

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO
RURAL – INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO OU
LEGITIMAÇÃO?**

ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Ezequiel Redin

**Sobradinho, RS, Brasil
2011**

CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL – INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO OU LEGITIMAÇÃO?

por

Ezequiel Redin

Artigo apresentado ao curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal,
Área de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Federal de Santa Maria
(UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção de título em
Especialista em Gestão Pública Municipal

Orientador: Prof. Dr. Gilnei Luiz de Moura

**Sobradinho, RS, Brasil
2011**

CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL – INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO OU LEGITIMAÇÃO?¹

Ezequiel Redin²

Resumo:

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

Palavras-chave: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, participação, gestão pública municipal, desenvolvimento, agricultores

Abstract:

The purpose of this research is to understand the configuration of the democratic process decentralized public administration on municipal council established by the municipal rural development. So, it looks to be a dialogue on public policy, decentralization and performance practice of that local council. The analysis is based on demonstrating the need for advancement of legal-formal design for a real process of effective participation of members involved in the summit. The paper analyzes and interprets the actions, the malfunctioning of the instrument, the predominance of legal power, poor performance and strength of the farmers, the aspects of legitimacy and participation, the council as a potentiating of the extension and the need to change to meet the goals founding. Finally, some considerations are made and progress needed for the proposal being an active instrument for such development.

Keywords: Municipal Council for Rural Development, participation, municipal public management, development, farmers

¹ Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Área de Concentração em Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) em convênio com a Universidade Aberta do Brasil (UAB), como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal, orientado pelo Professor Dr. Gilnei Luiz de Moura. As *normas* estão orientadas conforme a *Revista Sociais e Humanas*, seguindo orientação da coordenação do curso.

² Tecnólogo em Agropecuária: Sistemas de Produção pela UERGS em Cachoeira do Sul - CREA RS 160488; Administração pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA); Especialista em Gestão Pública Municipal pelo convênio da Universidade Aberta do Brasil e a Universidade Federal de Santa Maria (UAB/UFSM); Mestre e Doutorando em Extensão Rural pelo Programa de Pós Graduação em Extensão Rural (PPGExR/UFSM); Editor da Revista Extensão Rural – Série de Estudos Rurais. E-mail: ezequielredin@gmail.com

1. Introdução

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

A gestão pública entendeu que a forma de solucionar os problemas relativos ao desenvolvimento rural seria atuar conforme a profusão da participação das pessoas, operando sob a égide da ação coletiva, da autonomia, articulação, interesse e democratização nas decisões, por intermédio dos atores sociais. Nesse contexto, os conselhos entoam no sentido de satisfazer ao binômio intervenção-desenvolvimento. Simultaneamente, também as ações da Política de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) iria ser incorporada, implementada e supervisionada sob responsabilidade dos CMDRs.

A rigor fica pré-estabelecido que os espaços de discussão devem servir como forma de definir quais as estratégias de desenvolvimento são relevantes para sustentar o pilar das ações de desenvolvimento rural. A configuração que se estabelece, portanto, é oportunizar a participação dos agricultores e suas famílias, bem como órgãos ou entidades que operam em conjunto na formulação de políticas e na tomada de decisão, em questões de competência da administração municipal, que visem o desenvolvimento rural sustentável de cada comunidade. Desse modo, os CMDRs, em certa medida, teriam a função de garantir a participação do agricultor e outras representações sociais, através da organização e discussão, no encaminhamento de questões de interesse coletivo.

