

## Conselho Municipal em Desenvolvimento<sup>1</sup>

Ezequiel Redin

**Resumo** O objetivo do trabalho é compreender a configuração do processo democrático descentralizado na gestão pública municipal instaurada pelo conselho municipal de desenvolvimento rural. Para tanto, busca-se um diálogo sobre as políticas públicas, a descentralização e a atuação prática dos conselhos. A análise baseia-se em demonstrar a necessidade de avanço da concepção formal-legal para um processo real de participação efetiva dos membros envolvidos na cúpula. O trabalho analisa e interpreta as ações, as disfunções do instrumento, o predomínio de poder legal, a pouca atuação e força dos agricultores, os aspectos da legitimação e participação, o conselho como potencializador da extensão rural e a necessidade de mudança para atender os objetivos fundantes. Por fim, são realizadas algumas considerações e avanços indispensáveis para a proposta se tornar um instrumento ativo para o desenvolvimento rural.

**Palavras-chave** Agricultores Familiares. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Desenvolvimento. Gestão Pública Municipal. Participação.

**Abstract** The aim of this paper is to understand the configuration of the decentralized democratic process in municipal public management, established by the municipal council for rural development. To do so, we search for a dialogue on public policy, decentralization and council practice. The analysis is based on demonstrating the need to advance the formal-legal process towards a real process of effective participation of the members involved in the summit. The paper analyzes and interprets actions such as instrument malfunctions, the predominance of legal power, farmers' little participation and strength, the aspects of legitimation and participation, the council as a potentiator of rural extension and the need for change to fulfill the objectives. Finally, some essential considerations and advances are made for the proposal to make it an active instrument for rural development.

**Keywords** Family Farmers. Municipal Council of Rural Development. Development. Municipal Public Management. Participation.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as políticas de desenvolvimento rural sofreram um processo de descentralização e redemocratização, abrindo espaço para transformações na forma de elaboração, gestão e distribuição dos recursos, focando nos interesses das comunidades locais. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) surgem no sentido de imputar uma maior participação da sociedade nas deliberações sobre quais políticas públicas precisam ser priorizadas e como serão operadas no âmbito do espaço rural. Na esfera de atuação da gestão pública, os Conselhos Municipais são entendidos, por Silveira da Mendonça (2010), como a cúpula estratégica, onde esta organização concentra todas as pessoas cujas responsabilidades estejam inteiramente relacionadas com a sua gestão, vinculadas diretamente com as políticas públicas.

A gestão pública entendeu que a forma de solucionar os problemas relativos ao desenvolvimento rural seria atuar conforme a profusão da participação, operando sob a égide da decisão colegiada, articulação dos interesses e democratização nas decisões, por intermédio dos conselhos, os quais representam imperfeitamente os atores sociais. Nesse contexto, os conselhos precisam satisfazer o binômio intervenção-desenvolvimento. Simultaneamente, as ações da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) iriam ser incorporadas, implementadas e supervisionadas sob responsabilidade dos CMDRs.

Fica preestabelecido que os espaços de discussão devem servir como forma de definir estratégias de desenvolvimento relevantes para sustentar as ações de desenvolvimento rural. A configuração oportuniza a participação dos agricultores e suas famílias, bem como de órgãos ou entidades que operam em conjunto na formulação de políticas e na tomada de decisão, em questões de competência da administração municipal que visem o desenvolvimento rural sustentável de cada comunidade. Os CMDRs, em certa medida, têm a função de garantir a participação do agricultor e de outras representações sociais através da organização e discussão, e no encaminhamento das questões de interesse coletivo.

A discussão sobre os conselhos como possíveis protagonistas da participação social e capacidade de escolher as supostas melhores estratégias de desenvolvimento está, relativamente, inserida na incompatibilidade de interesses dos diferentes atores que constituem a gênese do processo. O amplo debate acaba, em certa medida, criando impasses e se projetam diferentes formas de imposição de poder que podem influenciar na decisão final. A tentativa do poder público em sistematizar ambições e interesses de comunidades locais pressupõe proporcionar espaços para viabilizar os interesses da vida cotidiana da sociedade civil. No entanto, nem sempre os atores rurais têm a mensuração da sua importância no papel de líderes e agentes de desenvolvimento, e os conselhos rurais, às vezes, estão estruturados em frágeis bases democráticas, a serviço de interesses políticos e fins burocráticos, em oposição aos objetivos a que se propõe qualquer conselho de desenvolvimento, o que desacelera, deslegitima e se apresenta com pouca contribuição ao subsídio do processo de participação efetiva nas reuniões deliberativas com função de gerar ações conjuntas para promoção do intitulado desenvolvimento rural.

A emergência da nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), elaborada em 2003 e formalizada conforme Decreto nº 4.739 de 13 de julho, e, posteriormente, transformada em Lei nº 12.188/2010, institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária, através de sanção do Presidente da República, ficando a coordenação na competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a supervisão e sua implantação na coordenação dos CMDRs.

A criação da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, a qual instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, traz, em sua essência, a importância das deliberações via conselhos. Nessa Lei, em seu Art. 8º, restou sedimentada a compreensão de que a proposta contendo as diretrizes do Pronater será preparada com base nas deliberações de Conferência Nacional, a ser realizada sob a coordenação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Portanto, considerando que os conselhos municipais são constituídos por representantes dos diferentes atores em ação no meio rural, e que se constituem em fórum privilegiado para discutir os problemas e as potencialidades do território municipal, podem conduzir e fortalecer os objetivos e diretrizes estabelecidos pela PNATER. Diante dessas circunstâncias, aborda-se como relevante compreender e discutir como o conselho de desenvolvimento rural, encarregado da gestão das políticas públicas municipais, atua na construção da participação dos atores rurais no sentido de promover um espaço democrático.

Justifica-se a escolha desta temática pelas suas ações em prol do desenvolvimento rural no que tange às articulações e efetivações providas nos últimos anos em nível municipal. Além disso, é um importante objeto de estudo para a gestão pública municipal, uma vez que, como afirma Nunes (2003, p. 4), “ainda não há muitos estudos acerca das políticas descentralizadas e da gestão compartilhada [...]”. A partir dessas questões, o objetivo da pesquisa é compreender a configuração do processo democrático dos diferentes atores e organizações envolvidas no planejamento, elaboração, construção e gestão de programas, políticas, estratégias e ações com propósitos de promoção do desenvolvimento rural local.

