



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas  
Brasil

Ferreira de Freitas, Alan; Ferreira de Freitas, Alair; Miná Dias, Marcelo  
O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território  
Serra do Brigadeiro, Minas Gerais  
Revista de Administração Pública - RAP, vol. 46, núm. 5, outubro, 2012, pp. 1201-1223  
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241024751002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# **O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais**

Alan Ferreira de Freitas  
*Universidade Federal de Viçosa*

Alair Ferreira de Freitas  
*Universidade Federal de Minas Gerais*

Marcelo Miná Dias  
*Universidade Federal de Viçosa*

Este trabalho analisa a dinâmica de participação dos atores sociais na gestão social da política de desenvolvimento territorial e como ela influencia o processo de alocação dos recursos públicos por meio da elaboração e monitoramento dos projetos no Território Serra do Brigadeiro (TSB), Minas Gerais. Constata-se que a experiência da política permitiu construir e legitimar uma nova institucionalidade (Colegiado Territorial), que viabilizou a discussão e seleção de projetos coletivos. O colegiado, por meio de sua ação deliberativa, conseguiu estabelecer uma agenda relativamente autônoma, o que possibilitou discussões mais amplas sobre o desenvolvimento rural, apesar das limitações da operacionalização do programa de política pública e da qualidade da participação.

**PALAVRAS-CHAVE:** políticas públicas; desenvolvimento rural; gestão social.

## **El colegiado de desarrollo territorial y la gestión social de las políticas públicas: el caso del Territorio de la Serra do Brigadeiro, Minas Gerais**

Este trabajo analiza la dinámica de participación de los actores sociales en la gestión social de la política de desarrollo territorial y cómo influye en el proceso de asignación de recursos públicos a través del desarrollo y seguimiento de proyectos en el territorio de la Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. Parece que la experiencia de la política posible la construir y legitimar una nueva institución (Colegiado Territorial), lo que permitió la discusión y selección de proyectos colectivos. Lo colegiado, por medio de su acción deliberativa, logró establecer una agenda relativamente autónoma, lo que permitió una discusión más amplia sobre el desarrollo rural, aunque las limitaciones de la operación del programa de política pública y la calidad de la participación.

**PALABRAS CLAVE:** políticas públicas; desarrollo rural; gestión social.

---

Artigo recebido em 26 out. 2011 e aceito em 12 jul. 2012.

### **The territorial development forum and the social governance of public policies: the case of Serra do Brigadeiro Territory, Minas Gerais**

This paper analyze the dynamics of participation of social actors in the social management of territorial development policy and how it influences the process of allocation of public resources through the process of monitoring projects in the Territory of Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. The study identifies that the experience of constructing and legitimizing policy has enabled a new institutional space (Territorial Forum), which enabled the discussion and selection of collective projects. The Forum, through its deliberative action, managed to establish a relatively autonomous development agenda, which enabled broader discussions on rural development, despite the limitations of the operation of the public policy program and the quality of participation.

**KEY WORDS:** public policies; territorial development; social management.

## **1. Introdução**

O processo de descentralização político-administrativa vivenciado pelo Estado brasileiro nas últimas décadas desencadeou a criação de espaços institucionais de relacionamento entre Estado e sociedade civil, buscando fomentar uma renovação nas práticas de gestão das políticas públicas. Surgiram, por exemplo, conselhos gestores, mesas de concertação, orçamentos participativos, mecanismos de monitoramento de programas e políticas públicas, prestações de contas, entre outros (Dagnino e Tatagiba, 2007).

Esse processo possibilitou que as políticas públicas considerassem e passassem a incluir em seu desenho institucional a participação da sociedade civil nas decisões sobre as formas e possibilidades de investir os recursos públicos (Souza, 2004). Com relação às políticas de desenvolvimento rural, como reflexo dessa trajetória, instituiu-se, em meados dos anos 1990, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e com ele houve a proliferação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRs). Esperava-se, conforme admitem Favareto e Demarco (2009), que os novos espaços de participação social implicassem maior transparência na gestão dos recursos públicos; e que se convertessem em centros de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos quanto ao destino das regiões rurais. Para Abramovay (2001:122), a missão principal desses conselhos seria descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado seriam incapazes de revelar, sobretudo em regiões de baixa dinamização econômica.

Recentemente, a criação e a implantação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foram importantes para concretizar a experimentação de espaços institucionais de participação em uma escala supramunicipal, nesse caso, conferindo uma dimensão territorial à ação pública. O MDA passou, por meio do Pronat, a destinar recursos do Pronaf, na sua linha de infraestrutura e serviços territoriais (Proinf),<sup>1</sup> para cada território aplicar em projetos de desenvolvimento rural.

---

<sup>1</sup> O Proinf opera com recursos não reembolsáveis, acessáveis por organismos públicos, a exemplo das municipalidades, e também por organizações não governamentais, no caso de recursos para custeio.

Um território rural, no âmbito desse programa, é formado por municípios que possuem determinadas características comuns quanto à configuração de sua estrutura socioprodutiva rural. O principal elemento distintivo é a presença marcante da agricultura familiar, que conferiria a esses territórios uma identidade socioeconômica (Brasil, 2005). No Brasil, agricultor familiar é aquele que possui um estabelecimento agropecuário que não ultrapassa quatro módulos fiscais; utiliza trabalho familiar para gerar renda, que deve ser majoritariamente oriunda da atividade agrícola, e gerencia os processos produtivos de modo familiar, não empresarial (IBGE, 2009).

Nos territórios rurais criados pelo SDT/MDA — um total de 164, em 2010 — a principal instância de gestão do processo de implementação do Pronat é o Colegiado Territorial, órgão colegiado formado por representantes de organizações da sociedade civil presentes no território, representantes de interesses dos agricultores familiares e por representações do poder público, em suas distintas esferas. Os Colegiados são considerados espaços institucionalizados de participação e de legitimação da política pública, inserindo-se nos processos de gestão social dos recursos federais destinados ao desenvolvimento rural.

No que se refere à sua composição, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) estabelece que no mínimo 50% das vagas sejam ocupadas por representantes da sociedade civil organizada e no máximo 50% de representantes do governo. Conforme as determinações daquele conselho, para que os Colegiados se insiram e realizem processos de gestão social com eficiência, eles devem se estruturar a partir das seguintes instâncias: Plenário (instância máxima de decisão), Núcleo Gestor, Núcleo Técnico e Câmaras Temáticas. Existe ainda a Secretaria Executiva, instância que organiza as ações e cuida da documentação e dos procedimentos burocráticos ao funcionamento das atividades do Colegiado. Essas, por sua vez, estão basicamente relacionadas à orientação de processos de tomada de decisões estratégicas, ligadas à elaboração, priorização e execução dos projetos territoriais e, assim, do processo de desenvolvimento rural a partir dos recursos do Pronat.

Considerando a hipótese da existência de um hiato entre as prescrições das políticas públicas e os problemas empíricos de sua implementação em contextos locais, este trabalho pretende apresentar contribuições ao debate sobre a descentralização da gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural. O foco será a análise da experiência de gestão social do Pronat no Território Serra do Brigadeiro (TSB), localizado na Zona da Mata de Minas Gerais. O objetivo desta pesquisa acadêmica foi analisar a dinâmica de participação dos atores sociais na gestão social da política de desenvolvimento territorial no referido território, procurando compreender como ela influenciou o processo de alocação dos recursos públicos por meio da elaboração, implementação e monitoramento de projetos territoriais.

