



Participação de agricultores familiares em CMDRS: um estudo de caso no município de Luz-MG

Participation of family farmers in CMDRS: a case study in the municipality of Luz-MG

Carla TOLEDO [1](#); Marcelo Leles Romarco de OLIVEIRA [2](#)

Recibido: 28/12/16 • Aprobado: 24/01/2017

Conteúdo

[Introdução](#)

- [1. Referencial teórico](#)
- [2. Metodologia](#)
- [3. Resultados e discussão](#)
- [4. Considerações finais](#)

[Referências](#)

RESUMO:

O objetivo deste artigo é analisar a participação e representatividade das organizações coletivas do meio rural no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Trata-se de um estudo de caso, em que foram realizadas entrevistas junto aos conselheiros do município de Luz, Minas Gerais.

Conclui-se que apesar desses espaços de tomadas de decisões pressuporem que a participação dos agricultores familiares é fundamental para o funcionamento do conselho, observa-se dificuldades em reconhecer as especificidades e a autonomia dos envolvidos neste CMDRS, pois ocorrem falta de interesse no envolvimento ou o envolvimento é puramente por questões de interesses particulares.

Palavras-chave: Participação. Conselho Municipal. Políticas Públicas.

ABSTRACT:

This paper aimed to analyze the participation and representativeness of collective organizations for the rural area in the Municipal Council of Sustainable Rural Development (CMDRS). It is a case study, in which interviews were carried out of the councilors of the municipality in Luz, Minas Gerais. It is concluded that the participation of family farmers is fundamental for the functionality of decision-making spaces. However, the study showed the difficulties these spaces have in recognizing the autonomy and individuality of the involved in the CMDRS. This occurs from lack of interest in involvement or the involvement is purely from personal interests.

Key Words: Participating, Municipal Council, Public Policy

Introdução

A Constituição Brasileira de 1988 trouxe mudanças na elaboração e implantação das políticas públicas no país devido às reivindicações propostas pela sociedade civil organizada, que buscavam por mais descentralização das decisões políticas e mais participação dos cidadãos. Assim, ao longo da década de 1990, novos processos e canais institucionais que viabilizavam a participação social surgiram, constituindo um processo inovador em termos de instituições públicas brasileiras (SILVA; SCHNEIDER, 2009).

As propostas de participação popular apresentaram-se como uma forma de democratização e de aumento da eficiência/eficácia das políticas públicas, o que possibilitou afirmar a tentativa de inverter as prioridades da ação governamental, priorizando os segmentos sociais tradicionalmente ausentes do acesso às políticas. Em tese, esta participação permitiria maior controle e transparência na deliberação e implementação das políticas públicas, como também contribuiria para um melhor planejamento e monitoramento dos efeitos destas políticas.

A partir dessas reflexões o presente artigo tem por objetivo discutir a participação e representatividade dos agricultores membros das organizações coletivas do meio rural brasileiro junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), localizado no município de Luz, Estado de Minas Gerais, Brasil.

O estudo visa contribuir com reflexões críticas sobre a forma participativa desses representantes das organizações coletivas e o funcionamento do CMDRS, apresentando suas fragilidades e potencialidades que influenciam no processo de formulação, discussão e execução de políticas para o desenvolvimento rural sustentável.

1. Referencial teórico

1.1. Participação política no modelo deliberativo de democracia

Para Habermas, a deliberação é ligada à relação constituída entre os processos formais (regras institucionalizadas pelo sistema político) e os processos informais (interações e comunicação determinadas na esfera pública, ou seja, no ambiente de mediação entre Estado e Sujeito), que demandam debate e negociação em torno de um problema específico (SANTANA, 2015). Nesse sentido, o modelo deliberativo de democracia procura fortalecer a legitimação do processo de formulação da decisão política, por isso a importância da participação dos cidadãos nos espaços que promovem discussões (MARQUES, 2012).

O modelo deliberativo é a favor da intromissão da esfera civil nas práticas deliberativas, institucionalizando a forma coletiva de poder político. Segundo Marques (2012), é importante neste modelo um diagnóstico para identificar insuficiências ou carências de mecanismos institucionais de participação que possibilite aos cidadãos parte na tomada de decisão; além das possibilidades de participação que infere às condições minimamente aceitáveis das quais devem desfrutar agentes e cidadãos envolvidos no processo político e os princípios que orientam e submetem os participantes a certos constrangimentos.

Ressalta-se que a participação é como um processo social dinâmico e multidimensional, relacionada a uma diversidade de valores, crenças e objetivos (PRESNO AMODEO, 2007) que passou a ser mais expressiva a partir do processo de redemocratização do país no final da década de 1980, com vistas a proporcionar maior legitimidade às ações elaboradas pelas organizações e instituições políticas e sociais (SOUZA, 2009).

