

CARLA BEATRIZ MARQUES ROCHA E MUCCI

**“TÁ ACHANDO QUE AQUI SÓ TEM BOBIM DA ROÇA?”: MEIOS DE VIDA
E PARTICIPAÇÃO DE SUJEITOS RURAIS NA ELABORAÇÃO DE UM
PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de Magister Scientiae.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2015

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

M942t
2015 Mucci, Carla Beatriz Marques Rocha e, 1972-
"Tá achando que aqui só tem bobim da roça?" : meios de
vida e participação de sujeitos rurais na elaboração de um plano
municipal de desenvolvimento rural sustentável / Carla Beatriz
Marques Rocha e Mucci. – Viçosa, MG, 2015.
xi, 93f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexo.

Inclui apêndices.

Orientador: Rennan Lanna Martins Mafra.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.85-90.

1. Desenvolvimento rural. 2. Desenvolvimento sustentável.
3. Extensão rural. 4. Participação do cidadão. 5. Políticas
públicas. I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Economia Rural. Programa de Pós-graduação em Extensão
Rural. II. Título.

CDD 22. ed. 338.18

CARLA BEATRIZ MARQUES ROCHA E MUCCI

**“TÁ ACHANDO QUE AQUI SÓ TEM BOBIM DA ROÇA?”: MEIOS DE VIDA
E PARTICIPAÇÃO DE SUJEITOS RURAIS NA ELABORAÇÃO DE UM
PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal
de Viçosa, como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural,
para obtenção do título de Magister Scientiae.

APROVADA: .

Edson Arlindo Silva

Marcelo Leles Romarco de Oliveira

Maria Izabel Vieira Botelho

Rennan Lanna Martins Mafra
(Orientador)

Para a minha pequena Gabriella Mucci, fonte de inspiração e luz, dedico!

AGRADECIMENTOS

Ao nosso Pai maior e aos meus guias espirituais, pois me fizeram entender que a força sempre esteve dentro de mim e que cada obstáculo não era nada além de um degrau para o aprendizado.

Aos meus amados, papi Carlos Magno e mami Diana Cleide, pelo carinho, pelo cuidado, pela atenção e disponibilidade, por terem assumido a responsabilidade de cuidar da Gabi e pelo amor incondicional que “invade, arde, queima, encoraja”, não tenho como fugir do clichê: sem vocês eu não teria conseguido!

Aos meus amados irmãos e minhas queridas irmãs: Marcola e Mon, Deca e Sil, Junim e Nanda. Valeu demais pela torcida e o pelo apoio de sempre!

Às amigas best demais da conta: Mariana, Maria Rita e Eneida. Muito feliz por sempre torcerem por mim. Somos Bodas de Prata! Uhuuuuu... Mari, por estar mais perto, foi a que mais sofreu. Obrigada, amada. Você é o meu saquinho de pancadas predileto!

Ao meu companheiro Odemir: por estar ao meu lado durante essa trajetória me incentivando a buscar sempre mais...

Ao meu orientador, professor Rennan Mafra: pela paciência e dedicação constantes, por compreender meus momentos de fraqueza, pela oportunidade de crescimento profissional e pessoal, pela orientação maravilhosa, por estar ao meu lado em todos os momentos difíceis e, principalmente, por me fazer entender que toda teimosia de uma taurina tem um limite!

Aos amigos da Extensão Rural, em especial à turma do mestrado de 2013, pelas boas risadas, pelos momentos de concentração e descontração. Em especial – Fernandinha, Anastácia, Marina, Marcelo, Grazi – pelo apoio, pela amizade e por uma infinidade de cafézinhos! Brindemos...

Aos colegas do Copráticas, pelas discussões e risadas que só enriqueceram meu trabalho.

Ao grande Romildo Assis Rezende, pela prontidão e paciência em sempre resolver nossos problemas!

Ao meu querido amigo Ralph: pelo apoio fundamental desde o início. E quem diria que um semestre de espanhol renderia uma amizade massa!

À Emater, especialmente Verinha e Marcelino, dois fofos que sempre se dispuseram a contribuir com tudo que eu precisava.

Aos meus queridos agricultores familiares, representantes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Viçosa-MG (CMDRS): obrigada, de coração! Sem preferência, cada um com seu jeitinho, fui agraciada com um aprendizado fantástico nesses dois anos. Nós construímos essa dissertação. Gratidão!

Às amigas mais que especiais – Ariadne, Ana Vlândia, Camila e Renata: pelo carinho e cuidado com a Gabi, sempre prontas a ajudar nos meus momentos mais tensos. E o melhor é que eu não precisava explicar a minha ausência. Somos mães, estudantes, trabalhadoras, guerreiras e lindas, claro!

Ao amigo Carlos Joaquim: você tá no time aí de cima, migo. Lacrou...

Aos amigos e familiares que direta ou indiretamente fizeram parte desta conquista!

A todos, os meus sinceros agradecimentos!

BIOGRAFIA

Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci, filha de Diana Cleide Marques Rocha e Carlos Magno da Rocha, nasceu no município de Ponte Nova (MG), no dia 03 de maio de 1972.

Durante a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, teve a oportunidade de conviver com diversas culturas, pois seu pai trabalhava em uma construtora, possibilitando a vivência em várias regiões do Brasil.

Em 1985, retornou à sua cidade natal, concluindo o Ensino Médio no Colégio Salesiano Dom Helvécio, no ano de 1989.

No ano de 1995, iniciou a graduação em Ciências Contábeis, na Faculdade de Ciências Contábeis de Ponte Nova, concluída em 1999.

Após a formatura, dedicou-se à área empresarial, abrindo a loja de papelaria e presentes Toca de Papel, no município de Viçosa (MG), no ano de 2000.

Casou-se em 2003, foi mãe em 2005 e ficou viúva em 2006, fechando a loja no mesmo ano.

Em 2009 retornou à área acadêmica, iniciando uma especialização em Finanças e Orçamento Público, finalizada em 2011.

Durante o ano de 2012, atuou como pesquisadora de apoio técnico e participa de dois grupos de pesquisa: o Grupo Meios, vinculado ao Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa, e o Grupo Cidade e Alteridade: convivência multicultural e justiça urbana, vinculado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

Iniciou o mestrado no Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), como bolsista Capes, em 2013, defendendo a dissertação em 23 de junho de 2015.

SUMÁRIO

LISTA DE IMAGENS	viii
LISTA DE QUADROS	ix
RESUMO	x
ABSTRACT	xi
APRESENTAÇÃO GERAL	2
1) A História do PMDRS	3
2) Aspectos conceituais	9
3) Aspectos Metodológicos	11
3.1 Âmbito metodológico 1: Composição e constituição da pesquisa	12
3.2 Âmbito metodológico 2: Composição da Pesquisa de Campo	13
3.3 Análise dos dados	15
4. Bobim da roça?	15
CAPÍTULO 1 - PESQUISA-AÇÃO E MEDIAÇÃO DIALÓGICA COMO PRÁTICAS METODOLÓGICAS PARA EMERGÊNCIA DA AÇÃO COMUNICATIVA EM CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DO CMDRS DE VIÇOSA/MG	19
1. Introdução	19
2. Democracia deliberativa e participação em arenas formais: ação comunicativa para produção de legitimidade pública	23
3. Procedimentos Metodológicos	27
4. Pesquisa-ação como prática metodológica para emergência da ação comunicativa	29
5. Mediação dialógica como prática metodológica de extensão rural para emergência da ação comunicativa	34

CAPÍTULO 2 - PARTICIPAÇÃO DE SUJEITOS RURAIS NA CONSTRUÇÃO DE UM PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL: LEGITIMIDADE VIA PODER COMUNICATIVO COMO MECANISMO DE FORTALECIMENTO DE SEUS MEIOS DE VIDA	40
1. Introdução	40
2. Meios de vida: criando políticas públicas de desenvolvimento rural pelos sujeitos e para os sujeitos	43
3. Participação e democracia no meio rural: o Estado que pretende se voltar aos sujeitos	46
4. Recorte empírico e desenho da pesquisa	49
5. Análise e discussão dos dados	52
CAPÍTULO 3 - O PODER COMUNICATIVO DO PMDRS FRENTE AO PODER ADMINISTRATIVO DA GESTÃO PÚBLICA LOCAL	62
1. Introdução	62
2. Estado moderno e Brasil contemporâneo: racionalidade administrativa e planejamento	64
3. Reforma do Estado, participação e gestão social	68
4. Metodologia	72
5. Análise e Discussão dos Dados	72
5.1 Formato do Plano, entrega formal e atribuição de papéis	74
5.2 Aspectos burocráticos: (im) possibilidades de tramitação do PMDRS	76
CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85
ANEXO	91
APÊNDICES	92

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Por melhores condições no campo _____	1
Imagem 2 – Priorização das demandas do PMDRS _____	5
Imagem 3 – Priorização das demandas do PMDRS _____	6
Imagem 4 – Seminário de Avaliação do PMDRS _____	7
Imagem 5 – Seminário de Avaliação do PMDRS _____	7
Imagem 6 – Conselheiros homenageados em 2014 _____	16
Imagem 7 – Momentos de oração e deliberação _____	18
Imagem 8 – Certificado sendo entregue ao Presidente do CMDRS _____	60
Imagem 9 – Conselheira após ter recebido o certificado de participação _____	60
Imagem 10 – Percepção dos representantes sobre a participação _____	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dinâmicas realizadas no CMDRS _____	31
Quadro 2 – Sinopse do perfil dos representantes do CMDRS _____	50
Quadro 3 – Categorização das demandas no PMDRS _____	53
Quadro 4 – Categorização dos depoimentos _____	56

RESUMO

MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha e, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, junho de 2015. **“Tá achando que aqui só tem bobim da roça?”: Meios de Vida e Participação de Sujeitos Rurais na Elaboração de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável.** Orientador: Rennan Lanna Martins Mafra.

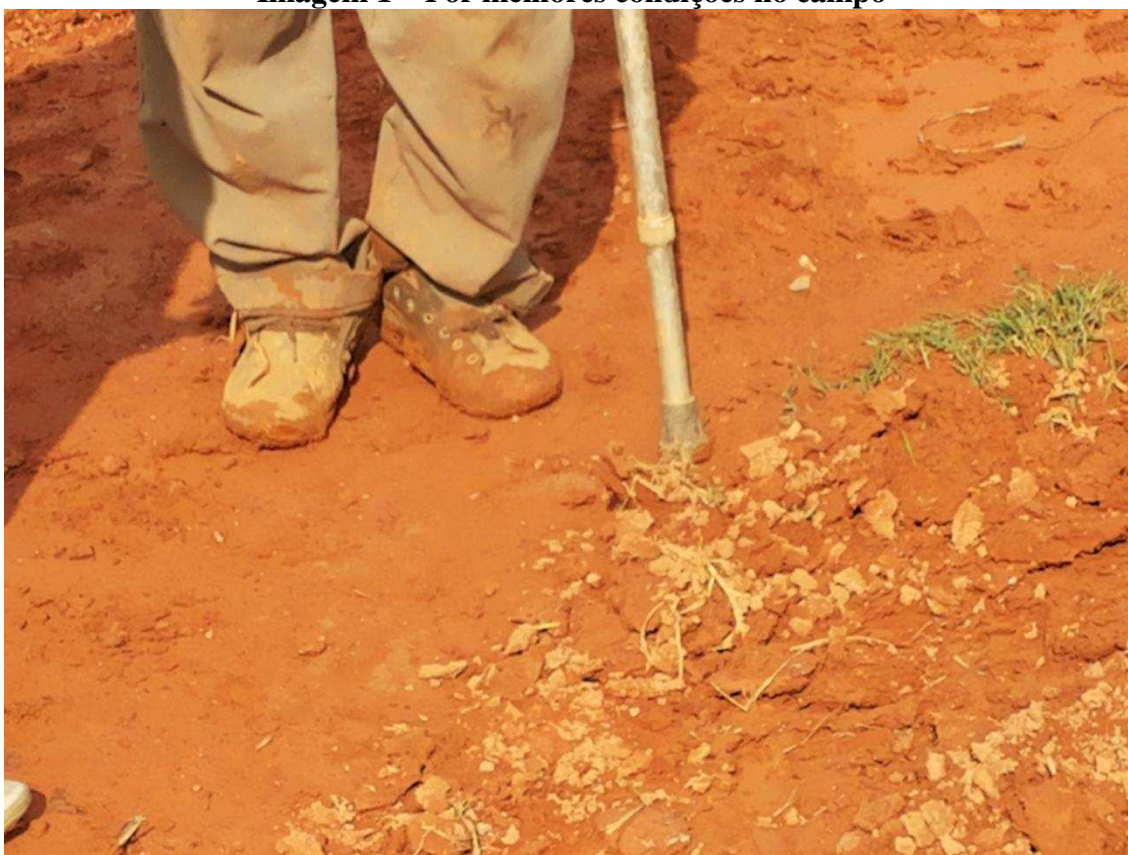
O foco empírico dessa dissertação é problematizar os efeitos da construção participativa na elaboração do PMDRS. Algumas abordagens conceituais foram mobilizadas: i) a abordagem dos meios de vida, responsável por oferecer um olhar sobre os processos de desenvolvimento rural com foco nos sujeitos e nas relações que estes estabelecem com o ambiente; ii) a abordagem da democracia deliberativa, responsável por conformar um quadro teórico e empírico bastante influente no modo como os Estados atuais buscam construir suas políticas e produzir legitimidade pública de suas ações; e iii) a abordagem da reforma gerencial do Estado, que pretende problematizar em que medida aos Estados atuais é possível produzir processos de gestão pública eficientes, pautados pelo planejamento, inspirador a um compromisso gerencial supostamente mais efetivo. Especificamente, os objetivos visam (1) verificar se as práticas metodológicas de pesquisa-ação e de mediação dialógica podem ser estimuladoras à emergência da ação comunicativa, (2) analisar se um planejamento construído de modo dialógico foi capaz de acolher demandas vindas diretamente dos próprios rurais e carrega uma potencialidade de fortalecimento dos seus meios de vida e (3) avaliar se um Plano construído via ação comunicativa torna-se capaz de enfrentar a racionalidade administrativa do Estado. Com relação ao uso das práticas metodológicas de pesquisa-ação e mediação dialógica, os sujeitos rurais devem partilhar estar atentos para que as reflexões e os debates que acontecem durante as reuniões sejam compartilhados com os outros moradores dos espaços dos quais eles representam. Ressalta-se que este Plano pretende produzir efeitos que possam desenvolver o meio rural do município, no intuito de fortalecer a vida dos sujeitos e tornar a política pública mais democrática. Entretanto, o poder comunicativo não é o único que anima o Estado, pois embora tenha assumido uma postura gerencial, o poder administrativo é profundamente burocrático. No entanto, a discussão gerada via ação comunicativa oportunizou o diálogo com o Executivo, com o Legislativo e, juntos, primam em promover o desenvolvimento do meio rural.

ABSTRACT

MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha e, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, June, 2015. **“Do you think here we have just Hillbillies?”: Livelihoods and Participation of Rural Subjects in the formulation of a Sustainable Rural Development Municipal Plan.** Adviser: Rennan Lanna Martins Mafra.

The empirical focus of this dissertation is to discuss the effects of participatory construction in the development of the LDCs. Some conceptual approaches were mobilized: i) the approach of livelihoods, responsible for providing a glimpse into rural development processes focusing on the subject and the relationships they establish with the environment; ii) the approach of deliberative democracy, responsible for forming a very influential theoretical and empirical framework on how the current states seek to build their policies and make public legitimacy of their actions; and iii) the approach of managerial reform of the State, which aims to discuss to what extent the current states is possible to produce efficient public management processes, guided by planning, inspiring a managerial commitment supposedly more effective. Specifically, the goals aim to (1) verify that the methodology of action research and dialogical mediation practices may be stimulating the emergence of communicative action, (2) whether a built-planning dialogical mode was able to welcome coming demands directly own rural and carries a strengthening of potential of their livelihoods and (3) assess whether a plan built via communicative action becomes able to face administrative rationality of the State. Regarding the use of methodological practices of action research and dialogic mediation, rural subjects should share heed to the discussions and debates that take place during the meetings are shared with other residents of the spaces which they represent. It emphasizes that this plan is intended to produce effects that can develop the rural areas of the municipality, in order to strengthen the subjects' lives and make the most democratic public policy. However, the communicative power is not the only one who animates the State, as though he assumed a managerial position, the administrative power is deeply bureaucratic. However, the discussion generated via communicative action provided an opportunity to dialogue with the Executive, with the Legislative and together they excel in promoting the development of rural areas.

Imagem 1 – Por melhores condições no campo



Fonte: Arquivo da autora, 2015.

Uma das coisas que aprendi é que se deve viver apesar de. Apesar de, se deve comer. Apesar de, se deve amar. Apesar de, se deve morrer. Inclusive muitas vezes é o próprio apesar de que nos empurra para a frente.

(CLARICE LISPECTOR, 1969)

APRESENTAÇÃO GERAL

A questão central que norteia essa dissertação visa investigar em que medida um processo de planejamento de uma política pública de desenvolvimento rural, construído de modo participativo numa arena democrática formal, é capaz de gerar efeitos de fortalecimento dos meios de vida dos sujeitos rurais. Para a construção desse problema, tomamos como principal realidade empírico-investigativa o processo de constituição do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) junto à arena do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Viçosa/MG (CMDRS).

Criado pela Lei nº 1.592/2004 e reformulado em 2010, o CMDRS é um órgão gestor vinculado ao poder público municipal, que possui caráter consultivo ou deliberativo¹ e que se institui enquanto espaço de gestão do desenvolvimento rural sustentável do município. Nele, são asseguradas tanto a participação de órgãos do poder público, de representantes de entidades da sociedade civil organizada e de organizações não governamentais afins à temática quanto, particularmente, de comunidades (organizadas formalmente ou não) e de entidades representativas dos agricultores familiares e de trabalhadores assalariados rurais.

As atribuições do CMDRS estão voltadas, direta ou indiretamente, ao planejamento das ações não só administrativas, mas também orçamentárias, no que tange à construção do PMDRS, objeto deste trabalho que será detalhado adiante, bem como a outras funções. Dentre elas, destacam-se o fomento à produção e à comercialização de produtos da agricultura familiar e da reforma agrária, assim como a formulação e a proposição de políticas públicas municipais voltadas ao desenvolvimento rural sustentável. Além disso, é dada ao Conselho a tarefa de incluir metas do PMDRS no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) e ainda aprovar a programação físico-financeira anual. Por fim, destaca-se que ao

¹ O Art. 1º da Lei nº 1591/2004, que institui o CMDRS, atribui caráter consultivo e deliberativo ao Conselho. Após reformulado pela Lei nº 2.081/2010, este artigo foi alterado. De acordo com o Art. 1º, § 1º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS é o órgão gestor do desenvolvimento rural sustentável do Município de Viçosa, **que terá função consultiva ou deliberativa, segundo o contexto de cada política pública ou programa de desenvolvimento rural em implementação** (grifo nosso).

Conselho também é atribuída a criação de associações, a identificação e a quantificação da necessidade de crédito rural, bem como a articulação com os agentes financeiros para concessão de financiamentos à agricultura familiar.

Partindo desse contexto, no qual a abordagem contemporânea da extensão rural e das políticas públicas voltadas ao meio rural (CAPORAL; RAMOS, 2006; PEIXOTO, 2006), bem como o posicionamento em relação às questões de planejamento e orçamento ganha um caráter coletivo que transcende a simples assistência técnica do extensionista junto ao agricultor. Tal cenário foi instituído, sobretudo, a partir de 1996, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), considerando que a contrapartida para a liberação dos recursos públicos do PRONAF é a celebração de um convênio entre o poder executivo e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG). O CMDRS apresenta uma característica bem peculiar: apesar de a criação dos conselhos rurais ter sido estimulada pelo PRONAF, no município de Viçosa-MG, por ter mais de 50 mil habitantes, tal estruturação foi articulada entre a Secretaria de Agricultura e a EMATER-MG, com vistas a tornar o Conselho um órgão que se constitui enquanto espaço de elaboração da política pública municipal de desenvolvimento rural.

O PMDRS, enquanto uma das atribuições do CMDRS é um instrumento também instituído pelo PRONAF que visa instrumentalizar o município para tomar decisões, com relação à política pública de desenvolvimento rural, decorrentes da deliberação e das discussões realizadas na arena formal do CMDRS. No entanto, foi um longo processo entre a preparação da comunidade e a elaboração do Plano, como será demonstrado a seguir.

1) A História do PMDRS

O espaço temporal entre mobilizar os agricultores, incentivar a participação da comunidade e ter um plano de desenvolvimento rural construído se deu entre os anos de 2007 a 2012, entre idas e vindas às comunidades rurais do município de Viçosa-MG.

A primeira etapa do Plano, realizada em 2007, buscou identificar as demandas da zona rural, por meio de um diagnóstico participativo. Chamamos a atenção para a analogia adotada pelos extensionistas e a preocupação em fazer com que os agricultores entendessem do que realmente se tratava um diagnóstico rural. Vejamos o relato:

Quem aí já foi ao médico? Chegando no médico, o quê que o médico fala com você? O que você tá sentindo, não é? Dor de barriga, dor de cabeça, isso, isso, aquilo. Então, você dá informação pro médico. Baseado na informação que você dá pro médico, ele vai fazer um diagnóstico. Se você der informação certa, ele faz um diagnóstico bem feito. Muitas vezes tem que fazer outros exames pra fazer aquele diagnóstico mais completo, tem que fazer exame de sangue, tem que fazer uma radiografia. Assim é o diagnóstico comunitário, sabe. Baseado na informação que vocês derem. (Extensionista Rural 1)

Podemos perceber claramente o cuidado e o modo como a intervenção foi feita. Por isso mesmo, preciso abrir um parênteses pra ressaltar que esse é um dos motivos que nos levou a descrever o trabalho executado por esses extensionistas, ao longo dessa dissertação, como uma mediação dialógica, deixando de lado o caráter pejorativo de uma intervenção.

Voltando ao diagnóstico, após estarem cientes que os agricultores tinham entendido o significado e a real importância do diagnóstico, os extensionistas distribuía uma tarjeta de papel, de várias cores, para que eles pudessem anotar as necessidades e potencialidades da comunidade:

A gente tava ali não só pra ver os problemas, mas também potencial. [...] Então distribuía uma ficha e falava: o quê que cês acham que a comunidade precisa pra desenvolver, pra tornar um lugar agradável pra ela viver? (Extensionista Rural 2)

Logo após, as tarjetas eram recolhidas e os agricultores tinham o prazo de duas semanas para pensar e conversar com os vizinhos sobre as demandas que foram pontuadas, pois a próxima etapa os extensionistas retornariam às comunidades para priorizar as demandas.

Para facilitar o entendimento, as mesmas tarjetas com as demandas eram mostradas e repassadas com os agricultores que tinham a oportunidade de, mais uma vez, rever e acrescentar, se fosse o caso.

