

# OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL (CMDRs) E A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA: ESFERA PÚBLICA DE DEBATE ENTRE AGRICULTORES FAMILIARES E O ESTADO?

## County Councils for Rural Development (CCRD) and democratic construction: an open debate between agricultural families and the state?

Joana Tereza Vaz de Moura<sup>1</sup>

### RESUMO

Com este ensaio, objetivou-se analisar o papel dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) como agentes de inovação na gestão das políticas públicas para o desenvolvimento rural. Especificamente, busca-se refletir sobre os encontros entre agricultores familiares e o Estado e os modos como esses encontros podem contribuir para a criação de uma esfera pública de debate, na direção do avanço da democracia. Como referentes empíricos toma-se um conjunto de estudos voltados a análise dos CMDRs. Observa-se que uma das importantes características desses Conselhos, no aspecto da democratização, é a definição da necessidade de participação privilegiada de agricultores familiares pelo PRONAF. Do ponto de vista formal, mostra-se que isso tem ocorrido, porém conclui-se que a mera paridade não tem significado uma igualdade de poder. A posse de determinados conhecimentos técnicos, a compreensão da máquina burocrática e outros itens são fatores de distinção entre os participantes no CMDR, privilegiando o representante governamental. Por causa do forte controle governamental nesses Conselhos, problematiza-se a noção de esfera pública, buscando atender-se para as dificuldades de sua construção. Entretanto, o CMDR, visto como espaço de interação de interesses diversos, socializa e politiza as pessoas, não sendo somente local de luta pelo poder.

**Palavras-chave:** conselhos, agricultura familiar, esfera pública, democracia.

### ABSTRACT

This article aims to analyze the role of County Council for Rural Development (CCRD) as innovation agents in managing public policies for rural development. Specifically, it intends to set a reflection about the appointments between agricultural families and the State, in relation to the how those engagements might contribute for generating a public sphere of debate for the democracy. For empirical references, some studies which analyses those Councils were taken. It was observed that one of the remarkable characteristics of those Councils, in terms of democratization, is the definition of the need for favored participation of agricultural families by the PRONAF. It is shown that formally this has been occurring, however it was also concluded that mere parity does not mean power equality. Technical knowledge, the comprehension of the bureaucracy, and others aspects are factors related to the distinction among Council members, privileging the governmental participant. However, RDCC regarded as an interactive space attending to several interests, socializes and politicizes people, not just a battlefield for power.

**Key words:** councils, agricultural families, public sphere, democracy.

## 1 INTRODUÇÃO

Objetivou-se principalmente neste artigo analisar o papel dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), na construção e no avanço da democracia no âmbito local e sua contribuição para o fortalecimento de novos sujeitos políticos - os agricultores familiares<sup>2</sup>.

agricultura familiar é um conceito genérico, que incorpora uma diversidade de situações específicas”. O uso de palavras classificatórias depende de cada momento histórico, devido às condições, ou seja, existe um forte conteúdo político que não pode ser esquecido. Para Carneiro (2001, p. 127) “os princípios que sustentam uma ordem classificatória são, em certa medida, definidos arbitrariamente pela sociedade dentro de um campo de disputa político-cultural de legitimação. As classificações servem, portanto, a determinadas ideologias, ou seja, a determinados interesses sobre o social, já que a essa forma de perceber a realidade encontram-se normalmente associadas práticas e propostas de intervenção”.

<sup>2</sup>Para este ensaio não se pretende entrar no mérito da discussão sobre a complexidade do termo agricultura familiar. Entretanto, é importante destacar, segundo Wanderley (1997, p. 10), que “a

<sup>1</sup>Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS e professora da Faculdade Montserrat – Caxias do Sul, RS – Avenida Ceará, 781/05 – Navegantes – Porto Alegre, RS – 90240-510 – joanateresa@gmail.com

Recebido em 02/08/06 e aprovado em 16/08/07

Especificamente, pretende-se refletir sobre os encontros<sup>3</sup> entre agricultores familiares e o Estado e os modos como esses encontros podem contribuir para a criação de uma esfera pública democrática de debate e na direção do avanço da democracia. Além disso, a investigação desses Conselhos possibilita compreender o debate político e as relações de poder que se estabelecem nesses espaços compostos por diferenciados atores portadores de interesses específicos e distintos. Nesse cenário, têm-se manifestações concretas da heterogeneidade e complexidade da composição desses Conselhos, principalmente no que se refere à agricultura familiar, bem como o embate entre diferentes concepções de desenvolvimento rural e desenho democrático.

O ensaio compõe-se de três partes, cada uma abordando questões relevantes para alcançar o objetivo proposto. Na primeira parte, faz-se uma breve reflexão histórica sobre o surgimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), sua natureza, composição e atribuições enfatizando os seus elementos participativos. Na segunda parte, é feita uma análise dos encontros entre os agricultores familiares e o Estado, a partir de um conjunto de estudos voltados à compreensão do funcionamento dos CMDRs<sup>4</sup>. Na terceira parte, são analisados as potencialidades e os limites da relação entre Estado e agricultores familiares para a construção de uma esfera pública democrática e para o avanço da democracia. Na seção conclusiva, busca-se retomar algumas questões e problematizar o funcionamento dos CMDRs, no que tange à sua relação com uma esfera pública de debate e para a extensão e aprofundamento da democracia.

<sup>3</sup>Baseando-se em Dagnino (2002), está-se entendendo por encontros as diversas relações entre agricultores familiares e o Estado no âmbito dos Conselhos, sejam relações de reconhecimento ou de dependência e necessidade para obtenção de recursos. O Estado aparece como instância estratégica para diminuir os efeitos da exclusão dos agricultores familiares. Além disso, todos os modos de exercícios de poder devem ser compreendidos como condição e também desdobramentos da dinâmica das relações existentes em um conselho municipal.

<sup>4</sup>Nesse ensaio, utiliza-se, como fonte de informação, um conjunto de estudos voltados à compreensão do funcionamento dos CMDRs. Esses estudos (vide bibliografia) encontram-se, em sua maioria, sob a forma de teses, dissertações e artigos, embora sejam utilizadas, também, algumas pesquisas feitas por algumas organizações envolvidas com assuntos relacionados ao tema (IBASE, 2002; MDA/PRONAF, 2002).

## 2 EMERGÊNCIA DOS CMDRS E PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES

Com a redemocratização da sociedade brasileira, a partir de fins da década de 70, assiste-se a um intenso e complexo processo de revitalização da sociedade civil, de valorização da cidadania e de fortalecimento das instâncias públicas municipais. Tal processo foi incentivado, sobretudo, pela pressão dos movimentos sociais junto ao Estado e desdobrou-se na implementação de políticas públicas descentralizadoras e na criação de instituições, tais como os inúmeros conselhos municipais, instituídos por meio de legislação nacional e que abarcam diferentes formas e atores sociais.

Abramovay (2001) ressalta que os conselhos municipais são inovações institucionais e que se estruturam de modo a incorporar representantes da sociedade civil e do Estado, inclusive aquelas categorias e grupos sociais que antes estavam excluídos do espaço público institucional e do debate com os representantes do Estado.

No meio rural, citam-se os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDRs – que, impulsionados pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, mais especificamente da linha Infraestrutura, permitiu e potencializou o acesso dos agricultores familiares a discussões e decisões relativas ao desenvolvimento rural do município.

### 2.1 O PRONAF

A partir do momento em que surge uma política pública, como o PRONAF, que elege como protagonista principal a agricultura familiar, percebe-se um indicativo de mudança, mesmo que ainda fortemente só no discurso, na orientação das políticas até então voltadas para o meio rural. Ainda mais quando propõe sustentar-se em um modelo de gestão social de parceria entre os governos federal, estadual e municipal e a iniciativa privada, a ser executado de forma descentralizada (MA/SDR/DATER, 1996).

