

A Busca por um Desenvolvimento Participativo: O Caso do Projeto de Combate à Pobreza Rural de Minas Gerais (PCPR-MG)

Fernando Antônio França Sette Pinheiro Júnior

Resumo

A proposta deste trabalho é analisar o desenvolvimento regional com a concepção da participação social nesse processo de desenvolvimento. Para que essa análise possa ser feita, há de se discutir a história recente do desenvolvimento econômico, ressaltando a mudança do papel do Estado nessa história e como a teoria do capital social passou a ter força nessa discussão. Feita essa análise, apresenta-se como a concepção dessa teoria está relacionada com a participação social e como esta está diretamente relacionada com o desenvolvimento regional. Com o arcabouço teórico formulado, serão expostos alguns casos de desenvolvimento regional no mundo, em especial, no Brasil. A fim de demonstrar que essa concepção é viável na formulação de políticas públicas, será feita a análise do Projeto de Combate à Pobreza Rural de Minas Gerais, que apresenta essas características. Para isso, analisa-se como ocorreu o desenvolvimento regional no estado, em especial nas regiões norte e nordeste, local onde o projeto é implementado. Depois, faz-se uma breve discussão do contexto em que o projeto está inserido. Por fim, é apresentado o projeto e feita a análise do mesmo sobre os critérios de regionalização e participação. Assim, busca-se estudar a possibilidade de adequar essa concepção de desenvolvimento regional às políticas públicas do Governo de Minas Gerais.

Palavras-chave

Desenvolvimento Regional. Participação Social. Políticas Públicas.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze regional development within the concept of social participation in the development process. For such analysis to be done, we will discuss the recent history of economic development, highlighting the changing role of the State and how the theory of social capital has strengthened itself in this discussion. Based on these analyzes, it is presented how the design of this theory is related to social participation

and how this is directly related to regional development. Within that theoretical framework, we will show some cases of regional development in the world, especially in Brazil. In order to demonstrate that the design is feasible in the formulation of public policies, we will carry out the analysis of the *Projeto de Combate à Pobreza Rural de Minas Gerais* (Project to Combat Rural Poverty in Minas Gerais), which displays these characteristics. We analyze how regional development took place in the state, especially in the north and northeast, where the project is implemented, and we present a brief discussion of the context in which the project is located. Finally, we present the design and the analysis made on the criteria of regionalization and participation. Our aim is to study whether it is possible to adapt the design of regional development to the public policies of the Government of Minas Gerais.

Keywords Regional Development. Social Participation. Public Policy.

INTRODUÇÃO

Este trabalho baseia-se na dificuldade de se pensar na imposição de diretrizes unificadas e centralizadas em uma realidade cada vez mais dinâmica e complexa. Cada localidade/território tem suas necessidades e potencialidades e, por isso, cada um desses fatores deve ser tratado particularmente. Da mesma forma, cada localidade/território pode estar vivenciando processos distintos de transição demográfica, que, certamente, devem refletir em diferentes consequências das políticas públicas. Ao mesmo tempo em que, bilateralmente, essas repercutem sobre as variáveis envolvidas nos processos demográficas.

Assim, o estudo do desenvolvimento regional com a participação da rede de atores busca entender como as políticas públicas, formuladas e implementadas em nível local, permitem maior possibilidade de se adequarem às necessidades e especificidades da população e do território. Permite-se, portanto, um maior controle e uma maior avaliação por parte da sociedade, possibilitando um protagonismo da população em seu próprio desenvolvimento (SCHOMMER *apud* TENÓRIO, 2007, p. 109).

Dessa forma, a proposta do trabalho consiste em analisar a importância da participação de atores (Estado e sociedade civil) para o alcance do desenvolvimento regional e, conseqüentemente, do desenvolvimento equitativo do Estado. É necessário ressaltar que o desenvolvimento regional não é uma mera redução do tema geral do desenvolvimento, na maioria das vezes, como coloca De Franco (2006), o desenvolvimento local é visto como uma particularização do desenvolvimento. Tenório (2007) afirma que, na realidade, esse tema tem um caráter político, envolvendo diversos atores e instituições. Ou seja, apesar de não possuírem, necessariamente, o mesmo ponto de vista em relação aos distintos temas, buscam trabalhar de forma articulada, visando a um consenso em relação ao alcance do

desenvolvimento daquela sociedade.

Segundo Netto e Ikeda (2009, p. 43), “muitas decisões são de natureza política, mas têm consequências econômicas” e, portanto, para o desenvolvimento. Como vivemos em uma sociedade democrática representativa, em que os governos são escolhidos pelo sufrágio universal, deve-se levar em consideração a vontade da população para a concepção de políticas públicas de maneira a promover essa democracia. Porém, muitas vezes, essa vontade da população não é levada em consideração durante a elaboração e a implementação de políticas públicas que propiciam o desenvolvimento local.

Assim, as perspectivas atuais dos processos de desenvolvimento levam em conta, além dos aspectos diretamente relacionados à riqueza material e ao crescimento, a capacidade de auto-organização local, a composição e a força do capital social, a participação cívica e a sensação de ser parte desse processo pela comunidade. Nesse sentido, o desenvolvimento não é o mero crescimento econômico, mas supõe também a presença da dinâmica cultural e política, capaz de transformar positivamente a vida social. Baseia-se, então, na formulação de políticas, programas e projetos concebidos e implantados a partir da atuação das sociedades locais; sendo de responsabilidade das agências, instituições e órgãos dos governos federal, estadual e municipal – que podem ser parceiros – coordenar esse processo.