Para apresentação dos resultados da pesquisa, este trabalho foi dividido em seis seções, além desta introdução. Na próxima seção apresentamos as principais questões teóricas que fundamentaram as análises. A terceira parte apresenta o contexto da pesquisa, enfatizando o Colegiado Territorial e sua inserção na trajetória do TSB. A quarta seção é dedicada à apresentação da análise sobre a ação do Colegiado na gestão da política pública de desenvolvimento rural com enfoque territorial. A seção seguinte é dedicada à análise do processo de gestão

social enfatizando os projetos de desenvolvimento territorial. Por fim, apresentamos as conclusões do estudo.

## **2. Fundamentação teórica: descentralização, participação social e políticas públicas**

Os conselhos como formatos organizativos para a gestão de políticas públicas são referidos ao tema da estruturação recente do Estado brasileiro para implementar tais políticas e seus programas, principalmente na área social. O ambiente institucional dos conselhos cria a possibilidade de representação paritária de interesses — basicamente entre o Estado e a sociedade civil —, contribuindo para ampliar a relação entre aqueles que formulam e os que são envolvidos, localmente, e geralmente como “beneficiários”, por uma política pública. Nessa perspectiva, os conselhos são associados à ideia de que a participação pode favorecer a eficácia das políticas públicas, afirmando uma versão otimista da gestão pública descentralizada.

A descentralização, no âmbito da gestão pública, pode ser entendida como um processo de transferência de responsabilidades, recursos ou autoridades de níveis elevados do governo para níveis inferiores. Falletti (2006) diferencia o tipo de autoridade transferida, podendo haver descentralização administrativa, fiscal ou política. A descentralização administrativa caracteriza políticas que transferem a gerência e a provisão de serviços sociais aos governos subnacionais. Esse processo relaciona-se à transferência de autoridade para tomada de decisão. A descentralização fiscal refere-se a políticas que são desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia dos governos subnacionais, principalmente com relação a impostos que anteriormente eram cobrados pela esfera federal. A descentralização política, por sua vez, diz respeito a um conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir ou acionar espaços à representação das sociedades subnacionais; isso implica transferência de autoridade política ou capacidades deliberativas para atores da sociedade civil (Falletti, 2006).

Uma das facetas dos processos de descentralização é a ideia de “governança deliberativa”, para a qual as relações mais próximas entre Estado e sociedade civil dependem da existência de espaços públicos para deliberação, que viabilizariam a um só tempo o engajamento do cidadão na implementação das políticas e a apropriação das mesmas às demandas localizadas (Hajer, 2003; Fischer, 2003). Em torno do debate político sobre processos de descentralização há uma polarização de diagnósticos. De um lado estão aqueles que entendem o fortalecimento dos níveis subnacionais de governo como um processo virtuoso, que além de fortalecer a democracia possibilita maior eficiência administrativa no sistema de governo. Por outro lado, há aqueles para quem a autonomia dos estados da federação e das municipalidades gera clientelismo e ineficiência, sendo fonte de ingovernabilidade. Essa vertente argumenta que a irresponsabilidade fiscal nos níveis descentralizados de administração compromete esforços de estabilização do governo central.

No caso brasileiro, Melo (1996) identificou um conjunto de efeitos não antecipados e perversos dos processos de descentralização. Para este autor, os “efeitos perversos” são produzidos pela ausência de certos pré-requisitos ao desempenho das atribuições descentralizadas. O autor identificou, por exemplo, burocracias locais com baixa qualificação técnica, demonstrando o hiato existente entre quadros administrativos locais e aqueles em níveis superiores da administração pública. Assim, as burocracias locais não teriam capacidade institucional de prover adequadamente bens e serviços sociais, o que levaria à perda de eficiência gerencial. Como bem salientou Arretche (1996), a descentralização requer a criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados da federação e nos municípios.

Outro elemento abordado por Melo (1996) foi o fato de os processos de descentralização transferirem receitas públicas sem responsabilizarem os governos locais pela geração de suas próprias receitas, rompendo a relação entre custo e benefício e recriando dependências e transferências de responsabilidades. Isso revelaria que os governos locais não estariam preparados para, por exemplo, arcar com o ônus político de gerar receita fiscal.

Apesar dessas limitações, a cultura política fortemente municipalista da década de 1980, instaurada em função de processos de descentralização, produziu um ciclo virtuoso de inovações na gestão pública, sobretudo na esfera das políticas sociais. Essas inovações referem-se ao surgimento de mecanismos de controle sobre o governo (principalmente no formato organizacional de conselhos), gerando espaços para discussão sobre a alocação dos recursos. Por outro lado, processos de descentralização e criação de espaços de participação e governança deliberativa encontraram entraves na matriz de participação política do país. As baixas taxas de afiliação a órgãos de classe, sindicatos e organizações comunitárias — ou seja, o baixo nível de associativismo — têm impedido que um número maior de atores sociais se insira nos processos de deliberação sobre políticas públicas (Milani, 2006).

Mais recentemente, de acordo com Dagnino (2004), o processo de construção democrática no Brasil estaria enfrentando um dilema enraizado na existência de uma “confluência perversa” entre dois processos distintos, relacionados a dois projetos políticos conflitantes. De um lado, um processo de “alargamento da democracia”, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de deliberação pública. Por outro lado, com a implementação do ajuste econômico neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel garantidor de direitos sociais, expressando-se por meio do encolhimento de suas responsabilidades sociais e transferência parcial das mesmas para a sociedade civil. A perversidade do contexto estaria no fato de que, apontando para direções antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o salto positivo das décadas de luta pela democratização. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, fato acentuado pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientariam a participação, por vezes associada a um caráter instrumental, servindo para preencher lacunas provocadas pela ausência do Estado e pelo desinteresse da iniciativa privada.

Diante destas constatações, as discrepâncias entre a retórica e a prática são então ressaltadas, demonstrando o hiato entre realidades desejadas e as contradições encontradas no plano das unidades político-administrativas que se responsabilizam pelo exercício da descentralização e pelas intenções divulgadas pela retórica da governança participativa.

Entretanto, como identificado por Arretche (1996), para minimizar os efeitos da descentralização, os abusos de poder por parte da burocracia e, por extensão, do próprio Estado, são necessárias instituições que permitam aos cidadãos controlarem as ações do governo. Ao mesmo tempo é importante que os agentes do Estado tenham instrumentos efetivos de intervenção, vinculando as necessidades e demandas dos cidadãos à formulação e implementação de políticas públicas. Esta conexão depende do desenho de instituições que criem incentivos reais ao comportamento responsável por parte dos governos, a criação de espaços públicos deliberativos e o fomento à criação de capacidades para a participação e a deliberação por parte da sociedade civil. Os conselhos de políticas públicas parecem ter representado a síntese dessas intenções normativas a partir dos anos 1990 (Côrtes, 2007).

Não obstante a inovação que representaram esses conselhos, no caso dos de desenvolvimento rural, estudos como os de Abramovay (2001), Favareto e Demarco (2009) e Silva e Marques (2009) apontam as fragilidades e limitações das experiências de espaços institucionais de participação social no meio rural. Tendo como objeto de estudo os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), os autores identificam, entre outros, o caráter pouco propositivo e apenas legal dessas instâncias, como também sua incapacidade de agrupar e possibilitar a expressão da diversidade de atores sociais que se mobilizam e se organizam para representar interesses nos territórios.