Diante da presença e atuação dos conselhos de desenvolvimento rural no Brasil, destacam-se três questões que auxiliam na concepção deste trabalho. A primeira questão que emerge dessa discussão afirma que os CMDRs são instrumentos novos de gestão das políticas e programas de desenvolvimento rural, estruturados em frágeis bases democráticas, influenciados por diversos interesses políticos e sob forte interferência do poder executivo municipal. O segundo ponto sustenta que os CMDRs não incorporaram ainda sua função de agente coordenador da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) nos municípios, sendo muito pouco significativo seu esforço de implantação da PNATER. A configuração do terceiro questionamento alega que os conselhos de desenvolvimento rural dos municípios não cumprem seus objetivos fundantes, devido à participação tutelada e não efetiva das representações dos agricultores familiares e demais excluídos das políticas públicas para o rural.

A reflexão diante destas três questões produz inquietações que, em certa medida, problematizam este estudo. Parte-se do pressuposto de que os CMDRs instituídos em âmbito municipal são um espaço onde se pode articular a emergência de políticas públicas e estimular a participação dos atores sociais. Nota-se que estes ambientes são permeados de disputa de poder e negociação de interesses, onde a sociedade pode, representada, definir a política de desenvolvimento rural para o município. Nesse sentido, passa por este espaço, inclusive, a aprovação dos relatórios referentes aos serviços públicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), além da reflexão sobre as estratégias e programas de desenvolvimento rural, bem como seu monitoramento e avaliação.

O método de pesquisa é uma abordagem qualitativa, apoiada em informações primárias e secundárias. Usamos uma etapa exploratória para adquirir mais informações sobre o problema de pesquisa (GIL, 2009). O auxílio da revisão bibliográfica foi utilizado procurando explicar e contextualizar a temática, os pressupostos e a retrospectiva histórica e contemporânea sobre o assunto. Considera-se um estudo de caso, pois exige a busca de referências bibliográficas sobre o tema, tentando aproximar a realidade da atuação dos conselhos de desenvolvimento rural e as políticas públicas em âmbito nacional, no caso a PNATER. Yin (2001, p. 27) refere-se que “o estudo de caso é uma metodologia de pesquisa escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes”.

Os argumentos apresentados foram obtidos junto aos representantes legais das organizações do poder público e da sociedade civil de diferentes conselhos de desenvolvimentos no sul do Brasil. A escolha deste local pautou-se principalmente no conhecimento prévio da região e dos atores locais, pela fragilidade das ações extensionistas em regiões em que a economia é movida pelo setor primário. A região constitui um ambiente de disseminação dos problemas e discussões sobre as questões de aplicação das políticas públicas no âmbito da gestão pública municipal.

A estrutura deste trabalho ancora-se na apresentação do processo histórico de constituição dos conselhos de desenvolvimento rural, posteriormente, indicando contextos sobre a descentralização das políticas públicas. No terceiro momento, aponta-se para as disfunções dos programas de desenvolvimento, quando se aborda uma breve análise dos interesses disfuncionais e as desconvergências do objetivo principal dos conselhos. No quarto momento, apresentam-se o conselho e seus atos legais, já partindo para uma análise, na sequência, sobre os aspectos da participação ou legitimação das ações. Adiante, discute-se o conselho como potencial articulador da Extensão Rural. Por fim, apresentam-se algumas considerações finais sobre o tema abordado e indicações sobre o contexto.

## **CONTEXTUALIZAÇÕES DOS CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL**

A baixa participação da sociedade civil nas políticas de desenvolvimento no Brasil demonstrou que as decisões unilaterais das governanças públicas não refletiam em resultados significativos e, com isso, havia pouca aprovação popular. Diversas mobilizações sociais apontavam para

uma concepção de maior índice de participação e descentralização nas deliberações dos investimentos públicos durante a segunda metade do século XX. Frey (2000) sustenta que, em tempos de rupturas sociais e políticas, as quais se empenham a favor de mudanças dos estilos de comportamento político, a emergência de novos canais de participação como os conselhos populares, orçamento participativo e fóruns de debate são novos procedimentos e arranjos que podem atuar nas deliberações da política municipal brasileira. Esses, por sua vez, são produto de pressão político-social exercida pelos movimentos sociais e a pela sociedade civil em geral.

A partir da Constituição de 1988, conforme Silveira e Diesel (2009), acontece um enorme incentivo para a participação popular com a criação de Conselhos Municipais, sendo definida pelas leis orgânicas municipais. Entretanto, foi decisiva para criação desses espaços de discussão e de efetivação das políticas públicas municipais a exigência de sua concretização para permitir o acesso aos recursos dos programas estaduais e federais. Segundo Gelinski e Seibel (2008), o desenho participativo correspondia às aspirações da sociedade brasileira de tomar decisões, num clima de restauração de direitos civis, próprio do retorno à democracia. Nesse contexto, Abramovay (2001) salienta que a maioria dos conselhos de desenvolvimento rural formou-se no Brasil, a partir de 1997, como requisito para que os municípios ganhassem recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF<sup>2</sup>), mais especificamente na linha de infraestrutura e serviços.

Em 2001, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, na apresentação do documento sobre a caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, descreve que:

[...] são fóruns de discussões e decisões sobre o rumo e os caminhos que podem ser seguidos para melhorar a vida da população rural. Esses conselhos são instrumentos de participação dos cidadãos na defesa de seus interesses e na partilha do poder de decidir. Podem aumentar a transparência e o controle social na utilização de recursos públicos. Constituem espaços privilegiados para a construção da cidadania e podem contribuir para romper velhas barreiras e abrir novas perspectivas para o desenvolvimento local (IPARDES, 2001, p. 3).

Para Moura (2007), o CMDR é o espaço primordial para a discussão de propostas que atendam às demandas dos agricultores familiares, bem como para a elaboração de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento de uma comunidade ou município. Assim, a autora considera que os representantes dos agricultores familiares têm um papel relevante na construção e gestão das políticas públicas. Abramovay (2001, p. 2) salienta que “a missão fundamental dos conselhos é descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas”.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) são constituídos por diversos atores sociais: a) lideranças da gestão pública, b) agricultores familiares e c) entidades parceiras. Objetivam construir espaços de discussão e tomada de decisão sobre o rumo e os caminhos que podem ser traçados para melhorar as condições de vida da população

rural. Desse modo, a participação dos agricultores, juntamente com os poderes públicos, no processo decisório e na condução das políticas públicas, acende novas perspectivas para o desenvolvimento local, pois possibilita que sejam conhecidas as reais necessidades dos produtores familiares e, também, que as soluções apresentadas sejam compatíveis com a realidade local (IPARDES, 2003).

Na perspectiva de Schneider, Silva e Marques (2004), os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural são espaços institucionais cujos encargos não se limitam a um campo de atuação política das entidades da sociedade civil, mas, também, implicam em uma estrutura institucional com poderes para validar a direção das iniciativas locais, gerir os recursos existentes e cuidar da sua correta aplicação. Na concepção de Silveira e Diesel (2009, p. 40), o CMDR é, por definição, “um espaço de disputa e negociação de interesses, onde os diferentes segmentos da população rural representados divergem e convergem sobre as políticas públicas municipais”. Portanto, as relações entre os atores sociais estão ligadas também a ações político-eleitorais que podem fortalecer ou enfraquecer os laços.