Para Marques (2012), a participação no modelo deliberativo de democracia ocorre a partir de três condições, sendo elas: relacionada às instituições políticas como forma de criar e oferecer aos indivíduos oportunidades de *input* de razões públicas; relacionada a uma melhora nas condições socioeconômicas dos indivíduos; e associada à necessidade de dar atenção a determinados princípios que atuam na regulação das interações e dos argumentos que se encontram nos debates.

Porém, o autor assinala que existem dificuldades em identificar quais mecanismos participativos

podem ser utilizados para que ocorra uma maior extensão dos cidadãos no sistema político, pois nem toda forma de interferência política é avaliada como eficiente dentre os requisitos deliberativos. Melhorar a eficiência da deliberação e expandir a participação, constitui no pensamento de Faria (2010) abordagens contraditórias, uma vez que podem até promover uma ampla participação, mas não promovem a deliberação.

Neste sentido, a democracia deliberativa e a promoção de mecanismos institucionais adequados à participação não deve ser confundida com a teoria da democracia participativa e as premissas deliberativas. Faria (2010) assegura que os participativos sustentam o envolvimento direto dos indivíduos nas questões públicas, preocupando mais com a inclusão como condição para efetividade e legitimidade política, em vez de qualidade das razões mostradas para justificar as preferências dos cidadãos. Enquanto, os deliberativos preocupam mais com esta qualidade da discussão e da interação que as escolhas políticas gerarão.

Mas, existem convergências entre estas abordagens, que refletem em uma tensão devido à intervenção política em diversas instâncias do Estado, em que na procedência da montagem institucional das democracias liberais, a esfera civil foi excluída dos processos de discussão dos negócios públicos. A partir desse momento, a democracia deliberativa contrapôs ao viés liberal e buscou formas de recuperar a soberania popular, bem como assegurar à esfera civil um lugar de maior destaque nas decisões (MARQUES, 2012).

Para tanto, mesmo concedendo espaços para os cidadãos participarem, Marques (2012) afirma que ocorre participação motivada por interesses próprios. Assim, tanto no processo de deliberação quanto no participacionismo a participação é entendida como um fim em si mesmo, e pouco obtém decisões de qualidade. Dryzek (2004) também expõe que não há garantias concretas de que mesmo os participantes possuindo mecanismos adequados para participarem, eles irão se comprometer a tomar parte no processo político.

Ademais, Bohman (2009) argumenta que os corpos representativos apenas serão deliberativos se os indivíduos votarem e escolherem seus representantes por meio da participação em debates públicos e discussões de determinados assuntos. O importante para o autor é constituir diálogos que possibilitem à cooperação contínua e pública, em que todos os indivíduos possam se envolver no processo de tomada de decisão.

Já Faria (2010), sustenta que as discussões e as decisões realizadas em ambientes deliberativos são, muitas vezes, realizadas entre elites que representam segmentos estruturalmente dominantes, influenciando o processo discursivo e as decisões alcançadas. Por isso, a autora declara que além do engajamento nas discussões, os cidadãos devem protestar e participar em ações diretas (passeatas, demonstrações públicas e outros). Os atos participativos devem ser realizados em ambientes não institucionalizados, de modo que os cidadãos estabeleçam novos arranjos que possibilitem o setor público aprimorar suas ações (SILVA; VELAME; NUNES, 2016)

Fung (2004) salienta que as reformas na esfera pública podem proliferar melhores minipúblicos - programas de menor porte, estruturados por instituições municipais que atraem os cidadãos para estabelecerem suas opiniões ou realizarem decisões sobre determinadas questões pública - do que buscar melhorias apenas de um grande público. Para o autor, a melhor organização seria então ponderar um "público de públicos", sendo a seleção dos participantes feita a todos, mas a escolha aleatória ou representativa da população.

Existem vários estímulos para que ocorra um processo deliberativo entre os membros do minipúblico, como o respeito a opiniões distintas, possibilidades de mudanças de posicionamento e busca pelo entendimento mútuo. Portanto, os minipúblicos fornecem subsídios democráticos maiores que a deliberação na esfera pública, pois possuem número menor de envolvidos, o que propicia equidade aos participantes, informações, regras bem definidas, monitoramento de ações, justiça social, governança efetiva e maior mobilização popular (FUNG, 2004).

É neste contexto, que o estudo procura discutir sobre os conselhos municipais de

desenvolvimento rural sustentável, uma vez que configuram-se como exemplos de minipúblicos, onde determinado grupo esforça-se para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea.

1.2. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)

Os conselhos gestores de políticas setoriais foram instituídos com a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 (OLIVEIRA, 2009). São instituições formadas por representantes do Estado e por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que derrubam as barreiras anteriormente existentes entre o Estado e a sociedade, marcada por uma história de repressão política e por uma cultura pouca participativa da sociedade civil nas tomadas de decisões (ANDRADE, 2009).