A hipótese de Abramovay (2001) para tal situação é a de que a forma de criação desses conselhos, seus modos de funcionamento e o alcance de suas ações não estimulam o preenchimento das funções básicas para as quais foram organizados. A razão disso estaria relacionada a duas causas básicas: a primeira é que os critérios para a escolha dos municípios beneficiários dos recursos do Pronaf tenderiam a favorecer a burocratização dos Conselhos. Ou seja, a razão de ser dos conselhos seria a discussão sobre a alocação de recursos em projetos, colocando em segundo plano o caráter propositivo acerca de alternativas de promoção do desenvolvimento rural. A segunda razão é que tanto as representações das organizações da sociedade civil quanto o corpo técnico envolvidos na construção dos conselhos estariam “mal preparados” para enfrentar os desafios complexos do desenvolvimento rural, tornando a ação ineficaz.

O autor também aponta que os projetos elaborados nesses municípios possuem, normalmente, um caráter de “lista de compras”, quando, ao contrário, deveriam apresentar propostas estratégicas para promover a valorização dos recursos e das oportunidades existentes na região. Para o autor o problema é oriundo do próprio processo de descentralização, que se reflete no funcionamento desses espaços institucionais. A transferência de regras formais, estruturas administrativas e procedimentos burocráticos do governo federal para o plano local é instrumentalmente factível, no entanto, não se transferem de forma imediata valores, capacidades, qualificação pessoal, comportamentos, coesão social e, sobretudo, a



confiança entre os indivíduos que os estimule a conduzir iniciativas inovadoras (Abramovay, 2001).

Esta discussão sobre os aspectos operacionais e subjacentes à descentralização do Estado, destacando a valorização por uma governança deliberativa e participativa, sobre a qual emergem os conselhos no desenho institucional das políticas públicas, situa a fundamentação teórica deste trabalho. Sem querer esgotar a discussão, que escapa aos nossos objetivos, destacamos que é a partir desse contexto de descentralização da gestão de políticas públicas e do protagonismo que os atores da sociedade civil passaram a assumir no processo de alocação de recursos públicos que operacionalizamos as análises deste trabalho. Por essa via, a participação social ganha novas conotações e estimula novas práticas de gestão, caracterizando processos de gestão social nos territórios rurais, como analisaremos a seguir.

### 3. Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa foi de abordagem qualitativa e de caráter descritivo. Foram coletados dados primários e secundários entre julho de 2009 e novembro de 2010. As fontes primárias foram obtidas em entrevistas semiestruturadas e observações de atividades do Colegiado Territorial. Os dados secundários foram relatórios de estudos produzidos sobre o TSB, documentos do próprio território, projetos territoriais elaborados no período de 2003 a 2010, informativos publicados, entre outros documentos.

As observações foram de caráter não participante, do tipo em que o pesquisador, embora presente no ambiente em que ocorre a ação (e percebido pelos demais), apenas visualizava a dinâmica e as discussões do espaço e procedia a algumas anotações, sem causar interferência significativa. Durante o período de coleta de dados foram observadas sete reuniões.<sup>2</sup>

A entrevista de roteiro semiestruturado, ao mesmo tempo que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação (Triviños, 1987). Foram elaboradas questões gerais que seriam respondidas por todos os entrevistados e questões específicas de acordo com categorias estabelecidas previamente. Como sujeitos da pesquisa foram considerados os conselheiros do Colegiado, sendo: representantes de organizações da sociedade civil, a articuladora territorial<sup>3</sup> e gestores públicos representantes da administração pública dos municípios envolvidos no processo. Do total de 38 conselheiros, 14 foram entrevistados, sendo oito conselheiros representantes da sociedade civil, cinco do poder público e a articuladora territorial. As entrevistas foram realizadas a partir de agendamento prévio e

---

<sup>2</sup> As reuniões não foram gravadas. Todos os relatos, comentários e intervenções dos conselheiros eram anotados em caderno de campo, posteriormente armazenados em meio digital para facilitar o tratamento dos dados.

<sup>3</sup> O articulador territorial é, de acordo com as orientações do Pronat, o profissional contratado responsável pela organização institucional do Colegiado Territorial e de suas ações, exercendo, como a denominação evidencia, uma função de articulação política entre os atores sociais que o compõem.



no local de preferência dos informantes, normalmente no local de trabalho dos mesmos, mas sempre de forma individual.

A seleção dos informantes foi feita por meio dos critérios de “acessibilidade” e “exaustão”, portanto, não probabilística. A acessibilidade refere-se à seleção dos informantes de acordo com as possibilidades de acesso e a exaustão diz respeito ao aparecimento de repetições das informações nas respostas dadas às questões formuladas (Vergara, 1998). Dessa forma, a quantidade de entrevistados não foi previamente definida, devido à necessidade de conseguir dados com qualidade.

### **3.1 Análise dos dados**

Analisaram-se os dados obtidos por meio de registro e transcrições das entrevistas e dos documentos utilizados na pesquisa. Este trabalho consistiu na transcrição, leitura, sistematização e análise de todos os dados obtidos, organizando-os de acordo com as questões que nortearam a pesquisa.

Como procedimento de análise dos dados utilizou-se da “análise de conteúdo” (Bardin, 2011), buscando compreender a construção de significados e sentidos que os atores sociais exteriorizam no discurso. A análise de conteúdo, como argumentam Laville e Dionne (1999), não segue etapas rígidas e predeterminadas, mas uma reconstrução simultânea de um conteúdo com as percepções do pesquisador com vias possíveis e nem sempre balizadas. Dessa perspectiva, estes autores assinalam que “a análise de conteúdo consiste em demonstrar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação” (Laville e Dionne, 1999:214).

A análise de conteúdo foi realizada através de quatro etapas, como sugerido por Bardin (2011), quais sejam: organização da análise, codificação, categorização e inferência. A organização da análise foi a fase de organização propriamente dita. Corresponde a um período de intuição, mas seu objetivo é tornar operante e sistematizar as ideias iniciais e explorar o material coletado. Assim, os dados brutos foram tratados de maneira a se tornarem mais significativos para a pesquisa. A codificação é o processo pelo qual o pesquisador aloca os dados em unidades, permitindo o recorte e a descrição das características pertinentes do conteúdo. O recorte de conteúdos teve a finalidade de agrupar elementos em função de sua significação. Essa reorganização buscou recortar o conteúdo seguindo uma proximidade de sentido, contendo fragmentos do discurso e ideias temáticas. Os elementos recortados constituíram as unidades de análise.

A categorização, segundo Bardin (2011:145), “é a operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia)”. Para essa autora, as categorias são rubricas ou classes, que reúnem um grupo de elementos sob um título genérico, agrupados em função de características comuns entre eles. Neste trabalho adotou-se o critério de categorização por temáticas, que agrupa temas relacionados a questões específicas, não *a priori*, mas a partir dos achados da pesquisa.

A fase de indução refere-se à utilização dos dados analisados para inferir as predisposições causais ou outros elementos importantes para discussão dos resultados.

Foram estabelecidas três categorias: Colegiado Territorial, seleção de projetos e processos subjacentes à seleção dos projetos. No que se refere à categoria “Colegiado Territorial”, foram elencadas informações sobre a dinâmica de reuniões, deliberações e composição deste órgão. Sobre a “seleção dos projetos territoriais”, direcionaram-se informações sobre a formulação, dinâmicas de seleção dos projetos no âmbito do Colegiado, tramitação dos projetos em outras instâncias e sobre a implementação dos mesmos. Na categoria “processos subjacentes à seleção dos projetos” foram organizadas informações a respeito das contingências dos processos de seleção dos projetos e interferências políticas na dinâmica de seleção. Por fim, consideramos dois recortes sobre os quais foram alocadas as análises: a) Colegiado e seleção de projetos: inovações na gestão social e (b) A seleção dos projetos e o aprendizado da participação, a partir dos quais apresentaremos os resultados da pesquisa.