Portanto, para que as políticas de desenvolvimento local sejam eficientes é necessário que se tenha, além da participação da sociedade nas decisões (democracia), a articulação dos atores sociais. Isto é, deve-se sempre buscar viabilizar processos de capacitação e de aprendizado coletivo, que são fatores de grande importância para o desenvolvimento, envolvendo diversos fatores socioeconômicos (BANDEIRA, 1999).

Dessa maneira, confirma-se que a interação entre a sociedade civil e a administração pública é indispensável, uma vez que as políticas públicas são indutoras de desenvolvimento. Além disso, nota-se que elas só se tornam eficazes a partir do momento em que há a participação efetiva da comunidade na formulação, implementação e avaliação das ações governamentais, de maneira a tornar o ambiente favorável para a interação entre os vários atores sociais, públicos e/ou privados.

Considerando-se que o desenvolvimento local se coloca como um grande desafio para toda a sociedade, o trabalho aqui proposto busca analisar o desenho do Projeto de Combate à Pobreza Rural de Minas Gerais (PCPR-MG) nas comunidades atendidas, demonstrando que é possível se pensar em uma política pública que vise o desenvolvimento regionalizado e participativo.

REFERENCIAL TEÓRICO

O desenvolvimento econômico é debatido por inúmeras áreas das ciências sociais. Ademais, o estudo e o entendimento desse desenvolvimento são um instrumento de grande importância para conduzir e delinear os processos de crescimento e desenvolvimento econômico de diversos territórios. Assim, o estudo sobre o desenvolvimento permite nortear medidas e

políticas adequadas às características e particularidades de cada economia.

De maneira geral, aqueles que associam o desenvolvimento ao crescimento têm como padrão e medida as taxas de crescimento econômico. Para esse grupo, um país é subdesenvolvido quando possui menor renda e grau de avanço econômico que os países desenvolvidos. Porém, a experiência demonstra que nem sempre altas taxas de crescimento econômico beneficiam a economia e a população como um todo, mitigando o potencial de desenvolvimento econômico inerente ao crescimento. Nesse sentido, a segunda corrente encara o “crescimento econômico como uma simples variação quantitativa do produto, enquanto o desenvolvimento envolve mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, das instituições e das estruturas produtivas” (SOUZA, 1999, p. 21-22) e se caracteriza como um fenômeno de longo prazo. Assim, pode-se concluir que o crescimento não pode ser visto como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para se alcançar o desenvolvimento.

Para Souza (1999), a evolução propiciada pelo processo de crescimento econômico da sociedade moderna é inegável e, mesmo que em diferentes níveis, é facilmente observada em praticamente todos os indicadores de bem-estar econômico e/ou em indicadores de desenvolvimento. Apesar desse caráter universal, as transformações socioeconômicas não beneficiaram igualmente todos os países, o que ocasionou padrões de crescimento desiguais. Assim, Meier (2002) define desenvolvimento como crescimento associado a mudança. A mudança, por sua vez, examina aspectos como a ênfase no crescimento com qualidade, a redução da pobreza, equidade distributiva, proteção ambiental, dentre outros.

O termo capital social tem sido articulado com várias dimensões da vida social para explicar o porquê de alguns grupos e/ou indivíduos acessarem com maior facilidade certos recursos, tais como informações sobre emprego, acesso à educação, ou participação política. Para Rattner (2003), o surgimento da teoria do capital social propõe uma nova etapa do capitalismo, em que características de uma organização social, como confiança, normas e redes, podem proporcionar uma sociedade mais eficiente, facilitando a ação coordenada. As redes de relacionamentos que produzem e reproduzem o capital social são os pontos de partida para entender uma das razões da não uniformidade da posse de certos bens materiais ou simbólicos, *vis-à-vis* as inúmeras probabilidades de relações interpessoais que um único indivíduo ou uma organização podem estabelecer com outros tantos atores da vida social.

A partir das investigações de Putnam (2000), pode-se concluir que o comportamento e o funcionamento dos governos regionais estão relacionados com o grau de implicação cívica, observável por meio das redes associativas em que participam os cidadãos. Dessa maneira, o estudo do desenvolvimento deve se basear na teoria do capital social, de maneira que o desenho, implementação e avaliação das políticas públicas em nível regional/local possam ser feitos visando atender os interesses e as necessidades da comunidade. Assim, o capital social que tem uma comunidade pode ser medido pelo número de redes construídas, ou seja, pela estrutura do seu tecido social.

Hirschman (1977) insere a ideia de que o desenvolvimento econômico não ocorre ao mesmo tempo, em todos os lugares. A concentração espacial do crescimento econômico dá-se por meio de forças poderosas, em volta dos pontos em que o processo se inicia. Ou seja, as

vantagens de cada território são decisivas para a formação do processo de desenvolvimento.