Depois de constituído, o Conselho passa a ser um espaço de legitimação para ações voltadas ao desenvolvimento rural, desde a reivindicação por melhorias imediatas (recuperação de estradas, por exemplo) passando pela adesão dos relatórios respectivos aos serviços públicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) até a construção dos planos de desenvolvimento rural. Deste modo, o ambiente contempla um espaço de disputa de negociação de interesses diversos, complementivos ou não. O problema de comunicação entre os distintos atores municipais, as diferenças de entendimentos sobre dificuldades e soluções para o desenvolvimento rural e a ausência de acordo quanto à definição do público beneficiário atendido pelas diversas organizações ou ainda os projetos que cooperam para o surgimento de conflitos são alguns entraves percebidos na ação dos CMDRs (SILVEIRA; DIESEL, 2009).

No âmbito político, Silveira e Diesel (2009) afirmam que a expectativa é que os conselhos cooperem para assegurar a transição de uma gestão tradicional para uma participativa, o que é muito complexo, uma vez que é comum na tradição brasileira haver, na esfera municipal, uma influência do poder público pelas elites políticas locais, vinculadas a interesses econômicos poderosos e legitimadas por processos clientelistas, nos quais a relação de favor entre eleitor e eleito beneficia a perpetuação desses grupos dominantes no controle da política local. Traduzindo, à luz da concepção teórica de Bourdieu (2009), os sistemas de práticas e de representação (nesse caso, políticas) tencionam a justificar a hegemonia das classes dominantes enquanto os sistemas de práticas de representação (nesse caso, os representantes dos agricultores) tendentes a impor aos dominados um reconhecimento da legitimidade da dominação fundada no desconhecimento do arbitrário da dominação e dos modos de expressão simbólicos da dominação. Em outras palavras, trata-se de reforçar simbolicamente a propensão para regular as esperanças pelas possibilidades inscritas nestas condições de existência, por meio de técnicas de manipulação simbólica de aspirações tão diversas (embora convergentes) como o deslocamento das aspirações e conflitos através da compensação e da transfiguração simbólica, ou seja, nesse caso, na promessa de boas escolhas para o desenvolvimento rural local.

Tal fato contribui para que os mecanismos de participação popular possam se transformar em instrumentos de legitimação desses interesses políticos dominantes, mantendo a gestão tradicional. Nesse sentido, a ausência de uma cultura política de ação efetiva dos cidadãos nos processos decisórios dificulta a participação e a organização popular, constituindo um enorme desafio para aqueles comprometidos com a democratização, instituir verdadeiros processos participativos (SILVEIRA; DIESEL, 2009).

A concepção dos conselhos municipais de desenvolvimento rural está, portanto, em boa parte dos casos, alocada na noção de desenvolvimento rural local, possuindo como lógica norteadora a busca de uma maior participação dos agricultores e seus representantes (embora, frágil) nas deliberações dos gestores públicos municipais, bem como nas necessidades locais, mediante políticas públicas estabelecidas para o rural ou suas ações compensatórias, além de uma busca de maior dinamização da economia local circunscrita na região.

## **CONSELHOS MUNICIPAIS E A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Os conselhos municipais surgem para operar sob a concepção da democratização do acesso das políticas públicas, traduzindo anseios veementes no sentido de avançar nos processos de desenvolvimento rural. Bianchini *et al.* (2002) compreendem a descentralização como permuta de poder decisório nos municípios ou órgãos e entidades locais, atentando, por um lado, para as intenções democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, para os processos de modernização gerencial da gestão pública. As duas dimensões são complementares e estão presentes nos processos de descentralização; entretanto, sua relevância depende da coalizão política que fornece suporte às reformas: coalizões com predomínio de forças liberais conservadoras privilegiam os ganhos de eficiência e de redução do setor público; coalizões democráticas populares privilegiam o monitoramento social e a democratização da gestão local.

Sobre as chamadas políticas de desenvolvimento regional, Bianchini *et al.* (2002) afirmam que, com os processos de descentralização de políticas e recursos, os países desenvolvidos são responsáveis por uma melhor distribuição geográfica da população, impedindo os amplos problemas das metrópoles e garantindo que parcela expressiva da população continue vivendo em pequenas comunidades. No âmbito brasileiro, a descentralização financeira deu-se especialmente através de sucessivas emendas constitucionais que aumentaram os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, emendas estas que foram aprovadas e aprofundadas pela Constituição de 1988, a qual também deu autonomia aos Estados e Municípios para fixarem as bases de impostos sobre sua competência. A despeito desses avanços, Bianchini *et al.* (2002) salientam que, apesar das reformas de descentralização terem permitido diminuir os impactos da dinâmica política no desempenho das ações/programas, ainda é enorme a influência dos processos eleitorais. Isso é fator atribuído pelos autores, como a falta de continuidade de prioridades dos governos (federal, estadual e municipal) e má aplicação dos recursos públicos.

Em relação aos processos descentralizados, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social expõe que:

A definição de políticas públicas descentralizadas, a partir da Constituição Federal de 1988, foi um importante marco na valorização do desenvolvimento local, inovando ao estimular mecanismos de participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões públicas. Os princípios da descentralização são incorporados, hoje, em várias políticas públicas que exigem o estabelecimento de instâncias locais de planejamento participativo para o financiamento de programas governamentais (IPARDES, 2003, p. 1)

A referência em descentralização das políticas inicia-se com o PRONAF em 1995, direcionado para uma política agrícola voltada à agricultura familiar. No entanto, o marco referencial aponta que um processo de real efetivação na descentralização no Brasil foi quando da construção da PNATER, elaborada em 2003 e formalizada conforme Decreto nº 4.739 de 13 de julho (Brasil, 2003), e, posteriormente, transformada em Lei nº 12.188 em 11 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010), a qual determina que, no âmbito federal, a execução da Política Nacional de ATER que necessitará estar articulada com as orientações provindas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condráf). No que tange à gestão dos estados e municípios, a efetivação da Política Nacional de ATER e de futuros Programas Nacionais de ATER deverá procurar articulação com as orientações dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável ou Câmaras Técnicas Estaduais de Ater e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável ou Câmaras Técnicas Municipais de Ater (ou similares), os quais precisam ser, preferencialmente, deliberativos e paritários, contando com a participação dos setores estatais, de representação dos agricultores e da sociedade civil organizada.

