

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**ALBERTO BRACAGIOLI NETO**

**ARENAS PÚBLICAS, PARTICIPAÇÃO E MEDIAÇÃO SOCIAL**

**PORTO ALEGRE**

**2014**

ALBERTO BRACAGIOLI NETO

**ARENAS PÚBLICAS, PARTICIPAÇÃO E MEDIAÇÃO SOCIAL**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Fabio Kessler Dal Soglio.

Co-orientador: Prof. Dr. José Carlos Gomes dos Anjos

Série PGDR – Tese nº 82

PORTO ALEGRE

2014

*Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)*

B796a Bracagioli Neto, Alberto

Arenas públicas, participação e mediação social / Alberto Bracagioli Neto; orientador Fábio Kessler Dal Soglio – Porto Alegre, 2014.  
174 f.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de pós-graduação da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

1.Extensão rural 2. Mediação social 3.Participação social I.Dal Soglio, Fábio Kessler II. Título

CDD 630.715

ALBERTO BRACAGIOLI NETO

**ARENAS PÚBLICAS, PARTICIPAÇÃO E MEDIAÇÃO SOCIAL**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de novembro de 2014

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Fabio Kessler Dal Soglio - Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. José Carlos Gomes dos Anjos - Co-orientador  
UFRGS

---

Prof<sup>a</sup>.Dra. Cidonea Machado Deponi  
UNISC

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Claudia Job Schmitt  
UFRRJ

---

Prof. Dr. Ivaldo Ghelen  
UFRGS

## AGRADECIMENTOS

*Nós, os que escrevemos, temos na palavra humana, escrita ou falada, grande mistério que não quero desvendar com o meu raciocínio que é frio. Tenho que não indagar do mistério para não trair o milagre. Quem escreve ou pinta ou ensina ou dança ou faz cálculos em termos de matemática, faz milagre todos os dias. É uma grande aventura e exige muita coragem e devoção e muita humildade. Meu forte não é a humildade em viver. Mas ao escrever sou fatalmente humilde. Embora com limites. Pois do dia em que eu perder dentro de mim a minha própria importância — tudo estará perdido.*(LISPECTOR, 1998)

Desenvolver uma Tese em um Doutorado tardio depois de duas décadas e meia de atuação profissional, certamente, exige coragem, devoção e humildade. Coragem para atender todas as demandas pessoais e profissionais, conciliando o trabalho de Doutorado e a Assessoria da Direção da EMATER-RS, instituição com 493 unidades operativas e cerca de 2500 funcionários. Devoção na dedicação intensa de trabalho em finais de semana, noites e possíveis espaços “livres” para colocar analisar e redigir o presente trabalho. Humildade para reconhecer meus limites pessoais, intelectuais e temporais tendo a necessidade de delimitar e fazer o recorte teórico e empírico mais adequado para o tempo disponível. Humildade também no reconhecimento do esforço e dedicação de tantas pessoas que se conformarem com a minha ausência e também pelo apoio de tantos em diversos momentos onde parecia estar enfrentando o dilema de Sísifo.

Nesta perspectiva, muitas pessoas tiveram e têm importância fundamental neste exercício intelectual. Inicialmente agradeço o apoio acadêmico do meu orientador Professor Dr. Fabio Dal Soglio e do meu coorientador Professor Dr. José Carlos Gomes dos Anjos; a orientação de ambos foi fundamental para que Sísifo rompesse o seu mito e chegasse com a pedra ao alto da “montanha” da defesa. Também tenho gratidão por todos os professores do PGDR e seus servidores, que demonstram presteza e dedicação no desempenho das suas atividades profissionais. Também no ambiente acadêmico algumas pessoas foram fundamentais para que eu fizesse este empreendimento entre essas destaco o Prof. Ivaldo Ghelen e a Profa. Claudia Job Schmitt, cada um em seu tempo me estimularam a empreender este exercício intelectual. Confesso: em alguns momentos, pensei que não deveria ter cedido aos conselhos de ambos; porém hoje reconheço que estavam certos. Incomensurável gratidão também para Tania Batista e Daniela Oliveira.

A minha família foi de fundamental importância, principalmente por me concederem o direito da ausência em tantas e inúmeras atividades familiares, festivas e de convívio. Para minha companheira Tatiana e meus filhos, dedico este esforço intelectual.

No âmbito da EMATER-RS inúmeras pessoas foram essenciais, concedendo informações, repassando dados, concedendo entrevistas e me apoiando para que houvesse “brechas” de tempo para realizar este trabalho. Na impossibilidade de nomear a todos, agradeço profundamente o Presidente da EMATER-RS Sr. Lino de David que permanece na contínua defesa de uma extensão rural de qualidade comprometida com os interesses da agricultura familiar.

Por fim e pelo alto, sei que a mediação com outros planos também foi fundamental para que eu tivesse serenidade, paciência e constância para chegar até o ponto final.

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo estudar as arenas públicas compostas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, a ação de mediação da EMATER-RS entre outros atores e a influência das políticas públicas de incentivo à participação social. Através deste objetivo são destacadas as categorias centrais de análise: arenas públicas, participação e mediação social. Como recurso metodológico foi utilizado um estudo exploratório em nível estadual, grupos focais em determinadas regiões e entrevistas não diretivas com os atores envolvidos nos Conselhos de Arroio do Meio, Montenegro e Osório. A arquitetura da participação em nível federal e estadual promoveu uma série de arranjos institucionais para participação dos cidadãos. A EMATER-RS atua em diversas arenas públicas, com destaque para os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e os Conselhos Municipais de Assistência Social. No contexto do rural, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural-CMDR tiveram ênfase por parte da extensão rural e de determinadas políticas públicas. As informações obtidas indicam que atualmente apenas um pequeno percentual dos CMDR tem funcionamento efetivo, porém os existentes apontam algumas possibilidades para a construção democrática. A demodiversidade existente indica uma série de procedimentos e práticas, visando criar maior simetria entre os atores, autonomia, ampliação da participação e representação dos agricultores. Os métodos participativos não têm tido um uso generalizado, porém onde o uso dessas ferramentas foi internalizado pelos técnicos e agricultores observou-se um impacto nos processos grupais. As mediações sociais demonstraram ter forte influência na dinâmica dos Conselhos, sendo que a relação estabelecida permitiu a emergência de relações de empoderamento, tutela ou autonomia, resultantes de intervenções e interações dinâmicas entre os atores. Para aprofundamento e continuidade deste estudo, percebemos a contribuição teórica das redes sociais, que possibilitam compreender as disposições e relações existentes entre mediação, encerramento, laços fracos e fortes e o potencial de cada uma destas configurações na performance das arenas públicas.

**Palavras-chave:** Conselhos Municipais. Arenas públicas. Mediação social. Participação social. Extensão rural.

## ABSTRACT

This work aimed to study public arenas composed of the Municipal Councils of Rural Development, the mediation action of EMATER-RS among other actors, and the influence of public policies to encourage social participation. Through this objective the central categories of analysis are highlighted: public arenas, participation, and social mediation. An exploratory study at the state level, focus groups in certain regions, and non-directive interviews with actors involved in the Councils of Arroio do Meio, Montenegro and Osorio were used as methodological resources. The architecture of participation in federal and state levels has promoted a series of institutional arrangements for citizen participation. EMATER-RS operates in various public arenas, especially in the Municipal Rural Development Councils and Municipal Councils of Social Welfare. In the rural context, the Municipal Councils of Rural Development (CMDR) had an emphasis on rural extension and certain public policies. The information obtained indicates that currently only a small percentage of the CMDR has effective functioning, but the existing ones point out some possibilities for the democratic construction. The existing demodiversity indicates a series of procedures and practices to create greater symmetry among the actors, autonomy, increased participation, and representation of the farmers. Participatory methods have not had widespread use, but where the use of these tools has been internalized by technicians and farmers, an impact on group processes was observed. Social mediations have demonstrated strong influence on the dynamics of the Councils, and the relationship established has allowed the emergence of relations of empowerment, guardianship or autonomy, which result from interventions and dynamic interactions between the actors. To continue and deepen this study, we have perceived the theoretical contribution of social networks, which allow the understanding of the relationships among mediation, foreclosure, weak and strong ties, and the potential of each of these configurations in the performance of public arenas.

**Keywords:** Municipal Councils. Public arenas. Social mediation. Social participation. Rural extension.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Matriz de relação entre mediação e encerramento .....	43
Figura 2 - Mapa mental com as principais técnicas participativas.....	54
Figura 3 - Representação gráfica do processo analítico. ....	75
Figura 4 - Mapa das Regiões Administrativas da EMATER-RS e Coredes .....	82
Figura 5 - Localização dos Municípios Estudados .....	83
Figura 6 - Espaços Públicos de Atuação dos Extensionistas da EMATER-RS.....	87
Figura 7 - Intensidade (%) da participação nos espaços públicos.....	88
Figura 8 - Tempo de existência do Conselho em anos por regional da EMATER- RS. ....	90
Figura 9 - Uso dos métodos participativos (% por regional) .....	91
Figura 10 - Métodos participativos que são utilizados (por regional).....	92
Figura 11 - Agregação de múltiplas opiniões, perspectivas e interesses. ....	93
Figura 12 - Percentual de decisões e encaminhamentos baseados em critérios democráticos (% por regional).....	95
Figura 13 - Percentual de políticas públicas influenciadas pelos Conselhos (por regional) .....	96
Figura 14 - Diversidade de público que compõe os Conselhos (% por regional) .....	98
Figura 15 - Apoio ou incentivo para participação (% por regional) .....	99
Figura 16 - Tipo de apoio para participação nos espaços públicos (% por regional) .....	101
Figura 17 - Cota de participação para determinados públicos (% por regional) .....	102
Figura 18 - Cota ou critério de participação por tipo de público (% por regional) ....	103
Figura 19 - Programa ou iniciativa que deu origem a este espaço público (% por regional) .....	105
Figura 20 - Programas e iniciativas que deram origem ao espaço público (% por regional). ....	106
Figura 21 - Ações de formação/capacitação desenvolvidas (% por regional) .....	110
Figura 22 - Mapa mental com os principais ramos e sub-ramos da demodiversidade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.....	116

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Sistematização da Tese .....	16
Tabela 2 - Número de Escritórios e questionários respondidos por Regional da EMATER-RS. ....	77
Tabela 3 - Conselhos indicados para sistematização por Regional da EMATER-RS .....	78
Tabela 4 - Número de Unidades da EMATER.....	81
Tabela 5- Características dos Municípios Estudados.....	83
Tabela 6 - DRPs e Planos de Desenvolvimento Comunitário realizados com a participação da EMATER-RS no período de 2000 a 2005. ....	111
Tabela 7 - Aspectos diferenciais dos Conselhos estudados .....	140

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAP	Aprendizagem, Ação Participativa.
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, também pode ser Conselho Municipal da Agricultura; Agropecuário ou Desenvolvimento Rural Sustentável.
CODETER	Conselho de Desenvolvimento Territorial
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DRP	Diagnóstico Rápido Participativo
DRR	Diagnóstico Rápido Rural
EMATER-RS	Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul. Ambas empresas trabalham com um Protocolo de Operacionalização Conjunta desde 1980.
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FOFA	Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças SWOT Analysys
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HA	Hectare
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
JECAM	Juventude Evangélica de Campo do Meio
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores

ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária
PRORENDIA	Programa de Viabilização de Espaços Econômicos das Populações de Baixa Renda
RS Rural	Programa de Conservação de Recursos Naturais e Combate à Pobreza e ao Êxodo Rural
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>CONSTRUINDO UM REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>19</b>
2.1	O ESPAÇO DAS ARENAS PÚBLICAS .....	20
2.1.1	Trajectoria da Esfera Pública .....	20
2.1.2	Arenas Públicas .....	30
2.2	MEDIAÇÃO SOCIAL.....	32
2.2.1	Mediações, Redes e Capital Social .....	39
2.3	PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	44
2.3.1	Métodos: entre a trilha e o trilho .....	50
<b>3</b>	<b>CONTEXTO HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL</b> .....	<b>59</b>
3.1	A ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO NACIONAL.....	59
3.2	ARQUITETURA ESTADUAL DA PARTICIPAÇÃO .....	66
<b>4</b>	<b>CONSTRUINDO O CAMPO</b> .....	<b>74</b>
4.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	74
4.1.1	Pesquisa Exploratória .....	76
4.1.2	Grupos Focais .....	78
4.1.3	Entrevistas Não Diretivas .....	80
4.2	LOCALIZANDO O CAMPO .....	81
<b>5</b>	<b>A GRANDE PAISAGEM – A PESQUISA EXPLORATÓRIA</b> .....	<b>86</b>
<b>6</b>	<b>DESCREVENDO E ANALISANDO A PAISAGEM E SEUS ATORES</b> .....	<b>114</b>
6.1	A DEMODIVERSIDADE DOS CONSELHOS .....	115
6.1.1	Legitimidade .....	116
6.1.2	Autonomia.....	118
6.1.3	Estrutura De Apoio.....	120
6.1.4	Participação .....	121
6.1.5	Métodos utilizados. ....	125
6.1.6	Fundo Municipal .....	127
6.2	MEDIAÇÕES SOCIAIS – INTERAÇÃO E DOMINAÇÃO.....	132
6.2.1	Mediações Sociais, Locais .....	140
<b>7</b>	<b>O REAL QUE SE DISPÕE NA TRAVESSIA - CONCLUSÕES</b>	
	<b>PROVISÓRIAS</b> .....	<b>155</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>162</b>
	<b>APENDICE A - LEVANTAMENTOS DOS ESPAÇOS PÚBLICOS</b> .....	<b>173</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático. Não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua tão frequente submissão a poderes locais dominantes. Mas é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram (ABRAMOVAY, 2001, p. 121 ).

Esta citação abre um artigo escrito pelo autor no início da década de 2000. A primeira versão deste documento foi apresentada para os extensionistas da EMATER-RS o ano de 2000 num Seminário Estadual que discutia o papel dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural no processo de desenvolvimento rural do Estado. Das afirmações da citação se destacam “a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático” e posteriormente “é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram”. Estas afirmações enfatizam com clareza a importância percebida por estas arenas públicas naquele momento.

O contexto histórico destas afirmações pode ser melhor compreendido com o texto constitucional de 1988, que indicou princípios e diretrizes para a construção de uma arquitetura da participação, principalmente constituída pela formação dos Conselhos. Com o surgimento dessas propostas de participação, ampliou-se consideravelmente a contribuição dos agentes relevantes na elaboração e definição das políticas públicas.

Estas inovações em termos de políticas públicas tiveram ênfase no meio rural com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996 (BRASIL, 1996), bem como do PRONAF - Infraestrutura e Serviços em 1997, que trouxeram a condicionalidade da utilização destes recursos através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – e dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural. Outros programas que vieram posteriormente também exigiram a criação destas arenas públicas como forma de gestão e participação dos agricultores na execução de políticas públicas. Em todos estes processos, os extensionistas rurais tiveram amplo e decisivo papel como mediadores sociais.

No mesmo período, houve um crescente interesse na utilização de métodos participativos, buscando meios para que as construções destas arenas públicas não

fossem baseadas apenas em processos difusionistas e *top-down*, como foi predominante na década de 1970 e parte de 1980 no âmbito da extensão rural. O ambiente de discussão imperante sobre a redemocratização brasileira e o debate sobre a participação social trouxeram também uma reflexão sobre os métodos de trabalho e uma discussão pedagógica a respeito da missão institucional da extensão rural.

Nesse contexto, surgiram diversos trabalhos publicados sobre Conselhos Municipais, como veremos adiante. Porém, a mudança dos processos de participação e das escalas – tendendo do local para o territorial – fez com que estes estudos e atividades perdessem a ênfase e a “mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático” parece ter “caído no esquecimento”.

Porém, muitos processos sociais só são compreendidos depois de mais de uma década de constituição. Além disso, também existe uma dinâmica própria nestes espaços sociais onde a interação de atores e mediadores sociais possibilita a existência de inovações sociais e sua demodiversidade (SANTOS, 2002).

Algumas arenas públicas são produto de um processo normativo e disciplinar e, em alguns casos, partem da exigibilidade de programas e políticas públicas. Porém, seu funcionamento apresenta uma dinâmica que responde às demandas e ao protagonismo dos seus atores que estão sob uma geometria variável e dinâmica de posições e interesses. As relações de mediação social também demonstram uma diversidade, produto da trajetória dos mediadores e a interação cordata e/ou conflitiva com os atores locais.

Refletindo essa realidade social, tem havido uma transição de abordagens teóricas para focar este processo, iniciando na clássica interpretação de esferas públicas para conceitos abertos de arenas públicas. A mediação social também traz no seu bojo diferentes abordagens teóricas, desde os estudos clássicos de patronagem até a concepção contemporânea de redes sociais. Assim sendo, a tessitura deste trabalho envolveu um desafio teórico e empírico, sendo que entre o projeto de pesquisa e o presente trabalho diversas reflexões e modificações foram feitas.

Mas apesar das mudanças necessárias ao longo do processo analítico, o eixo central de análise se manteve. Porém, no recorte do objeto de pesquisa, alguns elementos que eram figura se tornaram fundo, alterando o enfoque da paisagem das experiências e inovações sociais desenvolvidas pelos Conselhos. *O objetivo geral foi*

*estudar as esferas públicas compostas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, a ação da mediação da EMATER-RS entre outros atores e a influência das políticas públicas de incentivo à participação social.*

Neste objetivo geral se destacam algumas categorias centrais que orientam nossa reflexão, quais sejam: esferas públicas, mediação social e participação social. No caso da esfera pública, por motivos expostos na construção teórica, resolvemos utilizar o termo arena pública, buscando destacar um processo dinâmico, um universo pluralístico no qual se observa a convivência de uma multiplicidade de costumes, de opiniões, de modos de vida e de jogos de linguagem que se ajustam em função dos atores presentes.

A mediação social é também uma categoria importante, tendo em vista o papel exercido pelos extensionistas rurais para promover, articular e estabelecer a interação entre políticas públicas e suas arenas públicas em diversos espaços de conjugação de uma gramática democrática. Tais interações fazem emergir um amálgama de práticas heterogêneas e demodiversas onde, de forma simultânea, surgem inovações e reproduções de processos de dominação e/ou ocultação de intencionalidades.

A participação social também se destaca como conceito transversal que surge associado à discussão de uma teoria democrática e à construção de um campo de práticas democráticas contra-hegemônicas. Este cenário é composto de potencialidades, vulnerabilidades e ambiguidades que trazem as fragilidades de construção democrática no Brasil. As tensões são produto de processos que buscam uma nova gramática histórica e a ressignificação de práticas que possam mudar as relações de gênero, de raça, de etnia e a apropriação privada dos recursos públicos. Neste conceito em construção também se inserem o uso e a discussão relativa ao uso das ferramentas participativas, buscando encontrar formas mais adequadas de apropriação pedagógica e cognitiva dos projetos pelos seus atores.

Os conceitos acima referenciados permitiram a emergência dos objetivos e de algumas questões de pesquisa, tais como: a) *as arenas públicas fomentadas na década de 2000, compostas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, têm promovido políticas públicas de interesse e com o protagonismo de agricultores familiares e suas organizações?* b) *A diversidade dos agricultores familiares encontra representação nestes Conselhos?* c) *Os mediadores sociais, em especial a*

*EMATER-RS, promovem processos de mediação e uso de métodos participativos fortalecendo a participação efetiva dos agricultores familiares? d) Quais programas e políticas públicas influenciaram o fortalecimento das arenas públicas existentes em nível local?*

Este conjunto de perguntas norteou a construção deste trabalho. Porém, quando algumas respostas foram encontradas, surgiram novas perguntas, algumas das quais apontam para futuros estudos deste tema. Objetivamos estudar as arenas públicas compostas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, a ação de mediação exercida pela EMATER-RS entre outros atores e a influência das políticas públicas de incentivo à participação social. *De forma mais específica, buscamos:*

- a) aferir em que medida os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural são espaços de deliberação dos agricultores familiares;*
- b) analisar os processos de mediação social e o uso de métodos participativos utilizados nestas arenas públicas e seus impactos na participação dos agricultores; e, por fim;*
- c) compreender a influência de determinados Programas de Desenvolvimento Rural no protagonismo dos Conselhos Municipais e na formulação de políticas públicas específicas para a área.*

Para facilitar ao leitor a compreensão da estrutura do presente trabalho e seu conteúdo, apresentamos a tabela abaixo.

Tabela 1 - Sistematização da Tese

<b>Capítulos</b>	<b>Itens</b>	<b>Título</b>	<b>Assuntos tratados</b>
Introdução	1		Contextualização do tema, objetivo geral, específicos e questões de pesquisa.
Capítulo 1	2 2.1 2.2 2.3	Construção teórica	São desenvolvidos os conceitos e categorias centrais para esta análise - arenas públicas, mediação social, participação social e os métodos participativos.
Capítulo 2	3 3.1 3.2	Contexto histórico da participação social no Brasil	É caracterizado o processo histórico de estabelecimento de uma arquitetura da participação em nível federal e estadual.
Capítulo 3	4 4.1 4.2	Construindo o campo	São descritos todos os procedimentos metodológicos adotados e a localização espacial dos dados coletados.
Capítulo 4	5	A grande paisagem	São apresentados os dados da pesquisa exploratória, envolvendo a maior parte dos municípios do Rio Grande do Sul.
Capítulo 5	6 6.1 6.2	Descrevendo e analisando a paisagem e seus atores	São analisados e descritos a demodiversidade dos Conselhos e os processos de mediação que ocorrem nos mesmos
Capítulo 6	7	Ponto de chegada ou travessia	São apresentadas as principais conclusões do estudo e elementos para novos estudos e pesquisas.

Fonte: Autor (2014).

A construção teórica que apresentamos no primeiro capítulo busca caracterizar alguns conceitos que perpassam todo processo analítico. Iniciamos com o que chamamos do espaço das arenas públicas, expressão híbrida para abrir a ideia de arenas públicas como um universo plural onde ocorre a convivência de uma multiplicidade de costumes e de opiniões, jogos de linguagem que se ajustam e

conflitam através da interação dos atores. Na sequência, destacamos alguns aspectos que envolvem a mediação social, colocando o foco na interação de polos por onde interatuam atores diferencialmente e, por vezes, assimetricamente situados nas arenas públicas e nos projetos desenvolvidos. A reflexão a respeito da participação social fecha este primeiro capítulo, trazendo parte da discussão sob a teoria democrática e a construção não hegemônica da democracia até a perspectiva pós participação desta construção. Estes elementos servem de suporte para caracterizarmos teoricamente onde surge essa ideia do envolvimento dos atores na construção de políticas públicas, bem como para entendermos a abrangência dos métodos participativos na consecução destes objetivos.

No segundo capítulo, desenvolvemos o contexto histórico da participação social no Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988 até a concepção de uma arquitetura da participação na gestão de programas e políticas públicas, buscando caracterizar especificamente as particularidades deste processo no âmbito do estado do Rio Grande do Sul.

O terceiro capítulo descreve os procedimentos metodológicos que foram adotados. O percurso metodológico que adotamos inicia-se com uma visão mais geral para posteriormente coletar dados regionais e, por fim, municipais. Porém esta opção adotada não busca expressar uma ideia do macro determinando o micro, mas sim caracterizar as “dobras do terreno” e a multiplicidade de processos que ocorrem simultaneamente relacionados com aspectos da trajetória histórica e a característica de seus atores.

Na grande paisagem (Capítulo 4) são apresentados e analisados os resultados obtidos na pesquisa exploratória, procurando ver a convergência com informações obtidas através dos outros procedimentos metodológicos.

Na descrição e análise da paisagem e seus atores (capítulo 5) destacamos as inovações dos Conselhos, mostrando a demodiversidade existente no Estado, bem como as inovações efetivadas por estas experiências buscando legitimidade, autonomia e participação dos atores na construção das arenas públicas. Este capítulo centra na análise nas mediações sociais, demonstrando as diferentes formas de interação presentes em tal contexto. Tais vivências trazem luz a processos de interação entre atores e organizações, demonstrando que a análise de redes sociais, capital social e mediação possui relações e evidências empíricas relevantes neste processo.

Por fim, fechamos com a conclusão considerada, ao mesmo tempo, ponto de chegada e de travessia, haja vista a amplitude e complexidade dos fatores aqui analisados. A construção democrática no seu viés participativo, as arenas públicas e a mediação social permanecem sendo processos que se efetivam na busca de concepções não hegemônicas de democracia e de emancipação social.

## 2 CONSTRUINDO UM REFERENCIAL TEÓRICO

[...] as ciências sociais não dispõem de teorias explicativas que lhes permitam abstrair do real para depois buscar nele, de modo metodologicamente controlado, a prova adequada; as ciências sociais não podem estabelecer leis universais porque os fenômenos sociais são historicamente condicionados e culturalmente determinados; as ciências sociais não podem produzir previsões fiáveis porque os seres humanos modificam o seu comportamento em função do conhecimento que sobre ele se adquire; os fenômenos sociais são de natureza subjetiva e como tal não se deixam captar pela objetividade do comportamento; as ciências sociais não são objetivas porque o cientista social não pode libertar-se, no ato de observação, dos valores que informam a sua prática em geral e, portanto, também a sua prática de cientista. (SANTOS, 1987, p.36)

Os obstáculos das ciências sociais, referenciados anteriormente, demarcam alguns dos riscos do caminho. Sabemos da inexistência do consenso paradigmático das ciências sociais, havendo necessidade que se desenvolva uma vigilância epistemológica (BOURDIEU, 2008) que rompa com uma racionalidade fragmentada, compartimentalizada e que não considere os condicionantes históricos da realidade pesquisada.

O crivo filosófico da dúvida e da suspeita nos auxilia a observar a trajetória de teorias e conceitos, permitindo assim que tenhamos uma razão produtora de conhecimento científico. Esse conhecimento, ainda que provisório e aproximativo, nos permite desvendar os traços e as tranças do emaranhado que constitui o tecido social.

Este tecido social envolve basicamente três noções conceituais que perpassam as questões e os objetivos desta pesquisa – arenas públicas, mediação social e participação social. Na busca de tecer e produzir rupturas, empreendemos esta construção teórica no espaço das arenas públicas que expressam um hibridismo estranho entre o conceito habermasiano de esferas públicas com um conceito de arenas públicas. As arenas públicas buscam abrir espaço para um universo pluralístico que reside na multiplicidade de costumes, opiniões e modos de vida.

Ampliando a reflexão, nos encontramos com a noção conceitual de mediação social. Esta noção perpassa diversas correntes teóricas permitindo colocar o foco na interação entre polos que se estabelecem numa relação social. As

mediações assim concebidas articulam-se, inevitavelmente, com a ideia de redes e de capital social.

Nesse contexto, a categoria “participação social” tem lugar de destaque na discussão a respeito da democracia. Diversas teorias buscaram desvendar o mito de uma teoria clássica de democracia e, paulatinamente, foram sendo constituídas concepções não hegemônicas marcadas pela demodiversidade e estabelecimento de uma gramática democrática que contribui com a emancipação social.

A partir de uma trajetória diferenciada e de diversas interfaces com a discussão da participação social, foram constituídos os métodos participativos que se materializam em ferramentas e técnicas capazes de romper com a rigidez dos métodos difusionistas da extensão rural. Com isso, objetivava-se também a adoção de procedimentos pedagógicos que possibilitassem a interação entre os diferentes atores em torno de projetos e arenas públicas.

## 2.1 O ESPAÇO DAS ARENAS PÚBLICAS

No contexto de nossa análise, o termo “espaço das arenas públicas” busca reunir os conceitos de “espaço público” e “arena pública”, principalmente se considerarmos que parte das ciências sociais tem transitado do conceito de esfera pública para o de arenas públicas. Enquanto expressão da riqueza das relações que se estabelecem no real, algumas noções conceituais que têm diversas aproximações e relações e, por vezes, tomam formas polissêmicas.

Para situarmos melhor os conceitos sumariamente descritos acima, retomaremos o trabalho de Habermas que deu destaque central às reflexões sobre público e privado na sociedade contemporânea. A contribuição teórica do filósofo alemão origina-se no início da década de 1960, tendo sofrido diversas críticas. Atualmente, a noção de arenas públicas tem sido adotada mais frequentemente como forma de trazer à tona a dimensão conflitiva e heterogênea dos espaços de construção/participação democrática dos sujeitos das associações, conselhos e fóruns.

### 2.1.1 Trajetória da Esfera Pública

A esfera pública é um dos conceitos basilares da obra de Habermas. Esta elaboração envolveu um processo de construção que se inicia com o seu livro

“Mudança Estrutural da Esfera Pública” (HABERMAS; KOTHE, 2003), publicado inicialmente em 1962 como tese de livre-docência. Apesar da importância da obra, ela só foi traduzida para o português, espanhol e inglês na década de 1980 (AVRITZER; COSTA, 2004). Nas edições seguintes a este seu trabalho, Habermas redimensionou e aprofundou alguns conceitos em função das críticas que lhe foram direcionadas. A construção teórica da esfera pública também foi desenvolvida posteriormente no livro *Direito e Democracia* (HABERMAS, 2003).

Os conceitos delineados por Habermas, tais como esfera pública, agir comunicativo, mundo da vida e política deliberativa estão inter-relacionados, tendo se constituído base para uma série de discussões e reelaborações do próprio autor, bem como de alguns de seus críticos.

Em “Mudança Estrutural da Esfera Pública”, o autor busca demonstrar que o termo “público” traz em si muitos significados, sendo que categorias “público” e “privado” só passaram a ser utilizadas pelo Estado moderno. A ideia central do livro é, basicamente:

[...] derivar um modelo de esfera pública (‘tipo ideal’) dos desenvolvimentos históricos da emergência de uma esfera pública burguesa, esclarecida e politizada, principalmente no século XVIII e XIX europeu (com ênfase na Inglaterra, França e Alemanha), e sua transformação, progressivo declínio e desaparecimento das condições que alimentavam a esfera pública, no século XX. (LUBENOW, 2012, p. 194)

Discorrendo a respeito do conceito de “opinião pública”, o autor afirma que a mesma é formada através de uma discussão crítica na esfera pública. Porém, a opinião pública pode ser influenciada por duas possibilidades de comunicação. De um lado, as opiniões informais e não públicas; por outro, as opiniões autorizadas de forma institucional. Assim, para que a verdadeira opinião pública se evidencie, é necessário que se garanta a liberdade de expressão, um direito do cidadão a ser assegurado pelo poder público.

Habermas considera que a esfera pública “[...] pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomadas de posição e opiniões. Nela, os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.” (HABERMAS, 2003, p.92). Esta descrição evidencia dois conceitos fundamentais: o

processo de comunicação e a construção da opinião pública, tal como descrita anteriormente.

Em relação ao processo de comunicação, Habermas (2003) compreende a possibilidade de uma ação comum, de um agir comunicativo estabelecido pela força da palavra e a construção de consensos com base numa razão comunicativa, construída por uma ética do discurso que promove a reflexão sobre a comunicação interpessoal e os princípios morais que devem ser mantidos na convivência humana. Esses princípios envolvem o reconhecimento do outro, a não coerção, a disposição para a solução dos problemas e um discurso estabelecido com igualdade.

A razão comunicativa se opõe, pois, à razão instrumental. Essa última estabelece comunicações distorcidas com base em interesses orientados para a manipulação do consenso que estabelece um agir finalista e normativo. Assim, a esfera pública se reproduz através de um agir comunicativo, sendo que o conjunto de opiniões enfeixadas irá conformar uma opinião pública estabelecendo uma espécie de caixa de ressonância. Esta esfera é dotada de sensores no âmbito da sociedade que captam e canalizam os temas, argumentos e contribuições, direcionando para resolução e decisão. Desta forma, os conflitos existentes na sociedade civil são introduzidos no sistema político por uma “abertura estrutural, sensível e porosa ancorada no mundo da vida” (LUBENOW, 2010a, p. 236)

Esse processo comunicacional expressa, também, o conceito de mundo da vida, entendido como o horizonte de suposições intersubjetivamente partilhado, no qual está inserido todo processo de comunicação precedente. Neste espaço, estão inseridas a transmissão cultural, a integração social e a socialização. Para Habermas (2003), oposto ao mundo da vida está o sistema que tem seus limites organizados e delimitados pelos respectivos mecanismos de coordenação de ações. É possível identificarmos os sistemas jurídicos através do Direito, o sistema econômico pela formação de preços no mercado e o sistema político enquanto Estado através da disposição sobre o poder organizado como meio de sanção para decisões obrigatórias. Os conceitos de esfera pública, mundo da vida e sistema estão, pois, diretamente imbricados. O vínculo se estabelece na medida em que a esfera pública for capaz de garantir a autonomia do mundo da vida perante a dominação sistêmica, mantendo a integração social e a solidariedade.

A esfera pública não se constitui uma instituição ou organização, mas possui uma estrutura que exerce a mediação. Conforme Habermas(2003):

[...] em sociedades complexas, a esfera pública forma uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro lado. Ela representa uma rede supercomplexa que se ramifica espacialmente num sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e subculturais, que se sobrepõem umas às outras. (HABERMAS, 2003, p. 107).

Assim a esfera pública não exerce poder, mas sim influência sobre o sistema e os

[...] canais de comunicação da esfera pública engatam-se nas esferas da vida privada – as densas redes de interação da família e do círculo de amigos e os contatos mais superficiais com vizinhos, colegas de trabalho, conhecidos, etc. – de tal modo que as estruturas espaciais de interações simples podem ser ampliadas e abstraídas, porém não destruídas. De modo que a orientação pelo entendimento, que prevalece na prática cotidiana, continua valendo também para uma comunicação entre estranhos, que se desenvolve em esferas públicas complexas e ramificadas, envolvendo amplas distâncias. (HABERMAS, 2003, p. 98).

No conjunto de relações estabelecidas pela esfera pública, existem elementos de caráter ambivalentes. Por um lado, o estabelecimento de um processo comunicativo legítimo baseado numa razão comunicativa ou, por outro, a manipulação pelas mídias e por poderes ilegítimos que distorcem as mensagens. Esses aspectos podem viabilizar a possibilidade de uma democracia deliberativa ou, diferentemente, fazer prevalecerem os interesses privados e poderes manipuladores (DUPEYRIX, 2012).

O espaço social de debates e de formação de opinião pública pode ser episódico, como é o caso de bares, cafés e encontros de rua, onde são discutidas questões públicas. Pode estar organizado sob a forma de encontro de pais, reuniões de partido e congresso de igrejas, ou ainda ser abstrato, através de círculo de leitores, ouvintes e espectadores singulares (HABERMAS, 2003).

O conjunto de conceitos que se articulam na construção de uma democracia deliberativa considera a participação dos cidadãos nas deliberações e nas tomadas de decisão, podendo ser utilizadas como elementos teóricos para análise do funcionamento e dinâmica dos Conselhos a serem estudados. Para tal, há, porém, a necessidade de incorporar algumas dimensões apontadas por seus críticos e de uma adaptação de alguns aspectos relacionados à dinâmica da América Latina.

Diversos autores buscaram analisar as possibilidades e necessidades do uso do conceito de esfera pública, sendo que a principal coletânea crítica é o trabalho “*Habermas and the Public Sphere*” (CALHOUN, 1992) que apresenta uma série de artigos sobre o conceito de esfera pública.

Nancy Fraser (1992) estabelece um conjunto de elementos para repensar o conceito de esfera pública em Habermas. A análise parte de uma perspectiva feminista, e sua argumentação se baseia em dados historiográficos que não foram, segundo ela, suficientemente considerados. Um dos aspectos evidenciados por ela é a sistemática e histórica exclusão das mulheres no espaço público, sendo este um locus considerado exclusivamente masculino. A exclusão formal da mulher do espaço público estaria, pois, relacionada com a conexão etimológica entre público e público, bem como com a proximidade das palavras “testemunho” e “testículo”. Essa argumentação demonstra, ainda, relações que confirmam que no mundo antigo a posse de um pênis ou de testículos era requisito para se falar em público.

Para Fraser (1992) as exclusões não se resumem ao caso das mulheres. Elementos de natureza econômica e étnica também impedem uma participação mais igualitária. As sociedades estratificadas e com defasagens socioeconômicas históricas têm uma série de assimetrias entre seus atores. Não é possível que estas diferenças estruturais sejam desconsideradas, quando se busca discutir elementos para/do bem comum.

Outro aspecto salientado por Fraser (1992) é que a ideia de uma única esfera pública pode trazer distorções no processo de interação discursiva. A multiplicidade de públicos não necessariamente prejudica a democracia. A diversidade multicultural e a estratificação social trazem a necessidade da existência de espaços para vários públicos, principalmente para os contrapúblicos subalternos que lutam, especificamente, contra a subordinação e a dominação. Os contrapúblicos subalternos são formados por minorias e grupos dominados – mulheres, trabalhadores, negros, gays e lésbicas – que enfrentam diversos obstáculos para afirmar seus direitos, estabelecendo também contradiscursos em oposição ao público dominante.

A distinção entre o público e o privado também envolve vários significados possíveis. Pode ser considerado como público o que é acessível a todos, que não é privado, ser pertencente ao bem comum ou de um interesse compartilhado socialmente. Já o conceito de privado tem sido socialmente construído a partir da

ideia de propriedade privada e do que é considerado ser do âmbito da vida pessoal, da intimidade de cada um, aqui incluída a vida sexual.

Porém, observando a conquista de direitos contemporâneos, percebemos que diversas lutas sociais colocaram em questão a rigidez destas divisões, tal como a luta contra a violência doméstica e a própria reforma agrária. Desta maneira, se faz necessário discutir o conceito de “público” enquanto uma construção social ampla, sem fronteiras claramente determinadas. A exclusão de determinados temas e o alijamento de alguns grupos sociais do debate podem, inclusive, empobrecer sobremaneira a reflexão e compreensão de tais processos. Por fim, a quem cabe a determinação de dizer o que é público ou privado? (FRASER, 1992).

Fraser (1992) faz críticas também à divisão estabelecida por Habermas entre sociedade civil e Estado. Habermas defende que esta divisão é necessária para o funcionamento da esfera pública, pois garante uma análise mais profunda dos problemas. Para Fraser (1992), no entanto, o funcionamento da esfera pública não necessita de uma clara divisão entre sociedade civil e Estado. É necessário estabelecer uma distinção entre público forte e público fraco. No primeiro caso, estão os espaços que têm a função de traduzir as discussões e opiniões em decisões, como é o caso de um Parlamento. Já o “público fraco” está relacionado com a sociedade civil e é responsável pela formação de opinião, porém sem capacidade de tomada de decisão. Esta permeabilidade das divisões entre Estado e sociedade civil permite pensar na existência de possíveis canais de interação, havendo uma espécie de esfera pública não estatal onde os diferentes atores interatuam.

Por fim, as considerações de Fraser (1992) trazem uma amplitude para as dimensões conceituais de espaço público estabelecido por Habermas, na medida em que tornam necessário o reconhecimento efetivo de certos públicos e contrapúblicos subalternos que devem estar incluídos no desenho de uma “esfera pública oficial”.

Axel Honneth segue a mesma linha argumentativa e crítica de Fraser (1992); enfatiza, porém e principalmente, a questão da luta pelo reconhecimento. Fraser e Honnet (2003) consideram que falta em Habermas uma consideração sobre o potencial das transformações políticas e sociais através do compartilhamento de sentimentos morais de desrespeito entre os atores afetados. Considera, ainda, que

não existe, na teoria dele, uma clara diferenciação entre as práticas dos conflitos sociais e suas origens e motivações (MORAES, 2008).

O argumento baseado no “reconhecimento” identifica-o como uma manifestação do valor atribuído a alguém na forma pública. Essa perspectiva de análise crítica complementa as conceituações de Habermas, na medida em que aborda aspectos que ainda não haviam sido explorados por ele. Honneth (2003) aborda os movimentos sociais como sendo orientados não apenas pela disputa de interesses, mas sim enquanto unidade psíquica centrada no sentimento de luta contra a injustiça e o tratamento desigual – social e juridicamente. A análise de Honneth considera limitada a ideia de uma sociedade baseada nos níveis de sistema e mundo da vida, enquanto polaridades sem pontos intermediários (LUBENOW, 2010b).

Outra dimensão que pode ser agregada à questão da inclusão de públicos está relacionada à diáspora negra. A obra de Paul Gilroy (2001) traz uma narrativa sobre o processo da diáspora onde ocorrem perdas, exílios e viagens, sendo produto de um conjunto cultural assimétrico que estabeleceu relações que permanecem simbolicamente fechadas entre preto e branco. Nesta discussão estabelecida pelo autor, o eixo central da discussão atual não é mais a linha de cor, mas um desenvolvimento justo considerando o racismo sem reificar a raça, buscando colocar em discussão o processo de construção da política moderna enquanto espaço de hegemonia do pensamento branco (AVRITZER; COSTA, 2004).

Na perspectiva de uma democracia deliberativa ou comunicativa, outros enfoques teóricos podem estar associados às análises do espaço público. Iris Marion Young (2006) traz uma importante contribuição neste sentido, enfatizando como questão central o aspecto da representação. Ela considera que uma sociedade complexa e a construção de uma democracia deliberativa pressupõem uma reflexão a respeito das melhores formas para que os fluxos de comunicação possam ocorrer, contando, inclusive, com a representação dos diversos atores sociais. Em diversas situações a participação direta e a interação face a face não são viáveis, sendo necessária uma representação qualificada dos anseios dos diversos atores sociais, principalmente dos que são historicamente sub-representados. A metafísica da presença, ao postular que a deliberação ideal deve ocorrer pelos cidadãos presentes, tem se mostrado infactível na prática.

Segundo Young (2006), a representação pode ser entendida como um relacionamento diferenciado entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo. O aspecto espacial e temporal, bem como a interação de atores diversos, torna a representação necessária, tendo em vista que nenhuma pessoa pode estar simultaneamente presente em todos os espaços todo o tempo, pois estes estão dispersos e são muito numerosos. Porém, a representação não deve ser compreendida como um processo de identificação ou substituição, mas como uma relação mediada dos eleitores entre si e com o representante.

A construção de uma nova noção de representação faz com que a autora utilize o termo *différance*, proveniente de Derrida (WOOD; BERNASCONI, 1985). Esse neologismo derivado da palavra francesa *différence* (diferença) indica a existência de uma diferença que não é traduzível em polaridades identitárias ou na significação de signos (COSTA, 2006). Assim, a representação não tem como ser uma totalidade, as coisas podem ser similares sem serem idênticas e – ainda – são diferentes sem serem contrárias. Isto irá depender do ponto de referência e do momento em um determinado processo.

Outros elementos destacados no processo de representação são a autorização e a prestação de contas. A autorização é um importante indicador da representação, tendo em vista que estabelece um elo entre o representante e o representado. Mesmo existindo autorização, poderá ocorrer uma desconexão nesta relação. De outra maneira, a prestação de contas permite reafirmar a conexão existente. Assim, a autorização requer uma periódica reatualização das suas ações através da prestação de contas.

A representação (YOUNG, 2006) pode se expressar através de três modos: interesses, opiniões e perspectivas. Os interesses estão relacionados com os aspectos importantes que afetam os atores ou as organizações em questão. Por serem referentes ao trabalho e organização dos atores, são essencialmente diferentes de ideias, princípios e valores que têm formas de manifestação diferenciadas. As opiniões são os valores/prioridades das pessoas e organizações que norteiam a análise/julgamento das políticas, bem como os fins que devem ser buscados. Os partidos políticos são o veículo mais comum para a representação de opiniões. Por fim, a perspectiva é particular e parcial, sendo que cada perspectiva conforma determinados aspectos da realidade, tornando alguns processos sociais mais visíveis do que outros. A perspectiva expressa a sensibilidade do

posicionamento de determinado grupo, porém não especifica um conteúdo unificado, estabelecendo um conjunto de questões e experiências que definem determinados raciocínios mais do que conclusões.

A representação dos grupos subalternos, segundo Young (2006), requer o desenho de políticas de inclusão, tais como cotas, representação proporcional ou cadeiras parlamentares. Porém, estas políticas não devem ser estabelecidas de forma mecânica; deve, sim, ser feita uma leitura que permita estabelecer as melhores decisões para cada situação política, clivagens estruturais e possíveis arranjos ou permutas.

Esse conjunto de categorias permite entender a complexidade do processo de representação e encontrar formas para estabelecimento de uma democracia deliberativa. Em diversas situações, as discussões e representações apenas fortalecem a desigualdade socioeconômica estrutural, fazendo com que grupos subalternos tornem-se excluídos dos espaços públicos. A representação não deve se limitar a atributos compartilhados e nem à manifestação de um conjunto de opiniões, necessitando, pois, de um relacionamento ativo de autorização e prestação de contas onde haja uma atualização sistemática dos temas em debate.

O processo de construção discursiva de esfera pública tem tido reflexo sobre a produção intelectual no Brasil. Alguns autores têm buscado integrar os aspectos críticos, conforme descritos acima, bem como contextualizar a apropriação da teoria habermasiana para a América Latina (AVRITZER; COSTA, 2004). Uma das linhas de investigação adotada diz respeito à reflexão acerca dos movimentos sociais e da sociedade civil, além dos espaços de diálogo em que se inserem. Outra área tem sido o estudo dos meios de comunicação de massa.

Na análise dos estudos desenvolvidos na América Latina, os autores consideram dois aspectos problemáticos (AVRITZER; COSTA, 2004). O primeiro está relacionado com os novos atores emergentes e com a necessidade de ampliar a capacidade de analisá-los. Outro aspecto importante diz respeito às relações entre política e cultura que não ocorrem de uma forma linear. Além disso, por vezes, o fortalecimento de uma democracia delegativa convive simultaneamente com práticas clientelistas ou particularistas. Consta-se, pois, que falta

[...] um conceito substantivo de espaço público que permita, no primeiro caso, entender como, nessa esfera, se constroem, pela comunicação pública, a legitimidade e o poder efetivo que

conquistam os novos atores e, no segundo caso, mostrar como a existência ou inexistência de uma esfera pública politicamente atuante tem papel fundamental na construção de uma cultura democrática e na constituição de mecanismos de fiscalização pública que inibissem o clientelismo e o particularismo. (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 720).

O processo contraditório e, por vezes, divergente foi considerado por Dagnino (DAGNINO, 2002) como uma confluência perversa, onde se colocam de um lado projetos de construção democrática e de outro(?) o Estado mínimo. Ambos necessitam de uma participação ativa da sociedade e podem levar ao fortalecimento de uma das opções políticas.

Parte das críticas de alguns desses autores foi respondida pelo próprio Habermas (HABERMAS, 1992). Algumas delas são admitidas por ele, porém o autor as justifica, ressaltando que parte do que escreveu na *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (HABERMAS; KOTHE, 2003) foi produzido há 30 anos, e naquele contexto histórico não seria possível considerar certos aspectos contemporâneos. Admite, por exemplo, a existência de desigualdade de posições dentro da esfera pública moderna. Faz também uma ponderação considerando que quanto mais a comunicação estiver alicerçada na sociedade civil e no mundo da vida, menores serão as distorções (HABERMAS, 2003).

Com relação à esfera pública, Habermas (2003) considera a existência de outras esferas, sendo que estas podem garantir um acesso mais amplo para a esfera pública, sugerindo também a ideia de uma rede para articular estes conceitos. Nessa interpretação, a esfera pública seria uma totalidade desta rede, formada por transversais e sobrepostos de forma multinível, porém ligados por vínculos públicos sociais (HABERMAS, 2003).