A discussão sobre os conselhos como possíveis protagonistas da participação social e capacidade de escolher as supostas melhores estratégias de desenvolvimento está, relativamente, inserido na incompatibilidade de interesses dos diferentes atores que constituem a gênese do processo. O amplo debate acaba, em certa medida, criando impasses e se projeta diferentes formas de imposição de poder que podem influenciar na decisão final. A tentativa do poder público em sistematizar ambições e interesses de comunidades locais,

pressupõe proporcionar espaços para viabilizar os interesses da vida cotidiana da sociedade civil. No entanto, nem sempre os atores rurais têm a mensuração da sua importância no papel de líderes e agentes de desenvolvimento, e os conselhos rurais, às vezes, estão estruturados em frágeis bases democráticas, a serviço de interesses políticos e fins burocráticos em oposição aos reais objetivos a que se propõe qualquer conselho de desenvolvimento, o que desacelera, deslegitima e apresentando-se de caráter retrógrado ao subsídio do processo de participação efetiva dos mesmos nas reuniões deliberativas com função de gerar ações conjuntas para promoção do intitulado desenvolvimento rural.

A emergência da nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) elaborada em 2003 e formalizada conforme Decreto nº 4.739 de 13 de Julho, e posteriormente, transformada em Lei nº 12.188 que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária, através de sanção do Presidente da República, ficando a coordenação na competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a supervisão e sua implantação na coordenação dos CMDRs. Portanto, considerando que os conselhos municipais são constituídos por representantes dos diferentes atores em ação no meio rural, bem como, constituem-se em fórum privilegiado para discutir os problemas e as potencialidades do território municipal podem conduzir e fortalecer os objetivos e diretrizes estabelecidos pela PNATER. Diante dessas circunstâncias, aborda-se como relevante compreender e discutir como os conselhos de desenvolvimento rural, encarregado da gestão das políticas públicas municipais, a emergência de poder sobre a operacionalização dos espaços de discussão e como é fornecido o empoderamento para a participação dos atores rurais no sentido de promover um espaço democrático?

Diante dos argumentos estabelecidos perante o contexto dos conselhos de desenvolvimento rural, destacam-se três questões que poderão auxiliar no trabalho investigativo. Nessa perspectiva, a primeira questão de pesquisa, que emerge dessa discussão, afirma que os CMDRs são instrumentos novos de gestão das políticas e programas de desenvolvimento rural, estruturados em frágeis bases democráticas, influenciados por diversos interesses políticos e sob forte interferência do poder executivo municipal. O segundo ponto sustenta que os CMDRs não incorporaram ainda sua função de agente coordenador da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) nos municípios, sendo muito pouco significativo seu esforço de implantação da PNATER. A configuração do terceiro questionamento desse trabalho alega que os conselhos de desenvolvimento rural dos municípios não cumprem seus objetivos fundantes, devido a participação tutelada e não

efetiva das representações dos agricultores familiares e demais excluídos das políticas públicas para o rural.

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

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

O método de pesquisa é uma abordagem qualitativa, apoiada de informações primárias e secundárias. Nesse sentido, a pesquisa qualitativa envolve elementos como crenças, valores e atitudes abordadas e usadas na compreensão e aprofundamento de fatos dentro da complexidade específica dos grupos envolvidos. Bicudo (1997, p. 54) afirma “a pesquisa qualitativa supõe o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo investigada (...)”. O estudo é qualificado como sendo de caráter avaliativo, uma vez que analisa os diversos fatores que interferem na gestão das políticas públicas e a instituição dos CMDRs no marco dos programas que norteiam o desenvolvimento rural. Em relação às técnicas de pesquisa pode-se considerar como sendo um levantamento aplicado quando a pesquisa envolve a interrogação direta das pessoas cujo comportamento poderá ser conhecido através dessa arguição (MALHOTRA, 2001)³. Usamos uma etapa exploratória para adquirir mais informações sobre o problema de pesquisa (GIL, 2002). O auxílio da

³ Usamos a interrogação investigativa, mas privilegiamos por não mencionar as falas dos entrevistados como forma de preservar a imagem e respeitá-los enquanto pesquisador. O conteúdo da arguição foi transformado, posteriormente, em análises textuais nos resultados.