Anteriormente a isso, surge o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, segundo resolução nº 13 de 07 de março de 2001, ficando estabelecidas as diretrizes para ação unificada de assistência técnica, extensão rural e capacitação, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário<sup>3</sup>, gerida no exercício de 2001. Assim, ficam estabelecidas as seguintes condições:

- a) a necessidade de articular os recursos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) disponíveis nos Programas da Reforma Agrária, Banco da Terra, Crédito Fundiário e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF);
- b) a importância de promover uma atuação focada e integrada das ações de ATER, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA;
- c) a importância de concentrar as ações de ATER em municípios escolhidos segundo critérios que privilegiem os agricultores familiares e assentados;
- d) a necessidade de integrar a ATER aos créditos de investimento disponíveis aos agricultores familiares e assentados, como condição essencial para que esses desenvolvam um projeto produtivo sustentável; e
- e) a importância da atuação e gestão local, para otimizar o uso dos recursos disponíveis e tornar as ações mais eficazes (CNDRS, 2001, p. 1).

Nesse sentido, fica instituído, no Art. 1º, que: “As ações de ATER, a serem apoiadas pelo MDA, serão descentralizadas, em nível local, com gestão e planejamento participativos, buscando a transparência e controle social das mesmas, por meio do fortalecimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural”. Assim, fica estabelecido que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) serão atores articuladores em plano local das políticas públicas de desenvolvimento rural vinculados ao nível federal. Para tanto, o CMDR fica incumbido das seguintes funções:

- I - formular e aprovar os planos municipais de ATER;
- II - implantar e gerir o sistema municipal de ATER, que poderá ser composta por técnicos estaduais, municipais ou através de convênios com ONGs, universidades, escolas agrotécnicas, cooperativas, entre outras;
- III - monitorar o sistema municipal de ATER;
- IV – incluir, no plano municipal de ATER, a programação operacional dos créditos de investimento dos grupos ‘A’ e ‘C’ (CNDRS, 2001, p. 4).

Dessa forma, o CMDR encaixa-se nas estratégias de descentralização do governo federal no âmbito das políticas públicas, principalmente, nesse caso, as agropecuárias e voltadas para o desenvolvimento rural. Segundo Bianchini *et al.* (2002), as reformas de descentralização têm emergido como estratégias relevantes para abordar as dificuldades de gestão pública em vários países da América Latina. Na mudança do papel do Estado, impelida pelas crises contínuas da dívida pública e do déficit fiscal, buscou-se, nos processos de descentralização, um mecanismo para solucionar, parcialmente, as dificuldades de eficiência e eficácia que afetavam o Estado. Assim, a ideia era fundamentada no pressuposto de que, com a passagem de autoridade e responsabilidade para o governo local, a administração pública estaria se aproximando dos cidadãos e, assim sendo, oferecendo serviços públicos de melhor qualidade.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, segundo Nunes (2003), mais organizados pela consolidação de seu capital social e humano, portanto, mais fortalecidos, têm a tendência de apresentar projetos mais qualificados, com uma estrutura metodológica mais consistente do que aqueles conselhos que não gozam de tais condições. A expectativa é que, no futuro, estes alcancem níveis de desenvolvimento mais altos devido à melhor alocação dos recursos e à vantagem comparativa na disputa de projetos. Portanto, os investimentos em capital social e humano apontam para uma maior eficiência nos arranjos institucionais na gestão de políticas públicas.

Um avanço relevante no âmbito da elaboração das políticas públicas é o fato de que, antes, os agricultores familiares não participavam deste espaço, diferentemente dos agricultores patronais, os quais sempre influenciavam nas articulações das políticas agrícolas. Nos últimos anos, esse processo modificou-se e os agricultores de pequena escala têm a oportunidade de participar via CMDR (MOURA, 2007).

Recentemente, em um novo contexto de uma agenda neoliberal, os fóruns participativos, conselhos e outras instâncias que trazem a sociedade civil para a participação nas políticas públicas do Estado foram desestimuladas, acarretando uma ruptura momentânea nesse

processo de amadurecimento da participação dos agricultores familiares no protagonismo frente às decisões deliberativas relacionadas ao desenvolvimento rural. Esse novo fato coloca em xeque esse possível avanço dos agricultores como protagonistas no âmbito local.

## **AS DISFUNÇÕES DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO**

As concepções norteadoras dos CMDRs têm como papel prioritário, na percepção de Silveira e Diesel (2009), impedir a utilização dos recursos aplicados pela administração municipal como moeda de troca eleitoral, o que acarretaria, em muitos casos, uma distribuição de recursos sem critérios e que induz a estimular o não pagamento dos empréstimos, tendo como consequência a insolvência do próprio fundo. Fato este que leva Fialho (2010, p. 3) a afirmar:

Como em qualquer âmbito das relações pessoais há disputas pelo poder ou imposição de interesses, os conselhos municipais não podem ser identificados, ingenuamente, como expressões das vontades ou anseios da sociedade local abrangente, tendo em vista que parte das deliberações encontra-se, relativamente, subjugada a poderes locais dominantes.

Nesse sentido, Silveira e Diesel (2009) afirmam que é extremamente importante que os CMDRs analisem com rigor cada requerimento de crédito, observando sua pertinência do objeto financiado e seu possível impacto nas propriedades rurais ou no avanço da qualidade de vida da família rural. Por meio das fiscalizações da aplicação do crédito, pode-se avaliar o emprego dos recursos públicos e obter informações que permitam um acordo constante das prioridades de financiamento.

Abramovay (2001) já alertava para a desigualdade de distribuição de poder no interior dos conselhos de desenvolvimento, interpretando que os agricultores não têm o conhecimento técnico das funções burocráticas e não estão habituados a trabalhar com a máquina administrativa do Estado, ficando dependentes dos técnicos e/ou funcionários do aparelho Estatal. Portanto, neste sentido, Moura (2007) afirma que, mesmo que os agricultores familiares possuam 50% de representação, isto não exclui a possibilidade de manipulação por parte do poder público, através do representante governamental. Na maior parte dos CMDRs, acontece de o cargo de presidente é exercido pelo representante do governo municipal, seja ele secretário da agricultura ou extensionista da Emater, pois dispõe de competência técnica e experiência, devido conhecer a organização burocrática. Nesse contexto, Abramovay e Veiga (1998, p. 10) advertem: “[...] e não será a maioria aritmética de agricultores familiares no conselho que poderá impedir a preponderância de experientes políticos, profissionais e técnicos sobre uma das categorias menos favorecidas em termos educacionais”. Talvez, essa situação possa ser minimizada pelas considerações de Fialho (2010, p. 17), o qual chama a atenção para:

Qualificar os agricultores e seus representantes diretos para que possam participar da discussão com iguais condições de debate, conhecendo detalhadamente o que cada segmento da sociedade, que está incluso nesse campo de disputa, pensa sobre

desenvolvimento rural, para que possam impor ao invés de se submeter a ideias ou concepções. A partir do momento que os agricultores se conscientizarem que as organizações presentes no seu meio só existem porque eles existem, e não o contrário, provavelmente as transformações no rural serão mais adequadas aos interesses deles.