O PRONAF é um programa que se propõe a apoiar o desenvolvimento rural, tendo por fundamento o fortalecimento da agricultura familiar, como segmento gerador de emprego e renda. É um programa de parceria que envolve os governos municipais, estaduais e federal e a iniciativa privada, executado de forma descentralizada, tendo como protagonistas os agricultores familiares e suas organizações (MA/SDR/PRONAF, 1996, p. 6).

Trata-se de uma política pública que tem como finalidade expressa promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, através do apoio ao aumento de sua capacidade produtiva, à geração de emprego e à melhoria da renda e qualidade de vida das famílias. “O objetivo geral do PRONAF é proporcionar o aumento da produção agrícola, a geração de ocupações produtivas e a melhoria da renda e da qualidade de vida dos agricultores familiares” (MA/SDR/ PRONAF, 1996, p. 7).

Segundo Carneiro (1997), a opção do governo de apoiar essa forma de produção agrícola - a agricultura familiar - acirrou o debate sobre sua noção, principalmente pela caracterização utilizada para estabelecer os beneficiários do PRONAF. Ao estabelecer o acesso às inovações tecnológicas e ao mercado como critério para seleção do público - alvo e como objetivo de medidas a serem implementadas, o programa identificava-se com uma “lógica produtivista, sustentada na tecnificação e na realização de um rendimento para o agricultor que lhe possibilite não apenas melhorar o seu padrão de vida mas reembolsar os investimentos públicos” (CARNEIRO, 1997, p. 72)<sup>5</sup>. Além disso, cabe ressaltar que o programa não levava em conta aqueles agricultores que são levados a desempenhar atividades não-agrícolas de caráter complementar.

Em 1996, ocorreram mudanças nos procedimentos do PRONAF, por causa de novas pressões do movimento sindical junto ao governo federal, sendo as mais significativas a ampliação do público beneficiário, passando a incluir as associações de produtores e cooperativas habilitadas e o fato de o programa passar a integrar o Orçamento Geral da União (OGU), com recursos que deveriam ser aplicados em infra-estrutura rural nos municípios e em capacitação de produtores rurais familiares. Apesar de todas as conquistas e avanços em relação ao número de beneficiários e valor total financiado, as dificuldades para a liberação do crédito continuaram intensas.

A partir de 1999, com o início do segundo Governo FHC, o PRONAF foi transferido para a esfera de ações do recém-criado Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), onde a agricultura familiar ganhou maior espaço, por meio da criação da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Essa medida contribuiria, na visão do Governo, para integrar as políticas destinadas ao setor rural, bem como ampliaria os benefícios aos “agricultores familiares”, provenientes do Programa Nacional de Reforma Agrária. A integração do assentado ao universo dos agricultores familiares foi prevista no programa “Novo Mundo Rural”<sup>6</sup>, incluindo beneficiários do extinto Programa Especial de

Crédito para a Reforma Agrária (Procera), em uma nova linha de crédito do PRONAF (MDA/PRONAF, 2002).

Deve-se registrar que uma nova reformulação institucional foi realizada na SAF em 2003, no início do governo Lula, com implicações sobre o PRONAF. Foi criada a Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), que passou a gerenciar o PRONAF Infra-estrutura (SCHNEIDER et al., 2004).

Desde 2003, o PRONAF Infra-estrutura vem passando por uma série de mudanças e ajustamentos em seu desenho. A principal e mais significativa dessas mudanças está no fato da linha infra-estrutura ter, agora como foco, a dinamização da agricultura familiar através de territórios rurais e não mais a agricultura familiar de municípios específicos. Essa mudança faz parte das ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário e, em especial, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial<sup>7</sup> para “reduzir as desigualdades regionais e minimizar os desequilíbrios econômicos, sociais e culturais que existem entre os municípios rurais” (MDA/SDT/CONDRAF, 2003).

<sup>5</sup>Para Carneiro (1997, p. 76) acerca desse aspecto, é preciso considerar que o PRONAF ainda que chame “atenção para a diferença desta nova política em relação às anteriores, criticadas como produtivistas, ou seja, com ênfase na dimensão quantitativa do crescimento econômico em detrimento da dimensão qualitativa do bem-estar social, as metas anunciadas nos remetem à velha fórmula desenvolvimentista: aumento da produção = diminuição de preço de mercado = competitividade”.

<sup>6</sup>O “Novo Mundo Rural” foi uma proposta do Governo Fernando Henrique Cardoso, então candidato à presidência do Brasil em 1998, contida no documento “Avança Brasil - mais 04 anos de desenvolvimento para todos”. Trata-se da reformulação da política de reforma agrária no país. O novo projeto previa a integração dos créditos Procera e PRONAF, barateando os recursos para o agricultor; a descentralização da reforma com a participação de estados e municípios; mudanças nas fórmulas de acesso à terra; além de se preocupar com a sustentabilidade do processo que passaria a computar as famílias provenientes de assentamentos que já estariam habilitadas a serem transferidas para o sistema de agricultura familiar, em torno de 80 mil (NEAD, 2004).

<sup>7</sup>A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) integra a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário tendo como enfoque de suas ações a promoção e apoio aos processos de construção e implementação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável. Cabe a SDT também desenvolver estratégias de integração de instrumentos complementares à função produtiva, para que se estimule o dinamismo entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade.

Atualmente, o PRONAF fundamenta-se em quatro linhas de ação bem definidas: i) o financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios selecionados (PRONAF infra-estrutura); ii) o financiamento da produção da agricultura familiar (PRONAF crédito); iii) a capacitação e profissionalização dos agricultores familiares (PRONAF capacitação); e iv) a negociação de políticas públicas voltadas ao setor.

i) O financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios selecionados

Essa linha de ação tem como objetivo principal apoiar, com recursos financeiros não reembolsáveis, a instalação e/ou a melhoria de infra-estrutura e serviços essenciais, inclusive assistência técnica e extensão rural, nos municípios rurais mais pobres e com grande concentração de agricultores familiares (MDA/PRONAF, 2002).

Segundo Belik (2000), essa modalidade de empréstimos é voltada para a melhoria na infra-estrutura dos municípios, visando, entre outras coisas, melhorar as formas de comercialização dos produtos, incorporar e melhorar as técnicas de irrigação, aumentar o apoio ao produtor através da assistência técnica mais constante, etc. Para serem contempladas por essa linha de ação, obras de infra-estrutura e serviços de apoio também precisariam observar três diretrizes: a) atuar de acordo com as demandas formuladas pelos agricultores familiares diretamente e/ou por suas organizações; b) descentralizar pessoal e processos de trabalho, aproximando-os o mais possível das realidades locais; c) concentrar esforços na busca de respostas integrais para os sistemas de produção típicos da agricultura familiar. Mas só podem pleitear esses financiamentos os municípios que disponham de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), aprovado pelo CMDR (ABRAMOVAY & VEIGA, 1998).

O PMDR contém uma descrição detalhada de todos os programas e linhas de ação a serem desenvolvidas, com quadros de usos e fontes de recursos, reembolsáveis e não reembolsáveis para cada exercício: nele devem estar contemplados todas as metas a serem executadas e não só aquelas a serem financiadas pelo PRONAF. Desse plano mais geral, derivam-se os Planos de Trabalho (PTs), que são feitos em formulários próprios do Ministério do Desenvolvimento Agrário e de dados retirados dos PMDRs. Os Planos de Trabalho serão feitos ano a ano.

