dinâmicas participativas. Portanto, coalizões internas de atores de maior nível de renda ou prestígio político, por exemplo, podem alterar as características institucionais do Projeto, tutelando os espaços de deliberação e canalizando seus interesses pessoais como foco da tomada de decisão e de ordenamento social.

Este argumento remete à abordagem de Fung (2004), acerca das escolhas sobre o desenho institucional, pois apresenta seus condicionantes e implicações. O autor expõe os principais elementos que conformam o desenho institucional de diferentes tipos de esferas públicas, mencionando, como exemplo, quem participa, os temas a serem debatidos, a frequência da deliberação, o porquê se delibera, as formas de monitoramento e *accountability*. Porém, o autor não discute quem determina o desenho institucional e o conjunto de elementos que lhe caracterizam. Mas pode-se perceber nos exemplos relatados por Fung, que em todos eles a escolha do desenho institucional ficou a cargo do Estado, cabendo aos cidadãos se envolverem e se alinharem às regras impostas. O que se destaca aqui, com base nesse autor e no Projeto em análise, é que mesmo que o Estado determine o formato institucional de implementação de seus projetos, os atores locais (incluindo gestores públicos municipais) podem se apropriar de maneira específica e reorientar os rumos das ações, especialmente quando o papel do Estado se apresenta pontual e limitado ao fornecimento de recursos financeiros.

Outra questão relevante, envolvendo também deliberação pública, é a priorização das demandas sobre as quais serão elaborados os

subprojetos a serem apresentados ao CMDRS, o que acontece no âmbito das associações comunitárias. Como Freitas & Freitas (2010) indicaram, os efeitos de um processo imediatista de tomada de decisão⁵ e da ausência do Estado no auxílio direto ou na capacitação dos agricultores para elaborarem os subprojetos pode gerar empreendimentos desenhados dos problemas mais radicais que reproduzem as condições de pobreza, apenas para garantir o acesso aos recursos financeiros. E mesmo após os investimentos realizados, a falta de assistência técnica para a gestão dos empreendimentos coletivos (o que deveria ser um serviço público associado ao Projeto) é evidente e pode conseqüentemente levar a desmobilização da comunidade diante do insucesso e das disputas incitadas pela iniciativa supostamente comunitária.

Por outro lado, é possível apontar também que este desenho institucional do PCPR, ao estimular esses espaços de interação entre os agricultores e destes com o Estado em processos de deliberação, pode estimular o protagonismo dos atores e reforçar a importância da participação política na estrutura de governança do projeto. Como salientado por Bobbio (1986), a participação se associa à democracia como meio para alcançar sua vitalidade. Para ele, a participação é um processo contínuo de aprendizado e amadurecimento político dos cidadãos, os quais, experimentando do cotidiano os espaços participativos, cada vez mais conseguem se expressar politicamente, defendendo interesses e desenvolvendo capacidade discursiva mais apurada, falando em termos de aprimoramento das habilidades democráticas.

Segundo Pateman (1992), pode-se falar em uma dimensão pedagógica da participação, em que os cidadãos podem aumentar sua capacidade de intervenção na esfera pública. O estímulo à participação pode gerar, conseqüentemente, empoderamento e ativismo político, repercutin-

do em melhores decisões. Contudo, não se trata de um processo linear de aprendizagem ou uma condição progressiva. Nesse processo os conflitos também são explicitados e podem gerar disputa ou representarem momentos de aprendizado. E isso não é um processo de curto prazo. Mas de fato não se pode desprezar que o desenho institucional do PCPR possa estar estimulando o aprendizado de representantes da sociedade civil por meio da participação nas arenas deliberativas. As implicações decorrentes disso serão notadas no longo tempo, podendo gerar, para os mais otimistas, uma mudança na cultura política e a reversão do quadro das relações de poder.

Entretanto, de acordo com Lüchmann (2009), uma mudança de tal envergadura só é possível se acontece uma efetiva reformulação nos mecanismos de decisão e a qualificação das condições de participação na esfera pública. Como colocado na introdução deste trabalho, a participação por si própria não garante a organização e o protagonismo dos grupos vivendo próximo a linha da pobreza. Ela se torna um mecanismo para induzir o engajamento cívico, mas precisa estar associada, como proposto por Sen (2000), com a ampliação das liberdades e capacidades dos atores de intervirem em sua própria realidade.

No bojo destas questões a noção de governança se torna uma categoria analítica central para o entendimento das relações entre os atores na implementação do PCPR. O desenho institucional analisado reforça a perspectiva relacional e dinâmica sobre a qual se deve analisar e rever a governança, enfatizando mesmo que o arranjo necessário para a efetividade do Projeto precisa ser baseado na colaboração. Desde a definição de demandas e elaboração de projetos à gestão dos empreendimentos financiados com os recursos públicos, uma série de atores precisam estar envolvidos, citando o Banco Mundial, Governo de Minas, IDENE, Associações Comunitárias, CMDRS, EMATER, Prefeituras, dentre várias outras que direta ou indiretamente influenciam a implementação do Projeto. Identificar a forma como estes atores interagem é essencial para se compreender suas implicações. Mas é notável que se trata de um arranjo dinâmico, sendo suscetível à mudanças nas relações de poder, à legitimidade dos atores e às articulações políticas cunhadas no seio da esfera pública.