#### **4. O processo de criação do TSB**

O TSB foi reconhecido e homologado em 9 de outubro de 2003 pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) de Minas Gerais, junto com outros quatro territórios mineiros que passaram a integrar o Pronat. Araponga, Divino, Ervália, Fervedouro, Miradouro, Pedra Bonita, Sericita, Muriaé e Rosário da Limeira são os municípios mineiros que compõem esse território, situado na porção norte da Zona da Mata mineira, com uma área de 2.953 km<sup>2</sup> e um total de aproximadamente 172 mil habitantes, sendo 54.699 desses considerados “população rural” (Codeter, 2006).

Na serra do Brigadeiro, no início da década de 1990, várias organizações de apoio à agricultura familiar se mobilizaram para discutir a proposta do governo estadual de criação de uma área de conservação ambiental que viria a se tornar o Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (Pesb). Tal proposta iria incidir diretamente sobre a vida das populações rurais, pois, ao delimitar uma área de conservação ambiental, modificaria radicalmente a organização dos sistemas agrícolas de produção historicamente estabelecidos. A mobilização para discussão da proposta e apresentação de alternativas imprimiu uma dinâmica de participação social na contestação dos possíveis impactos da criação do parque. Esse processo aglutinou atores locais em torno de uma proposta alternativa de desenvolvimento para a região.

Esse processo de concertação interinstitucional, originado no decurso da criação do Pesb, torna-se importante na criação e posterior estabelecimento do TSB, em 2003, pela SDT/MDA. Ademais, essa experiência propiciou a emergência de um tecido social fortalecido, com uma identidade relacionada à serra do Brigadeiro, à agricultura familiar e à marcante diversidade cultural, social e econômica que o território congrega. No depoimento de um dos sujeitos entrevistados percebe-se a inter-relação entre os dois processos que ocorreram em momentos distintos.

A criação do parque criou o capital social. É um território que se diferencia de outros [criados pela SDT/MDA] porque já tinha uma base social articulada e fortalecida, uma coisa é você pegar um lugar que tem agricultura familiar dispersa, outra coisa é você pegar a agricultura familiar que já tem uma luta histórica, que tem cooperativa, os sindicatos; é jogar semente em solo fértil. É um solo propício. Outra coisa é que o parque já é uma política pública de conservação, mas não de desenvolvimento, que já obriga os agricultores a lidar com política pública (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

O entrevistado destaca a importância da mobilização e da organização da experiência de instituição do Pesb como antecedente do engajamento em torno da política de desenvolvimento territorial. Os laços de confiança e as redes de cooperação e sua institucionalização em organizações formais passaram a ser acionados pela oportunidade política oferecida pela SDT/MDA. Este é o “solo fértil” possibilitado à experiência da política de desenvolvimento territorial.

A proposta de constituição do TSB foi elaborada por uma comissão constituída pelo Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA-ZM), uma organização não governamental com atuação na região e voltada à difusão da agroecologia; pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater-MG); e pela Empresa de Pesquisas Agropecuária de Minas Gerais (Epamig). Fernandes (2008) atribuiu o êxito da aprovação do território no âmbito do Pronat ao fato de o documento apresentado demonstrar que o território possuía potencialidades para um processo de desenvolvimento rural de caráter territorial. Essas potencialidades estariam referidas aos seguintes elementos: a) existência da unidade de conservação instituída — o Pesb; b) predomínio da agricultura familiar no cultivo do café de montanha; c) processos de transição para a agroecologia de sistemas de produção; d) dinâmica de valorização de tradições como festas comunitárias, religiosidade, crenças e costumes; e) produção de artesanato; f) potencial para ecoturismo e turismo rural; g) herança cultural indígena — etnia puris.

Criado o território, seguiu-se o estabelecimento, em 2004, de sua Comissão de Implementação de Ações Territoriais (Ciat), formada por oito organizações, sendo quatro da sociedade civil e quatro do poder público. A Ciat foi formada como fórum provisório que se constitui após um ciclo de oficinas que apresentam aos componentes da Comissão as diretrizes, objetivos e metas do Pronat. Essa Comissão foi responsável pela identificação de organizações da sociedade civil e instâncias do poder público que, a partir de sua atuação voltada ao desenvolvimento rural, poderiam compor o Colegiado Territorial. As organizações da sociedade civil e os órgãos públicos selecionados foram convidados a indicar um representante e um suplente que atuariam como conselheiros. Inicialmente, 38 conselheiros e seus suplentes compuseram o Colegiado Territorial.

Para a realização dos trabalhos desse Colegiado os representantes elaboraram um regimento interno, que estabeleceu e definiu as normas de funcionamento das instâncias territoriais: o Colegiado (ou Plenária), o Grupo Gestor e a Secretaria Executiva. Ao Colegiado, pelo seu regimento, é atribuído o caráter de espaço público de participação, discussão, pro-

posição, deliberação, gestão e controle social das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável. A Secretaria Executiva<sup>4</sup> exerce atividades operacionais, relativas aos registros de atividades, documentação e comunicação entre conselheiros e entidades que compõem o Colegiado. Cabe a ela oferecer apoio técnico e administrativo às ações territoriais, dando suporte às organizações que executarão os projetos, obedecendo aos trâmites burocráticos para elaboração dos mesmos. Também é sua atribuição apoiar ao arranjo institucional constituído pelo Colegiado e pelo Grupo Gestor, que é responsável pela elaboração e operacionalização dos projetos. O contato mais direto com os municípios e, principalmente, com as ações que estão sendo executadas neste âmbito é feito por essa instância do Colegiado, especialmente porque ele não possui estrutura física própria; as reuniões acontecem em diferentes lugares, cada uma em um município diferente, com caráter itinerante.<sup>5</sup>

O Colegiado Territorial é o nível deliberativo máximo do território. A partir das decisões nele tomadas é que se definem todos os outros espaços de apoio à gestão. A responsabilidade sobre a seleção e o apoio aos projetos fica a cargo desse espaço representativo. A ele também é atribuída a tarefa de apoiar e garantir a implementação de planos municipais de desenvolvimento rural coerentes com o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS),<sup>6</sup> além de criar mecanismos de monitoramento e avaliação das ações incluídas nesse plano. O Grupo Gestor do território é o órgão que toma as decisões gerenciais dos programas, projetos e planos. Decisões mais urgentes e atividades designadas pelo Colegiado são atribuídas a esse espaço. O Grupo gestor também é constituído por representantes das organizações do poder público e da sociedade civil.

## 5. Colegiado e seleção de projetos: inovações na gestão social

Torna-se preponderante analisar como, na prática de operacionalização do Pronat, o Colegiado Territorial está sendo pensado pelos representantes que o conformam e, após esse passo, no próximo item, caracterizar a dinâmica forjada na elaboração e seleção dos projetos para alocação dos recursos do Pronat. Para proceder a essa análise, indagamos, nas entrevistas com os conselheiros, “qual o papel do colegiado para o desenvolvimento rural do TSB”. O objetivo foi verificar a forma como os representantes entendem as ações que o fórum desempenha (ou

---

<sup>4</sup> O trabalho de secretariado é realizado pelo já mencionado “articulador territorial”. Esse profissional é contratado por uma das organizações da sociedade civil que compõem o Colegiado, que utiliza recursos do Pronat para pagar salários.

<sup>5</sup> O colegiado não realiza reuniões com datas preestabelecidas. Essas reuniões acontecem principalmente quando há decisões a serem tomadas sobre destinação de recursos, processo de seleção de projetos ou ação de monitoramentos dos mesmos.