Complementando essa ideia, Tenório (2007) diz que a dimensão do desenvolvimento local transcende as vantagens ou obstáculos geográficos de localização. Esse desenvolvimento abrange, além do desenvolvimento econômico, a preocupação e o entendimento de como se forma e se articula as redes de atores, que devem ser internalizadas em instituições para se discutir os diferentes pontos de vista de como se pode gerar o desenvolvimento daquele território. É válido ressaltar que, em uma sociedade cada vez mais complexa e descentralizada, na qual as decisões devem ser tomadas de acordo com a especificidade de cada território e na qual, cada vez mais, há a participação do cidadão nos processos decisórios – com o correlato aumento dos níveis do capital humano e do capital social –, é difícil de imaginar diretrizes únicas.

Assim, Tenório (2007) expõe que o modelo de desenvolvimento local não é baseado apenas na mensuração de variáveis econômicas, mas se baseia, também, nas potencialidades, principalmente de fatores sociais, naturais, econômicos e institucionais da região. Destarte, não é apenas uma orientação econômica; o local deve ser visto como um espaço de compartilhamento de ideias, sentimentos e reciprocidade, como uma cultura e uma comunidade. O desenvolvimento local depende da articulação, coordenação e inserção dos atores em uma integração socioeconômica, de maneira a ser visto como o resultado das mudanças estruturais.

Teixeira (2002) coloca que a articulação de atores em rede é um fenômeno cada vez mais comum e que vem se manifestando em diferentes campos gerenciais e meios sociais. A rede possui a finalidade de manter e estabelecer objetivos comuns e promover uma dinâmica gerencial compatível e adequada para a interação entre todos os atores. Segundo o autor, o aumento desse fenômeno ocorre por uma mudança em relação ao papel do Estado perante a sociedade, impondo modelos de gestão que privilegiam a interação das estruturas, descentralização das decisões, e novos modelos de parceria entre as entidades estatais e as organizações da sociedade civil e a própria sociedade.

Porém, para a manutenção dessa estrutura em redes, há grandes desafios, principalmente aqueles que envolvem processos de negociação e geração de consensos, distribuição de recursos e interação, processos coletivos de decisão, estabelecimento de prioridades e acompanhamento. Dessa maneira, esses desafios requerem a formulação de novos métodos para uma melhor abordagem dos processos de decisão, planejamento e avaliação.

Diniz (2009) coloca que as políticas regionais brasileiras tiveram início no século XIX, apesar de não terem essa denominação à época, principalmente devido às secas do Nordeste e a necessidade de proteger o território amazônico da concorrência dos asiáticos. Após a criação das instituições que iriam promover o desenvolvimento dessas duas regiões, houve uma generalização da criação de instituições que fossem focadas para o desenvolvimento de outras regiões do país.

Porém, para Farah (2000), esses desenvolvimentos regionais ainda eram muito ligados ao poder central, uma vez que os recursos eram controlados pelo governo federal. Por conseguinte, as políticas tomavam caráter clientelista: os municípios sabiam das necessidades da população, mas os recursos para atendê-las estavam em âmbito federal. Além disso, havia uma desarticulação das ações, com sobreposições dessas, pois a gestão era segmentada com caráter setorial, de modo que cada política tivesse autonomia própria, provocando falta de coordenação. E, devido ao sistema autoritário, havia uma exclusão da sociedade civil do processo de formulação, implementação, e controle das políticas governamentais¹– um padrão de gestão hierarquizado.

Vaz e Caldas (2008) colocam que, na década de 80, com o processo de redemocratização, as instâncias subnacionais começaram a demonstrar a capacidade de promover o desenvolvimento, apesar da desaceleração econômica e da permanência do regime autoritário. Nessa época, houve um aumento do número de experiências de desenvolvimento regional, o qual passa a ganhar força por meio de instrumentos que visam à intensificação e ao aumento da participação da sociedade civil, o que ocasionou um maior número de fóruns e uma expansão destes.

Com a Constituição Federal de 1988 (CR/88), os municípios passaram a assumir um novo papel e passaram a ter maiores recursos². Apesar desse novo papel, os municípios não desenvolveram um projeto que privilegiasse articuladores e protagonistas do desenvolvimento regional/local; pelo contrário, esses foram suprimidos por demandas de infraestrutura urbana básica, de serviços públicos, e de políticas sociais que consumiam a maior parte da energia dos governantes municipais e dos recursos disponíveis, caracterizando-se um governo “gestor de crises”. O governo federal tampouco deu importância ao desenvolvimento regional/local, pois o que estava nas pautas das discussões na época, neste ente, era como debelar a inflação e os crescentes déficits fiscais (VAZ; CALDAS, 2006).

Porém, Vaz e Caldas (2006) colocam que, a partir da segunda metade da década de 90, volta a ser discutida a questão do desenvolvimento regional, mesmo que ainda de maneira descontextualizada do território e das propostas de democratização discutidas no período de redemocratização. Essa ideia surgia como resposta à crise econômica que o Brasil vivia, com altos índices de desemprego e com a falta de dinamismo econômico, que afetavam mais intensamente a dinâmica local, motivando que essas políticas fossem de caráter local.

Porém, há grandes desafios para que essa participação possa se manter, principalmente com relação aos processos de negociação e geração de consensos, à distribuição de recursos e interação, aos processos coletivos de decisão, ao estabelecimento de prioridades e ao acompanhamento (TEXEIRA, 2002). Isso ocorre devido ao fato de que, dentro do sistema econômico, as decisões significativas são fortemente relacionadas por ingredientes políticos, ou seja, pelo uso de poder. Assim, a análise econômica do desenvolvimento deve ser feita levando em consideração a relação entre forças de classes e grupos sociais que se manifestam (FURTADO, 2008).