A gente voltava com aquela ficha, colocava e falava: tem mais alguma coisa a acrescentar? Ah, tem. E lembrava. Aí a gente colocava isso aqui, dava a mesma quantidade de grãos de café ou de milho ou de feijão pra cada um. Vão supor, se tivesse 15 pessoas, cada um recebia 30 grãos. E a gente mandava distribuir aqueles grãos, naquilo que cada um achava que era mais importante. Aí depois a gente somava, aquele que tivesse mais grãos era considerado prioridade. (Extensionista Rural 1)

Nesta etapa, a dinâmica adotada também proporcionou que os agricultores entendessem e participassem ativamente do processo. As tarjetas normalmente eram distribuídas em um local que possibilitasse a visualização por todos (Imagens 2 e 3).

Imagem 2 – Priorização das demandas do PMDRS



Fonte: Acervo da Emater-MG, 2007.

Imagem 3 – Priorização das demandas do PMDRS



Fonte: Acervo da Emater-MG, 2007.

Depois de terem percorrido todas as comunidades, replicando essa mesma proposta, as prioridades foram separadas em três eixos: econômico, social e ambiental. Essa etapa aconteceu na sede do Conselho durante as reuniões e foi denominada de Seminário de Avaliação, pois ali os agricultores poderiam, novamente, rever, avaliar e encaminhar a demanda para o eixo correspondente. A participação, no entanto, ficou restrita aos representantes da comunidade, já que o seminário aconteceu fora da comunidade e nem todos puderam comparecer. Num primeiro momento, os agricultores ouviam as propostas (Imagem 4) para depois manifestarem sua concordância ou não (Imagem 5).

Imagem 4 – Seminário de Avaliação do PMDRS



Fonte: Acervo da Emater-MG, 2008.

Imagem 5 – Seminário de Avaliação do PMDRS



Fonte: Acervo da Emater-MG, 2008.

Aí depois de dois anos e meio nós voltamos pras comunidades. Sabe aquela ficha que eles pontuaram? Aí voltava a mesma ficha, pra eles vê a letra deles, é interessante eles vê a letra deles, né? Ali eles avaliaram o quê que avançou e o quê que não avançou. Então foi esse o processo da metodologia, particularmente. Porque, né? Porque cê tem uns instrumento procê mostrar que eles participaram e que a gente tá levando aquilo em consideração. Então o histórico é esse. (Extensionista Rural 1)

O primeiro PMDRS foi elaborado entre julho de 2007 e agosto de 2008; o segundo, mais amiúde, objeto deste trabalho, constou de uma reestruturação, a partir de novas coletas das demandas rurais, durante os meses de fevereiro de 2012 a março de 2013, por meio de metodologias participativas.

Construído de modo dialogado e participativo, o PMDRS promete aos sujeitos do campo mapear as dificuldades e os percalços que corroboram para estagnar o fortalecimento dos seus meios de vida. No decorrer de sua elaboração, os problemas encontrados nas comunidades rurais do município foram cuidadosamente alocados em três âmbitos distintos: um econômico, um ambiental e um sociocultural. Tal divisão busca possibilitar ao gestor municipal a utilização do PMDRS como instrumento de planejamento, visto que as ações contidas no Plano apresentam as demandas prioritárias dos sujeitos do campo.

Diante do cenário apresentado, o objetivo geral desse trabalho busca investigar em que medida um processo de planejamento de uma política pública de desenvolvimento rural, construído de modo participativo numa arena democrática formal, é capaz de gerar efeitos de fortalecimento dos meios de vida dos sujeitos rurais.

Especificamente, pretende-se (1) verificar se as práticas metodológicas de pesquisa-ação e de mediação dialógica podem ser estimuladoras à emergência da ação comunicativa, (2) analisar se um planejamento construído de modo dialógico foi capaz de acolher demandas vindas diretamente dos próprios rurais e carrega uma potencialidade de fortalecimento dos seus meios de vida e (3) avaliar se um Plano construído via ação comunicativa torna-se capaz de enfrentar a racionalidade administrativa do Estado.

2) Aspectos conceituais

O foco empírico dessa dissertação é problematizar os efeitos da construção participativa do PMDRS, sobretudo junto a algumas instâncias que possuem influência decisiva no fortalecimento/enfraquecimento da vida dos sujeitos rurais – e no desenvolvimento de suas comunidades. Desse modo, para dar conta do problema ora elencado, algumas abordagens conceituais foram mobilizadas, com o intuito de oferecer substratos teóricos que auxiliem na apreensão da realidade empírica posta em estudo. Dentre elas, ganham destaque: i) a abordagem dos meios de vida, responsável por oferecer um olhar sobre os processos de desenvolvimento rural com foco nos sujeitos e nas relações que estes estabelecem com o ambiente – com fins de fortalecimento dos mecanismos que se utilizam para guiar suas vidas; ii) a abordagem da democracia deliberativa, responsável por conformar um quadro teórico e empírico bastante influente no modo como os Estados atuais buscam construir suas políticas e produzir legitimidade pública de suas ações; e iii) a abordagem da reforma gerencial do Estado, que pretende problematizar em que medida aos Estados atuais é possível produzir processos de gestão pública eficientes, que dêem conta de enfrentar uma determinada racionalidade burocrática, típica dos Estados modernos, com esforços de condução da governabilidade, pautados pelo planejamento, inspirador a um compromisso gerencial supostamente mais efetivo.

A abordagem dos meios de vida, proposta inicialmente nos anos 1990 (CHAMBERS; CONWAY, 1992), tornou-se relevante ao ser reconhecida pelo Ministério do Desenvolvimento Internacional da Inglaterra, em 1999, momento em que teve seu estudo aprofundado por vários autores. Por tal abordagem, as políticas públicas de desenvolvimento rural devem ser pensadas para colocar foco em modelos de desenvolvimento baseados nas escolhas das pessoas, em seus contextos e nas relações que os sujeitos rurais constituem no ambiente. Sendo assim, as relações sociais de desenvolvimento devem estar vinculadas às relações de poder (Estado), pois somente quando as instituições - que, de algum modo, afetam estes sujeitos - projetarem seu olhar para tais realidades, poder-se-á vislumbrar a possibilidade de fortalecimento dos seus meios de vida (HEBINK, 2007). Em outra perspectiva, as políticas públicas voltadas ao meio rural devem ser – além de tomarem as escolhas destes sujeitos como

modelo – fundamentadas na ideia de fortalecimento dos meios de vida a partir do que eles pensam, apostando na proposta de diversificação como característica central das estratégias que devem utilizar para construir seus processos produtivos e sociais (ELLIS, 2000).

Nesse sentido, ao pensar modelos de desenvolvimento que prezam pelos sujeitos e ao pensar o papel do Estado e das políticas públicas do rural, a abordagem de meios de vida pode ser aproximada à virada democrática das políticas públicas do meio rural, iniciada pelo PRONAF. Esta virada tenta aproximar democracia e desenvolvimento como promessa de fortalecimento dos meios de vida dos sujeitos do campo, entendendo que o desenvolvimento destes sujeitos pode se dar pela via dos canais de participação formalmente constituídos, tendo os CMDR's ocupado o lugar de desenho institucional nuclear, por excelência (MOURA, 2007; SCHINEIDER, 2009; SILVA; MARQUES, 2009; SCHINEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009; BASSO, 2009; FAVARETO; DEMARCO, 2009).

Todavia, é importante lembrar que tal virada democrática não está relacionada apenas ao meio rural: ela se estendeu às arenas participativas, ampliando e qualificando os debates sobre democracia deliberativa, políticas públicas e conselhos gestores no Brasil, passando a existir como uma promessa de aproximação entre o Estado e os sujeitos, com vistas à institucionalização de um poder comunicativo capaz de aumentar as chances de influenciar decisões mais justas e legítimas (HABERMAS, 1995; BOHMAN, 1997; BENHABIB, 1996; COHEN, 1997; DRYSEK, 2000; CHAMBERS, 2009; MARQUES, 2009; MARQUES, 2012).

Junto ao aprofundamento da noção de democracia deliberativa, outra discussão aparece no cenário contemporâneo das políticas públicas: a abordagem da Reforma do Estado. Esse gesto indica a promessa de que o Estado possa melhor cumprir suas finalidades frente aos cidadãos, a partir de ações centradas no planejamento como possibilidade de revisão/modificação de uma racionalidade burocrática, gerando aumento de eficiência, eficácia e efetividade (BRESSER-PEREIRA, 1996, 2009; PRESTES MOTTA, 1981; PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1980; OLIVIERI, 2011).

É assim que, configurando-se em meio a essas três abordagens, o estudo aqui desenvolvido, ao se voltar a um contexto de Reforma do Estado, de democracia deliberativa e de uma virada democrática da própria política pública de desenvolvimento rural sustentável, pretende problematizar em que medida um processo de planejamento supostamente voltado a aperfeiçoar a própria razão burocrática do Estado e construído de modo participativo numa arena democrática formal como a do CMDRS é capaz de fortalecer os meios de vida dos sujeitos rurais, representantes das comunidades que constituem o meio rural de Viçosa-MG.

3) Aspectos Metodológicos

O que significa, exatamente, estar no campo com o outro e que tipo de questionamento essa relação traz de conhecimento para a cultura do outro? Esse talvez seja o ponto mais relevante para justificar a presença do pesquisador no campo. Pai fundante da antropologia, Malinowski (1978) concorda com o quão importante é o conhecimento da teoria científica, mas salienta que, pelo fato de estar em campo, o etnógrafo tem a possibilidade de mudar seu ponto de vista, livrando-se de apreciações preconcebidas e atendo-se, realmente, ao que é relevante para a pesquisa. Para o autor, é essencial que a pesquisa repouse em três aspectos metodológicos fundamentais: (i) coletar dados que possibilitem a construção de um esquema mental que, posteriormente, será materializado em um esquema real, conhecido como quadro sinótico; (ii) realizar a observação participante, que implica não somente em acompanhar, mas sim em fazer parte das atividades cotidianas; e (iii) tentar entender, absorvendo a cultura do outro em todos os detalhes, seus modos de pensar e sentir (MALINOWSKI, 1978).

Desse modo, em busca de entender a realidade pesquisada e guiada por inspirações etnográficas, a estratégia metodológica ambicionada para essa dissertação foi a pesquisa-ação, por entender que “do ponto de vista sociológico, a proposta de pesquisa-ação dá ênfase à análise das diferentes formas de ação. Os aspectos estruturais da realidade social não podem ficar desconhecidos, a ação só se manifesta num conjunto de relações sociais estruturalmente determinadas” (THIOLLENT, 2011, p. 15).

No caso desta pesquisa, na qual o corpus de análise é o PMDRS – que inclui os sujeitos rurais e a implicação que a participação desses sujeitos na elaboração de um plano de desenvolvimento rural possa ter em seus meios de vida –, entendemos como relevante destacar que a “pesquisa sobre o desenvolvimento rural é pluridisciplinar e possui uma finalidade de conhecimento da situação dos produtores e de elaboração de propostas de planejamento nos planos local, regional ou nacional” (THIOLLENT, 2011, p. 98). Sendo assim, ao ponderar sobre essa inclinação à edificação reflexiva, ocasionada pelos debates na arena formal do CMDRS, percebemos que vários temas indispensáveis a serem tratados sob a perspectiva da pesquisa-ação foram pontuados pelo autor, entre eles:

revisão das técnicas de diagnóstico de modo a evidenciar as potencialidades dos produtores em vez de suas carências; divulgação da metodologia de pesquisa participante, pesquisa-ação, ou ainda, pesquisa-ação participativa; métodos de resolução de problemas com participação de produtores, pesquisadores, técnicos, extensionistas etc; estudo da relação entre saber formal do especialista e saber formal do produtor, com mapeamento dos problemas de comunicação; metodologia de avaliação de caráter participativo (THIOLLENT, 2011, p. 101).

Foi a partir daí que, ao nos apercebermos de uma aproximação entre os aspectos metodológicos pontuados por Malinowvick (1978) e as estratégias metodológicas propostas pela pesquisa-ação, na concepção de Thiollent (2011), esta dissertação se apresenta delineada em dois âmbitos distintos, a saber:

3.1 Âmbito metodológico 1: Composição e constituição da pesquisa

a) Eixo estruturador 1: Pesquisa Bibliográfica

Descrição e Justificativa: A questão norteadora desta pesquisa tem como foco a construção de um plano de desenvolvimento rural com vistas a fortalecer os meios de vida dos sujeitos rurais. Dessa forma, a pesquisa bibliográfica fornecerá o arcabouço teórico necessário ao entendimento das questões ora propostas, abordando temáticas sobre desenvolvimento rural, políticas públicas, conselhos gestores de políticas públicas, espaço público, meios de vida, participação e democracia deliberativa.

Procedimentos: Foram levantados aportes bibliográficos, incluindo livros, artigos, teses, sites, entre outros, que subsidiaram o entendimento dessas questões.

b) Eixo estruturador 2: Pesquisa Documental

Descrição e Justificativa: A primeira etapa de construção do PMDRS, que se deu pela ida às comunidades com o propósito de diagnosticar os problemas, foi realizada pelos extensionistas da EMATER-MG. Em vista disso, para que este estudo não apresente lacunas, entende-se necessário uma busca documental exaustiva nos relatórios que foram produzidos durante esta etapa. Esses dados secundários foram coletados por meio das atas de reuniões referentes tanto ao tempo de elaboração do PMDRS como das reuniões posteriores, além da legislação que regulamenta o Conselho.

Procedimentos: Realizou-se uma leitura minuciosa para diagnosticar elementos que estavam relacionados aos meios de vida dos sujeitos rurais.

3.2 Âmbito metodológico 2: Composição da Pesquisa de Campo

a) Eixo estruturador 1: Analisando os atores rurais

Descrição e Justificativa: Posteriormente à realização de um estudo detalhado na bibliografia disponível, entendeu-se necessário dar continuidade à técnica de observação participante, iniciada no projeto Fortalecimento cívico e aprimoramento da participação de comunidades rurais junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Viçosa/MG, já mencionado. Tal técnica se realiza com a presença do pesquisador no local, que investiga, participa e realiza a coleta de dados (VERGARA, 2005; MINAYO, 1994), sendo utilizada, estrategicamente, com o intuito de entender as particularidades que perpassam no âmbito do Conselho após o PMDRS ter sido elaborado e buscando, ainda, identificar possíveis efeitos de fortalecimento dos meios de vida desses agricultores. Importa destacar que a observação participante deriva dos estudos antropológicos, no qual o trabalho etnográfico tende a ser permeado por questões que perpassam a simples descrição de um fato, devendo o pesquisador, em seu diagnóstico, contar com o que Ginzburg (1991, p. 59) chama de “elementos

imponderáveis: faro, golpe de vista, intuição”. Com vistas a complementar a observação participante, os dados que contribuirão para análise dos possíveis efeitos da participação no fortalecimento dos meios de vida foram obtidos por meio de entrevistas em profundidade, em que as questões foram colocadas como forma de motivar o entrevistado a compartilhar suas emoções, experiências, vivências e perspectivas, visando a produção do conhecimento (HENNINK, HUTTER e BAILEY, 2011). Além disso, foi aplicado um teste solicitando que eles pronunciem palavras ligadas a uma expressão indutora que, nesse caso, foi o termo “participação”.

Procedimentos: A observação participante foi realizada em dois momentos: (i) durante as reuniões do CMDRS, entre os meses de agosto a dezembro de 2014; e (ii) durante o tempo de visita nas comunidades, momento em que a pesquisadora realizou a entrevista em profundidade, com o objetivo de tentar perceber se houve alguma mudança nos meios de vida desses sujeitos. Aplicação do teste de Evocação de Palavras, buscou identificar a percepção dos conselheiros sobre a sua participação no CMDRS, bem como os fatores que facilitam e os fatores que dificultam tal participação. Essas duas técnicas foram utilizadas com todos os conselheiros, representantes das comunidades rurais e das instituições, que têm assento no CMDRS.

a) Eixo estruturador 2: Analisando os atores institucionais

Descrição e Justificativa: Entende-se, de acordo com a concepção de Habermas (1995), que a política deliberativa estabelece uma relação entre o poder administrativo (racionalidade do Estado) e o poder comunicativo (racionalidade comunicativa). Para fins desta pesquisa, podemos entender o PMDRS como fruto deste poder comunicativo, já que as ações ali impressas emergiram da deliberação, nos termos do mesmo autor, de um debate público-reflexivo. Este Plano tem como objetivo fornecer à gestão municipal um diagnóstico completo das ações prioritárias para o meio rural podendo, portanto, ser usado pelo gestor como um instrumento de planejamento. Todavia, o poder administrativo ainda carrega traços fortes de uma administração burocrática, mesmo após a Reforma Gerencial (BRESSER-PEREIRA-2009). Dessa forma, esse eixo almeja verificar como essa proposta de planejamento foi recebida pelos gestores, bem como se será utilizada como instrumento de gestão.

Procedimentos: Entrevistas em profundidade com o Prefeito Municipal, o Secretário Municipal de Agricultura e Pecuária, o Secretário Municipal de Finanças e Planejamento, os Vereadores Municipais, além dos extensionistas da EMATER-MG que participaram da elaboração do Plano.

3.3 Análise dos dados

O tratamento dos dados obtidos nas entrevistas foi efetivado pela Análise de Conteúdo – “técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva e sistemática do conteúdo manifesto da comunicação” (BARDIN, 2009, p.21). Esta análise foi dividida em três etapas: exploração do material, tratamento dos dados e interpretação. Depois de transcritos, os dados passaram pela chamada conferência de fidedignidade, que se procede ao ouvir a gravação tendo o texto transcrito em mãos, acompanhando e conferindo cada frase (ALBERTI, 1990).

Após a análise, foram construídas tabelas com as respostas tal qual foram encontradas. Dando prosseguimento, classificamos as respostas em categorias, de acordo com a semelhança de seus conteúdos e, por fim, a dimensão em questão foi analisada com base naquilo que se apresentou mais freqüente. Para análise das palavras ligadas ao termo indutor “participação”, foi utilizado o programa Wordle Create², na qual foram categorizadas de acordo com a freqüência em que foram pronunciadas, formando uma nuvem de palavras.

4. Bobim da roça?

Cabe ainda, nessa apresentação, fazer referência ao título da dissertação. Ainda no pré-campo, momento em que explicávamos aos conselheiros a importância de se construir um Plano participativo, no qual estariam contidas as demandas principais do meio rural, questionamos se eles estavam cientes de tamanha atribuição. Foi então que um deles

² Ferramenta on-line gratuita que permite agrupar palavras de acordo com a frequência em que aparecem no texto. Após inserir o texto, a ferramenta disponibiliza modelos de imagens agrupadas, denominada nuvem de palavras, possibilitando ao usuário configurar diferentes fontes, layouts e esquemas de cores. Fonte: <http://www.wordle.net/>

respondeu: “agora tá tudo mudado, tá achando que aqui só tem bobim da roça?”. E foi risada de doer a barriga, aproveitando o linguajar rural.

Em momento algum acreditamos que ali estivessem reunidos bobinhos da roça. Ao contrário, essa pesquisa sempre acreditou na capacidade de articulação e, principalmente, na luta dos agricultores familiares por melhores condições no campo, o que nos motivou à escolha da frase com o intuito de enfatizar todo o esforço e dedicação empreendidos. Na foto, momento em que os conselheiros foram homenageados na última reunião, em dezembro de 2014, recebendo um certificado de participação.

Imagem 6 – Conselheiros homenageados em 2014



Fonte: arquivo da autora, 2014.

Além desta apresentação geral e das considerações finais, essa dissertação se organiza em três capítulos, já formatados em artigos e, portanto, com as análises incluídas. O primeiro capítulo buscou examinar duas práticas metodológicas de suporte à participação nos espaços dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas: a pesquisa-ação

e a mediação dialógica. De modo mais específico, pretende-se refletir se e como tais práticas podem ser estimuladoras à emergência da ação comunicativa em meio aos desenhos institucionais participativos dos Conselhos. Para isso, foi feito um estudo no âmbito do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Viçosa-MG (CMDRS). A base teórica do capítulo constitui-se pela discussão sobre legitimidade e participação no âmbito da democracia deliberativa, e a metodologia utilizada constitui-se por uma combinação entre pesquisa documental e pesquisa qualitativa.

Por sua vez, o segundo capítulo procurou investigar em que medida um processo de planejamento de uma política pública de desenvolvimento rural, construído de modo participativo numa arena democrática formal, é capaz de gerar efeitos de fortalecimento dos meios de vida dos sujeitos rurais. O referencial teórico apresenta a abordagem dos meios de vida (livelihoods) como uma possibilidade para se pensar o desenvolvimento do meio rural a partir do fortalecimento dos contextos dos próprios sujeitos implicados na finalidade do desenvolvimento, e a democracia deliberativa com perspectivas ao aprimoramento da participação democrática vislumbrando, de forma semelhante, suprir as fragilidades do cenário rural. A metodologia adotada é de abordagem qualitativa, utilizando-se de pesquisa documental e bibliográfica, além das entrevistas com 15 conselheiros e da observação participante.

Por fim, o terceiro capítulo problematizou em que medida um plano de desenvolvimento rural construído com a participação dos agricultores, supostamente mediado por uma racionalidade comunicativa, pode ser capaz enfrentar a racionalidade administrativa de modo a vislumbrar o desenvolvimento e a diversificação dos meios de vida dos agricultores, representantes das comunidades que constituem o meio rural de Viçosa-MG. A discussão decorre da racionalidade weberiana presente em uma administração pública burocrática, perpassa a proposta de redefinição do papel do Estado idealizada por Bresser Pereira, na qual a participação ganha um papel de destaque e recai na proposta de Gestão Social elaborada por Tenório (1998), na qual o autor sincroniza a Teoria da Ação Comunicativa e o conceito de cidadania deliberativa propostos por Jürgen Habermas.

Imagem 7 – Momentos de oração e deliberação³



Fonte: arquivo da autora, 2014.

³ A religiosidade tem um simbolismo muito marcante no meio rural. A capela é o local escolhido pelos moradores para, além dos encontros religiosos, a realização das reuniões, em que o representante do CMDRS passa aos moradores as informações necessárias. Essa capela fica na comunidade Cascalho e foi o local em que aconteceu a entrevista, pois, segundo o entrevistado, ele estava fazendo uma coisa importante para a comunidade.

CAPÍTULO 1 - PESQUISA-AÇÃO E MEDIAÇÃO DIALÓGICA COMO PRÁTICAS METODOLÓGICAS PARA EMERGÊNCIA DA AÇÃO COMUNICATIVA EM CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DO CMDRS DE VIÇOSA/MG⁴

1. Introdução

O tema proposto em discussão nesse capítulo visa estabelecer aproximações entre a noção de democracia deliberativa e os processos participativos que ocorrem no âmbito dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Em meio a um amplo universo de possibilidades investigativas que tal tema sugere, a reflexão posta em debate pretende problematizar como é possível à ação comunicativa – inspirada na visada deliberacionista de autores como Habermas (1995), Cohen (1997), Dryzek (2004), Maia (2007) e Bohman (2009) – emergir nos complexos espaços participativos dos Conselhos Gestores. Tal emergência, na seara aberta pela democracia deliberativa, se mostra fundamental para qualificar os processos participativos, sobretudo sob o ponto de vista da legitimidade que os mesmos podem ser capazes de imprimir às decisões, no contexto de uma gestão pública sensível a cenários sociais complexos e pluralistas. Para isso, pretende-se examinar duas práticas metodológicas de suporte à participação nos espaços dos Conselhos Gestores: a pesquisa-ação (Mafra, 2012) e a mediação dialógica (Ruas et al, 2006). O esforço aqui empreendido se volta, nesse sentido, a refletir se e como tais práticas podem ser estimuladoras à emergência da ação comunicativa, em meio aos desenhos institucionais participativos dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, tão amplamente disseminados na contemporânea experiência democrática brasileira.