A grande novidade dessa linha está na montagem institucional que procura garantir a efetiva participação local na escolha e no controle da execução dos projetos

(MA/SDR/PRONAF, 1996). As obras e serviços devem constar no Plano de Desenvolvimento, dirigidos à agricultura familiar, e aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural-CMDR. Nesse desenho institucional a esfera municipal tem um grande destaque. É nela que as demandas dos agricultores familiares tomam forma e onde há a mediação do Programa com os beneficiários, através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

A estrutura do programa está integrada por instâncias que atuam nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Assim, o CMDR aprova o PMDR, relatando à Secretaria Executiva Estadual. Essa, por sua vez, analisa o plano e o relata ao Conselho Estadual, que se encarrega de encaminhá-lo à Secretaria Executiva Nacional, que é responsável pela aprovação final deles.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA/PRONAF, 2002), em 2001 foram 1.506 os municípios beneficiários, distribuídos em todos os Estados.

ii) o financiamento da produção da agricultura familiar (PRONAF crédito)

O PRONAF Crédito tem por objetivo fornecer apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas por agricultores familiares e suas organizações.

Os recursos do PRONAF Crédito originam-se do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), das exigibilidades bancárias e dos fundos constitucionais do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE). Os financiamentos são concedidos pelo Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), bancos estaduais e privados, e são aplicados em investimento e custeio agropecuário (SILVA, 1999).

Para ter acesso aos créditos, o beneficiário deve atender aos seis critérios definidos, já citados anteriormente. E de acordo com os critérios o agricultor familiar é enquadrado em um dos quatro grupos a seguir descritos.

- Grupo A

Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária ou em assentamentos rurais estaduais reconhecidos pelo INCRA e os amparados pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, que ainda não contrataram financiamentos de investimento no limite individual permitido no PROCERA ou no PRONAF Grupo A.

- Grupo B

Agricultores familiares, inclusive remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas que obtêm renda bruta familiar de até R\$1.500,00 oriunda de exploração agropecuária ou não-agropecuária do estabelecimento, excluídos os benefícios da aposentadoria rural, devendo o

trabalho familiar ser a base na exploração do estabelecimento.

- Grupo C

Agricultores familiares e trabalhadores rurais que exploram parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária, e que:

- No mínimo, 80% de sua renda bruta familiar advinha da exploração agropecuária e não - agropecuária do estabelecimento;
- Tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando eventualmente o trabalho assalariado;
- Obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$1.500,00 e até R\$ 10.000,00 excluídos os benefícios provenientes da Previdência Rural.

- Grupo D

Agricultores familiares e trabalhadores rurais que exploram parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária, e que:

- No mínimo, 80% de sua renda bruta familiar advinha da exploração agropecuária e não - agropecuária do estabelecimento;
- Tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, mantenham até dois empregados fixos e utilizem eventualmente o trabalho assalariado;
- Obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$10.000,00 e até R\$ 30.000,00 excluídos os benefícios provenientes da Previdência Rural (MDA/PRONAF, 2002).

O PRONAF opera através de várias linhas de crédito específicas: Custeio Normal; Rural Rápido, PRONAF especial (custeio e investimento); PRONAF - Investimento Normal - FCO e FNE; PRONAF agroindústria (Agregar); microcrédito NE integrado coletivo (Novo Agricultor Familiar).

### iii) a capacitação e profissionalização dos agricultores familiares (PRONAF capacitação)

Essa linha tem por objetivo capacitar os agentes de desenvolvimento local - técnicos, lideranças, conselheiros e agricultores familiares - para o exercício da cidadania. De acordo com o documento do PRONAF (MA/SDR/DATER, 1996), o objetivo da capacitação é habilitar agricultores familiares e técnicos para:

- Identificar, participativamente, as demandas dos agricultores e suas organizações;
- Compatibilizar e priorizar as demandas com as prioridades e ações dos governos municipal, estadual e federal;
- Definir as ações a serem desenvolvidas para atender às demandas identificadas;
- Elaborar e monitorar a execução dos PMDRs.

A profissionalização visa proporcionar aos agricultores familiares conhecimentos e técnicas referentes ao processo de produção, industrialização e comercialização, bem como promover a disseminação de experiências inovadoras.

Os beneficiários são os agricultores familiares e suas organizações, bem como técnicos que participam da elaboração, execução e monitoramento dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural. As atividades se desenvolvem através de eventos previstos nos PMDRs, de acordo com demandas locais e com repasse de recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

### iv) a negociação de políticas públicas voltadas ao setor

Essa linha de ação visa à articulação e negociação de políticas públicas e programas governamentais - federais, estaduais e municipais - que contribuam para a melhoria da qualidade de vida, o exercício da cidadania e a promoção do desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar. Os principais fóruns de discussão são: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, os Conselhos Estaduais - CEDRs e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDRs (MDA/PRONAF, 2002).

O CMDR é o espaço principal para a discussão de propostas que atendam às demandas dos agricultores familiares e para a elaboração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento de uma comunidade ou município. Representantes dos agricultores familiares têm papel fundamental na elaboração e gestão das políticas públicas.

## **2 OS CONSELHOS COMO ESPAÇO DA PARIDADE E DA LUTA PELO PODER**

Sabendo que a institucionalização dos CMDRs ainda é algo novo e poucos são os estudos relacionados ao tema, estudos e pesquisas têm sido feitos buscando demonstrar os primeiros resultados em diferentes partes do país. Há um esforço aqui de retomar esses estudos e pesquisas com o intuito de pensar o funcionamento dos conselhos e associá-los mais diretamente à problemática sobre a esfera pública e o avanço democrático.

Obviamente não se pode esquecer que, por si só, a institucionalização de conselhos municipais representa um avanço, uma vez que abrem espaços para participação da sociedade, por meio de representantes, em discussões políticas que até então eram ausentes da vida dessas pessoas. Abramovay (2001) não se abstém dessa constatação, apenas chama a atenção para a desigualdade da distribuição de poder no interior dos conselhos, pois agricultores familiares muitas vezes não têm o conhecimento técnico das funções burocráticas, também

não lidam com a máquina administrativa do Estado, ficando, em certa medida, dependentes do poder dos representantes do Estado.

Para Santos (2002), o poder trata-se de qualquer relação social regulada por uma troca desigual. O mais característico é o fato de a desigualdade material estar entrelaçada com a desigualdade não material, sobretudo com a educação desigual, a desigualdade das capacidades representacionais e ainda a desigualdade de oportunidades e capacidades para organizar interesses e para participar autonomamente em processos de tomadas de decisões significativas. Sobre a questão da paridade existente nos conselhos percebe-se, desse ponto de vista, que há uma ilusão de igualdade. O fato de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural possuir 50% de representantes de agricultores familiares não exclui a possibilidade de manipulação por parte do poder público, através do poder do representante governamental. De acordo com diversas pesquisas<sup>8</sup>, na maior parte dos CMDRs o cargo de presidente do conselho é exercido pelo representante do governo municipal. Isso muitas vezes é explicado pelo fato de o secretário da agricultura e do extensionista da EMATER- que também em muitos casos é o presidente do CMDR- terem competência técnica para responder às exigências burocráticas de funcionamento do conselho. Pressupõe-se que os agricultores familiares não têm a competência técnica que os extensionistas e os representantes da prefeitura possuem por já estarem trabalhando no âmbito da burocracia e conhecerem o funcionamento da organização.

Segundo Neves (2003), é importante destacar a formatação técnica dos conselhos municipais pelo PRONAF. Ou seja, há que se ter cuidado ao se pensar os CMDRs porque a própria forma de participação dos agricultores familiares no conselho já veio “amarrada”.