Portanto, para que se possa promover o desenvolvimento regional, é necessário que se descentralize as responsabilidades e as decisões acerca do planejamento e implementação

de políticas públicas; pretendendo-se, dessa maneira, diminuir as limitações em relação à governança e promover uma maior interação entre os atores. Fazendo, assim, com que os que vivem nessas localidades estejam mais próximos da formulação das políticas e possam ter maior participação para decidirem em relação àquilo que consideram o melhor para o desenvolvimento da sua região, considerando as características locais.

Visando gerar esse desenvolvimento regional e diminuir as desigualdades regionais dentro do Estado, o Governo de Minas Gerais criou a Secretaria de Estado para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas (SEDEVAN/MG), que trabalha em conjunto com o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE). Um dos projetos dessa secretaria para promover esse desenvolvimento nas regiões menos desenvolvidas do estado é o PCPR-MG, que se propõe como fonte de análise.

O PROJETO DE COMBATE À POBREZA RURAL DE MINAS GERAIS (PCPR-MG)

O Projeto de Combate à Pobreza Rural de Minas Gerais foi instituído pelo Decreto n. 44.907 de 22 de setembro de 2005 e é coordenado pelo sistema SEDVAN/IDENE com recursos do Banco Mundial. Esse projeto visa fortalecer a gestão de projetos comunitários oriundos da necessidade de profissionalização de agricultores familiares do semiárido mineiro, por meio do apoio de financiamentos em investimentos comunitários, não reembolsáveis. Os municípios atendidos pelo projeto são as comunidades rurais mais pobres, localizadas na área de atuação do Sistema IDENE/SEDEVAN e que têm interesse no mesmo (MINAS GERAIS, 2010).

O público alvo desse projeto são agricultores familiares organizados em associações comunitárias legalmente constituídas e que residem no meio rural ou em sedes municipais com até 7.500 habitantes. O projeto tem como objetivo contribuir para a redução da pobreza rural, por meio da geração de trabalho e renda e da melhoria da qualidade de vida e do bem-estar social das famílias beneficiadas (MINAS GERAIS, 2010).

O PCPR/MG é executado por meio dos Subprojetos Comunitários, que se caracterizam como a principal ação finalística do projeto. Na primeira etapa do projeto, a associação que solicita os recursos deve arcar com 10% do projeto, geralmente por meio da mão de obra, sendo os demais 90% divididos entre recursos do Banco Mundial (75%) e recursos do Governo do Estado (15%). Os recursos públicos são repassados diretamente às Associações Comunitárias, por intermédio de convênios firmados com o IDENE. Na segunda etapa, os recursos de subprojeto são todos do governo estadual, tendo em vista a dificuldade de comprovação por parte da comunidade de sua contrapartida. A escolha dos subprojetos é feita a partir da demanda das próprias comunidades, sendo a sua priorização realizada junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) ou em uma Unidade Técnica do IDENE (UT). Visa-se sempre a implantação e manutenção dos subprojetos de natureza produtiva (ex.: fabriqueta de farinha, trator agrícola, piscicultura e apicultura), social (ex.: melhoria habitacional, centro social e creche comunitária), e de

infraestrutura básica (ex.: sistemas de abastecimento de água, pequenas pontes e galpão para armazenamento) (MINAS GERAIS, 2010).

A definição do montante de recursos destinados a cada município é dependente do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e do tamanho da população rural, além da prerrogativa de pertencer à área de atuação do sistema SEDVAN/IDENE. O critério tem a seguinte polaridade: quanto menor o IDH-M e maior o número de habitantes na área rural, maior será o volume de recursos destinados a esse município (MINAS GERAIS, 2010).

De acordo com o volume de recursos disponíveis para cada município, as Associações Comunitárias devem se mobilizar de maneira a identificar as demandas da população, selecionando a carteira de subprojetos que o recurso recebido pode abranger. A discussão sobre quais subprojetos serão beneficiados é feita no CMDRS, local onde ocorre a participação política e onde se definem quais associações comunitárias do município serão contempladas com o financiamento do PCPR-MG. Esse conselho tem a composição de 2/3 de representação dos agricultores familiares e possui o apoio técnico da Empresa Mineira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). Por meio de um termo de cooperação técnica firmado com o sistema SEDVAN/IDENE, a EMATER responsabiliza-se pela elaboração do projeto comunitário das associações, podendo ser executados diretamente pela população ou por meio de contrato com empresas e fornecedoras de bens e serviços, ou por uma ação mista (MINAS GERAIS, 2010).

ANÁLISE DO PROJETO DE COMBATE À POBREZA RURAL SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO PARTICIPATIVO

Inicialmente, deve-se ter em mente que, assim como o desenvolvimento, a pobreza não pode ser definida de forma única e universal. De acordo com Henriques (2000), a pobreza refere-se a situações de carência nas quais os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente às referências socialmente estabelecidas – como emprego, moradia, alimentação, renda, saneamento básico, entre outros – em cada contexto histórico. Na área rural, a população brasileira é ainda mais privada e restrita em relação às necessidades consideradas básicas.