<sup>6</sup> O PTDRS foi elaborado por um profissional contratado para tal. O método para elaboração do documento foi acrescentar aos dados secundários informações prestadas pelos próprios conselheiros em oficinas em que eram apresentadas versões parciais do documento.

deveria desempenhar) para, a partir de então, observar se há alguma relação de suas ações com as expectativas sobre o processo de desenvolvimento, notando mudanças na relação entre os diversos atores do território após sua constituição.

O papel do colegiado pôde ser entendido por meio de duas categorias recorrentes nos depoimentos colhidos no trabalho de campo: (a) “selecionar projetos”; e (b) “discutir questões que afetam o território”. A primeira se apresenta como categoria independente, ou seja, a função do colegiado seria apenas selecionar os projetos, ou então associada à segunda categoria, pois, sempre que houve apontamento sobre o fato de o “colegiado discutir questões que afetam o território”, os informantes da pesquisa também apontaram sua importância na seleção e reflexão sobre os projetos.

Certamente, o papel mais importante do colegiado tem sido a discussão sobre os projetos para alocação de recursos. É necessário salientar que os Colegiados Territoriais foram criados com essa finalidade e não como resultado direto da iniciativa dos atores locais. A própria delimitação dos territórios não provém de iniciativas locais e sim do governo federal em cumprimento do prescrito pelo programa de política pública. Esses fatos têm implicações na gestão social da política e nas ações, mas isso não quer dizer que estes colegiados não possam construir uma agenda independente dos programas governamentais e suas demandas.

Nos depoimentos que se seguem é possível verificar como os conselheiros percebem o papel do Colegiado Territorial atrelado aos projetos territoriais. Percebe-se, sobretudo nas duas categorias observadas, que o colegiado, apesar de trazer importantes contribuições ao processo de elaboração e implementação dos projetos, possui uma série de limitações que passam a ser alvo de crítica dos atores envolvidos.

O papel do colegiado é definir os critérios e avaliar a viabilidade dos projetos e monitorar. Tem seu funcionamento atrelado aos projetos; mas monitorar também. As reuniões do colegiado é um momento de troca de informações entre os municípios, mas cada um buscando seu projeto, no individual mesmo, só na hora de discutir que todo mundo contribui (Conselheiro, representante de entidade do poder público).

O principal papel do colegiado é a aprovação dos projetos, a gente construiu o regimento interno e isso está lá, ele se construiu como instância de aprovação dos projetos. E muito pouco se fez para, além disso. Uma ou outra conversa sobre o desenvolvimento da região, mas agora se ocupou também do monitoramento. Chamou para si, nos últimos anos, a função de monitorar os projetos (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Nestes depoimentos, relacionados à primeira categoria analítica (“selecionar projetos”), extraímos a ideia de que o colegiado passa a assumir a função de monitorar os projetos, o que é visto como uma “iniciativa positiva”. Outra questão relevante que iremos retomar adiante, por possuir imbricação com as duas categorias, é o fato de o colegiado tornar-se um espaço de “troca de informações”, de construção de acordos coletivos e de busca de consensos.

Por outro lado, o colegiado é também representado como meio ou espaço onde ocorre “aprendizado”, que permite a discussão sobre temas que, de maneira geral, afetam o território. Por ser um espaço público de expressão das demandas do território, o Colegiado Territorial possui “grande importância política”, o que o tornaria relevante para apoiar, discutir ou discordar de ações que estão em curso nos municípios do TSB.

O Colegiado reúne a região, faz uma discussão e apresenta demandas para o desenvolvimento da região, e busca recursos para implantar propostas para acabar com algumas destas demandas. Então o Colegiado teve mais essas funções... de avaliação e dedicação para aprovação de projetos (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

É no colegiado que o território acontece, é o grupo de pessoas que gere a política. É através deste coletivo que as ações acontecem. E assim, é também através do Colegiado que as pessoas constroem o desenvolvimento territorial e os representantes levam para seus municípios as informações sobre a política. O território acaba que não é só a política do MDA. Como ele é um espaço de informação, o colegiado é importante para saber destas coisas. A gestão das políticas é feita no colegiado. Outras coisas são discutidas de forma pontual no colegiado, mas o foco maior são os recursos. Vou dar um exemplo, o programa Saberes da Terra em 2008 foi discutido no colegiado, o programa Arca das Letras também. O colegiado além de ser esse espaço que recebe a demanda do governo, através do colegiado, outros projetos nascem. Por exemplo, tem várias organizações que pegam recurso com outras fontes, tudo isso para desenvolver ações dentro do território. No início tinha o tema da mineração que estava aflorando, esse coletivo do território proporcionou muito a criação da identidade sobre o desenvolvimento debatendo esse ponto. Inclusive teve recurso do MDA para promover isso, mobilização contra a atividade mineradora (Articuladora territorial).

O papel fundamental, desde a construção do plano que ainda não tinha o colegiado e aí se tinha um plano, é uma organização politicamente constituída. Ele é o melhor espaço que existe no território porque tem a participação de vários grupos, não tem espaço melhor para formular políticas e executar nosso plano territorial. Tem papel fundamental de levar as ações que foram tiradas do plano e colocando em execução e até propondo novas ações (Conselheiro, representante de entidade do poder público).

O colegiado aparece nas falas como espaço que possibilita a reunião de atores que eventualmente não se encontrariam de outra forma, por isso é visto como espaço que oportuniza um fluxo comunicativo engendrado pelas interações e deliberações promovidas, seja pelos projetos, seja por outras questões que são discutidas. Também é representado como o lugar em que há possibilidade de “apresentar demandas” para o desenvolvimento, buscar recursos, elaborar e aprovar projetos. O território, ou a ação coletiva em torno da política de desenvolvimento territorial, de acordo com uma das falas, “acontece no colegiado”, porque é lá que a política é gerida, onde PTDRS ganha sentido e concretude. Trata-se, portanto, de

um espaço público de participação e deliberação sobre as ações de desenvolvimento rural que ocorrem no TSB.

Os colegiados como *espaços institucionais* de participação social exigem o estabelecimento de relações comunicativas estabelecidas em integração com a sociedade civil, provocando relações argumentativas que fundamentem o diálogo com representantes do Estado. Por isso, os *espaços públicos* podem ser referenciados como mecanismos institucionais utilizados pela sociedade civil para garantir a efetividade da participação social nas decisões que se referem a assuntos públicos (Habermas, 2003).

O aprendizado gerado pelo trabalho dos conselheiros é afirmado como resultado das próprias discussões sobre os projetos, o que se confirma na análise das atas de reuniões do colegiado. Observou-se que o colegiado funciona como espaço de socialização de informações sobre ações, atividades e projetos que serão elaborados e que estão sendo desenvolvidos nos municípios. Nas reuniões do Colegiado Territorial, os representantes costumam informar a respeito das realidades políticas, sociais e culturais de suas localidades. As interações promovidas por meio desta troca de informações contribuem para a constituição de laços intermunicipais que fortalecem as dinâmicas internas no colegiado.

As reuniões do Colegiado também se configuram como espaços para troca de informações sobre os projetos territoriais que receberam financiamento do Pronat. Há reuniões em que os representantes podem explanar sobre os projetos que estão sendo executados em seus municípios e as parcerias criadas para gerir a infraestrutura construída. Além da troca de informações, nota-se, que por meio de questionamentos e indagações, os representantes dão contribuições a outros projetos, seja em forma de apoio institucional de suas organizações ou por intermédio de sugestões para melhoria da execução do mesmo.