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

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

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

2. Contextualizações sobre os conselhos de desenvolvimento rural

Antes da década de 80, inexistia Conselhos de Desenvolvimento Rural ou de Agricultura na maioria dos municípios brasileiros e a ausência de Secretarias Municipais de Agricultura ou Desenvolvimento Rural, mesmo que, a agricultura fosse responsável pela maior parte do PIB municipal e da grande parte das pessoas ainda habitem no meio rural. Isso era resultado de uma concepção hegemônica entre os gestores municipais de que as políticas voltadas para o setor primário ou o desenvolvimento rural são de responsabilidade das esferas federais e estaduais, pois os municípios com ínfimos recursos pouco interferem nessa área (SILVEIRA e DIESEL, 2009).

A partir da Constituição de 1988, aconteceu um enorme incentivo para a participação popular com a criação de Conselhos Municipais sendo definida pelas leis orgânicas municipais. Entretanto, foi decisiva para criação desses espaços de discussão e de efetivação das políticas públicas municipais, a exigência de sua efetivação para permitir o acesso aos recursos dos programas estaduais e federais (SILVEIRA e DIESEL, 2009). Abramovay (2001) salienta que a maioria dos conselhos de desenvolvimento rural formou-se no Brasil, a partir de 1997, como requisito para que os municípios ganhassem recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)⁴, mais especificamente na linha de infra-estrutura e serviços.

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

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

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

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

⁴ O Pronaf surgiu em 1996, com objetivo de fortalecer a agricultura familiar e contribuir na geração de empregos e renda nas áreas rurais e urbanas melhorando a qualidade de vida dos produtores familiares.

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

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

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

Politicamente, espera-se que os conselhos contribuam para assegurar a transição de uma gestão tradicional para participativa, o que é muito difícil uma vez que é comum na tradição brasileira haver, na esfera municipal, um controle do poder público pelas elites políticas locais, vinculadas a interesses econômicos poderosos e legitimadas por processos clientelistas, em que a relação de favor entre eleitor e eleito beneficia a perpetuação desses grupos dominantes no controle da política local. Esta característica contribui no sentido de que os mecanismos de participação popular possam se transformar em instrumentos de legitimação desses interesses políticos dominantes, mantendo a gestão tradicional. A ausência de uma cultura política de ação efetiva dos cidadãos nos processos decisórios inibe a participação e a organização populares. Assim, constitui um grande desafio para aqueles comprometidos com a democratização, instituir processos participativos ‘verdadeiros’ (SILVEIRA e DIESEL, 2009, p. 41).

3. Conselhos municipais e a descentralização das políticas públicas

Os conselhos municipais surgem para operar sob a concepção da democratização do acesso das políticas públicas, traduzindo anseios veementes de alcançar o desenvolvimento rural. Assim, concordando com a visão de Bianchini et al., (2002), a descentralização, compreendida como permuta de poder decisório aos municípios ou órgãos e entidades locais, desse modo, atentando, por um lado, intenções democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública. Portanto, essas duas dimensões complementares estão presentes nos processos de descentralização, entretanto, a sua relevância vai depender da coalização política que fornece suporte às reformas. Por isso, têm-se as coalizões com predomínio de forças liberais conservadoras que destacam os elementos relativos aos ganhos de eficiência e de redução do setor público. Nas coalizões democrático-populares privilegiam os aspectos relativos ao monitoramento social e à democratização da gestão local.

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

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

A definição de políticas públicas descentralizadas, a partir da Constituição Federal de 1988, foi um importante marco na valorização do desenvolvimento local,

inovando ao estimular mecanismos de participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões públicas. Os princípios da descentralização são incorporados, hoje, em várias políticas públicas que exigem o estabelecimento de instâncias locais de planejamento participativo para o financiamento de programas governamentais (IPARDES, 2003, p. 1)

A referência em descentralização das políticas inicia-se com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, direcionado para uma política agrícola voltada a agricultura familiar. No entanto, o marco referencial aponta que se inicia um processo de real efetivação na descentralização no Brasil foi quando da construção da Política de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) elaborada em 2003 e formalizada conforme Decreto nº 4.739 de 13 de Julho, e posteriormente, transformada em Lei nº 12.188 em 11 de Janeiro de 2010, a qual determina que no âmbito federal a execução da Política Nacional de Ater que necessitará estar articulada com as orientações providas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). No que tange a gestão dos estados e municípios a efetivação da Política Nacional de Ater e de futuros Programas nacionais de Ater deverá procurar articulação com as orientações dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável ou Câmaras Técnicas Estaduais de Ater e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável ou Câmaras Técnicas Municipais de Ater (ou similares), que precisam ser, preferencialmente, deliberativos e paritários, contando com a participação dos setores estatais, de representação dos agricultores e da sociedade civil organizada.