Para combater a pobreza é fundamental que os recursos cheguem realmente à população mais pobre. A focalização dos gastos sociais, visando atingir a população mais carente, deve assumir um papel central na economia. “Desigualdades e pobreza, apesar de serem confundidas em diversos momentos na discussão cotidiana, são dimensões radicalmente distintas de nossa realidade e solicitam, portanto, soluções diferenciadas. Soluções múltiplas e complexas” (HENRIQUES, 2000, p. 3-4). Assim, percebe-se uma crescente importância do Estado e das políticas por ele adotadas em direção à redução da pobreza e das desigualdades, tornando-o um importante ator no processo de desenvolvimento.

Dessa maneira, colocar os recursos diretamente nas mãos dos cidadãos mais carentes proporciona condições para que estes sejam transformados em inversões capazes de iniciar

atividades econômicas e para inserir essas famílias pobres em um círculo econômico virtuoso. Assim, não é viável estimular o crescimento econômico através de um modelo de concentração de recursos, ou seja, a partir do estímulo à instalação de grandes empresas ou de concentração de terra e formação de uma massa assalariada. Isso porque, devido às condições desfavoráveis de regiões carentes, as possibilidades de melhoria da qualidade de vida teriam um alcance limitado quando comparadas aos resultados que poderiam ser obtidos por meio do apoio às pequenas iniciativas.

Resumidamente, é necessário que os recursos alcancem aqueles que realmente necessitam e, para isso, é necessário que a política pública seja elaborada de maneira regionalizada e participativa. É fundamental que se tenha uma política pública focalizada e, somente com a participação da sociedade, é possível identificar, com maior precisão, as necessidades da mesma e elaborar políticas públicas mais efetivas, de maneira a sanar essas necessidades. Assim, o objetivo dessa seção é apresentar como o Projeto de Combate à Pobreza Rural de Minas Gerais (PCPR-MG) é um exemplo de política pública que possui ambos os caracteres apresentados – regionalizada e participativa –, visando combater a pobreza rural e as desigualdades regionais.

ANÁLISE DE REGIONALIZAÇÃO

Um programa de caráter regional pode ser definido como eficiente quando ocorre a focalização clara de seu público-alvo previamente selecionado pelos parâmetros estabelecidos pela política pública. Isto é, incluindo o maior número possível de indivíduos como beneficiários e excluindo o maior número possível de indivíduos que estão fora desse grupo. Ainda que bastante defendida, essa focalização das políticas públicas pode apresentar problemas tanto do ponto de vista econômico como do político, principalmente nos programas sociais, como é o caso do PCPR-MG. Miranda e Costa (2007) colocam que, no primeiro caso, a questão refere-se às distorções geradas pelos mecanismos de incentivo que as políticas sociais oferecem, os quais acabam por desmotivar os trabalhadores a buscar meios de se autossustentarem, os denominados problemas de *moral hazard*. E, no segundo, pela falta de suporte político, passível de ocasionar que, por meio do jogo político, parcela significativa da população, que não necessita da política, passe a ser beneficiada. Porém, caso apenas os mais carentes sejam beneficiados, os recursos podem ser insuficientes e o programa passa a ser visto como ineficiente, sendo descartado da agenda política.

Assim, pensando em políticas sociais voltadas para a redução/combate da pobreza, deve-se estabelecer parâmetros que permitam selecionar o público-alvo que necessita da intervenção governamental. No entanto, o público-alvo é de difícil identificação, principalmente na região do Norte e Nordeste de Minas Gerais – região de estudo deste trabalho –, pois é caracterizada como uma região muito pobre, dificultando a limitação do que seja um cidadão pobre. Apesar da dificuldade na identificação, é necessário que se coloquem parâmetros que busquem atender a parte da população que mais necessita dos projetos e/ou programas sociais. Contudo, existe também uma dificuldade de se estabelecer esses parâmetros e, por isso, muitos analistas argumentam que a incapacidade dos governos de eliminar ou reduzir

a pobreza deve-se ao fato da política social se encontrar mal focalizada/regionalizada.

O projeto é executado de maneira regionalizada, na região Norte e Nordeste de Minas Gerais. O processo de seleção dos municípios dessas regiões ocorre por meio de dois parâmetros: o nível de IDH-M e a proporção da população residente em áreas rurais. Essas variáveis assumem o papel de indicadores e são utilizadas como aproximação de renda. Porém, para minimizar os erros da focalização, os subprojetos são aplicados em comunidades dos municípios. Dessa maneira, deve-se analisar como executar as políticas públicas da área de pobreza de maneira regionalizada.

Quando se adota esse tipo de focalização, o gestor deve saber exatamente quais são as regiões e/ou territórios que mais necessitam dessa política. Analisando o caso de políticas regionalizadas da área da pobreza, é necessário que o gestor tenha conhecimento da distribuição espacial, da incidência, da profundidade e da severidade que a pobreza atinge, assim como a abrangência dos locais de ação daquele governo. Para que a política de redução da pobreza em determinada região seja mais eficiente, é necessário que a região tenha uma alta concentração de pessoas pobres.

Quando o Governo adota uma política pública regionalizada, essa serve como um tipo de *proxy means-tested*, considerando-se, então, que todos os indivíduos daquele território são beneficiários da política. É o mesmo que considerar o local de moradia (favelas, loteamentos populares etc.) como *proxy* de renda. Assim, a vantagem do uso da focalização de maneira regionalizada está na fácil administração e na imposição de baixos custos no processo de seleção. Porém, muitos dos indicadores de pobreza são imprecisos e costumam, ainda, gerar incentivos adversos, como a quebra de núcleos familiares ou a migração para áreas beneficiárias. Assim, para o sucesso de uma política pública regionalizada na área da pobreza, devem-se analisar todos os fatores expostos anteriormente.