O universo empírico que tornou possível a elaboração desse estudo se refere ao contexto do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Viçosa-MG (CMDRS). Criado desde o ano de 2004, o CMDRS é um órgão gestor vinculado ao poder público municipal, que possui caráter consultivo ou deliberativo – a depender da

⁴ O presente capítulo é parte dos resultados de dois projetos de pesquisa, a saber: (1) "Fortalecimento Cívico e Aprimoramento da Participação de Comunidades Rurais junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Viçosa/MG", financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

Política Pública nele posta em discussão⁵ – e que se institui enquanto espaço de gestão do desenvolvimento rural sustentável do município⁶. Nele, são asseguradas tanto a participação de órgãos do poder público, de representantes de entidades da sociedade civil organizada e de organizações não governamentais afins à temática, quanto, particularmente, de comunidades rurais (organizadas formalmente ou não) e de entidades representativas dos agricultores familiares e de trabalhadores assalariados rurais. Dentre as atribuições do CMDRS, destaca-se a formulação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), instrumento que visa fundamentar o município na tomada de decisões referentes à implementação de inúmeras políticas públicas de desenvolvimento rural (tais como Política de Mecanização Agrícola; Política Municipal de Escolas Rurais; Política Municipal de Saúde Rural) protagonizadas pelas Secretarias Municipais de Viçosa, com grande destaque à Secretaria Municipal de Agropecuária e Desenvolvimento Rural; como também as deliberações cotidianas sobre determinados aspectos implicados na implementação de algumas Políticas Públicas Federais e Estaduais (tais como Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF – Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – e Programa de Aquisição de Alimentos – PAA), geridas, no âmbito de Viçosa, pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG).

Além dessas particularidades, o CMDRS tem se configurado enquanto cenário de experimentação de duas práticas metodológicas de suporte à participação, voltadas, sobretudo, ao fortalecimento cívico dos sujeitos rurais: a mediação dialógica e a

⁵ O Art. 1º da Lei nº 1592/2004, que institui o CMDRS, atribui caráter consultivo e deliberativo ao Conselho. Após reformulado pela Lei nº 2.081/2010, este artigo foi alterado. De acordo com o Art. 1º, § 1º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS é o órgão gestor do desenvolvimento rural sustentável do Município de Viçosa, que terá função consultiva ou deliberativa, segundo o contexto de cada política pública ou programa de desenvolvimento rural em implementação.

⁶ No meio rural, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's) foram instituídos, sobretudo, a partir de 1996, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (BRASIL, 1996). Com isso, o Programa passou a estimular uma atuação dos agricultores como protagonistas das políticas públicas de desenvolvimento rural nos âmbitos de sua implementação local – gesto então inédito nos contextos brasileiros (Schneider, Silva e Marques, 2004). Em Viçosa, um dado curioso é que o CMDRS, apesar de ter seu estímulo de criação vinculado ao PRONAF, foi assumido no Município como um espaço para a deliberação de quaisquer políticas de desenvolvimento rural, ganhando autonomia em relação ao próprio PRONAF. Nesse sentido, sua legislação fundadora, aprovada pela Câmara Municipal de Viçosa, considera que a gestão local das Políticas Públicas destinadas ao meio rural devem considerar, de algum modo, o CMDRS como âmbito fundamental para a gestão pública local (VIÇOSA, 2010).

pesquisa-ação. Com relação a isso, é possível destacar que, antes de participarem do CMDRS, vários dos representantes rurais nunca antes tinham vivenciado experiências participativas, muito menos apresentavam contato costumeiro com agentes públicos institucionais. Tal quadro anunciava um perigoso cenário de desigualdades deliberativas (Mafra, 2012): sem saberem ao certo os limites e as possibilidades da participação em processos de desenvolvimento rural, a presença dos sujeitos rurais nas reuniões do CMDRS insinuava simplesmente o cumprimento de um protocolo dominado, em grande medida, pelos discursos institucionais. No intuito de evitar a conformação de tal cenário e vinculando-se a esforços de fortalecimento cívico e aprimoramento da participação (Mafra, 2012), as práticas metodológicas da mediação dialógica – protagonizadas pelos extensionistas da EMATER – e da pesquisa-ação – protagonizadas pelo Copráticas/Grupo de Pesquisa em Comunicação, Democracia e Práticas Sociais da Universidade Federal de Viçosa (UFV), foram propostas como tentativas destinadas a qualificar democraticamente a arena formal do CMDRS.

Numa pesquisa realizada sobre a utilização da pesquisa-ação e/ou da mediação dialógica como práticas metodológicas de aprimoramento da participação nos contextos dos Conselhos Gestores das Políticas Públicas, não foram encontrados trabalhos específicos. Entretanto, alguns estudos apontam a existência de aspectos fragilizadores dos processos participativos presentes em tais arenas. Sobretudo, um dos principais aspectos poderia ser atribuído a uma espécie de despreparo participativo presente na ação de conselheiros, como apontado nos estudos realizados por Teixeira (2000), Gomes (2003), Fuks, Perissionotto & Souza (2004) e Tatagiba (2005). Dentre as várias conclusões apontadas por tais pesquisadores, há uma concordância em reconhecer que a inexperiência em participação política e em gestão pública, apesar de não ser, nem de longe, o único problema vinculado à participação institucionalizada, tende a dificultar o caráter deliberativo dos conselhos gestores.

No caso do meio rural, os clássicos estudos sobre os CMDRS's, protagonizados por Schneider, Silva e Marques (2004), anunciam relevantes questões. Dentre elas, os autores apontam: a) uma espécie de tendência à supremacia do discurso técnico; b) a tendência da existência de processos participativos fragilizados por arranjos políticos

locais, interessados a grupos hegemônicos; e c) a configuração de uma participação burocratizada, sem abertura aos discursos plurais, voltada apenas ao cumprimento dos requisitos necessários para acesso aos recursos de programas como o PRONAF. Outro dado relevante se refere aos PMDRS's: em estudo realizado em cinco municípios, Silva e Schneider (2004, p. 164) apontam que tais instrumentos não foram capazes de apresentar correlações com as demandas de inúmeros contextos rurais, evidenciando-se um cenário de desarticulação das ações dos planos “enquanto partes constitutivas e potencializadoras de uma estratégia de desenvolvimento local”.

Também é válido destacar que o estudo de Moura (2009) aponta para a responsabilidade de gestores públicos e organizações não-governamentais no aprimoramento da participação de sujeitos rurais em arenas participativas formais, como as dos CMDRS's. E sobre a construção de processos de desenvolvimento rural que sejam participativos e dialógicos, tanto Caporal e Ramos (2006) quanto Coelho (2014) reconhecem o quanto a mediação torna-se um gesto fundamental, destinado à produção de um desenvolvimento que seja feito pelas pessoas e para as pessoas. Quanto a isso, Schneider, Silva e Marques (2004) reconhecem que um dos desafios da participação no meio rural é alcançar e/ou possibilitar aos atores locais a efetividade de se fazerem representar e direcionarem os rumos do desenvolvimento em âmbitos locais.

Sendo assim, é possível dizer que existe um vasto campo a ser explorado no que se refere à relação entre práticas metodológicas e o aprimoramento de processos participativos, sobretudo nos contextos dos conselhos gestores voltados à participação no meio rural. E é de tal sorte que esse capítulo pretende examinar em que medida a utilização das práticas metodológicas da mediação dialógica e da pesquisa-ação pode potencializar a emergência da ação comunicativa em espaços participativos formais, tomando como horizonte empírico os processos participativos encetados no CMDRS de Viçosa/MG.

Nesse sentido, esse trabalho se organiza em algumas partes. Inicialmente, será feita uma discussão conceitual sobre democracia deliberativa e participação em arenas formais. Tal discussão volta-se a compreender em que medida a ação comunicativa se apresenta

como um tipo de interação fundamental para produção de legitimidade pública nas decisões vinculadas a processos participativos institucionalizados entre Estado e cidadãos. Em seguida, serão apresentados os procedimentos metodológicos, com destaque aos materiais pesquisados e aos métodos utilizados para o desenvolvimento do estudo em questão. Depois, será feita uma análise específica da prática metodológica da pesquisa-ação (Mafra, 2012), evidenciando nuances acerca do modo como a mesma foi desenvolvida na arena do CMDRS de Viçosa/MG. Em seguida, será apresentada a prática metodológica da mediação dialógica (Ruas et al, 2006) o que, para isso, será tomado um exemplo específico de mediação: a construção do PMDRS. Por fim, serão apresentadas as considerações finais do capítulo, âmbito no qual serão apontados problemas, riscos e lacunas em meio aos quais práticas metodológicas, ainda que voltadas ao aprimoramento da participação, podem apresentar – a depender do modo como forem propostas e desenvolvidas.

2. Democracia deliberativa e participação em arenas formais: ação comunicativa para produção de legitimidade pública

A compreensão do cenário participativo disposto na arena do CMDRS de Viçosa se filia, inevitavelmente a um conjunto de preocupações teórico-empíricas, voltadas a indagações acerca das possibilidades de implementação do ideal democrático em meio ao contexto de sociedades pós-industriais complexas e pluralistas (Habermas, 1997). Sendo assim, a chamada virada democrática pressupõe o desenvolvimento de uma noção que ganhou considerável expressão nos cenários acadêmicos e sociais das últimas duas décadas, protagonizada, sobretudo, pela obra *Direito e Democracia*, do intelectual alemão Jürgen Habermas: a noção de democracia deliberativa (Marques, 2009). Assim, tal concepção pressupõe uma espécie de retorno ao ideal democrático proposto pelos gregos – porém adaptado às condições atuais das sociedades contemporâneas (Vieira e Silva, 2013) – que toma a argumentação como forma comunicativa de resolução de problemas, considerando ainda o Estado como âmbito investido de uma força pública capaz de regulamentar democraticamente as demandas sociais, nascidas sob a égide de uma proposta cidadã inclusiva e includente.

A discussão habermasiana, nesse sentido, protagoniza aquilo que podemos chamar de “virada deliberacionista” na teoria democrática (Marques, 2009), esta que passa a qualificar a participação dos sujeitos não apenas como algo que se relaciona à mera presença física ou a uma espécie de representatividade quantitativa de espaços e grupos. A participação é vista como um intercâmbio discursivo capaz de produzir, por meio daquilo que Habermas (1997) chama de razão comunicativa, trocas argumentativas e debates refletidos, em meio aos quais os sujeitos tem a oportunidade de reconhecer os pontos de vista um dos outros, e de se orientarem por uma espécie de ética da discussão (Marques, 2013), na qual impera a força do melhor argumento. Sendo assim, a visada deliberacionista aposta na razão comunicativa –conformadora de um amplo processo público-reflexivo de construção de preferências e de consideração da opinião dos outros antes da tomada de decisão – como gesto capaz de expressar, frente ao Estado, um poder democrático, imbuído de alta dose de legitimidade.

Assim, a democracia deliberativa busca desenvolver mecanismos voltados a qualificar a participação, o que faz com que a deliberação seja entendida como um processo social, engendrado comunicacionalmente, “que se concretiza a longo prazo através da elaboração e do uso de práticas de intercompreensão capazes de articular os diversos atores e arenas comunicativas que integram a esfera pública” (MARQUES, 2009, p. 15). Além disso, tais atores devem ser estimulados a argumentar de uma forma a partir da qual o discurso produzido publicamente seja entendido e aceito pelos participantes (COHEN, 1997). Quanto a isso, Habermas (1995) faz referência a um pluralismo nas formas de se comunicar, enfatizando que a

política deliberativa somente exige uma referência empírica quando levamos em conta a pluralidade de formas de comunicação nas quais uma vontade comum pode se formar, não somente pela via de uma autocompreensão ética mas também mediante o equilíbrio de interesses e compromissos, mediante a escolha racional de meios com respeito a um fim, mediante justificações morais e exames de coerência jurídicos” (HABERMAS, 1995, p. 45).

Em razão disso, sustentada pela construção da opinião e da vontade pública, a política deliberativa

alimenta-se da constituição informal da opinião e da vontade pública. Assim, para ganhar algum tipo de eficácia política, as demandas processadas pelo

debate coletivo devem ser introduzidas nas agendas parlamentares, discutidas em instâncias formais do Estado de Direito e, eventualmente, elaboradas nas formas propostas e decisões impositivas. Somente as regulamentações definidas por lei e por atos de governo têm a competência de intervir em espaços privados, transformando responsabilidades formais e práticas existentes (MAIA, 2007, p. 105).

Dessa forma, a política deliberativa estabelece uma relação entre o poder administrativo (racionalidade do Estado) e o poder comunicativo (racionalidade que emerge do intercâmbio discursivo). Habermas (1995, p. 43) assim sustenta que há uma diferença estrutural entre “o poder comunicativo, que surge da comunicação política na forma de opiniões majoritárias discursivamente formadas, e o poder administrativo, próprio do aparato estatal”. Para este autor, a formação de opinião em uma arena discursiva apresenta como característica uma “força legitimadora” e, por conseguinte, uma “força vinculatória sobre a forma de exercer o poder político” (ibidem), enfatizando que, dessa forma, o poder administrativo terá validade se for pautado “com base nas políticas e nos limites das leis que surgem no processo democrático” (ibidem). A expressão de uma razão comunicativa, fruto de um debate público no qual se desenrola uma ação comunicativa, poderá influenciar o poder administrativo, sobretudo por sua força ética vinculatória a compromissos morais potencialmente universalizáveis.

Para Dryzek (2004, p. 41-42), “os resultados (as decisões políticas obtidas a partir das deliberações) são legítimos na medida em que recebam o assentimento refletido por meio da participação em uma deliberação autêntica da parte de todos aqueles sujeitos à decisão em questão”. Deliberação autêntica implica na qualidade do que será dialogado. A qualidade da deliberação trará um impacto positivo ou, como defendido por Bohman (2009),

o sucesso é medido não pelo forte requerimento de que todos devem concordar com os resultados, mas pelo requerimento fraco de que os interlocutores são suficientemente convincentes para continuar sua cooperação em processo. O resultado de uma decisão atual é aceitável quando as razões que o sustentam são suficientes para motivar a cooperação de todos os interlocutores (BOHMAN, 2009, p. 42).

Nesse sentido, a democracia deliberativa tem orientado a problematização acerca da qualidade da participação de inúmeros desenhos institucionais que possam acolher o debate a partir de uma participação institucionalizada. Assim, o ideal da razão comunicativa proposto por Habermas (1995) torna-se relevante para a problematização de contextos formais, como é o caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas: nestes, os sujeitos devem construir suas opiniões a partir de um debate público-reflexivo, voltado a produzir um poder democrático que, além de legitimar suas ações, consiga transpor inúmeras barreiras burocráticas impostas pelo Estado, fortalecendo, conseqüentemente, os processos de participação política.

Dessa maneira, a qualidade da participação na arena dos Conselhos Gestores pode ser vislumbrada na medida em que se apresenta como o resultado suposto de um debate público-reflexivo estabelecido, capaz de influenciar a própria racionalidade administrativa do Estado, no que se refere a propostas oriundas da ação comunicativa (Mafra, 2011). Por isso, Habermas (1997, p. 347) ressalta que, antes de tudo, a deliberação é “um processo de aprendizagem que se estabelece de forma reflexiva”, e que se refere tanto a momentos de decisão propriamente ditos quanto a momentos de reflexão e discussão públicas.

Assumindo, dessa maneira, a deliberação como um processo de aprendizagem, e partindo da premissa de que a mesma nem sempre ocorre em meio aos processos participativos de inúmeras arenas formais, de acordo com evidências já apontadas na Introdução, esse capítulo pretende examinar se e como a utilização das práticas metodológicas da mediação dialógica e da pesquisa-ação pode potencializar a emergência da ação comunicativa em espaços participativos formais, contribuindo para a aprendizagem dos processos deliberativos. É assim que, a seguir, serão apresentados os procedimentos metodológicos voltados a descrever o modo como tais práticas foram examinadas na arena participativa do CMDRS de Viçosa.

3. Procedimentos Metodológicos

Para atender às reflexões aqui propostas, esse estudo nucleou-se em torno de duas metodologias principais: a pesquisa documental e a pesquisa qualitativa. A pesquisa documental orientou a busca e a análise dos seguintes documentos:

(i) Projeto de Pesquisa e Extensão Fortalecimento cívico e aprimoramento da participação de comunidades rurais junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Viçosa/MG, protagonizado pelo Copráticas/UFV, e financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), de autoria e coordenação do Prof. Rennan Lanna Martins Mafra (Mafra, 2012); nesse documento consta a argumentação em torno do uso metodológico da pesquisa-ação como forma de aperfeiçoamento dos mecanismos participativos, por meio do estímulo à emergência da ação comunicativa; além do projeto, foram consultados relatórios e formulários de observação preenchidos pelos pesquisadores da UFV durante a realização das ações junto aos sujeitos rurais, com destaque para as dinâmicas de pesquisa-ação realizadas na arena do CMDRS durante todo o ano de 2012;

(ii) os instrumentos utilizados na metodologia Mexpar, adotada pela Emater-MG e utilizada pelos extensionistas como forma de mediação dialógica em torno da construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), nas edições de 2009 e de 2013; tais instrumentos incluem um livro com a descrição da metodologia e inúmeras fichas utilizadas pelos extensionistas na construção do PDMRS;

(iii) o próprio documento final do PMDRS, produzido no âmbito do CMDRS como resultado da participação dos sujeitos inspirada pelas práticas metodológicas da pesquisa-ação (em 2013) e da mediação dialógica (em 2009 e em 2013). Quanto a isso, é válido destacar que tal documento foi encaminhado pelo CMDRS aos poderes municipais, com fins de análise, cobrança de demandas e pressão por implementação de políticas públicas voltadas ao meio rural. O último PMDRS foi entregue no início de 2013 ao Município de Viçosa/MG.

Assim, a pesquisa documental permitiu a reunião de todos esses materiais para fundamentar a análise sobre as concepções de pesquisa-ação e de mediação dialógica utilizadas como suporte à participação no CMDRS. Além disso, tais materiais, no caso do PMDRS, evidenciaram em que medida o processo de construção desse documento teve forte influência da ação comunicativa, em função das práticas metodológicas então utilizadas. A pesquisa documental teve início em maio de 2014 e foi encerrada em março de 2015.

Já a pesquisa qualitativa foi operacionalizada a partir da realização de entrevistas com 11 conselheiros do CMDRS de Viçosa, o que inclui representantes das seguintes comunidades rurais: Paula, Silêncio, Córrego do Engenho, Córrego Fundo, Córrego São Francisco, Cascalho; e das seguintes instituições: Prefeitura Municipal de Viçosa, Câmara Municipal de Viçosa; EPAMIG, IMA, EMATER-MG. De modo peculiar, foram também entrevistados dois extensionistas da Emater-MG, que trabalham envolvidos diretamente nos processos participativos do CMDRS. O objetivo das entrevistas voltou-se a coletar impressões, percepções e sentimentos que os entrevistados demonstraram em relação às práticas metodológicas utilizadas como suporte à participação, bem como a identificar a relação de tais percepções com a presença de indícios da ação comunicativa na arena do CMDRS. Nesse sentido, buscamos, para a construção dos roteiros e para a realização das entrevistas, a inspiração metodológica qualitativa de Minayo (1994). As entrevistas foram realizadas no período de outubro a dezembro de 2014, e, após gravadas, tiveram seus dados transcritos e tabulados. Quanto a isso, é útil destacar que o tratamento dos dados obtidos nas entrevistas foi efetivado pela análise de conteúdo, “técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva e sistemática do conteúdo manifesto da comunicação” (BARDIN, 2009, p.21).

Por fim, é válido ainda considerar que os dados coletados sobre a pesquisa-ação e a mediação dialógica representam momentos não totalmente coincidentes de uso de tais metodologias na arena do CMDRS: enquanto os dados da mediação dialógica se referem a ações que tiveram início em 2009, e mais especificamente, no final de 2012 e

início de 2013, com a construção do PMDRS, os dados da pesquisa-ação se referem a ações que foram realizadas durante todo o ano de 2012. Ainda assim, o uso dos dados se justifica uma vez que o objetivo desse estudo não foi o de examinar necessariamente um uso correlato e simultâneo das duas metodologias, mas sim o de tentar demonstrar como tais práticas metodológicas foram implementadas, de modo simultâneo ou não, e em que medida tal implementação, por si só, é capaz de insinuar traços de emergência da ação comunicativa na arena do CMDRS.

4. Pesquisa-ação como prática metodológica para emergência da ação comunicativa

A prática metodológica da pesquisa-ação como suporte à participação no CMDRS nasceu a partir do projeto de pesquisa e extensão Fortalecimento cívico e aprimoramento da participação de comunidades rurais junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Viçosa/MG (Mafra, 2012). Vinculado aos Departamentos de Economia Rural (DER) e de Comunicação Social (DCM) da UFV, o projeto pretendeu:

promover o fortalecimento cívico e aprimorar a participação de comunidades rurais de Viçosa/MG no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), a partir de processos dialógicos e participativos voltados à formação política (representação, democracia, deliberação) e temática (desenvolvimento rural sustentável) dos conselheiros e de suas comunidades rurais (Mafra, 2012, p. 1).

Para isso, o projeto apostou na comunicação como aspecto essencial de um aprendizado democrático voltado ao fortalecimento cívico e ao aprimoramento da participação: “é a partir do diálogo público, da inserção em meio ao dar e receber razões que os sujeitos vivenciam a oportunidade de participar de uma espécie de exercício democrático de escolha, de argumentação e de percepção do outro” (Mafra, 2012, p. 7). E, para dar concretude a essa aposta, o projeto escolheu como prática metodológica a pesquisa-ação, conforme definida pelo pesquisador francês Michel Thiollent (2011). Nos termos do projeto:

Em linhas gerais, a pesquisa-ação fundamenta-se numa noção de pesquisa social crítica, em que o pesquisador não apenas se coloca numa relação de investigação ou de exclusivo distanciamento da realidade posta sob seus

olhos. Isso porque tal metodologia sugere um conhecimento produzido a partir de uma intervenção, de uma coleta de dados acompanhada de uma ação [...] A metodologia da pesquisa-ação também sugere que é no diálogo e nas interações que as ações de pesquisa e as ações de intervenção se concretizam, modificam-se e surtem efeitos (Mafra, 2012, p. 14).

Assim, como propõe Thiollent (2011, p. 16), a pesquisa-ação é um tipo de “pesquisa social concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo”, em meio ao qual “os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo”. Nesse caso, o problema principal detectado pelo projeto referiu-se a um cenário de desigualdades deliberativas (Mafra, 2012): tendo em vista a inexperiência de inúmeros sujeitos rurais na participação em arenas formais, bem como a presença de uma tendência à supremacia de discursos técnicos, a situação problema a ser enfrentada se apresentava como a necessidade de fazer emergir a voz dos sujeitos rurais, contemplando seus modos de expressão, suas formas argumentativas e a maneira como os mesmos julgavam relevante o encaminhamento de demandas para o debate refletido. Assim, muito antes do que uma espécie de aprendizado linear, ou mesmo de uma suposta capacitação de conselheiros, o projeto procurava, antes de tudo, incentivar situações para que os sujeitos se expressassem e pudessem ficar, em decorrência disso, à vontade para deliberar, do modo como lhes parecia mais conveniente.