<sup>8</sup>As pesquisas citadas são: a) pesquisa realizada pelo IBASE: essa pesquisa foi realizada em 2001, em 185 municípios situados em quatro estados, de quatro regiões do país: Espírito Santo (Sudeste), Mato Grosso do Sul (Centro-Oeste), Pernambuco (Nordeste) e Santa Catarina (Sul) (IBASE, 2002).

b) pesquisa realizada pela Plural Cooperativa de Consultoria, Pesquisa e Serviços, através de um convênio com a Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA) e Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA) cobrindo cinco estados do país: Rondônia (Norte), Mato Grosso do Sul (Centro-oeste), Santa Catarina (Sul), Espírito Santo (Sudeste) e Pernambuco (Nordeste), sob coordenação de Favaretto e Demarco, no ano de 2002 (PLURAL, 2002).

No afã de constituição de um aparato institucional que se engajassem nas proposições do PRONAF, seus sistematizadores intelectuais desenharam a criação de unidades verticalizadas de representação institucional e dos agentes econômicos por representação delegada: os conselhos e as câmaras (...) previu-se um sistema de parcerias institucionais (...) No entanto, esta pressuposta adesão institucional ao PRONAF nega as concorrências político-partidárias e os objetivos perversos dos alinhamentos pessoais, que comumente referenciam a administração municipal e o poder local (NEVES, 2003, p. 1).

Mas não é apenas o conhecimento técnico, o conhecimento do passo a passo legal das normas burocráticas que produz essa assimetria: os vínculos pessoais mantidos dentro da máquina pública pelo representante envolvido com o Conselho é que garantem a agilidade do processo e o pronto-atendimento dos pedidos. Nesse sentido, a desigual distribuição dos instrumentos de produção do “fazer político”, é uma assimétrica disposição dos mecanismos técnicos e pessoais, que sustenta a delegação política aos membros do poder público para agir em nome dos “interesses” dos representados e mantém essa relação de dependência e vínculos, consolidando a divisão do trabalho na esfera das ações políticas.

Nessa composição dos CMDRs observa-se que a disputa pelo poder se dá em um espaço de representação de interesses e poderes diversos, uma vez que o CMDR é um espaço de interação de diferentes formas de poder: o poder político-administrativo do prefeito, o poder representativo do Sindicato, o poder técnico da EMATER, o poder participativo das lideranças locais da agricultura familiar.

Assim, apesar do reconhecimento do governo ao atribuir a representantes de agricultores familiares 50 % de assento nos CMDRs<sup>9</sup>, é oportuno não esquecer que diferenças estruturais influenciam plenamente na construção de interesses coletivos (OFFE & WIESENTHAL, 1984; YOUNG, 2000). O estímulo do PRONAF (MA/SDR/PRONAF, 1996) ao “buscar a participação dos agricultores familiares e suas organizações em colegiados, assegurando-lhes o protagonismo nas iniciativas do Programa”, não parece se ater a essas relações de poder existentes e nem sequer se preocupa com as diferenças estruturais da composição social de um CMDR.

<sup>9</sup>No documento oficial de criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural está estabelecido que os agricultores familiares têm que ter, pelo menos, 50% de representantes para o município receber recursos do PRONAF Infra-estrutura (MA/SDR/PRONAF, 1996).

Uma das diferenças estruturais marcantes é o fato de os pequenos produtores nunca terem participado de um espaço de elaboração de políticas públicas, como é o caso dos CMDRs, ao contrário dos grandes produtores que sempre influenciaram as políticas agrícolas. Sendo assim, esses últimos podem ter maior capacidade de influenciar as discussões e decisões no conselho. Ou seja, há um “habitus”<sup>10</sup> que influencia a postura de cada representante.

Além disso, não se define claramente a noção de participação que está sendo proposta, que parece estar relacionada somente a um assento no CMDR. O acesso a um assento não implica uma efetiva participação no sentido atribuído tanto por Demo (1994), que afirma que a melhor definição de participação seria aquela relativa à conquista. Assim como Oakley & Marsden (1985), quando se referem ao *empowering*- a interpretação mais comum relaciona-se à aquisição de poder: poder em termos de acesso e controle de recursos necessários ao desenvolvimento.

Observa-se ainda que o documento oficial, ao estabelecer a participação de representantes de diversos grupos sociais, não relativiza a percentagem participativa dos agricultores familiares. Isto é, não se atém ao fato de que para os agricultores familiares o “efeito da teoria”<sup>11</sup> assume uma dimensão muito mais significativa do que para outros grupos sociais por eles estarem historicamente inseridos em relações de dominação que os subordinam

---

<sup>10</sup>“Habitus” aqui entendido como sistema de predisposições socialmente constituídas que orienta o pensar e o agir. Segundo Bourdieu (1987, p. 191), o *habitus* funciona como saber social incorporado. São “estruturas estruturadas e estruturantes.(...) E constituem o princípio gerador e unificador do conjunto das práticas e das ideologias características de um grupo de agentes”.

<sup>11</sup>O “efeito da teoria” refere-se às reflexões de Bourdieu (1987) sobre representação e campo político. Bourdieu (1987) elabora uma abordagem ampla para investigar espaços de relação de poder (campos) sustentados na importância intrínseca dos símbolos como instrumentos de dominação, e da força da representação de interesses como um processo de relações sociais e políticas. Os detentores do capital limitam o universo do discurso através do efeito de censura. “A legitimidade do discurso estaria dada principalmente pela legitimidade do agente que o produz (...) A eficácia simbólica do efeito da teoria traz a possibilidade de “fazer ou desfazer” os grupos e os “movimentos”, “fazendo ou desfazendo” as representações sociais desses grupos e “movimentos” (BOURDIEU, citado por ROMANO, 1988, p. 4).

tanto econômica, como política e simbolicamente (ROMANO, 1988).

De acordo com os estudos, alguns problemas básicos são mais frequentes. Muitos conselhos são formados estritamente como exigência do PRONAF e não expressam uma dinâmica local significativa. Segundo dados do Iparde, citado por Abramovay (2001), no Paraná, 75% dos CMDRs foram criados após o decreto. Na pesquisa da Plural (2002, p. 18) observa-se que, dos 32 municípios visitados, em apenas cinco a existência do conselho é anterior ao PRONAF. “Essa indução à criação dos CMDRs pelo PRONAF Infra-estrutura torna quase inevitável que o principal agente desse processo seja o poder público municipal”. Há a necessidade de as administrações municipais se mobilizarem para cumprir os requisitos legais referentes ao programa.

Para Abramovay (2001) e Plural (2002), a maioria dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural foi criada como condição para que o município recebesse recursos do PRONAF Infra-estrutura, portanto, com origem posterior à criação do PRONAF, o que torna quase inevitável que o grande responsável pela sua criação seja o poder público municipal.

Um outro ponto observado nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural é que há pouco envolvimento dos conselheiros que se materializa nas poucas intervenções e discussões de questões que ressaltem interesses coletivos; apesar de presentes, a maioria dos conselheiros contribui pouco para elucidação das questões substantivas do conselho. A maioria dos assuntos é decidida na esfera do gabinete do Secretário de Agricultura, o qual, muitas vezes, é o presidente do conselho. A ruptura dessa ligação (presidente e secretário de agricultura) ainda é bastante prematura. Dificilmente há o reconhecimento por parte do poder público da possibilidade de ter como presidente do conselho um representante dos agricultores familiares.