Moura (2007) destaca que a disputa de poder dentro da composição dos CMDRs acontece em um espaço de representação de interesses e poderes diversos, pois o CMDR é um espaço de interação de múltiplas formas de poder: a) o poder político-administrativo do prefeito; b) o poder representativo do Sindicato; c) o poder técnico da Emater; e d) o poder participativo das lideranças locais da agricultura familiar. Para Fialho (2010, p. 10): “[...] não obstante, está relacionada à identificação dos conselhos municipais com as oligarquias tradicionais locais, mantendo o poder e capacidade de arregimentação política”.

Caso os atores sociais estejam comprometidos com a mudança de postura e afincados no desenvolvimento rural, é possível angariar progressos promissores, como se destaca o caso de Santa Maria/RS, por Silveira e Diesel (2009), onde observaram a prioridade para financiamentos de pequeno valor e voltados para a melhoria da infraestrutura da propriedade rural. Ainda se verificou que o volume de crédito concedido saltou de R\$ 49.000,00/ano para R\$ 150.000,00/ano, quando o CMDR revisou suas prioridades com um plano municipal de desenvolvimento rural elaborado com a mais ampla participação da população rural, superando a lógica do imperativo técnico. Diesel *et al.* (2002) alertavam que, nesta época, o Conselho de Desenvolvimento Rural de Santa Maria mantinha-se ativo devido à existência de um fundo que sustentava o conselho, tendo este um poder efetivo. Nesse contexto, os aspectos relacionados ao Fundo, como a análise e votação de solicitações de financiamento, constituíam o tema principal das reuniões desde sua criação.

Para Favareto (2015), os estudos sobre os CMDRs apontam que alguns limites foram superados, por exemplo, a “prefeiturização” dos CMDR foi minimizada e a escala de abrangência das articulações (não dos investimentos) deixou de se dar nos limites dos municípios para alcançar uma escala intermunicipal. No entanto, ainda é preciso avançar na ideia de territorialização das iniciativas que não apenas trate da ampliação da escala geográfica, mas, também, do reconhecimento das dinâmicas locais e da diversidade de atores que compõem as regiões rurais, bem como, uma reorganização da estrutura de governança posta em prática nos colegiados que não conseguem engendrar ações consistentes, eficientes e com horizonte estratégico para estas mesmas regiões rurais. Após essa breve apresentação de ações práticas e estudos interpretativos sobre os conselhos, adiante, abordam-se os problemas e desafios da participação social e das formas de condução nas tomadas de decisão sobre as estratégias para o desenvolvimento rural local.

## **DA FORMULAÇÃO À APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRAVES NO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E LEGITIMAÇÃO**

Agênese do debate nesta seção é decorrência de uma análise dos representantes de organizações ligadas à gestão pública municipal, entidades representativas e agricultores familiares que,

direta ou indiretamente, estão ligados ao conselho municipal de desenvolvimento rural. Os grupos apresentam diferentes concepções sobre a forma de condução do conselho, as deliberações, os trâmites legais, as escolhas, revelando, em certa medida, vantagens e críticas ao processo.

A participação é o elo que fornece aos atores rurais uma forma de auxiliar nas escolhas e decisões, bem como atuar como um agente ativo na promoção das estratégias locais de desenvolvimento. Bordenave (1994) salienta que a participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte, sendo uma necessidade básica das pessoas, mas elas não sabem participar, por isso, essa é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa.

Talvez, a participação requerida seja aquela na qual as pessoas sintonizadas por um objetivo interferem, dialogam e buscam influenciar efetivamente as decisões e escolhas tomadas. No entanto, como se verá adiante, a participação aqui é apenas uma opinião passiva, orientada por uma composição apressada de membros e um funcionamento burocrático, diante de uma verticalização normativa de opções sobre os projetos lançados como desenvolvimento local. A inexistência de capacitações orientadas para informar os atores rurais sobre a importância do seu papel nesses conselhos talvez seja um dos pontos em que se precisa evoluir.

Antes de seguir, trata-se de identificar o que se entende por legitimação. A definição hermenêutica do termo *legitimar*, conforme o Minidicionário Aurélio, significa: “tornar legítimo; legalizar” (FERREIRA, 1993, p. 331). Essa conceituação é relevante para analogia posterior, analisando o espaço promovido pelo conselho de desenvolvimento rural e as ações no campo prático.

Dando prosseguimento, de acordo com as exigências estabelecidas pelo PRONAF, surgiu a necessidade da gestão municipal criar o conselho com prévia finalidade de acessar os recursos do programa. Constatação parecida com a de Abramovay (2001, p. 2): “[...] maioria dos conselhos de desenvolvimento rural formou-se [...] como condição para que os municípios recebessem recursos do PRONAF em sua ‘linha’ de infraestrutura e serviços”. A função prioritária do conselho é se estabelecer como um instrumento de participação amplo e democrático para a tomada de decisões buscando estratégias e ações para promover o desenvolvimento local, sendo que a política pública é **apenas** um dos instrumentos para auxílio e não o sentido fundamental para a criação do conselho. A desvirtuação do foco inicial conduziu a algumas distorções do espaço de democratização. Nesse contexto, há analogias com o estudo de Azevedo e Pessôa (2011), no qual os autores sustentam que o conselho precisa se constituir em um fórum constante de debates sobre os interesses dos agricultores familiares, no entanto, em vários municípios brasileiros, isso não tinha se concretizado até o momento, pois os conselhos criados, muitas vezes, sequer são formados por agricultores familiares, tampouco se constituem em fóruns permanentes de debates entre os agricultores.

A estruturação do conselho envolve articulações dos atores sociais que participam da sua composição. Grosso modo, constatou-se que a entidade está estruturada em fracos laços democráticos, possivelmente, incorporando ações apenas para legitimação legal como acesso a políticas públicas a nível federal ou, em outros casos, para interesses particulares da gestão

pública vigente, em oposição ao propósito de qualquer conselho.