Pode-se perceber que o Projeto de Combate à Pobreza Rural apresenta um caráter de focalização não apenas na escolha de um público-alvo bem delimitado, mas, também, na minimização de possíveis erros de inclusão de famílias/indivíduos que não necessitam do projeto, ao focalizar sua ação em uma determinada região de um município. Dessa maneira, pode-se perceber que o Projeto tem uma focalização muito intensa. Primeiramente, focalizam-se as ações nos municípios do Norte e Nordeste de Minas Gerais, os quais, como apresentado, estão entre os mais carentes do Estado. Chegando-se, então, a um menor vazamento dos recursos por parte daqueles que não são beneficiários, uma vez que a região concentra um alto índice de pobreza no estado. Uma segunda focalização ocorre dentro dessa região, selecionando os municípios que apresentam baixos valores de IDH-M, parâmetro para mensurar os municípios com menor qualidade de vida – índice utilizado como um *proxy means-tested* para esse projeto. Uma terceira focalização ocorre quando, depois de selecionados os municípios, o projeto irá agir sobre a área rural dos mesmos, a qual, devido ao pouco acesso aos serviços básicos, normalmente é a mais carente, sendo esse outro *proxy means-tested*. Por fim, ocorre uma quarta focalização, na qual se seleciona uma comunidade dentro de cada área rural que irá receber um dos subprojetos do Projeto. Como se pode perceber, esse grande número de focalizações busca minimizar o problema de

possíveis equívocos de inclusão de famílias/indivíduos que não devem pertencer ao projeto e, conseqüentemente, o vazamento de recursos.

Assim, pode-se considerar que o PCPR-MG apresenta um desenho que tem características de uma política pública regionalizada e que busca minimizar os possíveis erros que podem ocorrer devido a essa focalização. O projeto vai ao alcance do seu objetivo, que é o combate à pobreza, utilizando como *proxy* o IDH-M rural, a partir da porcentagem da população rural.

ANÁLISE DE CAPITAL SOCIAL/PARTICIPAÇÃO

O capital social refere-se ao conceito de formação de redes e ao estabelecimento de normas sociais, visando facilitar a ação coletiva, de maneira a proporcionar um benefício para todos os indivíduos da sociedade que estão envolvidos. Assim, o conceito de capital social está diretamente ligado à participação da sociedade em assuntos que afetam diretamente a vida daqueles nela inseridos. No tocante às políticas públicas, para gerar esse capital social, deve-se fazer com que a sociedade participe de maneira ativa e cooperativa desse processo, como já foi elencado neste trabalho. Pensando em políticas públicas na área da pobreza, Miranda e Costa (2007) colocam que se espera que a promoção do capital social nas comunidades atendidas dê sustentação à implementação dos programas e projetos ligados a essa área. Dessa maneira, partindo desse alicerce participativo, ao se analisar o Projeto de Combate à Pobreza Rural de Minas Gerais, nota-se que o desenho do projeto apresenta duas principais características: a) recursos (a fundo perdido) aplicados em pequenos projetos locais; e b) incorporação de associações comunitárias e/ou conselhos municipais na alocação, formulação e participação da comunidade beneficiária no financiamento e manutenção do projeto.

Essa concepção de política pública parte do pressuposto de que as comunidades atendidas pelo projeto são caracterizadas por uma situação de dependência/subordinação, relação reprodutora da pobreza. Dessa maneira, o projeto deve atuar de maneira a fazer com que o interesse da comunidade em obter determinado bem – objeto a ser fomentado – ocasione incentivos para o comportamento cooperativo, rompendo com a situação de dependência anterior. Portanto, nesse caso, o capital social estaria ligado à emancipação e cooperação. Assim, segundo Tandler citado por Miranda e Costa (2007), esse comportamento cooperativo, gerado pelo projeto, ocasionaria os incentivos necessários para o surgimento do capital social e, conseqüentemente, para o desenvolvimento local/regional, tornando-se uma rota de saída da pobreza desses indivíduos.

A cooperação é elemento essencial, mas, para que possa existir, é necessário que se tenha uma relação de confiança entre os atores envolvidos. Pensando na teoria dos jogos em que os indivíduos são racionais, todos os atores sabem que têm a ganhar com a cooperação. No entanto, a ausência de confiança com relação ao comportamento futuro dos demais atores implica em resultados não cooperativos. Porém, a partir do momento em que os indivíduos participam da primeira rodada do jogo e percebem que a cooperação ocasiona um maior bem-estar da população (ou seja, ganhos de utilidade), esses tendem a aumentar

a disposição em cooperar. Assim, o capital social seria um tipo de “recurso moral” para os agentes sociais se mobilizarem, uma vez que esse aumenta com uso e se esgota se não for utilizado (HIRSCHMAN *apud* MIRANDA; COSTA, 2007).