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

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

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

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

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

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, segundo Nunes (2003), mais organizados pela consolidação de seu capital social e humano, portanto, mais fortalecidos, tem a tendência de apresentar projetos mais qualificados, com uma estrutura metodológica mais consistente daqueles conselhos que não gozam de tais condições. A expectativa é que no futuro, estes alcancem níveis de desenvolvimento mais altos devido a melhor alocação dos recursos e a vantagem comparativa na disputa de projetos. Portanto, os investimentos em

capital social e humano apontam para uma maior eficiência nos arranjos institucionais na gestão de políticas públicas.

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

4. As disfunções dos programas de desenvolvimento

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

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

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

Abramovay (2001) já alertava para a desigualdade de distribuição de poder no interior dos conselhos de desenvolvimento, interpretando que os agricultores não têm o conhecimento técnico das funções burocráticas e não estão habituados a trabalhar com a máquina administrativa do Estado ficando dependentes dos técnicos e/ou funcionários do aparelho Estatal. Portanto, neste sentido, Moura (2007) afirma, mesmo que os agricultores familiares possuam 50% de representação, isto não exclui a possibilidade de manipulação por parte do

poder público, através do representante governamental. Normalmente acontece, na maior parte dos CMDRs, o cargo de presidente é exercido pelo representante do governo municipal, seja ele secretário da agricultura ou extensionista da Emater, pois dispõe de competência técnica e experiência, devido conhecer a organização burocrática. Nesse contexto, Abramovay e Veiga (1998, p. 10) advertem: “e não será a maioria aritmética de agricultores familiares no conselho que poderá impedir a preponderância de experientes políticos, profissionais e técnicos sobre uma das categorias menos favorecidas em termos educacionais”. Talvez, essa situação possa ser minimizada pelas considerações de Fialho (2010, p. 17) onde chama a atenção para:

Qualificar os agricultores e seus representantes diretos para que possam participar da discussão com iguais condições de debate, conhecendo detalhadamente o que cada segmento da sociedade, que está incluso nesse campo de disputa, pensa sobre desenvolvimento rural, para que possam impor ao invés de se submeter a idéias ou concepções. A partir do momento que os agricultores se conscientizarem que as organizações presentes no seu meio só existem porque eles existem, e não o contrário, provavelmente as transformações no rural serão mais adequadas aos interesses deles.

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

Caso, os atores sociais estiverem comprometidos com a mudança de postura e afincados no desenvolvimento rural pode-se ter progressos promissores, como se destaca o caso de Santa Maria/RS, por Silveira e Diesel (2009), onde observaram a prioridade para financiamentos de pequeno valor e voltados para a melhoria da infra-estrutura da propriedade rural. Ainda se notificou que o volume de crédito concedido saltou de R\$ 49.000,00/ano para R\$ 150.000,00/ano, quando o CMDR revisou suas prioridades com um plano municipal de desenvolvimento rural elaborado com a mais ampla participação da população rural, superando a lógica do imperativo técnico. Diesel et. al (2002) alertava que nesta época o Conselho de Desenvolvimento Rural de Santa Maria mantinha-se ativo devido a existência de um fundo que sustentava o conselho, tendo este um poder efetivo. Nesse contexto, os aspectos

relacionados ao Fundo, como a análise e votação de solicitações de financiamento, constituíam o tema principal das reuniões desde sua criação.