No documento oficial do PRONAF está expresso que, no mínimo, 50% dos membros do CMDR devem ser representantes de agricultores familiares. Segundo Abramovay (2001), essa composição tem um aspecto questionável, uma vez que o Estado tem sempre maior poder de fogo. Ainda mais quando os conselhos têm toda a sua infra-estrutura montada na prefeitura municipal, ou em espaços diretamente ligados ao poder municipal. Citando o caso dos conselhos municipais de desenvolvimento rural, não adianta estabelecer que 50% dos conselheiros sejam representantes de agricultores familiares, pois o poder deles é relativamente menor que o dos conselheiros ligados ou

ao poder público, ou aos grandes proprietários. Mesmo que se tenha 90% de agricultores familiares participando do conselho isso não quer dizer que a capacidade de articulação seja maior e nem que tenham poder de decisão.

Mas isso não significa que não haja um grande envolvimento dos agricultores e de suas organizações nas reuniões do CMDR. É importante destacar que, nos dois estudos, constatou-se que os agricultores familiares e suas organizações têm um envolvimento grande nos conselhos, mesmo que, muitas vezes, seja só formal, o que pode ser explicado tanto pela falta de comportamento estimulado e habitual entre as forças do município nesse tipo de articulação, como pelos prazos demasiadamente exíguos exigidos pelo PRONAF (ABRAMOVAY, 2001; PLURAL, 2002).

Abramovay (2001) ainda lembra a importância da existência dos conselhos na vida desses agricultores, pois, por mais limitada que seja a participação deles, a exigência legal de ao menos 50% de agricultores entre seus membros estimula o reconhecimento público de organizações que muitas vezes ficavam à margem das negociações políticas locais.

O trabalho de Abramovay (2001, p. 122)<sup>12</sup> tem a riqueza, além de destacar o significado dos CMDRs na vida dos agricultores familiares, de apontar para o distanciamento que se evidencia entre as duas linhas básicas que compõem o programa: crédito individual e crédito para infra-estrutura e serviços municipais. “Os benefícios derivados do PRONAF Infra-estrutura não parecem integrar-se organicamente às iniciativas dos agricultores familiares que tiveram acesso ao crédito”.

Mais ainda, o estudo indica limites dos conselhos em reunir os agentes locais para estabelecer ações inovadoras, capazes de impulsionar e pensar o desenvolvimento rural. Para ele, “encontra-se um importante ponto de estrangulamento do PRONAF: sem uma extensa e capilarizada rede de conselhos voltada à mobilização das forças vivas que compõem o meio rural brasileiro, o PRONAF condena-se a ser pouco mais que um programa de crédito” (ABRAMOVAY, 2001, p. 122).

Uma outra constatação feita por Abramovay (2001) é que, na maioria dos casos, a pauta das reuniões não é

distribuída previamente, o que limita a participação dos agricultores presentes nas reuniões. Não sendo informados sobre os assuntos que serão discutidos nas reuniões, os representantes dos agricultores familiares não têm oportunidade de discutir com a base, tendo que, muitas vezes, se absterem das discussões ou falarem por si, deixando de lado as demandas da coletividade.

A maior parte dos conselhos tem uma composição que varia de 10 a 15 membros, sendo maioria de representação masculina e de membros restritos a pessoas vinculadas à agricultura, sendo rara a participação de outros segmentos da sociedade local, como por exemplo, associações de comerciantes locais (IBASE, 2002; PLURAL, 2002). Isso demonstra o caráter restrito da noção de desenvolvimento rural aplicada a municípios.

Para Romano & Delgado (2002, p. 288), que participaram da pesquisa do IBASE,

a maioria dos PMDRs apresenta uma visão limitada do desenvolvimento rural, já que a quase totalidade das propostas(...) refere-se exclusivamente a atividades agropecuárias e agroindustriais, deixando de lado outros aspectos importantes para esse tipo de desenvolvimento (por exemplo, turismo rural, artesanato etc).

Segundo Carneiro (1997), a idéia de municipalizar a implementação do PRONAF tem de ser vista de forma mais ampla e não apenas reduzida ao mecanismo operacional de metas e objetivos definidos para todo o país. É necessário levar em conta as potencialidades locais e ampliar a noção de agricultor familiar buscando incorporar também aqueles agricultores que combinam atividades agrícolas com outras atividades. Incluir na agenda dos CMDRs outros temas como gênero, multifuncionalidade, pluriatividade, juventude rural etc, representa uma perspectiva maior de fortalecimento da agricultura familiar para além do sentido estritamente agrário que perdura na noção de desenvolvimento rural mencionado no texto. A gestão descentralizada a que se propõe o PRONAF Infra-estrutura visaria, então, agilizar a implementação das linhas de ação do Programa respondendo também às diversidades das demandas oriundas de um contexto extremamente heterogêneo.

Uma questão presente nos debates é se num processo de desenvolvimento rural, que potencialize a multifuncionalidade da agricultura familiar e que tenha como foco construir espaços de geração de renda e novas oportunidades de trabalho, não seria mais eficiente ter uma institucionalidade centrada no espaço microrregional. Um

<sup>12</sup>Abramovay (2001), ao escrever o texto, baseia-se em alguns estudos, mais especificamente nas informações fragmentárias do estudo recentemente divulgado pelo Consórcio EMATER/PR-DESER- Ipardes, 2000; e em visitas realizadas a alguns conselhos de municípios do Rio Grande do Sul.

dos mecanismos de diminuição da pobreza constitui-se na tentativa de mobilizar forças que vão além do município. Muitas vezes laços locais estão comprometidos com formas de dominação e tradição cultural, inibindo iniciativas inovadoras de desenvolvimento.

O método de composição dos conselhos esconde um risco de burocratização. Um desafio é não confundir um conselho com organizações formais, como Sindicatos e Cooperativas, senão corre-se o risco de ser apenas um canal legal de recebimento de recursos federais.

Numa pesquisa sobre os CMDRs de Santa Catarina, Cazella et al. (2001) observaram que o PRONAF foi bastante útil para recuperar as idéias originais sobre descentralização (ataque aos vícios do centralismo federativo e forma de aproximar as políticas apresentadas da realidade dos beneficiários), possibilitando a reativação dos CMDRs em diversos municípios e a criação de novos conselhos naqueles municípios onde ainda não existiam. No entanto, a pesquisa revelou uma série de problemas: as ingerências das administrações municipais e dos órgãos de extensão rural, tanto na definição de prioridades dos PMDRs como na alocação dos respectivos recursos financeiros; o mau gerenciamento dos recursos destinados pelo programa; o despreparo dos conselheiros para exercer a função para a qual foram escolhidos; e a falta de debate de idéias sobre os rumos do desenvolvimento rural e urbano dos municípios e regiões.

Algumas sugestões para essa discussão foram apontadas no estudo de Abramovay (2001, p. 137). Segundo ele, o desafio dos CMDRs é que

extrapolem os limites dos municípios para que se tornem unidades efetivas de planejamento. Desenvolvimento local não pode ser confundido com uso de recursos do município (...) O maior desafio dos conselhos de desenvolvimento rural, é que deixem de ser unidades de recepção de recursos federais e se convertam em centros de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos quanto ao destino das regiões que representam.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural devem estar interligados em uma rede extensa, capilarizada de conselhos, voltada à mobilização das forças vivas que compõem o meio rural brasileiro; por isso os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural não devem ser concebidos na esfera restrita do município, devendo ter um caráter mais regional.

Nesse aspecto é importante ressaltar a abrangência de um programa como o PRONAF, em especial a linha de

Infra-estrutura, pois uma vez que essa modalidade visa “melhorias na infra-estrutura do município” os beneficiários não serão somente os agricultores familiares. Ou seja, um programa voltado para a agricultura familiar, mas que, em tese, se propõe a beneficiar o município como um todo. Não se pode, contudo, cair no discurso de programas anteriores, que afirmavam ser voltados ao desenvolvimento em geral mas que beneficiaram setores específicos para uma agricultura modernizante, excluindo os agricultores familiares<sup>13</sup>.

