

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI - UFSJ
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - UFSJ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

POLÍTICA PÚBLICA PARTICIPATIVA:

**UMA ANÁLISE DO ‘PROJETO DE COMBATE A POBREZA RURAL’
IMPLANTADO NA COMUNIDADE DE BREJÃO,
NORTE DE MINAS GERAIS.**

FREDERICO MACIEL BORGES

**Francisco Sá
2018**

Resumo

O Projeto de Combate à Pobreza Rural foi uma política pública rural instituída pelo governo do Estado de Minas Gerais no ano de 2006, com recursos financeiros do Banco Mundial, na região norte do estado. O PCPR implantou uma metodologia própria para escolha e implantação dos projetos onde foi exigido um *protagonismo novo*, de um público que historicamente sempre esteve a margem das políticas públicas. As principais exigências do Programa eram: a demanda deveria ser feita pela comunidade, e apenas projetos coletivos seriam contemplados. O objetivo deste trabalho é verificar o processo de implantação do PCPR/MG - Unidade de Processamento de Mandioca na comunidade rural de Brejão, município de Claro dos Poções/MG e verificar a atual gestão coletiva do projeto, doze anos após sua implantação. As reflexões serão norteadas por um estudo de caso da primeira comunidade a receber o PCPR em MG, a partir de entrevistas semiestruturadas com membros da comunidade.

Palavras-chaves: pobreza rural, comunidade, eficácia, participação, *empoderamento*.

Lista de abreviaturas e siglas

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)

CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

EMATER/MG - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais

IDENE - Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais

PAPP - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural

PCPR - Projeto de Combate à Pobreza Rural

SEDVAN - Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

1- Introdução

Entre 2005 e 2014, o governo do estado de Minas Gerais através de convênio firmado com o Banco Mundial, promoveu a terceira fase do *Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural* (PAPP) que foi implantado 1985 como um dos seis programas (três produtivos e três sociais) do chamado *Projeto Nordeste* implantado pelo Governo Federal em 1983. A segunda fase do PAPP inicia em 1993 quando o Programa é reformulado, e o apoio às comunidades rurais torna-se o foco central de atuação. Em 2005 o Programa foi novamente reformulado, passando a se chamar *Projeto de Combate a Pobreza Rural* (PCPR/MG) contando mais uma vez com o financiamento do Banco Mundial.

Neste trabalho usaremos a última nomenclatura ‘PCPR/MG’, que foi uma política pública rural operacionalizada pelo governo do Estado que disponibilizou recursos financeiros para a implantação de projetos que foram divididos em três categorias: *produtivos*, *sociais* e de *infraestrutura*. O público alvo do programa foram agricultores familiares organizados em associações comunitárias rurais. Em Minas Gerais, o programa contemplou municípios das regiões Norte, Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Essas regiões compreendem a chamada área mineira da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) que abrange 188 municípios em Minas Gerais.

A partir da segunda fase do Programa (1993), uma nova metodologia referente aos procedimentos para a implantação de projetos rurais foi incorporada ao programa que voltou sua atenção a comunidade que seria atendida. Procurou dar autonomia as comunidades no que se refere a sua liberdade de escolha dos projetos que irão atendê-las. Busca-se a participação e a responsabilidade das decisões, que aqui serão discutidas sob o prisma do *empoderamento* dos sujeitos beneficiados. Um *empoderamento* fundamentado em um modelo de política pública participativa.

Com 200 milhões de habitantes, e ostentando a 9ª colocação no ranking do PIB¹ (produto interno bruto) o Brasil está nas piores colocações quando se analisa áreas específicas como educação, saúde, saneamento, concentração de renda, violência e miséria. Trata-se de um país paradoxal por natureza. As riquezas exibidas por alguns setores da economia andam juntas com a miséria, a fome, o desemprego e as carências de saneamento básico presentes em várias cidades do país. Por essas e outras razões, o Brasil há anos, tem sido um campo fértil para estudos dos mais diferentes campos das ciências sociais.

¹ Fundação Alexandre de Gusmão (Portal on line, 2017)

Os últimos dados sobre a pobreza no Brasil, apontam que nela se encontram 11% da população². 15 milhões de brasileiros que se encontram em situação de pobreza extrema - considerado aqueles que ganham menos de US\$ 1,90 por dia, ou R\$ 136,00 reais por mês. Outras 50 milhões de pessoas ocupam a linha da pobreza, têm renda familiar equivalente a R\$ 387,07 ou US\$ 5,50 por dia. Esse valor é adotado pelo Banco Mundial para definir a faixa de pobreza no mundo.

Em 2006, 89 municípios do norte do estado de Minas Gerais receberam a terceira e última etapa do PCPR, para implantação de projetos *produtivos*, *sociais* ou de *infraestrutura* a comunidades rurais pobres. As demandas de projeto foram identificadas e pleiteadas pela própria comunidade. Em Minas Gerais, apenas os municípios da região norte, Vale do Jequitinhonha e Mucuri, tiveram acesso ao programa.

A categoria dos chamados *projetos produtivos* foi a categoria mais demandada pelas comunidades rurais que participaram do Programa. Elas englobam a construção e implantação de projetos produtivos comunitários diversos, tais como fabriquetas de farinha ou de rapadura, granjas aviárias ou de suinocultura, pequenas cozinhas agroindústrias, além da possibilidade de aquisição animais para tração animal ou máquinas e implementos agrícola.