Carneiro (2006) ressalta que os conselhos como canais institucionalizados de participação estabelecem uma nova estrutura de controle público para a ação governamental e co-responsabilização relacionada ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas. A constituição de conselhos setoriais distintos do modelo anterior tende a favorecer a superação de desigualdades regionais e um melhor entendimento sobre a política, contribuindo para um desempenho mais sólido na definição de diretrizes de políticas em um sentido mais justo e efetivo.

Além disso, os conselhos constituem espaços de argumentação sobre valores, normas e procedimentos de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Possuem ainda poder de agência e podem intervir nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos, o que reflete em dimensões jurídicas capazes de tornar efetiva as questões, valores e demandas da sociedade civil (CARNEIRO, 2006).

No meio rural, os CMDRSs surgiram a partir de 1996, com o estabelecimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) através da linha Infraestrutura e Serviços que inseriu projetos ligados aos CMDRSs a um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) e estabeleceu um espaço para a construção e discussão de políticas para a agricultura familiar (OLIVEIRA, 2009). Os CMDRSs possuem o papel de protagonista de deliberações e ações que mostrem alternativas viáveis para o desenvolvimento, possibilitando dinamizar a economia rural (ANDRADE, 2009).

Conforme Moruzzi Marques e Flexor (2007), é a partir do interesse de incentivar a agricultura familiar no desenvolvimento rural por meio do PRONAF que se constitui instâncias locais participativas a favor de manifestações de interesse e tomadas de decisão democrática. Transformam-se, assim, os conselhos numa nova ferramenta democrática, cujos integrantes naturais são as organizações associativas presentes no âmbito de ação do respectivo conselho.

Já os PMDRs são utilizados pelos Conselhos como forma de integrarem assistência técnica, pesquisa, treinamento e infraestrutura, além de estimularem a participação e articulação dos envolvidos. Os Conselhos são responsáveis por gerirem o PMDR, integrado ao Plano Diretor Municipal, que realiza a coordenação na elaboração do plano, fiscalização, acompanhamento e avaliação das ações delineadas e executadas no meio rural (FERREIRA; CARDOSO, 2004).

Abramovay (2001) acrescenta que a missão dos conselhos é encontrar os potenciais de desenvolvimento difíceis de identificar por meio dos mecanismos convencionais de mercado. Outra importante característica dos CMDRSs refere-se à necessidade da representação daqueles que deveriam ser os principais protagonistas nestes ambientes, ou seja, os agricultores familiares. A presença destes representantes tem ocorrido, porém, verifica-se que a mera paridade numérica não tem significado ou garantido a simetria entre os membros integrantes dos Conselhos (SILVA; MORUZZI MARQUES, 2009).

Os conselhos enfrentam problemas no próprio momento de constituição, no modo de

funcionamento e no alcance de suas ações, não estimulando a elaboração das funções básicas para as quais foram instituídos. Muitas vezes, tanto as representações sociais quanto o corpo técnico envolvido na organização dos conselhos estão poucos preparados para se inserirem nos processos de desenvolvimento no meio rural, o que leva os conselhos a promoverem, na maior parte das vezes, um conjunto de iniciativas parciais e fragmentárias que dificilmente se associa a um processo de desenvolvimento rural (ABRAMOVAY, 2001).

A falta de participação pública também é um problema enfrentado pelos conselheiros, não existindo interesse e/ou uma participação ativa das pessoas. O conselho deveria atrair jovens, mulheres, produtores que não se preocupassem apenas com a agricultura, mas sim com o conjunto da vida social no meio rural, pois essa tímida participação pode transformar o Conselho apenas como um local onde ocorre transmissão de recursos federais e estaduais (KREUTZ; CAZELLA; PINHEIRO, 2004).

2. Metodologia

A pesquisa caracterizou-se como estudo de caso ao aprofundar sobre um determinado objeto no município de Luz, localizado na região centro-oeste de Minas Gerais, Brasil. O município possui uma diversidade de organizações coletivas compostas por produtores ou trabalhadores rurais. A área local é de 1.172 Km² e a população representa 17.486 habitantes, sendo 89% da zona urbana e 11% da rural (IBGE, 2010).

A efetivação desta pesquisa foi por meio de pesquisa de campo, revisão bibliográfica e documental sobre os Conselhos e o modelo deliberativo de democracia, a fim de proporcionar uma base teórica que norteasse as discussões e análises dos dados coletados por meio de entrevistas. As organizações coletivas do meio rural estudadas foram: oito associações, duas cooperativas do ramo agropecuário, uma cooperativa do ramo de crédito, dois núcleos comunitários ligados a uma das cooperativas agropecuárias, Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), Sindicato dos Produtores Rurais (SPR), Instituto Mineiro de Agropecuária, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e o CMDRS.

Nas entrevistas optou-se por entrevistar os representantes organizacionais (membros da diretoria/presidente), uma vez que esses informantes seriam mais capacitados para falarem em prol da organização que dirigiam. Buscou-se entrevistar dois deles, sendo possível um com mais tempo e outro com menos tempo na diretoria, a fim de alcançar maior variação de opiniões. No entanto, houve situações em que um indivíduo representava uma ou mais organizações, o que diminuiu o número de entrevistas, que totalizou-se em vinte e cinco, coletadas em novembro de 2012.