Nesse sentido, dentre os quatro eixos do projeto, é possível destacar aquele em que, especificamente, dispunham-se os esforços de pesquisa-ação no âmbito do CMDRS:

por meio desse eixo, pretende-se construir uma atuação específica durante as reuniões ordinárias mensais do CMDRS. A partir de pontos de pauta previamente definidos, alguns diálogos sobre a participação e sobre a temática do desenvolvimento rural sustentável serão propostos, a fim de estimular, naquele âmbito, reflexões sobre o papel do CMDRS e de cada conselheiro envolvido. Questões como regras para participação e posicionamento discursivo, ponderações sobre como tornar o espaço das reuniões mais inclusivo a partir de ações simples [...] dentre outras, buscarão formar um ambiente dialógico e participativo, propício para que o CMDRS repense sobre como tem atuado na política pública de desenvolvimento rural sustentável [...] estimulando os próprios conselheiros a se posicionarem (Mafra, 2012, p.19).

Os procedimentos para execução da pesquisa-ação previam, nesse sentido que, em cada reunião ordinária mensal do CMDRS, as equipes do projeto pudessem lançar uma pauta de reflexão previamente preparada, ocupando o espaço de até 30 minutos no início de cada reunião. Como instrumental metodológico, foi escolhida, sobretudo, a utilização de dinâmicas de grupo “com motivos lúdicos, como charges, figuras, fotos, imagens outras” que pudessem “chamar a atenção e gerar apelo ao diálogo público” (Mafra, 2012, p. 19). As equipes do projeto, constituídas por pesquisadores de mestrado e estudantes de graduação vinculados ao Copráticas/UFV, se subdividiriam entre dois grupos: a) os responsáveis por aplicar as dinâmicas; e b) os responsáveis por registrar as impressões no momento da reunião, com foco nos conselheiros que se posicionassem e também nos que permanecessem em silêncio, tanto durante as dinâmicas quanto após o seu término, na continuidade da reunião ordinária formal.

Sendo assim, o Copráticas participou mensalmente das reuniões do CMDRS, no decorrer de 2012. Nesse período, a partir dos formulários de registro das impressões e das presenças dos conselheiros, percebeu-se no CMDRS uma participação vibrante, tanto do ponto de vista quantitativo – em que foi registrada uma média de 70% de presença dos sujeitos rurais; quanto do ponto de vista qualitativo – no qual foram observados esforços geradores de diálogo público, por parte de tais sujeitos. Nesse período, foram, portanto, aplicadas as seguintes dinâmicas, dispostas no Quadro 1:

Quadro 1 – Dinâmicas realizadas no CMDRS

MÊS	DINÂMICA	FINALIDADE
JAN	Não houve reunião ordinária do CMDRS	
FEV	Liberdade de Expressão	Os conselheiros receberam uma figura de pessoas impedidas de falar. Foi solicitado a eles para dizerem o que a figura representava e, em seguida, foi proposta uma discussão sobre liberdade de expressão.
MAR	Construtor	Foi utilizado o brinquedo “Pequeno Construtor” (com peças em madeira) para estimular os conselheiros a construir uma casa, de modo coletivo; em seguida, foi relacionado o processo de construção da casa com a ampliação democrática e as possibilidades de construção coletiva que um conselho abre à sociedade
ABR	Do plantio à comercialização na feira	Foi pedido aos conselheiros que organizassem, a partir de tarjetas, o processo de plantio de laranja até a sua comercialização, por exemplo, numa feira. A dinâmica foi discutida relacionando-se o cumprimento de passos para a comercialização da laranja com a necessidade de cumprimento de passos para a formalização de questões no âmbito do CMDRS.
MAI	Telefone sem fio	Os conselheiros foram dispostos em duas filas e foi solicitado ao primeiro da fila que passasse uma informação que precisava chegar ao último da fila (tal informação se relacionava à quebra de uma ponte e à necessidade de cascalhar as estradas); o último da fila deveria levar a informação,

		simbolicamente, ao CMDRS, da forma como chegasse (a dinâmica foi mesmo inspirada na brincadeira telefone sem fio); ao final, foram problematizadas questões ligadas à representação, sobretudo em relação às dificuldades e aos ruídos implicados, bem como ao desafio da construção de um diálogo público com aqueles que são representados.
JUN	Balões no ar	Com o apoio de balões de soprar, foi pedido aos conselheiros que compusessem um círculo e ficassem, cada um, de posse de apenas um balão; a proposta era que o balão fosse mantido no ar, com as mãos, e que não caísse no chão. Aos poucos, os conselheiros foram sendo retirados, um a um e, ao mesmo tempo, foi pedido aos outros que restavam para tentar segurar todos os balões que estavam inicialmente na dinâmica. Ao término da dinâmica, foi feita uma correlação do balão de soprar com os problemas de cada comunidade, tentando ressaltar a importância da presença do conselheiro nas reuniões para que os problemas de suas comunidades pudessem ser sustentados e não caíssem no esquecimento.
JUL	Diagnóstico dos problemas	Foi solicitado aos conselheiros que pensassem em 1) problemas de participação no conselho, 2) sentimentos pelo fato de serem representantes e 3) entraves que percebiam na relação com suas comunidades. Assim, foi produzida uma tabela, em lousa à frente dos conselheiros, na qual foram dispostas as respostas solicitadas. O intuito foi o de que os presentes pudessem visualizar os dados levantados e percebessem em que medida poderiam colaborar para a mudança do cenário participativo de suas comunidades.
AGO	Não foi possível a abertura da pauta da reunião para a realização de dinâmicas. Um tempo maior foi	
SET	adicionado à dinâmica de outubro.	
OUT	Desenvolvimento x Progresso	Foi feita uma rápida problematização sobre desenvolvimento rural e sustentável, além de ter sido mencionada a diferença entre progresso e sustentabilidade. No local, foi escolhida uma parede, de modo que os conselheiros, em círculo, se posicionaram de frente para a mesma; após dividir tal parede ao meio, foram afixadas, por meio de duas tarjetas, de um lado, a palavra progresso; e, de outro, a palavra desenvolvimento; foram espalhadas, ao chão, diversas figuras (como, por exemplo, fotos de irrigação, uso de agrotóxicos, trânsito caótico, telhado verde, telefonia celular, torneira com água pingando, energia eólica, etc...) e foi solicitado, aos conselheiros que: 1) diante das imagens, cada um deles, de modo subsequente, escolhesse uma imagem para fixar em um dos lados, justificando suas escolhas de acordo com os seus conhecimentos sobre a temática da dinâmica; 2) após a fixação das imagens na parede e após a justificativa emitida publicamente pelos conselheiros, foi feita uma reflexão sobre as imagens e as tarjetas da dinâmica, em relação ao conceito de sustentabilidade e ao trabalho do CMDRS; após a reflexão, os conselheiros poderiam alterar o local em que fixaram inicialmente suas imagens ou também deixá-las aonde inicialmente as afixaram; a conclusão da dinâmica girou em torno da ideia de que a origem do Conselho se deu justamente em torno do que foi tratado durante a atividade: a busca por uma visão de desenvolvimento não baseada em progresso e em crescimento, mas numa proposta nova de sustentabilidade.
NOV	Não houve dinâmica. Mês em que foi realizado um Seminário Específico de Formação Política, destinado aos conselheiros do CMDRS.	
DEZ	Foi pedido aos integrantes do CMDRS (conselheiros, instituições e demais participantes) que avaliassem a participação das equipes do Copráticas no âmbito do conselho. A avaliação foi positiva: em algumas respostas, houve sinalizações acerca de um considerável fortalecimento político, sobretudo com o desenvolvimento das dinâmicas e do curso de formação política. Além disso, foi feita uma espécie de celebração do ano de 2012, com uma apresentação em Power Point com algumas fotos sobre a trajetória de atuação das equipes junto ao CMDRS, desde fevereiro.	

Fonte: Adaptação dos relatórios do Projeto Fortalecimento Cívico, 2012.

Sendo assim, levando-se em conta a observação de Habermas (1995) quanto à necessária pluralidade de formas de comunicação em processos de deliberação pública, é válido dizer que os momentos das dinâmicas acolhiam formas de comunicação múltiplas e, ao mesmo tempo, buscavam convocar os conselheiros a proferirem justificações morais acerca de suas posições, uns em relação aos outros. Por tudo isso, pode-se dizer que as dinâmicas se destinavam não apenas aos sujeitos rurais, mas também aos representantes institucionais. O exercício dialógico decorrente dessa prática constrangia positivamente, nesse sentido, os representantes institucionais a expressarem seus posicionamentos com base em justificações morais, como também os sujeitos rurais a apreenderem particularidades e inúmeras nuances burocráticas implicadas nos processos de gestão pública.

Em entrevistas realizadas com os conselheiros, é interessante perceber como a deliberação, enquanto processo de aprendizado social, emergiu na arena do CMDRS. Em referência específica à primeira dinâmica realizada pelo Copráticas (Liberdade de Expressão), dois relatos traduzem e revelam a importância desse momento:

Foi a partir das dinâmicas dele foi que eu tomei coragem e comecei a falar. Então eu aprendi, ele **abriu a minha boca e acho que num vai fechar mais não** (Representante de Comunidade Rural 1) (grifo nosso).

Reforçou muito o CMDR porque botou a gente pra falar. A gente num falava, né. **Tirou aquele fecho da nossa boca, que nós, que ele apresentou na primeira dinâmica dele.** Então ele incentivou a gente a dá mais palpite, mais sugestões da, comé que fala, interagir mesmo com o CMDR que a gente ia lá ficava escutando, intendia nada, vortava pra casa. (Representante de Comunidade Rural 3) (grifo nosso).

O segundo depoimento não retrata, especificamente, nenhuma dinâmica em particular. Os entrevistados sinalizam o grande valor que foi atribuído à prática metodológica da pesquisa-ação:

Num vão dizer assim que eu melhorei, mas todos, viu. Todos gostam, todos participam, **todos acha maravilhoso do jeito que ele faz ali todo mundo participar**, entendeu. Todo mundo, num fica calado. Cê vê que tem hora ali que parece uma caixa de abelha, todo mundo qué falá ao mesmo tempo (Representante de Comunidade Rural 6) (grifo nosso).

Aí depois do professor pegou a freqüentar nossa reunião, dois anos já né, aí que a gente se abriu mais, ele pegou mais de gestão, pegou fazer aquelas

dinâmica lá né. **Eu adorava aquelas dinâmicas** (Representante de Comunidade Rural 2) (grifo nosso).

A segurança que os conselheiros sentiam ao manifestar sua opinião e ao discutir, por meio do debate, quando não concordavam com alguma questão também foi percebida pelos conselheiros representantes das instituições:

A gente vê claramente a mudança, né. Até mesmo pra eles porem o problema deles, que muitos ficavam calados e não falavam. Eles agora falam! Eles agora falam, já tem liberdade com toda a equipe né, eles já falam, muitas vezes não precisa nem perguntar, eles já chegam lá com os questionamentos (Representante Institucional 1).

Extremamente fundamental. É, (...), igual eu te falei, tem o lado do produtor né, que é o lado simples do produtor não saber se posicionar muitas vezes e, toda aquela dinâmica que é feita com professor, todo aqueles trabalhos que são executados por vocês lá dentro do Conselho dá abertura pro produtor dele se comunicar (Representante Institucional 2).

Eu acho que as rédeas do Conselho tem que ser realmente da comunidade, das comunidades que tão sendo representadas lá. Então assim, o trabalho do professor eu achei muito interessante porque ele guiava. É diferente de você comandar (Representante Institucional 3).

Sendo assim, a análise dos dados indica uma forte tendência ao fortalecimento dialógico desses conselheiros, pois demonstra que o lugar de comunicação deles foi, de algum modo, alterado. A liberdade com que demonstravam se sentirem mais preparados para falar e as cobranças por justificações dirigidas na arena do CMDRS são fortes indícios da presença da ação comunicativa em meio à participação institucionalizada. Sendo assim, o estímulo à fala dos sujeitos rurais, no sentido de argumentarem sobre suas vidas, suas experiências e expectativas de mundo se mostraram como elementos essenciais para constituírem um potencial de emergência à ação comunicativa e de aprendizado social sobre deliberação pública, no âmbito participativo do CMDRS.

5. Mediação dialógica como prática metodológica de extensão rural para emergência da ação comunicativa

A mediação dialógica como prática metodológica utilizada no contexto do CMDRS pelos extensionistas da Emater-MG remonta ao ano de 2009, quando, naquele contexto,

levantou-se a necessidade de cumprimento da demanda legal de construção do PMDRS de Viçosa/MG. Ocupando a Emater-MG a cadeira de Secretaria Executiva do CMDRS, e imbuída da função de construir relações com o meio rural pautadas pelo diálogo, a mediação dialógica apareceu como possibilidade destinada aos extensionistas rurais de oferecerem um suporte à participação dos conselheiros – sobretudo no sentido de construir um documento que correspondesse legitimamente aos anseios e às inúmeras demandas por políticas públicas de sujeitos habitantes do meio rural.

Quanto a esse esforço, é válido considerar que os extensionistas em questão pautaram-se por uma proposta de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), dedicada à mediação de saberes e conhecimentos, em meio à qual o extensionista rural torna-se “um agente impulsionador do desenvolvimento das comunidades rurais, que influi também nas mudanças institucionais que são necessárias nas entidades de Ater” (CAPORAL e RAMOS, 2006, p. 6). Nesse sentido, a mediação, para estes autores, deve propor ações educativas, democráticas e participativas, afastando-se de uma proposta metodológica na qual o caráter difusionista, a racionalidade burocrática e o saber técnico-científico, segundo Marques (2009), outorgam aos técnicos de extensão rural uma forte legitimidade. Assim, a representação do grupo profissional dos extensionistas rurais, marcada pela ênfase no papel da técnica sobre as relações dialógicas, tende a conformar, portanto, uma posição submissa dos agricultores, construída sobre a autoimagem de uma suposta incompetência para intervir nas políticas participativas de desenvolvimento local.

A visão de uma mediação dialógica encontra profunda consonância no que foi proposto pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). De acordo com esta lei, “a Extensão Rural pública deve priorizar a relação entre agricultores e agentes de ATER, criando novas possibilidades de resgate dos conhecimentos locais e de participação consciente nas mudanças necessárias nos níveis político, social, ambiental, econômico, cultural e ético” (CAPORAL e RAMOS, 2006, p. 6). Nesse ínterim, é recomendado ao extensionista a adoção de estratégias coletivas e a admissão de um caráter, além do técnico, de “mediador e facilitador de processos de

desenvolvimento, dando-se conta de que atua numa realidade concreta da qual faz parte e sobre a qual tem influência” (CAPORAL e RAMOS, 2006, p. 10).

Inspirados por esta proposta, os extensionistas da Emater pautaram a construção do PMDRS, tanto em 2009 quanto em 2013, a partir do atendimento a duas etapas fundamentais: a primeira buscou conhecer a realidade das comunidades rurais, por meio da Metodologia Participativa de Extensão Rural para o Desenvolvimento Sustentável (MEXPAR); e na segunda etapa foram realizados Seminários de Avaliação das Demandas levantadas nas comunidades, agora na arena formal do CMDRS, com o intuito de priorizar as ações que seriam dispostas no PMDRS.

Com relação à primeira etapa, é válido destacar que a MEXPAR tem como foco os princípios “da dialogicidade e troca de saberes, do planejamento participativo e da gestão social, capaz de orientar a sua prática junto aos agricultores familiares e outros atores sociais na implementação de estratégias de desenvolvimento rural sustentável” (RUAS et al, 2006, p. 12). Tal metodologia foi uma iniciativa da Emater-MG elaborada às luzes do construtivismo de Jean Piaget e do método pedagógico de Paulo Freire. Para nortear a mediação dos extensionistas, a MEXPAR propõe três momentos: o conhecimento da realidade; a organização da ação e gestão social; e a execução da ação e acompanhamento.

Quanto a isso, é válido apontar que as técnicas indicadas na metodologia para a coleta de dados são as mesmas indicadas no Diagnóstico Rural Participativo (DRP) e apresentam como princípio básico “o entendimento da participação como processo e, portanto, em construção permanente do seu significado na prática social” (RUAS et al, 2006, p. 55). Importante destacar que todos os extensionistas passaram por uma capacitação antes de adotarem essa metodologia, com especial ênfase na participação e no construtivismo, como aponta depoimento de um extensionista da Emater/MG:

a Emater tem, é assim, nos capacitou pra gente trabalhar metodologia participativa e, principalmente, construtivismo. Sabe, a gente construir o entendimento com tudo que for fazer, pra usar o método de construção, tá (Extensionista Rural 1).

No que se refere ao DRP, importa destacar que Coelho (2014) chama a atenção para que suas metodologias não sejam aplicadas de modo automático. Devem, ao contrário, ser adaptadas pelos extensionistas, buscando sempre adequar o processo ao contexto e avaliar, constantemente, as experiências relacionadas àqueles que a vivenciam, de modo a melhor apreender os efeitos das posturas, das atividades e das dinâmicas de grupo. Caporal e Ramos (2006, p. 12), por sua vez, corroboram com Coelho (2014) ao concordarem que estas metodologias não devem ser usadas de forma mecânica, já que o DRP corresponde “a um compromisso com uma ação de caráter democrático, que permita a leitura da realidade pelos grupos de agricultores e pelos técnicos envolvidos, de modo que as decisões sobre o futuro dos coletivos possam ser tomadas de forma consciente”.

Sendo assim, tendo como uso a MEXPAR (portanto, uma manifestação específica de um tipo de DRP) e orientados a conhecer e a entender a realidade dos sujeitos rurais de Viçosa, os extensionistas da Emater optaram pela técnica prevista na metodologia do “Painel de Visualização”, voltada, sobretudo, a identificar e a expressar, a todos os presentes no momento de aplicação da técnica, as principais demandas de cada comunidade. Esta etapa aconteceu no ano de 2009 e foi realizada com base em duas visitas em cada comunidade, totalizando 30 visitas. Assim que as demandas surgiam, eram anotadas e separadas em tarjetas de cores diferenciadas, facilitando, dessa forma, a identificação imediata do problema diagnosticado pelos agricultores. Em seguida, tais tarjetas eram fixadas num Painel à frente dos presentes, para que o mesmo pudesse ser visualizado por todos. Os fragmentos transcritos a seguir, referentes às falas dos sujeitos rurais presentes, revelam que a técnica escolhida para o diagnóstico teve um impacto positivo junto aos agricultores:

Foi muito legal! Então, o esquema que a Emater traço é de, a gente fez um círculo e aí, elas perguntavam qual que é as necessidades que a gente tem aqui na Paula. Acho que a primeira é estrada. Aí ela colocava na plaquinha e colocando num painel que ela colocou lá no chão, que era muita coisa. E assim foi colocando todas as necessidades que a gente viu que tinha (Representante de Comunidade Rural 1).

[a extensionista] levantou todos os problemas e, depois elegeu o que era mais prioridade e foi mais pela escolha do povo. [...] Gostamo. Foi muito bom. A forma como é feito num precisa fazer melhor não. Precisa mudar não que é muito bem feito (Representante de Comunidade Rural 2).

Foi levado a fichinha e cada comunidade escrevia na fichinha o que mais tava precisando. Cada pessoa, né? Foi bastante gente. Então cada um ficava a vontade pra escrever na fichinha o que achava que tava sendo, precisando na comunidade. Então as pessoas foram só escrevendo na fichinha e foi colando no quadro (Representante de Comunidade Rural 5).

Aí cada um falava uma coisa. Tá precisando disso, disso, disso. Aí [a extensionista rural] punha lá, ia anotando nas fichas lá. Igual essas fichas que você leva lá. Aí que ela começou a junta aí pra formar esse Prano lá. Quê que você tá faltando aqui na roça, pras suas comunidades? Aí um falava, tá faltando uma coisa. Tá faltando escola! Tá faltando médico! Faltando estrada! Faltando ponte! Tá faltando isso! Aí ela foi ponho, foi ponho (Representante de Comunidade Rural 7).

Na sequência, a segunda etapa voltou-se para a elaboração do próprio PMDRS no momento chamado “Seminários de Avaliação”. Acontecidos durante as reuniões mensais do CMDRS, durante o ano de 2010, foram totalizados nove seminários. Nesses encontros, as demandas eram discutidas exaustivamente com os conselheiros e, novamente, foi feito um levantamento para que se pudesse ter a certeza de quais problemas eram compartilhados por todos, ou se seria necessário especificar a comunidade em especial que demandava soluções para um determinado problema – afinal de contas, o PMDRS não se refere a uma comunidade em específico, mas ao meio rural como um todo.

O próximo passo foi correlacionar as demandas encontradas em três dimensões, quais sejam: (i) a Dimensão Econômica, na qual se encontram as ações econômicas para o desenvolvimento rural; (ii) a Dimensão Ambiental, voltada às ações para o desenvolvimento sustentável; e (iii) Dimensão Sociocultural, que corresponde à infraestrutura das comunidades, compreendendo ações para as áreas de saúde, educação, segurança, transporte e lazer.

Em 2013, o PMDRS construído em 2010, passou por uma avaliação com o intuito de verificar quais ações já haviam se realizado. Nesse momento, os extensionistas da Emater reaplicaram a MEXPAR, com o Painel de Visualização, e com os Seminários de Avaliação. Entretanto, não houve reuniões nas comunidades: foram recuperadas todas as fichas das reuniões realizadas nas comunidades em 2010, e repassadas somente na arena do CMDRS. As demandas foram debatidas, uma a uma, com todos os

conselheiros, representantes das comunidades rurais e das instituições, e o intuito foi o de verificar em que medida tais demandas já tinham sido atendidas, ou em que medida elas ainda se mostravam atuais.

Assim, depois da realização de quatro Seminários de Avaliação do PDMRS, no ano de 2013, um documento com as demandas foi consolidado por equipe escolhida entre os próprios conselheiros, responsável pela adequação das ideias, pela análise e pela formalização de uma justificativa que advertisse sobre a legitimidade do processo de construção do PMDRS. A equipe foi constituída pelos extensionistas da EMATER-MG e por integrantes do Copráticas.

De tal sorte, pode-se entender que o processo de constituição do PMDRS se apresentou como um dos resultados da ação comunicativa estimulada pela prática metodológica da mediação dialógica. As ações nele descritas foram oriundas de um amplo e complexo debate público-reflexivo, com vistas à institucionalização de um poder comunicativo capaz de aumentar as chances de produzir decisões mais justas e legítimas. A mediação dialógica, nesse sentido, inspirou a produção de um documento – o PMDRS – construído por uma espécie de “linguagem administrativa”, mas igualmente construído por uma força legitimadora, nascida de inúmeros intercâmbios discursivos permitidos pela participação dos sujeitos, sobretudo na arena do CMDRS.