O caráter formal e legal do conselho parece ter prioridade para articular recursos, no entanto, ainda são necessárias ações de fortalecimento que promovam a real participação social dos supostos “beneficiários” desse “novo” instrumento. Espera-se que os agricultores integrem o conselho no sentido de auxiliar na pontuação dos problemas, das dificuldades, das potencialidades e as possíveis formas alternativas existentes no município para o avanço ou, quiçá, a promoção do desenvolvimento no meio rural local. No entanto, o próprio processo de difusão da Extensão Rural, o qual fomentou a compreensão na figura do técnico como solucionador de problemas e o único agente responsável pelo conhecimento sobre as técnicas agrícolas e sociais, ainda gera dificuldades na concepção inicial de promoção da autonomia e participação efetiva dos atores rurais, processo que se tenta reverter vagarosamente. Atualmente, preza-se pela valorização do conhecimento empírico dos atores rurais, processo que ainda está em fase lenta de empoderamento. No entanto, prospecta-se que, através do processo dialógico entre os sujeitos na reflexão da prática, facilitado pelos laços de complementaridade entre ambos saberes (popular e formal), podem ambos trabalhar no sentido da construção conjunta de alternativas e opções interessantes para a evolução da comunidade local. Processo esse, talvez, parecido ou influenciado pelo viés de Paulo Freire.

A integração dos atores rurais como agentes promotores de pautas de diálogo e contribuições para as decisões do conselho municipal, talvez, deva ser papel do extensionista rural ou dos gestores públicos municipais da área da agricultura. A busca constante da efetiva e proativa participação dos atores rurais nas deliberações, talvez, constitua o cerne do processo de desenvolvimento local. Nesse sentido, espera-se que os órgãos e entidades que atuam em conjunto auxiliem na formulação de políticas, na tomada de decisão e nas ações que a gestão pública municipal deverá aplicar nas questões relativas à intervenção e promoção de estratégias organizadas, para, de forma coletiva, prospectar avanço nas diferentes dimensões econômicas, sociais e ambientais.

Um dos objetivos no âmbito formal-legal do CMDR é a elaboração, execução e avaliação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR). Críticas mais acirradas destacam que conselhos pouco ativos teriam apenas a função da construção do documento, como identifica Favareto e Demarco (2004, p. 129): “Não seria exagero dizer, então, que a vida do conselho se resume à elaboração e à gestão do PMDR, sua principal atribuição, e às deliberações a isso inerentes”. Em boa parte dos casos, o CMDR serve como instrumento de acesso às políticas, eximindo-se da articulação interdisciplinar das entidades, gestão pública e agricultores. Nessa linha argumentativa, geralmente, os conselhos são acionados quando existe a necessidade de aprovar, decidir ou executar procedimentos legais para viabilização de alguma ação envolvendo procedimentos burocráticos e de gestão.

Pondera-se que a visão limitada da administração pública em relação ao desenvolvimento, considerando, em grande parte dos casos, o econômico como primordial, impera ou colide com outras necessidades presentes, qual seja a formação cidadã, o espaço rural como modo de vida, as etnias, costumes e tradições presentes e demais. Os protagonistas da gestão pública municipal organizam-se em prol de uma determinada ação interventora, pensada

anteriormente ao acontecimento das reuniões, no entanto, caso a decisão coletiva nos espaços deliberativos se mostrar contrária e for efetivada a exclusão de pauta, é possível que as formas de poder burocráticas possam colocar em xeque alguma ação proposta para o desenvolvimento de determinada comunidade.

Em certa medida, poder-se-ia contestar a formação formal-legal do conselho como uma injunção desnecessária de descentralização do Estado frente ao município, prevendo, de forma precipitada, o instrumento como solução dos problemas sociais locais. Talvez, a legitimação formal-legal obrigatória tenha desvirtuado o conselho, usado apenas para interesses de acesso a recursos das políticas públicas, interesses imediatos da gestão pública no mandato, evidenciando claramente uma tentativa de legitimar as ações já previamente decididas antes das deliberações com agricultores e outras entidades, alegando que a burocracia não permite. Questiona-se que a legitimação formal-legal serve como repressão para certas ações e como forma de guiar ou induzir os atores participantes a decidir por determinada estratégia, usando como pretexto a burocracia presente e desconhecida pelos agricultores, principalmente. Nessa acepção, os conselhos seriam apenas uma forma de legitimação social (mesmo que contraditória) frente à imposição desconhecida das regras formais-legais presentes para o acesso a recursos ou ações a serem realizadas.

A participação social, nesse sentido, está fragilizada diante das disfunções do conselho, o qual não privilegia a democratização das decisões e, quando o faz, usa de diferentes formas de poder para cooptar, aniquilar e restabelecer diálogos até alcançar o objetivo que a gestão pública acredita ser a melhor. Desse modo, entende-se que a democratização das decisões somente no caráter legal (no papel) constitui uma participação maquiada, sem concepções do fortalecimento, auxílio e desenvolvimento do rural presente. O Quadro 1 estabelece quatro categorias e concepções em torno do conselho.

**Quadro 1** – Elementos conceituais em torno dos conselhos de desenvolvimento rural

Categorias de análise	Definição
Legitimação social	O conselho serve como espaço de legitimação social onde, a priori, poderia existir um espaço democrático, no entanto, a participação, principalmente, dos atores rurais serve como instrumento da gestão pública para legitimar suas ações previamente definidas;
Legitimação legal (ou burocrática)	A maioria dos conselhos criados são constituídos e geridos apenas como forma de acesso às políticas públicas sem um real espaço democrático de tomada de decisão e, quando este existe, usa-se como estratégia de alegar que os tramites legais não permitem tal ação decidida pelos agricultores, caso não seja de interesse da gestão pública;

Categorias de análise	Definição
Participação social	O objetivo gênese desse instrumento é usado como espaço para legitimar ações do poder público, na maioria dos casos, no entanto, podem ocorrer formas de pressão da comunidade para desenvolver determinado projeto, sendo que a aplicação ou não, está atrelada aos interesses dos gestores públicos atuais, isto é, a condução de uma participação social representativa está debilitada;
Participação maquiada	É decorrência da falsa legitimação social, do uso da burocracia como forma de condução de interesses e do frágil ou pouco empoderamento da participação dos agricultores rurais, em especial. De fato, parece-nos que existe uma participação tutelada em detrimento dos interesses singulares.

Fonte: Elaboração própria

Em princípio o tipo ideal desses espaços advoga para a participação efetiva e empoderada dos membros e que se tornem decisões coletivas estabelecidas pelo princípio da descentralização. No entanto, ainda se peca na formação dos gestores públicos e no entendimento de que é a sociedade, nesse caso, a local, que tem o protagonismo de decidir quais as estratégias, ações ou alternativas que devem ser aplicadas ao cenário em que se reproduzem, enquanto sujeitos potenciais para auxiliar no processo de desenvolvimento local, necessidade que nos parece expressiva e diretamente ligada a questões meramente econômicas. Por outro lado, parece difícil para os atuantes do conselho compreender que o seu papel como agentes promotores do desenvolvimento seja questionado pelos indícios de que seus atos não oportunizem ações positivas. Nesse sentido, estão convictos de que a sua ação é primordial e estão buscando o melhor para a comunidade rural, quando, na verdade, olvidam que o processo participativo não deve acontecer apenas diante de decisões isoladas, mesmo que ambos sejam amplos conhecedores da realidade local.