No ano de 2007, pôde-se constatar, pela análise de atas das reuniões do Grupo Gestor, que representantes do poder público propuseram a prestação de contas dos projetos realizadas junto ao colegiado, como forma de divulgar o que estava sendo realizado e uma oportunidade de ampliar o conhecimento a respeito de situação negativa ou positiva dos projetos. Algumas reflexões sobre as formas de melhorar a implementação dos projetos são encontradas nos relatórios de reuniões, evidenciando que o espaço de concertação se configura como campo de construção de acordos coletivos resultantes do que Dallabrida e Becker (2003) e Tapia (2005) definem como “pacto territorial”.<sup>7</sup>

A importância dada pelos representantes à participação dos agricultores na definição das ações é perceptível na análise das atas. As reuniões do colegiado, documentadas nas atas, apontam que, na ausência de participação efetiva (ou seja, aquela em que esses deliberam) dos agricultores familiares na execução dos projetos, não há legitimação, por parte do co-

---

<sup>7</sup> Para Dallabrida e Becker (2003), os acordos, os resultados das discussões e entendimentos e as definições consensuadas resultam em um “pacto”. O pacto trata-se, desta forma, de um exercício de negociação de interesses que se efetua no nível das relações sociais, da sociedade de um país ou região, em que a *negociação* é um processo e o *pacto* é o resultado.



legiado, de qualquer ação empreendida no território. Exemplo desse tipo de procedimento foi o caso de uma organização que presta serviços de assistência técnica e extensão rural a agricultores familiares. Essa organização foi questionada na reunião do Colegiado Territorial de 4 de fevereiro de 2009, pela ausência de participação dos agricultores na construção dos Planos de Turismo Rural e Educação Ambiental do TSB. Em razão da falta de informações sobre o andamento e a finalização dos planos, a Secretaria Executiva do Colegiado Territorial enviou um ofício, em 28 de abril de 2009, para solicitar a manifestação da organização sobre o andamento das atividades. A resposta veio em reunião realizada em novembro de 2009, quando a mesma se posicionou e solicitou que os representantes estudassem os planos elaborados para que, a partir das contribuições da plenária, ele pudesse ser reformulado e finalizado. Segundo consta no relatório da reunião, um representante desta organização solicitou ao grupo de representantes que assinassem o relatório de execução financeira do projeto. Os demais representantes apresentaram críticas e deslegitimaram a ação do projeto, visto a falta de participação dos agricultores das comunidades do entorno do TSB. Entretanto, resolveram assinar o termo, uma vez que o projeto já estava finalizado.

Associado a essas questões, o colegiado proporciona um fluxo de informações sobre eventos e dinâmicas sociais dos municípios que o compõem, por meio das reuniões do Grupo Gestor e da própria plenária, reforçando as redes sociais edificadas com a emergência do Colegiado Territorial. Em uma das entrevistas um dos informantes afirmou que “não se tinha, no território, o costume de conversar com os gestores públicos e algumas organizações sociais. A criação do território abriu canais de diálogo que não existiam antes” (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil). Destarte, por mais que ainda haja problemas relacionados à circulação de informações sobre projetos e políticas, a ação do Colegiado proporcionou uma dinâmica que favorece a interlocução de diversos atores sociais.

Nos depoimentos que se seguem podemos perceber as mudanças na relação entre determinados atores sociais no TSB. Essas mudanças, favorecidas pelo Colegiado, acontecem diante da necessidade de articulação entre as organizações, sugerida pelo próprio desenho da política e pela necessidade de operacionalizá-lo. Todos os representantes entrevistados afirmaram que as relações entre as organizações, principalmente entre aquelas da sociedade civil, passaram por mudanças significativas com a experiência do colegiado e da implementação da política. As organizações de representação sindical foram apontadas como as que mais interagiram com as demais.

Hoje o poder público tem ligação direta com as organizações, associações, com o produtor, e eles com o poder público. Hoje, para elaborar o projeto a gente consulta os produtores e as organizações, os STRs, várias instituições. E antes não tinha isso. Hoje o poder público e sociedade civil têm trabalhado em conjunto. Antes os produtores tinham guardados para eles a fala muda, mas com a participação em vários conselhos e a melhor relação com o poder público, hoje eles mostram capacidade argumentativa, e falam (Conselheiro, representante de entidade do poder público).

Aqui na Serra do Brigadeiro o que a gente vê é que os sindicatos que fazem parte do território eles eram divididos em dois blocos, um ligado a Fetaemg e outro a Fetraf. No momento em que o território foi criado esses sindicatos não se entendiam. A relação teve que ser reconstruída para que uma organização pudesse construir projeto com a outra. O colegiado proporcionou a afinidade entre as organizações (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

A junção de forças e as ações coletivas por um lado se sedimentaram pela necessidade de elaborar propostas conjuntas para não perder o recurso ofertado pelo Estado. Por outro lado, atores de um determinado segmento (a agricultura familiar) se viram obrigados a se unir, mesmo que mantendo certa divergência ideológica e política, para que outros atores, como instituições públicas e órgãos governamentais, não agissem isoladamente a partir da consideração exclusiva de seus interesses. A política e o espaço colegiado fizeram despertar e fortalecer a interação entre organizações da agricultura familiar, mesmo que essa correlação de forças não tenha sido predeterminada pela política pública. Essas afirmativas corroboram a ideia de Pateman (1992), que afirma que a participação possui, além de outras funções, a de integração, ou seja, ela fornece a sensação de que cada cidadão isolado “pertence” a seu território e precisa conjuntamente contribuir com ele.

De modo geral, os depoimentos nos revelam que o território, por meio de sua institucionalidade, o Colegiado, apresenta um potencial para se tornar um espaço de canalização de energias sociais que antes não tinham meios para conduzir a uma ação coletiva mais focada e coesa. É nesse sentido que o Colegiado representa um ambiente de construção de acordos e entendimentos sobre o desenvolvimento rural, sendo os projetos territoriais uma espécie de instrumento que fundamenta e operacionaliza esse processo. Destarte, podemos afirmar que a criação do território — e consequentemente do Colegiado — colaborou para estabelecer condições mínimas necessárias à construção de um diálogo constante entre diferentes atores sociais locais, inclusive entre aqueles que viviam, na ocasião, disputas pela legitimidade da representação política dos agricultores familiares, como foi o caso contundente dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais.

Há, nesse sentido, uma mudança de representação da ação social no território, impulsionada por uma mudança na visão sobre o desenvolvimento rural, que projeta a ação das organizações para interesses que buscaram ir além dos que se restringem a suas intervenções costumeiras. Essa afirmativa está consoante com Bourdieu (1996), que afirma que a mudança de representação sobre uma realidade altera, ao mesmo tempo, a forma de ação sobre essa realidade e, consequentemente, muda-se também a própria realidade. O território passa a induzir uma mudança na representação, promovendo ações mais amplas em prol de um projeto compartilhado de desenvolvimento.

Porém, ainda que haja pontos positivos sobre a operacionalização da política no TSB, são diversos os desafios enfrentados pelos atores sociais locais na conduta deste processo. Não obstante as mudanças na relação entre os atores sociais locais e a cooperação na construção de acordos, o processo de seleção dos projetos não é isento de disputas. Ao contrário, é permeado por elas. Tais disputas resultam em incoerências, levando, por vezes, à aprovação de projetos

mais pelo capital político<sup>8</sup> de quem o propõe do que pelo “caráter inovador” ou “perfil territorial” da proposta de desenvolvimento que eles representam (Favareto e Schröder, 2007).

Os conflitos e suas disputas associadas são relacionados às diferenças de capital político e social das organizações presentes no colegiado. Mas esse capital político, para Pateman (1992), é adquirido por meio da vivência da participação. Para a autora, a participação possui uma função educativa, de “aprender a participar, participando de fato”. A assimetria de poder, obviamente, tem implicações sobre a capacidade de argumentação e deliberação, alimentando, por sua vez, as disputas. Por fim, também parece evidente que os conflitos também são alimentados por uma questão de representatividade. Afinal, “o colegiado representava mais ou menos, [possui] uma certa representatividade, mas não podemos falar que ele é a voz do povo, nada disso”. Estas questões serão retomadas mais adiante.