O Quadro 1 apresenta a composição do CMDRS por meio dos representantes dos agricultores familiares e representantes civis e governamentais. Vale ressaltar que, conforme o Decreto nº 1.434/2012, de 10 de outubro de 2012 da Prefeitura Municipal de Luz, MG, os agricultores familiares são identificados pela terminologia "pequenos" produtores rurais

Quadro 1 . Composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Luz, MG

Representantes dos Pequenos Produtores Rurais	Representantes Civis e Governamentais
1. Associação dos Produtores Rurais de Olaria	1. Secretaria Municipal de Obras Públicas e Transporte
2. Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Retirinho	2. EMATER
3. Associação dos Agricultores Familiares da Comunidade da Marcela	3. Banco do Brasil
	4. Instituto Mineiro de Agropecuária

4. Associação das Famílias dos Agricultores de Goiabeiras
5. Associação dos Produtores Rurais do Mercado Livre de Luz
6. Associação dos Produtores Rurais de Sumaré e Região
7. Conselho Comunitário do Campinho
8. Associação dos produtores rurais de Campos dos Oliveiras e Arredores
9. Associação das Famílias de Pequenos Produtores Rurais do Limoeiro

5. Secretaria Municipal de Agricultura, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente
6. Sicoob Crediluz
7. Sindicato dos Produtores Rurais

Fonte: Elaborado com base no Decreto nº 1.434/2012, de 10 de outubro de 2012 da Prefeitura Municipal de Luz, MG.

Ressalva-se que as entrevistas não contemplaram os representantes da Associação das Famílias dos Agricultores de Goiabeiras, pois esta não possuía CNPJ e um dos critérios da pesquisa foi entrevistar as associações que estavam devidamente registradas. Não contemplaram também os representantes do Banco do Brasil, da Secretaria Municipal de Obras Públicas e Transporte e da Secretaria Municipal de Agricultura, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente, uma vez que o objetivo da pesquisa centrou-se nas organizações coletivas que nucleiam produtores e ou trabalhadores rurais. E, embora as duas cooperativas agropecuárias e o STR não estavam presentes na composição do CMDRS, seus representantes foram entrevistados, pois esses são importantes articuladores dos agricultores familiares e deveriam participar desse espaço.

As entrevistas realizadas foram gravadas e transcritas posteriormente, tendo as informações sistematizadas pela análise de conteúdo e os nomes substituídos por letras alfabéticas, de modo a preservar a identidade dos representantes. Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) afirmam que a análise de conteúdo categoriza os elementos essenciais para a análise teórica por meio da fragmentação de palavras, termos ou frases significativas que são relacionadas pela frequência das suas passagens. É a interpretação do conteúdo através de normas sistemáticas, retirando significados temáticos ou significantes lexicais. A análise dos documentos, como o decreto, também recorreu a essa ferramenta metodológica.

3. Resultados e discussão

3.1. Conselho Municipal de Desenvolvimento rural Sustentável de Luz-MG

No município de Luz, o CMDRS foi criado no final de 2009, como o órgão gestor do desenvolvimento rural sustentável, com o objetivo de assegurar uma efetiva e legítima participação das comunidades rurais na discussão e elaboração do PMDR. O CMDRS também proporciona um espaço de relacionamento entre as organizações, além de ser um espaço para discutir propostas de mudanças para o meio rural, seja em aspectos econômicos, sociais ou culturais, respeitando o meio ambiente.

Segundo o Representante L, a elaboração de reuniões e a constituição do CMDRS ocorreu com a mobilização e mediação do técnico da EMATER pela necessidade de haver trocas de informações e unirem todas as associações do município que atuavam de forma isolada.

Afirmou ainda que existia cerca de vinte associações, mas apenas nove se manteve funcionando, pois, a maioria delas se constituíam simplesmente com o objetivo de seus membros alcançarem algum interesse ou benefício por meio da coletividade, e quando alcançado ou não gerida corretamente, a associação era desfeita ou abandonada.

Outro representante ressaltou que até final do ano de 2012 não havia sido desenvolvido o PMDR, mesmo tendo representantes dos poderes públicos preocupados com sua elaboração. O que chama a atenção para a real gestão participativa dos processos de decisões, planejamento, elaboração de política pública municipal e acompanhamento de recursos públicos e, portanto, qual seria o verdadeiro papel do CMDRS, pois como afirmam Mattei e Cazella (2009), o fato de muitos considerarem que, apenas reunindo as comunidades e apresentando as propostas estabelecidas pelas equipes técnicas no Conselho é o suficiente para democratizar a política, reflete no vício tradicional de implementação de políticas públicas.