A resposta de Habermas (2003) também considera a possibilidade de entrada de novos temas e influências entre a esfera pública e o sistema político. Uma das possibilidades é o acesso interno, promovido por dirigentes políticos e detentores de poder. Outra vertente seria proveniente da mobilização, como iniciativa do sistema político, porém, com a necessidade de mobilizar a esfera pública, e, por fim, iniciativas externas ao sistema político. Assim, um grupo que se situa externamente à estrutura governamental articula uma demanda, busca propagar seu interesse em outros grupos da população e ganhar espaço na agenda política. Com isso, provoca uma pressão com poder de decisão e a conseqüente inscrição na agenda formal.

Nesta retrospectiva do conceito de esfera pública, merece destaque o fato de Habermas considerar a esfera pública como uma rede complexa que se ramifica espacialmente em diversas áreas internacionais, nacionais, regionais e comunais, sobrepondo-se umas às outras. As lacunas apontadas no conceito, trazendo a importância de determinados públicos e de temáticas específicas como a de gênero e representação, são fundamentais para compreender a possibilidade de ampliação do conceito sem se atrelar a referenciais normativos e descritivos. Nesta perspectiva emerge a concepção de arenas públicas como noção conceitual que busca incorporar e trabalhar com outros referenciais analíticos.

### **2.1.2 Arenas Públicas**

Na concepção habermasiana, a esfera pública traz uma visão filosófica de comunicação política reduzida ao intercâmbio de argumentos racionais, fazendo com que sua aplicação tenha um caráter normativo e estático. Por outro lado, a concepção de arena pública busca estudar ação coletiva através das relações de conflito e cooperação no contexto de uma lógica dramaturgica onde os atores interatuam de forma dinâmica (CEFAI; JOSEPH, 2002).

A sociologia da ação coletiva e a teoria dos novos movimentos sociais, expressa pelos trabalhos de Touraine, Habermas e Melucci, consideram que houve uma mudança macrossocial gerando novas formas de dominação, principalmente culturais (por meio da tecnologia e da ciência) e, ao tornar pouco perceptível a distinção entre público e privado, gerou mudanças nas subjetividades e novas zonas de conflito (ALONSO, 2009).

Estas perspectivas tiveram grande influência na América Latina, sendo utilizadas para explicação de diversos casos nacionais e estudos sobre processo de construção de identidades coletivas. Porém, estas importantes e expressivas contribuições teóricas mostraram fissuras na explicação de processos heterogêneos e dinâmicos, onde o novo convive com o velho, gerando estranhos híbridos que não podem ser aprendidos através de esquemas normativos (CRUZ; FREIRE, 2003).

No universo pluralístico das arenas, é possível observar a convivência dinâmica de uma multiplicidade de atores, costumes, opiniões, modos de vida, jogos de linguagem em permanente interatuação. Evidenciam-se as práticas de negociação e estratégias heterogêneas/diversas de interesse dos atores, num claro processo de mediação social.

As arenas estabelecem uma perspectiva microssociológica e pragmática, buscando desconstruir certas crenças da teoria política (CEFAÏ *et al.*, 2011). Algumas correntes teóricas que adotam uma visão idealizada do cidadão e da capacidade de auto-organização da sociedade civil têm se deparado com uma realidade de dissolução das expressões de solidariedade no mundo contemporâneo.

Na mesma perspectiva, tanto a concepção comunitarista – que prescreve a capacidade de revitalização das comunidades, quanto a republicana – que estabelece uma democracia fundada sobre o associativismo cívico e sua capacidade de revitalizar a sociedade civil, bem como os capitalistas sociais – que caracterizam os movimentos que contrapõem individualização e mercantilização – são construções teóricas que estabelecem supremacia ao normativo, empobrecendo a capacidade interpretativa de processos heterogêneos, contraditórios e de confrontação.

A análise pragmática busca estabelecer uma reflexão a respeito de determinadas situações, mostrando como formas de experiência, opinião e ação pública permanecem em processo de gestação permanente, desenvolvendo regras, convenções, acordos e inovações. Para essa abordagem, as identidades não são estabelecidas *a priori*, mas sim moduladas em suas intervenções e interações, desenvolvendo uma dinâmica de culturas públicas. O pragmatismo não reconhece uma comunidade de princípios culturais e tradicionais, mas sim um repertório de argumentos ou léxico de motivos.

Esta visão dinâmica da sociedade estabelece foco principalmente no processo de interação, desconsidera a existência de um cidadão abstrato definido exclusivamente pela consciência de um bem público, de seus direitos e de seus deveres.

Nas arenas, o público é constituído por um arquipélago de microarenas, existindo três dimensões básicas para analisarmos o público. Um dos elementos é a cenaridade (*scenarité*) ou publicidade, que nos conduz a pensar a racionalidade prática das atividades ordinárias e as relações de interação dos atores (CEFAÏ, 1998). Nesta perspectiva, a vida social é um palco, que se expressa quando as pessoas se colocam em relações face a face. Outra dimensão é a pluralidade e a igualdade que compõem a arena social, sendo este o lugar de formação de defesa ou de obtenção de bens considerados públicos. Isto se manifesta no processo de conversação, de diálogos, de protestos, de justificações, de informações ou ainda de

consultas. Por último, existem as restrições de publicização (*cointraintes*), onde são buscadas maneiras de legitimar as ações nas arenas públicas, tendo em vista os valores de pertinência e correção que os atores adotam nesse processo. Consideramos que o quadro interpretativo das arenas públicas nos permite caracterizar o teatro de ações conjuntas, coordenadas, concertadas e conflitivas. Neste espaço, os atores ajustam situações problemáticas, elaboram programas de ação, constroem estratégias e desenvolvem transações ou interações de todo tipo.

## 2.2 MEDIAÇÃO SOCIAL

A palavra mediação é utilizada em diversos contextos, desde aspectos e procedimentos relacionados a processos sociais, pedagógicos, culturais até a de resolução de conflitos. Nesta diversidade e heterogeneidade de situações, o termo mediação é compreendido pelo estabelecimento de “pontes” entre indivíduos ou organizações.

Contemporaneamente, é crescente o interesse das Ciências Sociais pelo estudo da mediação social, na medida em que esta tem como foco de análise a dimensão relacional, envolvendo os processos de comunicação, dominação, subordinação e de assimetrias de poder dos atores em relação. Assim sendo, a mediação é uma categoria analítica que busca apreender o papel desempenhado por agentes na interconexão de universos sociais diferenciados (COWAN ROS; NUSSBAUMER, 2011).

Esta descrição tem um caráter bastante amplo, trazendo dúvidas relativas à precisão conceitual. O mesmo desafio é encontrado no idioma inglês, onde a tradução como *broker* ou *brokerage* envolve desde o processo de mediação social até a denominação de empresas especializadas em intermediação de negócios.

Buscando precisar uma definição, faremos uma apresentação da sua trajetória conceitual buscando resgatar elementos essenciais para abordagem do processo a ser analisado. As contribuições teóricas sobre mediação social envolvem desde os estudos de patronagem e clientelismo político até as contemporâneas análises de redes sociais (BURT, 2005).

Nos estudos que abordam o tema do clientelismo e da patronagem, parte das análises considerava que ocorria a eliminação do isolamento periférico, no qual certos grupos estariam encerrados, levando-os, devido à mediação dos patrões, à “consciência” e à participação política. Nestes estudos, tornou-se possível observar

a natureza e o funcionamento destes sistemas e de sua organização política, bem como das relações de patronagem no processo de modernização e seu componente político.

Na mediação exercida por dominação tradicional ou personalizada, podem ocorrer também relações do tipo patrono-cliente. Esta não tem origem estritamente cultural e provavelmente faz parte da estratégia de dirigentes políticos para obter, preservar e ampliar seu poder. Em alguns casos, as relações clientelistas são fonte de subdesenvolvimento, e os chefes locais têm interesse em manter o *status quo*, usando do seu poder para impedir processos de desenvolvimento (PIATTONI, 2003).

No processo de reflexão acerca da categoria mediação social, a contribuição de Gramsci mostra-se fundamental, principalmente seu conceito de intelectual orgânico. A teoria gramsciana buscou romper com as concepções que separavam a política da ciência, defendeu a socialização do conhecimento e ressignificou a função dos intelectuais conectados às lutas políticas dos subalternos.

Nessa perspectiva, o intelectual orgânico tem a função de impulsionar a sociedade inteira, buscar a superação das relações de poder e dominação, sintonizando-se com a cultura e os projetos hegemônicos dos subalternos. Em uma das suas obras, Gramsci (1989) caracteriza o papel de mediação do intelectual de tipo rural:

Os intelectuais de tipo rural são, em sua maior parte, “tradicionais”, isto é, ligados à massa social camponesa e pequeno-burguesa das cidades (notadamente dos centros menores), ainda não elaborada e movimentada pelo sistema capitalista: este tipo de intelectual põe em contato a massa camponesa com a administração estatal ou local (advogados, tabeliães, etc.) e, por esta mesma função, possui uma grande função político-social, já que a mediação profissional dificilmente se separa da mediação política. (GRAMSCI, 1989, p. 13).

Ainda que o conceito de intelectual orgânico tenha se desenvolvido no contexto histórico vivenciado por Gramsci, existem elementos que continuam absolutamente atuais, principalmente no tocante aos vínculos existentes entre os camponeses e os intelectuais. Sobre o tema, Gramsci afirma que o intelectual, nos seus diversos campos de formação profissional, tem um padrão de vida médio superior ou pelo menos diverso do padrão do camponês, representando dessa forma um modelo social de aspiração de melhoria de vida. Sendo assim, a atitude do camponês tem

uma dualidade muito própria: por um lado, ele, admira a posição social do intelectual, mas, por outro, despreza-o.

Boa parte dos conceitos desenvolvidos por Gramsci está presente na análise cognitiva das políticas públicas que destaca o papel dos mediadores em tais cenários sociais (MULLER, 2006). Esta abordagem tem como princípio básico a tese de que a ação pública se organiza em torno de quadros (*frames*) que constituem o universo cognitivo dos atores e que têm certa estabilidade. Assim, o intelectual orgânico, além de construir imagens de referência que se constituem em visão de mundo de um determinado grupo social, tem ainda a função de fazer aceitar e reconhecer como verdadeira esta visão de mundo pela maioria dos atores do setor.

O mediador cria as imagens cognitivas que determinam a percepção do problema por parte dos grupos presentes e auxilia na construção de soluções apropriadas a cada contexto específico. Os mediadores têm uma posição estratégica no sistema de decisão, na medida em que formulam o marco intelectual onde ocorrem as negociações, os conflitos e as alianças que conduzem a uma decisão. Além disso, articulam uma dimensão de poder, estabelecendo uma nova hierarquia entre os atores, com a definição clara, no sistema, de quem exerce o papel central de liderança no processo político.

Muller (2006) define os diferentes tipos de mediadores das políticas públicas, quais sejam: 1) os profissionais que são os representantes dos grupos sociais e encontram-se estruturados ao redor de uma função ou ofício, como médicos e engenheiros, entre outros. Este tipo de mediador define as condições de exercício de uma profissão, seus modos operativos e sistemas de competência; 2) as elites administrativas que representam aqueles que definem sua capacidade de dominar a coerência dos sistemas de decisão, sendo produtores da referência global e expressam normas que têm a ver com o sistema social em seu conjunto; e, 3) os políticos eleitos, que têm o duplo papel de articular entre si os referenciais produzidos pela elite administrativa e de assumir um protagonismo fundamental quando se evidencia uma crise de legitimidade da elite administrativa em função do surgimento de novas vozes oriundas da sociedade civil.

Uma referência do tema das mediações é Elias (2000) com suas análises a respeito das relações de poder na localidade de Winston Parva. Um dos conceitos que esse autor utiliza é o de configuração, referindo-se a um padrão mutável estabelecido na relação entre indivíduos e sociedade, criando a figuração de aliados

ou adversários. Estes aspectos figuracionais e de diferenciais de poder se devem às diferenças no grau de organização dos seres humanos implicados. Este modelo procura romper com a polarização entre indivíduo e sociedade que, por vezes, são vistos como antagônicos e diferentes.

O trabalho de Elias (2000) revela a figuração estabelecida em Winston Parva entre os estabelecidos, residentes da aldeia há bastante tempo, e os *outsiders*, moradores mais recentes, estigmatizados pelos primeiros. Estas relações fizeram com que os estabelecidos cerrassem fileiras contra os intrusos, usando todas as armas características para impedir que os outsiders pudessem deter qualquer poder social e político, seja nas associações beneficentes ou em qualquer organização local em que sua influência se evidenciasse.

O interacionismo simbólico trouxe uma contribuição importante ao tema da mediação ao analisar as conexões entre os indivíduos, com ênfase nas microinterações e relações de um pequeno grupo num dado momento do espaço. O jogo de interações que se estabelece busca evidenciar a própria identidade do grupo, além de impressionar os observadores. Esse processo envolve atividades de expressão transmitida e emitida onde a pessoa, através de suas manifestações, busca impressionar os observadores. Existe, nesse processo interativo, uma assimetria da comunicação, segundo a qual o indivíduo só tem consciência de um aspecto de sua expressividade. Já o observador consegue identificar os dois aspectos (GOFFMAN, 2004).

No ritual da interação (GOFFMAN, 2011) existe uma fachada que consiste numa imagem do eu delineada em termos de atributos sociais aprovados, mesmo que essa imagem possa ser compartilhada, como ocorre quando uma pessoa apresenta sua profissão ou religião.

No livro *“Comportamento em lugares públicos”*, Goffman (2010) dá continuidade a tais análises, com foco nos ambientes públicos onde todos os membros da comunidade são passíveis de serem identificados. Nestes espaços, existe um compartilhamento de condutas que orienta a interação social dos seus membros.

A noção de “encaixe”, apresentada pelo autor, permite compreender melhor o *ethos* que faz com que se manifeste um espírito de situação compartilhada entre os atores sociais, espírito este que define uma estrutura emocional própria daquele grupo.

Outra categoria utilizada por Goffman (2010) é a de “envolvimento”, relacionada às atividades que os atores desenvolvem com o objetivo de atingir algum propósito ou fim. Neste envolvimento, os sujeitos são vistos através dos laços sociais que os vinculam a uma organização social com propósitos e limites determinados. As categorias provenientes desta análise permitem compreender estes espaços de interação, percebendo a heterogeneidade e as funções normativas que perfazem determinadas arenas públicas.

O mediador social não se limita a aplicar leis, regulamentos e normas, mas sim, articula significados produzidos em contextos diversos escutando, apoiando, legitimando ou condenando demandas sociais. O mediador é uma interface incontornável entre um projeto e seus destinatários. Por sua vez, ele deve desenvolver uma competência para ser o “porta-voz” dos conhecimentos técnico-científicos, sendo também um mediador dos conhecimentos técnicos, ressignificando-os em conhecimentos populares.

Assim, ele deve conhecer a lógica de ação dos atores, percebendo as forças presentes numa localidade, analisando capacidades do grupo e diagnosticando os desafios políticos, socioambientais e econômicos. Para tanto, são fundamentais a capacidade de escuta e um saber fazer (OLIVIER DE SARDAN, 1995). Nesses processos comunicativos, nem sempre é dada a devida importância para escuta. Porém, é exatamente a capacidade de escuta que, por vezes, valida o falar. É o escutar e não o falar, que confere sentido ao que dizemos (ECHEVERRÍA, 1998).

Esta concepção de interface também é utilizada por Long (2007), transmitindo a ideia de um encontro direto cara a cara, podendo ser entre indivíduos ou com grupos que têm diferentes interesses, recursos e poder. O estudo das interfaces permite dar destaque para as discontinuidades e as interações, mostrando como determinadas percepções, interesses e relações se modificam ao longo do processo.

No processo de interação comunicativa e de mediação social, os mediadores acabam tendo uma tripla função: defendem os interesses de sua instituição, também os seus próprios interesses, interagindo, e, por vezes, conflitam com os interesses institucionais. Por fim, mediam o interesse de diversos outros atores e organizações locais (OLIVIER DE SARDAN, 1995).

Na busca da sua autolegitimação social, os mediadores buscam sua aura de legitimidade, lançando mão de estratégias para acumular capital simbólico, cultural, político e organizacional. Com isso, tornam-se porta-vozes do conhecimento técnico

e científico, destacando sua cientificidade e desconsiderando ou deslegitimando o conhecimento local.

A dominação exercida através da mediação social pode ocorrer através da forma legal, tradicional ou personalizada. Quando um técnico estabelece uma relação com o agricultor para formulação de um projeto de financiamento, está exercendo uma dominação legal, atribuída pela normativa da lei. Por este ângulo, a relação entre universos de significações pode ser dada pelo rito formal de elaboração, negando ou subordinando o universo de valores do agricultor.

Existem esforços também para que o conhecimento “científico” estabeleça um diálogo substantivo com o conhecimento popular, buscando complementaridades ou análises que unam saberes de diversas naturezas. Porém, a abertura cognitiva ao diferente nem sempre é percebida com “bons olhos”. Além disso, tal conduta poderia modificar as relações de poder já constituídas.

A redução das dissonâncias entre visões de mundo e universos de significados é a porta para que ocorra a desejada dialogicidade, bem como uma mediação sem preponderância da dominação. A intenção, no sentido de horizontalizar as relações e fazê-las mais simétricas, pode ocorrer quando a mediação for capaz de incorporar outros universos de significado, permitindo que a relação de intermediação entre polos seja minimizada ou superada.

A possibilidade de um processo dialógico baseado numa ética discursiva deve estabelecer a possibilidade de fusão de horizontes. Nesta composição, as partes envolvidas desenvolvem um universo de regras, assegurando a livre e produtiva interlocução, o que possibilita a ruptura com a hegemonia das regras institucionalizadas do discurso (OLIVEIRA, 2000).

A teoria do agir comunicativo estabelece relação com as arenas públicas também quando é compreendida como uma rede para a comunicação. Esta esfera constitui-se como a estrutura comunicacional do agir e está ligada com o mundo da vida. Por sua vez, o mundo da vida é a esfera de reprodução simbólica e da rede de significados que compõem determinada visão de mundo, podendo se referir a objetivos, normas sociais e conteúdos subjetivos (HABERMAS, 2012).

Desta maneira, como já mencionamos anteriormente, os conceitos de razão comunicativa e o de razão instrumental podem ser utilizados no discernimento das interações comunicativas que ocorrem na esfera pública e no processo de mediação. A teoria da ação comunicativa (HABERMAS, 2012) estabelece a

importância de uma comunicação livre, racional e crítica como alternativa à razão instrumental. Desta forma, a linguagem é tida como uma forma privilegiada de relacionamento entre atores, permitindo a articulação de valores, elaboração de normas e questionamentos.

Na razão instrumental a ciência deixa de ser um acesso verdadeiro aos conhecimentos, tornando-se um instrumento de dominação, poder e exploração sustentada por uma ideologia cientificista. A razão comunicativa, por outro lado, busca o reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade.

Esta racionalidade comunicativa se expressa na força unificadora do discurso orientado para o entendimento, que assegura aos falantes participantes no acto de comunicação um mundo da vida intersubjetivamente partilhado, garantindo assim simultaneamente um horizonte no seio do qual todos se possam referir a um só mundo objetivo (HABERMAS; RODRIGUES, 2002, p. 192).

Esta diferenciação estabelecida na teoria da ação comunicativa permite perceber a forma como os projetos foram desenvolvidos nas arenas públicas sob uma ótica instrumental com base na “manipulação” do saber técnico ou, diferentemente, por uma razão comunicativa, buscando estabelecer uma comunicação intersubjetiva e a construção de processos partilhados entre os atores. Dessa forma, o mundo da vida representa a reprodução simbólica, da linguagem, das redes de significados que compõem determinada visão de mundo, podendo ser referentes aos fatos objetivos ou aos conteúdos subjetivos.

A eticidade deve estar baseada na valorização e respeito do ser humano, rompendo com a razão instrumental e a ideologia cientificista que reproduz relações de dominação. A busca deve ser de estabelecimento de um acordo intersubjetivo que defina regras mínimas de inteligibilidade, assegurando um fluxo recíproco de ideias entre as partes envolvidas, capaz de evidenciar mais o ponto de vista dos atores do que algumas verdades pré-estabelecidas.

Essa reflexão não deve desconsiderar que a base da interação social não é o entendimento e o consenso, mas sim o conflito. A gramática deste conflito é a luta pelo reconhecimento, dimensões estas consideradas especialmente por Fraser e Honneth (2003).

A negação do reconhecimento é a base dos sentimentos de sofrimento, humilhação e privação. A ação comunicativa não se limita a pensar o sistema e sua lógica instrumental, principalmente por considerar que este é resultante de conflitos

que moldam as correlações de forças sociais e políticas. É necessário, portanto, compreender a interação social e sua intersubjetividade, possibilitando que este reconhecimento permita a construção de uma identidade positiva e a efetiva participação dos atores na esfera pública.

As políticas de caráter progressista geralmente são polarizadas entre o reconhecimento e a redistribuição (FRASER; HONNETH, 2003). Porém, apenas a superação deste dilema pode estimular a adoção de medidas afirmativas que objetivam a correção dos resultados indesejados. Em outro nível, estão as ações transformativas que têm por fim corrigir os resultados indesejados pela redefinição da estrutura que os produz. Esta abordagem permite reintroduzir o elo com os movimentos sociais e o desenvolvimento de um projeto emancipatório, estabelecendo relações com as novas frentes de luta e o reconhecimento de identidades culturais.

Para Delma Pessanha (NEVES, 2008), as mediações têm a finalidade de integrar as pessoas em um universo de significações. Nesse sentido, elas são constitutivas da construção e reconstrução da realidade social. Ou seja, a mediação ocorre apenas quando, na relação entre dois polos, existe a necessidade de intermediação de um terceiro, pela impossibilidade de haver uma relação imediata e direta. No engendramento recíproco destes termos, existe a possibilidade de uma criação conjunta, que nem sempre ocorre de forma simétrica, em função de existirem sistemas de regramento e dominação.

A consideração de que os saberes técnicos são imprescindíveis é um dos fatores que perpetua a dependência e a reprodução da figura do mediador. Porém, esta relação tem uma dimensão que pode ser provisória em termos temporais, tendo em vista a ressignificação de sentidos ao longo de uma rede institucional de interações.

### **2.2.1 Mediações, Redes e Capital Social**

Se é verdade que o real é relacional, pode acontecer que eu nada saiba de uma instituição acerca da qual eu julgo saber tudo, porque ela nada é fora das suas relações com o todo. (BOURDIEU, 2004, p. 31).

As abordagens teóricas relativas a mediações estão contemporaneamente articuladas com os conceitos de redes e capital social, colocando em destaque os

aspectos relacionais. Cada um destes conceitos tem sua trajetória própria, porém ambos mantêm articulações com o processo de mediação social. Iremos desenvolver a relação destes conceitos buscando enfatizar prioritariamente sua articulação e os possíveis usos na análise das arenas públicas.

A obra de Alexis de Tocqueville (2004) pode ser considerada a primeira contribuição analítica para o conceito de capital social. No livro “Democracia na América”, Tocqueville observou o fato de a população americana estar habituada a se reunir em associações de voluntários para fins religiosos, educacionais e políticos, formando uma rica arte de associação. Estas ideias foram além de Tocqueville (EDWARDS; FOLEY; DIANI, 2001) influenciando análises contemporâneas que examinam vários países da América Latina e da Europa do Leste, reflexões estas que enfatizam a importância de políticas públicas responsáveis, bem como de governos transparentes e confiáveis para aproximação com a sociedade.

Estas ideias tiveram influência nos precursores contemporâneos do conceito de capital social: Pierre Bourdieu (1980), James Coleman (1994) e Robert D. Putnam (2005). Apesar das diferenças entre os diferentes enfoques, a essência do capital social – principalmente em Bourdieu e Coleman – está na rede de relações direta e indireta que os indivíduos estabelecem entre si. Putnam, por sua vez, busca dar ênfase aos benefícios que uma rede social ampla tem com as relações de confiança e normas associadas.

As diferentes abordagens sobre capital social destacam a existência de diversos níveis de capital social (GROOTAER; VAN BASTELAER, 2002).

Uma primeira dimensão é estrutural, tendo em vista que o capital social facilita a difusão de informações, a ação coletiva e a tomada de decisões através de redes sociais e outras estruturas sociais, sendo complementado por regras e normativas. Noutro nível, é relacional, tendo em vista ser resultante das interações temporárias entre indivíduos, não gerando benefícios a médio e longo prazo. Já o nível cognitivo está diretamente relacionado com as normas, valores, confiança e crenças partilhadas que predispõem as pessoas para ações coletivas, imprimindo a estas um caráter subjetivo e intangível. Estas dimensões envolvem a dimensão macro e micro, desde instituições do Estado até organizações locais.

Skocpol e Fiorina (2004) faz uma análise crítica da obra de Putnam, inclusive da ênfase ao suposto revigoramento da sociedade. Sua análise demonstra a

necessidade de “trazer o Estado de volta”, fazendo com que o governo esteja mais próximo do cidadão revitalizando as políticas democráticas. As consequências negativas ao capital social também são caracterizadas nas análises (LESSER, 2000), tais como a exclusão dos que estão fora dos grupos, as limitações exercidas sobre as iniciativas individuais e a restrição da autonomia e privacidade.

O próprio Putnam caracterizou o *dark side* do capital social (PUTNAM, 2001) na análise que faz sobre os hábitos que têm levado à tendência crescente de condutas individualistas e de menor valorização da sociabilidade. O capital social também pode ter consequências negativas (PORTES, 2000), quando promove a não inclusão dos que estão fora do grupo, fazendo com que pessoas tirem vantagem de recursos disponíveis nas redes para ter melhor posição. Também pode impedir a iniciativa individual e restringir a autonomia, privacidade e o controle social. Além disso, o conceito de capital social não pode obscurecer o caráter conflitivo das relações, a dimensão econômica e suas assimetrias.

O nível relacional das análises do capital social traz forte correlação com as análises de redes sociais. Porém, as relações entre capital social e redes sociais são complexas. O capital social está relacionado não apenas às características das redes ou dos laços existentes, pois depende também dos recursos disponibilizados num determinado momento (PORTUGAL, 2014). Uma das contribuições da análise de redes é a concepção relacional da estrutura social, ao definir uma espécie de mesossociologia entre a estrutura social e ação individual.

Lin (2002) destaca que existe uma nova teoria do capital (neo-capital theory), na qual são desenvolvidos os conceitos de capital humano, capital cultural e capital social. Esta teoria dá ênfase à interação das ações individuais e às posições sociais do processo de capitalização. Para o autor, o capital social é o conjunto de recursos enraizados nas redes sociais que são acessíveis e utilizados pelos indivíduos nas suas ações. Este conceito estabelece uma clara relação entre capital social e redes sociais e tem como denominador comum as acepções de diferentes autores. Assim, a mensuração do capital social deve levar em conta a extensão da rede onde a pessoa se insere, qual o nível mais elevado nele alcançado e como se distribuem as relações neste intervalo.

Sua tese se fundamenta em seis postulados (LIN, 2002): Primeiro, quanto melhor a posição do indivíduo na estrutura social, melhores são as possibilidades de ele acessar e utilizar-se do capital social de maneira eficaz. O elo mais forte da rede

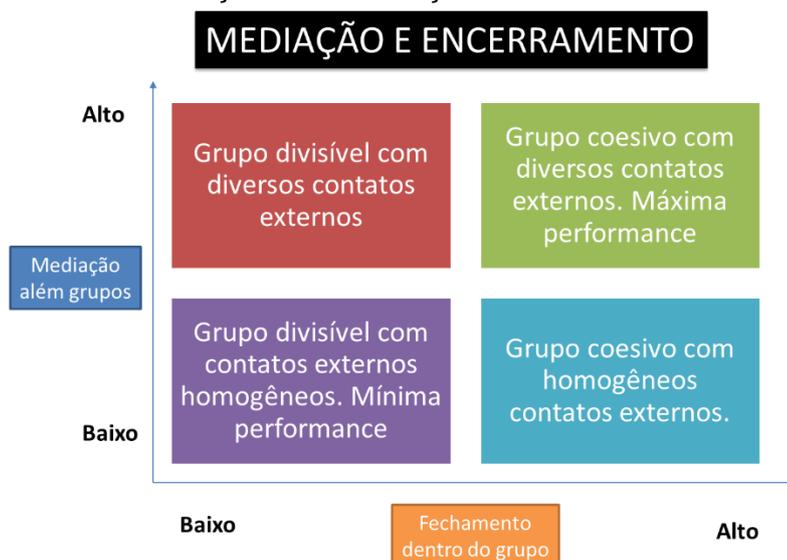
corresponde ao fato de viabilizar novas oportunidades para que o capital social afete positivamente o sucesso da ação considerada. Quanto mais fraco o elo, melhor o capital social ao qual dá acesso. Quanto mais pontes puderem ligar diferentes meios sociais, melhor será o capital social. O poder de uma posição em proximidade de uma ponte depende do diferencial de nível dentro da estrutura social nos polos dessa ponte. Por último, os efeitos do capital social são limitados no topo e na base da hierarquia social.

A relação mais direta entre mediação, redes e capital social é encontrada no trabalho de Burt (2005). Para ele, o capital social representa uma vantagem gerada pela localização de uma pessoa numa estrutura de relacionamentos, refletindo a capacidade de coordenação. As relações informais compõem um mundo de densos aglomerados separados por buracos estruturais (*structural holes*) que são desconexões ou ausência de equivalências entre atores numa determinada arena. Os buracos estruturais são recompensados pelos mediadores e seu trabalho integrativo.

Assim, os mediadores tornam possível aos atores o estabelecimento de conexão com outras redes distantes, viabilizando, assim, boas ideias e maior acesso a informações e oportunidades diversificadas. Redes fechadas são propícias à criação de um ambiente colaborativo, buscando assim superar o oportunismo. Por outro lado, redes com buracos estruturais e com diversos atores que não estabelecem interação entre si têm maior facilidade de obter rápido acesso a informações diversificadas.

De outro lado, existe o encerramento ou fechamento que reforça o *status quo*, protegendo contra a decomposição em novas relações entre os amigos dos amigos, ampliando fortes relações com extremos de confiança e desconfiança. As pessoas que têm estabelecido barreiras entre os de dentro e os de fora não têm incentivo para trazer pessoas de fora. Esta configuração gera uma matriz de relações envolvendo o processo de mediação e o fechamento.

Figura 1- Matriz de relação entre mediação e encerramento



Fonte: BURT, 2005, p. 136.

As colunas estabelecem situações de alto ou baixo encerramento das redes, enquanto as linhas indicam o processo de baixa e alta mediação além grupos. O desempenho é mais alto acima e à direita da matriz, onde existe um fechamento alto dentro do grupo com relacionamentos de compromisso de longo prazo entre os atores. Porém, há uma densa rede de conexões externas ao grupo e pontes sobre os buracos estruturais com rede de membros em torno da organização com diversas perspectivas, habilidades e recursos.

No lado extremo (abaixo e à esquerda), aparece a configuração de um grupo com baixa coesão e com contatos externos homogêneos, não havendo, assim, diversidade de perspectivas e habilidades. Isso gera, inevitavelmente, um baixo desempenho. A presente matriz permite estabelecer noções úteis para perceber a relação do processo de mediação, a forma das redes sociais e o comportamento dos grupos neste contexto.

O trabalho desenvolvido por Portugal (2014) demonstra que as redes são acionadas diferencialmente para cada uma das necessidades dos indivíduos e famílias. Assim, as redes dependem dos recursos que se busca acessar, podendo ser com laços fortes e de parentesco em alguns casos e, em outros, com laços fracos para garantir a provisão das necessidades.

Suas conclusões levam à constatação de que os laços fortes são fundamentais no cotidiano, nas relações afetivas e familiares. Por outro lado, os laços fracos são cruciais para se estabelecer pontes com universos sociais

diferentes, buscando obter recursos, emprego e cuidados de saúde. Sua pesquisa demonstra que a mistura entre laços fortes e fracos produz o “bom capital social”.

Em suma, foi possível perceber inicialmente alguns desafios em termos de precisão conceitual e, ao mesmo tempo, a transversalidade histórica e a diversidade temporal da mediação social.

Este conjunto de contribuições permite que visualizemos a transversalidade histórica da mediação social e suas possibilidades analíticas; com isso abrimos a apresentação do terceiro conceito-chave neste trabalho: a participação social numa teoria democrática.

## 2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Quando o problema da participação e seu papel na teoria democrática é colocado num contexto mais amplo do que o fornecido pela teoria da democracia contemporânea, e quando se relaciona o material empírico relevante com os problemas teóricos, torna-se claro que nem as reivindicações por mais participação nem a própria teoria da democracia participativa baseiam-se, como se diz com tanta frequência, em ilusões perigosas ou sobre fundamentos teóricos ultrapassados e fantasiosos. Ainda podemos dispor de uma teoria da democracia moderna, viável, que conserve como ponto central a noção de participação. (PATEMAN, 1992, p.147)

Durante a década de 1980, participação social passou a ser um mantra, referenciado em diversos discursos, políticas públicas e projetos. Tal como ocorre com outras expressões polissêmicas, que nem sempre têm seu sentido inteiramente compreensível, seu uso tem sido emblemático e está associado a experiências e iniciativas práticas de atores do mais diversificado matiz ideológico.

Nosso intento aqui é trazer parte da discussão da teoria democrática, progredindo das concepções hegemônicas para as não hegemônicas de democracia que colocam com centralidade a questão da participação social. Esta trajetória revela a transição entre uma resistência à participação social até análises que indicam um cenário pós-participativo. Na sequência iremos apresentar os métodos participativos que têm uma trajetória própria e que têm sido utilizados pelos mediadores com o objetivo de proporcionar participação dos atores nas arenas públicas e na consecução de projetos.

Em um dos estudos referenciais sobre participação e democracia Pateman, (1992) coloca como pergunta central se é viável o lugar da participação numa teoria da democracia moderna. Schumpeter (1996), considerado um dos clássicos da

teoria democrática, já na década de 1940 procurou fazer uma revisão das teorias, considerando que a democracia é um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, legislativas e administrativas. Na sua concepção, a participação era limitada ao voto e à discussão pública.

Dahl (1973), por sua vez, criou a teoria da poliarquia, estabelecendo diversos níveis de democracia com diferentes níveis de inclusão popular e de disputas políticas, buscando se aproximar de uma sociedade plenamente democrática que seria, segundo ele, uma sociedade poliárquica. Os níveis estabelecidos iniciam com uma hegemonia fechada com baixa participação social e poucos candidatos em disputa política. Outro nível são hegemônias fechadas com grande participação social nas eleições e poucos candidatos em disputa política. Um terceiro tipo são sistemas com baixa participação social nas eleições, porém com grande variedade de candidatos em disputa política formando oligarquias competitivas. Por último, estariam sociedades poliárquicas com ampla participação social e vasta gama de candidatos nas eleições. Apesar desta tipologia, Dahl (1973) considerava que grupos com baixa condição socioeconômica apresentavam menor índice de atividade política, demonstrando frequentemente comportamentos autoritários. Sendo assim, o aumento da participação poderia representar um perigo para a estabilidade do sistema democrático (PATEMAN, 1992).

Outro autor referenciado na discussão sobre democracia é Sartori (1994). Sua abordagem apresenta as diversas possibilidades de democracia existentes, perpassando um receio na participação ativa da população no processo político. Ao analisar as diferentes formas de democracia, afirma:

Concluindo, diria que a democracia baseada na participação pessoal só é possível em certas condições; e, da mesma forma, quando essas condições não existem, a democracia representativa é a única possível. Os dois sistemas não são alternativas a serem escolhidas com base no gosto pessoal. Com certeza, como enfatizei desde o começo, a democracia no sentido social é a construção de uma rede de pequenas comunidades e se baseia na vitalidade dos grupos participantes. No entanto, nada disso é exequível se não for garantido por uma “democracia soberana” que, decididamente, *não é* uma democracia direta. (SARTORI, 1994, p. 41)

A visão de Sartori é que quanto maior o número de pessoas envolvidas, tanto menos efetiva é sua participação, tornando-se impraticável quando envolve vastos territórios e nações inteiras.

Pateman (1992) apresenta também a teoria de Eckstein, que coloca ênfase na questão de autoridade; porém, ele considera que para um sistema democrático ser estável, a estrutura de autoridade do governo não precisa ser necessariamente democrática.

As conclusões obtidas destes estudos remetem à não existência de uma teoria clássica da democracia e à consideração que a participação limitada e a apatia têm uma função positiva, pois amortecem as discordâncias, os ajustes e facilitam as mudanças.

As ideias sinteticamente expostas anteriormente representam uma visão hegemônica de democracia, na qual ocorre uma supervalorização dos mecanismos de representação, sem haver necessidade ou combinação de mecanismos societários de participação.

Na vertente clássica, é necessário citar também o trabalho de Max Weber que demonstra a importância da burocracia no controle do Estado; segundo ele:

Em um Estado moderno, o verdadeiro poder está necessária e inevitavelmente nas mãos da burocracia, e não se exerce por meio de discursos parlamentares nem por falas de monarcas, mas sim, mediante a condução da administração, na rotina do dia-a-dia. Isso é exato tanto com referência ao funcionalismo militar quanto ao civil. (WEBER, 1997, p.39)

Weber coloca no centro do debate da democracia a inevitabilidade da perda do controle do processo de decisão política com o crescente aumento das formas burocráticas de organização. Este pensamento tem continuidade no trabalho de Bobbio (2009) que considera que a tecnocracia e a democracia são antitéticas, sendo que o principal protagonista de uma sociedade industrial é o especialista.

Na construção de concepções não hegemônicas da democracia, Rousseau é considerado o teórico por excelência da participação (PATEMAN, 1992). Rousseau (1990) estabelece o seu contrato social colocando como objetivos principais a liberdade e a igualdade; não uma igualdade absoluta, porém, na medida em que as diferenças existentes não conduzam à desigualdade política.

Já tive ocasião de dizer em que consiste a liberdade civil; a respeito da igualdade, não se deve entender por essa palavra que os graus de poder e riqueza sejam absolutamente os mesmos, mas que, quanto ao poder, esteja acima de toda violência e não se exerça jamais senão em virtude da classe e das leis; e, quanto à riqueza, que nenhum cidadão seja assaz opulento para poder comprar um outro, e nem tão pobre para ser constringido a vender-se: o que

supõe, por parte dos grandes, moderação de bens e de crédito, e, do lado dos pequenos, moderação de avareza e ambição. (ROUSSEAU, 1990, p.26)

A sua perspectiva aponta no sentido de interdependência, buscando aliar a igualdade com a independência, estando cada cidadão com grande dependência da *polis* e com responsabilidade dos seus destinos, conforme concluímos através do parágrafo abaixo:

Quanto melhor estiver o Estado constituído, tanto mais os negócios públicos prevalecerão sobre os particulares no espírito dos cidadãos. Chega mesmo a haver muito menor número de negócios privados, porque a soma de felicidade comum fornece maior porção à felicidade de cada indivíduo, de modo que menos lhe resta a procurar em suas ocupações particulares. Numa cidade, bem dirigida, todos votam nas assembleias; sob um mau governo, ninguém aprecia dar um passo para isso fazer, porque ninguém se toma de interesse pelo que se faz, prevendo que a vontade geral não prevalecerá, e porque, enfim, os cuidados particulares tudo absorvem. As boas leis permitem que se façam outras melhores; as más conduzem às piores. (ROUSSEAU, 1990, p.45)

O pensamento apresentado por Rousseau destaca a participação relacionada com a tomada de decisões, demonstra uma relação entre a ordem social e a felicidade e também com a estrutura de personalidade. Da mesma forma, existe a relação entre participação e controle através da diferença entre interesses individuais e públicos.

Rousseau, entre outros autores, estabeleceu um aporte crítico à concepção hegemônica da democracia, dando ênfase ao papel desenvolvido pelos cidadãos na defesa dos interesses públicos. Assim Pateman (1992) conclui que:

[...] há evidências apoiando os argumentos de Rousseau, Mill e Cole de que, com efeito, aprendemos a participar, participando, e de que o sentimento de eficácia tem mais probabilidades de se desenvolver em um ambiente participativo. Além disso, as evidências indicam que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também poderia ser efetiva da tendência para atitudes não democráticas por parte do indivíduo. Se aqueles que acabam de chegar à arena política tivessem sido previamente 'educados' para ela, sua participação não representaria perigo algum para a estabilidade do sistema. (PATEMAN, 1992, p.139)

A concepção habermasiana também está alinhada com uma concepção não hegemônica de democracia. Conforme abordamos anteriormente (2.1 O Espaço das Arenas Públicas), a esfera pública representa o espaço no qual os indivíduos podem

debater as condições de desigualdade que ocorrem na esfera privada. Esta esfera permite uma rede adequada de comunicação de conteúdos, onde são tomadas posições e opiniões, formando opiniões públicas de temas específicos (HABERMAS, 2003), havendo assim a possibilidade de crítica ao estado autoritário e a decisão autônoma do cidadão. Todo este arcabouço teórico e conceitual traz as bases para uma concepção de democracia deliberativa, onde o processo comunicativo permite a formação de opiniões e da vontade coletiva. Esta abordagem de Habermas recoloca no interior da discussão democrática a prática social e o procedimentalismo social e participativo (SANTOS, 2002).

Algumas análises contemporâneas têm procurado focar as vulnerabilidades e ambiguidades da participação ou do que tem se chamado de pós-participação (GURZA LAVALLE, 2011). A ideia de pós- não está associada ao descrédito ou não efetividade da participação, mas sim a questões que estão colocadas num cenário onde a participação está institucionalizada em larga escala e com diversos tipos de arranjos participativos.

Contemporaneamente é possível observar que alguns anseios e expectativas não foram completamente cumpridos pelos arranjos participativos, e também é possível reconhecer que houve uma idealização excessiva que não correspondeu à realidade. O arranjo dos Conselhos não é um processo pronto e inacabado, existindo necessidade de formação, rotinas e procedimentos que os tornem efetivos e realmente participativos. Existem também os impactos das arenas públicas sobre os atores que participam destes espaços, havendo necessidade de mobilização, disponibilidade de tempo e qualificação. Estes aspectos, por vezes, têm resultados negativos implicando em desmobilização e afastamento de alguns atores relevantes.

Um elemento crítico que tem sido referenciado é o perigo da sobrecarga democrática, tendo em vista os riscos do excessivo conteúdo de pautas que podem ser demandados pelos grupos anteriormente excluídos do processo democrático (SANTOS, 2002). Neste aspecto é necessário ressaltar que algumas associações não são boas para a democracia, como os grupos que disseminam racismo, ódio, homofobia e todos aqueles que buscam ocupar arranjos participativos de forma sectária (LÜCHMANN, 2011).

As arenas públicas participativas podem também levar a uma institucionalização dos movimentos sociais e conseqüentemente desmobilização, burocratização, profissionalização e descolamento da base social (CARLOS, 2011).

A institucionalização pode levar a uma rotinização da ação coletiva com modelos previsíveis de intervenção e ação nas arenas públicas. Outro aspecto é que a participação das lideranças dos movimentos nestes espaços públicos pode tornar-se apenas uma via de acesso ao sistema político, possibilitando que ocorra incorporação de cargos, cooptação, repressão ou marginalização destes atores.

Um aspecto que vem sendo considerado nas análises críticas são os repertórios de atuação, utilizados pelos diferentes atores e movimentos sociais (TILLY, 2010). A conjuntura política tem uma lógica que faz com que os atores estabeleçam mudanças contínuas nas suas estratégias e no emprego dos recursos para perseguir os seus fins. O repertório escolhido de ação pode ser mais contestador ou mais institucionalizado, dependendo de cada situação e da avaliação dos atores locais.

As representação conselhistas implica em como estrutura, recursos, objetivos públicos e práticas de responsividade, principalmente em contextos onde existem públicos em situação de exclusão e desorganizados. Os repertórios contrapostos e em diferentes níveis/escalas minimizam a possibilidade de estabelecimento de consensos ou alianças, impactando os benefícios da participação e representação (LÜCHMANN, 2011).

Este retrospecto histórico demonstra as tensões estabelecidas para a construção de uma teoria democrática, tendo como centralidade a noção de participação. As teorias clássicas obstam a participação social por considerar seu papel importante apenas no voto, pela possibilidade de comportamentos autoritários de pessoas com baixa condição socioeconômica, por considerá-la impraticável no caso de vastos territórios ou nações, pelos impedimentos da tecnocracia e das formas burocráticas de organização; por fim, obstam a participação social por considerar a importância de manter a primazia da estrutura de autoridade do governo. O legado clássico estabelece que a participação limitada e a apatia desempenham uma função positiva.

A construção não hegemônica retoma a contribuição de Rousseau e Habermas, entre outros, restabelecendo a função psicológica, educativa e comunicativa da participação social. Apesar da importância e vitalidade da participação, existe hoje um contexto de pós-participação, resultante da reflexão dos arranjos participativos implantados.

A reflexão atual coloca algumas vulnerabilidades do processo participativo, seja pela sobrecarga democrática de grupos anteriormente excluídos, pela idealização excessiva dos seus resultados, pela institucionalização das práticas e pela possibilidade de repertórios contrastante que limitam a potencialidade de consenso e a construção de políticas públicas.

Estas diferentes narrativas estabelecem a sombra e a luz das arenas públicas, que têm os arranjos participativos como método de trabalho. As situações empíricas e suas tensões abrem a possibilidade de estabelecer uma leitura “a posterior”, com a necessária maturidade de perceber o que foi possível implantar e o que não resistiu à força do tempo.

Estes elementos permitem vislumbrar os elementos teóricos colocados em jogo na configuração de uma gramática democrática, abrindo caminho para a ampliação da demodiversidade e a consolidação democrática. No próximo ponto, damos continuidade à questão da participação, porém sob o viés dos métodos que vêm sendo utilizados na construção de arranjos participativos e que foram chave na construção dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

### **2.3.1 Métodos: entre a trilha e o trilho**

Numa fase de revolução científica como a que atravessamos, essa pluralidade de métodos só é possível mediante transgressão metodológica. Sendo certo que cada método só esclarece o que lhe convém e quando esclarece fá-lo sem surpresas de maior, a inovação científica consiste em inventar contextos persuasivos que conduzam à aplicação dos métodos fora do seu habitat natural. (SANTOS, 1987, p.78)

As trilhas são caminhos construídos ao longo do percurso, mudando rumo conforme as oscilações do relevo, sendo possível haver incertezas, reflexões, descobertas e aprendizagem. Por outro lado, existem os trilhos com caminhos predeterminados, onde sempre se passa pelo mesmo lugar, este definido por quem traçou o trilho, gerando certezas e determinações de onde vamos chegar, pois os objetivos finais estão predeterminados no tempo e no espaço. Estas expressões “trilha e trilho”, utilizadas aqui, têm um caráter metafórico, relacionado à forma pela qual métodos ou ferramentas participativas são compreendidos e utilizados, seja de uma forma transitiva com objetivos definidos ou uma forma intransitiva que não tem objetivo definido e que se estabelece como um processo.

Os métodos participativos estabelecem um exercício crítico de construção, reconstrução e transgressão, buscando romper com formalismos e modelos que apenas legitimam situações de dominação. Esta prática se coaduna mais com trilhas de conhecimentos e contextos de descoberta do que com trilhos previamente definidos e determinados.