CAPÍTULO 2 - PARTICIPAÇÃO DE SUJEITOS RURAIS NA CONSTRUÇÃO DE UM PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL: LEGITIMIDADE VIA PODER COMUNICATIVO COMO MECANISMO DE FORTALECIMENTO DE SEUS MEIOS DE VIDA.

1. Introdução

A participação de agricultores na construção de um plano municipal de desenvolvimento rural é o tema central desse capítulo. Tem-se, aqui, como objetivo, investigar em que medida um processo de planejamento de uma política pública de desenvolvimento rural, construído de modo participativo numa arena democrática formal, é capaz de gerar efeitos de fortalecimento dos meios de vida dos sujeitos rurais. Para a construção desse problema, tomamos como principal realidade empírico-investigativa o processo de constituição do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) junto à arena do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Viçosa/MG (CMDRS).

Criado pela Lei nº 1.592/2004 e reformulado em 2010, o CMDRS é um órgão gestor vinculado ao poder público municipal, que possui caráter consultivo ou deliberativo⁷ e que se institui enquanto espaço de gestão do desenvolvimento rural sustentável do município. Nele, são asseguradas tanto a participação de órgãos do poder público, de representantes de entidades da sociedade civil organizada e de organizações não governamentais afins à temática quanto, particularmente, de comunidades (organizadas formalmente ou não) e de entidades representativas dos agricultores familiares e de trabalhadores assalariados rurais.

Uma das funções do Conselho é a produção do PMDRS, instrumento de gestão que visa orientar o município na tomada de decisões sobre a política pública de desenvolvimento

⁷ O Art. 1º da Lei nº 1591/2004, que institui o CMDRS, atribui caráter consultivo e deliberativo ao Conselho. Após reformulado pela Lei nº 2.081/2010, este artigo foi alterado. De acordo com o Art. 1º, § 1º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS é o órgão gestor do desenvolvimento rural sustentável do Município de Viçosa, **que terá função consultiva ou deliberativa, segundo o contexto de cada política pública ou programa de desenvolvimento rural em implementação** (grifo nosso).

rural, decorrente da deliberação e das discussões realizadas na arena formal do CMDRS. No caso de Viçosa-MG, o primeiro PMDRS foi elaborado entre julho de 2007 e agosto de 2008; o segundo, mais amíúde, objeto deste trabalho, constou de uma reestruturação, a partir de novas coletas das demandas rurais, durante os meses de fevereiro de 2012 a março de 2013, por meio de metodologias participativas, conforme já demonstrado no capítulo 2.

De modo mais específico, o entendimento acerca da construção do PMDRS demanda, inevitavelmente, uma compreensão acerca dos contextos sociais mais amplos em que demandas por participação dos sujeitos rurais desencadeiam, dentre outras consequências, a criação de Conselhos Gestores de políticas rurais. Os Conselhos⁸ de Desenvolvimento Rural (CMDR's) foram instituídos por exigência do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a partir de 1996, visando promover o desenvolvimento rural sustentável, fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar, contribuir para geração de renda e emprego nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores, estes que, supostamente, passariam a atuar como protagonistas das políticas públicas, em um espaço de negociação e deliberação nos rumos da política local. Aposta-se que, nessa arena deliberativa dos conselhos gestores existe a possibilidade de expressão de demandas da sociedade civil e a incorporação de propostas de setores tradicionalmente excluídos.

Nos últimos 20 anos, o interesse em entender a participação da sociedade em canais formalmente instituídos para este exercício de cidadania, proporcionou à literatura ampliar o estudo sobre Conselhos Gestores (TEIXEIRA, 2000; GOMES, 2003; FUKS, PERISSIOTTO & SOUZA, 2004; TATAGIBA, 2005; AVRITZER, 2007; LUCHMANN, 2009). Tais pesquisas abordam questões como: (1) a representatividade significativa das mulheres nesses espaços, diferente do que acontece nas representações políticas do Executivo ou Legislativo (LÜCHMANN e ALMEIDA, 2010); (2) a construção de um espaço público que amplie o poder e o controle social, aumentando a participação da sociedade civil e o relacionamento com os atores governamentais (GOHN, 2001) com vista a uma gestão democrática e participativa (DUARTE e

⁸ “Não há um sistema de consolidação de dados dos conselhos municipais de toda a federação. Em Minas Gerais temos 374 CMDRs homologados no CEDRAF MG” (VELOSO, 2014).

MACHADO, 2012); (3) a análise da participação e representação por meio da compreensão das atas e das resoluções (MACHADO e LUCAS, 2013); (4) pesquisas que buscam estudar a efetividade da participação, voltadas a expor as consequências que podem incidir sobre os processos participativos, a partir das ações dos atores envolvidos (TATAGIBA, 2011) e a qualidade das políticas públicas e da deliberação que foi produzida nesse espaço (CUNHA, ALMEIDA, FARIA e RIBEIRO, 2011).

Entretanto, no meio rural o cenário é diferente. Existem estudos, mas não em grande quantidade, e não necessariamente com uma abordagem da teoria democrática, ou da relação da teoria democrática e participação no meio rural. No geral existe uma coletânea organizada por Schneider, Silva e Marques (2004), em que os trabalhos discutem o lugar dos CMDR's frente aos processos participativos. Alguns estudos trazem uma análise geral do Pronaf (SCHNEIDER, CAZELLA, MATTEI (2004); MARQUES (2004)), outros trabalhos discutem a presença dos atores, bem como os conflitos que envolvem essa participação (SILVA e SCHNEIDER (2004); MARQUES (2004); FAVARETO e DEMARCO (2004)), além de estudos voltados ao planejamento e ao desenvolvimento local (SILVA e SCHNEIDER (2004); MATTEI e CAZELLA (2004); BASSO (2004); ANDRADE (2004)). Apesar de abordarem a participação, esses estudos não tem relação direta com a democracia deliberativa e com os outros estudos sobre Conselhos como apresentado anteriormente. Joana Moura (2007) buscou entender qual o papel dos CMDR's na construção de uma democracia e fortalecimentos dos agricultores familiares, tomando como base o Pronaf. Entretanto, especificamente da relação da participação ou da efetividade da participação no desenvolvimento rural e no fortalecimento dos meios de vida dos sujeitos, os estudos são escassos.

Nesse sentido, este trabalho objetiva investigar em que medida um planejamento participativo pode influenciar nos meios de vida buscando suprir uma lacuna que busque problematizar a participação no meio rural a partir da teoria democrática e de recentes estudos do campo do desenvolvimento rural. Partindo do pressuposto de que a construção do PMDRS é resultado de um sistema deliberativo ampliado (MANSDBRIDGE, 2009) por meio do CMDRS, em que medida esse planejamento construído de modo dialógico foi capaz de acolher demandas vindas diretamente dos

próprios sujeitos e carrega uma potencialidade de fortalecimento dos seus meios de vida?

Para isso, as discussões realizadas nesse capítulo, além dessa introdução e das considerações finais, se organizam em quatro seções: o referencial teórico que apresenta (2) a abordagem dos meios de vida (livelihoods) como uma possibilidade para se pensar o desenvolvimento do meio rural a partir do fortalecimento dos contextos dos próprios sujeitos implicados na finalidade do desenvolvimento; e (3) a democracia deliberativa com perspectivas ao aprimoramento da participação democrática vislumbrando, de forma semelhante, suprir as fragilidades do cenário rural. Na sequência, o estudo apresenta (4) o recorte empírico e o desenho da pesquisa e (5) a análise dos dados.

2. Meios de vida: criando políticas públicas de desenvolvimento rural pelos sujeitos e para os sujeitos

A aproximação entre a noção de participação e a noção de desenvolvimento rural se torna um gesto possível na medida em que processos, práticas e ações de desenvolvimento nos Conselhos de Desenvolvimento Rural ganham abordagens que pensam o desenvolvimento não como algo externo aos sujeitos e às comunidades, mas como um processo que faz sentido na medida em que é feito pelos sujeitos e para os sujeitos. Nesse sentido, a Abordagem dos Meios de Vida aparece como uma possibilidade teórica e metodológica para se pensar o desenvolvimento a partir dessa perspectiva.

O startup da Abordagem de Meios de Vida (AMV) se deu com a publicação de *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century*, proposto por Chambers e Conway, (1992) e marcou, assim, o início de pesquisas em torno dessa abordagem. Em 1999, o Ministério do Desenvolvimento Internacional da Inglaterra, reconhecendo a relevância de tal estudo, adotou a AMV, definindo que

os meios de vida consistem nas capacidades, atividades e recursos (tanto materiais quanto sociais) necessários para o sustento. Um meio de vida é sustentável quando pode enfrentar e recuperar-se de um estresse ou impacto, mantendo ou expandindo sua capacidade e seus bens, tanto no presente,

quanto no futuro, sem prejuízo para os recursos naturais que lhe servem de base (INGLATERRA/DFID, 1999, p. 1).

Desde então, os estudos que surgiram no século XXI voltam-se aos países de terceiro mundo, particularmente nas comunidades rurais do continente africano. No Brasil, uma reflexão acerca de tal abordagem é protagonizada na pesquisa de Perondi (2007, p. 28), segundo a qual um “meio de vida (rural) sustentável é aquele capaz de transformar uma ameaça em oportunidade, uma forma dinâmica de encarar a vida com habilidade para perceber, adaptar-se e explorar as mudanças físicas, sociais e econômicas”.

Além da clássica abordagem de Chambers e Conway (1992), destacam-se duas outras que visam compreender os processos de desenvolvimento rural pela dinâmica dos meios de vida dos sujeitos: a abordagem da diversificação, proposta por Ellis (2000), e a abordagem proposta por Hebink (2007), que relaciona meios de vida e instituições a processos de fortalecimento e/ou de fragilização.

Ellis (2000, p. 10), define meios de vida como uma abordagem que “compreende os ativos (capital natural, físico, humano, financeiro e social), as atividades e o acesso a estes (mediada por instituições e relações sociais) que, juntos, determinam a vida adquirida pelo indivíduo ou agregado familiar”⁹. Tais ativos foram assim categorizados: i) no capital natural estão incluídos os recursos que os sujeitos se utilizam para prover seus meios de subsistência, entre eles a terra, a água e os recursos biológicos; ii) o ativo permanente define o capital físico, partindo do ponto que este capital é criado por processos de produção econômica como edifícios, canais de irrigação, estradas, ferramentas, entre outros; iii) o autor concede uma relevância maior ao capital humano, reconhecendo que, por meio do próprio trabalho, esse ativo proporciona, indiretamente, o investimento em educação e saúde; iv) o capital financeiro é aquele ofertado, principalmente, para que os sujeitos rurais tenham acesso ao crédito; e, por fim, v) o capital social, preocupado em abarcar as preocupações e reivindicações sociais (ELLIS, 2000). Em meio a isso, o autor considera um aspecto que apresenta um papel fundamental na abordagem dos meios de vida – a diversificação. Por meio dela, os sujeitos possuem condições de

⁹Nossa tradução de “*comprises the assets (natural, physical, human, financial, and social capital), the activities, and the access to these (mediated by institutions and social relations) that together determine the living gained by the individual or household*” (ELLIS, 2000, p. 10).

moldar estratégias de desenvolvimento, fortalecendo, dessa forma, os seus meios de vida.

Tal como Ellis (2000), a concepção de Hebink (2007) aposta na ideia de fortalecimento. Porém, para este autor, “as relações sociais, instituições e organizações são fatores mediadores críticos para os meios de vida porque abrangem as agências que inibem ou facilitam o exercício das capacidades e escolhas de indivíduos ou agregado familiar” (HEBINK, 2007, p. 39)¹⁰. Essa relação constitutiva entre meios de vida e instituições é a questão-chave para que os sujeitos tenham acesso aos recursos, tangíveis ou não, pois as instituições demarcam as leis, as normas e as regras às quais os sujeitos devem ser submetidos. Em vista disso, é importante questionar como as instituições são preparadas para entender o cotidiano desses sujeitos, suas necessidades e seus valores, pois

os meios de vida vão além, e os repertórios culturais das pessoas não devem ser ignorados. Elementos do estilo de vida e escolhas de valor, status, senso de identidade em face de outros atores e formas locais de organização são demasiado importante para ser ignorados em qualquer tentativa para entender os meios de vida (HEBINK, 2007, p. 13)¹¹.

Sendo assim, uma das questões-chave desse capítulo se volta a investigar em que medida o PMDRS, construído de modo participativo na arena do CMDRS, se mostrou enquanto mecanismo de fortalecimento dos meios de vida dos sujeitos rurais de Viçosa, se apresentando enquanto âmbito de mediação crítica e da expressão de um capital social (ELLIS, 2000) responsável pela produção de um desenvolvimento rural pautado pela diversificação.

Percebe-se, pelo exposto, que não é por acaso a importância de se vislumbrar tal abordagem em um processo democrático, pois ela oferece condições de se (re)pensar o contexto de desenvolvimento rural com foco nos sujeitos. Nesse sentido, uma

¹⁰ Nossa tradução de “social relations, institutions and organizations are critical mediating factors for livelihoods because they encompass the agencies that inhibit or facilitate the exercise of capabilities and choices by individuals or households” (HEBINK, 2007, p. 39)

¹¹ Nossa tradução de “livelihoods encompass more and that people’s cultural repertoires should not be ignored. Elements of life style and value choices, status, sense of identity vis-à-vis other actors, and local forms of organisation are too important to be ignored in any attempt to come to grips with livelihoods” (HEBINK, 2007, p. 13).

problematização específica acerca da participação em uma esfera pública necessita ser apresentada, o que será feito no tópico a seguir, a partir de uma compreensão dos processos participativos pela noção de democracia deliberativa.

3. Participação e democracia no meio rural: o Estado que pretende se voltar aos sujeitos

Retomando o que foi apresentado no subtópico anterior, podemos entender a esfera pública, de acordo com a concepção de Habermas (1995), como um espaço fundamental de mediação entre o Estado e a sociedade civil.

Para aprofundar um pouco mais, torna-se necessário apontar algumas características da esfera pública, a saber: (i) a discursividade/argumentação, voltada a uma justificativa racional; (ii) a razão comunicativa, ou seja, a capacidade de construir um discurso, que se dá por meio do (iii) agir comunicativo, podendo ser entendido como o processo do diálogo em si, visto que oferece condições de formular argumentos; (iv) a publicidade ou uso público da razão, que permite aos sujeitos exporem razões e sentimentos; e (v) a acessibilidade, característica fundamental para constituição da esfera pública, podendo aqui ser entendida no sentido de visibilidade pública das questões (HABERMAS, 1997).

Sendo assim, entende-se o poder comunicativo como fruto do debate realizado em uma esfera pública, pois é a partir do conceito de esfera pública que emerge a concepção de democracia deliberativa. Nas palavras de Marques (2009, p. 15, 2009), a deliberação pública precisa ser entendida “como um processo social e comunicativo que se concretiza a longo prazo através da elaboração e do uso de práticas de intercompreensão capazes de articular os diversos atores e arenas comunicativas que integram a esfera pública”. Neste momento da deliberação os sujeitos se mostram por meio da argumentação, apresentando suas expectativas e peculiaridades, supostamente guiados por uma cooperação comunicativa e apoiando-se, dessa maneira, na reciprocidade.

No tocante ao relacionamento entre Estado e sociedade, Marques (2012, p. 22) apresenta três observações pontuais: a primeira assinala como falta a necessidade de os mecanismos institucionais instituírem espaços deliberativos que permitam ao cidadão “manifestarem-se, considerar as razões dos outros, ter suas razões examinadas e, por fim, tomar parte das decisões”; em seguida, pontua que o Estado deve oferecer “condições minimamente aceitáveis” à participação e, não apenas as ferramentas institucionais de input; e, por fim, questiona: quais seriam os princípios que regulamentam a participação sob a ótica da reciprocidade, publicidade e accountability? Para este autor, tais princípios são fundamentais para “aperfeiçoar o processo de elaboração de razões e justificativas com vistas a alcançar-se um entendimento entre aqueles que tomam parte no debate público” (MARQUES, 2012, p. 27).

Como resposta ao questionamento, Maia (2008) entende que para o debate deliberativo ocorrer algumas condições devem ser respeitadas. Dessa forma, pontua que

as deliberações devem realizar-se de forma argumentativa; elas visam à igualdade moral e política dos participantes e devem ser livres de coerções externas; devem ser inclusivas e públicas; devem ser livres de coerções internas; visam a um acordo motivado racionalmente e à reversibilidade das decisões; devem abranger todas as matérias passíveis de regulamentação; e incluem interpretações de necessidades e a transformação de preferências e enfoques pré-políticos (MAIA, 2008, p. 31).

Em relação à ética do discurso, Habermas (1997) considera que uma argumentação se torna eticamente aceitável na medida em que são aceitas quatro condições ou princípios fundamentais, quais sejam a racionalidade, a não-coerção, a reciprocidade e a universalidade. Tais princípios normativos, adotados como regra para legitimar a deliberação, são recorrentes na literatura sobre democracia deliberativa, destacando-se, principalmente, os princípios de igualdade, publicidade, reciprocidade, reflexividade, accountability, autonomia, ausência de coerção e respeito mútuo (BENHABIB, 1996; COHEN, 1997; COOKE, 2000; MARQUES, 2009).

Gutmann e Thompson (2009) argumentam que a reciprocidade tem como finalidade assessorar os cidadãos para que cheguem a um acordo político, assegurando que exista uma justificação mútua para elaboração de uma política pública arquitetada de forma

coletiva. Partindo da reciprocidade, o autor reconhece a necessidade de ampliação desse princípio juntamente com

a publicidade, a accountability, a liberdade básica, a oportunidade básica e a oportunidade justa, as quais são necessárias para uma justificação mútua das leis. Como o primeiro papel desempenhado pela reciprocidade sugere, esses princípios devem ser desenvolvidos em um processo atual de justificação mútua (GUTMANN e THOMPSON, 2009, p. 182).

É nesse contexto de sociedade – complexa, pluralista e inclusiva – que a democracia moderna surge com o foco na argumentação, buscando entender se o poder comunicativo, uma vez formado discursivamente, poderia ser capaz de contrapor o poder administrativo, superando essa visão institucional do Estado, em que as decisões são tomadas unicamente com base em acordos estratégicos. Bohman (2009) trabalha com os conceitos de empoderamento e igualdade política entre os cidadãos, que acontece por meio da deliberação pública:

Em políticas democráticas atuais, todos os cidadãos são igualmente empoderados e autorizados a participar conjuntamente da deliberação e da troca de razões sobre decisões que afetam suas vidas. Como cidadãos, eles possuem voz igual no processo da deliberação e nos mecanismos que afetam as decisões. A cidadania democrática confere igualdade política, através da qual os cidadãos têm os mesmos direitos civis, o mesmo status diante da lei e voz igual ao tomar decisões (Bohman, 2009, p. 33).

Nesta linha de raciocínio, Maia (2008, p. 38) considera extremamente relevante que a sociedade tenha “acesso igualitário aos fóruns de discussão e capacidade deliberativa, de modo que possam traduzir seus recursos numa participação efetiva na deliberação”. Na medida em que pretendemos emancipar os sujeitos por meio do conhecimento, eles passam a assumir um caráter democrático, pois “a prática da cidadania é valorizada porque permite a cada cidadão exercer seu poder de agente, desenvolver sua capacidade de julgamento e obter, através da ação coletiva, alguma medida de eficácia política” (ibidem, p. 46).

Marques (2012, p. 25) chama a atenção para um outro ponto de vista, mostrando que a democracia deliberativa busca encontrar meios “que, além de não comprometer o bom funcionamento e a estabilidade do sistema político, não exija dos cidadãos um

engajamento ativo e constante – isto é, um engajamento que não demande uma participação em tempo integral e de modo dedicado”. Diante disso, deve-se reconhecer que a abordagem da conversação cotidiana proposta por Mansbridge (2009) se apresenta como relevante no contexto do sistema deliberativo. Para esta autora

A conversação cotidiana entre os cidadãos sobre problemas que o público deve discutir prepara o caminho para as decisões governamentais formais e para decisões coletivas, para além da decisão em si. Podemos confiar no fato de que decisões do governo formal refletem a vontade considerada dos cidadãos somente na medida em que essa vontade tenha passado por um processo de efetiva deliberação por parte dos cidadãos – na conversação cotidiana dos lares, locais de trabalho e lugares onde um grupo de amigos se encontra, assim como a conversação mais formal em assembleias públicas designadas (MANSBRIDGE, 2009, p. 209).

Tal proposta nos remete à ideia de uma democracia ampliada, que pretende expandir o horizonte de conversação de ambas as partes, sem deixar de lado as peculiaridades de cada um. Partindo do pressuposto de que a construção do PMDRS é resultado de um sistema deliberativo ampliado por meio do CMDRS, busca-se entender em que medida as discussões geradas na esfera pública são capazes de gerar um poder comunicativo com argumentos fortemente qualificados e justificados que seja capaz de influenciar o poder administrativo vislumbrando o fortalecimento dos meios de vida dos sujeitos.

4. Recorte empírico e desenho da pesquisa

Resgatando o que foi enunciado na introdução, esse capítulo toma como principal realidade empírico-investigativa o processo de elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) junto à arena do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Viçosa/MG (CMDRS).

Órgão gestor das políticas públicas de desenvolvimento rural, o CMDRS tem foro e sede no município de Viçosa/MG, situado na Vila Gianetti, casa 14 – Campus UFV, local em que acontece, sempre na primeira segunda-feira de cada mês, a reunião com os representantes das comunidades rurais e os representantes das instituições municipal, estadual e federal, eleitos por um mandato de 2 (dois) anos, conforme o exposto no Quadro 1. De acordo com a Lei nº 2.081/2010, que reformulou o Conselho, para ser

considerado agricultor familiar faz-se necessária a prática de atividades no meio rural. Além disso, o agricultor não pode ter uma área maior que 4 (quatro) módulos fiscais¹² e a mão-de-obra utilizada deve ser, usualmente, da própria família, assim como a renda familiar, que precisa ser originada da produção do agricultor. Também é considerado requisito que o agricultor administre seu próprio negócio, juntamente com sua família e, principalmente, seja residente no meio rural.

Quadro 1 – Sinopse do perfil dos representantes do CMDRS

COMUNIDADES/INSTITUIÇÕES	SEXO	PROFISSÃO	PRESENÇA
Cristais	M	Agricultor	Sim
Macena	M	Agricultor	Não
Paula	F	Agricultora	Sim
Silêncio	F	Agricultora	Sim
Duas Barras	M	Agricultor	Sim
Córrego do Engenho	F	Agricultora	Sim
Córrego Fundo e Setores	F	Agricultora aposentada	Sim
Piúna e Setores	M	Agricultor	Sim
Córrego São João	M	Agricultor	Sim
Vista Alegre	M	Agricultor	Sim
Córrego São Francisco	M	Agricultor	Sim
Nobres	M	Agricultor	Sim
Cascalho	M	Agricultor aposentado	Sim
Sindicato dos Trabalhadores Rurais	F	Agricultora	Sim
Câmara Municipal de Viçosa	F	Vereadora	Sim
Secretaria Municipal de Agricultura	M	Secretário Municipal	Sim
Sec. Mun. Meio Ambiente	M	Apesar de constar em Lei o assento dessas instituições, os representantes não comparecem às reuniões.	
Secretaria Municipal de Educação	F		
Secretaria Municipal de Saúde	F		
Sec. Mun. Obras e Serviços Públicos	F		
EPAMIG/CTZM	F	Pesquisadora	Sim
IMA	F	Fiscal agropecuário	Sim
EMATER-MG	M	Extensionista agropecuário	Sim
Universidade Federal de Viçosa	M	Professor	Sim

Fonte: Adaptado da Lei nº 2.081/2010, art. 6.