Este referencial teórico prescindiu alertar para algumas questões que implicam na compreensão e na pertinência de estudo do tema. Portanto, de forma alguma, é completo na sua forma de abrangência, mas tem por propósito nortear as discussões teóricas que oportunamente serão aplicadas ao objeto de estudo. Adiante, trataremos da pesquisa no local delimitado.

5. Conselho Municipal de Política Agrícola de Arroio do Tigre – CONDEPA

O conselho municipal de política agrícola de Arroio do Tigre foi criado pela lei municipal n° 843 em 02 de abril 1993. Tem como função prioritária estabelecida: a) apoio ao cooperativismo, associativismo e sindicalismo; b) apoio a habitação, educação e saúde do trabalhador rural; c) proteção ao meio ambiente; d) assistência técnica e extensão rural; e) incentivo a pesquisa; f) programas de infra-estrutura do produtor rural, luz, água telefone, etc.; g) incentivar as agroindústrias; h) programas de conservação de solo, reflorestamento e aproveitamento de açudes; i) funções afins devidamente discutidas tecnicamente; f) construir, definir e aprovar políticas públicas para a agricultura municipal.

O CONDEPA fundamenta-se como conselho consultivo e deliberativo, tendo a sua diretoria eleita com mandato de dois anos. A formação dos conselheiros é realizada através do consenso das comunidades locais (localidades), sendo eleitos o representante titular e vice. Compõem também as entidades organizadas do meio rural como a associação das trabalhadoras rurais e associação dos jovens rurais e, além disso, as entidades representativas: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Arroio do Tigre (EMATER), Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), Bancos, Câmara de Comércio, Indústria e Serviços de Arroio do Tigre (CACISAT), Secretaria Municipal da Agricultura, Cooperativas, Secretaria Municipal de Planejamento e Movimento de Pequenos Agricultores (MPA).

Atualmente a diretoria é composta de uma liderança informal no município que foi eleito Presidente do CONDEPA. O vice-presidente é um agricultor, sendo o Secretário um representante do município e o vice-secretário ligado a EMATER. A periodicidade das reuniões acontece de dois em dois meses, porém, quando necessário, principalmente na aprovação dos créditos fundiários, de 30 em 30 dias. Segundo informações do Secretario da Agricultura, a gestão do conselho é atuante, afirmação comprovada através das atas das reuniões realizadas pelo conselho.

Em agosto de 2010, por exemplo, os integrantes do CONDEPA se reuniram para discutir financiamentos agrícolas no município. As pautas da discussão foram o Plano Safra 2010/2011, o Pronaf A conjugado com o programa Bolsa Família, os limites e normas de linha de créditos, conforme a resolução 3.869 de julho de 2010, financiamentos para aquisição de imóvel rural e propostas de crédito fundiário. Na ocasião foi constituído o comitê municipal exigido nas propostas de crédito fundiário. Geralmente, o conselho é acionado quando existe a necessidade de aprovar, decidir ou executar procedimentos legais para viabilização de alguma ação envolvendo procedimentos burocráticos e de gestão.

6. Da formulação à aplicação das políticas públicas: participação ou legitimação?

A gênese das informações citadas e analisadas nesta seção é decorrência de conversas e entrevistas realizadas com representantes de organizações ligadas a gestão pública municipal, entidades representativas e agricultores familiares que, direta ou indiretamente, estão ligados ao conselho municipal de desenvolvimento rural. Os grupos expuseram diferentes concepções sobre a forma de condução do conselho, as deliberações, os trâmites legais, as escolhas, revelando, em certa medida, vantagens e críticas ao processo.

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

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

Antes de seguir, trata-se de identificar o que se entende por legitimação. A definição hermenêutica do termo *legitimar* conforme o minidicionário Aurélio, significa: “tornar legítimo; legalizar” (FERREIRA, 1993, p. 331). Essa conceituação é relevante para analogia

posterior, analisando o espaço promovido pelo conselho de desenvolvimento rural e as ações no campo prático.