O campo dos métodos participativos tem diferentes contextos de emergência; porém, contemporaneamente tais métodos passaram a estar associados com a busca de envolvimento dos atores sociais em projetos de desenvolvimento e na gestão das políticas públicas, estimulando assim a participação social.

Estaremos neste ponto apresentando e problematizando estes métodos, também chamados de ferramentas, seu contexto de surgimento, seus potenciais, fragilidades e desafios<sup>1</sup>. Os métodos participativos, de forma geral, consistem num conjunto de ferramentas, métodos e procedimentos que buscam permitir ou promover a participação dos atores sociais em um processo<sup>2</sup>.

Existem diversas compreensões e interpretações sobre o significado da participação dos atores nos projetos, estando relacionadas com diferentes influências intelectuais havidas ao longo do tempo. Uma cronologia da teoria e prática da participação no desenvolvimento (HICKEY; MOHAN, 2004) estabelece como marco inicial a década de 1950, com o desenvolvimento de comunidades, e posteriormente, a denominada participação emancipatória, nas décadas de 1960 e 1970, com a contribuição de Paulo Freire e a teologia da libertação.

Na década de 1980 ocorre o predomínio de uma visão populista da participação no desenvolvimento, através do Banco Mundial e Robert Chambers (CHAMBERS, 1983; CHAMBERS, PACEY, THRUPP, 1989). Na década de 90 passa a predominar a abordagem do capital social através de Putnam (2005) e Bourdieu (1980) e também, no mesmo período, a ideia de governança e participação cidadã (CHESHIRE, HIGGINS; LAWRENCE, 2006). Estas diferentes influências estabelecem interpretações distintas sobre os enfoques da participação e seus significados, desde seu uso instrumental voltado à melhoria da eficiência dos

---

<sup>1</sup>As referências aqui feitas estão focadas nos métodos utilizados em processos de mediação social, sendo que o contexto das metodologias relacionado às concepções teóricas da investigação não será objeto desta análise.

<sup>2</sup> Por processo entendemos todo conjunto sequencial de ações com objetivo comum, podendo ser desde uma reunião local até um projeto de desenvolvimento.

projetos até uma perspectiva de empoderamento que busca alteração nas relações de força entre os atores (GONSALVES, 2006).

Outros autores consideram que as ferramentas de caráter participativo têm basicamente três raízes históricas (ENCINA, 2003). A etnologia e a antropologia aplicada caracterizam a primeira delas. Fundamental também foi a contribuição das ciências agrárias, com a investigação de sistemas agrícolas e o enfoque do *farmers first* (CHAMBERS; PACEY; THRUPP, 1989) que encorajou a participação dos agricultores na pesquisa agrícola e nos projetos de desenvolvimento. Por fim, houve um importante aporte da área de educação (FREIRE, 1970) e da ciência social com a pesquisa participante e a investigação ação participativa (BRANDÃO, 1981; THIOLENT, 2009).

Existe uma extensa bibliografia a respeito deste tema, porém o conjunto mais conhecido e utilizado passou a ser conhecido pela sigla DRP<sup>3</sup>. O DRP consiste em um conjunto de ferramentas e técnicas de apreensão da realidade, utilizando um enfoque prático e indutivo e a percepção dos próprios atores. Atualmente tem sido utilizada também a denominação de Aprendizagem e Ação Participativa –AAP, destacando não apenas os contextos de diagnóstico, mas também os planejamentos e prognósticos de realidades.

Muito mais que um conjunto de ferramentas que se aplicam mecanicamente, tem sido destacada a importância de três componentes básicos. Primeiro, os métodos propriamente ditos, seus objetivos, resultados e possibilidades de aplicação buscando adequá-los aos vários aspectos da realidade local e aos objetivos da ação a ser desenvolvida. Outro elemento fundamental é a atitude dos facilitadores, buscando criar uma atmosfera de diálogo e inteligibilidade. Por fim, a criação de um ambiente de diálogo, possibilitando o desenvolvimento de uma aprendizagem colaborativa e a interação das diferentes percepções de uma determinada realidade.

Existem também alguns princípios que são compartilhados neste conjunto de abordagens (FERRERO Y DE LOMA-OSORIO, 2003, p. 305). Primeiro, a inversão dos papéis de aprendizagem, onde o facilitador de uma oficina busca aprender a partir dos atores locais, diretamente e através de atividades desenvolvidas *in loco*. O resultado de uma oficina participativa não se resume à construção de mapas,

---

<sup>3</sup> O significado da sigla pode ser encontrado como diagnóstico rural participativo ou diagnóstico rápido participativo. (VERDEJO, COTRIM E RAMOS, 2007; BUARQUE, 2002)

diagramas ou matrizes, mas para além disso, integra o aprendizado da percepção dos atores locais a respeito do foco temático. Também a aprendizagem deve ser progressiva; não existe um desenho rígido de investigação ou diagnóstico; as ferramentas são utilizadas de forma flexível, e a aplicação deve gerar um processo de reflexão e aprendizagem.

Os possíveis desvios deverão ser compensados ao longo do processo, sendo dada atenção aos públicos que podem não ser contemplados na atividade planejada. Fatores sociais, econômicos e culturais podem invisibilizar socialmente determinados públicos, tais como mulheres, jovens, velhos e/ou determinados grupos étnicos.

O princípio da ignorância ótima busca estabelecer uma estimativa adequada da quantidade de informações a serem coletadas e o nível de profundidade, relevância e precisão dos dados fornecidos. Determinadas informações são mais importantes pela sua significação do que pela descrição detalhada.

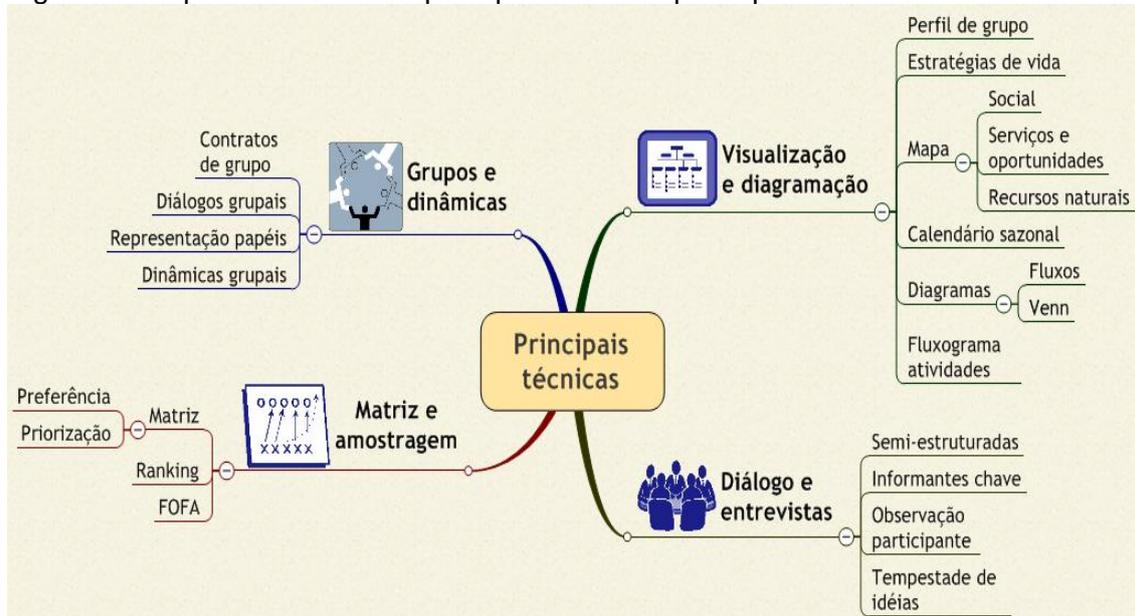
A triangulação é outro princípio considerado; seu objetivo é qualificar a validade e a confiabilidade nos dados obtidos, através de comprovações cruzadas e com diversas ferramentas, atores, disciplinas e diferentes momentos de investigação. Nesta perspectiva os dados coletados podem ser complementados por informações secundárias. Por exemplo, um mapa comunitário construído com os atores locais poderá ser complementado ou detalhado com mapas oficiais e imagens de satélite, buscando confirmar ou detalhar determinada informação. Por fim, existe uma busca de diversidade de atores e situações. O objetivo desses métodos não é conhecer os dados médios, mas sim perceber as diferenças, contradições e contrastes.

Como os métodos participativos utilizam um formato flexível de uso, algumas técnicas são adaptações ou têm como base outras ferramentas consideradas tradicionais. Um exemplo é a tempestade de ideias (*brainstorming*) desenvolvida pelo publicitário americano Osborn (1952) na década de 1930, sendo esta técnica utilizada de diversas formas enquanto metodologia participativa.

Um livro bastante popularizado na América Latina descreve 80 ferramentas (GEILFUS, 2005) para o desenvolvimento participativo, porém o uso mais comum

pode ser sintetizado em quatro grandes grupos, conforme apresentado no mapa mental abaixo<sup>4</sup>.

Figura 2 - Mapa mental com as principais técnicas participativas.



Fonte: Autor (2014).

Do primeiro grupo do mapa mental (no sentido horário), fazem parte as técnicas de visualização e diagramação. Estas ferramentas são principalmente utilizadas na fase de diagnóstico onde, principalmente, os mapas, o calendário sazonal e os diagramas de Venn permitem uma visão da comunidade, as principais culturas, atividades desenvolvidas durante o ano e as relações institucionais que são desenvolvidas pelos atores locais.

No grupo dos diálogos e entrevistas, existem ferramentas já conhecidas e utilizadas como procedimento qualitativo. As matrizes e amostragens são métodos que permitem graduar, classificar e hierarquizar produtos e analisar indicadores. Existe também a FOFA<sup>5</sup> (fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças) que permite visualizar de maneira ampla os fatores internos e externos e também as fraquezas e ameaças, podendo ser utilizada com a finalidade de planejamento de ações.

Por último, os grupos e dinâmicas envolvem as diferentes técnicas que possibilitam dramatizar situações reais ou imaginárias, permitindo assim observar a

<sup>4</sup> A descrição e o uso de cada técnica podem ser encontrados nas bibliografias citadas.

<sup>5</sup> Consiste numa tradução do método SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*).

percepção dos atores com relação a determinados papéis. Por exemplo, um diagnóstico de conflito entre determinados atores pode ser percebido ou interpretado pela representação de papéis dentro de determinada comunidade.

As ferramentas participativas, aparentemente, são de simples aplicação e assim tiveram uma rápida difusão em projetos de desenvolvimento, principalmente com o apoio e incentivo das agências financiadoras de projetos. O uso massivo destes métodos em contextos diversificados e, por vezes, de forma mecânica, trouxe por consequência algumas abordagens críticas ao uso dos mesmos.

Uma obra referencial no campo crítico aos métodos participativos é “Participation: the new tyranny?” (COOKE ; KOTHARI, 2001). Este livro reúne uma série de estudos e artigos que abordam o uso manipulativo de técnicas e processos participativos. Ressaltam, porém que o objetivo não é desenvolver uma atitude antiparticipação, mas sim apontar para que determinadas críticas possam ser consideradas e internalizadas. Os editores ponderam que atos e processos de participação que visam realmente compartilhar conhecimentos e negociar relações de poder são aspectos positivos destes métodos. O importante é que as ações de caráter participativo estabeleçam um nível de reflexividade estabelecendo os limites do método e o possível uso manipulativo destas ferramentas.

Um dos elementos que devem ser percebidos é que as ações desenvolvidas colocam ênfase na intervenção local e na percepção dos atores, porém este “foco” pode, por vezes, obscurecer ou sustentar um nível macro de desigualdades e injustiças. Por exemplo, a compreensão local pode considerar “natural” uma determinada distribuição de recursos naturais; porém pode ser decorrente de processos políticos e econômicos de exclusão social. O ponto crítico é que o conhecimento das pessoas é construído em determinado contexto, refletindo as relações sociais e de poder constituídas; assim, restringir-se a legitimar a percepção das pessoas pode significar a manutenção de relações de poder assimétricas e, por vezes, injustas. As relações de poder estabelecidas entre facilitadores e comunidade – e também entre financiadores e beneficiários – podem levar à indução de determinados princípios e pressupostos que são internalizados pela assimetria das relações; ao contrário do que pode parecer, não são decorrentes de um processo de reflexão e aprendizagem colaborativa.

Muitas das ações de caráter participativo em projetos de desenvolvimento não têm um caráter radical ou reivindicativo, como teve sua vertente emancipatória.

Muito do uso preconizado por estas ferramentas busca apenas a eficiência e diminuição dos custos dos projetos, desconsiderando as relações de poder e o processo de aprendizagem e reflexão (DIEGUES, 2004). Assim as técnicas e ferramentas participativas fazem parte da execução dos projetos de desenvolvimento, passando a estar incorporadas às rotinas do serviço público e aplicadas por requisito do programa ou projeto com pequena ação dialógica e reflexiva do processo de uso das ferramentas e dos resultados obtidos.

O fato de as ações desenvolvidas serem em nível de comunidade e terem caráter grupal traz uma série de outras complexidades ao processo participativo. Primeiro, existe certa idealização do entendimento do que é uma comunidade (GUIJT; SHAH, 1998), sendo esta compreendida como se fosse um grupo homogêneo, estático e existindo uma harmoniosa unidade onde as pessoas compartilham interesses e necessidades. Nas comunidades existem relações de poder visíveis e invisíveis baseadas em idade, classe, gênero, etnicidade, religião entre outros aspectos que perfazem as relações sociais. As assimetrias existentes são fundamentais para compreendermos os diversos pontos de vista e interesses envolvidos num projeto comunitário. Assim sendo, a proposta de consenso pode ser uma ideia simplificadora dos profundos dissensos existentes em nível local.

Com relação aos processos grupais existem outros elementos que devem ser considerados na interação grupal. Um dos aspectos resultantes da interação grupal é o denominado “paradoxo de Abilene” (HARVEY, 1988), descrito por Jerry B. Harvey. Ele descreve como uma determinada dinâmica de grupo pode fazer com que determinados indivíduos deixem de afirmar suas crenças verdadeiras, por medo de isolamento e separação, levando ao estabelecimento de acordos mal-administrados. Alguns outros experimentos, como o de Milgram (1974), demonstraram como pode ocorrer a persuasão coercitiva e o conseqüente processo de obediência à autoridade. Esses aspectos devem ser considerados em qualquer processo de intervenção, buscando compreender e estar atento a todo processo grupal.

Cabe destacar também que em atividades grupais o silêncio é tido como negativo e inoportuno; porém a autoexclusão ou o silenciamento podem ter um significado de estratégia de resistência, tendo em vista que através dela ocorre uma duplicidade antropológica (MAFFESOLI, 1997) pela qual, para sobreviver, deve-se avançar mascarado e não desvelar nada, nem para ninguém, nem para si mesmo;

trata-se de uma maneira de conservar a si mesmo individual e coletivamente. Essa duplicidade seria uma espécie de instinto vital que asseguraria de uma só vez a coerência e a continuidade do ser. Por vezes, o silêncio está cercado de palavras não ditas por temor que a explicitação da “sua verdade” possa ser utilizada ou manipulada por aqueles que apenas se utilizam dos dizeres para finalidades acadêmicas ou “científicas” ou para legitimar políticas ou ações que apenas necessitam ser referendadas sem haver uma real legitimidade. São aspectos comuns em populações que sofrem recorrentes processos de exclusão e invisibilidade social.

Alguns autores têm procurado caracterizar a problemática da participação nas agências de extensão rural (THORNTON ; CIMADEVILLA, 2010). Um dos aspectos salientados diz respeito à formação dos profissionais, muito deles oriundos das ciências biológicas e exatas, acostumados com leituras lineares, lógicas de afinidade temática e coerência cartesiana que colocam limites para a apropriação de métodos participativos. Os limites e abusos da participação trazem algumas lições, tais como a de que os processos participativos não são um fim em si, sendo apenas uma forma, entre outras possíveis, de interação comunicacional para a mudança social.

O desenvolvimento de uma cultura democrática nas instituições proponentes de métodos participativos e nos locais de aplicação dos mesmos é uma condição essencial para que a participação seja uma ocupação mais do que uma preocupação. Os processos participativos também devem ser considerados sistemas complexos; por consequência existem tensões, incertezas e conflitos que devem ser gerenciados e não se esgotam com a finalização de determinado plano.

O contexto dos métodos participativos aqui apresentados demonstrou a sua historicidade e os desafios existentes no uso destas ferramentas. Foi possível demonstrar que historicamente foram sendo incorporadas contribuições conceituais e teóricas de diversas fontes; além disso, vimos também que embora não configurem um campo homogêneo e consensual, têm exercido forte influência no trabalho desenvolvido pelos mediadores sociais e em diversos arranjos participativos.

A trajetória dos métodos participativos envolve diversas correntes, desde concepções emancipatórias, populistas e de caráter instrumental, sendo que não existem neutralidade axiológica e universalidade em seu uso. A intencionalidade dos atores, sua formação, objetivos, a concepção e o uso, ou não, dos princípios aqui

expostos serão de fundamental importância para os resultados. Não existe uma relação unívoca e linear entre o uso de uma ferramenta participativa e a participação social dos atores envolvidos numa arena pública. O uso pode servir para o desvelamento, diálogo e construção; mas da mesma forma pode ocultar, manipular os atores com relação a determinada política pública ou projeto.

Por outro lado é necessário valorizar os aspectos positivos com resultados efetivos no empoderamento de atores locais, processos dialógicos e possibilidade de criação conjunta de projetos e políticas.

As vulnerabilidades apresentadas também devem trazer luz aos processos participativos, através da observação das diferentes escalas que têm influência sobre a dimensão local e comunitária, levando-se em conta os processos de dependência e a influência de caráter global. Os objetivos preconizados no uso dos métodos também devem ser avaliados, para que as ações não sejam apenas voltadas para a busca de eficiência ou como requisito tecnoburocrático de um projeto ou política, mas sim visando o real protagonismo dos atores envolvidos neste processo e o conseqüentemente diálogo e empoderamento.

É necessário também desconstruir as visões idealizadas e populistas das decisões comunitárias e grupais, percebendo as relações de poder e a assimetria existentes entre os atores. Nas interações grupais, existem processos de silenciamento e de persuasão coercitiva que podem representar relações de poder e estratégias de resistência.

No âmbito da extensão rural, também é necessário fazer uma certa desconstrução das leituras lineares e cartesianas e buscar formas de interação comunicacional. Por fim, o uso instrumental e prático dos métodos participativos apresenta certa facilidade; porém, seu uso envolve o conhecimento de diversos aspectos aqui considerados.

Estes elementos serão norteadores para avaliar o uso dos métodos nas arenas públicas dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, objeto da presente pesquisa e referencial para o trabalho desenvolvido pelos mediadores sociais nestes espaços.

Nos próximos pontos, serão apresentados elementos de natureza histórica na construção de uma arquitetura da participação em nível federal e estadual.

### **3 CONTEXTO HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

No capítulo anterior, descrevemos a participação social como parte de uma concepção não hegemônica da democracia. As abordagens que tematizam a democracia foram (e são) fundamentais no contexto histórico da sociedade brasileira em que ocorre uma disputa pela resignificação de práticas e conquista de direitos.

Considerando os referenciais teóricos apresentados, buscaremos, nesse capítulo, historiar a arquitetura da participação, que tem seu clímax na promulgação da Constituição em 1988. A efervescência existente neste momento trouxe diversos impactos na institucionalização conceitual e de políticas públicas para o contexto rural brasileiro.

Na sequência, descreveremos as peculiaridades desta arquitetura em relação ao Rio Grande do Sul, onde diversas iniciativas de caráter participativo estiveram em curso, criando um ambiente propício para que determinadas atividades fossem desenvolvidas.

#### **3.1 A ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO NACIONAL**

As décadas de 1980 e 1990 foram períodos marcados por profundas mudanças na sociedade brasileira. No cenário da política nacional começa a redemocratização, e o Brasil começa a dar os primeiros passos para sair das sombras da ditadura militar. Esse regime de exceção, que havia governado o país ao longo dessas décadas e das décadas anteriores, restringiu sobremaneira as garantias e os direitos sociais. Com a abertura lenta e gradual, emergem alguns temas pautados pela sociedade civil e pelos movimentos sociais. Estas pautas se situavam no contexto de uma discussão política ideológica e buscavam reformas democratizantes nas políticas públicas e no Estado brasileiro.

Estes acontecimentos fizeram crescer a vontade de que o país tivesse uma nova Constituição, defendendo assim os valores democráticos, garantindo direitos constitucionais e impedindo a instauração de uma nova ditadura. Neste anseio, é formada a Assembleia Nacional Constituinte no Congresso Nacional em Brasília no dia 1 de fevereiro de 1987, composta por 559 congressistas, e promulgada a nova Constituição em 5 de outubro de 1988. Este contexto promoveu uma nova arquitetura da participação (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012) onde aproximadamente 30 artigos da Lei expressam preceitos que incentivam uma gestão

pública participativa. Na Constituinte em 1987 houve também uma proposta de lei agrícola pelas entidades rurais, incluindo uma política de crédito voltada para agricultura familiar.

Uma série de fatores influenciaram as propostas de participação social (SCHNEIDER *et al.*, 2004). Um dos fatores foi a ampliação de atores relevantes na proposição e definição de políticas públicas, permitindo que novos atores passassem a fazer parte do cenário político, como por exemplo, na luta pela reforma agrária. Nas reivindicações que surgem neste período, também se tornou marcante a busca de maior controle social, transparência, publicização e avaliação de políticas públicas, principalmente no repasse de recursos<sup>6</sup>. Com estas instâncias representativas novos mecanismos de representação surgiram também novos atores e proposições de políticas públicas.

Apesar dos avanços em termos de instâncias de participação, houve uma confluência perversa (DAGNINO, 2002), pois ao lado desses avanços evidenciou-se uma hegemonia do pensamento neoliberal na condução da política econômica. No período, também houve uma abertura comercial e financeira, reestruturação produtiva e patrimonial (privatização) e, por fim, reforma e desregulamentação do Estado (ALBERTI, 2008).

Paralelo a este processo, ocorreu um gradativo fortalecimento dos movimentos sociais, com importante expressão do rural, principalmente pela crescente exclusão social ocorrida nas décadas anteriores em função da adoção de um modelo econômico baseado na chamada modernização dolorosa (SILVA, 1982).

Nesta conjuntura de reivindicações e lutas sociais, em 1993, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) apresenta no “Grito da Terra Brasil”<sup>7</sup> uma proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores familiares. O Ministério da Agricultura e Abastecimento criou então o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural com uma linha de crédito de acesso restrito aos agricultores familiares, classificados naquele momento pelo tamanho do estabelecimento e mão de obra utilizada (SILVA, 1999).

<sup>6</sup> Uma das mais restritivas leis atinentes a licitações, contratos, obras e serviços é a Lei nº 8.666, promulgada em 21 de junho de 1993

<sup>7</sup> O Grito da Terra Brasil é a principal ação de massa do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR). É promovido pela Contag, Federações dos Trabalhadores na Agricultura (Fetags) e pelos Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs).

Em 1994 foi realizado um estudo pela FAO e pelo Incra (GUANZIROLI *et al.*, 2000), consolidando uma série de trabalhos realizados através da cooperação técnica entre estas entidades. Neste trabalho foram fornecidos novos elementos sobre a ampla diversidade da agricultura brasileira e diversos aspectos relacionados à agricultura familiar. Uma das principais inovações do documento foi compreender a categoria agricultura familiar não apenas pelo limite máximo de área ou valor de produção, mas a partir das suas relações sociais de produção. O estudo propôs várias políticas públicas para agricultura familiar, sendo utilizado como documento base para elaboração do Pronaf em 1995.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado pelo Decreto nº 1946 de 28 de junho de 1996 e tem a “[...] finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda”(BRASIL, 1996). Além de ser uma política de crédito, sua criação também foi importante para consolidar a agricultura familiar como categoria perante o Estado e sociedade. Uma ideia-força para criação do Pronaf foi acreditar na capacidade da agricultura familiar em absorver mão de obra, minimizando assim os problemas sociais e urbanos gerados pela alta taxa de desemprego no período.

Como instâncias participativas, foram instituídas em nível de Pronaf o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), colocando como artigo desta lei (2, letra g) a busca da participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa.

Em 1997, passa a ser implementada uma modalidade especial de Pronaf, chamado de Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, destinando recursos para obras, equipamentos e serviços comunitários, sendo que a maior parte dos conselhos municipais de desenvolvimento rural, os CMDRs, formou-se como condição para que os municípios recebessem recursos desta linha do Pronaf (ABRAMOVAY, 2001).

Em uma avaliação dos Conselhos, feita no período, enfatizou a precariedade da participação social e a lógica de funcionamento aliada aos poderes locais dominantes. Por outro lado, destacou o reconhecimento do potencial de transformação que os Conselhos podem proporcionar (ABRAMOVAY, 2001). A

dinâmica prevista pelo Pronaf Infraestrutura desenvolveu uma metodologia que previu a participação de diferentes agentes sociais, sendo os CMDRs responsáveis por coordenar e planejar as ações e políticas públicas aos agricultores.

Em muitos municípios, a discussão de assuntos públicos é considerada assunto restrito aos agentes públicos e especialistas. A participação social, quando ocorre, tem apenas caráter legitimador das ações planejadas pela Prefeitura. Da mesma forma, muitos dos participantes dos Conselhos são considerados “chapas brancas”, ou seja, indicados ou representando os interesses da própria Prefeitura. Mesmo havendo esses limites, principalmente no início de constituição destes espaços públicos, o processo abre caminho para que outros atores e organizações ampliem o círculo de discussões sobre o uso dos recursos públicos alocados por uma política pública.

Abromovay (2001) considera que uma das missões fundamentais dos Conselhos é descobrir possibilidades de desenvolvimento, onde os mecanismos convencionais de mercado não têm condições de responder, principalmente onde as restrições socioeconômicas e ambientais são mais graves.

Outro aspecto salientado é que os Conselheiros e o corpo técnico não estão preparados para enfrentar o desafio dos processos de desenvolvimento rural. Neste mesmo sentido, outra avaliação do Pronaf Infraestrutura (SCHNEIDER ; SILVA, 2004) indica a necessidade de qualificação dos agentes participantes e também de um processo de debate, conflito e negociação com lógicas que nem sempre se coadunam com o tempo burocrático dos projetos.

No sentido de ampliar e qualificar a participação social, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) instituído pelo Decreto nº 4854 de 8 de outubro de 2003. Tal Conselho passa a ser integrante da estrutura básica do Ministério de Desenvolvimento Agrário. O Condraf é uma reestruturação do antigo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, e tem como “[...] finalidade propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas ativas, constituindo-se em espaço de concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar”(BRASIL, 2003).

A criação do Condraf esteve vinculada ao contexto de mudanças na implementação de políticas públicas ocorrido a partir do Governo Lula em janeiro de

2003. O Governo Federal representou um novo leque de alianças mais localizadas à esquerda no espectro político, possibilitando, assim, a ampliação e aprimoramento de algumas políticas públicas, principalmente para os setores menos favorecidos. Com isso foi reestruturado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>8</sup> ampliando as categorias beneficiadas pelo Pronaf, a partir da inclusão de segmentos dos quilombolas, ribeirinhos, jovens e mulheres. Além dessa importante ampliação, como forma de estimular novas atividades, foram criados, ainda, alguns programas específicos para determinados sistemas produtivos.

Com tais mudanças, as atribuições da extensão rural que eram uma responsabilidade do Ministério da Agricultura passam a ser do MDA, através da Secretaria de Agricultura Familiar e de seu Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Como elemento estruturante, é criado também o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – referido em geral pela sigla MDS – sendo este formado por três estruturas governamentais atualmente extintas: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), Ministério da Assistência Social (MAS) e Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família. O MDS tem como estratégia articular diversos investimentos em políticas públicas, implementando programas como a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e aprovando os orçamentos do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social do Transporte (SEST).

Entre as ações estruturantes de combate à fome, desenvolve ações de produção e distribuição de alimentos, de incentivo à agricultura familiar, de desenvolvimento regional e de educação alimentar. O MDS tem participação ativa em conselhos, comissões, comitês, sendo que os órgãos colegiados que contam com maior participação do Ministério são o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e o Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC) (BRASIL, [20--]).

---

<sup>8</sup> O Ministério de Desenvolvimento Agrário foi criado em 25 de novembro de 1999 pela medida provisória nº 1911-12 e sua estrutura regimental foi definida pelo decreto nº 7255 de 4 de agosto de 2010.

Estes espaços públicos, criados no contexto do Governo Lula da Silva, têm sido sistematicamente avaliados. Recentemente, foi feita uma pesquisa que buscou avaliar a atuação do Condraf através da opinião dos próprios Conselheiros (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012). A referida pesquisa indicou algumas das principais dificuldades encontradas, quais sejam:

- a) pouco tempo para debate nas reuniões;
- b) ausência de remuneração do trabalho técnico realizado nas comissões;
- c) poucas mulheres como conselheiras efetivas;
- d) dificuldade de diálogo com outros órgãos do governo; e
- e) ausência frequente de representações do poder público.

Nas avaliações positivas, foram destacados os seguintes pontos: a diversidade de setores representados no Condraf e o número de conselheiros em cada setor – em geral os conselheiros se mostram satisfeitos com estes itens. Os conselheiros também se mostraram satisfeitos com alguns componentes da estrutura administrativa e organizacional do conselho, especificamente a Secretaria Executiva, reuniões plenárias, comissões temáticas e a Presidência do conselho.

Como parte dessa arquitetura de participação devemos também destacar a criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – Pronater através da Lei nº. 12.188 de 11 de janeiro de 2010.

A PNATER priorizada o apoio às entidades e aos órgãos públicos e oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER. Por ATER compreende-se um “serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais”(BRASIL, 2010). Entre os seus princípios encontramos: “adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública”. Com relação ao Pronater, também são descritos: “Art. 9º - O Condraf opinará sobre a definição das prioridades do Pronater, bem como sobre a elaboração de sua proposta orçamentária anual, recomendando a adoção de critérios e parâmetros para a regionalização de suas ações. Art. 10º - O Pronater será implementado em parceria com os Conselhos

Estaduais de Desenvolvimento Sustentável e da Agricultura Familiar ou órgãos similares”.

O que estamos procurando destacar é que foi desenvolvida uma série de estruturas governamentais e políticas públicas alicerçadas numa arquitetura de participação. O processo se intensifica em nível nacional a partir de 2003, com o Governo Lula, onde a aliança de interesses e agrupamentos políticos buscou aprofundar e criar esferas públicas de construção democrática. Também ocorreu uma distribuição de funções entre os órgãos de assessoramento da Presidência da República, conformando uma estrutura de gestão no que diz respeito à articulação com atores políticos e processos de participação social. Um dos órgãos de gestão criado foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que se constituiu em um colegiado de assessoramento direto do Presidente da República.

O processo nacional induziu aspectos da arquitetura estadual de participação, como é o caso estudado do Rio Grande do Sul. Neste processo, conforme descrevemos, o acesso a determinadas políticas públicas teve como requisito a criação de Conselhos e o uso de métodos participativos na condução das atividades desenvolvidas.

Um estudo crítico da arquitetura da participação aponta alguns limites para este processo (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012):

- a) existência de certa fragmentação da administração pública, onde alguns órgãos governamentais que desenvolvem ações transversais têm sua participação diluída numa série de esferas públicas dificultando a qualificação da intervenção;
- b) ênfase nas representações relacionadas com capital-trabalho, privilegiando empresários e sindicalistas, desconhecendo ou não incluindo novos atores sociais que têm importância estratégica em termos de desenvolvimento.

Um aspecto que vem sendo considerado é que a participação nas esferas públicas tem levado a uma necessidade de especialização, tendo em vista que determinados assuntos envolvem diferentes aspectos e têm resolução complexa, principalmente pelos limites legais e pela sua dimensão nacional. Uma corrente de análise também considera que os Conselhos são mecanismos neocorporativos, representando interesses particulares, que, até então ainda não tinham sido institucionalizados publicamente (CORTES; GUGLIANO, 2010).

O cenário que podemos identificar quando da constituição dessa arquitetura da participação e desenvolvimento do processo de redemocratização deixa evidente que houve a estruturação de arcabouço legal e prático de desenvolvimento de esferas públicas para a participação da sociedade civil.

O principal marco legal foi a própria Constituição de 1988, estabelecendo elementos de uma construção democrática de caráter deliberativo e participativo. Estes instrumentos legais se aprofundam e se consolidam principalmente a partir do governo Lula, mesmo existindo iniciativas anteriores que já estavam se efetivando. Os espaços públicos induzem políticas estaduais e municipais de gestão, criando possibilidades e desafios para que novos atores e formatos de gestão pública sejam desenvolvidos.

Algumas análises críticas identificam limites nesse processo, principalmente aqueles relacionados a aspectos metodológicos, legitimidade da representação, participação de minorias, especialização dos representantes, neocorporativismo, entre outros. Apesar das críticas, é unânime a constatação de que tal arquitetura da participação expressa um potencial significativo no tocante às práticas democráticas no meio rural. Daí a necessidade de aprofundarmos as reflexões acerca da mesma.

No próximo item, enfocaremos os aspectos desta arquitetura, porém em nível estadual. A presente pesquisa tem como unidade espacial o Rio Grande do Sul, onde este cenário nacional tem nuances e características que trazem particularidades e peculiaridades ao contexto nacional.

### 3.2 ARQUITETURA ESTADUAL DA PARTICIPAÇÃO

Em relação ao contexto apresentado na seção anterior, o Rio Grande do Sul tem algumas particularidades históricas que estabelecem continuidades e descontinuidades em relação ao processo desenvolvido em nível nacional.

Nesse sentido, consideramos fundamental esclarecer de que maneira esse contexto histórico e político criou algumas condicionalidades (positivas e negativas) para a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural em âmbito estadual. Conforme exporemos, o Rio Grande do Sul tem um contexto diferenciado de políticas de desenvolvimento regional e de incentivo à participação social.

Alguns estudos foram realizados caracterizando a forte emergência de instâncias de caráter participativo em nível estadual, particularmente a experiência desenvolvida pelo orçamento participativo (FEDOZZI, 2000; AVRITZER; NAVARRO;

MARQUETTI, 2003; AZEVEDO; FERNANDES, 2005). Além destes, outras análises abordam alguns aspectos atinentes à formação histórica do Rio Grande do Sul e à evidente qualidade democrática existente, ainda que tal característica não seja devidamente reconhecida pela opinião pública e comunidade acadêmica (BROSE, 2010). Nosso objetivo não consiste em esgotar a caracterização histórica do processo, mas sim demonstrar elementos que constituem a história recente do Estado que têm influência sobre a constituição das arenas públicas contemporâneas, principalmente as que estabelecem relação com o espaço rural.

Nas últimas duas décadas, segundo Brose (2010), há alguns elementos importantes na conformação da arquitetura da participação em nível estadual. A atuação de inúmeros militantes formados pela Teologia da Libertação, como intelectuais orgânicos junto a movimentos sociais e organizações representativas, a crescente democratização do acesso ao ensino superior no meio rural, através das universidades comunitárias, bem como as inovações em termos de políticas públicas contribuíram substancialmente com a ampliação dos mecanismos de participação social.

Além destes fatores, anteriormente salientados, e de outros que fogem aos objetivos deste item, queremos destacar o processo de polarização de projetos que ocorrem com maior evidência a partir de 1989 com a eleição de Fernando Collor de Mello.

Este foi um período marcadamente caracterizado pelo ajuste da economia nacional ao processo de reformas liberais. Durante os governos seguintes de Fernando Henrique Cardoso, com algumas discontinuidades, houve um aprofundamento das políticas de feição neoliberal.

Esta conjuntura nacional contrastava com a experiência de administração pública que estava sendo realizada pela gestão do Partido dos Trabalhadores nas pessoas do prefeito de Porto Alegre Olívio Dutra e seu vice-prefeito Tarso Genro.

A Frente Popular<sup>9</sup> realizou uma série de intervenções em termos de políticas públicas, com maior destaque para o Orçamento Participativo (OP). Esta experiência em termos de gestão pública teve destaque nacional e internacional (GRET; SINTOMER, 2002; 2005), tendo sido selecionada pela ONU como uma das 40 melhores experiências de gestão local para a Conferência Habitat II (Istambul, em

---

<sup>9</sup> Foi uma composição de partidos (PT, PSB, PC do B, PPS, PSTU, PCB e PV) de centro esquerda liderado pelo Partido dos Trabalhadores.

1995). A visibilidade da experiência fez com que Porto Alegre fosse sede do Fórum Social Mundial<sup>10</sup> em suas edições de 2001, 2002, 2003 e 2005.

A legitimidade de determinadas políticas públicas desenvolvidas fez com que o governo do PT conseguisse se reeleger por quatro vezes consecutivas, consolidando a experiência do Orçamento Participativo no Executivo municipal. A experiência do OP promoveu outras vitórias eleitorais nas eleições subsequentes, em Caxias do Sul, Pelotas, Gravataí, Alvorada, Santa Maria, Palmeira das Missões, entre outras cidades.

Ainda na década de 1990 uma iniciativa em termos de espaços públicos foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes pelo então Governador Alceu Collares. A oficialização dos Coredes se deu através da Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, segundo a qual os Coredes eram definidos como um fórum de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional.

O objetivo dos Coredes é “[...] a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.”(RIO GRANDE DO SUL, 1994).

A divisão regional, inicialmente composta por 21 regiões, foi alterada sucessivamente: em 1998 com a criação do 22º Corede – Metropolitano Delta do Jacuí; em 2003, foram criados os Coredes Alto da Serra do Botucaraí e Jacuí Centro. Em 2006, foram criadas as regiões Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea. Em 10 de janeiro de 2008, através do Decreto 45.436, são criadas as regiões do Vale do Jaguari e Celeiro. A partir de então, o Estado passa a contar com 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento. A criação dos Coredes destaca o fato de que o Rio Grande do Sul, em meados da década de 90, já tinha uma estrutura de planejamento com objetivo de elaborar planos estratégicos de desenvolvimento

---

<sup>10</sup> O **Fórum Social Mundial** (FMS) é um encontro anual internacional articulado por movimentos sociais, ONGs e pela comunidade civil para discutir e lutar contra o neoliberalismo, o imperialismo e, sobretudo, contra desigualdades sociais provocadas pela globalização. É caracterizado por ser não governamental e apartidário, apesar de alguns partidos e correntes partidárias participarem ativamente dos debates e discussões.

regional e conforme consta na lei “manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania”. A criação dos Coredes vem ser um fator importante para difundir no Estado uma cultura de participação popular (CARGNIN; LIMA, 2009).

Na disputa eleitoral em 1994 e 1999 pelo Governo do Estado, foi marcante a diferença de projetos na candidatura do ex-ministro Antonio Brito do PMDB e Olívio Dutra do PT (Frente Popular). No Programa do PMDB a questão agrária e fundiária do Estado não aparece, sendo preconizado um processo de modernização da pecuária e programas extensivos de combate à erosão e irrigação e também melhoria da produtividade na zona Sul do Estado. Por outro lado, a Frente Popular destaca a necessidade de um novo padrão de desenvolvimento com promoção de acesso à ampla maioria da população e incentivo aos micros, pequenos e médios produtores urbanos e rurais.

As eleições para o governo estadual no RS em 1994 efetivam a vitória de Antônio Britto (PMDB) com 49,57% do total de votos e Olívio Dutra (PT) com 45,38%, demonstrando uma nítida polarização de projetos de desenvolvimento.

Seguindo o ideário neoliberal hegemônico no âmbito federal, desenvolveu-se, no Estado, um amplo programa de privatizações que se efetivaram através de algumas medidas: a) extinção de três empresas estatais (Cintea, Cohab e Corlac); b) venda de ações, extinção e alienação de outras empresas, entre estas a Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT), a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e a Companhia União de Seguros Gerais.

No aspecto de gestão, um dos elementos de relação do Estado com os municípios foi a Consulta Popular, sendo constituído por um processo de votação das prioridades de investimentos regionais nas áreas dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (Coredes). Este mecanismo de participação demonstrava ser uma contraposição ao Orçamento Participativo. No entanto, a Consulta Popular era bem diferente do OP, na medida em que as prioridades de investimentos não eram definidas por votação aberta em assembleias municipais e sim em votações secretas nas urnas, onde a votação era determinada por um conjunto de opções pré-determinadas.

Quanto à política agrária, o governo do PMDB considerava que as ações fundiárias eram uma atribuição do Governo Federal através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), sendo que alguns funcionários públicos

estaduais foram cedidos, na forma de convênio, para esse mesmo Instituto. Durante esta gestão, apesar de ter havido abertura para negociação e diálogo com o MST, quando ocorriam ocupações de terra o governo utilizava, com rigor, todo o aparato repressivo do Estado.

A estratégia liberal da gestão de Antônio Britto (1995-1998) repercutiu negativamente sobre a economia gaúcha, com resultados pífios de crescimento econômico e considerável elevação da taxa de desemprego no período (DA ROS, 2006).

Esses resultados fizeram com que a disputa eleitoral de 1998 permanecesse polarizada, porém resultando positivamente para Frente Popular (PT, PC do B, PSB, PCN) com o resultado de 49,49% para Olívio Dutra e 39,83% para Antônio Britto no segundo turno. Estas eleições foram praticamente uma reedição da disputa eleitoral de 1994, existindo pontos que contrastavam nos termos da disputa, principalmente a questão fundiária, importância da agricultura familiar e a constituição de diferentes esferas públicas de gestão para assegurar o controle social das políticas públicas.

No ano de 1999, foi criado o Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) que teve a responsabilidade de colocar – em escala estadual – a experiência que ocorrera em nível municipal.

O OP seguiu a regionalização dos Coredes dividindo o Estado em 22 regiões. O processo instituído era composto por quatro fases: 1) reuniões preparatórias organizadas pelas coordenadorias regionais; 2) assembleias públicas municipais, onde eram eleitas em voto aberto as prioridades de investimento; 3) escolha dos representantes para as plenárias regionais de delegados; e, por último, 4) a realização do Conselho Estadual do Orçamento Participativo (COP). Anualmente, eram escolhidas três áreas temáticas prioritárias de investimento em cada região dos Coredes.

Houve diversas iniciativas para deslegitimar a consolidação do OP Estadual, porém sua estratégia foi se fortalecendo através da progressiva ampliação da população participante nas assembleias.

Descrevemos anteriormente uma série de elementos estruturantes de uma arquitetura de participação em nível estadual. A criação dos Coredes, o Orçamento Participativo, a Consulta Popular e os Conselhos Municipais fazem parte desta arquitetura.

Também alguns programas implantados tiveram impacto neste processo, tal como o RS-Rural. O nome inicial foi Programa de Conservação de Recursos Naturais e Combate à Pobreza e ao Êxodo Rural, tendo como estratégia trabalhar o manejo dos recursos naturais tomando por base as microbacias hidrográficas e visando à melhoria da renda das comunidades rurais pobres. As áreas prioritárias de ação corresponderam a aproximadamente 45% da área total do Estado e tinham por foco beneficiar diretamente 130 mil famílias de pequenos agricultores, iniciando no ano de 1998 e com previsão estimada de fechamento em 2003.

No ano de 1998 foi eleito um novo governo no Rio Grande do Sul, tomando posse em 1999. O Programa que se encontrava em implantação passa por dificuldades financeiras e pela adaptação da nova equipe de gestão. Foi então feita uma primeira revisão, com a realização de dois seminários de avaliação envolvendo atores externos e internos do Programa, e foi realizada uma renegociação com o Banco Mundial, a partir da qual o Programa passou a se chamar RS-Rural.

O Programa teve a destinação de US\$ 208 milhões e foi desenvolvido contratualmente durante 8,5 anos, sendo que seus resultados esperados não tiveram o mesmo êxito do que outras experiências desenvolvidas pelo Banco, mesmo tendo resultados positivos no plano econômico.

Esse contexto fez com que, no início da década de 1990, o Banco Mundial e diversas agências tornassem a participação como parte da sua estratégia, passando a ser condicionante à liberação de empréstimos. A mudança de discurso do Banco faz parte também de uma estratégia para criar e expandir a demanda para os seus serviços. Apesar do amplo trabalho de relações públicas do Banco Mundial, a maior parte das suas atividades ocorre no âmbito privado, conformando a prescrição de políticas e ideias sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem fazer (PEREIRA, 2010).

No redesenho da organização institucional do Programa em 2000, foram criados Conselhos Municipais com a participação dos beneficiários e o envolvimento dos delegados do Orçamento Participativo. Também foram envolvidos os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, permitindo uma articulação com o orçamento municipal e estadual. Além disso, houve uma modificação dos canais de participação, por pressão dos beneficiários e dos movimentos sociais.

Para a representação do Conselho Superior do Programa, foram indicados 17 representantes da sociedade civil organizada – entre eles organizações da

agricultura familiar, pescadores, comunidades indígenas, entidade patronal, organizações ambientalistas – e cinco representantes do governo estadual, totalizando 22 conselheiros.

As mudanças tiveram relação com a incorporação de novos conceitos pelo Banco Mundial, principalmente o de capital social. A partir de 1987, diversas publicações como *“Voices of the Poor”* (NARAYAN, 1997) começaram a dar formato a este conceito, sendo que a partir de 2000 houve outras publicações ampliando a perspectiva e buscando métodos de mensuração do capital social<sup>11</sup>.

Os elementos apresentados nos itens anteriores demonstram processos históricos e políticos que permitiram o surgimento de arenas públicas e de arranjos participativos nas políticas públicas e nos projetos de desenvolvimento implantados no período.

Sem dúvida, a Constituição de 1988 foi o marco legal que permitiu uma nova arquitetura da participação em nível nacional, e mesmo a confluência perversa não foi capaz de obscurecer os arranjos participativos que estavam sendo gestados na sociedade brasileira. Neste cenário surgiu a construção social do conceito de agricultura familiar, a criação do Pronaf e de uma série de arranjos participativos para que este programa tivesse interação com os agricultores familiares e suas organizações.

Como toda construção de uma gramática democrática, esta arquitetura apresenta fragilidades na fragmentação das políticas públicas, a necessidade de maior especialização e conhecimento dos atores que fazem parte destes arranjos participativos e um certo neocorporativismo de alguns Conselhos existentes.

O Rio Grande do Sul, ao longo deste processo, vinha buscando ampliar a diversidade com o desenvolvimento do orçamento participativo, com a criação dos Coredes, Programas como Pró-renda, Pró-Guaíba e RS-Rural que preconizaram processos participativos em sua implementação. O conjunto de iniciativas fez com que Porto Alegre fosse sede de diversos Fóruns Sociais Mundiais, espaço que teve destaque na construção de uma proposta não hegemônica de democracia e desenvolvimento.

---

<sup>11</sup> Ver: OPEN KNOWLEDGE REPOSITORY. Disponível em: <[http://publications.worldbank.org/index.php?main\\_page=advanced\\_search\\_result&bookTitle=social%20capital](http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=advanced_search_result&bookTitle=social%20capital)>. Acesso em: 10 mar. 2012.

Estes elementos configuram o quadro onde nossa reflexão se desenvolve; isso feito, apresentaremos na sequência o processo de construção do campo da pesquisa, bem como a grande paisagem que vislumbramos quando da realização do trabalho empírico.