A busca por entender como um processo de planejamento e formulação de uma política pública pode fortalecer os meios de vida dos sujeitos rurais apontou-nos para a

¹² O Art. 4 do Decreto nº84.685/1980, autoriza o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a estabelecer o módulo fiscal de cada município, levando em consideração a produção que predomina bem como a renda obtida e o conceito de propriedade familiar. No município de Viçosa-MG, 1 (um) módulo fiscal equivale a 22 hectares. Portanto, para ser considerado agricultor familiar a área não poderá exceder a 88 hectares. Fonte: <http://www.incra.gov.br>.

necessidade de realizar esta pesquisa com os representantes que integram o Conselho (QUADRO 1), uma vez que são eles os protagonistas desta formulação. A ideia inicial era entrevistar os 13 conselheiros, representantes da agricultura familiar, e os 10 conselheiros, representantes institucionais.

No entanto, alguns fatores impossibilitaram que isso fosse possível, entre eles destacamos: a impossibilidade de acesso às comunidades devido às chuvas; o desgaste dos conselheiros por pesquisas realizadas anteriormente¹³; e a ausência de participação nas reuniões por parte dos representantes institucionais. No total, participaram da pesquisa 15 conselheiros, sendo 5 (cinco) representantes das instituições e 10 representantes das comunidades rurais.

A partir de então, devemos registrar, no entanto – e sobretudo -, que o intuito das entrevistas a serem realizadas com os representantes do CMDRS tem como objetivo identificar dados que possam levar a descobrir se a participação desses agricultores na elaboração de um Plano de Desenvolvimento Rural foi capaz de gerar efeitos de fortalecimento dos seus meios de vida.

Em estudo recente foi apresentado uma análise completa que perfaz a trajetória de construção do Plano, envolvendo três etapas fundamentais: (i) a primeira buscou conhecer a realidade das comunidades rurais, por meio de uma metodologia participativa adotada pela Emater-MG, a MEXPAR, que levantou todas demandas apontadas pelos agricultores; (ii) na sequência foram realizados os Seminários de Avaliação, discutindo as demandas que foram encontradas nas comunidades rurais; e, por fim, (iii) as demandas foram priorizadas e alocadas em suas dimensões correspondentes: a Dimensão Econômica, a Dimensão Ambiental e Dimensão Sociocultural, como apresentado no Capítulo 1.

¹³ O desgaste em questão refere-se ao fato desse trabalho fazer parte de uma pesquisa do grupo Comunicação, Democracia e Práticas Sociais (Copráticas). Como já mencionado no Capítulo 1, o Copráticas vem acompanhando os conselheiros há três anos e várias pesquisas já foram realizadas. Por conta disso, alguns conselheiros se apresentaram saturados em receber os pesquisadores.

A metodologia adotada nesta pesquisa é de abordagem qualitativa, utilizando-se de pesquisa documental e bibliográfica, além das entrevistas e da observação participante. A análise aqui apresentada se deu por meio da Análise de Conteúdo, “técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva e sistemática do conteúdo manifesto da comunicação” (BARDIN, 2009, p.21), e se refere tanto ao processo de elaboração quanto ao Plano finalizado que foi comparado com a categorização proposta por Ellis (2000).

5. Análise e discussão dos dados

Conforme os conceitos sobre livelihoods abordados anteriormente, esta análise tomou como base, num primeiro momento, a concepção de diversificação e pluriatividade proposta por Ellis (2000), na qual divide os ativos em cinco categorias: capital natural, capital físico, capital humano, capital financeiro e capital social.

Para facilitar a análise, os ativos categorizados por Ellis (2000) foram comparados com as demandas diagnosticadas pelas comunidades rurais (Quadro 2), que estão presentes no PMDRS.

O primeiro ponto que chama a atenção se refere ao fato de que todas as demandas pontuadas no Plano simbolizam aspectos relacionados à fragilização dos sujeitos rurais. Apesar disso, dialogam com a abordagem de livelihoods (Quadro 2), pois foi possível conectá-las entre as cinco categorias de classificação de ativos, alertando para o fato de que os agricultores familiares, no que tange às estratégias voltadas à diversificação, com intuito de fortalecimento, foram capazes de idealizar uma política pública elaborada via poder comunicativo, focada no desenvolvimento rural e abarcando, de forma incisiva, as demandas tematizadas por eles próprios.

Quadro 2 – Categorização das demandas no PMDRS

ATIVOS	DEMANDAS
Capital natural	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a conservação das nascentes, tendo em vista que, a partir delas surgem os cursos d'água. • Fornecer informações técnicas de como reter as águas nas propriedades, através da construção de curvas de nível • Construir esgotos coletivos • Criar um programa que viabilize o corte de terras para os agricultores familiares, com o intuito de aumentar a área cultivada. • Conscientizar a população sobre as questões ambientais • Desenvolver técnicas de reciclagem e melhorar os procedimentos de coleta • Fornecer informações técnicas aos moradores sobre os procedimentos adequados utilizados para a realização de queimadas. • Viabilizar a construção de postos de recolhimento de embalagens tóxicas.
Capital físico	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção e limpeza e construção de novas fossas • Viabilizar a instalação de torres de telefonia móvel, • Melhorar a condição das estradas rurais a fim de garantir a mobilidade e integração entre os espaços rural/rural e rural/urbano. • Investir e incentivar a implementação de sistemas de irrigação • Investir na habitação rural como forma de melhoria da qualidade de vida no campo • Investir na melhoria da iluminação pública e doméstica das comunidades rurais. • Construir um centro comunitário de saúde e lazer nas comunidades rurais • Melhorar a infraestrutura dos pontos de ônibus nas comunidades rurais • Investir na melhoria das escolas, principalmente no que se refere à estrutura física
Capital humano	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilitar a capacitação por meio de cursos técnicos- profissionalizantes • Aumentar o fornecimento de insumos como adubo, milho, feijão e mudas de frutas. • Aumentar a frequência das visitas de instituições como o IMA e a EMATER • Investir em melhorias no atendimento do Programa Saúde da Família (PSF), tais como fichas preferenciais e ambulâncias para o meio rural. • Aumentar as ações de parcerias com a Universidade Federal de Viçosa (UFV). • Investir no transporte escolar, viabilizando o acesso das crianças à escola.
Capital financeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer um programa de atendimento ao agricultor familiar para a orientação das exigências legais de acesso às políticas públicas, principalmente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).
Capital social	<ul style="list-style-type: none"> • Apreciar o planejamento da Secretária Municipal da Agricultura através da participação ativa de representante da secretaria nas reuniões do CMDRS, além da reivindicação e acompanhamento • Criar um programa que viabilize maior obtenção de calcário • Continuidade e permanência do Patrulhamento nas comunidades • Fiscalizar os serviços de saúde prestados às comunidades rurais • Promover a acessibilidade dos portadores de necessidades especiais • Fiscalizar a aplicação correta dos recursos destinados ao Programa Bolsa Família • Viabilizar, junto às empresas responsáveis pelo transporte coletivo do município, maior número de horários em que os ônibus circulam entre a zona urbana e as comunidades rurais.

Fonte: Adaptado de Ellis (2000) e do PMDRS do município de Viçosa-MG

Alguns relatos demonstram a insatisfação dos agricultores quanto ao fato de se sentirem esquecidos, abandonados pelo poder público, o que reforça e sinaliza a fragilização dos sujeitos rurais.

O povo da comunidade, na verdade, es é muito desacreditado, cê entendeu? Es num acredita muito nas coisa. Es num acredita muito não. Só acredita nas coisas depois que acontece, cê entendeu? (Representante da Agricultura Familiar 2).

Vem e fala e fica só no papel, só na conversa, só no papo. Agora ta começando a voltar a acreditar. Eu espero com **isso**, que os políticos, as pessoas eleitas façam alguma coisa, faça de verdade pro povo voltar a acreditar. Porque o povo ficou muito desacreditado com o meio político (Representante da Agricultura Familiar 4).

Nós vão tá cobrando sempre, né. Enviando ofício, enviando, nós num pode fechar o braço não. Vão tá cobrando, não podemos deixar desanimar não, vamo tá cobrando sempre (Representante da Agricultura Familiar 3).

Percebe-se que, mesmo fragilizados e desacreditados, os sujeitos rurais anseiam por mudanças. No segundo depoimento a palavra grifada “isso” faz referência ao PMDRS, pois o Plano é o instrumento que eles tem em mãos. Ali se encontram as demandas que foram discutidas, uma a uma com todos os conselheiros. Em outras palavras, o Plano faz parte de um sistema deliberativo ampliado e, mesmo contendo os aspectos de fragilização dos sujeitos rurais, simboliza um poder, um instrumento elaborado via poder comunicativo que pode ser usado para fortalecer seus meios de vida. Por isso que o representante foi enfático ao dizer que não se pode fechar os braços e nem desanimar. Durante as entrevistas e do tempo de observação participante nas reuniões do CMDRS foi possível perceber o quanto a demanda por estradas é recorrente e representa o ponto central de fragilidade no meio rural. No total das entrevistas a palavra “estrada” foi registrada 105 vezes. Tal fato também foi percebido por um dos conselheiros, representante das instituições, que relatou:

Mas a maioria das reuniões que eu vejo o problema é estrada, eles passam o ano inteiro falando de estrada! (Representante Institucional 1).

Essa urgência por estradas pode ser justificada por um só motivo: acesso. Acesso, inclusive, às demandas contidas no Plano, pois o

quê que adianta ter bons hospitais, bons médicos, bons colégios, bons professores, se não tiver estrada pra gente chegar até eles? A gente fica isolado do mesmo jeito! (Representante da Agricultura Familiar 1).

Quanto a essa questão, os representantes das instituições presentes no Conselho são unânimes em concordar:

Eles reclamam das escolas, do posto de saúde, da linha de ônibus, do caminhão do lixo. A gente vê que repete muito (Representante Institucional 1).

Que atrás da estrada cê tem um acesso fácil ao transporte escolar, pra saúde, pro escoamento, etc., etc., etc (Representante Institucional 2).

São estradas, mais urgente é estrada. Aí depois que a estrada melhorou fica melhor pra ir comprador, pra sair com a mercadoria, pra acessar a escola, a saúde, pra lazer (Representante Institucional 5).

Com o intuito de evidenciar os relatos nas categorias correspondentes, procedeu-se à elaboração de um quadro em que os depoimentos fossem correlacionados com a categorização de ativos (Quadro 3). Esse procedimento se mostrou necessário afim de verificar se as demandas representadas no Plano fazem realmente parte do cotidiano dos sujeitos rurais, bem como se podem ser usadas como estratégias de fortalecimento para o meio rural.

Quadro 3 – Categorização dos depoimentos

ATIVOS	RELATOS
Capital natural	<p>Abobrinha antigamente eu prantava muita abobrinha. Eu cheguei colhe cinqüenta e tantas caixa de abobrinha naquele pedacim ali. Eu prantei, eu cuidei, eu que vendia. Hoje em dia num colhe. O terreno ficou ruim. Antigamente colhia muita verdura aqui (Representante da Agricultura Familiar 2).</p> <p>Tem o meio ambiente ainda que qualquer queimada que um vizinho te faça te incomoda demais porque tá na porta da sua casa. Questão de saneamento né, porque antes você tinha uma fossa séptica na sua propriedade e aquilo num ia direto pra onde o córrego passa. Agora não, todo mundo joga no córrego, já tem três ou quatro vizinho pra baixo (Representante da Agricultura Familiar 3).</p>
Capital físico	<p>num compensa cê pranta. Cê vai gastar com trato, água é difícil pra cês levá água lá, custa levá lá, então é difícil pranta hoje em dia (Representante da Agricultura Familiar 5).</p> <p>Ah, na época [...] foi negócio de Luz para todos, falou sobre telefone, antena pra celular que num tem até hoje (Representante da Agricultura Familiar 4).</p>
Capital humano	<p>Aqui chegava uma época que a Emater distribuía a semente de milho, ficava 10, 15, 16 mala de milho. Isso é pra consumido tudo aqui. Agora hoje pó conta quem tá prantano milho aí. Quem tá prantano é ninguém mais. Porque se for pra vim aqui vai vim uma mala de milho aqui, um pranta 5 quilo, outro pranta 4, mas a gente dividia a semente e era tudo prantado. E agora num tem vindo não (Representante da Agricultura Familiar 7).</p> <p>Tem vários problemas, né, mas é só a estrada. Porque, se os produtores, é, tem acesso lá na compra direta de adubo, ou calcário, outras coisas tudo, tem que tê estrada. Teve uma época, que vieram adubo pra gente e tiveram de despejar o adubo lá num galpão lá no Fundão porque não teve estrada pra gente aqui (Representante da Agricultura Familiar 2).</p> <p>Tendo estrada né, porque já aconteceu, várias vezes, de perder a mercadoria porque não tinha como o carro vim aqui buscar. Já aconteceu isso. E quando chega a hora do retorno a gente vê as mercadoria perde por falta de estrada (Representante da Agricultura Familiar 6).</p>
Capital financeiro	<p>Pra mim também melhorou muito, embora essas políticas públicas né, tenho um pouco de medo de acertar, pois quem não tem assim uma renda fixa, tem medo, eu tem medo! Assim, a gente nunca fez também um empréstimo, mas só que diz que se vencer hoje e ocê pagar amanhã cê já paga juro (Representante da Agricultura Familiar 1).</p>
Capital social	<p>De qualquer maneira é só a estrada que vale. Depende da estrada o transporte escolar. Se tivesse uma estrada boa aqui, o transporte coletivo já correu aqui por três meses não continuou por causa da estrada (Representante da Agricultura Familiar 8).</p> <p>E uma delas, infelizmente até hoje num foi. Nós temos estrada agora, nossa estrada tá boa, mas uma delas ainda não foi colocado que é a condução, né. Nós tão precisando demais que a lotação passe lá (Representante da Agricultura Familiar 2).</p>

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Verifica-se a preocupação com o meio ambiente, a água e a terra ao relatarem os problemas relativos às queimadas, à baixa fertilidade do solo, ao saneamento, às fossas sépticas e aos dejetos descartados no córrego. Tais questões são pertinentes ao ativo capital natural, pois por meio desse recurso que os sujeitos vão prover seu sustento.

Quanto ao capital físico, ativo que se mostra por meio dos processos de produção econômica, os depoimentos levantam dois pontos extremamente relevante que se inter-relacionam: irrigação e eletrificação. Hoje, aproximadamente 95% do município é atendido por eletrificação rural¹⁴. Curiosamente, o Secretário de Governo¹⁵ do município, Luciano Piovesan, retratou essa questão em seu depoimento dizendo que, ainda assim, esse percentual não atende à realidade rural:

É um fato? É um fato. Atende à realidade rural? Não. Por quê? Dentro do Plano Nacional que foi aquele programa Luz pra Todos, muitos produtores receberam um padrão de 4.2 na propriedade, mas ele não toca o motor, ele não toca um tanque de resfriamento, ele num toca o sistema de irrigação. Ele tem luz? Tem, mas ele num tem luz pra atender a atividade rural. Então há necessidade de adequar aquele atendimento rural à necessidade que o produtor tem das atividades de eletrificação e a necessidade que ele tem de produção rural. Isso você vai identificar quando? Dentro do levantamento estratégico (Secretário de Governo).

O ativo capital humano corresponde ao próprio trabalho, pois por meio dele, os sujeitos tem acesso, indiretamente, a outros recursos. Devido à isso, a preocupação com o adubo e as sementes para serem trabalhadas e, novamente, as estradas que impossibilitam, muitas vezes, a comercialização da produção. De forma semelhante, o capital social abarca as reivindicações sociais, sendo a maior preocupação, no momento, a questão do transporte coletivo. Esses fatores interferem de forma negativa na qualidade e nos meios de vida.

¹⁴ Dados fornecidos pela Cemig, 2015.

¹⁵ Expliquei ao entrevistado que, conforme consta no TCLE, o nome não seria divulgado e que usaríamos uma codificação. A divulgação do nome foi autorizada por ele, de acordo com o relato da entrevista: “Não tem problema, minha opinião é pública e eu comungo dela, tenho sempre trabalhado. Pra mim não tem nenhuma dificuldade, pode colocar o nome, função, sem problemas”.

No que se refere ao capital financeiro, o acesso ao crédito, apesar de ter sido pontuado somente em uma ação (Quadro 2), não perde sua complexidade, pois é via Pronaf que os agricultores familiares alcançam os recursos necessários aos investimentos na propriedade rural. Daí a necessidade que se criar um programa que oriente sobre as exigências legais de acesso, conforme pontuado no Plano e confirmado pelo depoimento do agricultor (Quadro 3). Essa questão também foi discutida na Reunião Ordinária do CMDRS¹⁶, na qual foi convidado a participar um representante do Banco do Brasil e um representante do MDA, visando sanar algumas dúvidas. Entre os principais problemas levantados pelos agricultores, destacam-se: a obrigatoriedade em abrir uma conta corrente para acessar o recurso; a alteração de valores no que se refere aos projetos de habitação, pois o projeto sempre vem com valor diferente do que foi divulgado em edital; e, sobre as propostas para financiamento de motos que estão sendo recusadas, mesmo atendendo todas as exigências.

Num segundo momento, recorrendo novamente aos conceitos sobre livelihoods constata-se, efetivamente, a presença de um fator mediador crítico proposto na abordagem de Hebinck (2007): quando o Estado se volta aos sujeitos! Percebe-se pela análise dos dados que os representantes ao compartilharem essas demandas são protagonistas na comunicação entre as comunidades e o município. E quando as instituições elevam o olhar ao meio rural entendendo que o resultado de um plano de desenvolvimento, elaborado de forma participativa na comunidade, carrega elementos e estilos de vida desses agricultores e, portanto, uma pertinência em relação às demandas para o desenvolvimento do meio rural, deve ser levado em consideração.

Visando a ampliação dessa participação democrática, os extensionistas da Emater juntamente com o apoio da Secretaria de Agricultura, reuniram grande parte dos representantes e seus suplentes na última Reunião Ordinária do CMDRS¹⁷, na qual o gestor público municipal foi convidado a participar e debater algumas demandas do meio rural e isso teve um efeito positivo entre os representantes:

¹⁶ Livro de Atas do CMDRS, nº. 2, pp. 02-04. Reunião do dia 06.08.2013.

¹⁷ Livro de Atas do CMDRS, nº 3, Reunião do dia 01.12.2014

Mas eu tô muito feliz porque naquela reunião o prefeito falou que ele, o norte vai ser o que tá no Plano. Então, tudo que ele colocou lá, inclusive educação de volta a escola rural, isso aí tá na lista. Então assim, eu fiquei muito feliz que o prefeito foi. Num sei se ele vai continuar, que ele falou que não quer reeleição, né. Mas se for colocado em prática o Plano vai assim, o CMDRS vai disparar. Na verdade a gente é aquilo que faz, né. Então, vai aparecer pelo trabalho de desenvolvimento que vai aparecer (Representante da Agricultura Familiar 3).

Eu gosto muito do [prefeito] pessoa, agora quero ver administrador. Como pessoa eu gosto muito dele Vamos acreditar, né (Representante da Agricultura Familiar 1).

Isso pra gente teve um papel fundamental politicamente. Porque se você põe o prefeito num espaço com um grupo de produtores relativamente bem bom, um volume grande de produtores, você mostra pro prefeito o seguinte: que o Conselho ele tem, é, suas vantagens, você consegue unir ali várias comunidades todas elas apresentando suas deficiências, suas necessidades e que é interessante muito mais ouvir um Conselho do que ouvir um produtor separado. Então ali foi interessante, vê aquele monte de produtor ali, e mostrou pro prefeito que o seguinte, o conselho tem uma força, né, existe um apoio político por trás do Conselho também. Então, o prefeito ficou satisfeito, tanto que pra gente, essas articulações que a gente faz lá de levar um pouco mais de gente e mostrar, isso pra gente tem um papel fundamental porque fica fácil da gente argumentar: oh prefeito, o Conselho tá solicitando da gente tais e tais trabalhos na zona rural, nós precisamos dá uma pensada nesse sentido. Então, fica mais fácil o prefeito sensibilizar com essas solicitações (Representante Institucional 4).

E espero que fique cada vez mais pra gente ter voz ativa, né? (Representante da Agricultura Familiar).

Na ocasião foi entregue aos agricultores um certificado de participação (Imagens 08 e 09) com os dizeres: O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Viçosa – CMDRS, confere o presente certificado à (ao) [conselheira/conselheiro] pela participação no CMDRS no período 1º de Dezembro de 2012 a 1º de Dezembro de 2014. Além de agradecer o empenho individual e o esforço por terem construído um Plano de forma coletiva e participativa, buscando incentivá-los ainda mais.

Imagem 8 – Certificado sendo entregue ao Presidente do CMDRS



Fonte: Arquivo da autora, 2014.

Imagem 9 – Conselheira após ter recebido o certificado de participação



Fonte: Arquivo da autora, 2014.

Em última análise, cabe reforçar que juntos, os agricultores se sentem amparados e mais fortes pra buscar e reivindicar melhores condições para a sua vida e para a sua comunidade. Cabe aos gestores, conforme já apontado por Ellis (2000) e Hebinck (2007), buscar sanar uma demanda identificada pela comunidade ao invés de realizar ações que poderiam não ser tão eficazes.

CAPÍTULO 3 - O PODER COMUNICATIVO DO PMDRS FRENTE AO PODER ADMINISTRATIVO DA GESTÃO PÚBLICA LOCAL

1. Introdução

Do ponto de vista prático, a democracia deliberativa tem orientado os Estados contemporâneos na construção de desenhos institucionais que possam acolher o debate a partir de uma participação institucionalizada, como por exemplo, no caso dos conselhos de políticas públicas. Este capítulo buscou analisar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Viçosa-MG (CMDRS), mais especificamente, o processo de elaboração de uma política pública de desenvolvimento rural, o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), construído de modo dialogado e participativo junto aos agricultores do município.

Dessa maneira, pretende-se verificar se o PMDRS seria, em si mesmo, o resultado suposto de um debate público-reflexivo estabelecido na arena¹⁸ do CMDRS, capaz de influenciar a própria racionalidade administrativa do Estado, no que se refere à prioridade e às políticas públicas para o meio rural, pautadas pela legitimidade pública emanada dos diretamente beneficiados – que passam a influenciar na produção de uma agenda local de desenvolvimento rural. Tal documento, construído por uma espécie de “linguagem administrativa”, carregaria, conseqüentemente, tanto uma força legitimadora quanto um potencial de influência direta sobre os modos de implementação das ações governamentais.