Dando prosseguimento, de acordo com as exigências estabelecidas pelo PRONAF surgiu a necessidade da gestão municipal criar o conselho com prévia finalidade de acessar os recursos do programa. Constatação parecida com Abramovay (2001, p.2): “(...) maioria dos conselhos de desenvolvimento rural formou-se (...) como condição para que os municípios recebessem recursos do PRONAF em sua ‘linha’ de infra-estrutura e serviços”. A função prioritária do conselho sugere ser um instrumento de participação das decisões buscando o desenvolvimento local, sendo a política pública referida um dos instrumentos para auxílio e, não o sentido fundamental para a criação do conselho. Parece-nos que a desvirtuação do princípio inicial conduziu a distorções do espaço de democratização.

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

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

A integração dos atores rurais como agentes promotores de pautas de diálogo e contribuições para as decisões do conselho municipal, talvez, deva ser papel do extensionista

rural ou dos gestores públicos municipais da área da agricultura. A busca constante da efetiva e proativa participação dos atores rurais nas deliberações, talvez, constitua o cerne do processo de desenvolvimento local. Em conjunto espera-se que os órgãos e entidades que atuam junto aos mesmos auxiliem na formulação de políticas, na tomada de decisão e nas ações que a gestão pública municipal deverá atuar nas questões relativas à intervenção e promoção de estratégias organizadas, para de forma coletiva, prospectar avanço nas diferentes dimensões como econômico, social e ambiental.

Um dos objetivos formal-legal do CMDR é a elaboração, execução e avaliação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR). Críticas mais acirradas destacam que conselhos pouco ativos teriam apenas a função da construção do documento, como identifica Favareto e Demarco (2004, p. 129): “Não seria exagero dizer, então, que a vida do conselho se resume à elaboração e à gestão do PMDR, sua principal atribuição, e às deliberações a isso inerentes”. Em boa parte dos casos, o CMDR serve como instrumento de acesso as políticas eximindo-se da articulação interdisciplinar das entidades, gestão pública e agricultores.

Pondera-se que a visão limitada da administração pública em relação ao desenvolvimento, considerando, em grande parte dos casos, o econômico como primordial impera ou colide com outras necessidades presentes, qual seja a formação cidadã, o espaço rural como modo de vida, as etnias, costumes e tradições presentes e demais. Todos inerentes e acoplados a determinada ação interventora, ao contrário, sua exclusão coloca em cheque qualquer ação proposta para o desenvolvimento de determinada comunidade.

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

A participação social, nesse sentido, está fragilizada, pois diante das disfunções do conselho que não privilegia a democratização das decisões e quando o fazem, usam de diferentes formas de poder para cooptar, aniquilar e restabelecer diálogos até alcançar o objetivo que a gestão pública acredita ser a melhor. Desse modo, entende-se que a democratização das decisões somente no caráter legal (no papel) é uma participação maquiada, sem concepções do fortalecimento, auxílio e desenvolvimento do rural presente. O quadro 01 estabelece quatro categorias e concepções em torno do conselho.

Quadro 01 – Elementos conceituais em torno dos conselhos de desenvolvimento rural

Categorias de análise	Definindo
<i>Legitimação social</i>	O conselho serve como espaço de legitimação social onde, a priori, poderia existir um espaço democrático, no entanto a participação, principalmente, dos atores rurais serve como instrumento da gestão pública legitimar suas ações previamente definidas;
<i>Legitimação legal (ou burocrática):</i>	A maioria dos conselhos criados são constituídos e geridos apenas como forma de acesso a políticas públicas sem um real espaço democrático de tomada de decisão, e quando este existe, usa-se como a estratégia de que os tramites legais não permitem tal ação decidida pelos agricultores, caso não seja de interesse da gestão pública;
<i>Participação social</i>	O objetivo gênese desse instrumento é usado como espaço para legitimar ações do poder público, na maioria dos casos, no entanto, podem ocorrer formas de pressão da comunidade para desenvolver determinado projeto, sendo que a aplicação ou não, está atrelada aos interesses dos gestores públicos atuais, isto é, a condução de uma participação social representativa está debilitada;
<i>Participação maquiada</i>	É decorrência da falsa legitimação social, do uso da burocracia como forma condução de interesses, e do frágil ou pouco empoderamento da participação dos agricultores rurais, em especial. De fato, parece-nos que existe uma participação tutelada em detrimento dos interesses singulares.