## 4 CONSTRUINDO O CAMPO

La noción de 'campo social' evoca un cuadro de espacio abierto: un paisaje irregular con límites mal definidos, compuesto de distribuciones de elementos diferentes — recursos, información, capacidades tecnológicas, fragmentos de discurso, componentes institucionales, individuos, grupos y estructuras físicas — y donde ningún principio individual enmarca la escena entera. Cualquiera que sea la configuración de elementos y relaciones que constituya el campo, éstos son producto de intervenciones humanas y no humanas, tanto locales como globales, así como el resultado de procesos tanto cooperativos como competitivos. (LONG, 2007 p.122)

Esta noção de campo social de Norman Long descreve o conjunto de componentes materiais, imateriais e simbólicos desta “paisagem irregular com limites mal-definidos”. Os elementos considerados expõem a complexidade do processo analítico, tendo em vista o conjunto de variáveis e componentes dinâmicos que perfazem a realidade social.

Em “construindo o campo”, estaremos referenciando apenas os procedimentos metodológicos que foram realizados para “recortar” este quadro de espaço aberto da realidade, onde o foco são as arenas públicas. Na sequência (4.2 Localizando o campo) estaremos descrevendo a localização dos Escritórios Regionais da EMATER-RS e dos municípios onde coletamos informações mais detalhadas.

Estes dados permitiram que fosse possível descrever a “grande paisagem” (Cap. 5) onde analisamos os dados coletados pelo estudo exploratório, e também dialogam com as informações obtidas através dos outros recursos metodológicos utilizados.

### 4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

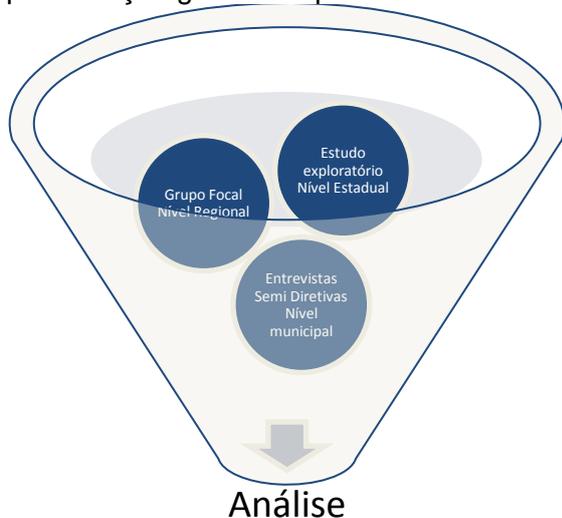
O desafio metodológico e empírico desenvolvido nesta pesquisa foi de buscar uma compreensão das arenas públicas de atuação dos agricultores familiares, sem ficar na particularidade de um único espaço municipal. A proposta de visualizar o cenário do estado do Rio Grande do Sul, por outro lado, se confronta com um universo de 497 municípios, sendo que em boa parte deles há Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural constituídos com diferentes composições e condições de funcionamento.

Para enfrentar este desafio foi planejado e executado um estudo envolvendo diferentes níveis espaciais de análise (estadual, regional e municipal). Estes dados possibilitariam compreender estas arenas públicas, com certa amplitude e alguns municípios com um nível de detalhamento maior. Nesta perspectiva utilizamos basicamente três procedimentos: a pesquisa exploratória, grupos focais e entrevistas semidiretivas.

Este percurso metodológico tornou-se importante, principalmente pelo fato de o Rio Grande do Sul ter seu tecido econômico e social formado por diferentes etnias e biomas, sendo que estas características socioambientais moldaram um mosaico de formas do rural e da agricultura familiar.

A diversidade e a complexidade de cenários limitam a capacidade de extrapolar dados a partir de experiências locais; sendo assim boa parte dos estudos tem conclusões particulares válidas apenas para o caso analisado. Por outro lado, a perspectiva macro pode também levar à perda das dimensões mais qualitativas e particulares das experiências, bem como da percepção dos seus atores. Assim, utilizamos uma abordagem de “funil”, começando com o estudo exploratório com dimensão estadual, posteriormente grupos focais com atores em nível regional e entrevistas semidiretivas envolvendo a diversidade dos atores municipais. No plano municipal, procurou-se coletar as atas de reuniões do Conselho, além de documentação sobre projetos de lei e dados sobre o funcionamento dos Fundos Municipais.

Figura 3 - Representação gráfica do processo analítico.



Fonte: Autor (2014).

Este ordenamento de uma dimensão estadual até uma municipal, não tem relação com uma concepção epistemológica onde o macro determina o micro; foram apenas procedimentos necessários para que fosse possível fazer com que os dados locais “dialogassem” com características mais gerais, mostrando tendências ou características predominantes destas arenas públicas.

#### **4.1.1 Pesquisa Exploratória**

Segundo Gil (2008), as pesquisas exploratórias buscam desenvolver um tipo aproximativo acerca de determinado fato, sendo úteis quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil formular hipóteses precisas sobre o tema analisado.

A capilaridade de atuação da EMATER-RS permite com que seja possível obter dados de praticamente todos os municípios do Estado, existindo 493 unidades operativas de um total de 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul.

A pesquisa foi feita de forma *on-line* (APÊNDICE A)<sup>12</sup> através de programação PHP<sup>13</sup> e dirigida para todos os Escritórios Municipais, Regionais e o Escritório Central da EMATER-RS. A solicitação de preenchimento foi enviada através da Gerência Técnica, sendo que a coleta destes dados era de interesse da EMATER-RS além de ser de interesse da presente pesquisa.

Os principais aspectos que se procurou caracterizar foram os seguintes:

- a) tipo de espaço público que participam;
- b) tempo de existência;
- c) tipos de ações de planejamento desenvolvidos;
- d) uso de métodos participativos e tipo;
- e) agregação de múltiplas opiniões e interesses;
- f) critérios democráticos de decisões e encaminhamentos;
- g) influência dos mesmos nas políticas públicas de desenvolvimento rural;
- h) diversidade de públicos envolvidos;
- i) algum tipo de apoio ou incentivo;
- j) cota ou critério de participação para qual tipo de público;

<sup>12</sup>Intranet da EMATER/RS. Disponível em:

<<https://intranet.emater.tche.br/intranet/sistemas/pesquisa/inicial/index.php?id0=0868dba54b443a5778500776c75c7c63>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

<sup>13</sup> Um acrônimo recursivo para "PHP: Hypertext Preprocessor", originalmente Personal Home Page.

- k) programa ou iniciativa que deu origem a este espaço público;
- l) ações de formação/capacitação desenvolvidas;
- m) sugestões de aprimoramento destes espaços públicos.

A tabela abaixo apresenta o número de questionários respondidos por Regional da EMATER-RS (Esreg) demonstrando a representatividade espacial pelo número de escritórios municipais que responderam o questionário.

Tabela 2 - Número de Escritórios e questionários respondidos por Regional da EMATER-RS.

Unidades	Escritórios Municipais	Questionários respondidos
Escritório Central	5	9
Esreg Bagé	20	34
Esreg Caxias do Sul	46	73
Esreg Lajeado	52	80
Esreg Passo Fundo	34	49
Esreg Pelotas	18	32
Esreg Porto Alegre	67	94
Esreg Santa Maria	30	46
Esreg Santa Rosa	44	83
Esreg Erechim	31	42
Esreg Ijuí	44	80
Esreg Soledade	24	36
Esreg Fred.Westphalen	37	58
Número de escritórios participantes: 452		
Número de questionários recebidos: 716		

Fonte: Autor (2014).

O número de questionários respondidos não corresponde exatamente ao número de municípios existentes, tendo em vista que, conforme orientação repassada, alguns Escritórios Municipais responderam um questionário para os Conselhos mais relacionados com o desenvolvimento rural e o outro para os Conselhos relacionados com saúde e assistência social. Esta orientação foi devida ao fato de haver certa divisão de trabalho nos Escritórios Municipais, entre os extensionistas que trabalham na perspectiva do desenvolvimento e os outros que desenvolvem atividades de assistência social e de saúde. De qualquer forma, o número de questionários respondidos foi 716, resultando numa boa representatividade em nível regional e estadual.

#### 4.1.2 Grupos Focais

Existe certa confusão conceitual a respeito do que significa grupo focal; porém, qualquer discussão em grupo pode ser chamada de grupo focal, sempre que o pesquisador busque promover a interação do grupo (BARBOUR, 2009). A escolha dos regionais e municípios onde foram coletados os outros dados não ocorreu de forma aleatória, pois contou com a indicação dos Escritórios Regionais da EMATER-RS.

A solicitação foi feita através da indicação dos Escritórios Regionais da EMATER-RS dos Conselhos de Desenvolvimento Rural ou Agropecuários que têm funcionamento efetivo, sendo que os mesmos poderiam vir a ser escolhidos para sistematizar sua trajetória e práticas.

Os dados obtidos encontram-se na tabela abaixo.

Tabela 3 - Conselhos indicados para sistematização por Regional da EMATER-RS

<b>REGIONAIS</b>	<b>CONSELHOS INDICADOS</b>
<b>BAGÉ</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Dom Pedrito
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Caçapava
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Santana do Livramento
<b>CAXIAS DO SUL</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Guaporé
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Bento Gonçalves
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Cambará do Sul
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Garibaldi
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural São Marcos
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Vacaria, Nova Petrópolis e Flores da Cunha.
<b>ERECHIM</b>	Não informou
<b>FREDERICO WESTPHALEN</b>	Sarandi
<b>IJU</b>	Consideraram não haver Conselhos com bom funcionamento
<b>LAJEADO</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Arroio do Meio
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Montenegro
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Bom Princípio
<b>PASSO FUNDO</b>	Conselho Municipal de Vila Maria
<b>PORTO ALEGRE</b>	Conselho Agropecuário de Osório
<b>PELOTAS</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Morro Redondo
	CAPEC – Conselho Agropecuário de São Lourenço do Sul
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Herval
<b>SANTA MARIA</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Tupanciretã
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Santa Maria
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Restinga Seca
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural São Pedro
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural São Sepé
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Quevedos
<b>SANTA ROSA</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário – Santo Ângelo
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – Porto Mauá
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário – Guarani das Missões.
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – Horizontina

<b>SOLEDADE</b>	Conselho Municipal de Passo do Sobrado
	Conselho Agropecuário de Vale Verde

Fonte: Autor (2014).

Nos dados fornecidos é possível ver um contraste entre os Regionais. O Regional de Ijuí, por exemplo, considerou que não havia Conselhos que pudessem ser indicados para sistematização. Os regionais de Frederico Westphalen, Passo Fundo e Porto Alegre indicaram apenas um Conselho com funcionamento efetivo, enquanto os outros Regionais (Bagé, Caxias do Sul, Lajeado, Pelotas, Santa Maria e Santa Rosa) indicaram diversos Conselhos que seriam passíveis de sistematização.

É claro que estas indicações são subjetivas, porém não deixam de contrastar pela diferença numérica expressiva entre os Regionais do Estado.

Com estas indicações, e tendo em vista a existência de um universo expressivo de indicações, foram feitas algumas reuniões com o uso de grupos focais, junto aos regionais de Santa Rosa, Pelotas, Lajeado e Porto Alegre. Todas estas reuniões foram gravadas, transcritas e geraram, entre outras informações, o que foi denominado de demodiversidade dos Conselhos (5.1). Destas reuniões participaram boa parte dos extensionistas que trabalham nos municípios indicados, demonstrando uma variedade de experiências e trajetórias em curso.

Nas reuniões de grupo focal foi desenvolvida uma sequência de etapas.

- a) abertura: foram apresentados os objetivos da reunião e os resultados esperados. Posteriormente foram apresentados os dados da pesquisa exploratória, dando ênfase aos resultados regionais;
- b) os dados apresentados foram debatidos, procurando caracterizar as principais fortalezas e debilidades dos processos em curso. No decorrer do diálogo grupal e, conforme seu andamento, algumas perguntas foram feitas buscando a interação e o debate dos dados.
  - A pesquisa exploratória permitiu caracterizar as principais fortalezas e desafios de fortalecimento dos espaços públicos?
  - Tendo em vista que os dados estão agregados, existem experiências que contrastam (positivamente ou negativamente) com os resultados apresentados?
  - O que tem sido feito ou planejado para fortalecer estes espaços?
  - Quais seriam as qualificações necessárias para que este espaço e os atores possam aprimorar estas atividades?

- Quais são os grupos que não participam deste processo, como poderiam ser incluídos/mobilizados?
- c) encerramento: como estímulo para discussão final foram utilizadas algumas perguntas, como: “Você considera que as principais ideias produzidas estão contempladas? O que esta faltando?”.

#### **4.1.3 Entrevistas Não Diretivas**

As entrevistas não diretivas (RICHARDSON, 2008) são utilizadas para obtenção de informações baseadas no discurso livre do entrevistado, podendo demonstrar tanto a historicidade como a singularidade das concepções e ideias expostas. A metodologia não utiliza questionários previamente elaborados; porém, pode utilizar um roteiro indicativo de elementos que estimulem a comunicação verbal.

O roteiro elaborado para as entrevistas não diretivas era composto dos seguintes pontos:

- a) identificação e trajetória do entrevistado;
- b) tempo de conhecimento e relação com o conselho;
- c) percepção sobre a trajetória do conselho;
- d) principais desafios e oportunidades;
- e) métodos utilizados para discussão, priorização e decisão;
- f) questão de representatividade, envolvendo a questão racial, gênero e geração;
- g) perspectivas e possíveis aprimoramentos necessários.

Como o processo consiste em ser não diretivo, os pontos elencados eram colocados na medida da necessidade, não havendo imposição da problemática ou discussão das informações e posições expressas pelo entrevistado.

Para realização das entrevistas não diretivas foram escolhidos alguns municípios que tinham bom desempenho, conforme o quadro anterior, e que fossem próximos de Porto Alegre, facilitando a coleta das entrevistas e outras informações necessárias. Além de realizar as entrevistas, foi possível participar de algumas reuniões dos Conselhos, acompanhando efetivamente a condução e os procedimentos adotados nestas arenas. Nas entrevistas, além da trajetória dos Conselhos, foi também verificada a participação dos mediadores nestas arenas. Para ter uma diversidade de informações, procurou-se entrevistar membros da

extensão rural, representantes da Prefeitura e agricultores que fazem parte do Conselho. Entre os agricultores foi procurado observar a maior diversidade possível (idade, tempo de inserção dos Conselhos, entre outros parâmetros).

Todas as entrevistas foram gravadas, posteriormente transcritas, tendo sido elaborado um código qualitativo de análise<sup>14</sup>. Os dados foram sistematizados por categorias-chave na forma de mapas mentais através do *software* Xmind, possibilitando a pesquisa de determinadas palavras-chave na totalidade das entrevistas realizadas.

Além destes recursos citados foi utilizado um caderno de campo para anotações das percepções durante a participação das reuniões dos Conselhos, também de *insights* e informações que foram sendo obtidas ao longo da coleta de dados.

#### 4.2 LOCALIZANDO O CAMPO

Para melhor compreender os procedimentos metodológicos adotados, apresentamos aqui a localização dos Regionais da EMATER, sua correspondência com a estrutura dos Coredes e a localização dos municípios onde foram coletadas as informações mais detalhadas dos seus atores.

Inicialmente apresentamos a estrutura da EMATER-RS em termos de Escritórios Central, Regionais e Municipais, conforme está especificado na tabela abaixo.

Tabela 4 - Número de Unidades da EMATER.

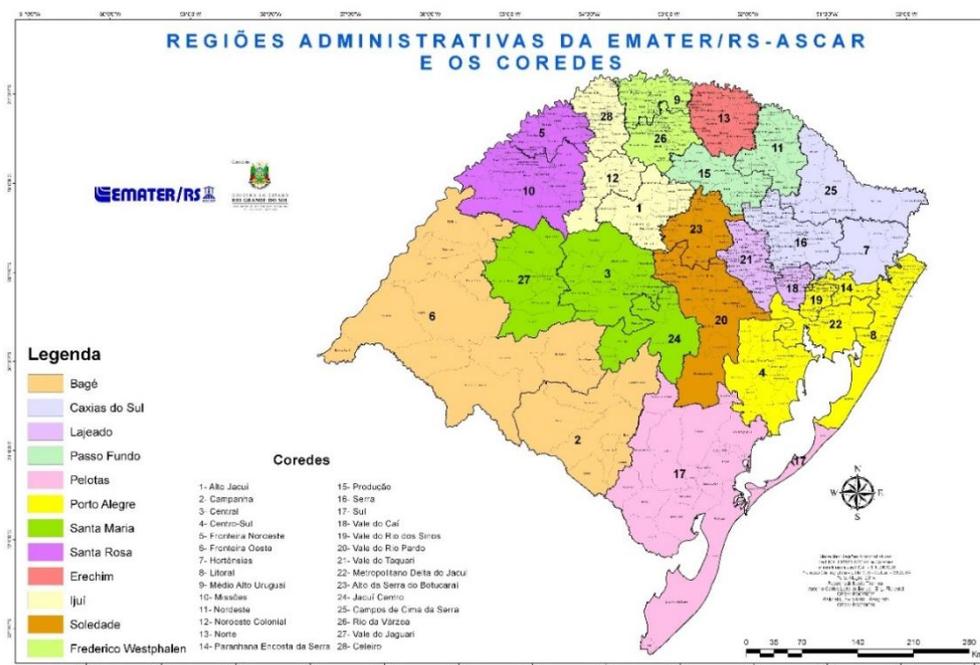
<b>Especificações</b>	<b>Ano de 2013</b>
Número de municípios no Estado	497
Percentual de abrangência	99
Escritórios Regionais	12
Unidades Operativas	493
Escritório Central	1
Centros de Formação	8

Fonte: EMATER. RIO GRANDE DO SUL/ASCAR, 2014.

A tabela permite observar a capilaridade da estrutura da EMATER-RS, estando presente em boa parte do Estado.

<sup>14</sup> As entrevistas citadas estão codificadas, sendo que as primeiras duas letras identificam mediador extensionista (ME), mediador social (MS), agricultor (AG), ou grupo focal (GF). As duas outras letras finais identificam os locais de coleta da informação Santa Rosa (SR), Pelotas (PE), Arroio do Meio (AM), Montenegro (MN) e Osório (OS).

Figura 4 - Mapa das Regiões Administrativas da EMATER-RS e Coredes



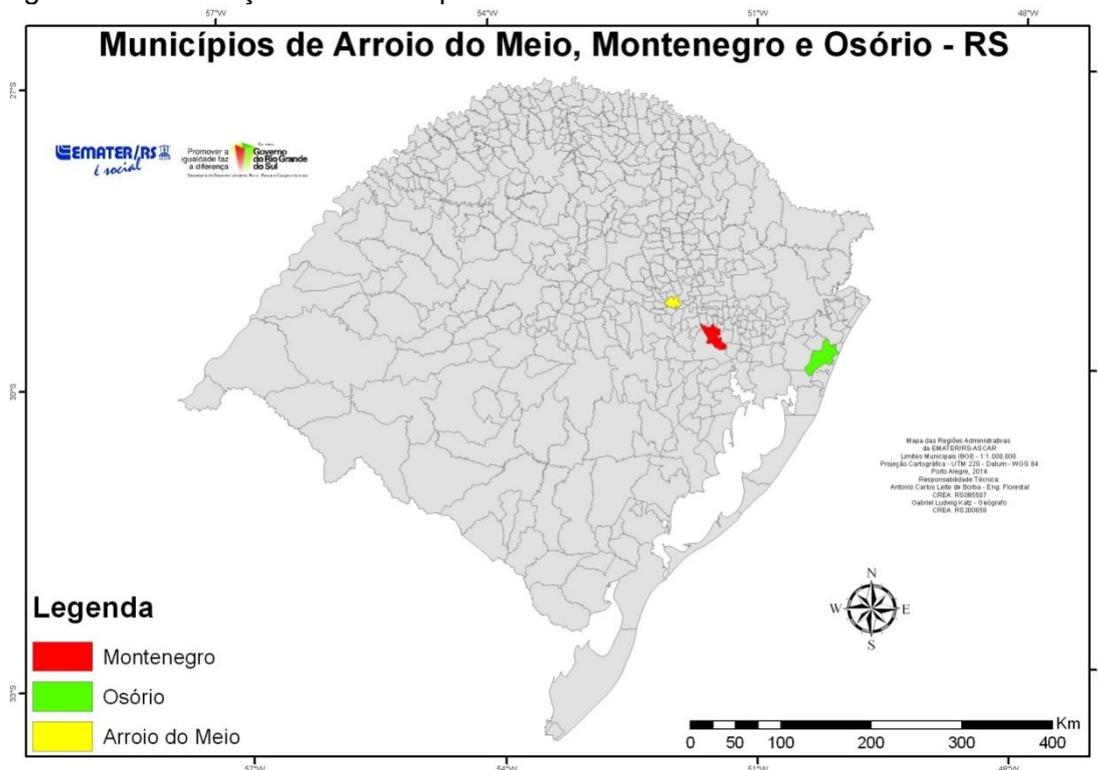
Fonte: EMATER. RIO GRANDE DO SUL/ASCAR, 2014.

No mapa acima temos a localização dos regionais da EMATER-RS, aos quais faremos referência em alguns momentos deste trabalho, pois estes têm correspondência com os Coredes<sup>15</sup>. Como existem 12 Escritórios Regionais da EMATER-RS e 28 unidades dos Coredes, alguns regionais envolvem mais de um Corede, por exemplo o Escritório Regional da EMATER-RS envolve o Corede Campanha e Fronteira Oeste. Nas áreas coloridas estão representados os 12 Escritórios Regionais, e as subdivisões internas são os Coredes.

A figura 5 apresenta a localização dos municípios estudados. Na área verde, próximo ao Litoral, está identificado o município de Osório que faz parte do Regional Porto Alegre e dista 103 km da capital. Em vermelho, é a área de Montenegro que se localiza a 61 km de Porto Alegre e faz parte do Regional Lajeado. Por último, Arroio do Meio, que fica a 125 km de Porto Alegre e faz parte do Regional de Lajeado.

<sup>15</sup> **Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)** – criados pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, os Coredes têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.

Figura 5 - Localização dos Municípios Estudados



Fonte: EMATER. RIO GRANDE DO SUL/ASCAR, 2014.

Para dar uma ideia das características dos municípios acima localizados, apresentamos a seguir uma tabela com os principais indicadores municipais,

A partir dos dados, constatamos que são pequenos municípios com menos de 60 mil habitantes, e mesmo que as populações rurais não predominem em relação à urbana, as atividades agrícolas são importantes na dinâmica econômica. Em termos de IDH existe similaridade, e também existem semelhanças com relação à estrutura fundiária das propriedades, pois cerca de 50% tem propriedades entre 5 a menos de 20 ha.

Tabela 5- Características dos Municípios Estudados.

Municípios	População (2010)		IDH	DAPs <sup>16</sup> ativas	Estrutura fundiária 5 a menos 20 ha	Número estruturas associativas do rural	Fundo munic.
	Urbana	Rural					
Arroio do Meio	14663	4120 21,93%	0,84	664	55,21 %	10	Não
Montenegro	53269	5786 9,74%	0,83	720	43,7 %	6	Sim
Osório	37917	2989 7,31%	0,84	134	71,2 %	7	Sim

Fonte: EMATER. RIO GRANDE DO SUL/ASCAR, 2014.

<sup>16</sup> DAP é a sigla para Declaração de Aptidão do Pronaf. A DAP é utilizada como instrumento de identificação do agricultor familiar para acessar políticas públicas, como o Pronaf.

Osório, por ser no Litoral, tem parte da sua dinâmica econômica ligada ao turismo, pois é uma das poucas cidades brasileiras que reúne serra, lagoas e mar num mesmo local. O município tem expressiva arrecadação municipal, proveniente de um Parque de Energia Eólica e da presença da Petrobrás. Existe relevância local também a pesca artesanal, sendo registrada no estudo de situação da EMATER-RS a existência de 69 pescadores e 230 quilombolas. O número de DAPs indica que entre os municípios escolhidos é o que tem menor população rural; conseqüentemente, existem apenas 134 declarações ativas.

Entre os municípios do Regional de Porto Alegre, Osório foi o único indicado como tendo um Conselho com efetivo funcionamento. Um dos elementos promotores da criação do Conselho foi o Pró-Rural (posteriormente chamado de RS-Rural). O Fundo Rotativo Municipal tem tido forte influência no funcionamento do Conselho, sendo que o maior número de atividades desenvolvidas está relacionado com discussões sobre os financiamentos municipais.

Montenegro, entre os municípios estudados tem a maior população, sendo que aproximadamente 10% é rural. A importância da agricultura familiar pode ser identificada pelas 720 DAPs ativas e por ter mais de 40% da sua estrutura fundiária com propriedades entre 5 a menos de 20 ha. Como em outros municípios do Vale do Caí, a citricultura tem uma importância muito grande; foi introduzida na região por imigrantes açorianos e seus descendentes que se instalaram em Taquari e Triunfo, por volta do final do século XVIII. O setor de comércio e serviços em nível regional está diretamente relacionado com as safras obtidas na produção de citros e na venda de mudas.

Existem diversas organizações de produtores em nível municipal, principalmente associações de citricultores, e aproximadamente quatro mil famílias da região têm na citricultura sua principal fonte de renda (MONTENEGRO,[20--]). Um destaque do município é a Ecocitrus – Cooperativa de Citricultores Ecológicos do Vale do Caí, que atualmente possui uma usina de compostagem, fábrica de sucos e óleos essenciais. Na dinâmica organizacional do município e da região, é necessário destacar o Projeto Pró-Renda; iniciado em 1990, uma das áreas-piloto para o desenvolvimento do projeto foi na área de citricultura nos municípios de Montenegro, São Sebastião do Caí, Bom Princípio e Salvador do Sul (BROSE, 1999). Este projeto auxiliou na organização produtiva e gestão das propriedades e

também estimulou a organização coletiva, a introdução de métodos participativos e a busca de melhores resultados na produção e comercialização.

A área de Arroio do Meio pertencia, até sua emancipação, aos municípios de Lajeado e Encantado, e localiza-se às margens do Rio Taquari. Pelos dados da tabela apresentada, observamos que em torno de 22% da população é rural e que 55% das propriedades estão entre 5 a menos de 20 ha; sendo assim, o município tem forte influência agrícola. A produção está baseada na avicultura, suinocultura e produção leiteira. Destacam-se também as indústrias coureira, calçadista, de alimentos, de ração, de limpeza, de artefatos de pedra e olaria. O município tem influência do Movimento de Pequenos Agricultores, sendo que o atual vice-prefeito Áurio Scherer foi Coordenador Estadual do MPA em 1997.

O Conselho de Desenvolvimento Rural é considerado como sendo o melhor em funcionamento do Regional Lajeado, e diferencia-se pelo fato de não ter atualmente em funcionamento um Fundo Municipal.

Estes municípios foram destacados para o estudo local, tendo em vista algumas características:

- a) funcionamento efetivo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural ou Agropecuário, conforme indicação dos Escritórios Regionais da EMATER-RS;
- b) número expressivo de agricultores familiares;
- c) mais de dez anos de existência;
- d) proximidade de Porto Alegre, permitindo a participação em reuniões dos Conselhos e coleta de entrevistas com os membros dos Conselhos e mediadores envolvidos com a experiência.

O recorte empírico, aqui empregado, permitiu observar a diversidade de processos e a qualificação do processo de mediação.

## 5 A GRANDE PAISAGEM – A PESQUISA EXPLORATÓRIA.

Para estabelecer o cenário da grande paisagem, foram consultados os diversos estudos sobre Conselhos Municipais. Na análise, foi observada a pouca disponibilidade de dados referentes ao funcionamento em nível estadual dos CMDR; a maior parte dos estudos e pesquisas foi realizada em nível municipal ou regional (OLIVEIRA, 2001; ALLES, 2005; RECKZIEGEL, 2011). No estado do Paraná, foi realizado um estudo sobre Conselhos Gestores, não específico da agricultura ou desenvolvimento rural (FUKS *et al.*, 2004). Outros estudos relatam aspectos gerais dos Conselhos em nível nacional (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012).

Dos dados disponíveis para o Rio Grande Sul, há informações apenas de junho de 1996 (OLIVEIRA, 2001), identificando a existência de 234 Conselhos Municipais (de Agricultura) envolvendo 56% dos municípios informados, 187 deles considerados atuantes e 108 em formação. Os dados disponibilizados pela Gerência de Planejamento da EMATER-RS indicam apenas o número de Conselhos nos quais os extensionistas atuam, em 1996 havia conselhos constituídos ou em formação em 82% dos municípios

A falta de uma visão da “grande paisagem” nos levou ao desafio de conduzir um estudo exploratório capaz de perceber o funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural<sup>17</sup> em nível estadual.

De maneira geral existe uma atuação mais destacada dos Escritórios da EMATER-RS nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e no Conselho Municipal de Assistência Social, envolvendo majoritariamente os profissionais das ciências agrárias no primeiro caso e da área social no segundo.

Na Figura 6 encontram-se sistematizadas as respostas dos espaços públicos de atuação dos extensionistas. A primeira constatação chama a atenção para a quantidade e diversidade de Conselhos dos quais os extensionistas participam, havendo predominância nos Conselhos de Desenvolvimento Rural, Assistência Social, Meio Ambiente e Saúde. Existem diferenças regionais na participação dos Conselhos, como é o caso do Conselho da Mulher, cuja participação de extensionistas não foi registrada em alguns regionais.

<sup>17</sup> Iremos adotar a terminologia de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural considerando como sinônimo de outros Conselhos que utilizam a terminologia desenvolvimento agropecuário, agricultura ou similares.

Figura 6 - Espaços Públicos de Atuação dos Extensionistas da EMATER-RS.



Fonte: Autor (2014).

Contabilizando todos os espaços públicos com participação da extensão rural, tais como Conselhos Municipais, Regionais, Territoriais, Fóruns, Redes, Comissões, Comitês, resulta em 289 citações no formulário. Esta profusão de arenas públicas faz com que um entrevistado declarasse:

Isso (os Conselhos) se pulverizou de tal maneira que hoje nós vemos assim: o rural é um dos Conselhos, a saúde, a assistência social, tudo tem Conselhos e Conselhos e Conselhos, tudo passou para Conselhos. E isso, inclusive, nos desgasta porque nós temos que ter representação em todos eles. (Entrevista GFSSR)

Além da proliferação de Conselhos também o surgimento deles está relacionado com a obtenção de recursos, havendo uma indução financeira no surgimento destes espaços. Isto exerce influência em quem participa e na dinâmica deste arranjo participativo que passa a gravitar prioritariamente em função dos recursos que são alocados.

A existência de diversas arenas públicas foi tema de uma análise de Bobbio (2009), onde avalia as leis promulgadas na Itália, considerando que o bom cidadão deveria exprimir seu próprio voto ao menos uma vez por dia. O fenômeno denominado de “cidadão total” teria como efeito à sociedade da política o aumento

da apatia eleitoral, onde o preço a ser pago é de que o empenho de poucos resulta frequentemente a indiferença de muitos.

A Figura 7 permite perceber que devido à magnitude de arenas públicas, a participação ocorre de forma mais intensa em três espaços. Com maior participação percentual, os Conselhos de Desenvolvimento Rural encontra-se em todos os Regionais da EMATER-RS, seguidos pelos Conselhos de Assistência Social e outros. Os Conselhos de Desenvolvimento Rural, que são foco deste trabalho, são os que têm a maior representatividade, tendo em vista o trabalho de desenvolvimento rural exercido pelos extensionistas.

Figura 7 - Intensidade (%) da participação nos espaços públicos



Fonte: Autor (2014).

A EMATER-RS tem procurado dar ênfase ao trabalho social, estando diretamente ligada à manutenção do Certificado de Entidade Filantrópica da ASCAR que permitiu o direito de imunidade tributária. Em 1992, a imunidade tributária foi revogada por parte do INSS, gerando um litígio que se arrasta há mais de 21 anos. O trabalho social cumpre assim diversos e complementares objetivos – continuidade institucional, tendo em vista o volume financeiro do litígio, manutenção do Certificado

de Entidade Filantrópica e o desenvolvimento das ações sociais através dos programas federais e estaduais, como o Plano Brasil Sem Miséria e o RS Mais Igual, além de outras atividades de caráter socioassistencial.

O trabalho dos extensionistas não se limita à atuação em processos que têm a ver com produção de alimentos; pelo contrário, a atuação é extensiva às áreas de garantia de direitos, saúde, saneamento, gerenciamento da produção, acesso a mercados, geração de renda, economia do domicílio e lazer, buscando desenvolver um enfoque de gênero e geração nas ações desenvolvidas. A relevância deste trabalho confirma a representatividade percentual expressa no questionário para ações junto aos Conselhos de Assistência Social. Existe uma diferença percentual significativa nos resultados estratificados por Regional, e tais resultados podem estar associados a diferentes carências existentes e a ênfases do trabalho desenvolvido por Regional. No caso do Regional de Caxias do Sul, a pouca expressão dos dados pode ser resultante do fato de ser uma região com o maior Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) do Rio Grande do Sul<sup>18</sup>; porém, esta variável explicativa não tem pertinência para o pequeno percentual (9%) apresentado no Regional de Pelotas.

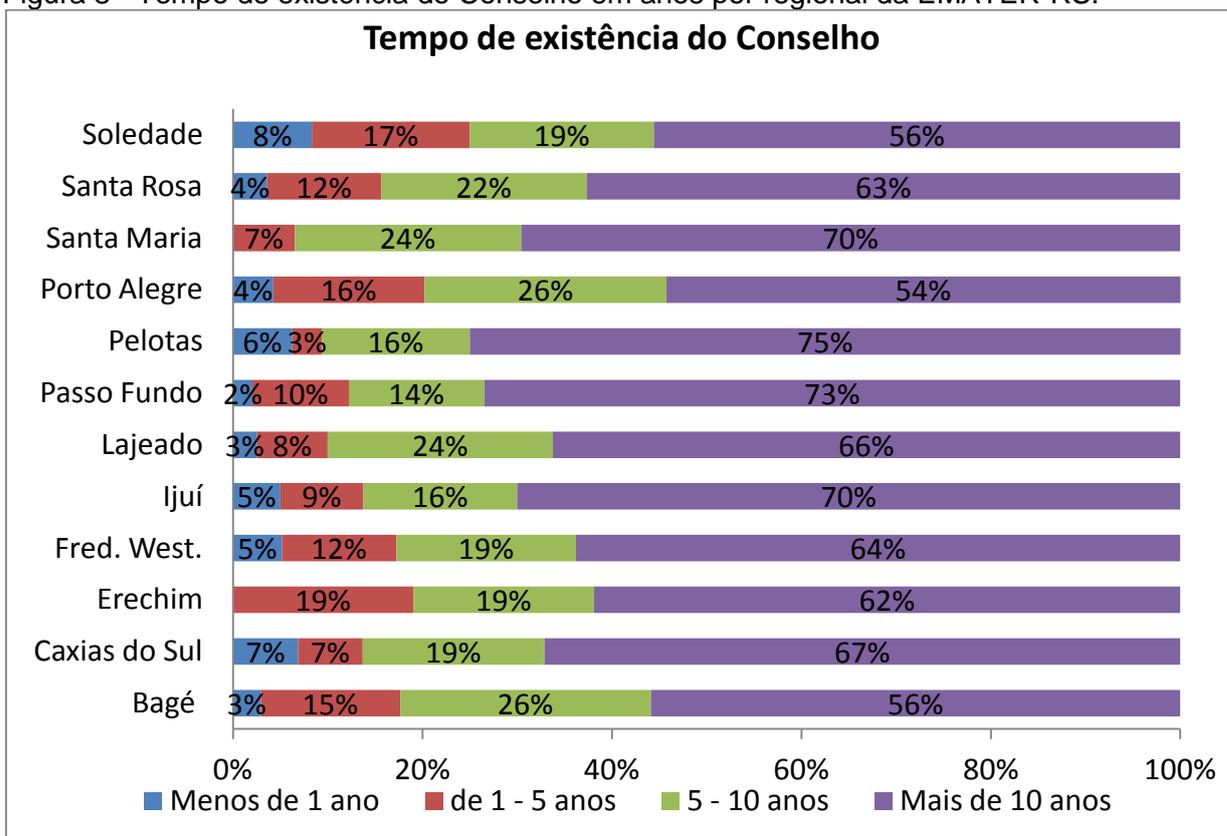
As figuras que sucedem, segundo as orientações dadas no formulário, referem-se apenas aos Conselhos onde os extensionistas têm maior incidência de participação, tendo em vista a impossibilidade de qualificar toda diversidade de Conselhos. Sendo assim, a maior parte dos casos posteriores está majoritariamente relacionada com os Conselhos de Assistência Social e Conselhos de Desenvolvimento Rural.

A Figura 8 indica percentualmente que mais de 50% dos Conselhos declaram ter existência por mais de 10 anos. Este tempo de existência está relacionado com a Constituição de 1988 (Constituição Cidadã, na qual o princípio participativo está colocado como complementar à democracia representativa). No artigo 30 da Constituição Federal, ficaram estabelecidas as responsabilidades dos municípios de legislar sobre assuntos de interesse local, sendo que diversos Conselhos foram instituídos através de Leis Orgânicas Municipais.

---

<sup>18</sup> Ver: [http://www.scp.rs.gov.br/upload/IDESE\\_Total\\_COREDEs\\_2010.pdf](http://www.scp.rs.gov.br/upload/IDESE_Total_COREDEs_2010.pdf)

Figura 8 - Tempo de existência do Conselho em anos por regional da EMATER-RS.



Fonte: Autor (2014).

Houve também, como veremos adiante, programas federais e estaduais que estimularam a criação destes Conselhos. Porém, o tempo de existência destaca o fato de que, passada mais de uma década, é possível a consolidação de processos de trabalho e funcionamento dos mesmos. Da mesma forma, é tempo suficiente para que experiências de maior fragilidade deixassem de existir.

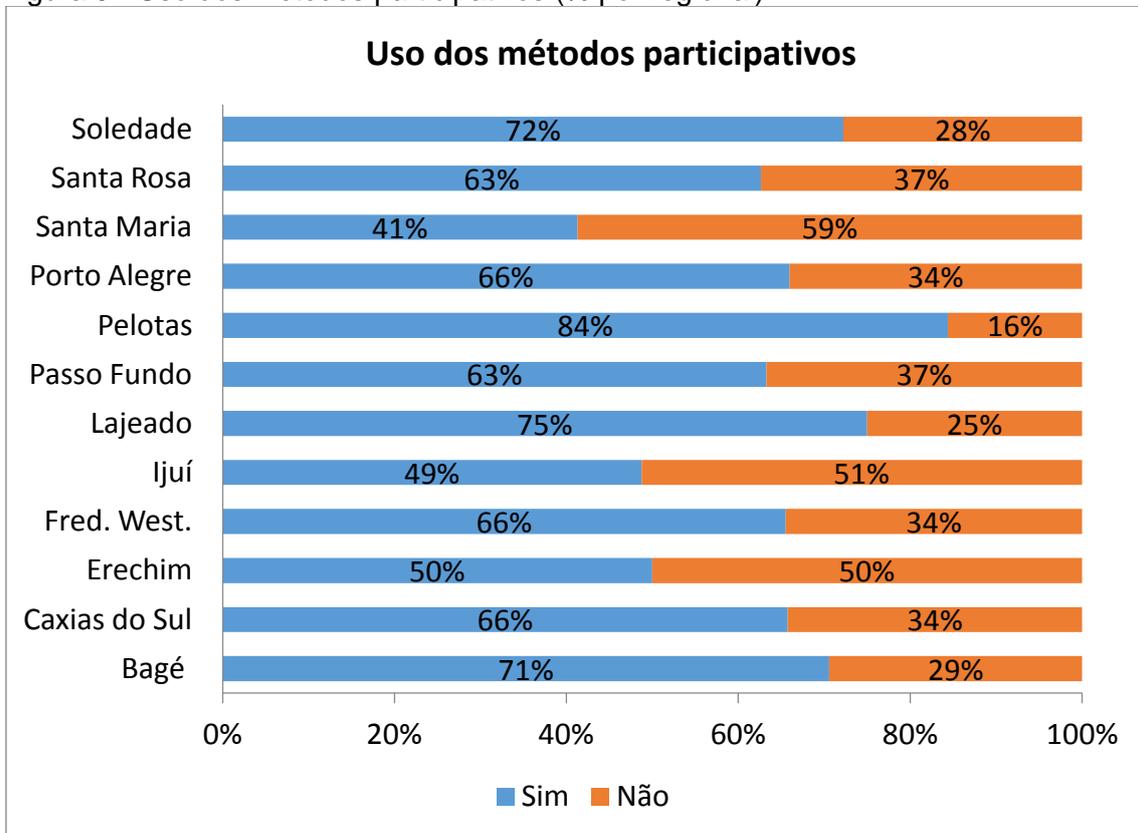
Observando as publicações do início dos anos 2000, é possível observar um certo ânimo com estes espaços, sendo considerados como a “mais importante inovação institucional das políticas públicas do Brasil democrático” (ABRAMOVAY, 2001). Porém, passado este período de tempo, parece haver certas dúvidas sobre a real efetividade estas inovações democráticas<sup>19</sup>.

O uso dos métodos participativos passou a ser estimulado na construção dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural como forma de envolver e estimular a participação dos agricultores nos diagnósticos e no planejamento de comunidades. Pela Figura 9 é possível observar que entre 41 a 84% dos Regionais utilizaram estes

<sup>19</sup> A importância percebida pelos Conselhos será melhor trabalhada no ponto sobre a diversidade dos Conselhos (5.1).

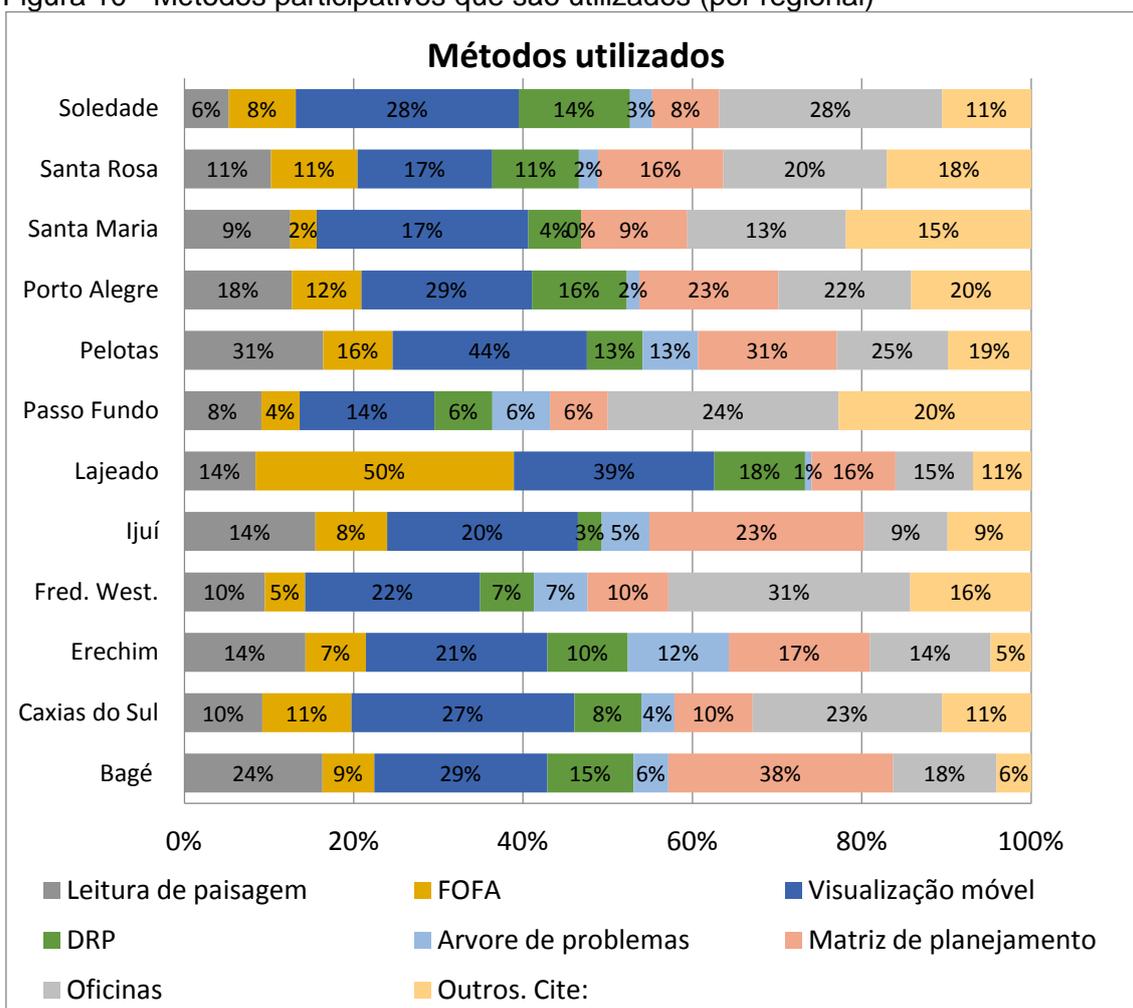
métodos, fazendo uso de diversas ferramentas de trabalho, como pode ser observado na Figura 10.

Figura 9 - Uso dos métodos participativos (% por regional)



Fonte: Autor (2014).

Figura 10 - Métodos participativos que são utilizados (por regional)



Fonte: Autor (2014).

Apesar de os dados indicarem majoritariamente o uso dos métodos participativos, isto não significa automaticamente que os processos desenvolvidos quebrem a assimetria e envolvam efetivamente os agricultores nesta construção. Algumas correntes contemporâneas têm demonstrado os limites dos métodos participativos e como processos desta natureza podem ter um caráter autoritário e impositivo (HICKEY; MOHAN, 2004).

Entre as ferramentas utilizadas; existe uma grande diversidade, e muitas delas fazem parte do conjunto de técnicas e ferramentas denominado de DRP- Diagnóstico Rural Participativo (VERDEJO; COTRIM; RAMOS, 2007). O uso destas ferramentas vem sendo promovido pela EMATER-RS desde a década de 1990, existindo forte influência do Projeto Pró-Renda (BROSE, 2004; STEIN, 2007).