A experiência da criação do CMDR de Pouso Redondo em Santa Catarina, descrita por Souza e Redin (2011), sustenta que, mesmo que muitos ajuízem ser a inércia dos agricultores a responsável pela ineficácia das ações extensionistas no meio rural, ao se constatar os resultados advindos da participação que busca a consciência crítica e o respeito aos saberes individuais e coletivos, encontra-se nas famílias agricultoras não um público-alvo, mas protagonistas do desenvolvimento rural (SOUZA; REDIN, 2011). Nesse sentido, o processo de amadurecimento e a forma de condução das ações do CMDR são circunstanciais para a apropriação do debate e das estratégias de desenvolvimento *sui generis* que propiciam que as famílias rurais sejam protagonistas do seu próprio desenvolvimento rural local.

Apesar do processo vagaroso de amadurecimento dos atores que compõem os conselhos municipais, é fato que existiam ações que estimulavam o processo de participação social,

mesmo diante das limitações apontadas. Grisa e Schneider (2014) apontam que essa proposição de trazer a sociedade civil para o debate teve origem ainda na década de 90, a partir de uma ação convergente entre o projeto neoliberal e o projeto participativo/democratizante (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Nos últimos 20 anos, surgiram diversas ações no sentido de fortalecer os processos de participação da sociedade civil e a descentralização das políticas públicas. Atualmente, instalou-se uma nova agenda neoliberal no Brasil cujos reflexos serão mensurados, apenas, no futuro.

## **O CONSELHO COMO POTENCIAL ARTICULADOR DA EXTENSÃO RURAL**

Os conselhos encarregados de articular, gerir, promover e concentrar as ações da extensão rural em âmbito municipal a partir de 2001 são ou devem ser importantes agentes coordenadores da ATER para promover o desenvolvimento rural sustentável. No entanto, verifica-se que os princípios norteadores da PNATER estão caminhando a passos lentos e, em certos casos, inexistindo a compreensão dos objetivos iniciais do processo. O ponto de ruptura entre o diálogo estabelecido pelo documento orientador e os conselhos é a compreensão da necessidade de proporcionar um processo de desenvolvimento endógeno dos agricultores, o que implica fornecer autonomia a eles para uma efetiva atuação participante nos fóruns de discussão, o que, como vimos, está fragilizado. A operacionalização dos conselhos, de fato, está ferindo com as noções centrais da democratização das decisões, além de distanciar-se da construção da cidadania e dificultar o agir da comunidade como um mecanismo de controle social.

A pretensão das diretrizes da PNATER em atribuir responsabilidades aos conselhos municipais, mesmo que a compressão seja a ampliação das possibilidades de participação da sociedade civil, está calcada na intensificação do imediatismo e em distintas estratégias para legitimar os propósitos da política. Dorneles e Redin (2014) afirmam que a gestão pública federal está, através da impulsão da ATER, acelerando o processo em curso, talvez, pela necessidade de evidenciar resultados positivos para a extensão rural, no entanto, pecando pelo imediatismo do planejamento público.

Por outro lado, os conselhos passam a ser apontados como potenciais instrumentos para essa articulação com a realidade local. No entanto, acabam sendo um dos entraves para a profusão desse viés, uma vez que agem descolados do documento que sugere transformações no modo de pensar, agir e intervir no rural. Diante disso, a formação dos gestores, técnicos e outros participantes dos conselhos ainda está longe de compreender um desenvolvimento fundado nos princípios do desenvolvimento rural sustentável, como regem as indicações da Lei n. 12.188, de 2010, sobre os princípios e objetivos da extensão rural. Possivelmente, as ações dos conselhos municipais locais estejam muito orientados pela sobreposição da racionalidade econômica embutida nas relações da agricultura com o mercado institucionalizado, dificultando para os atores participantes compreender além da especificidade do capital para o processo de desenvolvimento rural local. Uma das ações eficazes, realizadas pelo conselho, é a operacionalização dos créditos de investimento e outros disponibilizados pelo Estado por intermédio da instituição financeira.

O conselho municipal como possível potencializador efetivo da extensão rural necessitará ainda de uma ação em longo prazo para promoção de um espaço de discussão local, atuação efetiva dos atores rurais e formação dos gestores públicos para compreensão do propósito da constituição de conselhos de descentralização das decisões dos investimentos e esforços públicos. Claro que sem questionar a necessidade da PNATER ser difundida nos princípios descritos pelo documento. Importa destacar que os conselhos de desenvolvimento, nesse contexto atual, estão passando por um momento de questionamentos sobre a necessidade real da participação da sociedade civil nas deliberações dos investimentos de dinheiro público, portanto, a participação que era frágil pode, aos interesses do Estado, reduzir ainda mais o poder de decisão dos agricultores com o enfraquecimento dos conselhos municipais de desenvolvimento rural.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O conselho municipal de desenvolvimento rural, como instrumento de participação ou legitimação, representa o cerne da gestão pública municipal para a promoção do desenvolvimento dos atores e do local rural. A interdependência entre a participação (social, tutelada ou maquiada) e a legitimação (social e legal) dá-se pela articulação entre os membros legitimados, a máquina pública e os representantes dos agricultores. As relações entre esses agentes, obviamente, são mediadas por formas de poder legal (entidades e prefeitura), imbuídos pelo imperativo burocrático, pelo conhecimento dos meios de acesso e execução, pelo poder de persuasão mediado pelas imposições suplantando interesses individuais ou de um determinado grupo, pelo poder de massa onde existe a reivindicação de toda uma comunidade rural por determinada proposta (minorias dos casos) e pelo poder legítimo estabelecido pelas bases da eleição dos líderes. A configuração do processo democrático ainda está em fase de empoderamento e compreensão da maneira como conduzir os conselhos com propósito-fim de caminhar para o desenvolvimento rural. Portanto, o comportamento dos conselhos é apenas de legitimação burocrática e com pouca participação efetiva dos atores rurais na constituição de propostas endógenas.

A descentralização das decisões através desse instrumento de gestão e formulação ainda necessita de reajustes de comportamento dos envolvidos. É necessário evoluir e discutir como o conselho poderá se tornar verdadeiramente o agente coordenador da Assistência Técnica e Extensão Rural, impulsionando efetivas ações no sentido de aplicar a PNATER em sua mais ampla abrangência, caso essa política seja considerada como ideal para o desenvolvimento. A participação social deve ser desvinculada do contexto político-ideológico presente na maioria das administrações públicas, o que pode gerar tendências disfuncionais. Este estudo ressalta a importância de uma reformulação nas formas de ação dos conselhos de desenvolvimento. Para a atuação efetiva desse instrumento, é vital que os supostos “beneficiários” entendam necessário o espaço como forma de articulação para estimular o proferido desenvolvimento rural.