Dessa maneira, o PCPR-MG tem a intenção de contribuir para a criação ou fortalecimento do capital social, de forma que a sociedade se mobilize em busca de seu próprio desenvolvimento, permitindo que seja capaz de mobilizar tanto recursos de dentro da comunidade como recursos de fora dela. E, com a utilização desses recursos, permite-se a criação de oportunidades de geração de renda e do desenvolvimento das potencialidades existentes na comunidade. Assim, o PCPR-MG não é um projeto que busca apenas combater a pobreza em um curto período de tempo, trazendo um alívio para a população mais pobre. O PCPR-MG permite, por meio da mobilização social, que a comunidade passe a discutir seus problemas e potencialidades e que, mediante essa discussão, possa elaborar projetos e apontar direções. Portanto, o PCPR-MG faz com que a comunidade passe a buscar as soluções para a realidade que ela vive, tornando-se menos dependente e subordinada a determinados agentes.

Porém, para que isso possa de fato ocorrer, existem duas questões fundamentais a serem analisadas na elaboração de um subprojeto nas comunidades. Primeiro, deve-se ter um conselho que seja composto por representantes comunitários que convivem no local onde o subprojeto será implementado. Isso porque a ideia central é que quanto mais alicerçados na realidade esses grupos sociais estiverem, mais chances terão de alcançar seus objetivos. Segundo, deve haver a transferência da responsabilidade sobre a implantação dos subprojetos para organizações comunitárias. Pois, ao conviverem no local onde será implementado, saberão como e qual subprojeto deve ser executado de maneira a utilizar os recursos da forma mais eficiente. Assim, essa transferência intenta fazer com que a comunidade passe a ter mais autonomia na decisão do subprojeto a ser implementado (MIRANDA; COSTA, 2007).

Seguindo-se a lógica acima, na execução do PCPR-MG, a comunidade deve construir coletivamente um diagnóstico da situação com indicação de ações para superação dos entraves, por meio de projetos e, de forma integrada, de outras políticas públicas que venham a ser desenvolvidas no local. Uma vez realizado o diagnóstico e organizadas e priorizadas as reivindicações, esses deverão ser submetidos à apreciação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), instância decisória para a execução do PCPR-MG. De maneira a não ocasionar uma imposição de diretrizes, os conselhos devem ter pelo menos 2/3 de seus representantes agricultores familiares e trabalhadores rurais.

Assim, a criação e o adequado funcionamento desse conselho têm como objetivos o estímulo à produção do capital social, a participação local e a transparência e a eficácia das ações. A intenção desse tipo de prática é estimular a organização das comunidades, de maneira a elevar a participação da população interessada nas decisões sobre suas prioridades e na gestão dos recursos; ao mesmo tempo em que se melhora o foco do projeto e se reduzem os problemas de má utilização de recursos públicos. Isso pode ser observado no PCPR-MG, uma vez que apresenta como uma de suas iniciativas a capacidade dos atores locais de

identificar e conhecer a sua realidade de forma participativa, pois é a própria comunidade que vai apontar o subprojeto a ser executado.

Porém, é válido ressaltar que, muitas vezes, a comunidade não terá conhecimento técnico de implementação e gerenciamento do projeto, por isso a importância de um supervisor central desse projeto. Porém, esse supervisor deve apenas ser um apoio, não incumbido de decidir como a comunidade deve agir durante o processo decisório de escolha do subprojeto a ser implantado. Assim, a figura do supervisor deve ocorrer apenas depois da decisão de qual subprojeto será implantado.

No caso do PCPR-MG, a intervenção do sistema SEDVAN/IDENE dá-se no campo das questões técnicas ligadas às exigências ambientais e ao cumprimento das normas de elegibilidade dos Conselhos e das diretrizes do Banco Mundial para o Acordo do PCPR. Posteriormente, o sistema organiza as prestações de contas. Assim, o controle social é efetivado pelos atores sociais que interiorizam os elementos morais pressupostos entre eles. As sanções por eventuais condutas “desviantes” só funcionam pela presença de recursos morais que têm a virtude de aumentar conforme o seu uso. Uma ressalva importante que deve ser feita em relação ao projeto é o fato de se considerar que todas as comunidades atendidas têm um capital social prévio ou potencialidades para desenvolvê-lo. Essa ressalva passa pela circunstância de que o capital social é um ativo intangível, cuja construção é necessariamente um processo de longo prazo, condicionado tanto pela herança histórica e cultural das comunidades quanto pelos desafios e circunstâncias que cada comunidade enfrenta cotidianamente. Assim, pode-se afirmar que essa premissa seja uma limitação do projeto, pois, quando em uma comunidade inexistente qualquer capital social, ou não há motivação para gerá-lo, o projeto acaba por não ser implementado de maneira eficiente, uma vez que essa é uma das condições para o seu sucesso.

Destarte, pode-se dizer que o PCPR-MG tem demonstrado bastante acerto quanto à democratização das instâncias de decisão, contribuindo para diminuir a dependência da intervenção de atores externos (governamentais ou não). Pode-se deduzir, assim, que ele é um instrumento de capacitação e de aprendizado coletivo, ao diminuir o sentimento de impotência dos indivíduos diante de problemas cujas soluções exigem cooperação de muitos. Deve-se considerar também que em um ambiente econômico de desemprego e intensa diferenciação das trajetórias sociais, a perspectiva de intervenção do Estado, por meio da distribuição mecânica de benefícios aos portadores de “direito”, perde eficácia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou discutir o conceito de desenvolvimento para além do ponto de vista econômico. Defendeu-se a ideia de que o desenvolvimento estaria muito mais relacionado ao aumento da qualidade de vida das pessoas, de forma a reduzir suas privações, e à capacidade de inserção da sociedade civil na discussão sobre as melhores políticas públicas para a região à qual pertence.