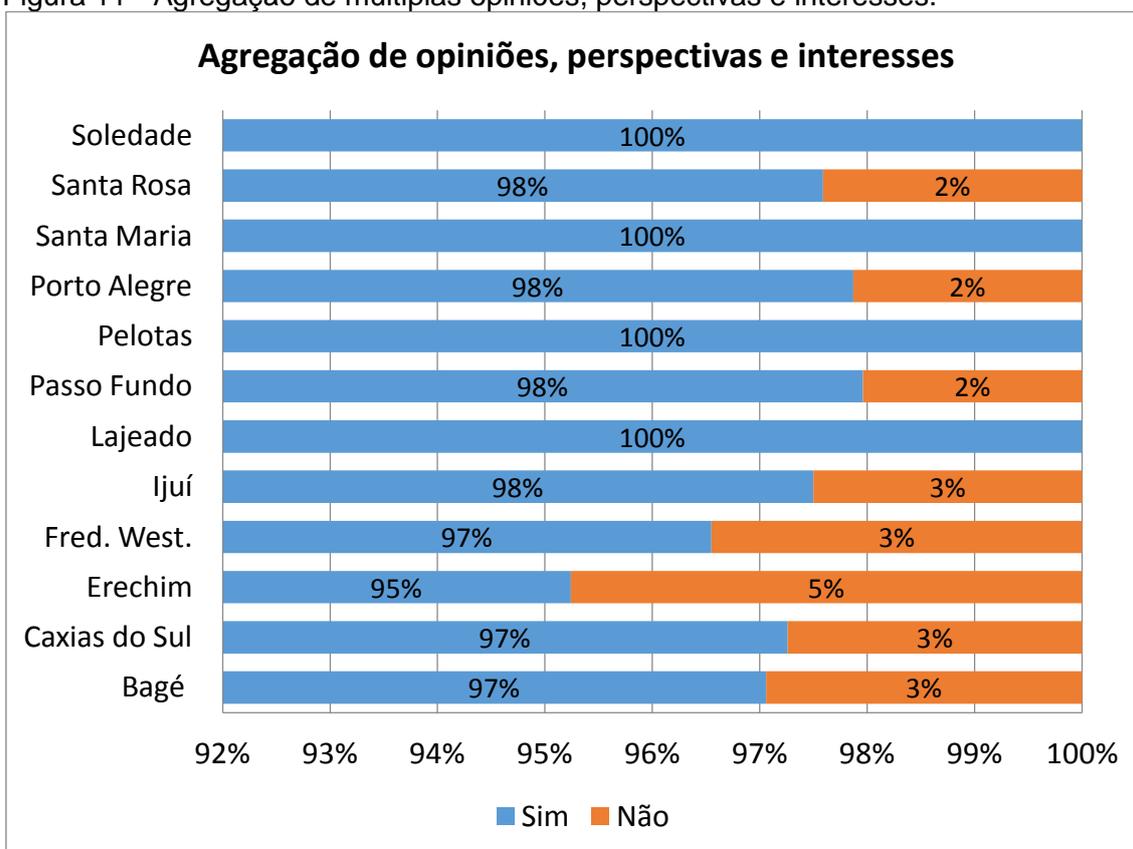
A diferenciação entre os Regionais pode estar associada com as trajetórias do uso destas ferramentas em cada regional e à apropriação das mesmas por determinados técnicos. Como a pergunta permitiu escolha múltipla, os percentuais

são superiores a 100%; em determinados casos, é utilizado um conjunto destas ferramentas de forma simultânea. Conforme explicamos anteriormente, o DRP representa um conjunto de ferramentas, podendo ter sido utilizadas algumas destas técnicas para diagnosticar e ou planejar alguma ação junto aos Conselhos.

Na Figura 10 de forma majoritária em termos de percentuais aparecem as ferramentas de visualização móvel, oficinas e matriz de planejamento. A visualização móvel aparece com uma variação percentual entre 14 a 44%, sendo uma das ferramentas que teve ênfase no Projeto Pró-Renda. Esta técnica pode ser utilizada na condução de Oficinas e também para a construção das matrizes de planejamento e da matriz FOFA<sup>20</sup>.

Cada uma destas ferramentas permite um nível de interação e participação dos agricultores, embora a condução do processo dependa, em grande parte, da postura e intencionalidade o técnico que as utiliza.

Figura 11 - Agregação de múltiplas opiniões, perspectivas e interesses.



Fonte: Autor (2014).

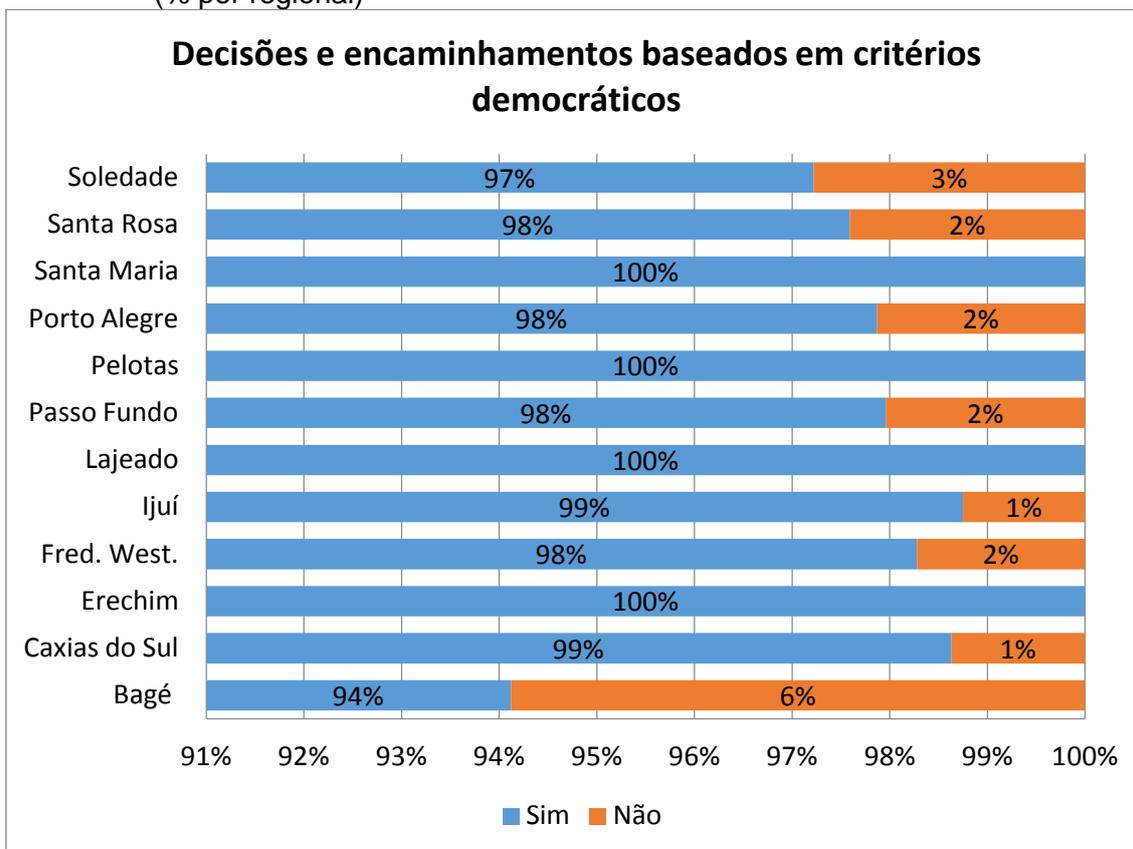
<sup>20</sup> A descrição de cada uma destas técnicas está no item 1.3.1 MÉTODOS - COMO CAMINHO OU TRILHO.

O objetivo da pergunta acima foi estimar a capacidade dos espaços públicos em agregar múltiplas opiniões, perspectivas e interesses. Os dados resultantes indicam que, pelas respostas obtidas, a maior parte dos Conselhos tem uma perspectiva inclusiva com uma variação percentual positiva entre 95 a 100%. Esta diferença é pouco expressiva tendo em vista a ampla diversidade social e econômica da agricultura familiar e os interesses conflitantes que ocorrem nos espaços públicos locais. Mesmo tendo sido uma informação pertinente para balizar os próximos passos, as análises no plano regional, local não permitem evidenciar que isto realmente ocorra.

É importante destacar que os dados coletados são percepções dos extensionistas que responderam à presente pesquisa, havendo assim diferentes critérios subjetivos sobre o que significa agregar múltiplas opiniões, perspectivas e interesses. Por vezes, os Conselhos agregam múltiplas opiniões, mas sua composição tem um caráter seletivo, pois apenas determinados “tipos” de agricultores participam destas arenas.

Os estudos realizados em nível nacional (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012) constataram a representação significativa da sociedade civil nos Conselhos e a pouco frequente participação dos movimentos sociais.

Figura 12 - Percentual de decisões e encaminhamentos baseados em critérios democráticos (% por regional)



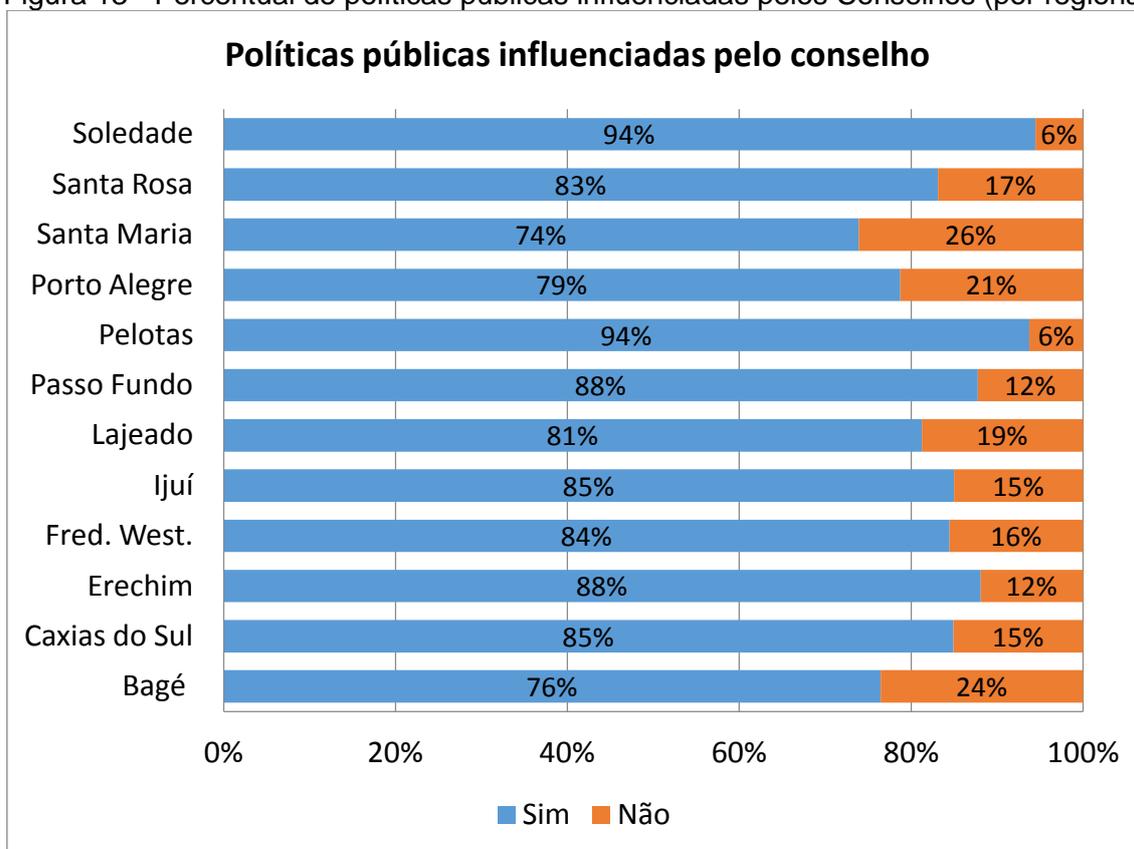
Fonte: Autor (2014).

O objetivo desta pergunta foi perceber como ocorre o processo de tomada de decisão e de encaminhamentos. Este aspecto está relacionado com a responsividade (LAUTH, 2013), que busca compreender a qualidade dos processos democráticos dos Conselhos, permitindo que seus membros interajam e sejam partícipes das decisões e encaminhamentos. No relato de participantes dos Conselhos, algumas pessoas dizem que “não adianta participar, eles fazem o que bem entendem” ou “eles deveriam escutar mais as pessoas”. Assim a responsividade implica que as opiniões sejam expressas e as decisões sejam obtidas por consenso, votação com decisão por maioria, entre outros processos que não conotem processos de manipulação ou que sejam decididos de forma arbitrária.

Nas respostas obtidas, a grande maioria considera que são respeitados critérios democráticos no processo de decisão e encaminhamentos; a diferença existente entre os extremos é de apenas 6%. O Regional que apontou maior discrepância foi o de Bagé; porém, na indicação de municípios com “boas práticas” dos Conselhos, os municípios de Dom Pedrito, Caçapava e Santana do Livramento foram elencados.

Uma forma de fazer a leitura das respostas é que existem apenas duas opções, sendo que selecionar o “não” traria o significado de que não está sendo utilizado critério democrático nas decisões do Conselho, colocando sob suspeita o trabalho desenvolvido pelos próprios extensionistas. Conforme veremos (6.2 Mediações Sociais-interação e dominação), por vezes, são os próprios mediadores que manipulam estas arenas públicas, fazendo com que as decisões a serem tomadas se alinhem a seus interesses pessoais ou institucionais.

Figura 13 - Percentual de políticas públicas influenciadas pelos Conselhos (por regional)



Fonte: Autor (2014).

Esta pergunta teve o objetivo de verificar se as políticas públicas, principalmente de desenvolvimento rural, são influenciadas por estes espaços. Os percentuais indicam que entre 74 e 94% das políticas públicas de desenvolvimento rural são influenciadas pelos Conselhos. Sabemos que o grau de influência destas políticas públicas é diferente conforme o nível de governabilidade de cada uma delas. Por exemplo, os Fundos Municipais têm sua administração realizada basicamente pelos Conselhos, mas as políticas públicas estaduais e federais têm geralmente menor capacidade de serem influenciadas no âmbito municipal.

Os dados empíricos coletados pelos outros instrumentos metodológicos indicaram uma série de iniciativas para fazer com que as políticas públicas em nível federal e estadual tenham influência dos Conselhos e na sua implementação. Nas entrevistas de grupo focal, por exemplo, foi observado que através dos Conselhos são organizados cursos de gestão como requisito para que os possíveis beneficiários do crédito fundiário acessem estes recursos. Mais recentemente, com a modalidade de execução de ações de ATER por chamadas públicas,<sup>21</sup> os Conselhos passaram a indicar os agricultores familiares ou comunidades que deverão ser envolvidos nas atividades planejadas.

Em alguns casos, os instrumentos metodológicos de diagnóstico e planejamento local são utilizados para elencar prioridades e conseqüentemente demandar ou utilizar políticas públicas.

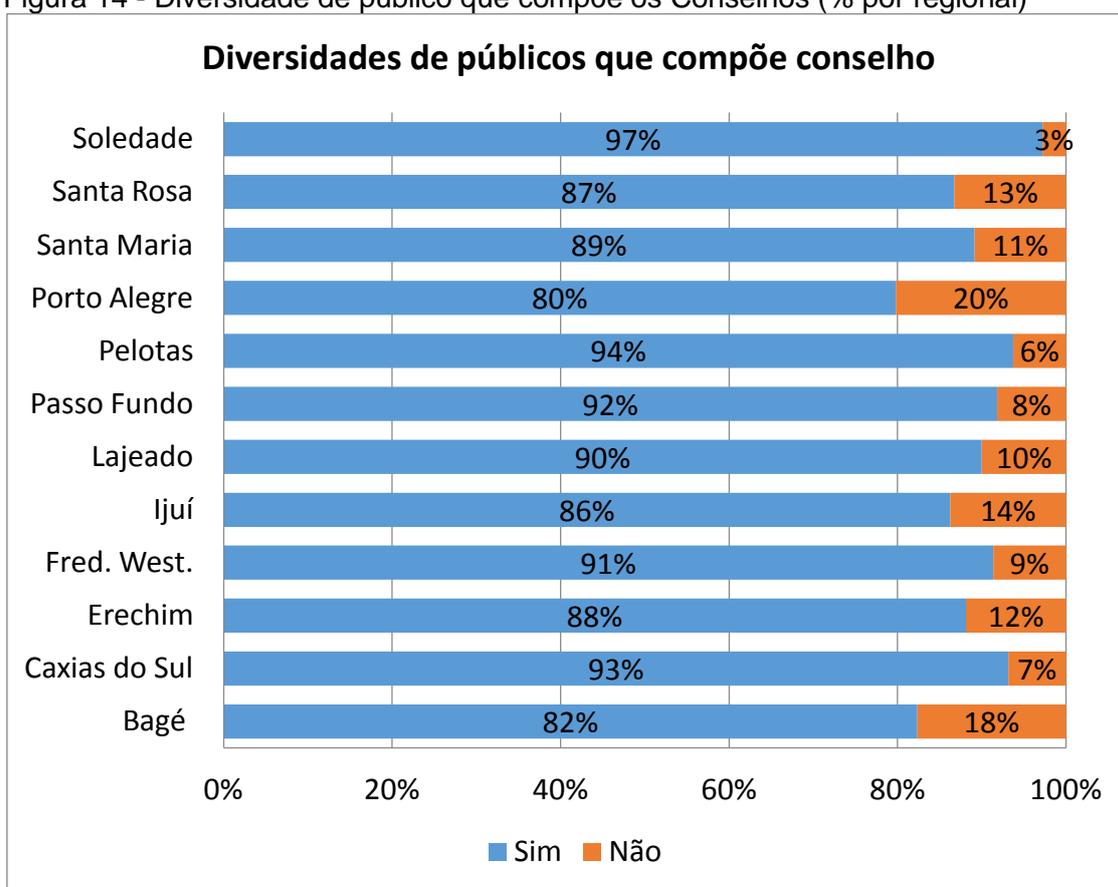
Os dados indicam que os Conselhos Municipais permanecem tendo importância para as políticas públicas de desenvolvimento rural; porém contrastam com a quantidade de municípios em que ou não há Conselhos ou funcionam de forma extremamente precária<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> A relação existente do Governo Federal com as organizações de ATER ocorria através de convênio e contratos; porém com o estabelecimento da Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010 (Lei de ATER), que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e estabelece as bases para a execução do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (BRASIL, 2010), foi definido o uso de chamadas públicas como formato jurídico de repasse de recursos financeiros e prestação de contas.

<sup>22</sup> Estas afirmações provêm do fato de haver sido solicitada indicação dos CMDR que têm boas práticas, e alguns Regionais da EMATER indicaram, em alguns casos, que não havia indicações.

Figura 14 - Diversidade de público que compõe os Conselhos (% por regional)



Fonte: Autor (2014).

As respostas variaram entre 80 a 97%, considerando que os espaços públicos contemplam a diversidade de público existente. Com base nestes dados, vemos que existe uma grande heterogeneidade de públicos nestes espaços.

Importa saber que até determinado período, o público preferencial do sistema de ATER eram agricultores familiares com algum nível de capitalização e com capacidade de incorporar tecnologias (REIJNTJES, 1999). Porém, a implantação de determinadas políticas públicas e a luta de garantia de direitos de atores que não eram anteriormente considerados trouxeram a emergência de públicos desconhecidos ou não trabalhados pelos extensionistas. No processo de implantação do Programa Brasil Sem Miséria/RS Mais Igual<sup>23</sup>, alguns extensionistas relataram que não tinham até então percebido o número de pobres que havia no

<sup>23</sup> O Programa Brasil Sem Miséria (Federal) e o Rio Grande Mais Igual (Estadual) são ações direcionadas para brasileiros que vivem em lares cuja renda familiar é de R\$ 70 por pessoa, sendo a grande maioria incluída no Cadastro Único (julho 2001), cujo objetivo é cadastrar e caracterizar as famílias em situação de pobreza e que são beneficiárias dos programas sociais.

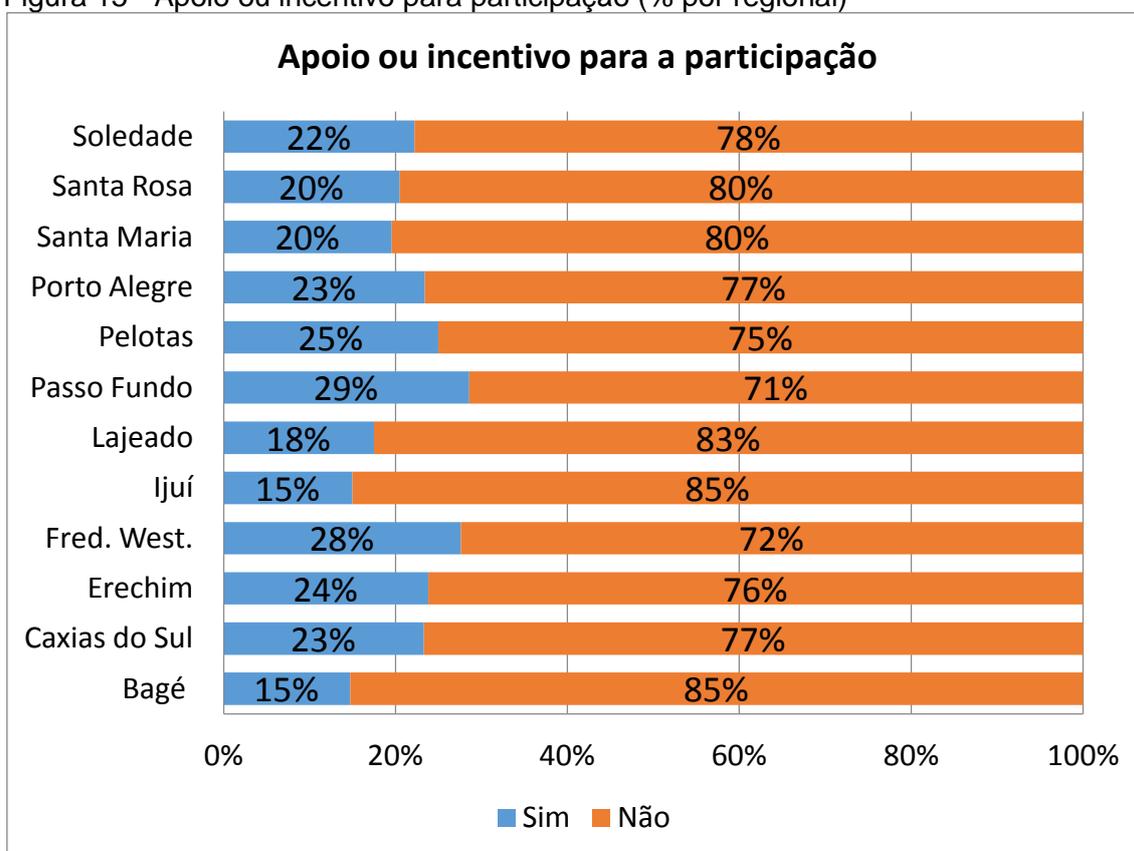
município, confirmando assim a invisibilidade social da pobreza, que torna ausentes de reconhecimento social determinados públicos (SOUZA, 2006).

Estas considerações tornam relevante a constatação de que a diversidade de públicos contemplados pode estar relacionada com a invisibilidade de determinados públicos. Também é preciso considerar que algumas regiões têm maior heterogeneidade de públicos da agricultura familiar, envolvendo comunidades quilombolas, pescadores, indígenas, entre outros.

Os grupos focais demonstraram que alguns municípios do Estado, como Guarani das Missões, têm procurado desenvolver ações junto ao Clube de Mães para incentivar a participação das mulheres. Da mesma forma, Santo Ângelo busca estimular a participação de jovens e mulheres.

As conclusões obtidas pelos outros recursos metodológicos demonstram que a diversidade de públicos nos espaços públicos avaliados pode não ser tão expressiva como os percentuais indicam.

Figura 15 - Apoio ou incentivo para participação (% por regional)



Fonte: Autor (2014).

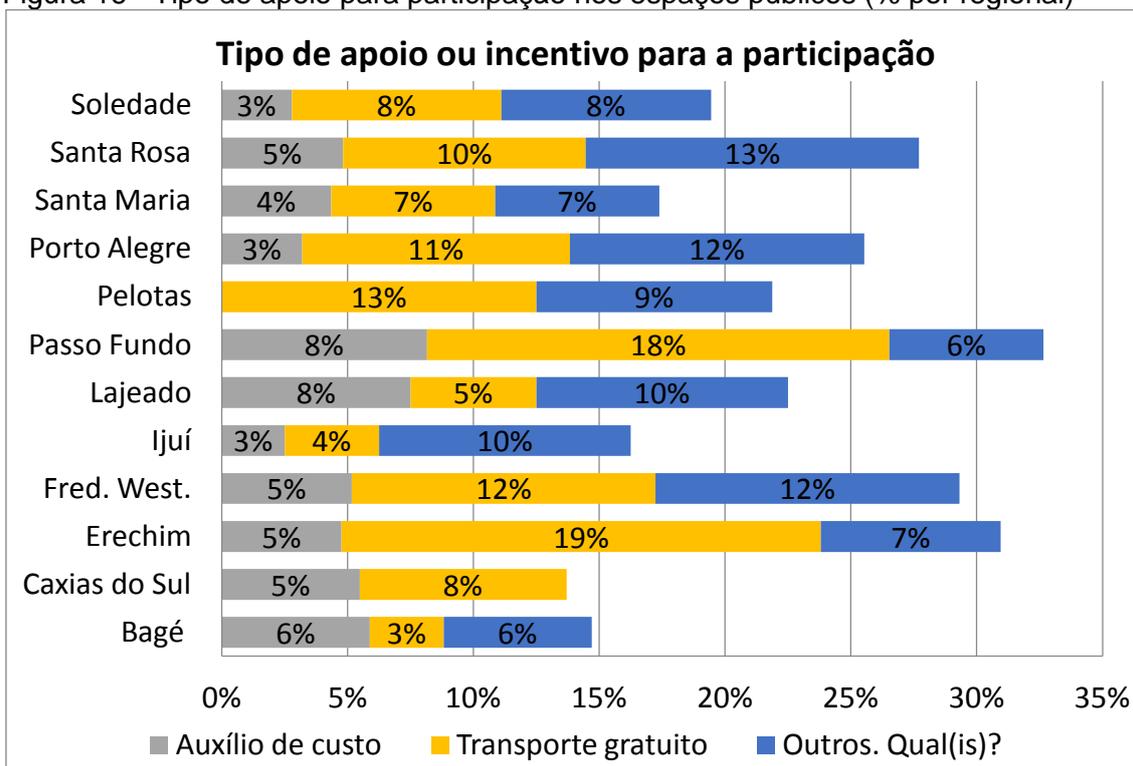
A questão representada por esta figura envolve um elemento importante da operacionalização dos Conselhos, tendo em vista que avalia se os membros dos

espaços públicos têm algum tipo de auxílio para participação. A extensão territorial dos municípios do Rio Grande do Sul tem uma variabilidade muito grande; por exemplo, Esteio tem uma extensão territorial de 27,5 km<sup>2</sup> enquanto Alegrete tem 7803,96 km<sup>2</sup>. Os municípios do Regional Bagé são os que possuem a maior extensão, mas em apenas 15% dos casos foi indicada a ocorrência de algum tipo de auxílio. Pelo gráfico, o Regional que tem o maior percentual de auxílio é o de Passo Fundo, com 29%; o menor percentual, de 15%, aparece em Bagé e Ijuí. Concluimos assim que existe um contraste entre a extensão territorial dos municípios que compõem os Regionais com maior extensão territorial e a existência de algum tipo de apoio.

Este aspecto é limitante para a participação cidadã, tendo em vista que, principalmente para o público com menor renda, há dificuldades de locomoção e mão de obra nas propriedades, trazendo impedimentos para sua participação.

A Figura 16 descreve o tipo de apoio fornecido para participação dos membros. Os Regionais de Bagé e Caxias do Sul têm o maior percentual de auxílio de custo, com 6 e 5% respectivamente. No caso do transporte gratuito, se destaca Erechim e Passo Fundo com 19 e 18% respectivamente. As constatações observadas neste caso parecem ser reflexo do que acontece em outros Estados e tipos de Conselhos (VAN STRALEN *et al.*, 2006).

Figura 16 - Tipo de apoio para participação nos espaços públicos (% por regional)

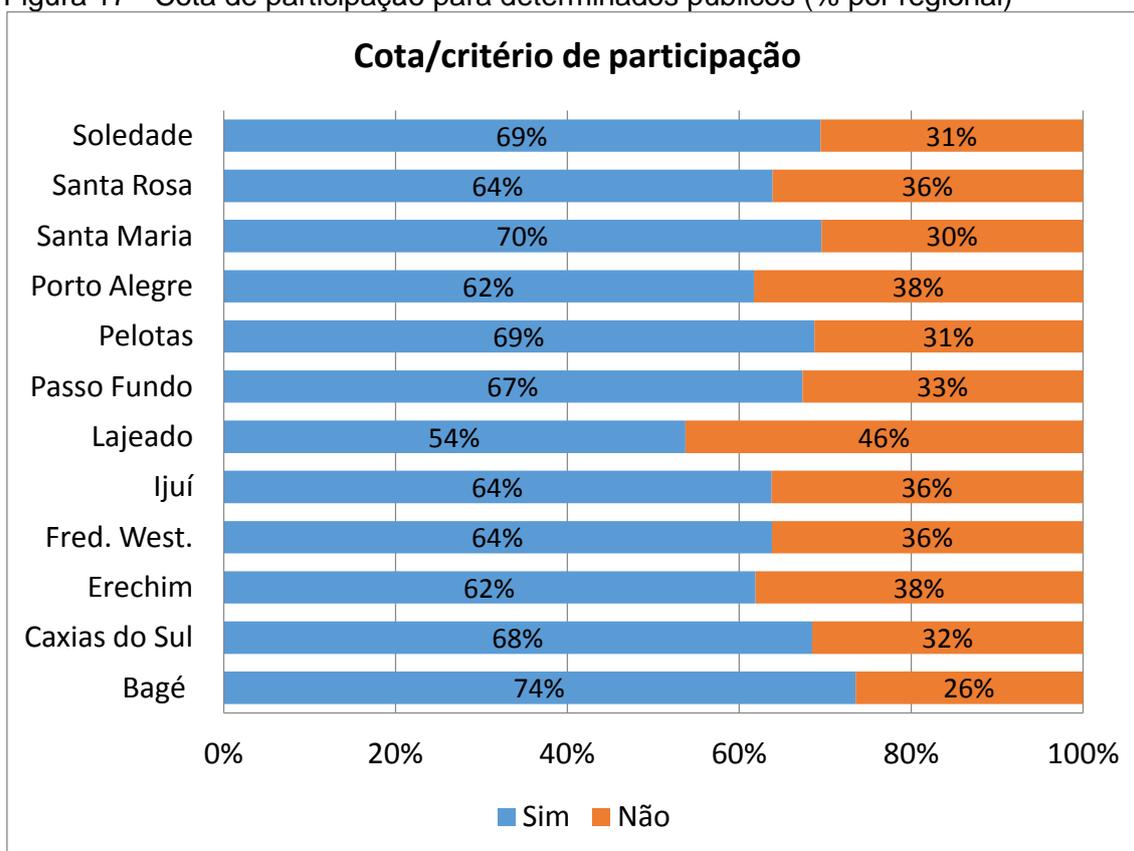


Fonte: Autor (2014).

Entre os Conselhos que funcionam efetivamente e dos quais coletamos dados locais, em nenhum havia apoio para participação de membros. Porém, estes recursos se tornam fundamentais quando existe um público da pobreza rural e em municípios que têm grande extensão territorial.

A Figura 17 demonstra que entre 54 e 74% das arenas públicas regionais contam com cota ou critério de participação de seus membros. Sabemos que para o efetivo funcionamento das arenas públicas, existe a necessidade da efetiva participação dos seus membros, sendo que os públicos-alvo são fundamentais para que as resoluções tomadas produzam melhores resultados. A importância da representatividade foi considerada em algumas das entrevistas, como podemos observar nos depoimentos coletados em uma reunião do Conselho:

Figura 17 - Cota de participação para determinados públicos (% por regional)



Fonte: Autor (2014).

Isso faz com que a gente, o camarada que caia aqui que vai discutir ou o programa ou a situação que cai aqui, alguém conhece, de alguma [forma] a gente conhece a situação. Nós temos o município todo aqui, presente. E isso faz com que a gente consiga, pelo menos acertar mais, pelo menos. (Entrevista RCOS)

Eu acho que a primeira coisa que foi acertada no começo do programa foi as pessoas que construíram esse conselho terem capacidade, conhecimento das áreas, e principalmente o interesse, e saber ouvir e ser ouvido. Porque senão sem isso aí de bom senso, nada se cria. (Entrevista RCOS)

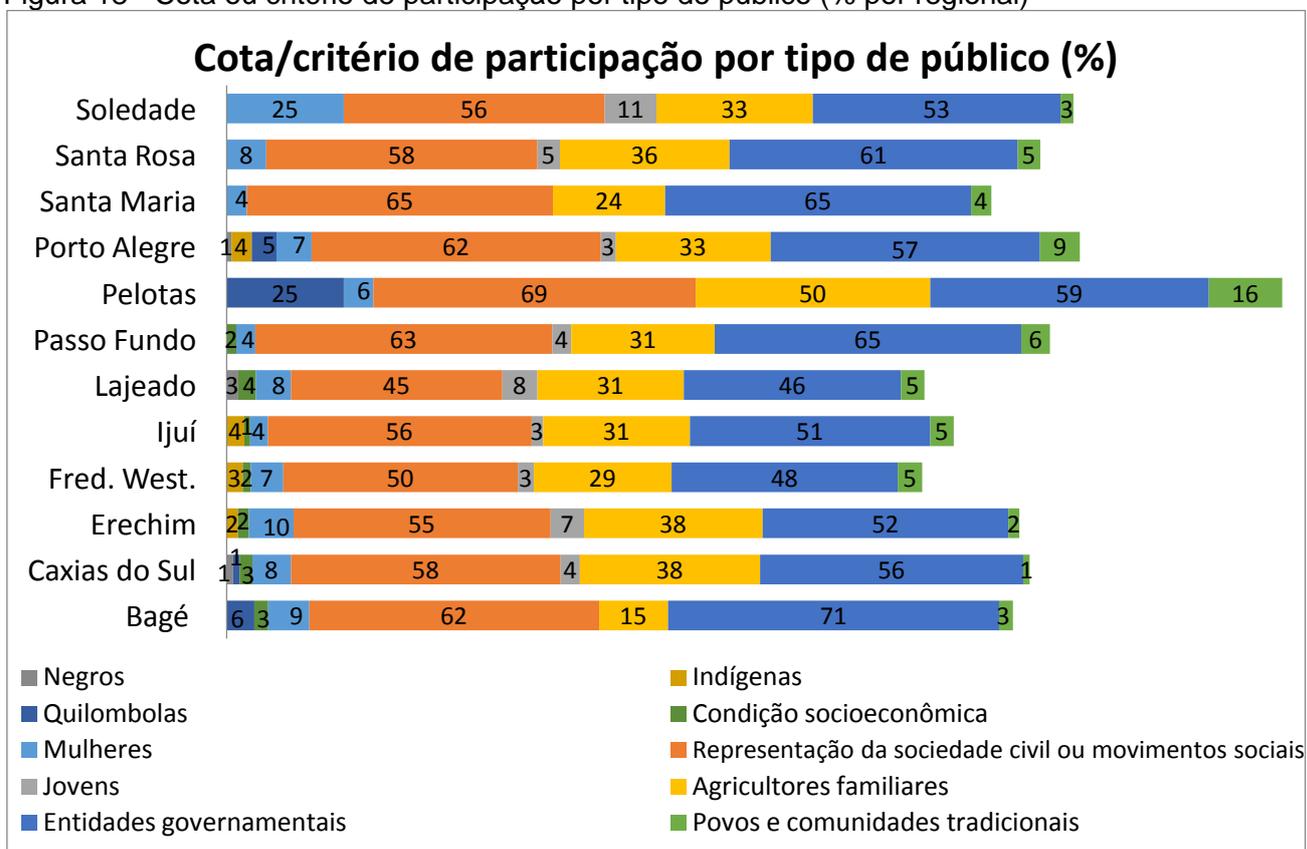
Os depoimentos salientam a importância de que os Conselhos, neste caso de Desenvolvimento Rural, tenham participação de membros que conheçam o município e os agricultores. Este conhecimento da realidade local e dos agricultores permite que diversas decisões em nível de Conselho possam ter maior consistência, como no caso de emissão de DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf, liberação de recursos provenientes de Fundos Municipais, seleção de agricultores para inserção em determinado Programa, entre outros. Mesmo havendo limites para os espaços públicos municipais, estes aspectos são de fundamental importância para que os

projetos desenvolvidos em nível municipal ou local tenham possibilidade de “pelo menos acertar mais”.

Outras informações demonstram que esta participação pode ser ampla, porém seletiva em termos raciais, de gênero e geração, conforme abordaremos adiante.

Os dados da Figura 18 apresentam os públicos que têm cota ou critério de participação nos espaços públicos. Como a alternativa foi de múltipla escolha, os resultados excedem os 100%; ainda assim, é possível perceber a participação percentual por tipo de público em cada um dos Regionais.

Figura 18 - Cota ou critério de participação por tipo de público (% por regional)



Fonte: Autor (2014).

Os dados que se destacam são da representação da sociedade civil ou de movimentos sociais e das entidades governamentais. Os da sociedade civil e movimentos sociais têm um gradiente entre 45% em Lajeado até o máximo de 69% em Pelotas. Como representação das entidades governamentais, temos o percentual entre 71% em Bagé e 48% em Frederico Westphalen.

No caso de Pelotas, destacam-se os 25% de cota ou critério de participação para quilombolas, fator este praticamente inexistente em outros municípios. Estes

dados têm relação com o fato de Pelotas ter sido a cidade do Rio Grande do Sul com o maior número de trabalhadores escravizados e, conseqüentemente, maior número de negros. Calcula-se que Pelotas entre 1780 a 1888 chegou a ter mais de 70% da sua população descendente de negros escravizados ou não, pois nem todos os negros eram escravos (ASSUMPÇÃO, 2013).

Um outro público destacado na figura, como é natural, são os agricultores familiares que estão entre 15% no Regional Bagé e 50% no Regional Pelotas. A agricultura familiar tem grande incidência entre os municípios do Regional Pelotas, sendo que o município de Canguçu é considerado a Capital Nacional da Agricultura Familiar e conta com aproximadamente 10 mil estabelecimentos agropecuários com área média de 16 hectares.

Observando o gráfico 12 e 13 em conjunto percebemos que, segundo os entrevistados, existem critérios ou cotas de participação em mais de 50% destes espaços públicos. Entre os públicos considerados, tem havido de forma mais expressiva a participação das entidades governamentais, representações da sociedade civil ou de movimentos sociais e agricultores familiares. Com alguma expressividade em nível regional, existe a participação da população quilombola e também de mulheres, com o percentual expresso nos valores entre 4% no Regional de Ijuí e 25% no Regional Soledade.

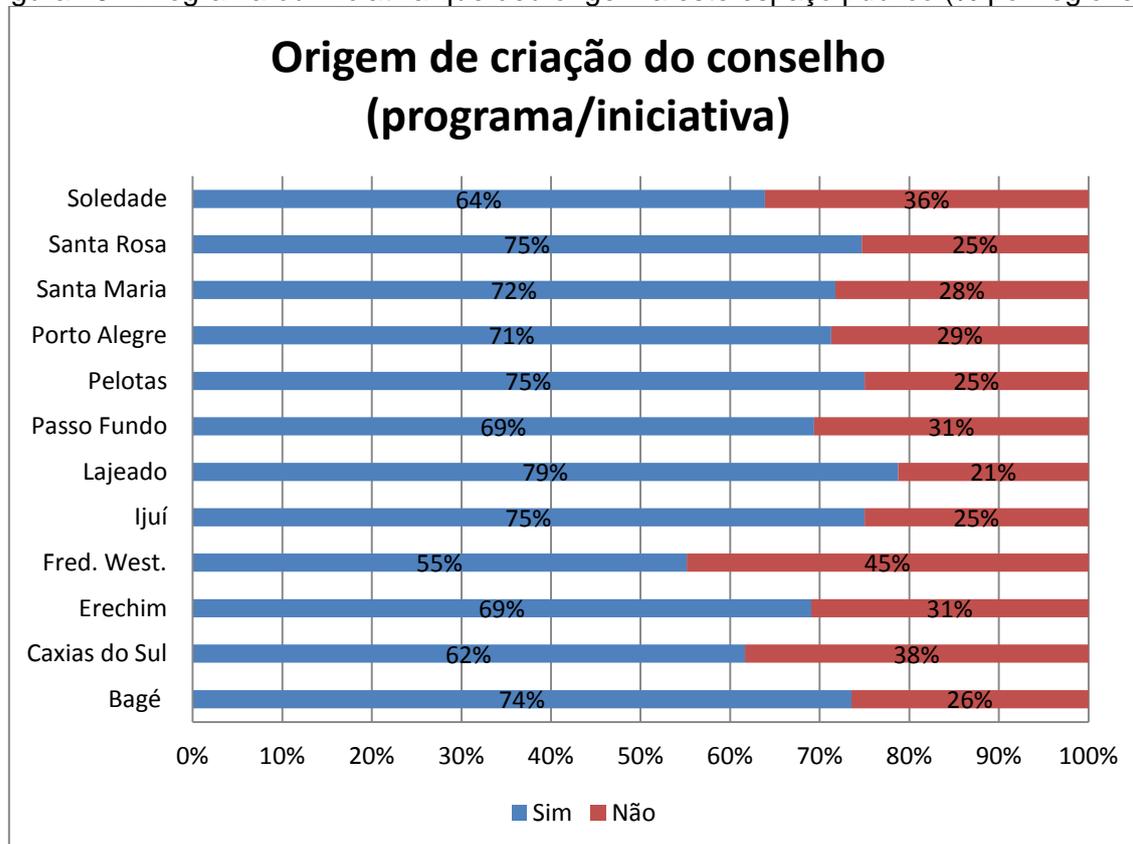
Nas entrevistas e grupos focais realizados, foram relatadas informações sobre municípios que têm desenvolvido ações para incentivar a participação de mulheres e jovens. Com exceção do caso do Regional de Soledade, onde os dados apontam para uma expressiva participação de mulheres, os outros Regionais não têm demonstrado ênfase no trabalho com estes públicos que são fundamentais numa perspectiva de masculinização e envelhecimento da população rural (CARNEIRO ; CASTRO, 2007).

Porém, o estabelecimento de cota ou critério de participação não resolve necessariamente a diversidade de públicos nos espaços públicos. Por vezes, os públicos incluídos exclusivamente pela necessidade de cota ou critério de participação têm apenas uma participação passiva e não buscam representar os interesses dos atores sociais.

As figuras 19 e 20 se complementam; o primeiro demonstra que na maior parte dos casos – entre 55 a 79% dos regionais analisados – as arenas públicas foram criadas através de algum programa ou iniciativa. Houve alguns programas e

iniciativas que ocorreram de maneira regionalizada, enquanto outros, em nível estadual.

Figura 19 - Programa ou iniciativa que deu origem a este espaço público (% por regional)

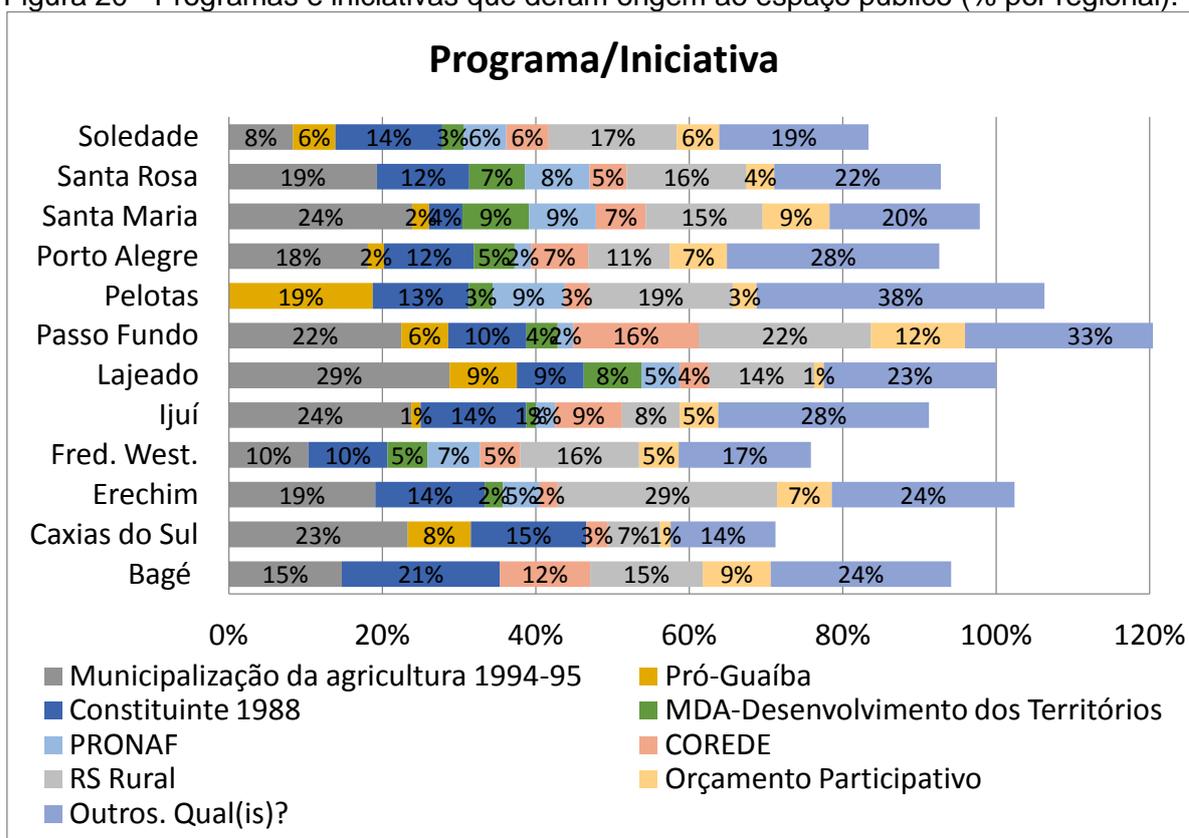


Fonte: Autor (2014).

A dinâmica institucional dos municípios interfere no desempenho dos espaços públicos atualmente existentes. A concepção de “*path dependence*” (NORTH, 1990) parece ter efeito sobre alguns dos casos analisados, onde as institucionalidades, desenvolvidas no passado, determinam a trajetória social e econômica dos espaços públicos atuais. As organizações sociais e políticas são consequência da matriz institucional vigente e da percepção dos atores em prol de interesse das organizações que existem.

A Figura 20 indica alguns Programas Federais e Estaduais que estimularam a criação dos Conselhos, demonstrando uma influência diferenciada quantitativa e qualitativamente entre os Regionais.

Figura 20 - Programas e iniciativas que deram origem ao espaço público (% por regional).



Fonte: Autor (2014).

Um dos programas responsáveis pela massiva criação de Conselhos, em nível federal, foi o Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, constituído no período de 1996/1997 numa modalidade de financiamento do governo federal com recursos não reembolsáveis em parceria com os governos municipais (ABRAMOVAY, 2001). No que se refere à obtenção dos recursos dessa linha de financiamento, era necessário que o município fosse selecionado e aprovado pelo Conselho Estadual do Pronaf e que atendesse às seguintes exigências:

- a) tivesse um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, contemplando as demandas dos agricultores familiares, e aprovado no âmbito do município e do Conselho Estadual do Pronaf;
- b) oferecesse contrapartida entre 20% e 40% do valor solicitado no caso de municípios não participantes do Programa Comunidade Solidária; e
- c) comprovação de estar em dia com as contas junto à União. Estas condicionantes fizeram com que alguns Conselhos fossem criados sem organização social, apenas com representantes de entidades e visando principalmente à habilitação para acessar os recursos públicos.