Assim, é preciso compreender o sistema deliberativo do PMDRS como a mobilização de um conjunto de arenas discursivas que transcendem o próprio espaço em que ele foi criado (HENDRIKS, 2006). O documento do Plano carrega, assim, o potencial de emanção das demandas dos sujeitos rurais de Viçosa-MG, construído tanto no espaço

¹⁸Entende-se por arena o espaço formal destinado às reuniões e trocas argumentativas. Habermas define como “contextos de descoberta especialmente encarregados de perceber, identificar e tratar os problemas que interessam à sociedade como um todo. Elas são, portanto, responsáveis pela constituição de um poder comunicacional que não pode ‘governar’ ou instituir regras e normas, mas que ‘deve se contentar em orientar o uso do poder administrativo em um certo sentido’” (HABERMAS, 1997, p. 325).

formal, momento em que os sujeitos são convocados a expressar problemas e seus contextos de vida, quanto em espaços informais de convivência na esfera pública, não apenas no meio rural, mas na cidade.

Dessa forma, o sistema deliberativo do PMDRS transcende a própria participação. Habermas (1997, p. 347) ressalta que a deliberação é “um processo de aprendizagem que se estabelece de forma reflexiva”. Entretanto, se a participação formal/institucional não for qualificada ou se o PMDRS não puder gerar o resultado de uma ação refletida dos sujeitos que participam, certamente os efeitos que ele tenderá a produzir talvez não correspondam aos anseios dos sujeitos que o produziram.

Entretanto, junto ao aprofundamento da noção de democracia deliberativa, outra discussão aparece no cenário contemporâneo das políticas públicas: a abordagem da Reforma do Estado. Esse gesto indica a promessa de que o Estado possa melhor cumprir suas finalidades frente aos cidadãos, a partir de ações centradas no planejamento como possibilidade de revisão/modificação de uma racionalidade burocrática, gerando aumento de eficiência, eficácia e efetividade (BRESSER-PEREIRA, 1996, 2009; PRESTES MOTTA, 1981; PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1980; OLIVIERI, 2011).

Sendo assim, apesar da teoria habermasiana acreditar que o ideal da razão comunicativa proposto por Habermas (1995), em que os sujeitos devem construir suas opiniões a partir de um debate público-reflexivo, é capaz de produzir um poder democrático este que, além de legitimar suas ações, consiga transpor essa barreira burocrática imposta pelo Estado é preciso ponderar em que medida o poder administrativo possui uma complexidade que, com força própria, cria formas particulares para produção de um poder que também pode neutralizar o poder comunicativo.

É assim que, configurando-se em meio a essas três abordagens, este capítulo, ao se voltar a um contexto de Reforma do Estado, de democracia deliberativa e de uma virada democrática da própria política pública de desenvolvimento rural sustentável, pretende problematizar em que medida um plano de desenvolvimento rural construído com a

participação dos agricultores, supostamente mediado por uma racionalidade comunicativa, pode ser capaz enfrentar a racionalidade administrativa de modo a vislumbrar o desenvolvimento e a diversificação dos meios de vida dos agricultores, representantes das comunidades que constituem o meio rural de Viçosa-MG.

Este capítulo está organizado, além dessa introdução e das considerações finais, em quatro seções: o referencial teórico que apresenta (2) uma discussão sobre a racionalidade weberiana presente em uma administração pública burocrática, (3) a proposta de redefinição do papel do Estado idealizada por Bresser Pereira (1995), na qual a participação ganha um papel de destaque e (3) o conceito de Gestão Social elaborado por Tenório (1998), no qual o autor sincroniza a Teoria da Ação Comunicativa e o conceito de cidadania deliberativa propostos por Jürgen Habermas. Em seguida, o estudo apresenta (4) a metodologia utilizada e (5) a análise dos dados.

2. Estado moderno e Brasil contemporâneo: racionalidade administrativa e planejamento

O intuito de investigar em que medida a participação de agricultores em um processo de planejamento, construído de modo participativo em uma arena democrática formal, torna-se capaz de enfrentar a racionalidade administrativa do Estado, pode ser iniciado a partir de uma aproximação entre os esforços de planejamento e os contextos de crítica à produção e à reprodução do Estado moderno, nos quais uma espécie de “racionalidade burocrática” ganha considerável espaço na vida social (BRESSER-PEREIRA, 1996, 2009; WEBER, 1998; PRESTES MOTTA, 1981; OLIVIERI, 2011).

Dito por outras palavras, a consolidação da noção de planejamento como algo capaz de nortear e de instrumentalizar, com qualidade e resultados satisfatórios, a ação dos sujeitos nas instituições, possui intrínseca relação com a emergência de certa crítica às próprias bases do Estado moderno, bem como de uma sociedade organizada politicamente pela figura deste Estado.

Outrossim, recorrendo à ampla literatura que discute a finalidade do Estado, seus princípios, suas correntes e sua competência (DALLARI, 2007; AZAMBUJA, 2008), podemos encaminhar uma discussão do Estado a partir da identificação de um lugar peculiar que apareceu na consolidação das sociedades modernas: o lugar da burocracia, entendido como um conjunto de elementos capazes de garantir a reprodução de uma nova ordem social, calcada na racionalização da vida institucional. Quanto a isso, é possível recorrer aos clássicos estudos de Max Weber (1998) que definem burocracia como

a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. Toda nossa vida cotidiana está encaixada nesse quadro (WEBER, 1998, p. 145-146).

Portanto, o principal esforço da burocracia seria o de garantir, em última análise, uma espécie de condição racional ao Estado, capaz de lhe imprimir nuances adequadas ao projeto moderno de emancipação contra uma ideia de Estado teocêntrico.

Essa concepção burocrática animou a constituição dos Estados-nação, desde o início do desenrolar da modernidade até mais recentemente, como no caso da constituição do Estado brasileiro. Segundo Weber (1998), o maior transtorno é que a burocracia se apóia ao lado político e não ao social. Na dúvida entre elucidar um possível problema ou seguir uma norma, a escolha do burocrata será sempre pela segunda opção. Bresser-Pereira (1996), ao tentar elucidar e compreender tal constituição, destaca aquilo que classifica como “Reforma Burocrática”, constituída no Brasil em 1936, que concentrava sua importância ao tentar estabelecer que a máquina administrativa viesse a funcionar guiada por padrões racionais e seguindo regras rígidas.

Quanto a isso, Bresser-Pereira (1997, p. 41) aponta que “a administração burocrática é racional, nos termos da racionalidade instrumental, na medida em que adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir aos fins visados. É, por outro lado, legal, na medida em que define rigidamente os objetivos e os meios para atingi-los na lei”. Por conta disso, o autor reconhece a existência de uma contradição intrínseca à própria

burocracia: se ela se propõe a ser racional, pelo mecanismo da instrumentalização, também acaba sendo autogestionada por uma força coercitiva própria, rigidamente constituída e que se emancipa sobre os próprios sujeitos que a criaram:

Administração pública burocrática é inerentemente irracional ou ineficiente. Weber descreveu-a como um tipo de dominação – a ‘dominação racional-legal’ –, que se caracterizaria pela superioridade ou eficiência técnicas. Seu caráter ‘racional’ aparecia sob a forma de racionalidade instrumental, consistindo na adoção dos meios mais apropriados para alcançar os objetivos pretendidos. Seu caráter ‘legal’ significava que a lei definiria os meios mais apropriados para alcançar os objetivos também estabelecidos por lei. Esse sistema continha uma contradição intrínseca: em um mundo em mudança contínua e cada vez mais acelerada, é impossível ser ao mesmo tempo racional e legal. É impossível ser racional definindo em lei os objetivos específicos a serem alcançados e os meios a serem seguidos: a lei pode definir de modo genérico os objetivos e os meios, mas a especificação competente depende necessariamente de uma tomada de decisão caso a caso (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 208-209).

Aqui, fundamenta-se uma das grandes problemáticas da crítica à modernidade, especialmente acerca da dominação – ao invés da emancipação – produzida pela razão instrumental:

Tendo cedido em sua autonomia, a razão tornou-se um instrumento. No aspecto formalista da razão subjetiva, sublinhada pelo positivismo, enfatiza-se a sua não-referência a um conteúdo objetivo; em seu aspecto instrumental, sublinhado pelo pragmatismo, enfatiza-se a sua submissão a conteúdos heterônomos. A razão tornou-se algo inteiramente aproveitado no processo social. Seu valor operacional, seu papel de domínio dos homens e da natureza tornou-se o único critério para avaliá-la (HORKHEIMER, 2003, p. 29).

Assim, uma racionalidade burocrática, ainda que se funde sob parâmetros argumentativos e morais de uma sociedade antropocêntrica, acaba construindo parâmetros de ação dos sujeitos por um forte traço de instrumentalização. Nesse sentido, um conjunto de críticas emerge à própria burocracia, como configuração racional insuficiente e ineficiente para regular a vida social moderna em crise (HABERMAS, 2001; RODRIGUES, 1999; TOURAINE, 1998; SANTOS, 2002; CASTORIADIS, 2008; GIDDENS, 2007). As conseqüências de uma administração pública burocrática se referem, dentre outros aspectos, a um aumento na demanda por

educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, a pesquisa científica, bem como a demanda pela “regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura. Tendo em vista as dificuldades, fragilidades e disfunções do sistema burocrático,

uma nova reforma buscava remodelar a administração pública, almejando, desta feita, que passasse de burocrática à gerencial, visando legitimar a burocracia perante as demandas da cidadania (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

Por essa visão, o Estado, fortemente influenciado por concepções republicanas, deve se empenhar em atender os ensejos da coletividade. Esta visão republicana é claramente observada em Habermas (1995, p. 39), ao retratar que “a política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos”. Quanto a isso, Bresser-Pereira (2009) evidencia que

a abordagem republicana não é nem crítica nem voluntarista. Ela presume que a reforma institucional é possível, mas que esse processo é o produto coletivo e frequentemente conflitante de muitas mentes, de todo tipo de interesses, e de diferentes competências técnicas e emocionais na formulação e implementação das políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 8).

Por conseguinte, ao contrário de assumir uma frente de crítica radical ao Estado, uma concepção republicana aposta, ainda, no Estado enquanto meio de viabilizar um projeto social emancipador. Nos termos de Habermas (1995),

na concepção republicana o espaço público e político e a sociedade civil como sua infraestrutura assumem um significado estratégico. Eles têm a função de garantir a força integradora e a autonomia da prática de entendimento entre os cidadãos. A esse desacoplamento comunicação política e sociedade econômica corresponde um reacoplamento entre o poder administrativo e o poder comunicativo que emana da formação da opinião e da vontade política (HABERMAS, 1995, p. 40).

É nesse sentido que a reforma gerencial do Estado, de base republicana, aponta duas promessas: a primeira aposta no planejamento, entendido como um “conjunto de ações desenvolvidas, de forma sistemática e continuada, com o objetivo de selecionar os meios disponíveis mais adequados para a realização de resultados selecionados do modo mais eficiente” (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2006); a segunda aposta na participação como fator fundamental para a edificação de um planejamento cidadão, construído não somente por meio de uma democracia participativa, em que os cidadãos

são inseridos nos espaços formais de participação, mas também por uma democracia entendida de que o planejamento participativo tende a ser qualificado na medida em que esta participação emana do diálogo entre os sujeitos.

Frente a essa questão, Habermas (1995, p. 49) entende que a “instância geradora de poder legítimo é a esfera pública, a dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo”. Para o autor, o fato de as decisões terem sido tomadas de modo democrático, ainda que pese a força do melhor argumento, é o que legitima a força do poder comunicativo, fazendo com que se sobressaia ao poder administrativo.

3. Reforma do Estado, participação e gestão social

A proposta de redefinição do papel do Estado idealizada por Bresser Pereira em 1995 visava aumentar a eficiência e a eficácia da máquina pública. Além de levar em consideração o papel democrático das decisões dos burocratas públicos, como eram chamados os funcionários do governo, tornou-se uma peça fundamental para a governança – que pode ser entendida como o aumento da capacidade do Estado – possibilitando que as questões públicas pudessem ser debatidas pela sociedade civil “na esfera pública, propiciando as condições básicas para regras de jogo competentes e legítimas” (PEREIRA, 2009, p. 264).

Para que isso acontecesse foi necessária a união de uma abordagem gerencial da administração pública e de uma abordagem socialdemocrática e social-liberal do papel do Estado. Nas palavras do autor

A reforma é gerencial porque se inspira na gestão das empresas privadas e porque adota a promoção da autonomia e a responsabilização dos órgãos públicos como sua estratégia básica para obter mais eficiência e qualidade. É democrática porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma importante forma de responsabilização política e exige transparência dos órgãos públicos. É socialdemocrática porque afirma o papel do Estado como garantidor da proteção efetiva dos direitos sociais. É social-liberal porque acredita no mercado como um excelente, mas imperfeito, agente de alocação de recursos, e encara a contratação de serviços e a competição administrativa como excelentes ferramentas de responsabilização (PEREIRA, 2009, p. 253).

De acordo com Cardoso (2006, p. 18) esse foi um momento de transição entre um modelo assistencialista e patrimonialista para um novo modelo, “no qual não basta mais a existência de uma burocracia competente na definição dos meios para atingir os fins”. A reforma simboliza um aprofundamento no “aparelho do Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade”.

Em outras palavras, os serviços do Estado seriam voltados ao cidadão-cliente e não à burocracia, o que faz com que os burocratas sejam “incentivados a exercer sua autoridade de modo a servir melhor os interesses dos cidadãos (e este é um argumento de peso)” (KETTL, 2006, p. 101). Quanto a essa questão, Nassuno (2011, p. 67) relata que tal abordagem “foi complementada por uma estratégia de delegação de autoridade, partindo do princípio de que quanto mais próximo o serviço público estiver do usuário, maior a chance de ser fiscalizado pela população”.

Predomina a ideia de “que o insulamento burocrático pode ser controlado pela constituição de uma burocracia pública sintonizada com o interesse público e pela inserção da sociedade civil na gestão pública” (PAULA, 2011, p. 143). No entanto, isso somente é possível a partir do ponto que a democracia estiver solidificada. O ex-Ministro argumenta que a

principal preocupação dos burocratas clássicos é assegurar a legitimidade e a efetividade do poder do Estado; já os modernos administradores públicos assumem o poder do Estado como existente e buscam mais eficiência e mais qualidade” (PEREIRA, 2009, p. 270).

Em que pese o constante esforço de aperfeiçoamento nessa proposta de reformar o Estado, deve-se levar em consideração a complexidade desse processo, principalmente por envolver

toda uma mudança de mentalidade; algo que é muito mais profundo do que se imagina, porque implica efetivamente a alteração de práticas que estão enraizadas nas nossas sociedades. E o que é ainda mais difícil de mudar: práticas enraizadas que cristalizaram interesses concretos (CARDOSO, 2006, p. 16).

Tais reformas, como pontuado por Pereira (2009, p. 254), “têm um momento crítico de mudança institucional e cultural, e um longo e incerto processo de implementação”. O

Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995) ao retratar aspectos referentes ao controle social discute, enfaticamente, a valorização da participação cidadã, ressaltando que

o cidadão-cliente é um cidadão-cidadão, um cidadão pleno, que é objeto dos serviços públicos e também o seu sujeito, na medida em que se torna partícipe na formação das políticas públicas e na avaliação dos resultados (PEREIRA, 1998, p. 118).

Foi diante desse cenário de descentralização político-administrativa¹⁹ nos anos 1990, que o controle social emergiu como um meio para democratizar os processos decisórios, proporcionando uma ampliação dos espaços para a participação das entidades classistas, dos movimentos populares, dos sindicatos e da população, de tal forma que permitisse o exercício da cidadania num quadro de aprofundamento do ambiente democrático (MUCCI et al, 2012).

Democracia, por si só, já agrega o conceito de participação social que, por sua vez, nos remete ao conceito habermasiano de esfera pública apresentado no Capítulo 2 – um espaço fundamental de mediação entre o Estado e a sociedade civil. Nesse contexto, nos aproximamos da proposta de Gestão Social elaborada por Tenório (1998), na qual o autor sincroniza a Teoria da Ação Comunicativa e o conceito de cidadania deliberativa propostos por Jürgen Habermas.

Para Tenório (2005, p. 105) a esfera pública se fundamenta por uma ação pautada em acordos e “está relacionada com o espaço social gerado no agir comunicativo”. Diferente de toda racionalidade burocrática encontrada na proposta weberiana, as normas, os procedimentos e as regras adotados em uma esfera pública se expressam por meio de uma liberdade de comunicação, operacionalizadas por uma sociedade participativa. Assim, pontua que

sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções para os dilemas da sociedade, a ponto de essas serem assumidas como

¹⁹ O marco legal da participação se deu com a promulgação da Constituição Federal em 1988, passando a ser conhecida como Constituição Cidadã. A partir daí os municípios foram incorporados à federação, adquirindo maior autonomia e integrando-se ao panorama político brasileiro.

políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo (TENÓRIO, 2005, p. 105).

Não se trata de descartar os aspectos ideológicos que fundamentam uma administração pública gerencial. A gestão social na concepção de Tenório (2005, p. 113) “tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”. A intenção é torná-la uma “prática dialógica capaz de produzir uma crítica à racionalização da sociedade, emancipando-a das armadilhas e da ação colonizadora da razão instrumental” (FREITAS, FREITAS e FERREIRA, 2015, no prelo).

As práticas de gestão social sugerem a emancipação do cidadão e apontam como principais características a tomada de decisão coletiva sem coerção, a transparência, a dialogicidade e a compreensão (CANÇADO, 2011). A Gestão Social tem se mostrado “como uma possibilidade específica de repensar a relação entre as pessoas e o modelo de tomada de decisão que deve ser tradicionalmente adotado” (CANÇADO et al., 2015, p. 217). Dessa forma, seria prudente que a sociedade beneficiada ou impactada diretamente pelas decisões participe do processo de decisão.

Frente às discussões levantadas, retomamos ao processo da participação de agricultores na elaboração de uma política de desenvolvimento rural sustentável, apresentada no início desse capítulo. Tal política, construída sob a concepção habermasiana de deliberação pública e imbuída dos critérios pertinentes à prática da gestão social, pretende verificar a extensão do poder comunicativo no que se refere à sensibilização dos gestores públicos, protagonistas principais desse jogo institucional permeado pelo poder administrativo.

4. Metodologia

Esse estudo descritivo caracteriza-se por uma abordagem qualitativa. Realizou-se uma pesquisa documental e bibliográfica, visando compor os argumentos para o referencial teórico.

Para a coleta dos dados, optamos por uma entrevista em profundidade, em que as questões foram colocadas como forma de motivar o entrevistado a compartilhar suas emoções, experiências, vivências e perspectivas, visando a produção do conhecimento (HENNINK, HUTTER e BAILEY, 2011). Além das entrevistas, foram usados os dados registrados durante a observação participante e uma expressão indutora com o intuito de identificar a percepção dos conselheiros sobre participação. Na sequência, o tratamento dos dados foi por meio da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009).

Foram entrevistados 15 conselheiros municipais representantes do CMDRS e um extensionista rural que participou da elaboração do PMDRS. Além desses participantes, as entrevistas foram realizadas junto aos gestores públicos responsáveis por implementar ações, principalmente, na zona rural, a saber: (i) o Chefe de Gabinete²⁰ da Prefeitura Municipal de Viçosa e o Chefe responsável pelo Departamento de Agricultura e Pecuária – representando o poder executivo; e (ii) o vereador que preside a Comissão de Finanças e Orçamento – representando o poder legislativo.

5. Análise e Discussão dos Dados

Levando em consideração que a participação social é um tema recorrente nessa pesquisa, tentamos perceber a visão dos representantes sobre o conceito de participação. Para isso, foi pedido a eles que mencionassem as primeiras palavras que lhes viessem à cabeça ao escutar o termo participação (Imagem 10).

²⁰ Num primeiro momento, a entrevista seria realizada com o Gestor Municipal. No entanto, percebemos que o Secretário de Governo poderia ter mais a contribuir, pelo fato de já ter sido Secretário de Agricultura no município. Além disso, foi na sua gestão enquanto Secretário que o CMDRS foi instituído.

5.1 Formato do Plano, entrega formal e atribuição de papéis

Quanto ao formato do documento em si não há um modelo padrão que deva ser seguido. O CMDRS acompanha a proposta do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF-MG) que, pela escala hierárquica, segue o que sugere o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF). Não há clareza na legislação que regulamenta, pois indica somente que o CMDRS deva promover o desenvolvimento rural sustentável do Município, participando tanto na discussão quanto na elaboração do PMDRS (LEI N° 2.081/2010, art. 2).

Durante a entrevista o extensionista rural discorreu sobre a escolha adotada relatando que a própria EMATER-MG promove essa assessoria por meio do seu Departamento Técnico e como eles já tiveram contato com outros projetos. Mas a ideia para formatar o Plano, surgiu de uma capacitação que o extensionista participou:

Fui pra colaborar e... Lá eles usaram, sabe, a coordenação usou uma metodologia, tá, que tudo com desenho, no mapa. Os grupos colocavam o município: o que era ontem, o que é hoje e o que é amanhã. Isso foi assim, excelente! Tudo desenhado. E ali eles já separaram a tendência nesses eixos econômico, né, social e ambiental. Sabe aquele exemplo que você acha que dá pra ser aproveitado? (Extensionista Rural 1).

A próxima etapa buscou investigar a percepção dos entrevistados quanto à entrega formal do Plano, que aconteceu na Câmara Municipal de Viçosa (CMV) no dia 02 de setembro de 2013 e qual a lembrança que eles tinham daquele dia:

Então, no dia eu achei a entrega meio confusa. (Representante Institucional 2)

Eu achei interessante enquanto exercício até pra gente ver da interação, das parcerias, entre os envolvidos. [...] Tem que ficar mais atento nessas questões! (Extensionista Rural 1)

Eu lembro. Foi um fracasso, né. Porque se foi convidado. São 15 vereador num são, que formam a câmara? Tinha uns três ou quatro, mesmo assim que ficou até o final foram uns dois. De 15 foram convidados todos os 15. Tinha o que. Acho que tinha assim, uns três ou quatro, mesmo assim que permaneceu mesmo na reunião acho que foram dois. É uma falta de consideração danada! (Representante da Agricultura Familiar 3)

Ah, sim. Porém apareceram poucos. Realmente a ideia foi essa de marcar aqui pra não ter desculpa de não aparecer, mas realmente apareceram poucos vereadores, talvez por agenda já, né, ou falta de interesse, num sei. Mas eu

creio que num foi má ideia não. Acho que a ideia foi boa de trazer praqui. Principalmente porque aqui também é um espaço do povo, né. (Representante do Legislativo)

Um pouco político. [...] Um pouco político por pelo seguinte, cê tá trabalhando num Conselho onde cê tem que tentar fazer com que o Conselho também, não só o presidente, mas como os outros conselheiros tenham essa participação nos trabalhos. Então ficou uma coisa ali muito restrita pra [alguns representantes] talvez pra fortalecer uma questão política. Era todo um trabalho que cê corria o risco de fazer um trabalho, que foi difícil, pra poder chegar na hora de ser planejado, organizado e tudo mais, fazer uma entrega formal numa audiência. Então, cê corre o risco de comprometer todo um trabalho pra trás. Acho que pra frente ali você agora tem que ficar brigando, implorando pras pessoa. Se tivesse sido feito um planejamento pra poder tá fazeno a entrega, fazer uma participação maior dos agricultores aquele dia pra que a gente pudesse tá entregando o Plano. (Chefe da Secretaria de Agricultura e Pecuária)

Não restam dúvidas, após os relatos apresentados, que a entrega do Plano se deu de forma conturbada e os conselheiros, indignados, retornaram com a sensação de um trabalho perdido. Foi sugerido, por um dos vereadores presentes, que o Plano fosse direcionado ao Executivo, pois só após essa etapa, o Legislativo poderia se manifestar. Infere-se que a falta de articulação entre os atores envolvidos pode ter sido um agravante quanto a essa barreira procedimental imposta pelo Estado, na qual o apego a procedimentos e normas devem ser seguidos de forma rígida. No entanto, cabe o questionamento: se o Conselho tem representante tanto do Legislativo quanto do Executivo, porque ninguém se manifestou?