Em Minas Gerais, o município de Claro dos Poções, situado no norte do estado foi o primeiro a apresentar demandas de projetos do PCPR no Estado, e o primeiro a recebê-las no ano de 2006. Dois anos depois, no dia 18/11/2008, o município recebeu a visita do então Vice-Presidente e economista chefe do Banco Mundial (BIRD), Justin Yifu Lin que foi conhecer de perto a comunidade rural de e Brejão, comunidade que recebeu recursos do programa para aquisição de uma Unidade de processamento de mandioca. 10 anos após essa visita, como estará o projeto da fabriqueta de farinha hoje ? O projeto está em funcionamento? Como a administração pública municipal participou na implantação de projeto, que foi uma iniciativa estadual ?

O PCPR trouxe uma metodologia própria no que se refere a políticas públicas rurais no estado de Minas Gerais. A decisão sobre qual projeto a ser implantado foi feita pela comunidade, que pode escolher o projeto que melhor atenderia suas demandas. O Programa destina recursos financeiros para atender demandas realizadas diretamente ao público beneficiário, via Associação comunitária. Os recursos são a título de investimentos e não há reembolso dos valores disponibilizados.

² Portal EXAME (on line, 2018)

2 - Referencial teórico

O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP) foi o primeiro nome que o PCPR recebeu ainda em sua primeira fase, executada entre 1985 e 1993. Segundo Ricardo Soares (1997), técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o projeto custou ao governo federal, US\$ 826,7 milhões, financiados pelo Banco Mundial. Em estudo de avaliação, Soares (1997) apontou que de 47 projetos produtivos do PAPP instalados em comunidades rurais dos estados de Pernambuco, do Piauí e do Rio Grande do Norte, apenas 16% deles teriam perspectivas satisfatórias de sustentabilidade.

os projetos não estão atingindo a finalidade de melhorar as condições de vida das comunidades pobres, pois a maioria estava desativada — dos 47 projetos pesquisados, 25 não estavam em operação, e, destes, cinco não tinham sido implantados, e os outros 20 apresentavam sérios problemas de operação, estando alguns já abandonados.(SOARES, 1997,p.30)

Quase vinte anos após essas conclusões, em 2016, o Presidente da EMATER/MG (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais), entidade do governo estadual que operacionalizou o PCPR junto as comunidades rurais, fez a seguinte afirmação no sítio oficial da instituição: “(...) *O PCPR/MG fez uma série de investimentos em agroindústria, muitos investimentos ociosos, obsoletos(...)*”³. Esta afirmação vai de encontro ao verificado no trabalho de SANTOS et al. (2013, p.2), em que os autores identificaram que alguns projetos produtivos do PCPR, implantados em comunidades rurais do município de Salinas/MG não haviam atingido as metas inicialmente pretendidas pelo programa, após quatro anos de instalados.

Na fabriqueta de farinha, por exemplo, os beneficiados dizem usar a farinha para consumo ou troca e que não dá pra vender, pois produzem muito pouco (...) A maioria afirmou que até hoje nada pôde ser adquirido devido ao baixo retorno da renda dos subprojetos. (...) Observou-se, também, que nos subprojetos de Beneficiamento de Cereais, os beneficiados não obtiveram nenhum retorno financeiro, portanto, não puderam realizar nenhum complemento na sua renda. (...) Na Fabriqueta de Farinha em Nova Fátima, que teve início em 18/12/2010, a realidade encontrada não evidencia efetividade. O subprojeto se encontra parado; as máquinas estão ociosas e os plantios estão se perdendo, pois falta energia elétrica na fábrica.(...)” (SANTOS et al.,2013:2)

³ EMATER/MG (Portal on line, 2016)

Partindo deste exemplo apontado por SANTOS et al. (2013) pretendemos neste trabalho refletir sobre em que medida o PCPR atendeu as expectativas da comunidade rural de Brejão, em Claro dos Poções/MG, que foi quem demandou ao programa PCPR, equipamentos para a construção de uma Unidade de Beneficiamento de mandioca. Doze anos após a implantação do projeto na comunidade, como ela estará hoje ?

No processo de avaliação de políticas públicas, é comumente utilizados para verificação, os níveis de *efetividade*, *eficiência* e a *eficácia*. A *eficiência* diz respeito à utilização dos recursos escassos, *eficácia* refere-se à melhoria do nível econômico e de bem-estar da população beneficiada e a *efetividade* o grau com que a política pública atingiu os objetivos pretendidos.

Segundo Rua (2014, p. 115) eles se definem da seguinte maneira: *eficácia* é a verificação se o projeto atingiu seus objetivos; *eficiência* é a verificação se os custos e os prazos estipulados no projeto foram cumpridos e *efetividade*, a verificação se o projeto atingiu objetivos positivos além dos previstos. Também poderão ser adotados os conceitos de equidade (redução de desigualdades) e sustentabilidade. Já para Cohen e Franco (2002)

Eficácia é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. A *eficiência* implica a otimização dos custos, ou seja, o conceito de eficiência está associado à noção de ótimo. Já a *efetividade* expressa a relação entre o resultado e os objetivos do programa. (apud SANTOS et al., 2013)

A importância em se avaliar uma política pública, sobretudo no Brasil, se relaciona com a complexidade de ações que normalmente elas envolvem. Não são raras de se identificar no país políticas públicas que “não pegaram”, ou transformam-se nos chamados “elefantes brancos”. A importância de retornar a uma política pública para revisitar e avaliar, tem como principal objetivo conhecer, identificar e acumular informações em forma de dados, que permitam a correção ou o planejamento de experiências de políticas exitosas. Diferente da *decisão política*, monocrática e hierárquica, a *política pública* envolve diferentes atores políticos e sociais de diferentes estâncias da sociedade envolvidos em uma série de atividades políticas.