Essa linha de ação - financiamento de Infra-estrutura e serviços municipais - tem como objetivo expresso no documento (MA/SDR/PRONAF, 1996, p. 15) “financiar a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação da infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar, de forma a dinamizar o setor produtivo e assegurar sustentação ao desenvolvimento rural”. Não se apresenta um programa para a agricultura familiar em si, mas voltado para um cenário maior.

Outras informações dão conta de que grande parte dos CMDRs reúne-se apenas para elaborar o Plano de Trabalho, por convocação da Prefeitura ou da Extensão Rural. Segundo Abramovay (2001), isso pode ser chamado de falha de transferência institucional: regras são fáceis de se transferir da esfera federal para a local, porém valores, comportamentos, coesão social e confiança não se transferem facilmente. Eis um dos grandes problemas da descentralização.

Ainda segundo o estudo feito por Abramovay (2001), a participação da comunidade local é muito pequena. Um dos desafios está nessa construção de um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento da região, onde a instituição desenvolva nos atores envolvidos

<sup>13</sup>Segundo Navarro (2001), ressalta-se que “desenvolvimento rural” é também campo de produção do conhecimento e sujeito a arquiteturas analíticas inspiradas por tradições teóricas diversas e, muitas vezes, divergentes entre si. Principalmente nos anos de 1950 a 1975, a noção de desenvolvimento rural estava associada a uma maior produtividade, esta teria como consequência a melhora nas condições de vida das populações mais pobres. Entretanto, esse modelo esgotou-se no final dos anos 70 em decorrência dos insatisfatórios resultados das propostas de desenvolvimento rural implementadas em diferentes países, particularmente com relação à redução da pobreza rural, que pouco se modificou. Por isso, há que se atentar para a noção de desenvolvimento que a política pública está falando e defendendo.

conhecimentos e habilidades necessárias para uma mudança estrutural. Nesse sentido, é necessária a participação ampla da sociedade civil para acabar com o monopólio dos políticos profissionais. Mas a participação só se realizará na medida em que as pessoas tiverem uma expectativa de ganhos (não necessariamente materiais, mas de mudanças nas relações sociais e comportamentos). Um conselho deveria ser um espaço de encontro da população interessada na vida social do meio rural, um espaço de reflexão da situação em que se vive, um local prazeroso e convidativo aos jovens e mulheres, que quase não participam de ações e discussões voltadas ao desenvolvimento rural do município, nem a questões específicas da agricultura familiar.

De acordo com Silva & Marques (2004), a introdução de inovações democráticas, tal como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, não se resume apenas a um exercício de “engenharia institucional”. Para eles,

ao contrário, mudanças na estrutura e na dinâmica institucional sempre implicam em alterações na correlação de forças entre atores (sociais, políticos e institucionais), trazendo necessariamente, resistências, conflitos e pressões (nem sempre explícitos, mas nem por isso menos efetivos e significativos (SILVA & MARQUES, 2004, p. 16).

Esses diferentes estudos e pesquisas relacionam importantes análises com apresentação de dados empíricos que impõem uma reflexão permanente sobre o funcionamento dos conselhos e de como enfrentar os desafios da gestão social das políticas públicas.

### **3A REPRESENTAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES E A CONSTRUÇÃO DA ESFERA PÚBLICA**

Na ocasião em que os agricultores familiares são reconhecidos e se fazem reconhecer politicamente e, portanto, devem fazer parte de um conselho municipal, há a necessidade da representação. Essa representação aplicada à categoria agricultura familiar tem uma especificidade que não pode ser analisada do ponto de vista da representação nem do poder público, nem de outras entidades que historicamente se configuram como dominantes, como o caso, por exemplo, do sindicato patronal, que sempre influenciou as políticas voltadas para o meio rural.

Os agricultores familiares quase sempre foram vistos como uma categoria subalterna que não tem um

projeto político próprio, dependendo de outros atores sociais para defenderem os seus interesses (MARTINS, 1989). Com base nessa visão, o agricultor familiar seria incapaz de participar de um espaço de discussão de políticas públicas, de lidar com as regras da burocracia estatal e de se constituir como representante.

Segundo Novaes (1994, p. 182), é reveladora a constatação

dos múltiplos efeitos da ação dos mediadores para além de seus acertos e erros, boas e más intenções. Mesmo porque eles estão inseridos em um campo de forças, são condicionadores mas também são condicionados. Se é verdade que socialmente “inventam” movimentos, fazem-no sob as determinações de fatores econômicos e de forças políticas em presença e, também, em disputa com outros mediadores. Essa concorrência entre mediadores/aliados, por vezes, ajuda a explicar por que certos caminhos foram escolhidos, por que certas alianças foram feitas e outras desprezadas

Sabe-se que a participação dos agricultores familiares na definição e gestão das políticas públicas de desenvolvimento rural é elemento fundamental para a democratização das esferas governamentais; entretanto, não é garantia direta de que se tenha como consequência a efetiva ampliação do acesso aos serviços públicos, muito menos uma possível transformação social.

As possibilidades de incorporar as reivindicações dos agricultores familiares encontram-se diretamente associadas à noção de democratização das instituições e políticas públicas. Isso ocorre pelo próprio fato de que o conceito de democracia que se encontra subjacente aos processos de participação social na gestão pública, ou seja, a noção de “democracia participativa”, distancia-se de uma concepção que restringe o sentido da democracia aos mecanismos e procedimentos institucionais do âmbito político-administrativo (SILVA & MARQUES, 2004).

A teoria habermasiana também salienta essa conexão entre associativismo e democracia. Na medida em que a existência de uma efetiva democracia depende da articulação entre a esfera político-institucional e a esfera societária, através da mediação da esfera pública, na qual as demandas, interesses e problemas sociais conseguem expressar-se e, de alguma forma, orientar a atuação dos agentes e instituições político-administrativas, torna-se imprescindível a existência de atores sociais capazes de organização e atuação autônoma. Como destaca Costa (1994, p. 44),

a sociedade civil, com seu conjunto de associações voluntárias, independentes do sistema econômico e político-administrativo, absorve, condensa e conduz de maneira amplificada para a esfera pública os problemas emergentes nas esferas privadas, no mundo da vida.

Ou seja, são as formas de associativismo civil, na medida em que tiverem capacidade e autonomia, que irão garantir que o fluxo de influências se oriente da sociedade para as instituições políticas, garantindo o controle e a abertura dessas para os interesses societários, e não ao contrário, com a subordinação da sociedade e seus atores aos interesses e à racionalidade da esfera político-administrativa.

Habermas (1984) é um autor importante na discussão sobre esfera pública, principalmente pelo seu texto clássico “*A mudança estrutural da esfera pública*”, para a compreensão histórica da sociedade burguesa e da separação das esferas pública e privada, no sentido especificamente moderno de constituição das economias e estados nacionais. Para ele, a esfera pública é o espaço de um grupo altamente homogêneo.

Em primeiro lugar, é exigida uma espécie de sociabilidade que pressupõe algo como a igualdade de status (...) Contra o cerimonial das hierarquias impõe-se tendencialmente a polidez da igualdade. A paridade, cuja base é tão somente que a autoridade do argumento pode afirmar-se contra a hierarquia social e, por fim, até impor-se para o espírito vigente à época, significa a igualdade do simplesmente meramente humano (HABERMAS, 1984, p. 51).