Outro elemento contido nos depoimentos refere-se à “visão sobre o desenvolvimento territorial” que o colegiado deveria ter. No sentido conferido no depoimento citado, expressa-se a funcionalidade do PTDRS perante os processos sociais subjacentes às políticas públicas. O conselheiro chama a atenção ao fato de o plano não ter sido elaborado pelo colegiado, mas apenas referendado por ele. Esse é um entrave do desenho da política de desenvolvimento territorial ao contratar técnicos para elaborar documentos e planos dos territórios rurais. Muitas vezes são técnicos, “bem intencionados”, mas que desconhecem os processos e dinâmicas sociais do território.

## 6. A seleção de projetos e o aprendizado da participação

É importante compreender que muitos dos impasses na seleção dos projetos são inerentes à própria operacionalização da política. A seleção dos projetos no ano de 2007, em que, de forma extraordinária, aconteceram duas “rodadas de priorização”, ilustra esse fato. Na reunião do Grupo Gestor, em setembro de 2007, o Colegiado tomou conhecimento da existência de um recurso extra, disponibilizado pela SDT/MDA, que deveria ser destinado a projetos. O processo de seleção de projetos, para esta segunda “rodada de priorização”, demonstra como o caráter da alocação de recursos é, muitas vezes, imediatista, requerendo mobilização e formulação de projetos de forma acelerada, desconsiderando, em alguns casos, os acordos coletivos construídos pelo Colegiado. Nesse caso, a ação de elaborar projetos foi classificada por um dos entrevistados como “apenas para não perder recurso”.

O fato teve um impacto significativo sobre a dinâmica de trabalho do Colegiado, sobretudo pela recorrente preocupação entre os conselheiros sobre a consequência da seleção inadequada dos projetos. Nesse sentido, a dinâmica de seleção dos projetos sofreu modificações

---

<sup>8</sup> Para Bourdieu (1996), o capital político é uma forma de capital simbólico, de maneira que depende do reconhecimento fornecido por outras pessoas. Esse reconhecimento social permite a alguns indivíduos, mais do que a outros, serem aceitos como legítimos e como atores políticos nos campos sociais.

significativas. Com estas preocupações e reflexões, os representantes do colegiado resolveram alterar a metodologia de seleção, para tentar qualificar o processo e, assim, melhorar a “qualidade” dos projetos.

Em 2009 o processo de seleção dos projetos teve três momentos: (a) uma reunião para apresentação dos critérios de seleção, dos resultados do monitoramento e dos projetos que pleiteavam recurso; (b) a posterior análise dos projetos por uma comissão formada para esse fim; e, (c) outra reunião para discussão de grupos de trabalho (formados pelos presentes na reunião) sobre os projetos, a apresentação do resultado da comissão de análise e a seleção, de acordo com os critérios e os julgamentos do plenário.

A nova metodologia de seleção de projetos implicou alocação de novos recursos em municípios onde os projetos anteriormente contratados por meio do Pronat estavam em situação normal de execução, sem atrasos ou perdas financeiras. O conhecimento desse histórico, proporcionado pelo monitoramento dos projetos em andamento, dificultou a aprovação de recursos e projetos para municípios que apresentavam um quadro complexo de metas atrasadas, paralisadas e canceladas; e também projetos concluídos sem funcionamento adequado. Além disso, contribuiu para a inserção de “fatores técnicos” na aprovação e priorização de projetos, em contraposição aos “fatores políticos” como critério exclusivo de escolha, relativizando (e por vezes revertendo) o argumento da “credibilidade e do peso político de quem propõe” os projetos, levantado por Favareto e Schröder (2007:12).

Porém, a metodologia criada pelo Colegiado para 2009 não foi aplicada ao ano de 2010. Devido à especificidade da operacionalização da política de desenvolvimento territorial e, em muitos casos, o “curtíssimo prazo” requerido pelo MDA para o envio dos projetos, os representantes ficaram no dilema: “utilizar a nova forma de seleção dos projetos, ou perder os recursos?” (Conselheiro, representante de entidade governamental). Esse imperativo imediato, pelo curto prazo para elaboração e seleção dos projetos, não permitiria a realização de duas reuniões e o trabalho da comissão criada para analisar os projetos. Dessa forma, “para não perder o recurso” os representantes resolveram adotar a “velha” metodologia de seleção, mas cientes das dificuldades constatadas anteriormente.

Assim, para que as mudanças na forma de seleção fossem efetivas seria necessário que o desenho da política pública e, principalmente, sua implementação dessem suporte às mudanças acordadas localmente, possibilitando que sua operacionalização viabilizasse tais mudanças. A flexibilidade da SDT/MDA também deve ser considerada, para que se garanta a autonomia do colegiado em relação às suas ações e atividades.

Entretanto, apesar da adoção de critérios mais técnicos para aprovação dos projetos, é importante ressaltar, retomando discussões anteriores, que o “jogo político” subjacente à organização formal do conselho influencia a alocação dos recursos. E diante do caráter imediato que muitas vezes impera nos processos de seleção dos projetos, o condicionamento da aprovação à posse do capital político é favorecido. Nos depoimentos que se seguem, pode-se perceber como essas questões se manifestam.

[Para aprovar projetos no colegiado] depende de duas coisas, explanação de quem está apresentando e projetos que estão sendo propostos em municípios que têm muitos projetos atrasados. Primeiro ele [o proponente do projeto] tem que apresentar bem o projeto e as perguntas depois são lançadas; tem que saber responder e explicar tudo. Isso acaba não deixando que todos consigam. Às vezes passam uns projetos que a gente sabe que não deveriam passar, eles fazem sua política. Se eu quero apresentar um projeto, eu tenho que pelo menos fazer alguns grupos que sejam solidários ao meu projeto (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

[...] há um jogo de interesse, então se você tem uma articulação política fica mais fácil para aprovar (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Os projetos são muito mais selecionados pelos grupos políticos. Às vezes têm um projeto muito importante, e outro que pode ser menos importante para o território, mas aquele que consegue ter uma articulação entre os representantes é que leva. Por melhor que o projeto seja, se ele não for muito bem articulado ele não é aprovado (Conselheiro, representante de entidade do poder público).

Os depoimentos assinalam a capacidade argumentativa dos conselheiros na apresentação dos projetos como fator de aprovação. Assim, proponentes com maior experiência de comunicação em público e domínio do conteúdo do projeto apresentado tenderão a ter vantagens. Não obstante, o convencimento sobre a importância do projeto e a criação de um grupo de conselheiros apoiadores aparece, nas falas, como parte dessa dinâmica. Por vezes, isso pode levar à aprovação de projetos por forças políticas e desconsiderar critérios e elementos do PTDRS.

Contudo, a responsabilização pelos resultados negativos — e a aprendizagem pelos erros cometidos — levou os conselheiros a revisarem a metodologia de seleção dos projetos a fim de rever esse processo. A percepção a respeito da necessidade de mudança de critérios e métodos de seleção demarca esse aprendizado. O “jogo político” apontado nos depoimentos seria amenizado com essas mudanças. A proposta de garantir maior autonomia do colegiado em relação a seus processos de seleção de projetos é outra questão, pois, mudando a estrutura e o processo, os conselheiros tentaram atrelar a aprovação à qualidade dos projetos, buscando eliminar os elementos “indesejáveis” (“jogo político”, limitação de tempo etc.).