A avaliação das políticas públicas permite construir uma análise descritiva de todos os processos envolvidos na construção da política: problema, formulação, implantação e avaliação. Entretanto, no Brasil gestores públicos não costumam promover essa atividade de avaliação e reflexão. Retornar a um projeto ou política incorre em novos gastos, que apesar de

irrelevantes, em comparação com a ineficácia que a implantação de um novo projeto poderá causar. Em um país com inúmeras e diversas demandas, os gestores públicos primam por implantar novos programas, e não retornar aos que já foram implantados.

O PCPR é uma política pública que dá protagonismo aos membros da comunidade beneficiada pelo projeto. Os projetos são coletivos e é a comunidade que faz a sua escolha. Esse processo de escolha, ainda que no âmbito da instituição também é eivado de um processo político interno, onde os membros da comunidade usaram de sua “força” para viabilizar seus desejos. A complexidade das políticas públicas se faz presente mesmo onde não se imagina existir conflitos. E o processo democrático é essencialmente um espaço de disputas de interesses, por isso nem sempre se trata de um processo de escolha racional. Sobre esse ponto, Rua (2014, p.42) irá apontar que

A escolha racional, porém, apresenta diversas dificuldades. Primeiro, nem sempre os atores têm informação correta e completa sobre as alternativas. Segundo, nem sempre os atores são capazes de hierarquizar suas preferências e saber – de fato – o que querem. Isso muitas vezes acontece porque existem conflitos entre o que é o interesse de um ator e as normas e os valores que regem suas relações sociais – e a escolha racional não se dá num vácuo, mas sim num contexto de normas e valores. RUA (2014, p.42)

Para essa verificação tentaremos fazer os seguintes levantamentos sobre o projeto:

- O projeto ainda está em funcionamento ?
- Como é o envolvimento da comunidade no projeto ?
- Houve a geração de emprego e renda com a instalação do projeto produtivo ?
- Na implantação do projeto houve a participação democrática dos membros da comunidade ?
- Houve aumento da renda familiar das famílias envolvidas no projeto ?
- Em que o projeto foi importante para a comunidade ?
- Como é hoje a relação/participação dos órgãos estatais que ajudaram na implantação do projeto.
- A prefeitura participou de alguma forma do processo de implantação do projeto ?

2.1 - Objetivo

Analisar os níveis de *eficácia*, *eficiência* e *efetividade* da política pública rural Projeto de Combate a Pobreza Rural – ‘Unidade de processamento de mandioca’ - implantando na comunidade rural de Brejão, município de Claro dos Poções, norte de Minas Gerais, após 12 anos de sua implantação.

2.1.1 - Objetivos específicos

- Identificar como ocorreu o processo de implantação do PCPR enquanto política pública participativa
- Verificar como se deu a participação da administração pública municipal em um programa conduzido pelo governo estadual.

2.2 - Justificativa

Autoridades políticas normalmente guiam suas ações movidas por interesses políticos pessoais, normalmente alheios a estudos de diagnósticos ou de avaliação prévios. O imediatismo é o *modus operandi* presente na estrutura política e burocrática do país. Ainda que políticos também não se interessem por estudos acadêmicos sobre o tema, é preciso a discussão e a reflexão sobre a importância em se tratar os recursos públicos com critério, quando aplicados em políticas públicas. É preciso trabalhar para maximizar os seus benefícios a partir da gestão de projetos e do planejamento estratégico, num esforço contínuo de tornar programas e políticas públicas eficientes em seus objetivos.

A partir da década de 1990, os municípios brasileiros ficaram responsáveis pelo gerenciamento de diferentes áreas sociais dentro do município como, por exemplo, a saúde e a assistência social. Nos últimos anos, o governo federal e estadual também vem demandando mais envolvimento da gestão pública municipal em diferentes projetos destas esferas. Essa demanda normalmente é acordada através de convênios que são firmados para que os municípios também atuem em projetos e ações de iniciativa das esferas estadual e federal. Assim foi feito por exemplo, com o Programa Fome Zero e com o Programa Bolsa Família, maior programa de assistência social brasileiro, que contou com o apoio fundamental dos municípios para sua implantação, efetivação e operacionalização.

A administração pública municipal é quem melhor conhece sua realidade social, seus espaços geográficos, seu povo e, sobretudo suas carências. E por isso, as prefeituras têm sido demandadas a contribuir em projetos em diferentes áreas, como agricultura, segurança, saneamento, iluminação pública, transporte, etc. Nesse sentido Granja (2010, p.26) aponta que essas áreas de atuação podem ser organizadas em diferentes categorias como: sociais, institucionais, de investimentos para o desenvolvimento local, os comunitários, entre outros.