Fonte: Elaboração própria

A eminente busca das decisões da coletividade estabelecidas a princípio da descentralização das decisões ainda peca na formação dos gestores públicos e no entendimento de que é a sociedade, nesse caso a local, que tem o protagonismo de decidir

quais as estratégias, ações ou alternativas devem ser aplicadas ao cenário em que se reproduzem, enquanto sujeitos potenciais para auxiliar no processo de desenvolvimento local, necessidade que nos parece expressiva e diretamente ligado a questões meramente econômicas. Por outro lado, parece difícil para os atuantes do conselho compreender que o seu papel como agentes promotores do desenvolvimento seja questionado pelos indícios de que seus atos não oportunizam ações positivas. Nesse sentido, parecem estarem convictos de que a sua ação é primordial e estão buscando o melhor para a comunidade rural, quando na verdade, olvidam que o processo participativo não deve acontecer apenas diante de decisões isoladas, mesmo ambos serem amplos conhecedores da realidade local.

7. O conselho como potencial articulador da Extensão Rural?

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

Talvez, a pretensão da PNATER em remeter responsabilidades aos conselhos municipais está calcada na busca imediata de formas para vingar os propósitos da política. Dorneles e Redin (2010) afirmam que a gestão pública federal está, através da impulsão da ATER, acelerando o processo em curso, talvez, pela necessidade de evidenciar resultados positivos para a extensão rural, no entanto, pecando pelo imediatismo do planejamento público.

Por outro lado, os conselhos passam a ser apontados como potenciais instrumentos para essa articulação com a realidade local. No entanto, acabam sendo um dos entraves para a profusão desse viés, uma vez que agem descolados do documento que sugere transformações no modo de pensar, agir e intervir no rural. Diante disso, a formação dos gestores, técnicos e outros participantes dos conselhos ainda estão longe de compreender um desenvolvimento

fundado nos princípios da agroecologia como rege as indicações da nova extensão rural. Talvez, muito orientado pela sobreposição da racionalidade econômica embutida nas relações da agricultura com o mercado institucionalizado, dificultando para os atores participantes compreender além da especificidade do capital para o processo de desenvolvimento rural local. Parece-nos que uma das ações eficazes pelo conselho é a operacionalização dos créditos de investimento e outros disponibilizados pelo Estado por intermédio da instituição financeira.

O conselho municipal como possível potencializador efetivo da extensão rural necessitará ainda de uma ação a longo prazo para promoção de um espaço de discussão local, atuação efetiva dos atores rurais e formação dos gestores públicos para compreensão do propósito da constituição de conselhos de descentralização das decisões dos investimentos e esforços públicos. Claro que, sem questionar a necessidade da PNATER ser difundida nos princípios descritos pelo documento.

8. Considerações Finais

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

A descentralização das decisões através desse instrumento de gestão e formulação ainda necessita de reajustes de comportamento dos envolvidos. É necessário evoluir e discutir como o conselho poderá tornar-se verdadeiramente o agente coordenador da Assistência Técnica e Extensão Rural impulsionando efetivas ações no sentido de aplicar a PNATER em

sua mais ampla abrangência, caso essa política for considerada como ideal para o desenvolvimento. A participação social deve ser desvinculada do contexto político-ideológico presente na maioria das administrações públicas, o que pode gerar tendências disfuncionais. Este estudo ressalta a importância de uma reformulação nas formas de ação dos conselhos de desenvolvimento, tomando o caso empírico como norteador. Para a atuação efetiva desse instrumento é vital que os supostos “beneficiários” entendam necessário o espaço como forma de articulação para o proferido desenvolvimento rural.