Esse é um ponto de grande polêmica em Habermas (1984), pois, segundo os críticos, as pessoas vêm para o público com raça e culturas diversas. Segundo Pinto (2005), o que os críticos buscam é uma esfera pública que construa sua condição de igualdade incorporando as diferenças, não as considerando, simplesmente, como do mundo privado. Fraser (1996) e Young (2000) são, dentre alguns teóricos<sup>14</sup>, autoras que fazem crítica ao modelo habermasiano e ao seu conceito de esfera pública. Segundo elas, a esfera pública de Habermas (1984) não consegue explicar e não leva em conta as diferenças, ou seja, ele não consegue perceber outras esferas públicas rivais, que não seriam liberais nem burguesas. Para Fraser (1996, p. 5), “...el problema no es solamente que Habermas idealiza la esfera pública, sino que no examina otras esferas públicas rivales las que no son liberales o burguesas. Mejor dicho,

es precisamente porque no examina estas otras esferas públicas que termina por idealizar la esfera pública liberal”.

Fraser (1996) busca chamar a atenção para os contra-públicos, que só conseguem trazer as suas questões porque são diferentes e fazem pressão contra a esfera pública única, como foi o caso do movimento de mulheres, negros, gays e lésbicas, e que, em certo momento, constituíram contra-públicos alternativos. Uma breve explicação disso é desenvolvida pela autora:

Propongo designar a estos con el término de Contrapúblicos subalternos para señalar que se trata de escenarios discursivos paralelos en los cuales los miembros de los grupos sociales subordinados crean y circulan contradiscursos para formular interpretaciones oposicionales de sus identidades, intereses y necesidades (FRASER, 1996, p. 11).

Por ser uma categoria historicamente excluída do debate público, é possível, através dessa definição, entender os agricultores familiares como contra-públicos alternativos, no sentido em que passam, num determinado momento, a discutir questões referentes à sua sobrevivência e reprodução.

Assim, num trabalho em que se tem espaços públicos de debate, como é o caso de conselhos, deve-se estar atento para os diferentes grupos e o poder que cada um tem para colocar pontos de debate na agenda política. No entanto, é fundamental perceber que nem sempre todos os contra-públicos subalternos são “bons” ou têm ideais democráticos, mas apesar disso Fraser chama a atenção para a ampliação do espaço discursivo, “en general, la proliferación de los contrapúblicos subalternos significa una ampliación de la contestación discursiva, y esto es algo positivo en las sociedades estratificadas” (FRASER, 1996, p. 11).

Frente à necessidade de maior capacidade de apreender um conjunto extremamente diversificado de grupos e suas relações, essa discussão é fundamental, na medida em que possibilita, por exemplo: analisar as relações que se estabelecem entre a diversidade de organizações da sociedade civil na construção dos seus interesses; compreender as dinâmicas diferenciadas entre as organizações da sociedade civil; entender as relações

<sup>14</sup>Alguns outros estudiosos criticam a visão de Habermas (1984) sobre a esfera pública. Apesar de não tratar deles neste momento, existem relevantes contribuições que poderão ser utilizadas num outro momento. Dentre eles destacam-se os estudos de Benhabib (1996).

discursivas entre públicos que têm diferentes graus de poder; entrar na questão sobre o público e o privado, pois muitas coisas pensadas pelos grupos subalternos eram tidas como apenas exclusivas da esfera privada.

Young (2000) sugere que a democracia pode ser mais bem pensada como um processo que conecta as pessoas e o poder e através da qual pessoas são capazes de influenciar suas próprias ações. É partindo desta idéia de democracia que ela estabelece a função da esfera pública como o principal conector entre as pessoas e o poder. E para o pleno funcionamento da esfera pública, ela distingue duas formas através das quais esta conexão acontece e mudanças sociais e políticas são possíveis: 1) a esfera pública como um espaço para oposição e *accountability*<sup>15</sup>; 2) outra como um espaço de influência política.

A esfera pública se constitui como um espaço privilegiado em que os cidadãos organizados podem limitar o poder, exercendo oposição explícita e tornando os atores políticos mais responsáveis e transparentes. Em vários exemplos fica claro como a exposição e a crítica aos atores que configuram o poder político e econômico podem evitar que as desigualdades sociais e econômicas reforcem desigualdades políticas. Em esferas públicas pessoas debatem problemas e o que deve ser feito em relação a eles, se organizando para influenciar aqueles que são responsáveis pelas tomadas de decisões políticas.

As associações da sociedade civil têm uma importante função de identificar problemas, interesses e necessidades na sociedade, os quais são apropriados pela esfera pública, difundidos, pensados e levados às instituições estatais, que são pressionadas para a sua resolução. Mas, para isso, Young (2002) alerta que é necessário um processo de comunicação que seja inclusivo, pois se alguns grupos permanecerem de

fora ou alguns interesses forem suprimidos os resultados podem gerar injustiças.

Neste sentido, segundo Young (2000), existe um dilema na definição do bem comum, pois, numa situação de diferença estrutural e desigualdade, o relativo poder de alguns grupos permite a eles dominar a definição de bem comum, reproduzindo essa mesma desigualdade.

No caso dos CMDRs, a força histórica dos grandes produtores rurais para influenciar as políticas públicas ainda tem bastante relevância no âmbito local, ou seja, eles ainda detêm um relativo poder que, em certa medida, faz com que algumas concepções do que seria o melhor para o desenvolvimento rural do município satisfaça apenas seus interesses. Mesmo que a presença de organizações de agricultores familiares nos Conselhos seja relevante isso não se concretiza numa distribuição equitativa de poder.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: SERÃO OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL ESFERAS PÚBLICAS DEMOCRÁTICAS?**

Tendo examinado ao longo deste ensaio uma combinação de estudos, reflexões e teorias a respeito dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e da construção da esfera pública democrática, nesta parte final pretende-se indicar possíveis desdobramentos para o aprofundamento de aspectos referentes às dificuldades de constituição de atores sociais considerados como interlocutores dotados de representatividade e legitimidade no processo de encaminhamento e tomada de decisão.

Uma das principais considerações que pode ser feita é a de que uma maior ou menor participação dos representantes dos agricultores familiares e o seu poder de barganha não dependem de um único fator, mas de vários, em especial, do grau de organização da categoria e de sua trajetória política. Dependem ainda do apoio governamental e de apoios externos (mediadores, ONGs). Ou seja, a natureza dessa participação, seus limites e potenciais encontram-se, direta ou indiretamente, relacionados a uma configuração<sup>16</sup> social, política, institucional e mesmo cultural, seja local ou nacional e que, em certa medida determina a força ou fragilidade dos agricultores familiares e seus representantes.

<sup>15</sup>Palavra de difícil correspondência em Português, aproximadamente traduzida como prestação de contas entre os representantes e seus eleitores. De acordo com Arato (2002), a única conexão que a lei positiva pode oferecer é *accountability*, baseada na capacidade de eleitores, indivíduos, ou grupo, de exigir que os representantes expliquem o que fazem. Young (2000) também atenta-se para esta questão. Segundo ela, “uma democracia fortemente comunicativa, entretanto, também requer alguns processos e procedimentos em que os representados chamam os representantes para prestar conta e, sobretudo, para reautorizá-los. Tal como com a autorização, a *accountability* deve ocorrer tanto por meio das instituições oficiais, como, na vida pública, de associações cívicas independentes” (YOUNG, 2000, p. 132). Por razões de tradução, optou-se por utilizar a palavra em Inglês em todo o capítulo.

<sup>16</sup>Utiliza-se a noção de configuração de Elias (1999). Segundo Elias (1999, p. 142), uma configuração “forma um entrelaçado flexível de tensões”. Esse conceito pode ser aplicado tanto a grupos relativamente pequenos como a sociedades constituídas por milhares ou milhões de pessoas interdependentes”. Ou seja, para ele a configuração é entendida prioritariamente como interdependências entre processos sociais.