De forma geral, os projetos sociais estão relacionados ao atendimento das demandas de grupos castigados pela pobreza ou pela vulnerabilidade social. Já os institucionais estão relacionados às instituições financiadas pelas próprias organizações, e os projetos de investimento para desenvolvimento local pretendem dinamizar ou qualificar aspectos que possam gerar desenvolvimento local. O projeto comunitário, por sua vez, é um conjunto de atividades, organizadas em ações sequenciais, que busca atender às necessidades previamente identificadas pela comunidade. (GRANJA, 2010, P.26)

O Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR) é uma política pública instituída pelo governo do Estado de Minas Gerais e posteriormente em mais três estados do Nordeste brasileiro (Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte). Contou com o financiamento internacional do Banco Mundial. Seu objetivo é combater a pobreza através da promoção o desenvolvimento rural local, subsidiando projetos comunitários em comunidades rurais pobres. Em Minas Gerais eles foram destinados aqueles municípios situadas na área de atuação do IDENE e da Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas (SEDEVAN), que englobam 188 municípios mineiros: 53 no Vale do Jequitinhonha, 35 no Vale do Mucuri, 11 na região Central, e 89 no Norte de Minas

Com recursos cada vez menores para serem aplicados nos serviços públicos essenciais, é preciso que ao serem aplicados, esses recursos sejam aplicados de maneira eficiente. É preciso que haja rigor na análise das etapas, que haja diálogo com o público beneficiado e que de fato a política pública promova impactos positivos em suas vidas.

Avaliar uma política pública não se trata de saber apenas se ela deu certa ou errada. Trata-se de uma ferramenta de monitoramento que permite reproduzir as ações exitosas, e corrigir processos que não atenderam as expectativas. Permite promover uma reflexão mais ampla sobre as alterações promovidas na comunidade beneficiada, sejam em suas relações sociais, produtivas ou econômicas. Rua (2014, p.106) aponta que a necessidade de se avaliar políticas públicas surgiu no período de pós-guerra, diante da necessidade de reconstrução dos Estados e a introdução de políticas sócias. Havia preocupação em se verificar os custos e os

impactos destas políticas. A partir dos anos de 1980 a avaliação de políticas “torna-se um instrumento estratégico em todo o ciclo da política pública”.

A trajetória histórica da avaliação compreende um primeiro estágio, centrado na mensuração dos fenômenos analisados, depois avança em direção às formas de atingir resultados, evoluindo para um julgamento das intervenções não somente quanto à sua eficácia e eficiência, mas também quanto à sua efetividade, sustentabilidade e outros aspectos, como a equidade, por exemplo. (RUA, 2014, p.106)

O artigo se propõe a trazer mais uma reflexão sobre a implantação de políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural no Estado de Minas Gerais. O estudo de caso torna-se importante a partir do momento em que ele tenta apreender uma realidade a partir da experiência de uma determinada localidade. Políticas públicas também envolvem o componente *político*, e por isso, envolve também diversas relações de poder entre diferentes atores envolvidos no processo.

E é então que os diversos atores entram em confronto e/ou constroem suas alianças visando decisões favoráveis às suas preferências. Para isso, cada um deles procurará mobilizar seus recursos de poder e pressionar os tomadores de decisão: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, argumentos de persuasão, votos, organização etc. (RUA, 2012:87)

O PCPR foi uma iniciativa do governo estadual, que delegou a EMATER-MG a responsabilidade da elaboração e assistência técnica aos projetos demandados pela comunidade. Não houve neste projeto o envolvimento direto da administração pública municipal em qualquer fase do projeto. Os convênios foram firmados apenas com a EMATER/MG (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais) e o IDENE (Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais) que são órgãos já pertencentes a estrutura do Estado.

No entanto, o município não deixa de se envolver, de uma forma ou de outra nos projetos de iniciativa estadual e federal que acontecem nos limites de seu território. No PCPR quem executa o projeto técnico é o escritório local da EMATER/MG, que por sua vez é mantido financeiramente pelo município. O município participa desta forma, de maneira indireta.

Com tantas experiências de parcerias e convênios já firmados entre a administração municipal e os governos estadual e federal, um dos objetivos deste trabalho é identificar se houve alguma iniciativa por parte da administração municipal em auxiliar de alguma forma o projeto, afinal, a comunidade encontra-se dentro do município, e os benefícios são para todos. Além disso, as Prefeituras contam com diferentes pastas que permitem acompanhar todos os diferentes projetos em via de implantação no município.

A Prof.^a Maria das Graças Rua (2014) salienta a grande complexidade que são as políticas públicas que envolvem diferentes níveis de governo (no caso do PCPR: federal e estadual) e diferentes atores sociais. A “(...) Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.(...)” (RUA,2014, p.17). A Professora acrescenta ainda, que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*) de uma série de decisões relativas a aplicação de recursos humanos e financeiros em prol de uma coletividade.

As políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (*politics*), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências inter setoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia. (RUA, 2014, p.33)

Em trabalho de RIBEIRO et al (2007), os autores fizeram uma análise das diferentes políticas públicas de transferência de renda que foram implementadas na região do Vale do Jequitinhonha, região nordeste de Minas Gerais entre os anos de 2006 e 2010. Analisando as diferentes políticas públicas implantadas no período, tanto as de iniciativa do governo estadual e quanto federal, os autores concluíram que as administrações públicas municipais, ainda que atuando na operacionalização de muitos dos programas estaduais e federais, poderia ter aproveitado essa a oportunidade para desenvolver seus próprios programas sociais com base nas praticas de gestão pública então adquiridas.