Em síntese, propondo que os conselhos sejam de fato espaços de orientação da ATER, promulgando ações orientadas pela PNATER (direcionadas às demandas locais, as condições agroecossistêmicas e ações participativas) precisam passar por um processo de reordenamento e transformação, pois hoje constituem em recintos de legitimação burocrática de políticas públicas de forma verticalizada e de interesses pontuais de determinados grupos. Tal caráter é herdado de sua gênese, em que a superação estabelece a democratização do espaço de gestão e a efetiva construção de políticas públicas exigindo apoderamento dos atores rurais. Em relação às indicações da PNATER, o envolvimento dos agricultores pode definir e orientar ações de ATER, buscando traçar estratégias para seus desígnios com vista à promoção do referido desenvolvimento legitimado por determinada comunidade local.

Por fim, diante do enorme potencial existente nesse conselho, a necessidade de torná-lo atuante superando o imperativo técnico burocrático e pouco democrático, transcendendo o emparelhamento dos interesses políticos dos grupos de interesse, este instrumento pode ser um veículo automotor primordial para que as estratégias descentralizadoras forneçam resposta aos esforços em proporcionar a democratização e o progresso local.

Referências Bibliográficas

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

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) **Texto para discussão nº 641**. Convênio FIPE/IPEA 07/97, 1999.

BIANCHINI, V.; PERACI, A. S.; NUNES, S. P.; CINTRA, A. P. U. **A Relação entre as Reformas de Descentralização e o Desempenho dos Serviços Públicos no Setor Agropecuário - o caso do Sul do Brasil**. Curitiba, 2002.

BICUDO, M. A. V. **Pesquisa qualitativa em educação**. Piracicaba, Unimep: 1997.

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

CNDRS. **Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Publicada no D.O.U. de 05/04/2001, seção 1, p. 62.

DIESEL, V.; RAUPP, A.; SCHEIBLER, J. L.; SILVEIRA, P. R. C. Fundos Rotativos Municipais de Crédito e Desenvolvimento rural - O caso de Santa Maria, RS. In: XL Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural – SOBER. **Anais...** Passo Fundo: CEPEAC - UPF, 2002. p. 1-15.

DORNELES, M. A. R.; REDIN, E. Os dilemas contraditórios: entre a assistência técnica e a burocracia. In: XV Jornadas Nacionales de Exensi3n Rural y VII Del Mercosur, XLI Reuni3n Anual de Economía Agraria, 2010. **Anais...** San Luis-Argentina, 2010. p. 1-11

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avalia3o dos CMDR em cinco Estados brasileiros. In: SCHNEIDER et al., (org.). **Políticas Públicas e Participa3o social no Brasil Rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 121-145.

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

FIALHO, M. A. V. Interfaces entre desenvolvimento rural, políticas públicas e atores sociais para o desenvolvimento territorial. In: 48º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administra3o e Sociologia Rural- SOBER. Campo Grande. **Anais...** Campo Grande, SOBER, 2010. p. 1-21.

IPARDES. **Caracteriza3o dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural no Paraná – Síntese dos principais resultados da pesquisa de campo** – Contrato. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econ3mico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2001. 34 p.

IPARDES. **Caracteriza3o dos conselhos municipais de desenvolvimento rural- análise comparada – 2000-2002**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econ3mico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2003. 21 p.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: uma orienta3o aplicada**. 3ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MOURA, J. T. V. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) e a constru3o democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado? **Revista Organiza3o Rurais e Agroindustriais**, v. 9, 2007. p. 241-255

NUNES, S. P. As possibilidades da gest3o compartilhada de políticas públicas para o setor agropecuário. **Boletim do Deser**, nº 134, 2003.

PNATER. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extens3o Rural**. Brasília. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, 2004.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). **Políticas Públicas e Participa3o Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004.

SILVEIRA DA MENDONÇA, R. R. **Processos Administrativos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administra3o /UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

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

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.