Observou-se também no processo de constituição, que o técnico da EMATER era visto pelos representantes dos agricultores familiares como uma pessoa responsável por conferir trocas de saberes. O técnico propunha as discussões que seriam de interesses para todos os integrantes, em busca de favorecer a construção de um ambiente mais democrático, bem como buscava criar meios para conscientizar os representantes das associações de que eles deviam se unir mais e não se focarem em apenas alcançar benefícios próprios.

Porém, é inquietante a dependência que os agricultores passavam a ter, pois em tudo esperavam uma solução, e não conseguiam exercer autonomia. O aspecto deliberativo ou consultivo do Conselho requereria discussões com o poder público municipal sobre questões a serem implementadas, mas a figura relevante no CMDRS era sempre do técnico da EMATER, o que relativizava as funções reais do Conselho.

Além disso, não constatou-se, durante a fase de pesquisa, discussões relacionadas especificamente a políticas públicas associadas às políticas federais ou estaduais, ou mesmo municipais, destinadas ao meio rural (Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); PRONAF), mas sim, políticas assistencialistas implementada principalmente pela prefeitura. Ou seja, as políticas públicas discutidas pelo Conselho estavam relacionadas à "ajuda" ou ao apoio da prefeitura local, juntamente com a Secretária Municipal de Agricultura, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente e a EMATER, de modo a conseguirem algumas mudas, sementes, adubos, serviço de maquinários, entre outros benefícios via essas entidades. O Conselho seria uma instância de difusão que planejaría a execução dessas "ajudas" aos produtores.

Outra importante observação constatada refere-se ao quadro de composição dos membros do CMDRS de Luz, apresentado anteriormente. Verificou-se pelo Decreto nº 1.434/2012 que os nomes das organizações representadas comprovou-se que, embora as políticas públicas promovidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), assim como as diretrizes da EMATER, coloquem os agricultores familiares como público privilegiado, no nível municipal de Luz, muitos destes agricultores ainda se auto identificam como produtores rurais ou "pequenos" produtores, e também não quer dizer que suas prioridades sejam sempre atendidas.

Assim, conforme Moruzzi Marques (2009), em muitos contextos, a majoritária parte dos agricultores familiares não garante uma simetria ou uma equidade de capacidades e competências entre os integrantes dos Conselhos na definição e operacionalização das políticas públicas, o que reflete em políticas elaboradas sem o conhecimento da realidade local e que não priorizam os principais públicos que serão beneficiados.

3.2. Participação política dos representantes organizacionais no CMDRS de Luz

A vitalidade dos Conselhos como ambientes de democratização das estratégias e políticas de desenvolvimento em nível local baseia-se na existência e intervenção de movimentos,

associações, cooperativas e/ou STRs. No entanto, como se observou no Quadro 1 anteriormente, não estavam presentes no CMDRS de Luz as duas cooperativas do ramo agropecuário e o STR. Constatando a presença do SICOOB CREDILUZ e do SPR junto aos representantes governamentais, na categoria de "representantes civis", assinalando a não representação dos agricultores familiares.

Estas organizações não deveriam estar dessa forma no decreto nº 1.434/2012, que classifica de forma errônea seus representantes, misturando organizações da sociedade civil com representantes de âmbitos de gestão pública. Porém, não houve indagações especificamente sobre essa questão, mas a divisão no próprio decreto permite questionar sobre o papel que está sendo atribuído às organizações.

Além disso, os depoimentos colhidos permitiram identificar que mesmo o SICOOB CREDILUZ e o SPR estando mencionados no Decreto como "representantes civis", os representantes entrevistados dessas organizações declararam que não estavam participando das reuniões no Conselho. Representantes do SPR ainda afirmaram que já apresentaram envolvimento maior, pois já tiveram um integrante na vice-presidência do CMDRS, que se afastou posteriormente para se candidatar a vice-prefeito do município.

Quanto ao não envolvimento das cooperativas do ramo agropecuário e do STR, os dados evidenciaram que uma delas já participou no CMDRS, mas deixou de se envolver pelo fato dos representantes não terem disponibilidade de tempo para assistirem às reuniões e por não terem condições de arcarem com custos de hora extra para algum funcionário participar. Do mesmo modo, o STR já participou, mas por causa de candidatura do seu representante a vereador em chapa oposta ao representante do SPR deixou de fazer parte do Conselho. Além disso, a principal função identificada do STR de Luz estava relacionada ao papel de intermediário no acesso a benefícios previdenciários. Assim, priorizava esta ação ao invés de participar no CMDRS, pois supostamente, a pauta de discussões do Conselho lhe parecia distante das questões pertinentes para os agricultores familiares.

Vale destacar, segundo Moruzzi Marques (2009), que os sindicatos de trabalhadores rurais são reorientados nacionalmente frente à emergência da categoria da agricultura familiar. No caso do município estudado, todavia, não há uma mobilização sindical reivindicativa, pois, a pauta principal do STR é a aposentadoria, sendo uma atividade de acesso à política pública de característica burocrática. A realidade estudada reafirmou os argumentos de decepção que Moruzzi Marques (2009) manifestou sobre a participação dos STRs nos Conselhos, uma vez que o sistema sindical dos trabalhadores rurais deveria ser o principal animador desse processo de democratização, buscando melhorias para o meio rural.