Funcionou bem a sintonia entre as esferas estadual e federal, que estabeleceram parcerias estáveis e às vezes múltiplas, contemplando agências públicas, religiosas, empresas e ONGs. Neste particular: a EMATER/MG revelou grande capilaridade e capacidade de articulação institucional; foi notável a afinidade entre os governos Lula e Aécio; foi também notável – e esta é outra nota triste na história – a escassa capacidade revelada pela maioria das prefeituras municipais para se apropriar dessas novidades e, principalmente, para criar novos programas. Aqui é preciso indicar que a capacitação de servidores de todas as instâncias das prefeituras é essencial para aprofundar esse processo de desenvolvimento. (RIBEIRO et al 2007, p.383)

A complexidade também está presente na avaliação das políticas públicas, segundo aponta a Prof.^a Sandra Inês B. Granja (2010, p.84), que alerta para o cuidado que deve envolver o processo de avaliação de políticas públicas uma vez, que o processo envolve em alguma medida, juízos de valor do avaliador ao apontar suas reflexões sobre os resultados do projeto.

E mais, a avaliação é um processo que tem sujeitos (ou atores) que baseiam sua análise conforme o olhar que têm sobre aquela situação-problema e seu desenvolvimento. Os sujeitos da avaliação são todos os atores envolvidos com o problema. Esses sujeitos podem ser os autores do próprio projeto, os gestores municipais, os beneficiários, os afetados, os que apoiam ou os que se opõem ao projeto. Cada avaliação realizada por cada um dos sujeitos é uma escolha, mediante um conjunto de critérios a serem avaliados. (GRANJA, 2010, p.84)

Normalmente as políticas públicas no Brasil não passam por um estudo prévio rigoroso, que envolva pesquisa e diálogo com o público a sem beneficiado. Elas são imediatistas e visam resultados de curto prazo. Essas são duas características que Rua (2014, p.22) aponta como sendo o chamado *método racional compreensivo*, que demanda estudo prévio fundamentado numa racionalidade entre meios e fins, e o *método incrementalista*, que é intempestivo, não planejado e normalmente tem o objetivo de angariar o maior número de votos para as próximas eleições.

Na realidade, a Análise de Política pode ter por objetivo tanto melhorar o entendimento acerca da política e do processo político, como apresentar propostas para o aperfeiçoamento das apolíticas públicas. (RUA, 2014, p.21)

3 – Procedimentos metodológicos

A pesquisa foi qualitativa, descritiva, a partir do estudo de caso de uma fabriqueta de farinha implantada pelo PCPR na comunidade rural de Brejão, município de Claro dos Poções, norte de Minas Gerais. Foram realizadas visitas para observação da atuação da comunidade junto ao projeto com o objetivo de se verificar a eficácia, a eficiência e a efetividade do projeto implantado há 12 anos. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com a atual vice-presidente da associação e com o atual Secretário Municipal de Agricultura.

4 - Análise dos resultados

O município de Claros dos Poções tem sua economia baseada na produção agrícola, com destaque para a produção de hortaliças, frutas, carne e leite. Em 2010⁴ o município contava com uma população de 7.775 habitantes dos quais 1.200 são agricultores ou produtores rurais cadastrados na Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente e no escritório local da EMATER/MG. As associações comunitárias rurais do município foram as primeiras do Estado a apresentar suas demandas de projetos PCPR. Tiveram suas demandas atendidas no ano de 2006 quando nove comunidades receberam recursos para a execução dos projetos através de suas associações.

A Associação dos Pequenos Produtores Rurais da Região do Brejão foi uma das contempladas pelo Programa, com uma *Unidade de Processamento de Derivados de Mandioca*. A comunidade recebeu investimentos totais que totalizaram R\$ 41.986,52 com finalidade de beneficiar 70 famílias. Dois anos após a instalação da unidade, mais precisamente no dia 18/11/2008, a comunidade recebeu a visita do então Vice-Presidente e economista chefe do Banco Mundial, Justin Yifu Lin que foi conhecer pessoalmente o projeto.

O PCPR trás como uma de suas condicionantes, a exigência que a própria comunidade demande o projeto que melhor atenda a suas necessidades. É na reunião da associação que acontecerá os debates, as discussões, a votação e o registro em Ata do projeto coletivo pleiteado pela comunidade. A metodologia de implantação do PCPR incentiva a comunidade a exercer um *protagonismo político* que muitas vezes ele não está habituado a exercer no seu cotidiano. Uma das bandeiras levantadas pelo programa se referem ao *empoderamento* dos sujeitos através do estímulo a novas práticas de discussão democrática e participativa.

Brejão é uma comunidade rural que se localiza as margens da principal estrada que dá acesso a município de Claro dos Polões. A comunidade conta com aproximadamente 50 famílias. Na visão dos moradores entrevistados a comunidade é vista como um “bairro” da cidade, em função de sua proximidade (4 km) e talvez seja esta uma das razões pelas quais a comunidade não contar com a presença de escola ou posto de saúde. A comunidade conta apenas com duas construções não residencias: uma Igreja Pentecostal e a sede da associação comunitária, ambas construídas há mais de 20 anos. A maior parte das residências são de

⁴ IBGE (Portal on line, 2018)

alvenaria simples com tijolos aparentes. As propriedades tem tamanho médio de até 250 m², divididas por cercas de arame farpado. Os lotes são pequenos e contam em sua maioria com um pequeno quintal ao redor das residências.

Segundo a atual vice-presidente da Associação, a comunidade tem sua história ligada a produção de farinha e polvilho de mandioca. Historicamente, ela aponta que a comunidade sempre teve a produção artesanal da farinha como uma de suas principais atividades. Essa fabricação é anterior a constituição da Associação comunitária. Por essa razão a vice-presidente aponta que a opção pela escolha do projeto de melhoramento da fabriqueta de farinha artesanal da associação foi um processo que foi escolhido por unanimidade.