Diante desta experiência voltamos à dimensão pedagógica da participação indicada por Pateman (1992) para acentuar o aprendizado gerado pelo processo deliberativo. Cabe também concordar com Lüchmann (2008) ao analisar o aprendizado político nas experiências de democracia participativa. Para a autora, as experiências de participação direta e de descentralização de políticas públicas passam a se constituir em alternativas de aprendizado político e podem aumentar o repertório da ação política, impactando positivamente as normas, padrões e comportamentos dos atores políticos e sociais.

## 7. Conclusões

A criação do TSB colaborou para estabelecer condições à instauração de um diálogo constante entre diferentes atores sociais locais que até então tradicionalmente “viviam em desacordo”. Esse processo contribuiu para que os conflitos existentes entre os distintos atores fossem explicitados e “trabalhados”, estimulando-os a implementar ações conjuntas, orientadas para objetivos comuns. Essa experiência permitiu, em diferentes circunstâncias, construir e legitimar uma nova institucionalidade (Colegiado Territorial), que viabilizou a discussão e a seleção de projetos coletivos, ultrapassando os interesses eleitorais ou oportunistas das municipalidades.

Para além da questão da alocação dos recursos públicos, concluímos que as dinâmicas, projetos e percepções apresentados ao longo da análise evidenciam que, a partir da operacionalização do Pronat no TSB, está se forjando um processo de desenvolvimento rural cujo *locus* é o território, onde se expressam forças sociais que se articulam e combinam iniciativas em prol de um “espaço rural” diversificado. Neste processo, a participação incentivada pela política de desenvolvimento territorial está permitindo a ocorrência de um tipo de aprendizagem — tanto para as organizações da sociedade civil quanto para os gestores públicos envolvidos — acerca dos processos sociais de negociação e construção de acordos sobre projetos de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a maior transparência e participação na gestão do programa têm levado a uma mudança de perfil nos projetos apresentados, tornando-os mais próximos dos interesses de agricultores organizados que conseguem representar seus interesses no colegiado.

No que tange aos critérios para aprovação dos projetos, chegamos à conclusão que esses foram sendo aprimorados ao longo do tempo pelos membros do Colegiado Territorial por meio da aprendizagem com as vivências e com o monitoramento. Os “jogos políticos” visando garantir a aprovação de projetos passaram a ser questionados com a definição de critérios que buscam qualificar a seleção e estabelecer uma distribuição tecnicamente mais bem fundamentada, resultado do processo de deliberação entre organizações de diferentes municípios. No entanto, não é possível afirmar que isso significa que o conteúdo dos projetos registrou mudanças de ordem qualitativa.

Com o exemplo da seleção dos projetos de 2010 podemos concluir que por mais que o sistema de monitoramento seja um instrumento eficaz e permita o estabelecimento de um fluxo de comunicação e, por isso mesmo, qualifique formas de elaboração e seleção de projetos, sua execução ainda dependerá da agilidade do MDA e dos agentes financeiros. O desenho institucional da política influencia significativamente o processo de implementação dos projetos, o que pode provocar, apesar dos resultados positivos do monitoramento, consideráveis entraves aos processos de formulação, seleção e execução dos projetos que, por sua vez, poderão influenciar a própria dinâmica de participação dos atores sociais na política pública.

O processo de seleção de projeto (tanto o de 2010 como o de 2007) nos mostra, nesse sentido, como o caráter da alocação de recursos é, muitas vezes, imediatista, o que requer mobilização e formulação de projetos de forma acelerada, desconsiderando ou “atropelando”,

em alguns casos, os acordos coletivos construídos pelo colegiado. Isso pode provocar a elaboração de projetos “apenas para não perder recurso”. Esses projetos correm o risco de serem desvinculados das realidades vivenciadas e de não assumirem a necessária interação entre poder público e sociedade civil em sua elaboração e implementação.

No argumento de Abramovay, Magalhães e Schröder (2010:285), os Colegiados de Desenvolvimento Territorial “não influem sobre as decisões quanto ao uso de seus recursos” e “não há qualquer mecanismo que estimule os atores a aprender com a experiência e a avaliar os efeitos mais gerais daquilo que estão fazendo”. Essa afirmativa dos autores não é confirmada no caso do TSB aqui analisado. O Colegiado Territorial, por meio das informações obtidas com o monitoramento dos projetos, deu suporte a formas de seleção que tendem a privilegiar projetos mais adequados às realidades locais.

O colegiado, pela dinâmica particular de participação e os mecanismos de gestão social dos projetos, conseguiu estabelecer uma agenda relativamente autônoma da política de desenvolvimento territorial, possibilitou discussões mais amplas sobre o desenvolvimento rural e levou a uma deliberação pública e democratizante das estratégias de desenvolvimento, apesar do imediatismo incoerente, das limitações do desenho institucional da política e das assimetrias de poder e conflitos existentes.

## Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v. 15. n. 43, p. 121-140, 2001.
- ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHÃES, Reginaldo; SCHRÖDER, Mônica. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 12, n. 24, p. 268-306, maio/ago. 2010.
- ARRETCHE, Martha T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 11, p. 44-66, jul. 1996.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BEDUSCHI FILHO, Luiz C.; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *Nova Economia*, v. 14, n. 3, p. 35-70, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. *Economia das trocas linguísticas*. São Paulo: Edusp, 1996.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília: MDA/IICA, 2005.
- CODETER. Colegiado de Desenvolvimento Territorial. Território Serra do Brigadeiro. *Regimento Interno do Território Serra do Brigadeiro*. Miradouro: Codeter, 2006.
- CÔRTEZ, Soraya M. V. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN,



- Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 125-144.
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, n. 5, p. 139-164, out. 2004.
- DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. Introdução. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p. 9-19.
- DALLABRIDA, Valdir R.; BECKER, Dinizar F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, v. 1, n. 2, p. 73-98, jul./dez. 2003.
- FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.
- FAVARETO, Arilson S.; DEMARCO, Diogo. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma análise dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sergio et al. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 121-146.
- FAVARETO, Arilson S.; SCHRÖDER, Mônica. Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 45, 2007, Londrina. *Anais...* Londrina: Sober: 2007. p. 344-365.
- FERNANDES, Maria L. D. *A política pública de desenvolvimento territorial e os processos de construção social na serra do Brigadeiro — MG*. Dissertação (mestrado) — Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2008.
- FISHER, Frank. *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HAJER, Maarten. A frame in the fields: policy making and the reinvention of politics. In: HAJER, Maarten; WAGENAAR, Hendrik (Ed.). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 88-110.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- LAVILLE, Cristian; DIONNE, Jean. *A construção do saber*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LÜCHMANN, Lígia H. H. *Democracia participativa e aprendizado político: lições da experiência brasileira*. Florianópolis, 2008. Mimeografado. Disponível em: <[www.npms.ufsc.br](http://www.npms.ufsc.br)>. Acesso em: 2 jul. 2012.
- MELO, Marcos A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, n. 3. p. 11-20, 1996.

MILANI, Carlos R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 180-214, jul./dez. 2006.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E. M. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SILVA, Marcelo K.; SCHNEIDER, S.; MARQUES, Paulo E. M. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 9-20.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

TAPIA, Jorge R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, p. 132-139, jan./mar. 2005.

TRIVIÑOS, A. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

Alan Ferreira de Freitas é professor do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: freitasalan@yahoo.com.br.

Alair Ferreira de Freitas é doutorando em administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: alairufv@yahoo.com.br.

Marcelo Miná Dias é professor do Departamento de Economia Rural da UFV. E-mail: minad@ufv.br.