Vê-se, por exemplo, que nos municípios onde o poder político está “de costas” para essa categoria social e os próprios agricultores familiares estão desmobilizados, há uma maior dificuldade para pensar, propor e elaborar políticas de desenvolvimento rural. Nesse caso, a qualidade da participação dos agricultores familiares nas decisões de políticas específicas é restrita. Muitas vezes também, o poder público apenas legitima algumas ações ou medidas compensatórias, por meio da sua própria percepção da agricultura familiar do município e que muitas vezes não condiz com a real necessidade dos agricultores familiares.

A referência a essa disputa com o Estado dá-se, especificamente no caso dos CMDRs, quando há uma reivindicação dos agricultores familiares para também poderem concorrer ao cargo de presidente do CMDR, sendo que o regimento interno do Conselho estipula que o cargo será sempre exercido pelo Secretário Municipal de Agricultura. Isso acontece em vários municípios, mostrando que, de início, é o poder público quem centraliza o poder nos conselhos. Algumas entidades também são mais fortes, como é o caso dos representantes da categoria patronal que, historicamente, sempre tiveram poder para intervir sobre as decisões referentes ao meio rural.

Nesse sentido, existe uma dificuldade de construção de uma esfera pública democrática visto que as relações que perpassam os CMDRs ainda são baseadas no clientelismo, no paternalismo e no burocratismo. Os entraves para a consolidação desses Conselhos estão associados a três questões: primeiro, a dificuldade de publicização das práticas sociais, envolvendo a representação de interesses coletivos da agricultura familiar na cena pública; segundo, o poder ainda fortemente exercido pelo Estado, visto como uma coisa natural pelos agricultores familiares, ou seja, o costume com o Estado intervindo em tudo; e terceiro, a dificuldade de separação entre o público e o privado<sup>17</sup>.

Uma esfera pública democrática se constituirá somente quando as questões fragmentadas dos agricultores familiares se tornarem questões que

transcendam os interesses privados e particulares de cada um. Assim, se conformam como um primeiro espaço da política, um espaço não estatal da política, como interesses qualitativamente diferentes do interesse privado e diferente do interesse estatal.

Pretendeu-se trabalhar especificamente com os CMDRs, seus limites e desafios para a construção de uma esfera pública democrática. Se o objetivo fosse analisar as diferentes associações desses agricultores familiares em si (cooperativas, associações, sindicatos, etc) talvez fosse possível identificar esferas públicas, pois o “nascido” da esfera pública é justamente a vida associativa. Mas como não foi o proposto, fica uma lacuna do trabalho que poderá ser, posteriormente, desenvolvida em outro momento.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, set./dez. 2001.
- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. da. **Análise (diagnóstico) da inserção do PRONAF na Política Agrícola**. São Paulo: IPEA/FIPE, 1998. Relatório final.
- ARATO, A. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 55, 2002.
- BELIK, W. PRONAF: avaliação da operacionalização do programa. In: CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. G. da. **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2000.
- BENHABIB, S. Models of public sphere: Hanna Arendt, the liberal tradition and Jurgen Habermas. In: CALHOUN, C. (Ed.). **Habermas and the public sphere**. Cambridge: MIT, 1996.
- BOURDIEU, P. Campo do poder, campo intelectual e habitus de classe. In: \_\_\_\_\_. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1987.
- CARNEIRO, M. J. Política de desenvolvimento e o “Novo Rural”. In: CAZELLA, A.; MATTEI, L.; DELGADO, N. **A gestão do PRONAF infra-estrutura e serviços pelos conselhos municipais de desenvolvimento rural: evidências sobre o Estado de Santa Catarina**. Rio de Janeiro: IBASE-SAF/MDA, 2001. Relatório final.

<sup>17</sup>Impõe-se, segundo Habermas (1981) uma dialética entre a socialização do Estado e a progressiva estatização da sociedade. As instâncias políticas assumem determinadas funções na esfera do mercado, ao mesmo tempo em que forças sociais desempenham funções políticas.

- CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 8, abr. 1997.
- CAZELLA, A.; MATTEI, L.; DELGADO, N. **A gestão do PRONAF infra-estrutura e serviços pelos conselhos municipais de desenvolvimento rural**: evidências sobre o Estado de Santa Catarina. Rio de Janeiro: IBASE-SAF/MDA, 2001. Relatório final.
- COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 38, 1994.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DEMO, P. **Política social, educação e cidadania**. Campinas, SP: Papirus, 1994.
- ELIAS, N. **Introdução à sociologia**. Lisboa: Nova Biblioteca 70, 1999.
- FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CRAIG, C. (Ed.). **Habermas and the public sphere**. Cambridge: MIT, 1996.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- IBASE. **Avaliação de planos municipais de desenvolvimento rural PMDRs em quatro estados**: ES, MS, PE, SC. [S.l.]: SAF/MDA/IICA, 2002. Tomo 1. Relatório final da avaliação: conjunto dos quatro estados.
- MA/SDR/DATER. **Manual operacional do PRONAF**. Brasília, DF, 1996.
- MA/SDR/PRONAF. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília, DF, 1996.
- MDA/PRONAF. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília, DF, 2002.
- MDA/SDT/CONDRAF. **Referências para um programa territorial de desenvolvimento rural sustentável**. Brasília, DF: CONDRAF/NEAD, 2003. (Texto para discussão, 5).
- MARTINS, J. de S. **Caminhada no chão da noite**: emancipação política e libertação nos movimentos sociais no campo. São Paulo: Hucitec, 1989.
- NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, set./dez. 2001.
- NEAD. **O novo mundo rural**. Disponível em: <www.nead.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2004.
- NEVES, D. P. **O PRONAF**: estrutura, limitações e possíveis rearranjos. [S.l.: s.n.], 2003. Mimeografado.
- NOVAES, R. R. A mediação no campo: entre a polissemia e banalização. In: MEDEIROS, L. et al. (Org.). **Assentamentos rurais**: uma visão multidisciplinar. São Paulo: Unesp, 1994.
- OAKLEY, P.; MARSDEN, D. **Approaches to participation in rural development**. Geneva: International Labour Office, 1985.
- OFFE, C.; WIESENTHAL, H. Duas lógicas da ação coletiva: nota teórica sobre a classe social e a forma de organização. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PINTO, C. R. J. A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil: 1993-2003. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 1, 2005.
- PLURAL. **Políticas públicas, participação social e as instituições para o desenvolvimento rural sustentável**: uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. São Paulo; Brasília, DF: Plural/IICA/SAF/MDA, 2002.
- ROMANO, J. **Discursos e movimentos**: o efeito da teoria e a ação política dos trabalhadores rurais do sul do Brasil. Rio de Janeiro: PPGAS/UFRJ, 1988. (Comunicação, 11).
- ROMANO, J.; DELGADO, N. G. Os planos municipais de desenvolvimento rural como processos sociais. In: \_\_\_\_\_. **Mundo rural e cultura**. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.
- SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

---

SCHNEIDER, S. et al. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SILVA, E. A. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**: relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998: texto para discussão. Brasília, DF: IPEA, 1999.

SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In:

SCHEINDER, S. et al. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

WANDERLEY, M. N. Baudel: raízes históricas do campesinato brasileiro. In: ENCONTRO DE PESQUISA SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA NOS TABULEIROS COSTEIROS DE SERGIPE: AGRICULTURA FAMILIAR EM DEBATE, 2., 1997, Aracaju, SE. **Anais...** Aracaju: Embrapa, 1997.

YOUNG, I. M. Civil society and its limits. In: \_\_\_\_\_. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University, 2000.