Concede-se a essas comunidades, a autonomia para identificação da sua demanda de projeto produtivo, social ou de infraestrutura, que permite um protagonismo pouco frequente em grande parte das comunidades atendidas. No Art.9º do Decreto 44.097/05 aponta que:

- Art. 9º - Serão considerados elegíveis os subprojetos de investimento que:
- I - forem considerados prioritários pela comunidade que o demandam;
 - II - sejam, também, priorizados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS.

Mas a decisão da comunidade não é definitiva. Após o projeto ser aprovado na comunidade, registrar a decisão em Ata, a demanda ainda necessita ser aprovada em duas outras instâncias consideradas “superiores”: o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) do município, e o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE). O CMDRS de Claro dos Poções é um órgão colegiado gestor do desenvolvimento rural sustentável no município cujos membros são representantes da sociedade civil organizada que atuam ou apoiem o desenvolvimento da agricultura familiar no município como associações e entidades estatais.

Após a aprovação do projeto de Fabriqueta de Farinha na associação, a proposta da comunidade de Brejão foi encaminhada para uma nova discussão junto ao CMDRS de Claro dos Poções, uma das condicionantes prevista no *Manual de Operação* do Programa. O objetivo desta nova etapa é permitir que uma nova instância da sociedade, entendida como “superior”, discuta novamente sobre a viabilidade do projeto pretendido. Com o projeto de construção de uma Fabriqueta de Farinha, aprovado por unanimidade na comunidade, essa

mesma proposta foi reprovada por duas vezes no CMDR. Foram necessárias três reuniões para que a proposta fosse aprovada.

Segundo atual vice-presidente da associação que também atuava como representante da comunidade no CMDRS, o projeto não foi inicialmente aprovado por razões políticas. Segundo seu relato, o prefeito a época das primeiras discussões do PCPR desejava que todas as Associações participantes, optassem por um único projeto, que fosse a contratação de horas de máquinas, para manutenção das estradas rurais do município. Em uma das reuniões do CMDRS, o Prefeito participou e, segundo relato da entrevistada chegou a afirmar que *‘Fábrica de farinha presta só para poleiro de galinha!’* Na oportunidade ela se manifestou afirmando que a comunidade não abriria mão do seu projeto. Seu posicionamento firme permitiu que outras associações também demandassem seus próprios projetos, e nenhuma demanda por manutenção de estradas foi encaminhado. RUA (2014, p.85) classificaria essa situação, de *modelo da política burocrática*, que se caracteriza pela definição dos interesses de todos os atores envolvidos nesse jogo de disputas.

Além disso, é fundamental também definir que recursos de poder cada ator possui para tentar impor o seu interesse aos demais, que alianças é capaz de compor, sua capacidade de ação estratégica etc. Neste jogo, para obter vantagens individuais, coletivas, organizacionais etc., os atores fazem todas as alianças possíveis, usam de todas as estratégias e recursos. (RUA, 2014, p.85)

As etapas para a implantação do programa na comunidade segue os seguintes procedimento:

- 1º – A comunidade identifica a demanda de projeto a ser financiado;
- 2º – A comunidade, através da Associação encaminha a demanda ao CMDRS do município;
- 3º – O CMDRS delibera sobre a aprovação ou não da demanda;
- 4º – Aprovado no CMDRS a demanda é encaminhada ao técnico do escritório local da EMATER/MG para elaboração do Projeto técnico;
- 5º – O técnico da EMATER/MG encaminha o projeto ao escritório regional do IDENE para aprovação;
- 6º – O escritório do IDENE em Belo Horizonte, elabora convênio a ser assinado com representante legal da associação;
- 7º – Os recursos são depositados em conta corrente da associação;
- 8º – Com os recursos disponibilizados, a associação deve fazer três orçamentos dos equipamentos ou insumos a serem adquiridos;
- 9º – A associação, paga via cheque nominal ao fornecedor que apresenta o menor orçamento;
- 10º – A associação gerencia os recursos e é responsável por prestar contas ao IDENE.

Dois projetos técnicos foram elaborados com o mesmo objetivo para a comunidade de Brejão. O primeiro, intitulado “Ampliação da unidade de processamento da mandioca” contou com um orçamento de R\$ 13.850,50 cujo objetivo era beneficiar 50 famílias na comunidade. O segundo, intitulado “Aquisição de equipamentos e melhoria da unidade de processamento dos derivados da mandioca” foi orçado em R\$ 28.136,02 com o objetivo de beneficiar 70 famílias. Ambos os orçamentos foram aprovados pelo IDENE, totalizando R\$ 41.986,52. Por já haver na associação uma fabriqueta artesanal de processamento de mandioca, o primeiro projeto objetivou a ampliação estrutural do antigo prédio e no segundo a aquisição dos novos equipamentos. O projeto equipou a nova fabriqueta de farinha com: uma prensa, um ralador, uma máquina de torrefação, uma balança e seis caixas de água de 300 litros.

Em quatro visitas realizadas a comunidade rural de Brejão, município de Claro dos Poções, norte de Minas Gerais, constatou-se que a fabriqueta de farinha adquirida pela comunidade ainda está em funcionamento após doze anos de sua implantação. Entretanto, das 70 famílias que seriam inicialmente beneficiadas pelo PCPR, atualmente apenas duas encontram-se na atividade de produção de farinha e polvilho de mandioca. Apesar do histórico que me foi relatado de união e cooperação da comunidade entorno no projeto, a redução do público atendido foi de 97%. Três pessoas que trabalham atualmente no projeto foram entrevistadas. Segundo elas, a renda obtida com a comercialização de farinha e polvilho é destinada apenas aos gastos básicos da casa. Ainda não foram suficientes para aquisição de um bem de maior valor agregado. Toda a produção é comercializada na própria cidade de Claro dos Poções.