5 Os autores apontam que a tomada de decisão acerca das demandas prioritárias possui um caráter imediatista, pois os prazos para apresentação e aprovação dos projetos eram curtos, obrigando uma tomada de decisão imediata, sem discussões mais profundas sobre as demandas e a capacidade da comunidade em executar os projetos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se retomar aqui um questionamento inspirado na discussão de Reis (2004): Como conciliar de forma adequada o interesse público com a autonomia de agentes múltiplos na busca de seus objetivos? As instituições de democracia deliberativa envolvem diferentes atores com interesses e posicionamentos diversos, os quais se embatem no processo de comunicação que precisa ser empreendido nas tomadas de decisão pública. Trata-se mesmo da manifestação de conflitos e divergências em busca de consensos.

Procura-se destacar, como feito por Reis (2004), a relevância dos aspectos estratégicos (considerados de caráter instrumental) do comportamento humano na esfera pública, mas sem camuflar a importância da comunicação e do debate como referência última do ideal democrático, com a ênfase deste na autonomia dos atores. Com esse argumento, destaca-se mais uma vez a tensão entre o ideal deliberativo (por vezes associado à dimensão comunicacional em Habermas) e o componente estratégico e conflitual inerente à política.

Esse debate aponta para uma das razões pelas quais a democracia nem sempre leva a resultados políticos justos: a desigualdade de ativismo político tem efeitos distributivos (Vita, 2004), uma vez que uma maior capacidade discursiva e embasamento técnico, conjugado com articulações bem delineadas, possibilitam a aprovação de pautas específicas de atores específicos. Neste sentido, os espaços públicos de deliberação do PCPR, em que a participação é tomada como pressuposto da igualdade e da eficiência da alocação dos recursos pode ser apropriado segundo lógicas específicas, operadas por grupos restritos de atores que perpetuam relação de submissão. Entretanto, este é um risco inerente a tais iniciativas, o que as diferencia são os mecanismos de regulação das interações nesses arranjos de governança.

Constata-se que o desenho institucional do PCPR traduz uma noção particular de estratégia de desenvolvimento por meio da democracia deliberativa sobre a referência sócio-espacial das comunidades rurais. Propõe-se como hipótese que o PCPR induz a criação de instituições democráticas de tomada de decisão, mas não consegue induzir uma nova cultura política participativa. Formula-se esta hipótese considerando que uma mudança nas instituições que

historicamente definem a configuração das relações sociais nas comunidades rurais, como o clientelismo, dificilmente será alcançada com uma intervenção pontual do Estado e com processos fracamente regulados de deliberação e alocação de recursos públicos. Cria-se a oportunidade da deliberação, mas a qualidade da participação é questionável e não pode ser um pressuposto no Projeto. Este é um aspecto fundamental, pois o empoderamento dos atores e suas capacidades de intervenção na esfera pública dependem veementemente de uma mudança cultural. A condução dos processos deliberativos e dos investimentos realizados com os recursos do Projeto são elementos que estão associados e dependem dessa cultura política.

Derivado deste apontamento, outras hipóteses podem ser formuladas:

- Apesar da proposta de descentralização progressiva dos processos de decisão e sua vinculação obrigatória a instâncias colegiadas, a participação pressuposta não consegue induzir uma mudança institucional na promoção do desenvolvimento rural nos municípios.

- Os conselhos municipais assumem caráter instrumental na implementação do PCPR, se limitando à priorização dos projetos quando isso ocorre e não conseguindo se estruturar enquanto mecanismo estratégico na governança do processo de desenvolvimento local, tornando-se vulneráveis às práticas de clientelismo e paternalismo.

- Os empreendimentos coletivos produtivos frutos do financiamento do PCPR estão deslocados da realidade produtiva e comercial das famílias rurais de baixa renda e do nível de organização das comunidades, possuindo dificuldades de alcançar sua autossustentabilidade.

- A intervenção do Estado pouco contribuiu para a mobilização do capital social necessário para que as comunidades rurais se apropriem de forma efetiva dos empreendimentos produtivos e participem ativamente dos espaços de decisão.

De maneira geral, argumenta-se que a efetividade do projeto depende de instituições que criem incentivos reais para comportamento responsável por parte dos governos locais e o fomento à criação de capacidades para a participação e a deliberação por parte da sociedade civil, resignificando os espaços públicos deliberativos e construindo uma nova cultura

ra política. No entanto, sabendo que as dinâmicas políticas de cada município são singulares, é preciso relativizar as implicações do projeto segundo as peculiaridades de cada local e às formas de apropriação da esfera pública.