Já no caso dos Sindicatos dos Produtores Rurais, raramente possuem um papel determinante nos Conselhos e, são às vezes, representados, mas seus porta-vozes pouco atuam e se manifestam (MORUZZI MARQUES, 2009). Essa situação descrita coincide justamente com o observado no CMDRS de Luz, pois, embora não haja uma participação efetiva do SPR, ele acaba sendo mais ativo que o STR, o que fragiliza a representação dos agricultores familiares.

Por esta perspectiva, ressalta-se ainda que justamente as organizações que menos participam são as mais antigas no município e as que têm atividade mais ativa fora do âmbito do conselho. Elas são anteriores ao processo de democratização da sociedade brasileira, portanto, pode ser que ainda não entendam como é participar dos espaços abertos para discussão pública, dado que, historicamente, isso lhes era alheio. Essas instâncias participativas são inovações para alguns segmentos que foram excluídos das tomadas de decisões e agora têm a possibilidade de mostrarem e defenderem seus interesses.

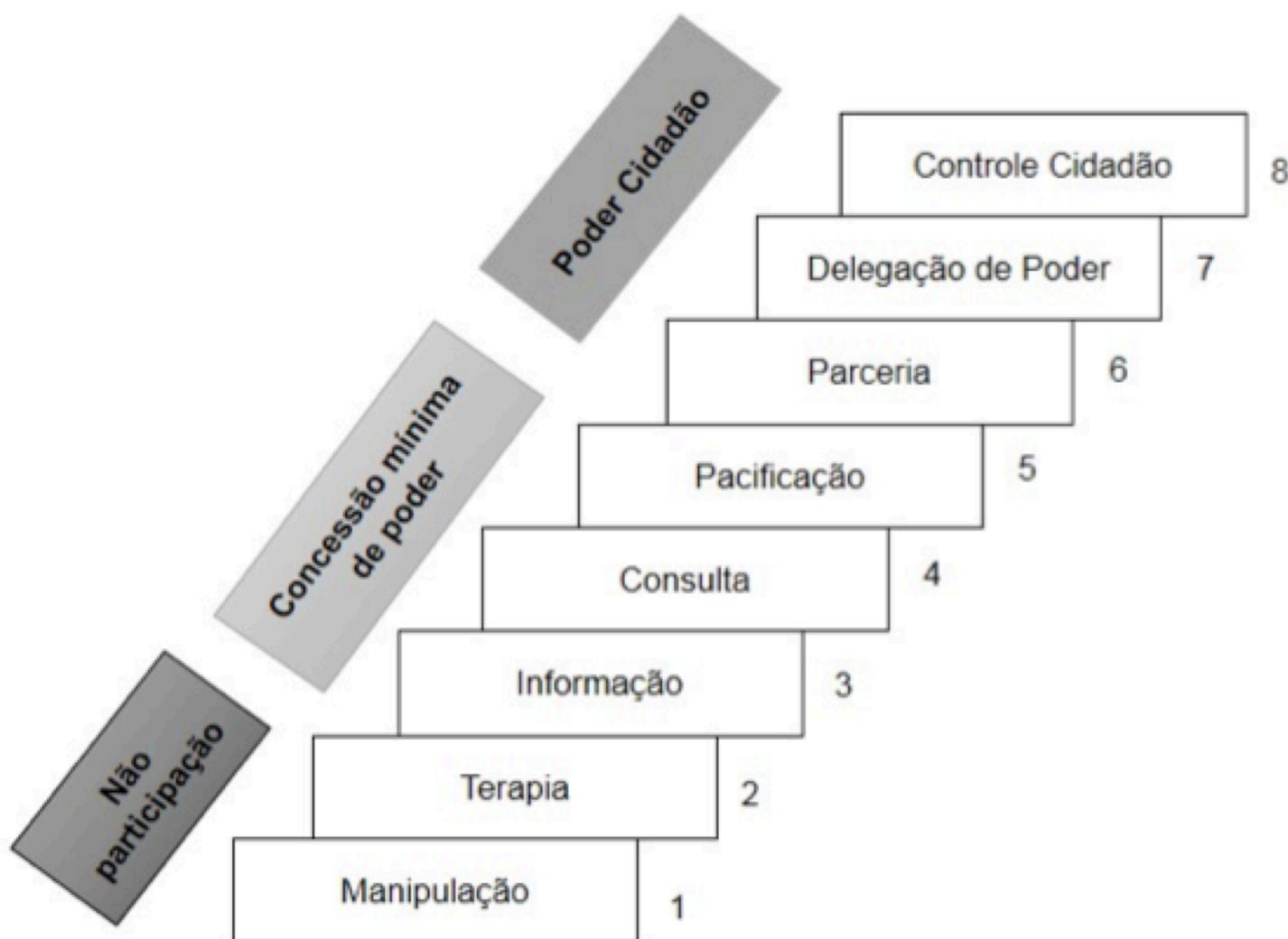
Neste sentido, identificou-se obstáculos dos agricultores em assumirem uma participação mais autônoma nesse espaço de democratização, já que muitas organizações sociais estão numa posição de dependência, se comparadas aos atores políticos e /ou governamentais, sendo, muitas vezes, criadas por influências destes atores. Também observou-se o processo contraposto, no qual existem organizações e movimentos mais autônomos e ativos, mas que