As primeiras impressões que tivemos após as visitas e entrevistas são de que há um certo nível de *empoderamento* presente da comunidade de Brejão fruto das observações de campo e da participação em uma das reuniões ordinárias da Associação. Quando perguntado ao técnico da EMATER-MG do município sobre as impressões que ele tinha da comunidade de Brejão, ele afirmou: “é uma comunidade tranquila de trabalhar. É unida e as pessoas são muito participativas”. Outros entrevistados também manifestaram a percepção de união entre os membros da comunidade e da tranquilidade do local. A comunidade participa a mais de 20 anos de políticas públicas rurais. Segundo uma das entrevistadas, que não faz parte do projeto produtivo de farinha afirmou que: “(...) Todos os benefícios que nós temos aqui vieram pela associação: luz, água, telefone e até o madeiramento da minha casa. (...)”

Mas a realidade social é complexa e dinâmica. Mais de onze anos após a instalação da fabriqueta de farinha na comunidade de Brejão o projeto não atende o número de famílias previstas. Das 70 famílias inicialmente beneficiadas – que constam nos projetos aprovados - hoje apenas seis pessoas que pertencem a duas famílias trabalham efetivamente na fabriqueta, produzindo farinha de polvilho de mandioca. Houve uma redução de 97% do público inicialmente estimado. A gestão é conduzida pela mesma família que está a frente da Associação comunitária desde a instalação do projeto. Durante a reunião, a questão da fabriqueta foi discutida. Não certo se influenciado pela nossa presença, foi ressaltado por duas vezes, que o projeto estava aberto a novos participantes. Apesar de estar em funcionamento, produzindo farinha, o número de famílias beneficiadas está muito distante do que foi inicialmente projetado.

5- Considerações Finais

Tecnologias produtivas como máquinas e implementos agrícolas visam aperfeiçoar o trabalho em diversas fases dos processos produtivos. No estudo de caso da comunidade de Brejão, apesar da redução de 97% no número de famílias diretamente beneficiadas pelo projeto, a produção acontece e convites para que novas pessoas participem tem sido feitos com frequência segundo informações levantadas nas entrevistas.

A redução de 97% do público beneficiado expõe as deficiências do PCPR enquanto política pública que se propõe a retirar as pessoas da pobreza. Teria o projeto superestimado o número de famílias beneficiadas para garantir a legitimidade e aprovação do projeto ? Na comunidade de Brejão, dentre outros projetos instalados, há um tanque de resfriamento de leite, concebido via política pública, que está inutilizado. A alegação é de que será necessário trocar o tanque, por um menor.

Quem de fato decide as políticas públicas: a comunidade ou os técnicos das diferentes instituições que fazem parte do processo de implantação ? A identificação de níveis de dominação e poder no interior da comunidade não foram objeto dessa pesquisa, mas observou-se que uma mesma família está a frente da administração e gestão do projeto desde sua concepção. Não restam dúvidas que há uma relação de poder na comunidade que precisa ser observada. No que se refere ao nível de *poder* percebido nos demais atores e instituições envolvidos no programa, a comunidade de Brejão demonstra significativa autonomia e independência, como na situação em que a Associação contrariou um desejo do poder político local.

A comunidade de Brejão já recebeu um significativo número de políticas públicas através de sua associação. Isso reforça a ideia da presença de um nível de *empoderamento* e *capital social* desta comunidade. Dar oportunidade a uma comunidade rural pobre, que historicamente esteve a margem das políticas públicas a oportunidade de fazer suas próprias escolhas de projeto (ainda que suscetível a vetos), introduz uma nova forma de participação cidadã que ainda que sujeita a críticas e questionamentos, é um começo que pode ser aperfeiçoado.

O processo de escolha pela aquisição de equipamento para uma Unidade e Processamento de mandioca foi, segundo os depoimentos levantados, um consenso dentro da comunidade uma vez que ela tem um longo histórico de trabalho nesta atividade. O processo de intenso debate e disputa de forças, se verificou na etapa seguinte, que foi submeter a opção da Comunidade aos membros efetivos do CMDRS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Claro dos Poções). No Conselho, o projeto foi recusado por duas vezes, sendo aprovado em uma terceira votação.

A partir de Rúa (2014) entendemos que o projeto da fabriqueta de farinha da comunidade de Brejão não foi *eficaz* em atingir o número de 70 famílias a serem beneficiadas pelo programa, conforme seu projeto técnico inicial. Atualmente, segundo os relatos preliminares, a renda gerada com a comercialização de farinha de mandioca e polvilho é apenas complementar ao orçamento doméstico essencial dos agricultores que trabalham na fabriqueta. Mas o projeto foi *eficiente* no cumprimento dos prazos e dos custos inicialmente previstos e ainda é *efetivo* no sentido de ainda estar em atividade, após doze anos de instalação.

A relação do poder público municipal em uma política da esfera estadual, se limitou a tentativa frustrada do prefeito à época da implantação dos projetos, em tentar alterá-los em sua essência, que eram as escolhas feitas pela comunidade. Segundo relatos, após os doze anos de implantação do projeto, nenhum órgão municipal procurou se envolver ou auxiliar o projeto de alguma maneira. Nem mesmo a EMATER-MG e o IDENE retornaram ao projeto para promover qualquer tipo de avaliação da efetividade do projeto e seus impactos na comunidade. Neste hiato a administração pública municipal poderia ter ofertado apoio ou algum tipo de parceria.