Em síntese, em que pese que os conselhos sejam de fato espaços de orientação da ATER, promulgando ações orientadas pela PNATER (direcionadas às demandas locais, às condições

agroecossistêmicas e ações participativas), precisam passar por um processo de reordenamento e transformação, pois, hoje, constituem em recintos espaços de legitimação burocrática de políticas públicas de forma verticalizada e de interesses pontuais de determinados grupos. Tal caráter é herdado de sua gênese, segundo a qual a superação estabelece a democratização do espaço de gestão e a efetiva construção de políticas públicas exigindo empoderamento dos atores rurais. Em relação às indicações da PNATER, o envolvimento dos agricultores pode definir e orientar ações de ATER, buscando traçar estratégias para seus desígnios com vista à promoção do desenvolvimento legitimado por determinada comunidade local.

Por fim, diante do enorme potencial existente nesse conselho, da necessidade de torná-lo atuante, superando o imperativo técnico burocrático e pouco democrático, transcendendo o emparelhamento dos interesses políticos dos grupos de interesse, este instrumento pode ser um veículo automotor primordial para que as estratégias descentralizadoras forneçam resposta aos esforços em proporcionar a democratização e o progresso local. Nesse sentido, assim se justifica o título do trabalho “conselho municipal em desenvolvimento”, perspectivando a construção de espaços legítimos e com potenciais de promoção do desenvolvimento rural como um todo.

## NOTAS

- 1 Submetido à RIGS em: out. 2018. Aceito para publicação em: set. 2019.
- 2 O Pronaf foi criado pela Lei nº. 9.138, de 29 de novembro de 1995, em que estabelece as diretrizes para o acesso ao crédito rural, e dá outras providências (BRASIL, 1995). Posteriormente, foi elaborada a Lei n. 10.186, de 12 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a realização de contratos de financiamento do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (BRASIL, 2001).
- 3 O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto em 2016, sendo transformado em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Em 2019, foi modificado para Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, ficando sob competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, set./dez. 2001.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). **Texto para discussão n. 641**. Brasília: Convênio FIPE/IPEA 07/97, abr. 1999.

AZEVEDO, F. F.; PESSÔA, V. L. S. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 23, n. 3, p. 483-496, set./dez. 2011.

BIANCHINI, V. *et al.* **A relação entre as reformas de descentralização e o desempenho**

**dos serviços públicos no setor agropecuário** - o caso do Sul do Brasil. Curitiba, FAO/DESER, 2002.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BRASIL. Lei n. 9.138, de 29 de novembro de 1995. Dispõe sobre o crédito rural, e dá outras providências. **Congresso Nacional**, DF, 29 fev. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9138.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9138.htm). Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Decreto n. 3.508, de 14 de junho de 2000. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, e dá outras providências. **Congresso Nacional**, DF, 14 jun. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3508impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3508impressao.htm). Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.186, de 12 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a realização de contratos de financiamento do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e de projetos de estruturação dos assentados e colonos nos programas oficiais de assentamento, colonização e reforma agrária, aprovados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, bem como dos beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, com risco para o Tesouro Nacional ou para os Fundos Constitucionais das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e dá outras providências. **Congresso Nacional**, DF, 12 fev. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10186.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10186.htm). Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Decreto n. 4.739, de 13 de junho de 2003. Transfere a competência que menciona, referida na Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Congresso Nacional**, DF, 13 jun. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4739.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4739.htm). Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Congresso Nacional**, DF, 11 jan. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm). Acesso em: 30 abr. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - CNDRS. Resolução n.13 de 07 de março de 2001. Estabelece Diretrizes para Ação Integrada de Assistência Técnica, Extensão Rural e Capacitação, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no exercício 2001. **Congresso Nacional**, DF, 05 abr. 2001. Disponível em: <https://bitly.com/Ati1p>. Acesso em: 30 abr. 2019.

DIESEL, V. *et al.* Fundos Rotativos Municipais de Crédito e Desenvolvimento rural - O caso de Santa Maria, RS. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE

ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL - SOBER. 40. Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo, SOBER, 2002. p. 1-15.

DORNELES, M. A. R.; REDIN, E. A prática extensionista análise dos projetos de ATER no Rio Grande do Sul. **Acta Geográfica**, Boa Vista, v. 8, n. 17, p. 33-49, abr./ago. 2014.

FAVARETO, A. Uma década de experimentações e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2015. p. 261-278.

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco Estados brasileiros. *In*: SCHNEIDER, S. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 121-145.

FERREIRA, A. B. H. **Minidicionário da Língua Portuguesa Aurélio**. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FIALHO, M. A. V. Interfaces entre desenvolvimento rural, políticas públicas e atores sociais para o desenvolvimento territorial. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL - SOBER. 48. Campo Grande. **Anais...** Campo Grande, SOBER, 2010. p. 1-21.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr./out. 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, Supl. 1, p. 125-146, 2014.

IPARDES. **Caracterização dos conselhos municipais de desenvolvimento rural no Paraná** – síntese dos principais resultados da pesquisa de campo – Contrato. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2001. 34 p.

IPARDES. **Caracterização dos conselhos municipais de desenvolvimento rural** - análise comparada – 2000-2002. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2003. 21 p.

MOURA, J. T. V. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado? **Organizações Rurais e Agroindustriais**, v. 9, n. 2, p. 241-255, maio/ago. 2007.

NUNES, S. P. As possibilidades da gestão compartilhada de políticas públicas para o setor agropecuário. **Boletim do Deser**, n. 134, 2003.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVEIRA DA MENDONÇA, R. R. **Processos Administrativos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SILVEIRA, P. R. C.; DIESEL, V. **Metodologias Participativas**. Caderno didático. Universidade Aberta do Brasil. Santa Maria: UFSM, 2009.

SOUZA, L. V.; REDIN, E. Experiências em Extensão Rural: o papel dos extensionistas e protagonismo dos agricultores familiares na criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Cadernos de Agroecologia**, v. 6, p. 1-4, dez. 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 2. ed. Porto Alegre: Bookmam, 2001.

**Ezequiel Redin**

Doutor em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor de Extensão Rural do Instituto de Ciências Agrárias (ICA) da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) - Campus Unaí, MG e Professor Permanente e Vice-coordenador do Programa de Pós-graduação em Estudos Rurais (PPGER) da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) - Campus Diamantina, MG.