O depoimento de um mediador em Montenegro deixa claro o caráter de obrigatoriedade ou condicionalidade deste processo:

Em 96 ou 98, surgiu o Pronaf Infraestrutura, uma primeira política pública, vamos dizer assim, voltada a municípios carentes, e Montenegro foi escolhido como um desses municípios para receber recursos – recursos, na verdade, não reembolsáveis, que a Prefeitura receberia. Só que existia no seu bojo a questão assim, tinha que ser um planejamento que o Conselho Municipal Agropecuário levasse à frente, e a partir daí se fossem levantadas as necessidades, e aquelas que fossem escolhidas receberiam um recurso, um valor por município, que existia na época, e Montenegro foi um deles. (Entrevista MSMO)

Apesar da importância e ênfase do “Pronaf Infraestrutura” na criação de Conselhos, a sua influência percentual é relativamente pequena. Pelas respostas da Figura 20 apresentou uma incidência entre 0% em dois Regionais – Bagé e Caxias do Sul e 9% em Pelotas e Santa Maria.

Como programa/iniciativa com alguma expressão percentual, aparece também a municipalização da agricultura com variação de 0% em Pelotas até 29% em Lajeado. Estas iniciativas de municipalização da agricultura tiveram como marco referencial um documento da Secretaria da Agricultura produzido em 1996 (RIO GRANDE DO SUL, 1996) e remetido para todos os municípios do Estado. O documento indicava a necessidade de uma Secretaria Municipal da Agricultura, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural ou Programa de Financiamento Rural e do Programa Municipal de Desenvolvimento Rural, sendo estes indispensáveis para o acesso aos projetos e programas estaduais, seguindo as mesmas diretrizes do “Pronaf Infraestrutura” citado anteriormente.

Esta indução fez com que diversos municípios criassem Conselhos, sem haver qualquer tipo de iniciativa ou organização prévia. A falta de participação da sociedade civil deu origem o que é conhecido popularmente como Conselho “chapa branca”, referindo-se aos Conselhos dominados pelas Prefeituras com pouca ou nenhuma representação da sociedade civil e dos agricultores familiares.

Os depoimentos demonstram também que a Prefeitura tem grande influência no seu funcionamento. Por outro lado, a trajetória organizativa em nível local também pode influenciar nos destinos destes espaços, reivindicando sua autonomia de funcionamento.

A Figura indica também que a criação dos Coredes influenciou no surgimento de alguns Conselhos, com num percentual entre 2% em Erechim e 16% em Passo Fundo. A oficialização dos Coredes foi feita pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, como um fórum de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional. O objetivo dos Coredes é “a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.”(RIO GRANDE DO SUL, 1994).

A criação dos Coredes destaca o fato de que o Rio Grande do Sul, em meados da década de 90, já tinha uma estrutura de planejamento com o objetivo de elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional e, conforme consta na lei, “manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania”. A criação dos Coredes tornou-se um importante fator para difundir no Estado uma cultura de participação popular (CARGNIN; LIMA, 2009).

Como também indica a Figura outros programas e iniciativas estaduais e federais promoveram a criação dos Conselhos. Alguns depoimentos esclarecem sobre programas e iniciativas promotoras do surgimento dos Conselhos: “a criação do Conselho Municipal de Agropecuária de Osório foi realmente a Política Pública Nacional, que era o antigo Pró-Rural, que depois se transformou em RS-Rural” (Entrevista GFOS).

O RS-Rural teve como nome inicial Programa de Conservação de Recursos Naturais e Combate à Pobreza a ao Êxodo Rural, tendo como estratégia trabalhar o manejo dos recursos naturais tomando por base as microbacias hidrográficas e visando à melhoria da renda das comunidades rurais pobres. As áreas prioritárias de ação corresponderam a aproximadamente 45% da área total do Estado e objetivaram beneficiar diretamente 130 mil famílias de pequenos agricultores, iniciando no ano de 1998 e com previsão estimada de fechamento em 2003.

O Programa teve a destinação de US\$ 208 milhões e foi desenvolvido contratualmente durante 8,5 anos, sendo que seus resultados esperados não tiveram o mesmo êxito de outras experiências desenvolvidas pelo Banco.

Esse contexto fez com que no início da década de 1990 o Banco Mundial e diversas agências tornassem a participação como parte da sua estratégia, passando

a ser condicional à liberação de empréstimos. A mudança de discurso do Banco faz parte também de uma estratégia para criar e expandir a demanda pelos seus serviços. Apesar do amplo trabalho de relações públicas do Banco Mundial, a maior parte das suas atividades ocorre no âmbito privado e se conforma à prescrição de políticas e ideias sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem fazer (PEREIRA, 2010).

No redesenho da organização institucional do Programa em 2000, foram criados Conselhos Municipais do Programa com a participação dos beneficiários e o envolvimento dos delegados do Orçamento Participativo. Também foram envolvidos os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, permitindo uma articulação com o orçamento municipal e estadual. Foram introduzidas também modificações nos canais de participação, por pressão dos beneficiários e dos movimentos sociais. Para a representação do Conselho Superior do Programa, foram indicados 17 representantes da sociedade civil organizada – entre eles, organizações da agricultura familiar, pescadores, comunidades indígenas, entidade patronal, organizações ambientalistas – e cinco representantes do governo estadual, totalizando 22 conselheiros.

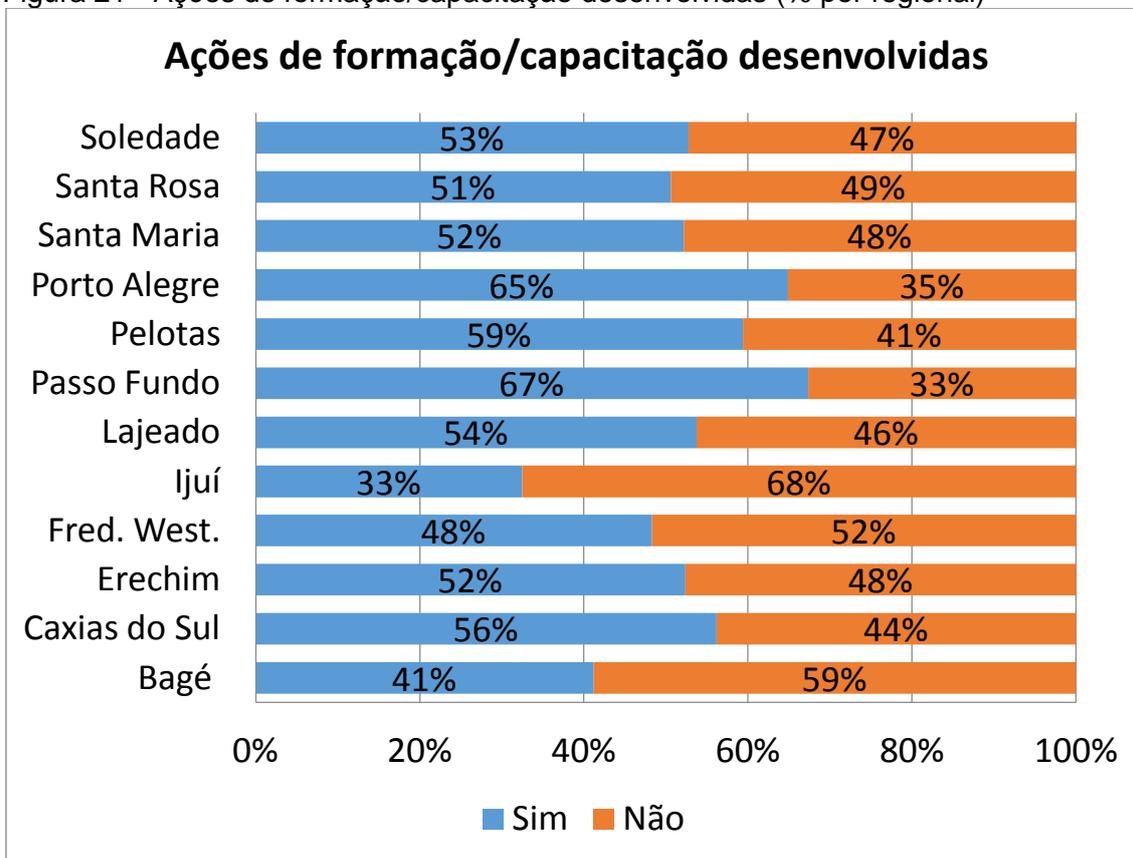
Outros programas como o Pró-Guaíba tiveram parte de sua ação baseada na promoção da organização rural apoiada nos comitês de bacia e nos Conselhos Agropecuários locais, dispendo de equipamentos e técnicas de produção adaptadas às condições econômicas e ecológicas (ASSIS, 2004).

Por fim, observamos que diversos Programas e iniciativas criaram como condição para seu funcionamento a formação de Conselhos Municipais. Porém a criação de Conselhos Municipais, sem a existência do protagonismo social dos atores, pode tornar estas iniciativas inócuas por não terem uma participação ativa e fazerem com que os Conselhos sejam “chapa branca”. Diversos estudos demonstram a precariedade da participação social nestas organizações e a submissão ao poder local dominante (ABRAMOVAY, 2001).

A Figura 21 busca averiguar o percentual de atividades de formação e capacitação feitas nos Regionais. Pelos dados observamos uma diferença entre 33% no Regional de Ijuí e 67% no Regional de Passo Fundo. Com exceção de Ijuí, Bagé e Frederico Westphalen, os demais Regionais indicam que houve mais de 50% de ações de formação e capacitação. Estes dados podem ter influência no fato

de o Regional de Ijuí considerar que não existe nenhum Conselho com funcionamento efetivo <sup>24</sup>.

Figura 21 - Ações de formação/capacitação desenvolvidas (% por regional)



Fonte: Autor (2014).

As capacitações voltadas à constituição de espaços públicos locais foram impulsionadas a partir de 1997 com “Repensar da Extensão Rural” em que ocorre uma crise no pensamento tradicional do extensionismo (CAPORAL, 1991). Neste repensar começam a ser promovidos métodos de planejamento participativo, construção de planos municipais de desenvolvimento rural entre outras iniciativas que buscavam promover o protagonismo dos agricultores e fortalecer suas organizações sociais e produtivas.

Em 1999 foi desenvolvido em nível de EMATER-RS o Programa de Formação Técnico-Social (BRACAGIOLI NETO, 2000), com capacitações voltadas para métodos participativos, agroecologia e desenvolvimento rural sustentável. No período de quatro anos, estas formações tiveram abrangência para praticamente todo quadro técnico da EMATER-RS (STEIN, 2007).

<sup>24</sup> Ver Quadro 3 - Conselhos indicados para sistematização por Regional da EMATER-RS.

Tabela 6 - DRPs e Planos de Desenvolvimento Comunitário realizados com a participação da EMATER-RS no período de 2000 a 2005.

<b>Métodos/Ano</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Totais</b>
<b>DRPs</b>	204	1.100	627	296	154	148	2.529
<b>Nº de famílias participantes</b>	8.837	30.625	25.207	12.301	4.961	3.486	88.717
<b>Planos de Desenvolvimento Comunitário</b>	466	756	610	374	336	378	2.584
<b>Nº de famílias participantes</b>	15.403	26.218	25.380	13.897	13.201	23.410	104.398

Fonte: STEIN, 2007.

As capacitações descritas acima tiveram objetivo de diagnosticar de forma participativa as demandas e planejar as ações a serem desenvolvidas através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Se considerarmos que o total de estabelecimentos da agricultura familiar (Lei nº 11.326) para o Rio Grande do Sul é de 378.546 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009) percebemos que as 104.938 famílias devem ter abrangido praticamente 25% de toda agricultura familiar gaúcha.

No relatório final do projeto de capacitação de integrantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural de 2007<sup>25</sup>, consta que foram realizadas pela EMATER-RS 21 oficinas em 26 municípios envolvendo 505 Conselheiros.

Um Programa que teve impacto sobre os processos organizativos dos Conselhos, entre outras experiências de caráter associativo, foi o Pró-Renda – Programa de Viabilização de Espaços Econômicos para Populações de Baixa Renda, iniciado em 1990. Este Programa foi decorrente de um projeto de cooperação técnica entre o Governo Federal e o Ministério Federal de Cooperação Econômica (BMZ) da Alemanha. A solicitação feita pelo Estado do Rio Grande do Sul era pelo desenvolvimento do Projeto em três áreas-piloto: nas áreas de assentamentos (Santa Rita, no município de Santiago, e São Pedro, no município de Guaíba); uma área no Litoral Norte, com estímulo à produção programada de hortigranjeiros nos municípios de Osório e Torres. Por fim uma área de citricultura, com prioridade na agregação de valor aos citros nos municípios de Montenegro, São Sebastião do Caí, Bom Princípio e Salvador do Sul (BROSE, 1999). Os resultados

<sup>25</sup> Contrato MDA/CEF nº 193.867-31/2006.

mais expressivos foram obtidos na área de citricultura, sendo que um depoimento afirma:

E o Pró-Renda deu essa capacitação para os agricultores e os agricultores se apoderaram dessa metodologia de trabalho, dessa filosofia toda de como produzir um desenvolvimento. E começaram a pressionar nas comunidades e os municípios novos a formarem Conselhos. E se formaram muitos Conselhos, como o de Harmonia, um deles que eu participei um bom tempo na formação e depois no início dos trabalhos de se fazer um planejamento com as comunidades, ouvindo as comunidades, fazendo metodologias participativas, aplicando métodos participativos para que os agricultores pudessem ter voz, e depois trazendo essas reivindicações todas para dentro do Conselho e fazendo um planejamento anual, que era levado depois para o Prefeito, as autoridades, para que fossem implementadas. (Entrevista MSMO)

Os depoimentos e informações acima demonstram como determinados Programas e iniciativas foram fundamentais na indução destas arenas públicas, tendo havido também um forte incentivo ao desenvolvimento de atividades de formação e capacitação.

Em suma, desta grande paisagem foi possível observar uma série de características importantes para os objetivos da presente pesquisa. Inicialmente tornaram-se claras a quantidade e a diversidade de arenas públicas que fazem parte do cotidiano dos extensionistas da EMATER-RS; porém, o maior percentual encontra-se nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e nos Conselhos de Assistência Social. Esta constatação reforça uma das críticas a este processo, com relação à fragmentação da administração pública nesta arquitetura (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012), dificultando uma participação adequada em todos os fóruns existentes e nas temáticas abordadas.

Destes Conselhos com atuação mais frequente, a maior parte dos Conselhos tem mais de dez anos de existência, evidenciando um acúmulo de experiências e processos desenvolvidos. Mais de 50% dos Conselhos afirmam que utilizam ou utilizaram métodos participativos em suas atividades, com ênfase na ferramenta FOFA, visualização móvel, entre outros métodos citados. A maior parte das respostas considerou que esta arena pública busca agregar múltiplas opiniões, perspectivas e interesses, e também que as decisões eram tomadas por critérios democráticos. Com um grande percentual também, foi indicado que as políticas públicas de desenvolvimento rural são influenciadas pelos Conselhos e que a diversidade de públicos está contemplada nestas arenas públicas.

No apoio ou incentivo para participação de Conselheiros e membros, a maior parte das respostas diz que não existe; onde ocorre, o apoio é geralmente para transporte gratuito e auxílio de custo. Entre 54 e 74% das arenas públicas dizem que contam com cota ou critério de participação de seus membros, sendo esta dirigida majoritariamente para entidades governamentais, agricultores familiares e representação da sociedade civil ou movimentos sociais.

Entre 55 a 79% dos regionais afirmaram que os Conselhos foram criados através de um Programa ou iniciativa, com destaque para o RS-Rural, Corede e Constituição de 1988. Nos aspectos de formação/capacitação dos Conselhos, entre 33 a 67% dos Regionais desenvolvem alguma atividade.

Há alguns aspectos percebidos no diálogo entre os dados quantitativos, as informações dos grupos focais e entrevistas não diretivas que merecem destaque. Um deles é que os Conselhos não são criados num vazio; a dinâmica institucional, os arranjos organizativos e participativos, os programas implantados, o processo de formação entre outros fatores irão interferir na trajetória e dinâmica dos Conselhos. Por exemplo, em locais onde foram implantados Assentamentos de Reforma Agrária, a participação de seus membros “imprime” uma determinada dinâmica nos Conselhos. Da mesma forma, as exigências dos Programas de alocar recursos apenas onde existem Conselhos, podem ter um impacto negativo na dinâmica organizativa, mas onde já existe uma organização prévia é possível haver resultados positivos.

Estas informações gerais permitiram ter uma ideia geral sobre a situação das arenas públicas em nível estadual, estabelecendo parâmetros mais gerais para serem aferidos com os outros instrumentos metodológicos que utilizamos.

## 6 DESCREVENDO E ANALISANDO A PAISAGEM E SEUS ATORES

A ideia da demodiversidade (SANTOS, 2002) sustenta a tese de que não deve haver apenas uma forma de democracia. As experiências em algumas populações autóctones, não eurocentradas, demonstram a existência de uma democracia multicultural (MIGNOLO, 2010). Este processo dinâmico e de inovação que busca elementos que aprofundem e radicalizem a construção de arenas públicas é de fundamental importância, diante da crise dos mecanismos clássicos da democracia.

Neste ponto, procuramos sistematizar o que denominamos de demodiversidade dos Conselhos, representada pelo desenvolvimento de formas de exercer e ampliar a democracia dos Conselhos. Os relatos e observações evidenciam o protagonismo dos agricultores familiares e dos mediadores na busca da participação social, da representação comunitária, legitimidade entre outros elementos que foram sendo incorporados gradativamente.

Na continuidade iremos focar o processo de mediação social. A ação da mediação não se resume em articular polos, como uma ponte entre extremidades opostas. A ação desenvolvida articula fragmentos de significado, buscando estabelecer relações de simetria ou de dominação. Através das entrevistas e dos dados coletados, é possível ver uma espécie de tipologia destas relações, algumas que ocorrem apenas em determinados âmbitos e contextos, outras que estabelecem uma amplitude maior.

As informações coletadas corroboram alguns conceitos e noções explicativas, mas é possível observar que existem diversos elementos que se articulam, se confrontam, permitindo uma geometria variável de relações de interação e dominação.

É claro que durante o processo analítico foram sendo apresentados aspectos que não haviam sido hipoteticamente formulados; mas isto faz parte da “aventura” da investigação científica que estabelece novas perguntas para velhas respostas.

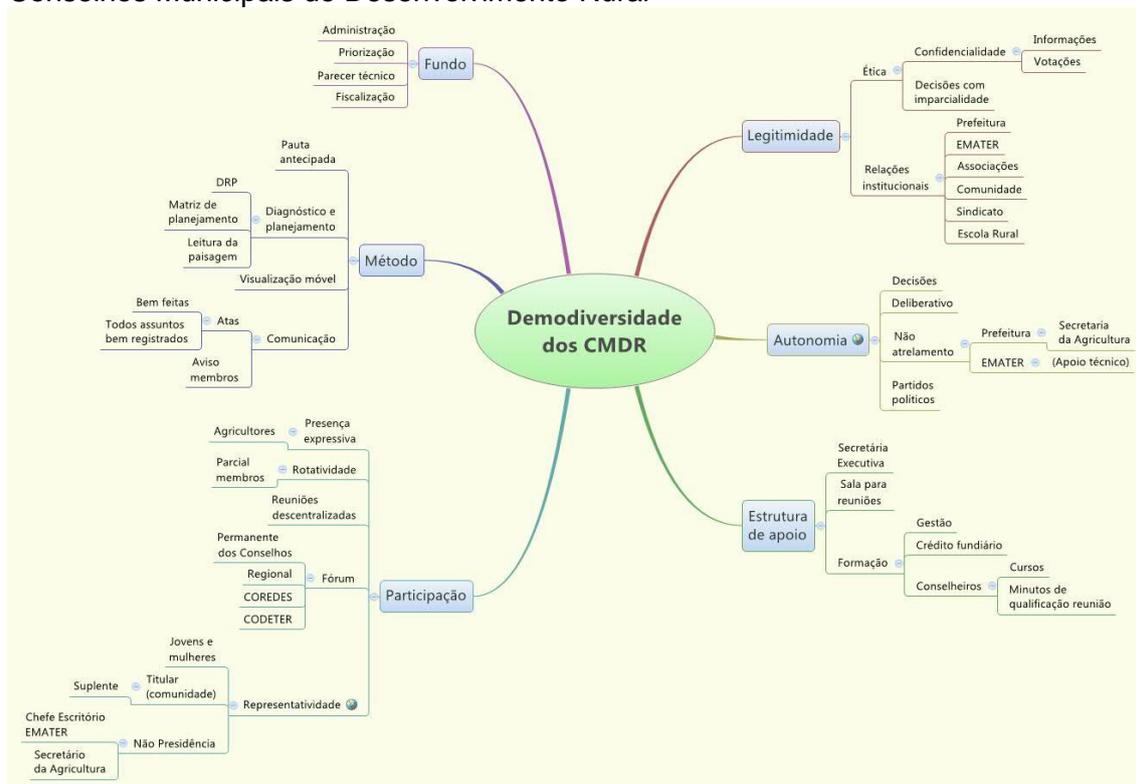
## 6.1 A DEMODIVERSIDADE DOS CONSELHOS

Essa estrutura nova, que nós não estamos conseguindo vislumbrar, de algo novo que ajude a aperfeiçoar um pouco essa delegação de poder. O que nós vemos hoje é o seguinte: nós vamos continuar com a estrutura velha que está aí, e que une esse, existem “n” tipos de participações, ou vamos tentar entrar dentro de uma visão nova de aperfeiçoamento, de facilitação, de representatividade. (Entrevista GFSR).

A perspectiva das arenas públicas coloca ênfase em processos heterogêneos, dinâmicos que são produto e produtores de inovações buscando ampliar a representatividade e funcionamento dos espaços públicos como Conselhos, Associações. O depoimento acima e os dados coletados demonstram que existe uma demodiversidade (SANTOS, 2002) de iniciativas que vem sendo feitas através das dinâmicas locais de interação local. Este mosaico de experiências compõe a demodiversidade, iniciativas que estão sendo desafiadas pelo tempo e pelas relações conflitivas que ocorrem nestes espaços, porém consideramos importante o registro e sistematização das inovações e desafios dessa “estrutura nova, que nós não estamos conseguindo vislumbrar, de algo novo que ajude a aperfeiçoar um pouco essa delegação de poder”.

Os Conselhos Municipais estão referenciados no marco da arquitetura da participação do Estado brasileiro. A intencionalidade desta participação foi de ampliar a atuação dos atores relevantes na definição das políticas públicas, estabelecer mecanismo de controle e transparência, renovar os mecanismos de representação e ampliar o controle social. Entre o ideal e o real há entretanto uma distância que faz com que algumas intenções não se tornem realidade; ainda assim, os atores sociais inovam e promovem modificações para que os Conselhos possam aprimorar as atividades buscando atingir suas finalidades. Assim sendo, neste ponto, iremos descrever iniciativas que vêm sendo feitas pelos Conselhos Municipais, principalmente os de Desenvolvimento Rural que chamamos de demodiversidade dos CMDR. A representação gráfica deste conjunto de aspectos pode ser observada no mapa mental a seguir.

Figura 22 - Mapa mental com os principais ramos e sub-ramos da demodiversidade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural



Fonte: Autor (2014).

Importante observar que as demodiversidades sinteticamente expostas no mapa mental acima são soluções adaptadas às características e idiosincrasias de cada contexto local. Neste caso, muitas destas inovações aqui apresentadas não têm caráter universal e generalizante, indicam apenas caminhos que foram seguidos para ampliar a legitimidade, participação e autonomia dos Conselhos existentes.

### 6.1.1 Legitimidade

Um dos aspectos observados nas entrevistas é com relação à busca de legitimidade dos Conselhos perante a comunidade e instituições públicas. Neste sentido foi importante fazer alguns acordos éticos, buscando preservar, em alguns casos, a confidencialidade das informações e votações realizadas.

Um exemplo é o que ocorre na votação de algum assunto polêmico ou “delicado”, que envolve algum membro que não participa do Conselho. O acordo estabelecido é que todos devem assumir coletivamente as decisões do Conselho, preponderando a vontade geral e não a pessoal.

Foi citado o caso de uma solicitação de DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf ao Conselho Municipal<sup>26</sup>. O solicitante tem uma área de produção agrícola, mas a maior parte da sua renda provém de uma atividade comercial, contrariando as normas de emissão da DAP. Quando lhe foi negado, ele questionou um membro do Conselho. O Conselheiro, buscando se esquivar da responsabilidade, disse que a posição dele “era outra”; porém, foi voto vencido.

Este comentário do conselheiro foi trazido para uma reunião do Conselho, e a partir desta situação foi acordado que as opiniões pessoais não deveriam ser reveladas, apenas expor as decisões coletivas e as razões alegadas para a decisão tomada. Este posicionamento visa à legitimação do Conselho, evitando pressão social sobre os seus integrantes. A dinâmica social de pequenos municípios permite que “todo mundo se conheça”, sendo que determinado posicionamento pode levar ao constrangimento de membros do Conselho, principalmente quando interesses particulares são contrapostos.

Este aspecto traz algumas características destas arenas, pois são compostas por uma série de outras microarenas, o que demonstra a racionalidade prática das atividades ordinárias e a forma como ocorrem as relações de interação e de transação nos diferentes espaços. As interações comunicativas no espaço dos Conselhos e na esfera privada estabelecem diferentes níveis de constrangimento para o estabelecimento de uma razão comunicativa.

Outro aspecto relacionado com a questão da legitimidade são as relações institucionais do Conselho com a Prefeitura, EMATER-RS, Associações, Sindicato, Escola Rural, entre outras organizações ligadas às atividades rurais. O importante é o estabelecimento de relações, mas também a preservação da autonomia, conforme atestam os seguintes depoimentos:

Eu acho que a EMATER foi com certeza um elemento-chave para o Conselho Municipal de Agropecuária hoje estar funcionando e a boa integração que o Conselho tem entre todas as entidades. (Entrevista MSOS)

Eu participei de uma reunião lá do Conselho, me chamou bastante atenção da efetividade do Conselho, da atuação deles, e do prestígio político que a prefeitura dá ao Conselho. (Entrevista MEPE)

---

<sup>26</sup> A emissão da DAP pode ser feita pela EMATER-RS ou pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais; porém, em alguns locais, isto é avaliado coletivamente em reunião do Conselho Municipal para envolver e responsabilizar os Conselheiros.

Foi feito todo um trabalho hoje pelo Secretário do Conselho, a gente conseguiu uma representação de todos os Sindicatos dos Trabalhadores, o Sindicato Rural, as localidades todas têm representação, só que a frequência está pequena, mas a gente pelo menos tem representante de cada comunidade. As mulheres, os grupos que organizaram, lá têm, dentro do Conselho tem uma representante. (Entrevista GFMO).

Os depoimentos demonstram que as relações estabelecidas entre os diferentes atores têm impacto sobre o desempenho dos Conselhos. Os depoimentos também evidenciam a importância da EMATER-RS e Prefeitura, entre outras organizações citadas, além dos esforços para haver maior representação de determinados setores. Esta constatação relaciona-se com a essência do conceito de capital social, onde a rede de relações (diretas e indiretas) que os indivíduos estabelecem entre si e o estabelecimento de relações de confiança geram legitimidade nas atividades desenvolvidas pelos Conselhos.

### **6.1.2 Autonomia**

Autonomia vem do grego e significa autogoverno, governar-se a si próprio. Autonomia foi um dos eixos articuladores da sociedade civil, buscando estabelecer uma organização independente do Estado, evitando também alianças consideradas inadequadas (GOHN, 2004).

As relações estabelecidas em nível de Conselhos tendem a ser assimétricas, pela relação estabelecida entre agricultores familiares e organizações de caráter público. Diversos processos e linguagens podem propiciar a exclusão dos agricultores familiares destas arenas, principalmente com o peso institucional e simbólico dos mediadores e da Prefeitura Municipal. Isto limita ou impede o processo de autonomia e empoderamento dos agricultores.

Formas de fortalecer estas arenas públicas com o objetivo de dar maior autonomia vez e voz aos agricultores são inovações que observamos nas experiências estudadas; muitos destes acordos, embora não possuam formalização, foram internalizados no funcionamento destas arenas. Mecanismos e procedimentos que buscam estabelecer formas simétricas de relações de poder podem fortalecer a participação dos agricultores familiares nos Conselhos e possibilitar ampliação da autonomia.

A expressão utilizada em algumas entrevistas é de “Conselho chapa branca”, relacionada ao poder exercido pela Prefeitura na determinação do funcionamento

dos Conselhos, estabelecendo pautas, determinando os membros que devem participar e o caráter consultivo ou deliberativo das decisões formuladas.

A assistência sociotécnica, geralmente exercida pela EMATER, também tem forte influência no funcionamento dos Conselhos. Um dos fatores relacionados é a chamada linguagem projeto (OLIVIER DE SARDAN, 1995) que é um subproduto específico da configuração desenvolvimentista. Se o projeto não estiver envolvido numa concepção participacionista, ele não consegue dialogar com a linguagem local, gerando apenas destinatários passivos na construção das suas estratégias de desenvolvimento. Este ponto envolve o processo de mediação que veremos com maior ênfase adiante (5.2 Mediações Sociais).

Como os Conselhos devem representar os interesses dos agricultores familiares e suas organizações, a forma como é estabelecida a relação com a Prefeitura e a EMATER-RS, entre outras organizações, é de fundamental importância para avaliar a efetividade das decisões que são tomadas.

Esta busca de autonomia dos Conselhos tem feito com que, em determinadas arenas públicas, Prefeitura e EMATER-RS não assumam a Presidência dos Conselhos, exercendo apenas atividades de assessoria ou apoio às atividades desenvolvidas. Este apoio pode ser mais passivo, como no caso de pareceres sobre projetos técnicos ou propostas; porém, em alguns casos, pode ser mais propositivo, como no caso de diagnóstico e priorização de atividades com métodos participativos. No segundo caso, visa ao envolvimento dos agricultores familiares na identificação e busca ativa de soluções para os problemas identificados.

Apenas não fazer parte da Presidência dos Conselhos e utilizar métodos participativos não garante simetria nas relações. Os projetos têm uma determinação prévia de alocação de recursos financeiros, público prioritário e tempo de execução, e nestes casos a população-alvo torna-se passiva na execução do projeto. Da mesma forma, o diagnóstico participativo pode apontar problemas relacionados com a infraestrutura da comunidade, mas os projetos de financiamento (estadual e federal) e os recursos públicos municipais não alocam recursos para este conjunto de atividades. O grau de execução das atividades planejadas e priorizadas pelos Conselhos influi sobre a legitimidade de funcionamento destes espaços. Quando é feita a priorização de ações por parte do processo de diagnóstico participativo e as atividades não são desenvolvidas, o Conselho “se esvazia” e perde legitimidade.

Assim sendo, o caráter consultivo e deliberativo das decisões dos Conselhos pode ser de fundamental importância para o seu desempenho. Assim, num depoimento do Conselho de Osório é apontado que:

O Conselho Municipal de Agropecuária foi criado em 1993. Ele, acho que tem algo de diferente da maioria dos conselhos, o nosso conselho é deliberativo. É o nosso conselho que na verdade delibera todas as ações da área agrícola, delibera as prioridades da área agrícola, e junto com o conselho foi criado, quase que ao mesmo tempo, diferença de poucos meses, o fundo de desenvolvimento – Fadeper, Fundo de Apoio ao Desenvolvimento. (Entrevista GFOS).

Além dos aspectos já relacionados, considera-se também nas entrevistas que os Conselhos não devem ter atrelamento a determinado partido político. A subordinação do Conselho a um determinado partido pode deslegitimar as ações que estão sendo desenvolvidas e contraria a busca de autonomia dos Conselhos.

### **6.1.3 Estrutura De Apoio**

É possível observar, nos casos analisados, que o apoio dado ou os processos de formação desenvolvidos podem influenciar positivamente no funcionamento dos Conselhos. Há uma série de funções e atividades a serem desenvolvidas pelos Conselhos, e o apoio fornecido pode facilitar e dar fortalecimento a estes espaços.

Durante o trabalho de campo foram identificadas algumas ações práticas visando ao processo de formação. Por exemplo, foi desenvolvido um Curso de Gestão para unidades de produção agrícola em dois módulos, sendo requisito para acessar o programa de crédito fundiário; também foram promovidos processos dialógicos sobre a cultura do milho para acesso ao Programa Troca-Troca de Sementes<sup>27</sup>.

De uma forma mais estruturada, também foram desenvolvidos cursos de formação de conselheiros, inicialmente com apoio e financiamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e mais recentemente sob demanda de algumas regiões. Uma iniciativa identificada na pesquisa é o chamado “minutos de qualificação da reunião”, quando é aproveitado um tempo no início ou fim das reuniões de Conselhos para compartilhar processos, métodos e procedimentos para otimizar as atividades desenvolvidas.

<sup>27</sup> Trata-se de Programa promovido pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul, com a finalidade de fornecer sementes de qualidade para os agricultores através do sistema denominado troca-troca.

#### 6.1.4 Participação

A questão da participação, aqui tratada, envolve basicamente as estratégias e procedimentos desenvolvidos para que os agricultores familiares tivessem presença expressiva nas reuniões e no processo decisório dos Conselhos. Neste ponto, não é nosso objetivo analisar a qualidade da participação e as relações de poder estabelecidas. Além da participação, este item envolve também a busca de representatividade por gênero e geração e as relações institucionais dos Conselhos com outros espaços públicos.

Sendo os Conselhos de Desenvolvimento Rural um espaço privilegiado para ampliação e diversidade representativa dos agentes relevantes na elaboração e definição de políticas públicas, a participação dos agricultores familiares é de fundamental importância. Porém, conforme abordamos anteriormente, a assimetria de relações envolvendo Prefeitura e EMATER-RS coloca os atores em disputa pela representação e discussão de interesses do rural.

Uma prática que vem sendo empregada nos Conselhos é a rotatividade parcial de membros ao longo dos mandatos. Por um lado, a permanência por longo período não é adequada, pois membros que permanecem por longo tempo no cargo, por vezes, acabam utilizando o lugar como “escalada” para outras funções públicas, tais como vereador ou prefeito. No outro extremo, na renovação completa dos Conselheiros, existe todo um processo de aprendizagem e discussão que acaba não tendo continuidade. A renovação parcial permite que os “mais experientes” compartilhem o processo de discussão que já vinha sendo realizado. Esta decisão geralmente é informal, apenas registrada em ata, porém tem sido acatada pelos seus membros. A necessidade de renovação nos Conselhos é salientada em algumas entrevistas:

Tem que haver renovação, oxigenação. Inclusive o município em dez anos muda muito. Então tem que se discutir, inclusive, para novas entidades fazerem parte, que hoje a gente já vê que tem algumas entidades que precisavam estar junto do Conselho e que não estão.  
(Entrevista AGOS)

Uma prática relatada no trabalho de campo, para ampliação da participação, é a realização de reuniões de forma descentralizada. Uma das dificuldades enfrentadas no meio rural é o deslocamento, seja por falta de veículos, condições das estradas ou em função de distâncias, entre outros fatores que limitam ou

impedem uma participação mais efetiva nas atividades dos diferentes espaços públicos. Nas regiões do Estado onde os municípios têm maior extensão territorial, estes aspectos tornam-se mais impactantes. Estas diferenças trazem desafios diferenciados para efetiva participação dos representantes nos Conselhos, seja pelo aspecto de disponibilidade de transporte público ou pelos custos que um deslocamento de maior magnitude pode acarretar. Em alguns casos, os Conselhos disponibilizam um auxílio de custo para participação dos seus membros, mas isso resolve apenas parcialmente os problemas ocasionados pela distância. A realização de reuniões descentralizadas pode facilitar a aproximação da população dos distritos e comunidades no Conselho, fomentando a participação e o envolvimento com os desafios locais.

Um estudo realizado em 150 organizações de desenvolvimento em todo mundo (CERNEA, 1985) procurou observar as características das organizações locais que têm maior probabilidade de funcionar proveitosamente. Entre as características observadas, foi constatado que o estabelecimento de vínculos horizontais com organizações similares e de vínculos verticais com organizações superiores e inferiores conduziu a um sistema de organização com capacidade e maior estabilidade. Nos casos aqui observados, esta é uma característica presente em alguns dos Conselhos que estão funcionando efetivamente e que estão relacionados com abordagem de redes, conforme abordaremos adiante.

Uma iniciativa identificada foi a criação do Fórum Permanente dos Conselhos em Santo Ângelo, com representação de todos os conselhos municipais. Existem aspectos relativos ao desenvolvimento de políticas públicas que interferem simultaneamente em mais de um Conselho; sendo assim, o Fórum Permanente procura discutir políticas e ações sob um enfoque integrado buscando convergir ações e recursos. Por exemplo, o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar<sup>28</sup> deve necessariamente envolver o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Desenvolvimento Rural, pois sua operacionalização envolve a

---

<sup>28</sup> O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional. São atendidos pelo Programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), por meio da transferência de recursos financeiros. Ver: <http://www.fnede.gov.br/programas/alimentacao-escolar>

possibilidade de aquisição e consumo de produtos da agricultura familiar em nível local.

Há Conselhos Municipais que procuram acompanhar as atividades dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial. Os Colegiados são frutos da implantação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e fazem parte de espaços institucionais de participação em escala supramunicipal, conferindo dimensão territorial à ação pública. Apesar da importância do planejamento na escala territorial, há críticas com relação aos valores alocados:

Os valores que vêm para os Territórios são muito pequenos. O que que acontece com isso? Fica um Conselho brigando contra o outro para pegar aquela migalha que vem. (Entrevista GFMN)

Apesar dos limites orçamentários, a estrutura regional permite a interação com outros atores e também dimensionar as possibilidades de outras políticas públicas que podem ser acessadas. Além do Codeter, existem outras instâncias de participação, discussão e planejamento em nível regional, como é o caso dos Fóruns Regionais e dos próprios Coredes. Alguns Coredes têm um bom nível organizativo e um diagnóstico e planejamento de prioridades regionais, tendo estes angariado recursos da Consulta/Participação Popular para desenvolver as ações prioritárias.

Outro elemento relacionado com a participação diz respeito à representação e à representatividade, principalmente dos agricultores familiares nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Um dos principais problemas apontados foi a falta de renovação e a baixa participação de jovens e mulheres, conforme o depoimento:

Em alguns lugares tem gente lá com 15 anos de representatividade. Sempre os mesmos representantes das comunidades, então há renovação, mas nem tanto, porque nem todos querem desempenhar esse papel diante das comunidades. (Entrevista GFSR)

A representação necessita que os representantes atuem visando ao interesse dos representados; por outro lado os representados devem avaliar a atuação do representante e desenvolver formas de desautorizar sua atuação caso seja necessário (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012). Estas relações normalmente envolvem aspectos de assimetria e relações de poder; segundo Spivak (2010) a representação

se refere ao ato de assumir o lugar de outro numa acepção política da palavra e também pode ser utilizada numa visão estética que prefigura o ato de *performance* ou encenação.

Os subalternos geralmente são os desprovidos da representação política e legal e da possibilidade de se tornarem membros plenos do estrato social dominante. Esta condição faz com que alguém, para ser escutado, deve ter poder; além disso, a representação só pode ser produzida se tiver como base um esquema de pensamento ocidental. Quando um público subalterno consegue se expressar de uma maneira inteligível para os que detêm poder, por vezes é quando deixou de fazer parte da comunidade de oprimidos. Estes aspectos demonstram o desafio que muitos Conselhos enfrentam para incluir mulheres, jovens, quilombolas e outros públicos subalternos.

Os depoimentos coletados nas entrevistas demonstram a problemática da representatividade de setores subalternos:

Eu acredito que hoje nós deveríamos abrir mais o Conselho pros movimentos sociais que existem de agricultores, e também de grupos de agricultores – tem o quilombo, tem o grupo ecológico, tem os pescadores, tem o movimento das Margaridas, que acho que deveria abrir mais pra ter mais representatividade. (Entrevista EAM)

Para atenuar os problemas de representação e representatividade, alguns Conselhos estabelecem determinados critérios para que a presidência do Conselho não seja exercida nem pelo Chefe de Escritório da EMATER-RS e também não pelo Secretário da Agricultura. É claro que ambos devem participar, tendo em vista questões orçamentárias e o parecer técnico de projetos apresentados. Mas o fato de não ocuparem a Presidência amplia as possibilidades de haver maior simetria nas discussões e encaminhamentos.

Este conjunto de práticas em curso, evidentemente, não resolve os inúmeros desafios que se estabelecem para uma participação efetiva; ainda que seja assim, merecem destaque pelo grau de inovação social que tem sido observado neste processo de construção de arenas públicas de participação de agricultores familiares.

É possível observar, nos casos analisados, que o apoio dado ou os processos de formação desenvolvidos podem influenciar positivamente no funcionamento dos

Conselhos. Há uma série de funções e atividades a serem desenvolvidas pelos Conselhos, e o apoio existente pode facilitar e dar fortalecimento a estes espaços.

### **6.1.5 Métodos utilizados**

Nesta seção, entenderemos métodos como as técnicas ou ferramentas que vêm sendo utilizados nestes espaços públicos. A seleção dos métodos a serem utilizados para diagnóstico, planejamento e diálogo nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural envolvem práticas que permitem, em diferentes níveis, o grau de envolvimento dos agricultores familiares no processo a ser construído. O caráter participativo que vem sendo buscado nestes espaços pode ser derivado de um processo passivo, onde os agricultores apenas votam, até formas de maior interação e participação. Há diversas concepções pedagógicas e diferentes práticas em curso no uso destas ferramentas, sendo que atualmente diversas críticas têm sido feitas ao uso dos métodos participativos (THORNTON; CIMADEVILLA, 2010). Neste ponto, apenas queremos caracterizar algumas ferramentas e procedimentos metodológicos que permitem que a participação dos agricultores familiares torne-se mais efetiva.

Conforme já descrevemos, em diversos Conselhos foram desenvolvidos pelos DRPs, que é composto por um conjunto de ferramentas e com o uso mais destacado da leitura de paisagem, mapas e leitura da paisagem. O DRP vem sendo utilizado com maior ênfase pela EMATER-RS desde 1994, principalmente na implantação do projeto área-piloto (RODRIGUES, 2001). Na Figura 10, que apresenta os métodos participativos utilizados (por regional), o DRP hoje tem ênfase principalmente na Regional de Lajeado, onde as atividades do Pró-Renda disseminaram fortemente o uso destas ferramentas. Este conjunto de ferramentas permite um bom nível de interatividade com os agricultores familiares, possibilitando evidenciar aspectos da realidade que podem ser pouco conhecidos e construir de um plano de desenvolvimento em nível local. Algumas entrevistas salientam o uso destas metodologias:

No momento que foi estimulado a participação mais forte dos agricultores através da metodologia, antes do Pró-Renda, que foi a GTZ, que era aquela associação com uma política pública da Alemanha, que lá houve a criação dos núcleos do Pró-Renda. Depois com os DRP... O DRP, essa metodologia dos diagnósticos rurais

participativos locais com foco ambiental, foi muito aproveitado.  
(Entrevista OD)

Na entrevista, em outro município, também são salientados o trabalho desenvolvido pelo Pró-Renda e o processo de capacitação em métodos participativos no fortalecimento dos Conselhos:

Eu vejo assim, a grande questão de existência desses Conselhos, de funcionamento deles é, aqui na região do Vale do Caí, ter havido lá naquela época de 1990, 91, um projeto como o Pró-Renda - que podia ser de qualquer outro país, mas era da Alemanha com o Governo brasileiro - de capacitação em metodologias participativas, em como fazer com que o agricultor se empoderasse e fosse o ator principal do seu setor. (Entrevista MF)

Outra ferramenta geralmente utilizada é a “visualização móvel”, conforme demonstra a Figura 5, com o uso de mais de 20% em praticamente todos os regionais. O uso da visualização permite que o processo de discussão seja melhor orientado, evitando que os assuntos percam o foco.

Além das ferramentas de caráter participativo, existem procedimentos que facilitam a comunicação e o diálogo dentro do Conselho. Um aspecto salientado nas entrevistas é a distribuição antecipada da pauta da reunião, procedimento aparentemente simples; porém, permite que o Conselheiro tenha condições de conversar com representantes da sua Associação ou Comunidade a respeito dos assuntos que serão tratados e conhecer as diferentes percepções que existem sobre o assunto a ser tratado.

O registro das atas das reuniões dos Conselhos também é de fundamental importância, pois o registro fiel das decisões que foram tomadas permite a continuidade dos temas tratados.

É possível observar entre os depoimentos coletados que este conjunto de ferramentas e procedimentos permitiu fortalecer estas arenas e facilitou a participação efetiva dos agricultores familiares. Entretanto, atualmente já tem se tornado mais clara uma visão crítica sobre alguns limites destes métodos.

Apesar das características intrínsecas destes métodos, apenas sua aplicação não garante simetria nas relações estabelecidas. As técnicas podem privilegiar os grupos que já estão organizados e têm formação e condições cognitivas para entender seus princípios e fundamentos. É necessário que seu uso não seja feito de forma mecânica e irrefletida, mas sim, como parte de um processo de construção

onde conheçamos as características e a trajetória do grupo, o acesso e controle dos recursos e o grau de governabilidade existente sobre eles.

No relato de um técnico foi descrita uma situação onde o DRP, construído em nível de uma localidade, tornando claro que o principal problema era a falta de infraestrutura, principalmente das condições de trafegabilidade nos períodos de chuva. Chegando esta conclusão, foram feitas manifestações públicas dirigidas à Prefeitura Municipal, buscando que os itens elencados como prioritários fossem atendidos. Por não haver interesse e verbas públicas para executar esta obra, criou-se uma cisão entre as demandas pautadas pelo Conselho e os representantes da Prefeitura Municipal. Como consequência, a posição de muitos é que as oficinas realizadas durante dias e que envolveram diversas pessoas não tinham grande valia, pois o que foi priorizado não foi realizado.

Assim a participação pode ter um caráter real, quando os membros de um grupo ou instituição, através de suas ações, exercem poder sobre todos os processos da vida institucional ou pode também pode ser simbólica, onde se gera nos sujeitos a ilusão de exercer algum poder (THORNTON; CIMADEVILLA, 2010)

### **6.1.6 Fundo Municipal**

Durante a criação de diversos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, foram instituídos também Fundos Municipais, visando proporcionar amparo financeiro aos programas e aos agricultores familiares dos municípios. Mesmo não existindo fundos em todas as localidades, foi observado que em algumas delas a existência destes fundos permite que os Conselhos estabeleçam uma dinâmica de funcionamento e interação entre os seus membros. Em alguns locais, a existência do Conselho está intimamente ligada com a criação do Fundo, conforme descreve o entrevistado:

A gente detectou, por exemplo, que todo o feijão que era colhido aqui não era vendido na cidade. Aí a gente foi fazer essa avaliação na cidade, e eles diziam o seguinte: *'Nós não podemos comprar o feijão dos camaradas porque eles fraudam, eles trazem metade do feijão, até meio saco é feijão bom, de cima para baixo, e para baixo é feijão do ano passado'*. E aí o Conselho, trazendo essa discussão do abastecimento, o Fundo nasceu junto com essa ideia da feira. Na verdade a feira e o Fundo foram na mesma época. Eu acho que isso teve um fator fundamental, um fator muito forte, essa vontade e necessidade do agricultor de vender melhor o produto. É, na verdade, eu não sei se o Conselho nasceu para o Fundo ou o Fundo

nasceu... [risos]. Mas na verdade o Conselho foi uma necessidade, eu acho, de administrar o Fundo. (Entrevista MEOS)

No depoimento acima, observamos que o Fundo foi criado como uma estratégia municipal de trabalhar o abastecimento local, sendo que o Conselho teve a finalidade de administrar os recursos. Este aspecto fez com que a pauta majoritária do Fundo Municipal fosse tomada por assuntos relacionados aos recursos alocados e emprestados pelos Fundos.