A avaliação de políticas públicas tornou-se um processo de julgamento sistemático, baseado no levantamento de diversas informações de conteúdo, estrutura, processos, resultados, qualidade e os efeitos de sua efetivação. Envolve um processo técnico de sistematização de dados e um processo de valor, fundamentado em análise e reflexão.

Porém, a finalidade da avaliação não é classificar as intervenções “boas” ou “más”, “exitosas” ou “fracassadas”. Muito mais importante e proveitoso é apropriar-se da avaliação como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, de busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão. (RUA, 2014, p.107)

Os indicadores de desempenho precisam ser definidos com rigor para permitir a verificação dos resultados no cumprimento das metas inicialmente propostas no projeto, de forma a detectar os efeitos e resultados práticos do projeto e possam ser apresentados aos propositores e aos beneficiários do projeto. (GRANJA, 2010, p.86)

Rua (2014, p.108) aponta que o processo de avaliação de políticas públicas não possui um método de pesquisa específico. Há possibilidade de se combinar vários métodos conforme a avaliação que se pretenda realizar, o tempo e os recursos financeiros disponíveis. Um modelo de avaliação muito utilizado atualmente, são os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade.

O administrador público é responsável por administrar recursos financeiros que pertencem a toda uma sociedade e por isso, precisa necessariamente, ser utilizado com o máximo de critério e rigor. O ideal seria que desde os processos de formulação e a implantação das políticas públicas no Brasil, fossem feitas com o total rigor. Mas não é isso que acontece. Grande parte das políticas públicas são formuladas e operacionalizadas sem o diálogo com o público beneficiário, sem estudo prévio de seu alcance e objetivos, e normalmente balizados por interesses políticos eleitorais.

São vários os motivos pelos quais o gestor deve fazer uma avaliação final do projeto: para demonstrar a utilização eficiente (ou ineficiente) dos recursos e a satisfação (ou insatisfação) dos beneficiários do projeto; para detectar pontos fortes e pontos fracos do projeto e proceder com sua melhoria; para conhecer e analisar como o projeto foi executado; e para orientar as decisões sobre a continuidade ou a interrupção de ações quando a avaliação ocorre em momentos específicos da implementação do projeto. (GRANJA, 2010, p.89)

A avaliação de políticas públicas visa aperfeiçoar os processos de implantação e gestão de maneira que erros de processos sejam minimizados. É importante voltar a projetos já implantados para formular estratégias que primem para a *eficácia*, a *eficiência* e a *efetividade* dos projetos vindouros.

Notas

1 - FUNAG - 'As 15 maiores economias do mundo'. Fundação Alexandre de Gusmão'. Portal on line, 2017. Disponível em:< <http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/o-ipri/47-estatisticas/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

2 - CALEIRO, João Pedro - Pobreza extrema sobe 11% no Brasil e atinge 7% da população - Portal Revista Exame, Ed. Abril, 12 de abril de 2018. Disponível em:< <https://exame.abril.com.br/economia/pobreza-extrema-sobe-11-no-brasil-e-atinge-7-da-populacao/>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

3 - EMATER/MG. 'EMATER-MG e IDENE firmam parceria para otimizar trabalhos na área de atuação do instituto'. Portal on line, 2016. - Disponível em:<emater.mg.gov.br/portal.cgi?flagweb=novosite_pagina_interna&id=18934>. - Acesso em: 03 ago. 2018.

4 - BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Contagem Populacional. Portal on line, 2018 – Disponível em:< <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/claro-dos-pocoos/panorama>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

Referências

EMATER/MG. 'Programa de Combate à Pobreza Rural vai beneficiar 21,5 mil famílias em 2011'. Portal on line, 2011. Disponível em:<http://www.emater.mg.gov.br/portal.cgi?flagweb=site_tpl_paginas_internas&id=7087#.W1kUatVKivE>. Acesso em: 05 abr. 2018

GRANJA, Sandra Inês Baraglio – 'Elaboração e avaliação de projetos', Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

MINAS GERAIS, DECRETO nº 44.097, de 29 de agosto de 2005. Disponível em:<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44097&comp=&ano=2005&aba=js_textoOriginal>. Acesso em: 03 abr. 2018.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães et al. Programas sociais, mudanças e condições de vida na agricultura familiar do Vale do Jequitinhonha Mineiro. Rev. Econ. Sociol. Rural [online]. 2014, vol.52, n.2, pp.365-386. ISSN 0103-2003. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/resr/v52n2/09.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

RUA, Maria das Graças - Políticas públicas – 3. ed. rev. atua. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.

SANTOS Fabiana Francisca dos ; TOLENTINO Marlúcia Araújo , LOPES Maria Aparecida REIS Soares, Sandra Melo dos ; SANTIAGO Wagner de Paulo. "Avaliação da geração de emprego e renda no contexto do projeto de combate à pobreza rural em Minas Gerais". Brasil Revista Espacios, vol 34 (nº 7), 2013. Disponível em:<<http://www.revistaespacios.com/a13v34n07/13340701.html>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

SOARES, Ricardo Pereira - Avaliação do financiamento do banco mundial ao programa de apoio ao pequeno produtor rural do nordeste (PAPP). Revista Planejamento e políticas públicas nº 15, IPEA, Brasília, 1997. Disponível em:<<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/125/127>>. Acesso em: 03 abr. 2018.