Assim, no presente trabalho, foi discutido o desenvolvimento econômico recente, buscando-

se demonstrar que o crescimento econômico não implica em desenvolvimento econômico. Confirmou-se que o Estado e o mercado foram incapazes de, isoladamente, promoverem esse desenvolvimento, o que motivou a inserção da sociedade civil. A partir de então, a esfera regional passa a ganhar maior importância, uma vez que, nesse nível, há uma maior capacidade de promover práticas participativas e implementar políticas e ações orientadas sob um interesse coletivo. Dessa forma, as organizações regionais/locais mobilizam e coordenam de maneira mais fácil o processo de desenvolvimento, uma vez que sabem lidar melhor com o conflito de interesses dos diversos grupos que participam da discussão do processo de desenvolvimento.

Buscando analisar como esse tipo de desenvolvimento pode ser adotado, foi feita uma análise do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR-MG), que tem como concepção uma gestão regionalizada, para as comunidades pobres da área rural, e participativa, com o envolvimento da comunidade na escolha do subprojeto a ser implementado. Assim, analisou-se se o desenho do projeto é adequado à concepção de desenvolvimento proposto no trabalho do PCPR-MG, e demonstrou-se que é possível se pensar em políticas públicas que visam ao desenvolvimento participativo, desde que essas estejam próximas à população. Porém, ao se analisar a implementação do projeto, algumas questões ganham relevância, merecendo estudos aprofundados: Houve aumento do capital social após a implementação do subprojeto? A escolha dos subprojetos é realmente feita pela comunidade que o projeto atende? A escolha feita realmente atende às necessidades da população contemplada pelo projeto? A comunidade mantém o subprojeto implementado? O subprojeto provocou mudanças significativas na vida da população?

NOTAS

- 1 O Estado incorporava os interesses da sociedade civil e do mercado, porém era excludente e seletivo, apenas um pequeno grupo da população tinha o direito de participar desse processo.
- 2 Porém, estes não estavam sob a legislação dos municípios, uma vez que a maioria era proveniente de transferências constitucionais, que aumentaram a participação dos municípios no volume total de arrecadação do país.

REFERÊNCIAS

DE FRANCO, Augusto. **O desenvolvimento local e o governo atual**. 2006. Disponível em: <<http://www.eagora.org.br/arquivo/O-desenvolvimento-local-e-o-governo-atual>>. Acesso em: 30 de julho de 2012.

DINIZ, Clelio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. In: **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 227-249, 2009.

FARAH, Marta Ferreira S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais, In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 18, p. 119-144, 2000. Disponível em: <<http://www.eacsp.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Cadernos/Cad18>>.

pdf>. Acesso em: 30 de julho de 2012.

FURTADO, Celso. **Economia do desenvolvimento**: Curso ministrado na PUC-SP em 1975, Rio de Janeiro, RJ: Ed. Contraponto Editora Ltda., 2008.

HIRSCHMAN, Albert. Transmissão inter-regional e internacional do crescimento econômico. In: SCWARTZMAN, Jacques. Economia regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, p. 145-156, 1977.

HENRIQUES, Ricardo. **Pobreza e desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA, 2000.

MINAS GERAIS. O empreendedor público e o Projeto de Combate à Pobreza Rural do Estado de Minas Gerais. In: **Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais**: registro de uma experiência de resultados. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

MIRANDA, Carlos; COSTA, Cristina. **Ações de combate à pobreza rural**: metodologia para avaliação de impactos. Brasília, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2007. Disponível em: <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Publicacoes%20Pas/combate%20%C3%A0%20pobreza%20rural.pdf>. Acesso em: 25 de setembro de 2012

NETTO, Antônio Delfim; IKEDA, Akihiro. Estratégias de Desenvolvimento. In: **Sociedade e Economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento, Capítulo 4, Brasília, IPEA, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro_SociedadeeEconomia.pdf. Acesso em: 30 de julho de 2012.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

RATTNER, Henrique. Prioridade: construir o capital social. **Revista Espaço Acadêmico**, São Paulo, Ano II, n. 21, Sem página, 2003. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/021/21rattner.htm>. Acesso em: 01 de setembro de 2012:

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes de políticas. In: VII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, **Anais...**, Lisboa, 2002.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1999.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Cidadania e Desenvolvimento Local**. 1. ed. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2007.

VAZ, José Carlos; CALDAS, Eduardo de Lima. Desenvolvimento local e políticas territoriais. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, **Anais...**, São Paulo, ANPAD, 2006. Disponível em: <http://josecarlosvaz.pbworks.com/f/EnAPG316.pdf>. Acesso em 27 de julho de 2012.

**Fernando
Antônio
França Sette
Pinheiro Júnior**

Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e mestre em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2014). Doutorando em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EAESP - FGV). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) no Governo do Estado de Minas Gerais. Tem interesse nas áreas de elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas, assim como nos temas relativos ao papel do Estado, e sua relação com a sociedade e o mercado, frente as mudanças sociais, econômicas e demográficas.