Apesar de o Fundo estabelecer a dinâmica dos Conselhos, conforme vimos, não se trata de um fato generalizado. No caso de Arroio do Meio, o Fundo foi criado, mas por conta de um caso de inadimplência, a ação de cobrança judicial foi julgada improcedente e a Prefeitura decidiu cancelar o Fundo<sup>29</sup>, além do fato de que o Pronaf e outras linhas de financiamento tornaram-se mais acessíveis aos agricultores, conforme a entrevista:

Acho que em 89, 92, então eu acho que criou uma discussão sobre isso no município e acabou surgindo a ideia de organizar um Fundo, um Fundo Municipal para pequenos financiamentos que iria aproveitar a modalidade de equivalência do milho, que a pessoa ficava devendo não a taxa de juro, que na época a taxa era muito alta, então, para enfim moderar essa coisa, o equivalente ao milho que estava devendo. [...] Hoje, por exemplo, o Tribunal tem uma discussão clara sobre isso, que andou cortando isso. Eles estão apontando isso no nosso município, pelo menos, que não cabe ao Poder Público Municipal estar fazendo esse trabalho, ter um trabalho de banco. Acontece que também que nesse meio tempo, muita coisa mudou na realidade do nosso setor primário. Quer dizer, com o surgimento do Pronaf, por exemplo. Então hoje o agricultor olhando aquele regramento, aquela equivalência em milho, e comparando com as taxas de juros que são praticadas por esses programas de agricultura familiar, não é interessante. (Entrevista GFAM).

A observação é de que os Fundos acabam estabelecendo maior dependência das Prefeituras Municipais. Quando a Prefeitura aloca recursos orçamentários e valoriza a existência dos Fundos, o processo tende a crescer e se potencializar; mas, quando isto não ocorre, a própria inexistência de recursos faz com que o Fundo deixe de ter sentido por não deter recursos para operar.

<sup>29</sup> Sobre o encerramento do Fundo há informações parcialmente desconhecidas. Por um lado a entrevista afirma que o Fundo foi cancelado pelo parecer do Tribunal de Contas. Porém foram feitas diversas tratativas para conhecer o parecer que havia sido dado e isto não foi encontrado. Posteriormente o Supervisor Regional da EMATER afirmou que esteve vendo se tinha como obter o parecer na Prefeitura. Porém, a informação que lhe foi dada é que, em função da cobrança judicial de uma inadimplência julgada improcedente, o município tomou a decisão de cancelar o Fundo Municipal.

Os recursos dos Fundos podem ter diferentes fontes de receita: os recursos públicos municipais aprovados em lei municipal e constantes no orçamento podem ser provenientes dos empréstimos concedidos (rotativo) e também dos auxílios e subvenções específicos concedidos por órgãos públicos federais, estaduais e municipais. Apesar da diversidade de fontes, os valores majoritários são provenientes da Prefeitura Municipal.

O diferente tratamento e o orçamento dos Fundos podem ser evidenciados no caso do Fundo Rotativo de Desenvolvimento Agropecuário de Montenegro, que apenas em 1998 contemplou o Fundo com recursos de R\$ 50.000,00. No caso de Osório, os valores são crescentes e bem superiores, demonstrando os diversos compromissos dos municípios na alocação de recursos para os Fundos. Na reunião do Conselho de Osório, foram apresentadas as condições financeiras do Fundo:

E só para ter uma ideia, em 1993, nós começamos aí com 18 famílias e 9.900 reais – o total de financiamento pelo ano. Hoje nós estamos fechando 2013 financiando 35 famílias, no total de 216.500 reais, sendo que cada produtor pode pegar até 6.500 reais com carência de 12 ou 18 meses, dependendo se for custeio ou investimento, e mais 12 ou 24 para pagamento. Hoje o nosso conselho é composto por 15 entidades. O nosso financiamento, eu disse que é 6.500 por família, com 12 a 18 meses de carência, e o juro dele é de 6% ao ano com rebate de 50% se pago em dia. Então, na verdade, o produtor acaba pagando 3% em cima do valor de 6.500 que ele retirou. (Entrevista GFOS)

Porém, o importante não é apenas a questão de recursos, mas sim como a existência destes Fundos permite que ocorram maior interação e participação dos agricultores familiares na gestão da agropecuária municipal. Uma das características diferenciais dos Fundos com relação ao Pronaf e outras linhas de crédito é que os Fundos têm procedimentos menos burocratizados e financiam itens não financiados geralmente por outras linhas de crédito.

Os procedimentos para aprovação das propostas de financiamento são diferenciados entre os Conselhos. Em alguns casos, os pretendentes apresentam a sua proposta na reunião do Conselho, sendo que projetos técnicos inicialmente têm o parecer da EMATER-RS. Em outros casos, são remetidos apenas as propostas e pareceres técnicos, sendo avaliados pelos Conselheiros.

Quando o agricultor familiar que apresenta a proposta não é conhecido pelos membros do Conselho, é marcada uma visita em sua propriedade e avaliadas suas reais condições econômicas e produtivas.

O aspecto destacado dos Fundos enquanto demodiversidade é que a dinâmica proporcionada pela priorização de itens financiados, o processo de aprovação, a supervisão e os pareceres técnicos permitem que ocorra um nível de interatividade entre os membros dos Conselhos e a agricultura familiar do município.

Em suma, ao longo deste ponto, procuramos demonstrar a demodiversidade das experiências dos Conselhos. Algumas delas podem servir de inspiração para outros Conselhos e arranjos participativos; outras, porém, são soluções locais que servem apenas para o contexto onde foram desenvolvidas. Inicialmente destacamos a construção da legitimidade do Conselho, fazendo com que os entes públicos, organizações sociais e agricultores estabeleçam relações de confiança e contribuam para o capital social no seu sentido relacional, possibilitando ampliar e fortalecer os vínculos existentes.

A autonomia também demonstrou ser fundamental, pois uma arena pública “aparelhada” por partidos políticos ou por organizações sociais gradativamente torna-se esvaziada sem capacidade de produzir diálogos e propostas construtivas. Para estabelecer processos autônomos, é necessário também que a linguagem do projeto não amplie a tecnocracia, aumentando assim a assimetria entre técnicos e agricultores. São necessários processos pedagógicos que permitam desconstruir a linguagem técnica e estabelecer inteligibilidade dos projetos para os agricultores. Nesta perspectiva também é necessário que o Conselho tenha caráter deliberativo, fazendo com que suas decisões tenham maior impacto.

A estrutura de apoio dos Conselhos é importante, principalmente em municípios com grande dimensão territorial e com baixos índices socioeconômicos. A questão de deslocamento, alimentação e secretaria executiva possibilita melhores condições e disponibilidade para que os membros dos Conselhos participem. Da mesma maneira, a formação dos Conselheiros permite um processo de aprendizagem e a capacidade de compreender parte da complexidade da administração pública e dos projetos de desenvolvimento.

As iniciativas encontradas de ampliação da participação, representação e renovação são componentes essenciais do funcionamento dos Conselhos. A participação equânime de diversos públicos e localidades do município permite um processo de representação equilibrada; da mesma forma, a presença de jovens e mulheres. A renovação parcial, buscando manter a memória do processo desenvolvido pelos Conselhos, permite aliar continuidade com renovação. Também

as reuniões descentralizadas nas comunidades, propiciando envolvimento do público local com os temas e discussões realizadas, permitem ampliar a participação dos arranjos participativos. As vinculações horizontais e verticais também permitem um processo de aprendizagem através da troca de experiências com organizações de nível mais amplo (Fóruns Territoriais, Fórum Permanente, Coredes) e com arranjos similares de trajetória diferenciada.

O estabelecimento de critérios para que os Presidentes de Conselhos não sejam atores que já tenham responsabilidades públicas, buscando ampliar a representação dos agricultores nestes espaços, foi uma das iniciativas observadas que tem demonstrado resultados positivos.

Os métodos participativos não têm um uso suficientemente generalizado em termos de Conselhos Municipais; porém, onde o uso destas técnicas foi internalizado pelos técnicos e agricultores, seu impacto demonstra resultado nos processos grupais, conforme afirmam alguns depoimentos. Os registros das reuniões em atas já são em si uma atividade digna de mérito, pois em alguns casos nem mesmo os registros de reuniões são adequadamente realizados.

Os relatos demonstram que a excessiva idealização, ao utilizar-se alguns métodos participativos, levou a uma certa frustração, e talvez isso demonstre um certo refluxo do seu uso.

Os Fundos Municipais não demonstraram ser o fator fundamental no desenvolvimento dos Conselhos; porém, as atividades desenvolvidas através dos Fundos permitem uma dinâmica permanente nestas arenas públicas. Os relatos indicam que a disponibilidade de recursos financeiros através das linhas de crédito da agricultura familiar tem tornado estes Fundos pouco atraentes; ainda assim, financiam o que outros fundos não financiam e têm um processo mais desburocratizado de funcionamento.

Todos estes relatos aqui sistematizados demonstram a existência do protagonismo destes atores, propiciando diferentes iniciativas que buscam aprimorar o funcionamento destas arenas públicas. Por outro lado, as indicações dos Conselhos que efetivamente funcionam demonstram a fragilidade destes arranjos participativos, tendo em vista que foram indicados apenas 32 Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural dos 497 municípios do Estado, perfazendo assim apenas 6,43% da totalidade.

Esses processos em curso e seus resultados têm influência do papel desenvolvido pelos mediadores, sendo este o tema que iremos abordar na próxima seção.

## 6.2 MEDIAÇÕES SOCIAIS – INTERAÇÃO E DOMINAÇÃO

Para entender o processo de interação nas arenas públicas, mais especificamente dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, planejou-se participar de uma reunião ordinária com os seus representantes. Além dos dados coletados através de questionários, atas de reuniões, entrevistas e material secundário, considerou-se importante conhecer a interação entre os participantes do Conselho e também o papel desenvolvido pelos mediadores.

A descrição desta reunião nos coloca no cenário onde ocorrem as ações dos Conselhos; porém, neste primeiro momento estamos caracterizando a descrição mais ampla dos Conselhos, demonstrando a existência de diferentes formas de mediação social desde uma perspectiva de empoderamento até relações de dominação. Na sequência deste tópico (5.2.1 Mediações Sociais, Locais), procuraremos distinguir algumas características de três Conselhos específicos onde foram coletadas informações – Arroio do Meio, Montenegro e Osório, permitindo assim percebermos outros elementos do processo de mediação social.

Em novembro de 2013 participei de uma reunião que ocorre mensalmente em um dos Conselhos estudados<sup>30</sup>. A reunião foi realizada numa sala da Prefeitura Municipal e acordada minha participação com os membros do Escritório Municipal da EMATER e Supervisor Regional. Como cheguei com certa antecedência, fiquei aguardando os participantes, e logo chegaram as primeiras pessoas que iriam participar da reunião.

Foi possível observar inicialmente quais eram os agricultores, pelas suas vestimentas, falas e gestual revelando seu ofício. Posteriormente, chegaram os representantes da Prefeitura Municipal (Secretário de Agricultura e a Secretária do Conselho) e o Presidente do Conselho. A disposição espacial dos participantes espelhava as assimetrias existentes, pois o Secretário da Agricultura, o Presidente e a Secretária do Conselho ficaram sentados junto a uma mesa em frente aos

---

<sup>30</sup> Consideramos mais adequado pela questão de confidencialidade não identificar o Conselho onde ocorreu a reunião aqui descrita. Como participaram poucas pessoas, a identificação do município iria identificar os participantes.

presentes. A única mulher presente era a Secretária do Conselho, que também é funcionária municipal e técnica em agropecuária. Esta disposição representa um cenário “natural” de muitos dos Conselhos estudados, pois o Conselho representa um espaço predominantemente masculino e o raro espaço ocupado pelas mulheres é quando representam o “saber técnico” ou quando assumem a função de Secretária por considerar-se que “escrevem melhor”<sup>31</sup>. Estes aspectos evidenciam as considerações de Fraser (1992), ao considerar a sistemática e histórica exclusão das mulheres dos espaços públicos.

No início da reunião, é anunciada a minha presença e apresentada parte da trajetória do Conselho Municipal. A história do Conselho está fortemente relacionada com a criação de um Fundo Municipal que financia os agricultores familiares do município. Por financiar itens, por vezes não financiados pelo Pronaf e de forma ágil e pouco burocrática, a demanda tem sido crescente, e também é crescente o aporte de recursos por parte da Prefeitura.

Os principais itens financiados são compra de insumos e mudas, preparo do solo, compra de animais – de tração, para engorda, vaca para leite – reforma de máquinas, motores, aquisição de outros equipamentos, compra de material para irrigação, insumos para pesca – redes, barcos, motores – reforma e construção de salas de preparo do pescado e câmara climatizadora, aquisição de veículos utilitários, reforma de moradias, construção de banheiro para família, reforma e construção de estábulo, construção de cercas, reforma e construção de galpão.

A diversidade de itens financiados demonstra que o Fundo financia desde itens eminentemente produtivos até itens de infraestrutura básica dos e para os agricultores, como é o caso exemplificado de construção de um banheiro doméstico.

Na apresentação do Conselho, feita pela Secretária, são ressaltados os itens financiados e o fato das atividades não terem sido interrompidas desde sua criação, em 1993. Também foi destacada a composição do Conselho, composto por 15 entidades ligadas ao meio rural. No exame das atas de reuniões anteriores, é possível observar que na pauta predomina a solicitação de recursos financeiros para financiamento de atividades, alocação de sementes e máquinas. Entremeados a estes assuntos aparece em uma das atas um registro que o “Incrá está notificando

---

<sup>31</sup> Este costume de as mulheres assumirem a responsabilidade de escrever as atas das reuniões tem nexos com os estudos do diferencial de motricidade fina entre homens e mulheres (ELIOT, 2013).

os produtores para desapropriação das áreas de quilombolas, o que irá reduzir drasticamente as áreas de produção de hortigranjeiro do município”.

Causa certa estranheza perceber que o único Conselho considerado ativo e atuante em nível regional, tenha sua pauta majoritariamente tomada pela requisição de recursos financeiros e que temas estruturais da agricultura municipal nem sejam mencionados. A inclusão de públicos por gênero e etnia também não parece ser preocupação dos seus membros, pois quando a situação da comunidade quilombola é mencionada em uma das atas é apenas para associar a presença deles com a desapropriação e com a diminuição da área de hortigranjeiros. A questão geracional vem se tornando também uma preocupação, porém ainda não foram feitas ações efetivas para mudar a composição etária dos seus membros.

A descrição desta reunião do Conselho e alguns aspectos críticos relacionados ao seu funcionamento demonstram os limites e desafios para que estas arenas públicas tornem-se espaço dos agricultores familiares, em toda sua diversidade social, étnica, de gênero e geração, possibilitando que estes sejam protagonistas de políticas e ações em prol da agricultura e da sociedade local. Porém esta percepção crítica dos limites não corresponde às declarações feitas durante apresentação de funcionamento do Conselho, que expressa uma visão idealizada da realidade:

Eu acho que é mais ou menos isso aí. Louvar a nossa união, o conselho sempre foi muito unido, trabalhou junto todas as ações, pegando em prol da área agrícola, eu acho que é esse talvez o nosso motivo do sucesso, digamos assim, do nosso conselho, é a união que a gente sempre teve, é a preocupação com o bem-estar da área agrícola, e manter o nosso agricultor no campo, com renda e condições dignas de viver na propriedade. (Entrevista MSOS).

Os limites de funcionamento deste Conselho não desmerecem alguns avanços obtidos, como é o caso de manter-se ativo desde o início, não ter sua Presidência exercida pela EMATER-RS ou Secretário da Agricultura Municipal, ser deliberativo, entre outros fatores observados. Porém suas atividades são focadas nos financiamentos e no fomento produtivo; a inclusão de públicos, renovação de quadros e temas estruturais da agricultura municipal não fazem pauta do Conselho.

A descrição deste Conselho e de parte do seu funcionamento permite adentrarmos analiticamente neste espaço social e compreendermos a ação dos mediadores sociais e o papel que desempenham, ao permitirem e favorecerem

processos emancipatórios ou perpetuação das relações de poder constituídas socialmente.

Um dos elementos constitutivos do funcionamento dos Conselhos é o processo de mediação social. As relações de mediação operam num campo de relações sociais, sendo este hierarquizado e estruturado, e cada ator ocupa uma posição determinada com os recursos de que dispõe. Na descrição de uma reunião do Conselho, foi possível observar a mediação social feita pela Secretaria Municipal de Agricultura na condução da reunião e seus encaminhamentos. Porém os extensionistas rurais da EMATER-RS ocupam uma posição privilegiada de mediação social, principalmente por serem responsáveis pela operacionalização das políticas públicas federal, estadual e municipal.

Pelos dados coletados e apresentados, a maioria dos Conselhos foi criada pelo incentivo e até pela condicionalidade na execução de determinados programas; assim, não são produto “natural” da conscientização e auto-organização da sociedade civil. Estes aspectos demonstram que o ato de mediar coloca a capacidade de agência nos atores extensionistas rurais; porém, não apenas como um intermediário, uma vez que também produz ativamente significados dos mundos que interconecta, dos bens que mobiliza e dos papéis que assume na mediação (COWAN ROS; NUSSBAUMER, 2011).

As mediações sociais não têm um caráter universal e generalizante; a trajetória dos mediadores, seus espaços sociais de inserção permitem a emergência de diferentes formas de expressão. Para compreendermos e estabelecermos uma diferenciação da narrativa dos mediadores sociais, apresentamos três depoimentos de mediadores:

O Conselho hoje é um Conselho forte e respeitado. Ele tem autonomia, é autônomo. Tem opinião própria. (Entrevista MEAM)

Então era importante eu estar lá. E eu era presidente do Conselho. Aí que eu digo que manipula, no bom sentido. E a gente propunha a nossa metodologia, e nosso pensamento, a nossa missão, e aquilo foi pegando no Conselho. (Entrevista MEPE)

E o Pró-Renda deu essa capacitação para os agricultores e os agricultores se apoderaram dessa metodologia de trabalho, dessa filosofia toda de como produzir um desenvolvimento. E começaram a pressionar nas comunidades e os municípios novos a formarem Conselhos. E se formaram muitos Conselhos, como o de Harmonia, um deles que eu participei um bom tempo na formação e depois no início dos trabalhos de se fazer um planejamento com as

comunidades, ouvindo as comunidades, fazendo metodologias participativas, aplicando métodos participativos para que os agricultores pudessem ter voz, e depois trazendo essas reivindicações todas para dentro do Conselho e fazendo um planejamento anual, que era levado depois para o Prefeito, as autoridades, para que fossem implementadas. (Entrevista MSMN)

O contraste entre os depoimentos torna claras as diferentes perspectivas de mediação. A primeira perspectiva demonstra um intento de autonomia do Conselho, considerando que o mediador deve se limitar ao “papel técnico”, fornecendo informações das necessidades econômicas, sociais e agrônômicas para o desenvolvimento de determinado projeto, mas as decisões são dos próprios mediados/ agricultores.

Um dos receios percebidos por parte dos mediadores é que esta autonomia possa gerar perda de controle do Conselho e de suas decisões; porém, este mesmo mediador afirma em outro ponto da entrevista:

Nós não precisamos ter medo de perder ele (o Conselho). Então eu vejo assim, muito pessoal tem medo de abrir esse espaço para os produtores, essa representatividade política que o produtor tá ocupando, de medo de perder o espaço. Eu não tenho esse medo, pelo contrário, eu tô ganhando. Essa é a minha visão simples. Basta ver que hoje lá nós só somos apoio técnico, nós não votamos. Primeira coisa, tu tiras o teu voto, a EMATER não vota no Conselho.(Entrevista MEAM)

Esta autonomia, porém, é relativa, pois boa parte das decisões conta com o saber técnico dos mediadores, estabelecendo-se assim relações de dependência. Uma decisão ou opção técnica também não é neutra, pois envolve variáveis econômicas e socioambientais, tendo diferentes possibilidades de resultado e impacto. O processo de mediação envolve não apenas conhecimentos que podem se confrontar em torno de um projeto de desenvolvimento, mas também comportamentos, práticas, interesses, lógicas e estratégias diversificadas, ambíguas e flutuantes (OLIVIER DE SARDAN, 1995). Esta mediação social baseada na busca da autonomia, por outro lado, não estabelece a mesma relação de poder e dominação estabelecida em um processo de tutela.

A segunda parte do primeiro depoimento revela a problemática da falta de representação dos movimentos sociais organizados – pescadores, mulheres, quilombolas e grupo ecológico que não têm participação ativa nos Conselhos.

O processo de incorporação de grupos subalternos (YOUNG, 2006) requer o desenho de políticas de inclusão que não faz parte da iniciativa deste Conselho e praticamente de nenhum outro Conselho estudado. A inclusão não pode ser um processo mecânico ou decorrente apenas de uma fórmula matemática, mas sim de um processo de envolvimento, diálogo e incorporação de interesses e demandas específicos. Existe necessidade de um relacionamento ativo onde ocorram fluxos de comunicação e fusão de horizontes entre diferentes públicos e percepções sobre a perspectiva de melhoria de vida.

O segundo depoimento referenciado traz outra percepção com relação ao processo de mediação. Primeiro, o mediador é Presidente do Conselho e Chefe do Escritório da EMATER-RS, posição esta que desestimula a participação mais efetiva dos agricultores, tendo em vista o acúmulo de posições sociais e a assimetria de posições dos atores nesta arena pública. Na segunda parte da entrevista o mediador considera: “Aí que eu digo que manipula, no bom sentido. E a gente propunha a nossa metodologia, e nosso pensamento, e nossa missão, e aquilo foi pegando no Conselho”, demonstrando claramente as relações de poder que se estabelecem neste espaço, gerando também um saber expresso através da “metodologia, pensamento e missão”, previamente definidas pelo mediador.

Temos antes que admitir que o poder produz saber (e não simplesmente favorecendo-o porque o serve ou aplicando-o porque é útil); que poder e saber estão diretamente implicados; que não há relação de poder sem constituição correlata de um campo de saber, nem saber que não suponha e não constitua ao mesmo tempo relações de poder. Essas relações de ‘poder-saber’ não devem então ser analisadas a partir de um sujeito do conhecimento que seria ou não livre em redação ao sistema do poder; mas é preciso considerar ao contrário que o sujeito que conhece, os objetos a conhecer e as modalidades de conhecimentos são outros tantos efeitos dessas implicações fundamentais do poder-saber e de suas transformações históricas. Resumindo, não é a atividade do sujeito de conhecimento que produziria um saber, útil ou arredo ao poder, mas o poder-saber, os processos e as lutas que o atravessam e que o constituem, que determinam as formas e os campos possíveis do conhecimento. (FOUCAULT, 2014)

A entrevista anterior e a citação de Foucault demonstram a positividade do poder; ele não simplesmente exclui e reprime, mas produz rituais de verdade que são internalizados em diferentes graus pelos Conselhos em questão. Esta reflexão leva a pensar que mesmo que uma política pública seja concebida visando suscitar o protagonismo dos agricultores familiares, isto pode não ter real correspondência

com o que é feito no plano local. Os micropoderes exercidos nestas relações perpetuam formas de controle e adestramento destes espaços. Observamos assim que a arquitetura da participação e o aparato institucional proporcionado pelo Estado, com toda sua onipotência, não conseguem ocupar todo o campo das reais relações de poder que ocorrem em nível local.

O terceiro depoimento estabelece outra perspectiva da relação de mediação. O processo demonstra como uma metodologia (Pró-Renda) possibilitou com que os agricultores se empoderassem<sup>32</sup> filosoficamente para pensar o desenvolvimento, gerando diversos Conselhos e processos de planejamento com as comunidades, buscando que os agricultores tenham voz e estabeleçam prioridades para que o Prefeito e autoridades implementem.

A mediação exercida neste caso se contrapõe à tradição autoritária que desconhece ou “manipula” as arenas públicas, buscando romper com as práticas clientelistas ou corporativistas. Neste caso, se gesta a possibilidade de desenvolver uma cultura política onde os interesses dos agricultores tenham expressão e possam ser reconhecidos, representados e negociados, gerando demandas públicas. Os Conselheiros neste caso necessitam ter formação e consciência crítica, para terem percepção do processo em que estão envolvidos (GOHN, 2004).

A forma de interação com estes públicos, por vezes, tem um tom intervencionista e desenvolvimentista, polarizando entre um especialista externo que tem maior conhecimento e poder ajudando uma comunidade “sem poder”, e este dilema do planejamento não se resolve apenas com metas de participação e empoderamento (LONG, 2007).

A experiência de desenvolver empoderamento nos Conselhos também é geradora de tensões, disputas e conflitos. O relato de extensionistas demonstra que houve uma certa retração no uso de alguns métodos participativos em função das tensões geradas. Como exemplo, foi citado o caso da priorização de demandas em determinada comunidade, onde as prioridades eleitas foram as estradas e a energia elétrica. Como era uma demanda não atendida pela extensão rural, foi encaminhado um abaixo-assinado para a Prefeitura reivindicando melhorias de acesso e

---

<sup>32</sup> A ideia de empoderamento tem caráter polissêmico; empregamos aqui no sentido utilizado por Jorge Romano, de uma abordagem que coloca as pessoas e o poder no centro do processo de desenvolvimento, no qual as pessoas, as organizações, as comunidades assumem o controle de seus próprios assuntos e tomam consciência da sua habilidade e competência para produzir, criar e gerir. (COSTA; FLEXOR; SANTOS, 2008)

ampliação do fornecimento de energia elétrica. Pelo nível de adesão à solicitação, a Prefeitura foi pressionada pela demanda e passou a questionar o trabalho que vinha sendo feito pela extensão rural no município e os técnicos responsáveis pela iniciativa.

Assim como afirma Olivier de Sardan (1995, p.159), os mediadores estão imersos na interface incontornável entre um projeto e seus destinatários, tendo que desempenhar uma tripla função. Uma delas é a defesa dos interesses da sua instituição e também proteger seus interesses pessoais. Por último, fazer a mediação entre os diversos interesses dos outros atores e os das organizações locais.

No caso relatado anteriormente, o técnico, num primeiro momento, procurou dar encaminhamento e empoderamento às decisões obtidas pela comunidade através do abaixo-assinado. Porém, isto gerou tensão para com a Prefeitura Municipal que considerou inadequado o processo de empoderamento. A tensão culminou na pressão exercida sobre o técnico local, que poderia, por “pressão política”, ser transferido para outro município, ou o convênio municipal<sup>33</sup> ser rescindido. Nesta última hipótese os interesses pessoais do técnico seriam atingidos.

O exemplo citado demonstra que a mediação social está imersa numa teia de relações sociais, envolvendo a transmissão de ideias, valores e conhecimentos, estando diretamente ligada a um conjunto de interesses, a lógicas e estratégias que podem tornar-se tanto harmônicas e consensuais quanto tensas e conflitantes. Assim a ação dos mediadores está condicionada pela trajetória dos mesmos e pelo contexto de um determinado momento político, cultural, econômico e socioambiental.

Com base nesta caracterização geral das diferentes formas de mediação social, apresentamos como as mesmas ocorrem em três casos específicos, onde coletamos informações mais detalhadas.

---

<sup>33</sup> Os Escritórios Municipais da EMATER-RS trabalham através de Convênios com as Prefeituras Municipais, sendo que além da estrutura física do Escritório é repassada uma cota financeira mensal.

### 6.2.1 Mediações Sociais, Locais

Nos municípios onde foram coletadas informações mais detalhadas dos Conselhos (Montenegro, Arroio do Meio e Osório) é possível referenciar e analisar alguns aspectos que os diferenciam<sup>34</sup>. Destaca-se o fato de que todos estes Conselhos funcionam efetivamente há mais de dez anos, sendo uma pequena parcela dos Conselhos que efetivamente encontra-se em funcionamento em nível estadual.

A classificação de mediação que empregamos tem apenas um caráter heurístico, voltado a descrever as diferenças existentes no processo de mediação social; não pretendemos estabelecer tipologias rígidas que serviriam mais para empobrecer do que iluminar as características e os processos de descrição que aqui faremos.

Tabela 7 - Aspectos diferenciais dos Conselhos estudados

	Arroio do Meio	Montenegro	Osório
Tipo de Mediação	Autonomia	Empoderamento	Tutela
Vínculo com outros atores	Local	Regional, Estadual	Local
Uso de métodos participativos	Não	Sim	Não
Participação de jovens	Alta	Média	Baixa
Fundo Municipal	Não	Sim	Sim
Programa indutor	Pró-Guaíba	Pronaf Infraestrutura Pró-Renda	Pró Rural
Políticas de inclusão de públicos	Não	Não	Não

Fonte: Autor (2014).

O CMDR de Arroio do Meio é considerado em nível regional uma experiência exitosa, por conta de alguns aspectos que lhe caracterizam. Consideramos como autonomia a forma de mediação social, tendo em vista que as atividades que têm sido desenvolvidas junto ao Conselho buscam não interferir nas decisões dos agricultores ou determiná-las. Na sistematização do Conselho feita pelo Escritório Municipal de Arroio do Meio é colocada a seguinte afirmação: “a postura do assessor da Emater-RS/Ascar nas reuniões do Conar é de ouvir muito, anotar e falar

<sup>34</sup> No item “3.2 Localizando o Campo” descrevemos e localizamos algumas características dos municípios estudados.

quando solicitado “. Em suma, a participação da EMATER-RS neste espaço tem um caráter assessor ou orientador, conforme as entrevistas descrevem:

EMATER não tem assento, ela é convidada como orientadora, como orientação técnica, assistência técnica, e sistematicamente. A gente praticamente não falha uma reunião, mas a gente não vota, só fala quando é chamado, como diz o outro. (Entrevista GFAM)

Chegou um ponto que o secretário obedecendo e tal começou a escolher os conselheiros naquelas comunidades. O Conselho disse *‘Não, o Conselho não é da prefeitura. O Conselho é o Conselho de Agropecuária, não é o Conselho da Prefeitura. A lei, olha a lei, lê a lei primeiro. Lê a lei.’* E aí é claro, a cada dois anos, por voto com eleições assim, assim, assim, assim, rege, tem o regimento. (..) O pessoal não consegue interferir tão fácil assim. (Entrevista MEAM)

No segundo depoimento é descrito a intenção da Prefeitura de interferir sobre a composição do Conselho, sendo isto impedido por seus membros. Estas afirmações corroboram a ideia de uma relativa autonomia do Conselho, mesmo existindo uma dependência, principalmente nos aspectos técnicos dos extensionistas da EMATER-RS. Um agricultor entrevistado ressalta:

Conselho hoje pra mim ele é sólido porque a gente tem o respaldo da administração e uma grande mão realmente é da EMATER, porque sem o aconselhamento da EMATER na época eu acho que nós não teríamos alavancado como nós estamos hoje. Se nós estamos hoje sólidos, e um Conselho firme, nós temos que dar as graças aos técnicos da EMATER. (Entrevista MEAM)

O vínculo com outros atores pareceu ser um processo chave e tem relação com a abordagem relacional das redes sociais. Conforme abordamos no quadro, caracterizamos os vínculos nos níveis de abrangência e relação estabelecendo as categorias local, regional e estadual. No caso de Arroio do Meio, os vínculos predominantes são locais, centrados na relação com a Prefeitura, EMATER-RS, sendo que os vínculos com os movimentos sociais e outras articulações regionais e estaduais são pobres ou quase inexistentes. Os depoimentos permitem evidenciar as relações e os vínculos.

Eu acredito que hoje nós deveríamos abrir mais o Conselho pros movimentos sociais que existem de agricultores, e também de grupo de agricultores – tem o quilombo, tem o grupo ecológico, tem os pescadores, tem o movimento das Margaridas, que acho que deveria abrir mais pra ter mais representatividade. (Entrevista MEAM)

O depoimento demonstra que as relações estabelecidas não incorporam a representatividade dos movimentos sociais com expressão em nível local e regional, sendo esta uma região de expressão do MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores que tem uma articulação nacional e internacional através da Via Campesina<sup>35</sup>. O protagonismo dos movimentos sociais na região e a pequena ou quase inexistência de representação em nível de Conselho levam à percepção de que, como caracterizou Portugal (2014), são redes sociais encapsuladas, baseadas na consanguinidade e descendência<sup>36</sup>. Como não foram coletados dados mais minuciosos para mapear a teoria de redes, utilizamos a ideia de percepção; ainda assim, os depoimentos demonstram como a questão de descendência é importante elemento para constituição organizativa em nível local:

Mas eu acho que nesse fundamento tudo ali tem o pessoal de origem alemã é muito organizado, e respeita uma organização, e isso ajuda muito. O pessoal não consegue interferir tão fácil assim. (Entrevista MEAM)

Então assim, nosso pessoal aqui predominantemente é de origem alemã e italiana, também temos outras etnias, mas vamos dizer, o predomínio. Isso acho que foi muito importante pra criar a cultura da organização social, isso desde a chegada dos imigrantes e seus descendentes aqui. Aquela história, nós precisamos ter uma igreja, então tá, vamos se juntar para construir a nossa igreja. (Entrevista GFAM)

As entrevistas indicam os mesmos aspectos de descendência e consanguinidade como estruturadores da organização social, reportando aos fatos históricos do início da colonização. Porém elas contrastam pelo fato de que no primeiro caso ficam apenas caracterizados os alemães como se não houvesse outras etnias e grupos sociais presentes na agricultura. Na segunda entrevista, a expressão é “predominantemente de origem alemã e italiana”. Na realidade, o município se encontra em uma área de fronteira entre a colonização alemã e italiana<sup>37</sup>, mas a questão de descendência parece ser mais uma ideia legitimadora e

---

<sup>35</sup> Ressalta-se o fato que o Vice-Prefeito de Arroio do Meio – Áureo Scherer foi Coordenador Estadual e Nacional do Movimento Nacional dos Pequenos Agricultores entre 1998 e 2009.

<sup>36</sup> Dos 15 nomes eleitos nas reuniões de comunidade para os Conselhos, todos têm sobrenome de origem alemã.

<sup>37</sup> Segundo o Estudo de Situação da EMATER-RS de Arroio do Meio a região era originalmente habitada por índios do grupo Patos; com a chegada dos europeus, foram feitos cativos, expulsos, exterminados, aldeados e catequizados. Próximo de Arroio do

diferenciadora da organização social do que realmente explicativa da dinâmica organizativa que ocorre no município. É legitimadora a partir do momento que considera a origem alemã como base para organização social, e também é diferenciadora quando considera que outras etnias não têm a capacidade de se organizar devido a sua descendência “brasileira”<sup>38</sup>.

Com relação ao uso de métodos participativos, as entrevistas evidenciam que não houve uma incorporação mais marcante destas ferramentas em nível do Conselho. Existem atividades que buscam aprimoramento das desenvolvidas pelos Conselhos, porém as ferramentas de diagnóstico, planejamento e diálogo não têm sido utilizadas nas reuniões, provavelmente pelo caráter mais “passivo” dos mediadores que participam destas atividades e pela não incorporação destes métodos pelos membros do Conselho.

Um importante elemento do CMDR de Arroio do Meio é a participação de jovens, permitindo uma perspectiva de continuidade na participação ao longo dos anos. Assim afirmam os depoimentos:

O que me faz ser até bastante otimista é que, a gente, que nem antes falou, o nosso Conselho é bastante ocupado por jovens. Anos atrás parecia ser só pessoas de idade que poderiam exercer essa função, mas pegando já 23 anos atrás, eu hoje estou com 57, eu estava com 34. (Entrevista AGAM)

Não, assim, de início quando... eu não sabia como é que funcionava esse Conselho, achava que isso era uma besteira, não precisava, e eram quase sempre os mesmos, aí se trocavam. Aí um dia eu fui votar. De início eu tava meio assim. Fui na primeira reunião, gostei, e até hoje não faltei em nenhuma. (Entrevista AGAM)

No primeiro depoimento, trata-se de um agricultor com 57 anos; por um lado, esse dado demonstra que há mais de duas décadas ele permanece fazendo parte do CMDR, apontando um certo continuísmo de alguns participantes. Por outro lado, ele aponta uma visão otimista, pois atualmente o CMDR é composto por diversos jovens.

A segunda declaração é de um jovem. Ele demonstra como no início ele achava desnecessário e que este espaço não funcionava e que eram quase sempre

---

Meio já iniciam as áreas onde predominou a colonização italiana, como é o caso de Encantado.

<sup>38</sup> É comum nas regiões alemãs e italianas a designação de “brasileiro” para aqueles que não são descendentes destas etnias. Nesta designação encontra-se implícito um estigma social (GOFFMAN, 2009).

os mesmos; porém, ao participar ele consegue perceber a importância deste espaço, conforme comenta em outro ponto da entrevista:

É que tu é ouvido, tu escuta de tudo e de todas as coisas que acontecem dentro do município. Tu sabia só da tua localidade, uma ou outra fofoca, assim não, aqui vem de todas as localidades, o pessoal vem. Aí no fim as informações vêm, tu fica sabendo de tudo o que acontece dentro do município durante o mês. (Entrevista AGAM)

O depoimento demonstra que esta arena pública, conforme Habermas, “[...] pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomadas de posição e opiniões: nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.” (HABERMAS, 2003 p.92). Estas opiniões públicas emergem quando os cidadãos percebem não apenas as questões da localidade, mas passam a compreender as demandas do município e toda a rede de relações em nível estadual e federal.

Conforme veremos, em alguns CMDR a dinâmica está “ancorada” nas discussões, decisões e encaminhamentos do Fundo Municipal. O Fundo aloca recursos financeiros do orçamento municipal, em caráter rotativo, tendo a finalidade de financiar atividades que possam alavancar a produção agropecuária do município. A criação de boa parte destes Fundos se deu em um contexto inflacionário com altas taxas de juros e grande inadimplência. Este contexto se modificou com a criação do Pronaf e com uma série de facilidades e oportunidades de acesso ao crédito, com juros facilitados e subsidiados. Arroio do Meio teve um Fundo Municipal nestes moldes. Mas problemas de inadimplência e a consequente dificuldade jurídica para efetivar as cobranças levaram à decisão de ser encerrado. A inexistência do Fundo não limitou ou esvaziou as atividades do Conselho; pelo contrário, nas atas analisadas aparece uma série de discussões sobre atividades que vêm sendo desenvolvidas ou sobre planejamento para a agropecuária municipal.

Como diversos outros, o CMDR de Arroio do Meio foi decorrente das iniciativas de diversos programas de desenvolvimento implementados pelo Governo do Estado. Quando perguntado sobre estes programas, um antigo Presidente do Conselho afirma:

Sim, o Pró-Guaíba. Exigia. O RS 2000, financiou agora o RS Pesca, tinha uma coisa com RS de Pesca, o RS Quilombola e o RS Reflorestamento. RS Rural também.(Entrevista AGAM)

A criação dos Conselhos apenas por exigibilidade destes Programas nem sempre é a melhor alternativa para sustentabilidade destes arranjos participativos. Em diversos casos, os Conselhos criados “para receber os recursos” deixaram de funcionar assim que os recursos foram finalizados.

Outro ponto avaliado é com relação à existência ou não de políticas de inclusão de públicos, buscando a participação dos sub-representados. Em todos os casos analisados, não existe iniciativa ou política para que isto ocorra, sendo que no caso de Arroio do Meio a participação de jovens é expressiva, porém no aspecto de gênero inexistente participação. Quando perguntado a um jovem a este respeito ele argumenta:

*Pesquisador:* E o que que acham que podia ser feito para incentivar a maior participação das mulheres? Ou vocês acham que isso aí não é importante?”

*Agricultor:* É importante. Mas difícil encontrar jovens mulheres, e as mais velhas não vão. E tu vê, os jovens da minha idade, um pouquinho acima, que ainda estão na roça, ou os que, que nem os meus pais, dessa faixa, mas a média pra baixo, poucos. Aí a maioria das mulheres trabalha fora. (Entrevista AGAM)

A fala destaca a importância da participação de mulheres e de jovens; porém, pondera sobre os limites e dificuldades para que este intento seja realizado. A representação de interesses e públicos deve merecer ações, métodos e estratégias específicas tendo em vista os desafios que são impostos neste caso.

O caso de Montenegro tem características que contrastam em alguns pontos com a experiência do CMDR de Arroio do Meio. Consideramos que ação da mediação social em Montenegro, teve um caráter de empoderamento dos agricultores familiares pela forma como foi trabalhado o processo organizativo do CMDR. O empoderamento é compreendido como abordagem e como processo, colocando as pessoas no centro do desenvolvimento, fazendo com que assumam o controle de seus próprios assuntos, criem habilidades e competências para produzir, criar e gerir. Também envolve a dimensão relacional por estabelecer vínculos com outros atores e experiências, podendo contudo ser conflitante na disputa das arenas públicas. A dinâmica deste processo pode ser compreendida pela entrevista, onde um dos mediadores declara:

E o Pró-Renda deu essa capacitação para os agricultores e os agricultores se apoderaram dessa metodologia de trabalho, dessa filosofia toda de como produzir um desenvolvimento. E começaram a pressionar nas comunidades e os municípios novos a *formarem* Conselhos. E se formaram muitos Conselhos, como o de Harmonia, um deles que eu participei um bom tempo na formação e depois no início dos trabalhos de se fazer um planejamento com as comunidades, ouvindo as comunidades, fazendo metodologias participativas, aplicando métodos participativos para que os agricultores pudessem ter voz, e depois trazendo essas reivindicações todas para dentro do Conselho e fazendo um planejamento anual, que era levado depois para o Prefeito, as autoridades para que fossem implementadas. (Entrevista MSMN)

Esta forma de agir demonstra uma atitude que busca, através dos métodos participativos, criar pontes de diálogo e desenvolver capacidades e habilidades para eles próprios gerirem seu desenvolvimento e estabelecerem demandas e políticas públicas. O trecho da entrevista destaca uma relação importante que envolve um Programa (Pró-Renda), a utilização e apropriação de métodos participativos e a construção de demandas públicas que se tornam reivindicação. Isto coloca a questão dos métodos participativos não serem um fim em si mesmo, mas sim parte de um processo de interação comunicacional para mudança social.

Um aspecto que destaca e também se diferencia em relação aos outros Conselhos estudados são os vínculos estabelecidos com outras organizações congêneres, possibilitando a discussão e a articulação com organizações e temáticas mais amplas. Nas entrevistas são descritos alguns destes vínculos estabelecidos:

Hoje nós temos toda uma estrutura, toda uma rede montada de forma microrregional, de forma regional e que hoje se consolida via território. Então aquilo que é debatido no território, no outro dia está no Conselho. (Entrevista GFMN)

Nós temos aqui na região um Grupo Regional de Segurança Alimentar, é um grupo de certa forma antigo. E tem esse vínculo com as nutricionistas, participam lá as nutricionistas ou nutricionistas da região, os colegas da EMATER e alguns outros também participam. Mas tem toda uma discussão, um planejamento em relação à alimentação escolar, até mesmo foi dando naturalmente com a questão do abastecimento. Isso na verdade é um trabalho que surgiu na época do Fórum Regional, com as microrregiões que nós constituímos tempos atrás. Ali iniciou-se um trabalho primeiramente de resgate de receitas tradicionais da região. Foram editados dois livros, nós estamos agora encaminhando para a terceira edição (Entrevista GFMN)

E a Ecocitrus, a nossa filosofia sempre foi de fomentar outros grupos, não associar gente para ter um monte de sócio, mas fomentar outros grupos, ajudar outros grupos. Tanto é que agora saiu a COOFUTRAF. É, mas eles tudo se criaram separados e hoje a Ecocitrus, eu acho que foi muito por causa da EMATER, a Ecocitrus e essa turma toda se juntou. Eu vejo isso como produtor rural não como... E nós temos que agregar, não se dividir. (Entrevista GFMN)

As três declarações se integram e se complementam demonstrando o conjunto de organizações que se articulam em torno dos Conselhos – Grupo Regional de Segurança Alimentar, COOFUTRAF, Ecocitrus, Emater, Fórum Regional da Agricultura Familiar, formando uma rede de relações e estratégias de enfrentamento dos desafios locais e regionais. Além das entidades acima mencionadas, também foi referenciada a Juventude Evangélica de Campo do Meio (JECAM), fundada em 10 de março de 1966, sendo um espaço de formação de lideranças juvenis. A JECAM permanece organizando atividades culturais, tais como a FERURAL, que reúne escolas da área rural para socializar projetos desenvolvidos durante o ano, buscando desenvolver as questões culturais e ambientais. Nos depoimentos, foi destacado que algumas lideranças atuais são provenientes da JECAM e de suas atividades de formação.

Os vínculos e relações entre estas organizações demonstram um contraste com o caso do CMDR de Arroio do Meio que consideramos a existência de uma rede encapsulada, formada por relações de ascendência. Porém, neste caso, entre as categorias apontadas por Portugal (2014) a rede tem a característica de ser aberta, sendo mais forte enquanto fonte de capital social e conjugar importância dos laços fortes com a morfologia onde laços fracos são ativos.

Os métodos participativos são utilizados em todas as reuniões, principalmente o recurso de visualização móvel, sendo esta uma ferramenta bastante utilizada e divulgada pelo Projeto Pró-Renda. Durante a implantação do Pronaf Infraestrutura em Montenegro também foi utilizado um sistema de diagnóstico em todas as comunidades. As entrevistas ratificam este processo:

Fizemos um planejamento comunidade por comunidade, depois condensamos em um planejamento anual para o município e elencamos algumas atividades principais que receberiam recursos, esse do Pronaf Infraestrutura. (Entrevista MSMN)

As nossas reuniões são visualizadas. E aqui em Montenegro teve treinamento para todos os conselheiros e todas as entidades participaram. (Entrevista GFMN)

O uso dos métodos participativos parece ter sido internalizado nas atividades desenvolvidas pelo Conselho, também em outras atividades desenvolvidas no município. As entrevistas demonstram também a influência de alguns Programas como o Pronaf Infraestrutura, Pró-Renda e um processo de capacitação para todos os Conselheiros e outras entidades que trabalham no município.

A participação de jovens não é expressiva, porém foram desenvolvidas iniciativas para que o Conselho tenha uma representação adequada em termos de gênero e geração:

Foi feito todo um trabalho hoje pelo Secretário do Conselho, a gente conseguiu uma representação de todos, os Sindicatos dos Trabalhadores, o Sindicato Rural, as localidades todas têm representação, só que a frequência está pequena, mas a gente pelo menos tem representante de cada comunidade. As mulheres, os grupos que organizaram lá têm, dentro do Conselho tem uma representante. O trabalho esse que EMATER tem lá, dos grupos de leite que a maioria é jovens e produtores de leite, tem um representante. (Entrevista GFMN)

Um aspecto importante da trajetória deste Conselho é que inicialmente sua constituição era exclusivamente de entidades do setor rural; alguns representantes do Conselho na época consideravam que a presença ou representação expressiva de agricultores poderia atrapalhar o processo de decisão, desvirtuando seus objetivos e tornando morosas as decisões que fossem tomadas. Porém através do processo de capacitação e discussão gerada pelo Pró-Renda, foram modificados sua composição e seu funcionamento, conforme o depoimento:

Até 95, por aí, ele era um Conselho tradicional formado por cinco, seis entidades, ou menos do que isso. A Prefeitura, a Inspetoria, a EMATER, o Sindicato dos Trabalhadores eu nem sei se fazia parte, o Sindicato Rural que aqui também existe, mas eram cinco, seis entidades. E trabalhava sem uma rotina de reuniões, às vezes acontecia alguma coisa que precisava, mas com a discussão essa do Desenvolvimento Rural, com essas políticas que começaram a ser criadas aí em 1986, 87, 90, os Conselhos começaram a ter uma outra função. E com a vinda também do Projeto Pró-Renda para cá, os agricultores foram capacitados a, na sua organização, no seu aspecto de associação, como funcionar uma associação, mas também na metodologia de discussão das suas necessidades e dos seus problemas (Entrevista MSMN).