A difusão de uma pedagogia democrática deveria ser pautada em todo o processo político que envolve o PCPR, não apenas entre os agricultores beneficiários, mas abrangendo todos os atores envolvidos, desde gestores públicos estaduais e municipais até os técnicos da extensão rural que assessoram os subprojetos. O desenvolvimento de empreendimentos produtivos coletivos não pode ser concebido a priori como inerente à capacidade dos grupos de agricultores, mas como uma consequência da sinergia estabelecida entre o Estado através do Projeto com a sociedade civil por meio das associações comunitárias. A institucionalização da cooperação como mecanismo de desenvolvimento parece ser um desafio atual para este contexto.

A forma com que o arranjo de governança se estrutura é decisiva neste ponto de discussão. O posicionamento dos atores nas redes de governança, o alinhamento dos interesses e as intenções colaborativas redirecionam o desenho institucional e a concepção da esfera pública. Do ponto de vista empírico, mobilizar a noção de governança para análise do PCPR poderá mostrar como cada conselho se organiza e atua e em que medida isso implica no sucesso ou insucesso dos subprojetos. Além disso, importa também identificar como as redes de colaboração se configuram, buscando entender se certas configurações estão associadas a determinados tipos de resultados dos projetos.

O formato dos arranjos de governança, pelo seu dinamismo, é uma evidência empírica que precisará ser detalhada ao nível de suas particularidades para se compreender de fato como se dá a implementação do projeto. Não apenas mapear os atores diretamente envolvidos na implementação se torna relevante, mas também entender como eles se relacionam ou não e, portanto, configuram a gramática política de um território. Como o propósito deste trabalho foi refletir sobre o desenho institucional do projeto, especialmente em relação à implementação, deixou-se nítido uma série de outras lacunas que precisam ser preenchidas para se decifrar o quebra-cabeça que constitui o PCPR e a realidade rural sobre o qual ele incide.

REFÊRENCIAS

- Abramovay, R. (2001). Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, 15 (43): 121-140.
- Appendini, K. & Nuijten, M. (2002). El papel de las instituciones los contextos locales. *Revista de la CEPAL*, 76, 71-88.
- Avritzer, L. (Org.) (2004). *A participação social em São Paulo*. São Paulo: Editora da UNESP.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1996). *A construção social da realidade*. 13ª edição. (tradução de Floriano de Souza Fernandes). Petrópolis/RJ: Vozes.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T. & O'Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 65 (5), 528-539.
- Bobbio, N. (1986). *Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. (tradução de Marco Aurélio Nogueira). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Boyte, H. C. (2005). Reframing democracy: Governance, civic agency, and politics. *Public Administration Review*, 65 (5), 536-546.
- Favareto, A. & Demarco, D. (2004). Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma análise dos CMDR em cinco estados brasileiros. Em Schneider, S. et al. (Orgs.), *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS.
- Favareto, A. (2007). *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Editora IGLU.
- Favareto, A. (2010). Abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou «inovação por adição». *Estudos Avançados*, 24 (68), 299-319.
- Favareto, A. & Demarco, D. (2009). Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma análise dos CMDR em cinco estados brasileiros. Em Schneider, S. et al. (Orgs.), *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS.

- Freitas, A. F. & Freitas, A. F. (2010). Empreendimentos induzidos por políticas públicas: reflexões a partir do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) em Minas Gerais. *Revista Interações*, 12(2), 255-65.
- Freitas, A. F., Freitas, A. F. & Dias, M. M. (2012). Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1575-1597.
- Fung, A. (2004). Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. Em Coelho, V. S. P. & Nobre, M. (Orgs), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- Giddens, A. (1984). *A constituição da sociedade*. São Paulo: Editora Martins Fontes.
- Habermas, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, 36, 39-53.
- Habermas, J. (2003). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Lüchmann, L. H. H. (2002). *Possibilidade e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. (Tese de doutorado inédita). Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- Lüchmann, L. H. H. (2009). O desenho institucional dos conselhos gestores. Em Lyra, R. P. (Org.), *Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática*. João Pessoa: Ed. UFPB.
- Müller, A. L. (2007). *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do programa de aquisição de alimentos*. (Tese inédita de Mestrado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre,.
- Navarro, Z. (2001). Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados*, 15, 83-100.
- Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra.
- Projeto de Combate a Pobreza Rural, PCPR (2010). *Manual de operações do projeto*. Belo Horizonte: SEDVAN.
- Reis, F. W. (2004). Deliberação, interesses e Sociedade Civil. Em Coelho, V. S. P.; Nobre, M. (Orgs), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- Rondinelli, D. A. (1993). *Development Project as policy experiment: An adaptative approach to development projects administration*. 2nd edition. London & New York: Routledge.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. London: Sage Publication.
- Sen, A. C. (2000). *O desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Silva, M. K. & Marques, P. E. M. (2004). Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. Em Silva, M. K., Schneider, S. & Marques, P. E. M. (Orgs.), *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS.
- Souza, C. (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*, 18(2), 27-41.
- Tenório, F. G. (2007). Desenvolvimento Local. Em Tenório, F. (Ed.), *Cidadania e desenvolvimento* (pp. 71-102). Rio de Janeiro/Ijuí: FVG/Ed. Unijuí,
- Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527-540.
- Vita, A. (2004). Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? Em Coelho, V. S. P.; & Nobre, M. (Orgs). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.