renunciam a participar de forma efetiva no âmbito dos Conselhos, gerando deslegitimação e esvaziamento desses espaços (MORUZZI MARQUES, 2009).

Ficou evidente que a importância da participação no Conselho estudado- ou até mesmo nas organizações associativas - é a troca de informações, de opiniões, de conhecimento transmitidas nas reuniões com o técnico da EMATER. Isso, de fato, é um passo importante para a legítima participação dos cidadãos, mas deve-se tomar cuidado quando estas informações vão numa única direção, apenas são do técnico para o cidadão e não há um processo de negociação, de trocas de ideias entre eles, pois o cidadão pode acabar não influenciando as decisões que devem ser tomadas e de nada adiantaria esse espaço democrático, no qual os membros estão buscando adaptar suas organizações e as políticas públicas conforme suas aspirações e demandas.

Conexo a estas informações, a escada de participação cidadã de Arnstein (Figura 1) ajuda a identificar em qual nível de participação esses representantes se encontram. A escada define oito níveis de participação, sendo eles: níveis um (manipulação) e dois (terapia) não possibilitam a participação, mas permitem que os participantes sejam "educados" ou "curados" pelos tomadores de decisão. Os níveis três (informação), quatro (consulta) e cinco (pacificação) concedem um mínimo de poder, sendo que o três e o quatro permitem que os "sem nada" (sem poder) possam ouvir e serem ouvidos e o cinco permite que estes aconselhem os poderosos, mas eles não tomam a decisão final; já os níveis seis (parceria), sete (delegação de poder) e oito (controle social) são níveis de poder cidadão, o seis permite a negociação dos sem poder com os poderosos de forma igual e o sete e o oito, o cidadão "sem nada" detém a tomada de decisão (ARNSTEIN, 2002).

Figura 1 - Escada de Participação Cidadã de Arnstein, 2002



Fonte: ARNSTEIN (2002).

Cada nível também representa o nível de poder do cidadão no processo de decisão sobre quais

informações a serem divulgadas, quais objetivos e quais políticas públicas serão alocadas, quais programas serão executados e quais benefícios estarão disponíveis (ARNSTEIN, 2002). Assim, constatou-se que os representantes das associações do CMDRS de Luz estariam nos níveis de participação 3 (informação) e 4 (consulta). Nestes níveis há uma mínima concessão de poder, que permite àqueles desprovidos de poder ouvir e serem ouvidos (ARNSTEIN, 2002). No entanto, se a informação for apenas via mão única, ou seja, dos técnicos para os cidadãos, e se a solicitação de opinião, a consulta, não estiver interligada a outros meios de participação, não se consegue garantir que as opiniões dos sem poder sejam aceitas pelos que detêm o poder.

Enfim, ainda falta muito para a organização do CMDRS se transformar no modelo idealizado pelo âmbito da descentralização e da participação na gestão de políticas públicas. Existe uma complexidade ao analisar os Conselhos como espaços de participação política em relação ao processo de democratização da sociedade, uma vez que se questiona o real sentido dessas experiências de participação na prática. Entretanto, é preciso compreender tais experiências no marco de uma trajetória que tenta superar os empecilhos à construção democrática no Brasil.

4. Considerações finais

As análises dos dados permitiram identificar que a maior participação no CMDRS estudado foi das associações. O STR, que deveria representar os agricultores familiares se restringiu as atividades burocráticas e não participava desse processo democrático, enquanto o SPR teve um envolvimento mais simbólico, por se apresentar pouco. Neste aspecto, as organizações que deveriam ser mobilizadoras e representativas não atuaram como tal e o papel do CMDRS ficou restrito a repassar informações.

Ressalta-se que o ideal democrático não é somente inserir o cidadão no processo democrático, nem proporcionar informações, conhecimento, mesmo que isto possibilite a participação. É necessário dar voz aos mais vulneráveis, de forma que eles sejam os protagonistas das tomadas de decisões e, com isso, tenham suas ideias e preocupações levadas em consideração.

Do mesmo modo, o CMDRS deve inserir na rotina da vida local. Todos os representantes organizacionais e a sociedade civil devem se conscientizar da importância da participação política nas tomadas de decisões, pois esse espaço institucional é importante para a reorientação das políticas públicas direcionadas ao meio rural e é por meio dele que se propicia um efetivo processo de democratização, bem como favorece a discussão de debates sobre o desenvolvimento rural entre a sociedade civil e o Estado.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 15, núm. 43, p. 121-140, 2001.