Todas estas considerações reiteram o papel desenvolvido pelo Pró-Renda e pelos métodos participativos na mudança institucional e de representação do

Conselho e apropriação desta arena pública que tinha uma composição apenas institucional. Na continuação do depoimento, o mesmo mediador considera:

Depois disso, 2000, 2005, 2006, o Conselho continua até hoje com essa estrutura de participação bem ampla e continua se reunindo regularmente, coisa que nos outros municípios menores e na maioria dos municípios da região isso não acontece ou acontece de uma forma totalmente deturpada daquilo que nós pensávamos no início, e como faziam os do início. (Entrevista MSMN)

O Fundo Municipal também teve um processo de disputa, tendo em vista que no ano 2000 a Secretaria da Fazenda, por problemas de inadimplência, procurou cancelar os financiamentos de caráter rotativo do Fundo. Porém, os agricultores e as organizações impediram que isto fosse feito. A administração do mesmo é feita por um Comitê Gestor que é corresponsável pela administração do mesmo junto com o CMDR. Apesar da existência do Fundo, a dinâmica do Conselho desenvolve outros temas de interesse do rural em nível local e regional.

Conforme foi referenciado em outro ponto, mais de um Programa influenciou a criação do CMDR de Montenegro, entre eles, o Pronaf Infraestrutura, Pró-Renda e o RS-Rural; cada um teve influência num determinado momento do tempo, existindo também uma sinergia dos processos que cada programa suscitou. O Pró-Renda teve forte ênfase na divulgação e capacitação de métodos participativos e também propiciou uma discussão de gestão e organização social dos agricultores familiares.

Como nos outros Conselhos, não há uma política de inclusão de públicos; porém conforme referido anteriormente, existem ações para incluir a representação de determinados públicos, principalmente de jovens e mulheres.

Por fim, o CMDR de Osório apresenta alguns contrastes com relação aos Conselhos de Arroio do Meio e Montenegro. O termo tutela, que empregamos para caracterizar a mediação social exercida, necessita ser explicitado. Esta expressão é utilizada com maior frequência na linguagem jurídica (TUTELA, [2014]), referindo-se a um encargo ou autoridade que se confere a alguém, por lei ou por testamento para administrar os bens e proteger a pessoa de um menor que se acha fora do poder familiar. Existe também a tutela coletiva, utilizada para defender os direitos difusos que não são do interesse específico de uma pessoa ou grupo, mas sim de toda sociedade. Porém, o sentido empregado aqui é figurativo, como sendo uma relação de subordinação ou de dependência, que não atinge um grau de maior autonomia e representação.

O CMDR de Osório busca por maior autonomia e empoderamento, sendo que uma das iniciativas foi definir que o Presidente do Conselho não deve ser o Chefe do Escritório da EMATER-RS ou o Secretário da Agricultura, sendo este cargo exercido por um agricultor familiar do município. No mesmo sentido, o Conselho tem caráter deliberativo e não consultivo, trazendo maior responsabilidade desta arena pública nas decisões tomadas. Apesar destas ressalvas e num sentido contrastivo com os outros Conselhos, consideramos que a mediação social exercida é de tutela pela forma com que o Conselho se subordina à interferência da Prefeitura e da EMATER-RS. Nos relatos e no acompanhamento da reunião do Conselho, isto pode ser percebido:

Quando envolve a Prefeitura, então assim, eu não sei o que é que acontece lá dentro, mas ou o Prefeito ou os Secretários, eles têm tipo assim, não sei se são sobrecarregados de responsabilidade, mas daqui a pouco eles meio que fazem o que querem. (Entrevista AGOS)

Eu acho que o Conselho pode, de certa forma, ser um editor de desenvolvimento. Pensar mais a agricultura e sugerir algumas... Já se fez isso, mas a gente vê também, está muito próximo da vontade da administração. A gente fez alguns projetos, mandou e não fluiu. Me parece que o Conselho podia abraçar melhor isso, na questão da pressão, pressionar um pouco mais a administração. (Entrevista MEOS)

Eu vejo que os dois grandes sustentáculos do Conselho, no caso de Osório, são a EMATER e a Prefeitura Municipal. (Entrevista MEOS)

As declarações dos entrevistados convergem para o mesmo ponto, demonstrando que a Prefeitura Municipal e a EMATER-RS têm a tutela do CMDR e tendem a tomar as principais decisões. Esta característica também está relacionada com o fato de o Conselho estar centrado na administração do Fundo Municipal, conforme detalharemos melhor adiante.

O vínculo com outros atores ocorre de forma centrada na esfera municipal, através das organizações que fazem parte do Conselho. Não foram identificados vínculos com Fóruns Regionais e organizações similares, que poderiam ampliar o espectro de ação do CMDR. Se formos aproximar a configuração dos vínculos e relações do CMDR com a estrutura de redes apresentada por Portugal (2014), consideramos que o Conselho apresenta uma estrutura que fica entre rede encapsulada e seletiva. As redes seletivas são marcadas pela seletividade e afinidade, estando baseadas em indivíduos com maior aproximação no aspecto

político e social, mantendo assim uma certa homofilia. As redes encapsuladas tendem a manter uma dimensão reduzida e baixa densidade de vínculos.

A questão de representação e participação de jovens, gênero e geração mostrou ser um limite percebido por diversos dos entrevistados, demonstrando baixa renovação de quadros no Conselho, colocando em risco a sua sustentabilidade em longo prazo, conforme corrobora o depoimento:

E aí eu acredito que tu, dentro daquela participação que tu viste lá, a dificuldade está na renovação. [...]. O pessoal está discutindo a renovação principalmente dos representantes dos agricultores dessas associações. (Entrevista MEOS)

A questão de representação e renovação é um dos pontos frágeis do CMDR de Osório. A maior parte dos seus integrantes permanece desde o início, havendo pouca renovação dos seus integrantes e, dessa forma, a participação de jovens é baixa. Também não há atividades ou políticas de inclusão de públicos, sendo que no município há comunidades quilombolas, entre outras, que não têm representação no Conselho.

Conforme havíamos sinalizado anteriormente, o Fundo Rotativo Municipal é o que dá centralidade para o funcionamento do Conselho. No início havia poucos recursos disponibilizados; porém ao longo da sua existência o aporte de recursos financeiros foi ampliado, permitindo atender maior número de agricultores familiares do município. Neste caso, o Fundo foi o elemento gerador do Conselho e tem sido o principal norteador das atividades desenvolvidas pelo CMDR e dos seus participantes. Uma das motivações para criação do Fundo foi a questão de abastecimento municipal, sendo que o principal empréstimo existente é destinado à produção de hortigranjeiros para Feira de Produtores Municipal.

O Fundo é que promove a dinâmica do Conselho, permitindo o conhecimento e a interação com a produção e os agricultores do município. As solicitações de crédito são enviadas para o Conselho; algumas vezes conforme o caso, é precedida de uma avaliação técnica por parte da EMATER-RS. A solicitação encaminhada para o Conselho é avaliada pelos seus membros; quando há dúvidas sobre a pertinência do pedido, são solicitadas novas informações ou é feita uma visita à propriedade do solicitante. Este processo tem sido considerado positivo, tendo em vista que quebra o isolamento dos produtores e promove diálogo.

Como nos outros casos, o Fundo foi induzido pelo desenvolvimento de programas governamentais, sendo que em Osório houve influência do RS-Rural, e o Programa Pró-Renda também teve uma atuação em termos de formação nos métodos participativos. As declarações expõem como isto ocorreu:

No momento que foi estimulada a participação mais forte dos agricultores através da metodologia, antes do Pró-Renda, que foi a GTZ, que era aquela associação com uma política pública da Alemanha, que lá houve a criação dos núcleos do Pró-Renda. Depois com os DRP... O DRP, essa metodologia dos diagnósticos rurais participativos locais com foco ambiental, foi muito aproveitado. (Entrevista MEOS)

Os conselheiros passaram por um processo de... por cursos. Por cursos de conselheiros. Por muito tempo, no início foi muito forte essa questão participativa, até porque os conselheiros participavam dos cursos naquela metodologia da EMATER de participação. (Entrevista MEOS)

Durante o período de implantação do Pronaf Infraestrutura, foram desenvolvidas diversas atividades de formação de Conselheiros, sendo que os métodos participativos eram parte integrante destes cursos. Porém, os métodos participativos atualmente não vêm sendo utilizados durante as reuniões e atividades desenvolvidas pelo CMDR de Osório.

Os dados coletados não tiveram, em princípio, o objetivo de evidenciar a conformação de redes, nem sequer desenvolver uma tipologia das mesmas. Embora não se tenha utilizado a metodologia de mapeamento de redes, os depoimentos demonstram todo o universo relacional dos Conselhos, sendo estes indicativos de conformações específicas de redes. O funcionamento destes Conselhos se aproxima da tipologia<sup>39</sup> proposta por Portugal (2014), sendo o Conselho de Arroio do Meio com o formato de uma rede encapsulada, o Conselho de Montenegro com o de uma rede aberta. No caso de Osório, uma rede com características de redes encapsuladas e seletivas. É claro que esta tipologia baseada em “tipos ideais” mantém relação com o caso estudado nestes Conselhos.

Outra forma de focar a disposição das redes pode ser compreendida com a matriz de relação entre mediação e encerramento que apresentamos na construção teórica (BURT, 2005). Neste caso, o CMDR de Montenegro, que tem um grupo

---

<sup>39</sup> Importante caracterizar, como destacado pela própria autora, que “são apenas modelos teóricos, tipos-ideais que não pretendem reproduzir a realidade concreta” (PORTUGAL, 2014, p.288)

coesivo com diversos contatos externos e com alta mediação além-grupos, tende a ter a máxima *performance*. A existência de um Fórum Regional, Territorial, Cooperativas (Ecocitrus, Cofutraf) estabelecendo relações e vínculos com parceiros além dos grupos, permite que o Conselho possa obter uma máxima *performance*. Porém, conforme observamos, a dinâmica do Conselho tem forte influência da Prefeitura Municipal, principalmente por não terem orçamento próprio e diversas ações dependerem da “boa vontade” do Prefeito.

No Conselho de Arroio do Meio, sua posição na matriz seria de um grupo coesivo com homogêneos contatos externos, havendo necessidade de ampliar a mediação além-grupos para aperfeiçoar o seu desempenho. Este seria o caso de mediadores que integrariam atores conectando relações com buracos estruturais (*structural holes*) entre os atores.

Em Osório, os dados do Conselho Municipal indicam que praticamente não ocorre mediação além-grupos, sendo o grupo divisível com tutela característica da Prefeitura e da EMATER-RS e os contatos externos homogêneos, limitando a *performance* do Conselho.

Estas tipologias e disposições matriciais permitem entender a relação e a interação de dimensões que nem sempre são percebidas de forma relacional, como é o caso da mediação e do encerramento. Da mesma forma, as conclusões obtidas por Portugal (2014) demonstram o fato de as redes sociais suprirem deficiências de outras esferas de produção de bem-estar, sendo que sua disposição e o estabelecimento dos tipos de laços permitem aceder a recursos de outra forma inacessíveis. Assim o tipo de laço estabelecido depende do tipo de recurso que se pretende obter, sendo que os laços fortes são importantes nas relações cotidianas, no apoio à reprodução da vida familiar e comunitária, e os laços fracos são cruciais para estabelecer pontes com universos sociais diferentes. Assim a mistura certa de laços fortes e fracos produz o bom “capital social”.

Em suma, as mediações sociais são de fundamental importância na dinâmica desenvolvida pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. As mediações sociais não têm um caráter universal; sua forma de atuação demonstrou formas de relação contrastantes e com impacto diferenciado sobre as organizações que têm atuado. A relação estabelecida permite a emergência de relações de empoderamento, tutela ou autonomia, resultantes da configuração e trajetória dos atores que perfazem estas arenas públicas.

Os casos demonstram que o papel desempenhado pelos mediadores estabelecendo relações além-grupo, o uso de métodos participativos numa perspectiva processual e de empoderamento possibilitaram que estas arenas públicas fizessem parte de um ciclo virtuoso de experiências e iniciativas.

As contribuições teóricas relativas a redes sociais também permitem compreender as disposições e relações existentes entre mediação, encerramento, laços fracos e fortes e o potencial de cada uma destas configurações na *performance* de determinada arena pública.

Foram estabelecidas análises entre as experiências dotadas de algum êxito, sendo que dentro do universo dos Conselhos existentes os casos bem-sucedidos representam uma ínfima parcela do todo transparecendo a fragilidade da arquitetura participativa constituída até o momento.

## 7 O REAL QUE SE DISPÕE NA TRAVESSIA - CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

Ah, tem uma repetição, que sempre outras vezes em minha vida acontece. Eu atravesso as coisas — e no meio da travessia não vejo! só estava era entretido na idéia dos lugares de saída e de chegada. Assaz o senhor sabe: a gente quer passar um rio a nado, e passa; mas vai dar na outra banda é num ponto mais embaixo, bem diverso do que em primeiro se pensou [...] o real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia [...] (ROSA, 2013)

As palavras do “mestre” Rosa em Grande Sertão: Veredas parecem falar da redação de uma tese. A gente atravessa um período de intensa leitura, e de coleta de dados, acolhe ideias, teorias e, no meio da travessia, não enxerga. Desenvolve as releituras, reflexões entre as margens do papel, nadando entre as palavras e conceitos. Quando se chega até as margens onde o rio da tese desemboca, descobrimos que fomos parar em outra banda, bem diversa do que inicialmente se imaginou. Assim, o real vem se dispondo para a gente é no meio da travessia.

Aqui é o ponto tido como conclusão, ponto de chegada, mas também pode ser o ponto de travessia, pois é onde se dispõe para a gente o real. Um real dinâmico e multifacetado composto por arenas públicas e atores que lutam por estabelecer espaços de construção, de diálogo perante as políticas públicas e projetos de desenvolvimento. Todo este processo em movimento é um alento perante a apatia generalizada de uma democracia fragilizada.

O objetivo inicial dessa “travessia” foi principalmente o de estudar as esferas públicas compostas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural no Rio Grande do Sul e, nesse contexto, a ação de mediação da EMATER, entre a de outros autores, bem como a influência das políticas públicas de incentivo à participação social.

De forma mais específica, buscamos também

- a) aferir em que medida os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural são espaços reais de deliberação dos agricultores familiares;
- b) analisar os processos de mediação social e o uso de métodos participativos utilizados nestas arenas públicas e seus impactos na participação dos agricultores; e, por fim;

- c) compreender a influência de determinados Programas de Desenvolvimento Rural no protagonismo dos Conselhos Municipais e na formulação de políticas públicas específicas para a área.

Através de uma pesquisa exploratória, adentramos no universo dos CMDR e identificamos alguns aspectos relevantes, tais como o fato de que, de um universo de 497 municípios do RS, em apenas 32 (6,43% do total) foi possível constatar a existência de CMDR com funcionamento adequado. Apesar do pequeno percentual de municípios com Conselhos funcionando adequadamente, foi possível verificar que, nestes, a EMATER-RS tem destacada atuação. Além disso, no palco das arenas públicas que se constituem no âmbito dos CMDR, existem algumas experiências em curso que estabelecem possibilidades de fortalecimento e empoderamento dos sujeitos envolvidos.

Um aspecto observado nos dados foi o que chamamos de pulverização da participação, referindo-nos à diversidade e amplitude de arranjos participativos em curso. Ou seja, os municípios têm diversos Conselhos em funcionamento, existindo também ações de outros colegiados ou fóruns em nível territorial, estadual e federal, muitos deles voltados à problemática do rural.

Ainda que estes sejam espaços onde se desenvolvem ricos debates e reflexões, esta multiplicidade de arenas públicas nem sempre está devidamente articulada, o que poderia representar uma ampliação do diálogo e priorização de temáticas/projetos de desenvolvimento. A fragmentação administrativa dos entes públicos tende a complexificar e fragilizar ainda mais o funcionamento destes arranjos participativos.

Os Conselhos são compostos de microarenas, havendo nestes espaços constrangimentos, seletividades, interesses e jogos de linguagem que se ajustam entre os atores presentes. A pesquisa nos indica, ainda, que tais Conselhos são, predominantemente, masculinos, brancos e eurocentrados, com pouca ou nenhuma participação de diferentes etnias, gêneros ou gerações, apesar de alguns esforços no sentido de favorecê-la.

Ainda que nossa pesquisa tenha reunido um rico material com respostas que expressam múltiplas opiniões, perspectivas, interesses com decisões baseadas em critérios democráticos construídas pelos sujeitos dos Conselhos, os dados não demonstraram claramente que essa prática participativa/democrática realmente ocorra.

Existe uma seletividade do público participante, sendo que os excluídos deste espaço não possuem representação e acabam tendo uma despossessão linguística. Esta constatação faz com que a estrutura comunicacional, que deveria se reproduzir por um agir comunicativo, seja apenas uma caixa de ressonância dos visíveis e audíveis destas arenas públicas. Isto se torna claro quando, por exemplo, é trazida para pauta a questão da desapropriação das áreas dos quilombolas e o Conselho se manifesta preocupado com o fato de que “irá reduzir drasticamente as áreas de produção de hortigranjeiro do município”. Neste momento, este público torna-se visível, porém sua voz se mantém inaudível neste espaço plural (sic) onde a conquista dos seus direitos é percebida negativamente.

Estes aspectos trazem o foco para a questão da representação que não pode ser reduzida a uma simples *performance* estética, mas deve, isto sim, assumir o lugar do outro, principalmente dos que são sub-representados nas arenas públicas. Para isso é necessário definir melhor de que maneira essa representação se dará. Para tanto, será necessário estabelecer as regras de um processo de autorização e prestação de contas, bem como as distinções entre interesses, opiniões e perspectivas.

Os dados empíricos também não evidenciaram políticas de inclusão de públicos de maneira mais ampla, mas tão somente de alguns segmentos tais como jovens e mulheres. É possível constatar que existe uma diversidade de públicos e estes estão contempladas nas políticas desenvolvidas. Por outro lado, o mesmo estudo indica que é praticamente inexistente o apoio ou incentivo para participação dos membros nestas arenas públicas.

Outra constatação de nossa pesquisa diz respeito ao fato de que as mediações sociais são de fundamental importância na dinâmica desenvolvida pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Contudo estas mediações podem se apresentar de forma contrastante e com impacto diferenciado sobre as organizações que têm atuado.

A forma da mediação social estabelecida permitiu, por um lado, a emergência de relações de empoderamento, possibilitando que os agricultores internalizassem métodos, processos e procedimentos de emancipação democrática. Porém, também foram constatados processos que denominamos de tutela e autonomia, que limitam os potenciais a serem adquiridos por estas arenas públicas.

Os casos demonstram que o papel desempenhado pelos mediadores, estabelecendo relações além-grupo, e o uso de métodos participativos numa perspectiva processual e de empoderamento possibilitaram que estas arenas públicas tivessem um ciclo virtuoso de experiências e iniciativas.

No tocante aos métodos participativos, foi percebido que não existe uma relação unívoca e linear entre o uso de uma ferramenta participativa e a efetiva participação social. O uso pode servir para o desvelamento, diálogo e construção e da mesma forma pode ocultar, manipular os atores com relação a determinada política pública ou projeto.

As ferramentas do DRP foram utilizadas em diagnósticos e priorização de ações no âmbito dos Conselhos. Em algumas destas experiências houve uma certa idealização dos métodos e a dificuldade de encaminhar ações que se encontravam fora da governabilidade da extensão rural, trazendo um certo descrédito e refluxo no seu uso. Conforme o estudo exploratório, atualmente, as técnicas que têm sido utilizadas são principalmente: a técnica de visualização móvel, FOFA (SWOT) e a matriz de planejamento, entre outras técnicas em menor proporção. No estudo local, apenas um dos Conselhos permanece utilizando estas ferramentas, sendo um processo já internalizado pelos agricultores após um longo trabalho de formação desenvolvido pelo Programa Pró-Renda.

Alguns Programas tiveram considerável influência na constituição dos CMDR, entre outras arenas públicas. Constata-se, porém, que seus efeitos são diferenciados. Em alguns casos, o Conselho Municipal ou outro arranjo participativo só foi atuante e operante quando houve disponibilidade de recursos financeiros através dos projetos; porém, quando estes cessaram as arenas públicas deixaram de existir.

No momento em que se constituía uma dinâmica organizativa e participativa, os resultados demonstraram ser mais duradouros, principalmente quando acompanhados de um processo de formação em métodos e gestão. Os principais programas citados no estudo exploratório foram o RS-Rural, Coredes, Pronaf Infraestrutura, MDA – Desenvolvimento de Territórios entre outros.

No levantamento de informações, principalmente através dos grupos focais em diversos pontos do Estado, foi possível observar uma demodiversidade entre os Conselhos atuantes. Neste cenário, inicialmente destacamos a construção da legitimidade do Conselho, fazendo com que entes públicos, organizações sociais e

agricultores estabeleçam relações de confiança e contribuam para o capital social no seu sentido relacional, possibilitando ampliar e fortalecer os vínculos existentes.

A autonomia também demonstrou ser fundamental, tendo em vista que, se essa “arena pública” for “aparelhada” por partidos políticos ou por organizações sociais, gradativamente este se torna um espaço esvaziado e sem capacidade de produzir diálogos e propostas construtivas.

A estrutura de apoio dos Conselhos também demonstrou ser importante, principalmente em municípios com grande dimensão territorial e com baixos índices socioeconômicos. Quando são viabilizados mecanismos de deslocamento, alimentação e uma boa atuação da secretaria executiva, constata-se melhores condições e disponibilidade para que os membros dos Conselhos participem.

Da mesma maneira, a formação dos Conselheiros permite um processo de aprendizagem que, por sua vez, amplia a capacidade de compreender parte da complexidade da administração pública e dos projetos de desenvolvimento.

As iniciativas encontradas de ampliação da participação, representação e renovação são componentes essenciais ao funcionamento dos Conselhos. A participação equânime de diversos públicos e localidades do município possibilita um processo de representação equilibrada, bem como a presença de jovens e mulheres.

A renovação parcial, buscando manter a memória do processo desenvolvido pelos Conselhos, permite aliar continuidade com renovação. Também as reuniões descentralizadas nas comunidades, propiciando envolvimento do público local com os temas e discussões realizadas, permitem ampliar a participação dos arranjos participativos. O estabelecimento de critérios para que os Presidentes de Conselhos não sejam atores que já têm responsabilidades públicas, buscando ampliar a representação dos agricultores nestes espaços, foi uma das iniciativas observadas que tem demonstrado resultados positivos.

Os Fundos Municipais não demonstraram ser o fator fundamental no desenvolvimento dos Conselhos; porém, as atividades desenvolvidas através dos Fundos permitem uma dinâmica permanente nestas arenas públicas.

Estes aspectos da demodiversidade só puderam ser percebidos com a estratégia metodológica que adotamos. Se tivéssemos baseado todas as análises apenas no estudo exploratório, possivelmente teríamos conclusões divergentes em relação àquelas que aqui apresentamos.

Um universo social com tanta diversidade e complexidade dificulta o estabelecimento de conclusões com um maior nível de generalização. É necessária, pois, uma abordagem mais ampla para constituir uma política pública ou para uma organização como a EMATER-RS que tem atualmente cerca de 2500 funcionários e atua em 497 municípios. O uso do estudo exploratório complementado por reuniões de grupo focal em diferentes regiões do Estado, cada uma delas composta por diferentes municípios, permitiu a qualificação e compreensão de algum dos dados coletados.

Por fim, a seleção de três municípios onde realizar entrevistas não diretivas, entrevistas com diferentes atores e participação de reuniões do Conselho foi estabelecendo relações entre dados de diferentes escalas, regiões e atores. Neste percurso também, o uso de diferentes *softwares*<sup>40</sup> de forma integrada facilitaram o processo de sistematização dos dados coletados e a busca das informações.

Na travessia deste trabalho, percebemos também o potencial da contribuição teórica das redes sociais, permitindo compreender as disposições e relações existentes entre mediação, encerramento, laços fracos ou fortes, bem como o potencial de cada uma destas configurações na *performance* de determinada arena pública.

É claro que todo este conjunto de elementos percebidos, coletados e analisados está integrado à travessia da construção de uma gramática democrática. As tensões existentes demonstram limites e possibilidades nas arenas públicas e uma sociologia lenta de contradições entre o velho que não morreu e o novo que não nasceu.

Assim, a citação com que abrimos a introdução desse trabalho, (ABROMOVAY, 2001), que considera os Conselhos como a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático, demonstra que se hoje este texto fosse revisitado, poderia ser chamado de “Os Conselhos têm limites” ao invés de “Conselhos além dos limites”.

Finalmente, é mister reconhecer que somente com a reflexão crítica que o cenário presente nos possibilita é que teremos melhores condições para fortalecer

---

<sup>40</sup> O principal recurso para sistematização foi a utilização da metodologia dos mapas mentais, através do *software* Xmind, utilizando hiperlinks com páginas web e arquivos de texto.

práticas efetivamente democráticas e participativas que consolidem políticas públicas com protagonismo dos agricultores familiares.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a11.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2014.
- ALBERTI, R. L. **A conformação das políticas agrícola e agrária brasileiras no contexto da globalização financeira**. 2008. 247. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/15285>>. Acesso em: 15 out. 2013.
- ALLES, J. **Políticas Públicas, Conselhos Municipais e Agricultura Familiar: representações sobre o rural em Roca Sales/RS e emergência da noção de multifuncionalidade da agricultura**. 2005. 162 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/6752>>. Acesso em: 15 out. 2013.
- ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais. **Lua Nova**, São Paulo, v. 76, p. 49-86, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a03.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2014.
- ASSIS, A. N. D. **A Concepção do Campo Organizacional Sustentável sob a Ótica da Complexidade**: uma análise do módulo I do programa Pró-Guaíba. Porto Alegre, 2004.
- ASSUMPÇÃO, J. E. **Pelotas: escravidão e charqueadas (1780-1888)**. Porto Alegre: FCM Editora, 2013.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, p. 703-728, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582004000400003&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000400003&nrm=iso)>. Acesso em: 20 fev. 2014.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z.; MARQUETTI, A. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.
- AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. **Orçamento Participativo: Construindo a Democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- BARBOUR, R. **Grupos Focais: Coleção Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009. 207 p.
- BOURDIEU, P. **El oficio de sociólogo**. [s.l.]: Siglo XXI, 2008.
- BOURDIEU, P. Le capital social: notes provisoires. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, Paris, v. 31, p. 2-3, 1980. Disponível em:

<[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss\\_0335-5322\\_1980\\_num\\_31\\_1\\_2069](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_1980_num_31_1_2069)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 7. ed. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2004.

BRACAGIOLI NETO, A. A experiência de formação de extensionistas rurais com uso da educação à distância. In: CONGRESSO MUNDIAL DE SOCIOLOGIA RURAL. 10. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2000.

BRANDÃO, C. R. (Org.) **Pesquisa Participante**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Órgãos colegiados. **MDS**. Brasília, [20--]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/orgaoscolegiados>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 jul. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 out. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4854.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4854.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, altera a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2012.

BROSE, M. **Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas: nove anos de experiência do Projeto PRORENDA Agricultura Familiar no Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: Editora UNISC/GTZ, 1999.

BROSE, M. **Da ditadura positivista à democracia participativa: a expansão da participação popular no Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

BROSE, M. **Participação na extensão rural: experiências inovadoras de desenvolvimento local**. [s.l.]: Tomo, 2004.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: Metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BURT, R. S. **Brokerage and Closure: an Introduction to social capital**. Oxford: Oxford University Pres, 2005.

CALHOUN, C. J. (Ed.) **Habermas and the public sphere**. Cambridge, Mass.: Mit Press, 1992.

CAPORAL, F. R. **A Extensão Rural e os Limites da Prática dos Extensionistas do Serviço Público**. 1991. 134 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 1991.

CARGNIN, A. P.; LIMA, R. S. **Desenvolvimento regional e governança: ação estatal e participação social**. Textos para Discussão FEE. Porto Alegre: FEE, 2009.

CARLOS, E. Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 315-348, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452011000300011&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300011&nrm=iso)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

CARNEIRO, M. J.; CASTRO, E. G. **Juventude rural em perspectiva**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

CEFAÏ, D. et al. **Arenas públicas**: por uma etnografia da vida associativa. Niterói: Ed. da Universidade Federal Fluminense, 2011.

CEFAI, D. ; JOSEPH, I. Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste. In: L'AUBE, É. D. (Ed.). **L'heritage du pragmatisme: conflits d'urbanité et épreuves de civisme**. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2002. p. 51-81.

CEFAÏ, D. **Phénoménologie et sciences sociales**: Alfred Schutz, naissance d'une anthropologie philosophique. Genève: Droz, 1998.

CERNEA, M. M. E. **Putting people first**: sociological variables in rural development. New York: Oxford University Press, 1985.

CHAMBERS, R. **Rural development**: putting the last first. London: Longman, 1983.

CHAMBERS, R.; PACEY, A.; THRUPP, L. A. (Ed.) **Farmer first: farmer innovation and agricultural research**. London: Intermediate Technology Publications, 1989.

CHESHIRE, L.; HIGGINS, V.; LAWRENCE, G. **Rural governance**: international perspectives. London: Taylor & Francis, 2006. (Routledge Studies in Human Geography)

COLEMAN, J. S. **Foundations of social theory**. Cambridge, Mass : Belknap Press of Harvard University Press, 1994.

COOKE, B.; KOTHARI, U. **Participation: the New Tyranny?** [s.l.]: Zed Books, 2001.

CORTES, S. V.; GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 12, n.24, p. 44-75, 2010. ISSN 1517-4522. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222010000200004&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222010000200004&nrm=iso)>. Acesso em: 20 set. 2014.

COSTA, L. F. C.; FLEXOR, G.; SANTOS, R. **Mundo rural brasileiro: ensaios interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

COSTA, S. **Dois Atlânticos: teoria social, anti-racismo, cosmopolitismo**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. 267 p.

COWAN ROS, C.; NUSSBAUMER, B. Trayectoria conceptual de la mediación social: expedicionarios, patrones, políticos y profesionales técnicos en la interconexión y producción de mundos de significados. In: COWAN ROS, C.; NUSSBAUMER, B. (Ed.). **Mediadores sociales: en la producción de prácticas e sentidos de la política pública**. Buenos Aires: CICCUS, 2011. p.17-68.

CRUZ, G. R.; FREIRE, J. Participação e arenas públicas: um quadro analítico para pensar os conselhos municipais setoriais e os fóruns de desenvolvimento local. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 10, p. 75-102, 2003.

DA ROS, C. A. **As políticas agrárias durante o governo Olívio Dutra e os embates sociais em torno da questão agrária gaúcha (1999-2002)**. 2006. 477 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. A. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, 1973.

DIEGUES, A. C. S. A. **O Mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2004.

DUPEYRIX, A. **Compreender Habermas**. São Paulo: Edições Loyola, 2012. 236 p.

ECHEVERRÍA, R. **Ontologia del Lenguaje**. Santiago: Dolmen Ediciones, 1998.

EDWARDS, B.; FOLEY, M. W.; DIANI, M. **Beyond Tocqueville: civil society and the social capital debate in comparative perspective**. Hanover, NH: University Press of New England, 2001.

ELIAS, N. **Os Estabelecidos e os Outsiders**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

ELIOT, L. **Cérebro Azul ou Rosa: O Impacto das Diferenças de Gênero na Educação**. 2013.

EMATER. RIO GRANDE DO SUL/ASCAR. **Relatório de Atividades 2013**. Porto Alegre, 2014.

ENCINA, J. et al. (Coord.) **Práxis participativas desde el medio rural**. Madrid: IEPALA Editorial, 2003.

FEDOZZI, L. **O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FERRERO Y DE LOMA-OSORIO, Gabriel. **De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo: hacia una gestión orientada al proceso.** 2003. 690 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidad Politécnica de Valencia, Departamento de Ingeniería. Valencia, 2003.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir.** Lisboa: Almedina, 2014.

FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, C. (Ed.). **Habermas and the public sphere.** Cambridge, Mass.: Mit Press, 1992. Cap. 5, p. 109-138.

FRASER, N.; HONNETH, A. **Redistribution Or Recognition?: a political-philosophical exchange.** London: Verso, 2003.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

FUKS, M. et al. **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná.** Curitiba: UFPR, 2004.

GEILFUS, F. **80 herramientas para el desarrollo participativo.** Buenos Aires: Ilica, 2005.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2008.

GILROY, P. **O Atlântico negro.** São Paulo: Ed. 34, 2001.

GOFFMAN, E. **Comportamento em lugares públicos: notas sobre a organização social dos ajuntamentos.** Petrópolis: Vozes, 2010. (Sociologia)

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana.** 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

GOFFMAN, E. **Ritual de interação: ensaios sobre o comportamento face a face.** Petrópolis: Vozes, 2011. (Sociologia)

GOFFMAN, E. **Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity.** [s. l.]: Touchstone, 2009.

GOHN, M. D. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n.2, p. 20-31, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902004000200003&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200003&nrm=iso)>. Acesso em: 20 fev. 2014

GONSALVES, J. F. et al. (Ed.) **Investigación y desarrollo participativo para la agrícola y el manejo sostenible de recursos naturales: libro de consulta.** Laguna, Filipinas: IDRC/CRDI, 2006.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura.** 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1989. (Perspectivas do homem ; v.48. Serie filosofia)

GRET, M.; SINTOMER, Y. **Porto Alegre: a esperança de uma outra democracia.** Rio de Janeiro: Loyola, 2002.

GRET, M.; SINTOMER, Y. **The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for Better Democracy.** New York: Zed Books, 2005.

GROOTAERT, C.; VAN BASTELAER, T. (Ed.) **The role of social capital in development: an empirical assessment.** Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

GUANZIROLI, C. E. *et al.* **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. .

GUIJT, I.; SHAH, M. K. **The myth of community: gender issues in participatory development.** [s. l.]: Intermediate Technology Publications, 1998.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a02n84.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 2 v.

HABERMAS, J. Further reflections on the public sphere. In: CALHOU, C. (ed.). **Habermas and the public sphere.** Cambridge, Mass.: Mit Press, 1992. Cap. IV, p. 421-461.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo.** São Paulo: Martins Fontes, 2012. 2 v.

HABERMAS, J.; KOTHE, F. R. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, J.; RODRIGUES, P. **Racionalidade e comunicação.** Lisboa: Ed. 70, 2002. (Biblioteca de filosofia contemporânea ; 32)

HARVEY, J. B. **The Abilene Paradox and Other Meditations on Management.** [s.l.]: Jossey-Bass, 1988.

HICKEY, S.; MOHAN, G. E. **Participation: from tyranny to transformation?: exploring new approaches to participation in development.** London: Zed Books, 2004

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006.** Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável na Visão de seus Conselheiros.** Brasília: IPEA, 2012.

LAUTH, H.-J. Critérios Básicos para Democracia: É a Responsividade parte de seu Círculo Íntimo ? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n.1, p. 115-138, 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/download/31998/24043>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

LESSER, E. L. **Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications**. Woburn: Taylor & Francis, 2000.

LIN, N. **Social Capital: a theory of social structure and action**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002. 278 p.

LISPECTOR, C. **Uma Aprendizagem, ou, O livro dos prazeres: romance**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

LONG, N. **Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada em el actor**. México: El Colegio de San Luis, 2007.

LUBENOW, J. A. A esfera pública 50 anos depois: esfera pública e meios de comunicação em Jürgen Habermas em homenagem aos 50 anos de Mudança estrutural da esfera pública. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 35, n. 3, p. 189-220, 2012. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31732012000300010&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31732012000300010&nrm=iso) >. Acesso em: 20 fev. 2014.

LUBENOW, J. A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 51, n. 121, p. 227-258, 2010a. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-512X2010000100012&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012&nrm=iso)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

LUBENOW, J. A. As críticas de Axel Honneth e Nancy Fraser à filosofia política de Jürgen Habermas. **Veritas**, Porto Alegre, v. 55, n. 1, p. 121-134, 2010b. Disponível em: < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/7325> >. Acesso em: 20 fev. 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452011000300006&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300006&nrm=iso) >. Acesso em: 20 fev. 2014.

MAFFESOLI, M. **A transfiguração do político: tribalização do mundo**. São Paulo: Sulina, 1997.

MIGNOLO, W. **Desobediencia epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad**. Buenos Aires: Ediciones del Signo, 2010.

MILGRAM, S. **Obedience to Authority: An Experimental View**. [s. l.]: Tavistock Publications, Limited, 1974.

MONTENEGRO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural. Dados citricultura. Montenegro, [20--]. Disponível em: <<http://goo.gl/7xhZ3t> >. Acesso em: 20 dez. 2013.

MORAES, R. Teoria do reconhecimento e movimentos sociais: o potencial de transformação de ações coletivas moralmente motivadas. **Interações**, Uberlândia, v. 1, n. 1, 2008. Disponível em:

<<http://200.233.146.122:81/revistadigital/index.php/revistainteracoes/article/view/31/20>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

MULLER, P. **Las políticas públicas**. 2. ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006. 181 p.

NARAYAN, Parker D. **Voices of the poor: Poverty and Social Capital in Tanzania**. Banco Mundial, 1997.

NEVES, D. P. (Org.). **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008. (Série Estudos Rurais)

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, A. **O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Vila Maria-CONDEVIMA: Estudo de uma experiência de Desenvolvimento Local**. 2001. 92 f. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Rural e Agroecologia) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural e Agroecologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2001.

OLIVEIRA, R. C. Ação indigenista, eticidade e diálogo interétnico. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 213-230, set./dez. 2000.

OLIVIER DE SARDAN, J.-P. **Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social**. Paris: APAD, 1995.

OSBORN, A. F. **Your Creative Power: how to Use Imagination**. [S. l.]: C. Scribner's Sons, 1952.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PIATTONI, S. Le clientélisme revisité : Politique clientéliste et le développement économique dans l'Italie de l'après guerre. **Pôle Sud**, Paris, n. 19, p. 155-174, nov. 2003. Disponível em: <[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pole\\_1262-1676\\_2003\\_num\\_19\\_1\\_1159](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pole_1262-1676_2003_num_19_1_1159)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

PORTES, A. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Oeiras, n. 33, p. 133-158, set. 2000. Disponível em: < [http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-65292000000200007&nrm=iso](http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292000000200007&nrm=iso) >. Acesso em: 20 fev. 2014.

PORTUGAL, S. **Famílias e Redes Sociais: ligações fortes na produção de bem-estar**. Coimbra: Edições Almedina, 2014.

PUTNAM, R. D. **Bowling alone**. New York: Simon & Schuster, 2001.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RECKZIEGEL, A. M. **Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e o empoderamento dos atores sociais**: um estudo de caso em Mato Leitão, Rio Grande do Sul. 2011. 46 f. Monografia (Tecnólogo em Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/54583>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

REIJNTJES, C. **Agricultura para o futuro**: uma introdução a agricultura sustentável e de baixo uso de insumos externos. AS-PTA; Leusden: ILEIA, 1999. Disponível em: <[http://books.google.com.br/books?id=i\\_jenQEACAAJ](http://books.google.com.br/books?id=i_jenQEACAAJ)>. Acesso em: 13 dez. 2013.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. **Municipalização da agricultura**: marco referencial. Porto Alegre: SAA, 1996.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. **Diário Oficial Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 18 out. 1994. v. 53, n. 197, p.1-2. Disponível em: <<http://www.bancodedadoszonasul.com.br/htmlarea/midia/files/LEI%20de%20Criacao%20dos%20COREDES.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

RODRIGUES, P. **Fatores determinantes da adesão às propostas de desenvolvimento local: estudo de dois casos**. 2001. 96 f. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Rural e Agroecologia). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2001.

ROSA, J. G. **Grande Sertão: Veredas**. São Paulo: Nova Fronteira, 2013.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**: discurso sobre a economia política. Curitiba: Hemus, 1990.

SANTOS, B. D. S. O. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. S. **Um discurso sobre as ciências**. Porto: Afrontamento, 1987.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Atica, 1994. 2 v. (Fundamentos; 104)

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

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K. A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: a experiência recente dos Conselhos Municipais e os impactos do PRONAF-Infraestrutura e Serviços. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.;

MARQUES, P. E. M. (Orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo y democracia**. Barcelona: Folio, 1996.

SILVA, E. R. A. **Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar: relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998**. Brasília: IPEA, 1999.

SILVA, J. F. G. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. São Paulo: Zahar, 1982.

SKOCPOL, T.; FIORINA, M. P. (Ed.) **Civic engagement in American democracy**. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2004.

SOUZA, J. O. **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SPIVAK, G. C. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

STEIN, M. F. **O planejamento participativo e a democratização das políticas públicas de desenvolvimento rural: O caso do município de Putinga/RS**. 2007. 226 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**. Brasília: IPEA, 2012.

THIOLLENT, M. T. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Saraiva, 2009.

THORNTON, R. D.; CIMADEVILLA, G. E. **Usos y abusos del participare**. Buenos Aires: INTA, 2010.

TILLY, C. **Regimes and repertoires**. Chicago: University of Chicago Press, 2010.

TOCQUEVILLE, A. de. **Democracy in America**. New York : The Library of America, 2004.

TUTELA. In: DIREITONET. [2014]. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/897/Tutela>>. Acesso em: 20 out. 2014.

VAN STRALEN, C. J. et al. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. **Ciência & Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 11, p. 621-632, 2006. ISSN 1413-8123. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232006000300011&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232006000300011&nrm=iso)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

VERDEJO, E.; COTRIM, D.; RAMOS, L. **Diagnóstico rural participativo: guia prático**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar, 2007.

WEBER, M. **Textos selecionados**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 192 p. (Os economistas)

WOOD, D.; BERNASCONI, R. **Derrida and différance**. Evanston: Northwestern University Press, 1985. 98 p.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n.67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200006&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200006&nrm=iso)>. Acesso em: 20 out. 2014.

## APENDICE A - LEVANTAMENTOS DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

### LEVANTAMENTO DAS AÇÕES EM ESPAÇOS PÚBLICOS COM PARTICIPAÇÃO DA EMATER-RS

- No presente levantamento compreendemos “espaços públicos” como locais onde são realizadas atividades de interesse público, tais como Conselhos, Colegiados, Fóruns, Redes etc. Para efeito deste levantamento consideramos apenas os espaços que tem algum nível de formalização e periodicidade de encontros.
- Utilizamos uma definição ampla de desenvolvimento rural, envolvendo atividades e ações não apenas de caráter agrícola.

1. Marque ou preencha abaixo quais são os espaços públicos que vocês têm atuado?

<input type="checkbox"/> Conselho de Desenvolvimento Rural	<input type="checkbox"/> Conselho Turismo
<input type="checkbox"/> Conselho de Assistência Social	<input type="checkbox"/> Conselho da Mulher
<input type="checkbox"/> Conselho do Meio Ambiente	<input type="checkbox"/> Conselho Emprego e Renda
<input type="checkbox"/> Conselho da saúde	<input type="checkbox"/> Conselho do Idoso
<input type="checkbox"/> COMUDE	<input type="checkbox"/> Conselho Educação
<input type="checkbox"/> Conselho Alimentação Escolar	<input type="checkbox"/> Comitê de Terra
<input type="checkbox"/> Conselho da Criança e Adolescente	<input type="checkbox"/> Outro(s)
<input type="checkbox"/> Conselho Segurança Alimentar	quais?.....
	.....

2. Indique abaixo o espaço público (apenas um) onde a atuação é mais intensa e responda as perguntas seguintes **apenas para este caso**.

3. Qual o tempo de existência do mesmo?

- Menos de 1 ano  
 1-5 anos  
 5-10 anos  
 Mais de 10 anos

4. Têm sido desenvolvidas ações de planejamento nestes espaços? Marquem quais.

<input type="checkbox"/> Elaboração de diagnósticos	<input type="checkbox"/> Monitoramento das ações
<input type="checkbox"/> Elaboração de planos	<input type="checkbox"/> Avaliação dos planos
<input type="checkbox"/> Elaboração de programas	<input type="checkbox"/> Geração de conhecimento sobre o planejamento
<input type="checkbox"/> Elaboração de projetos	<input type="checkbox"/> Nenhuma atividade
<input type="checkbox"/> Planejamento de políticas públicas	

5. Têm sido utilizadas métodos participativos nestes espaços públicos?

- Sim  Não

Se sim, quais?

<input type="checkbox"/> Leitura de paisagem	<input type="checkbox"/> FOFA
<input type="checkbox"/> Visualização móvel	<input type="checkbox"/> DRP
<input type="checkbox"/> Arvore de problemas	<input type="checkbox"/> Matriz de planejamento
<input type="checkbox"/> Oficinas	<input type="checkbox"/> Outros. Cite.....

6. Este espaço público busca agregar múltiplas opiniões, perspectivas e interesses?

- Sim  Não

7. As decisões e encaminhamentos estão baseadas em critérios democráticos ( consenso, eleição )

Sim  Não

8. As políticas públicas para o desenvolvimento rural são influenciadas ou definidas por este espaço público?

Sim  Não

Se sim, qual (is)? .....

9. As diversidades de públicos relacionados com o desenvolvimento rural estão contempladas nestes espaços?

Sim  Não

10. Existe algum tipo de apoio ou incentivo para participação dos membros deste espaço público?

Sim  Não

Em caso de sim, qual(is)?

<input type="checkbox"/> Auxílio de custo
<input type="checkbox"/> Transporte gratuito
<input type="checkbox"/> Outros. Qual(is).....

11. Existe cota/critério de participação neste espaço público?

Sim  Não

Em caso de **sim**, para quais públicos?

<input type="checkbox"/> Negros	<input type="checkbox"/> Indígenas
<input type="checkbox"/> Quilombolas	<input type="checkbox"/> Condição socioeconômica
<input type="checkbox"/> Mulheres	<input type="checkbox"/> Representação da sociedade civil ou movimentos sociais.
<input type="checkbox"/> Jovens	<input type="checkbox"/> Entidades governamentais
<input type="checkbox"/> Agricultores familiares	
<input type="checkbox"/> Povos e comunidades tradicionais.	

12. Este espaço público foi formado por iniciativa de algum Programa / Iniciativa.

Sim  Não

Se sim, qual (is)? .....

<input type="checkbox"/> Municipalização da agricultura 1994-95	<input type="checkbox"/> Pró- Guaíba
<input type="checkbox"/> Constituinte 1988.	<input type="checkbox"/> MDA-Desenvolvimento dos Territórios
<input type="checkbox"/> PRONAF Infraestrutura	<input type="checkbox"/> COREDE
<input type="checkbox"/> RS Rural	<input type="checkbox"/> Orçamento Participativo
	<input type="checkbox"/> Outro. Qual?
	.....

13. São desenvolvidas ações de formação/capacitação neste espaço público?

Sim  Não

Se sim, quais? .....

14. O que você considera fundamental para que este espaço público seja aprimorado?