ANDRADE, Ilza. A. L. de. Conselhos de Desenvolvimento Rural: um espaço adequado para pensar o desenvolvimento local? In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MURIZZI MARQUES, P. E. (Orgs.). *Políticas Públicas e participação social no Brasil rural*. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 233-250.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação- PARTICIPE*, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, vol. 2, núm. 2, p. 4-13, jan. 2002. (Reimpressão sob permissão do Journal of the American Planning Association, publicado com o título "A ladder of citizen participation", vol.35, n. 4, p.216-224, julho 1969. Traduzido por Markus Brose)

BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e tradução). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

BRASIL. CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. *Decreto nº. 1.434/2012, de 10 de outubro de 2012*.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafio para sua institucionalização. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas Públicas*. Coletânea, v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 149-166.

DRYZEK, Jonh S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, V. S. P., NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: editora 34, 2004, 41-62.

FARIA, Cláudia Feres. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, nº 73, junho de 2010.

FERREIRA, J. A.; CARDOSO, J. L. Papel do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural: a experiência de Espírito Santo do Pinhal, Estado de São Paulo. *Informações Econômicas, SP*, v.34, n.1, jan. 2004. p. 18-27.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, V. S. P., NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: editora 34, 2004, p. 173-209.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico de 2010*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acessado em 06 de maio de 2016.

KREUTZ, I. J.; CAZELLA, A. A.; PINHEIRO, S. L. G. Conselhos de Desenvolvimento Rural, Participação Social e Descentralização Político-Administrativa: o caso de Pirapó/RS. *Revista Extensão Rural*, DEAER/CPGExR – CCR – UFSM, Ano XI, Jan – Dez de 2004.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, nº41, fev. 2012.

MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Planejamento e gestão do Pronaf Infraestrutura e Serviços: evidências a partir do Estado de Santa Catarina. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MURIZZI MARQUES, P. E. (Orgs.). *Políticas Públicas e participação social no Brasil rural*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 175-199.

MORUZZI MARQUES, P. E.; FLEXOR, G. Conselhos municipais e políticas públicas de desenvolvimento rural: questões em torno do debate sobre os papéis sociais e ambientais da agricultura. *Cadernos do CEAM (UnB)*, v. 7, p. 45-66, 2007.

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MURIZZI MARQUES, P. E. (Orgs.). *Políticas Públicas e participação social no Brasil rural*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 51-119.

OLIVEIRA, H. A gestão social das políticas públicas no meio rural brasileiro. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MURIZZI MARQUES, P. E. (Orgs.). *Políticas Públicas e participação social no Brasil rural*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

PRESNO AMODEO, Nora Beatriz. As armadilhas da participação: os desafios da extensão rural como ferramenta de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Economia Doméstica (Oikos)*. Vol. 18, nº 2, 2007.

SILVA, Francisco de Assis Costa e; VELAME, Ione dos Santos; NUNES, André. **Participação Popular e Controle Social das Políticas Públicas Brasileiras. *Espacios*. Vol. 37, nº. 02, 2016. Pág.24.**

SILVA, M. K.; MORUZZI MARQUES, P. E. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MURIZZI MARQUES, P. E. (Orgs.). *Políticas Públicas e participação social no Brasil rural*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 9-20.

SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: uma análise do Pronaf Infraestrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul (1997-

2000). In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MURIZZI MARQUES, P. E. (Orgs.). *Políticas Públicas e participação social no Brasil rural*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 147-174.

SANTANA, Isabela S. Deliberação dos Comitês de Bacias Hidrográficas: quem participa, como faz e o que decide? *Prelúdios*. Salvador, v. 4, n.4, p. 65-78 set./mar. 2015.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*. Ano I – Número I – Jul. 2009.

SOUZA, Murilo Mendonça Oliveira de. A utilização de metodologias de diagnóstico e planejamento participativo em assentamentos rurais: o Diagnóstico Rural/ Rápido Participativo (DRP). *Em Extensão*, Uberlândia, v. 8, n. 1, p. 34 - 47, jan./jul. 2009.

1. Possui graduação em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa- UFV no Estado de Minas Gerais (2010) e mestrado em Extensão Rural pela UFV, MG (2013). Atualmente é doutoranda em Extensão Rural na UFV. (mailto:carla_toledo19@yahoo.com.br)

2. Possui graduação em administração pela Universidade Federal de Lavras (1999), especialização em História do Brasil Pós-1930 pela Universidade Federal Fluminense (2007), mestrado em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (2002) e doutorado em Ciências Sociais pelo CPDA da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2007). Atualmente é professor do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (DER/UFV).

Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015
Vol. 38 (Nº 28) Año 2017

[Índice]

[En caso de encontrar algún error en este website favor enviar email a [webmaster](#)]

©2017. revistaESPACIOS.com • Derechos Reservados