Essa questão sugere a análise da última categoria proposta, qual seja, a atribuição dos papéis. Diferente de grande parte dos municípios, o CMDRS não está vinculado ao Pronaf. O Conselho surgiu por uma parceria entre o Departamento de Agricultura e a Emater. Ademais, algumas atribuições forma transferidas para a Emater pelo Secretário de Agricultura da gestão anterior. Por esse motivo, os papéis acabaram se confundindo e, em alguns momentos, as atribuições se tornam confusas. Esse foi um ponto relevante apontado no depoimento do Chefe da Secretaria de Agricultura e Pecuária:

Existe umas atribuições que são do Departamento de Agricultura, e tem atribuições que são da Emater. Quando cê pega a legislação do próprio Conselho cê vai vê que a grande maioria das atribuições são do Departamento de Agricultura: de organização, mobilização, realização das eleições. Porém, a Emater ela tem assumido, assumido não, nos últimos anos

foi dado à Emater a incumbência desse trabalho. [...] Então ele centrou seus trabalhos de forma a trabalhar só com umas operações e as demais, todas as demais passou-se tudo pra Emater. Pegou o Pronaf, tinha a equipe técnica que tinha montado o Pronaf passou-se pra Emater, pegou alguns trabalhos, foi passando tudo pra Emater. Então agora, quando a gente chegou em 2013 a gente começou a argumentar com o pessoal, o próprio pessoal falou: a gente já tá fazendo um trabalho bacana, o Conselho tá sentindo a gente, tá começando um, estreitando bem as relações entre nós e o Conselho, então vão tentar trabalhar isso. Então, assim a gente tá mantendo, né, algumas ações dentro da própria Emater. Essa questão de organizar, vão falar que ela trabalha como secretário executivo do Conselho hoje, praticamente. Então a gente tá mantendo isso, mas isso são atribuições que não cabe a ela, cabe ao departamento. Mas, de comum acordo hoje, a gente tá preferindo deixar lá pra que possa ser feito o trabalho lá, é, mas isso são atribuições nossa. E às vezes a gente é um pouco até responsável por alguma falha porque a gente também tem que tá envolvido nessas questões. (Chefe da Secretaria de Agricultura e Pecuária)

Com efeito, a organização estrutural relativa aos papéis que devam ser desempenhados por cada parceiro, se revela como um fator fundamental para que as questões de cunho burocrático-administrativas sejam avaliadas e resolvidas, evitando assim que atitudes precipitadas e imprudentes, em que não houve o consentimento de todos os conselheiros, possam fazer com que o Conselho seja instrumentalizado pelo poder administrativo. Ressalta-se que uma vez vinculados ao Poder Executivo existe uma forte tendência que esses espaços sejam dominados, ou ainda, suprimidos por esse poder administrativo.

5.2 Aspectos burocráticos: (im) possibilidades de tramitação do PMDRS

Conforme demonstrado na análise anterior, o Plano não seguiu os caminhos administrativos para que sua entrega pudesse ser, de fato, concretizada. No entanto, entende-se relevante pontuar quais seriam os aspectos burocráticos característicos dessa tramitação. Na visão do Legislativo,

esse Plano na verdade, tinha que ir pras mãos do Executivo porque o Executivo é que tem esse poder, né, de pegar esse Plano. Se o Plano tá dizendo quais são as metas, quais são os objetivos, quais são os desejos para criar-se um desenvolvimento rural sustentável, né, o Executivo incluir isso na política que ele quer fazer. Aí depois passar pra cá. Aí ele inclui isso na peça orçamentária, que é ele que faz, ele é o autor da peça orçamentária, manda essa peça orçamentária pra nós, olha, vocês estão de acordo, que aí o nosso poder é esse. Estamos de acordo sim, ou não porque aí a gente pode dialogar

com o Conselho se não concorda. Geralmente nós não vamos discordar, né. Há essa prerrogativa de que o Conselho ele até sabe mais do que nós, né, enquanto vereadores né, então a gente concordou com o, então nós autorizamos o prefeito a fazer uma política que ele mesmo, antes, tinha criado um Conselho pra que o Conselho criasse essa política pra ele. Nós autorizamos. Autorizou, qual que é o próximo passo? Execução. Mas aí você estuda isso e você sabe que no ciclo das políticas públicas o mais difícil é a implementação da política. É porque você tem todos os problemas de implementação da política. Mas, é, o prefeito é o gerente, é ele. Num sou eu. Eu autorizei ele a implementar a política. Então burocraticamente agora ele é que vai ter que montar uma estrutura. (Representante do Legislativo)

De acordo com o relato não se verifica impedimento por parte do Legislativo, pois a partir do momento em que o Plano for aprovado pelo Executivo, o acordo é praticamente, unânime. Quando acontecer alguma discordância, esse fato será discutido com o próprio Conselho, verificando as possibilidades de alteração em pontos de desacordo. A visão do extensionista, ao relatar os procedimentos administrativos decorrentes da primeira entrega do Plano, aponta uma certa desilusão:

Isso é uma utopia até então, tá. [...] Procê ter uma ideia, o primeiro Plano que foi feito, nós fizemos reunião com os candidatos, foi entregue, quando o prefeito assumiu reuniu todos os secretários de Estado. Depois nós vão na reunião na comunidade de novo pra saber o que a comunidade queria? Eu acho que falta sabe, um, um, num sei a palavra certa. Da gente assumir, assim, ter mais, num é transparência, é construção de estratégia, de envolver uma forma. Porque num adianta cê falar. Por isso que eu falo: essa questão docê trabalhar na organização é uma coisa muito complexa, muito sensível. Que sensibiliza as pessoas, cê envolve as pessoas, cê constrói. A partir dali num depende mais da gente! (Extensionista Rural 1)

Por outro lado, com as mudanças ocorridas após a reformulação do Plano e frente a novos gestores no quadro da administração pública municipal, sua percepção se revelou um pouco mais otimista:

Mas essa questão da administração municipal, é, consultar o Plano, esse é o nosso desafio. Esse é o maior desafio! Eu considereei uma conquista grande um administrador municipal vim na reunião e falar do Plano. Porquê? Quer queira quer não, o chefe do gabinete, é ele que vai resolver. Esse é um ganho assim, é uma conquista e tanto. Porque não adianta, sabe, eu não sei se é por causa do histórico de política, de questão burocrática, num sei... (Extensionista Rural 2)

Segundo a legislação que regulamenta o Conselho, as ações pontuadas no PMDRS devem ser incluídas no PPA e na LOA. Dessa forma, visando delimitar as reais

possibilidades de inclusão das demandas encontradas, questionou-se: como vocês avaliam essa possibilidade oferecida pela legislação?

Olha, a construção do PPA, né, o Plano Plurianual, a LDO, a própria Lei Orçamentária ela é de acordo com a capacidade do município de arrecadação, cê tem a receita e tem despesa, né. Então, o primeiro ponto é definir prioridades. Qual é, eu num vô incluir o Plano inteiro num, ao longo de um ano, né. Então o que cê tem que definir, e aí cabe ao Conselho elencar prioridades, discutir essas prioridades de forma estratégica e levar isso à Secretaria de Agricultura, que quem tem o orçamento na, no meio rural dentro da, da, da LDO e do PPA é a Secretaria de Agricultura. Então esse orçamento do Plano, né, ele tem que tá inserido no orçamento da Secretaria de Agricultura que é o órgão executor das ações que tá contida no Plano. Então, o que precisa é elencar prioridades dentro de uma realidade de receita do município, e em cima dessas prioridades elaborar não só o PPA, com a LDO e a LOA, dentro do orçamento da Secretaria de Agricultura. (Chefe de Gabinete)

Bom, essa é a abertura que a gente tem, por isso que é tão importante aquele planejamento que a gente fez junto com o pessoal. Fazer um planejamento de forma que ele possa ser executado pelo município. Senão a gente coloca vários itens lá que a gente num consegue executar nunca. Então, é uma possibilidade que a gente tá vendo, que tem né, na legislação, que a gente pode tá trabalhando sim, dentro da lei, da LOA e tudo mais. [...] Também passou o prazo. Aquele último que a gente tava falando que era até dia 30 de setembro, como a reunião era mensal, passou-se o prazo. Nós tínhamos o prazo até dia 30 de setembro pra mandar. Quando [o presidente do Conselho] apresentou já tava em outubro e aí tava apresentando ainda com algumas correções. Então, se a gente também não estabelecer o prazo interno... (Chefe da Secretaria de Agricultura e Pecuária)

No que diz respeito ao atual quadro político, as avaliações se apresentam de forma positiva. Entretanto, questões relevantes precisam ser trabalhadas e planejadas, como por exemplo, definir as demandas prioritárias para que possam ser inseridas no PPA, levando-se em consideração, os limites orçamentários do município; e buscar ter mais atenção aos prazos, já que o processo de tramitação orçamentária deve seguir normas que não envolvem somente a esfera municipal.

Sobre a potencialidade do PMDRS em produzir o poder administrativo, podemos inferir que ela foi parcialmente alcançada. Apesar da entrega do Plano não ter sido efetivada formalmente, o passo inicial já foi dado, e parece ter sensibilizado a gestão municipal. Pelo depoimento, podemos perceber a ação comunicativa proposta pela teoria habermasiana acoplada ao conceito de gestão social.

Agora, eu vejo a atuação do Conselho, na minha concepção hoje, o Conselho tem uma função fundamental que é a criação da, do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável [...] ele passa, necessariamente, por um envolvimento da comunidade rural. Porque você vai fazer, realmente, um raio x da estrutura rural do município. E muitas vezes a gente tem a ideia de uma, é, de uma demanda da comunidade que não é aquela, né. Às vezes a comunidade tem uma aspiração completamente diferente daquilo que o poder público tá querendo fazer, né. Então, às vezes coisas simples, né, ou às vezes coisas mais complexas, mas que você possa tá aliando a projetos, a programas etc. e tal. E a partir daí, né, que é a segunda fase depois da elaboração do Plano, é você criar os programas de fomento em cima do que você levantou. (Chefe de Gabinete)

Cabe destacar um fragmento da entrevista realizada com o Chefe da Secretaria de Agricultura, hoje atual Secretário Municipal de Agricultura, que revela traços da influência do poder comunicativo frente ao poder administrativo:

C: Então, nós tão entrelaçando tudo junto com o Conselho, junto com os outros órgãos, pra que na hora que a gente sair daqui, a gente sabe o seguinte: agora os programas tem vida, tem a linha reta de, de, pra caminhada. Então tem objetivo, tem começo, meio e fim, num vai ser uma coisa que vai se perder ao longo do andar dela. Então a gente espera que, saindo, nós vão deixar também aqui um Conselho forte, uns órgãos parceiros bem emparelhados com a gente, pra que tudo que a gente está fazendo aqui hoje possa ter continuidade lá na frente. Esse que é o objetivo e é a visão da gente aqui dentro da Agricultura, pra que possa tá fortalecendo o Conselho, a comunidade rural, a própria comunidade viçosense.

E: E como você pensa em fazer pra pegar as ações lá do PMDRS e colocá-las em prática. No caso seria pro próximo ano, né?

C: Isso é uma vantagem política, né. Quando cê pega as ações do PMDRS, não, desde no princípio, aquele plano que a gente elaborou a gente pôs pra apreciação do Conselho. Então, todo ano a gente tenta levar pro Conselho o que a gente tá pensando em fazer. Então, se aquilo lá, se aquelas ações já é a vontade do próprio Conselho, então aquilo significa que qualquer ação que a gente venha propor aqui tem que tá condizendo com o que tá ali naquele plano de ações já. Então, a gente num tem buscado fazer nada diferente do Conselho pensa.

E: Mas quanto ao nome, assim, pra ficar como referenciando pra eles. Vocês vão utilizar o nome, vai ser o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável?

C: Sim. Porque aí cê liga bem com, pra qualquer um entender que aquilo ali tá vindo do Conselho também. Nós tão trabalhando nesse sentido.

A presença do poder comunicativo também pode ser percebida na reunião extraordinária que foi solicitada pelos Conselheiros. Nesta reunião, os representantes foram contra à escolha do nome para o cargo de Secretário Municipal de Agricultura e indicaram ao gestor municipal outro nome. Após a indicação, expuseram os motivos que os levaram a tal escolha e finalizaram o pedido com um questionamento: se a gente não serve nem pra escolher nosso Secretário para que o senhor criou o CMDRS? Assim, com a força do melhor argumento, os conselheiros conseguiram um parceiro, nome escolhido por eles referendando o Secretário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho se propôs a investigar em que medida um processo de planejamento de uma política pública de desenvolvimento rural, construído de modo participativo numa arena democrática formal, é capaz de gerar efeitos de fortalecimento dos meios de vida dos sujeitos rurais. Para a construção desse problema, tomamos como principal realidade empírico-investigativa o processo de constituição do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) junto à arena do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Viçosa/MG (CMDRS).

O foco empírico dessa dissertação é problematizar os efeitos da construção participativa do PMDRS, sobretudo junto a algumas instâncias que possuem influência decisiva no fortalecimento/enfraquecimento da vida dos sujeitos rurais – e no desenvolvimento de suas comunidades. Desse modo, para dar conta do problema ora elencado, algumas abordagens conceituais foram mobilizadas, com o intuito de oferecer substratos teóricos que auxiliem na apreensão da realidade empírica posta em estudo. Dentre elas, ganham destaque: i) a abordagem dos meios de vida, responsável por oferecer um olhar sobre os processos de desenvolvimento rural com foco nos sujeitos e nas relações que estes estabelecem com o ambiente – com fins de fortalecimento dos mecanismos que se utilizam para guiar suas vidas; ii) a abordagem da democracia deliberativa, responsável por conformar um quadro teórico e empírico bastante influente no modo como os Estados atuais buscam construir suas políticas e produzir legitimidade pública de suas ações; e iii) a abordagem da reforma gerencial do Estado, que pretende problematizar em que medida aos Estados atuais é possível produzir processos de gestão pública eficientes, que dêem conta de enfrentar uma determinada racionalidade burocrática, típica dos Estados modernos, com esforços de condução da governabilidade, pautados pelo planejamento, inspirador a um compromisso gerencial supostamente mais efetivo.

Especificamente, os objetivos visavam (1) verificar se as práticas metodológicas de pesquisa-ação e de mediação dialógica podem ser estimuladoras à emergência da ação comunicativa, (2) analisar se um planejamento construído de modo dialógico foi capaz de acolher demandas vindas diretamente dos próprios rurais e carrega uma

potencialidade de fortalecimento dos seus meios de vida e (3) avaliar se um Plano construído via ação comunicativa torna-se capaz de enfrentar a racionalidade administrativa do Estado.

Com relação ao uso das práticas metodológicas de pesquisa-ação e mediação dialógica, é preciso, no espaço dessas considerações finais, apontar dois sérios riscos que podem ser vislumbrados. O primeiro deles indica que as práticas metodológicas aqui elencadas foram protagonizadas por duas instituições que possuem assento no CMDRS: a UFV e a Emater-MG. Sendo assim, torna-se prudente ponderar que, se há, em alguma medida, o protagonismo de tais instituições na condução das práticas metodológicas em questão, há, por sua vez, a tendência de que os sujeitos sempre se posicionem com referência ao que tais instituições pautam como sendo o melhor. Ao contrário disso, o que se deve esperar, em última análise, é que a referência seja feita à comunidade e que os sujeitos rurais partilhem do entendimento de que as reflexões e os debates que acontecem durante as reuniões devem ser compartilhados com os outros moradores dos espaços dos quais eles representam.

Um segundo risco que pode ser vislumbrado encontra-se presente na tendência ao não questionamento das próprias práticas metodológicas utilizadas. Além de as mesmas não se apresentarem como as únicas que podem oferecer um suporte aos processos participativos, outras metodologias, por exemplo, que estimulem a organização social do representante, da sua comunidade ou da sua instituição devem também ser cogitadas. Além disso, se apenas essas duas práticas metodológicas forem sempre generalizadas, incorre-se o risco de uma espécie de colonização dos espaços participativos por parte das instituições que as protagonizam. Dessa forma, ainda que sejam carregadas de boas intenções, tais práticas podem acabar por colonizar esses espaços participativos, impedindo, em última análise, que os próprios sujeitos tomem as rédeas da participação e da deliberação.

Um segundo ponto abordado, levou em consideração as dificuldades e fragilidades que permeiam o meio rural. A abordagem livelihoods, ou a abordagem dos meios de vida, como conhecida no Brasil, foi extremamente relevante para categorizar as demandas do

Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS). No entanto, a busca por capitais e ativos foi qualificada por meio de uma democracia participativa ampliada, a partir da discussão e do poder comunicativo instaurado no CMDRS.

O Plano demonstra, a partir de uma construção numa arena deliberativa, a possibilidade para que a fragilização dos meios de vida dos sujeitos pudessem ser postas sobre debate e conformada pelo poder comunicativo, pudesse gerar um documento capaz de afetar as instituições tomadoras de decisão, no sentido de instrumentalizá-las a fortalecer o que esses sujeitos estão vivendo.

Mais do que ninguém, os agricultores familiares possuem condições de expressar a diversidade de suas demandas, bem como a necessidade de que o Estado se volte a estimular políticas de desenvolvimento rural que tomem como base a multiplicidade de atividades existentes no meio rural para além das práticas agrícolas.

Ressalta-se que este Plano pretende produzir efeitos que possam, mormente, desenvolver o meio rural do município, no intuito de fortalecer a vida dos sujeitos e tornar a política pública mais democrática. Entretanto, o poder comunicativo não é o único que anima o Estado, pois embora tenha assumido uma postura gerencial, o poder administrativo é profundamente burocrático.

Quanto ao terceiro ponto abordado, verificou-se que a racionalidade administrativa imposta por um Estado, supostamente gerencial, tende a dificultar a democracia participativa, pois ao mesmo tempo que defende a ideia da co-participação da sociedade na elaboração de políticas públicas apresenta uma legislação incipiente no que se refere à atribuição das funções e competências entre os atores envolvidos no processo.

Não foram apontados aspectos burocráticos que poderiam influenciar de forma negativa na tramitação do Plano, embora não se tenha formalizada a entrega. Por outro lado, pressupõem-se que o jogo institucional entre os poderes teve uma influência negativa incidindo sobre o Plano, já que o seu trajeto era do conhecimento tanto do Legislativo quanto do Executivo e nenhuma das partes se posicionou.

No entanto, os gestores públicos parecem concordar com o fato de que o PMDRS possa ser usado como uma peça de planejamento, principalmente por apresentar as demandas das comunidades rurais que visam ao desenvolvimento rural sustentável.

Contudo, ressalta-se que não adianta o Estado promover os meios para que isso aconteça se ele não está disposto a colaborar. Falta o poder que vincula, pois trabalhar com a ideia de parceria parece ser o ideal. Por isso os pressupostos da Gestão Social se inserem nessa esfera.

É prudente ressaltar que quanto mais os trabalhadores rurais forem ouvidos, mais empoderados ficarão e esse resultado impacta diretamente no fortalecimento dos seus meios de vida. Entender que a discussão gerada via ação comunicativa oportunizou o diálogo com o Executivo, com o Legislativo e, juntos, primam em promover o desenvolvimento do meio rural.

Por fim, entende-se relevante apontar outras possibilidades de pesquisa que, por conta da limitação do tempo do mestrado, não foi possível que eu desenvolvesse as análises cabíveis, a saber: os aspectos característicos da representação desses atores em arenas deliberativas e as singularidades que perpassam a invisibilidade dos sujeitos rurais periféricos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de.; MEDEIROS, Márcio Bastos.; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: 2006. 492 p.

AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública**. Belo Horizonte: Lua Nova nº50, 2000. pp 25-46.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições, 2009.

BENHABIB, Seyla. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: BENHABIB, Seyla (Ed.). **Democracy and difference: contesting the boundaries of the political**. Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 67-94.

BOHMAN, James. **Public Deliberation: Pluralism, complexity and democracy**. Cambridge: MIT Press, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília, DF: SAF; PRONAF, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C e SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução: Carolina Andrade. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

BRESSER PEREIRA, L. C.; PRESTES MOTTA, F. C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Tradução: Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. 47. V. 1, 1996.

CANCADO, A. C.; PEREIRA, José Roberto; Tenório, F. G. ; VILAS BOAS, A. A. SOCIAL MANAGEMENT BEYOND PROCRUSTES BED: Ontological, Epistemological and Methodological Considerations. **Business and Management Review**, v. 4, p. 208-222, 2015.

Cançado, A. C.; Tenório, F. G. & Pereira, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE**. Rio de Janeiro, 9 (3) 681-703, 2011.

CAPORAL, F. R.; RAMOS, L. F. **Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia.** 2006. Disponível em: <<http://www.pronaf.gov.br/dater>>. Acesso em: 22 abr. 2012. [Não publicado.]

CASTORIADIS, Cornelius. **Reflexões sobre o Desenvolvimento e a Racionalidade.** Belo Horizonte, COPEC, 1981.

CHAMBERS, R. CONWAY, G. Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. **IDS discussion paper**, 296, p. 1-33, Brighton: IDS, 1992.

CHAMBERS, S. **A teoria democratic deliberative.** In: MARQUES, Angela (org.). A deliberação pública e suas dimensões políticas e comunicativas: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 239-267..

COELHO, France M. G. **A arte das orientações técnicas no campo: concepções e métodos.** 2. ed. rev. ampl. Viçosa, MG: Suprema, 2014. 188p.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J. e REIGH, W. (Orgs). **Deliberative democracy.** Cambridge-Mass: MIT Press, 1997. p. 67-91.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado.** 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DRYZEK, J. S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. IN: COELHO, V. P. S. e NOBRE, M. (Org.) **Participação e deliberação — teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Editora 34, 2004. p.21-41.

ELLIS, Franklin. **Rural livelihoods and diversity in developing countries.** Oxford (UK): Oxford University Press, 2000.

FREIRE, Freire. **Extensão ou comunicação?** 15. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FREITAS, A. F; FREITAS, A. F.; FERREIRA, M. A. M. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cadernos EBAPE**, 2015 (no prelo).

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato M; SOUZA, Nelson R. de (orgs). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná,** Curitiba: Editora UFPR, 2004

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade.** São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1991.

GINZBURG, C. **Sinais: raízes de um paradigma indiciário.** In: GINZBURG, C. Mitos, emblemas, sinais. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** Cortez Editora, São Paulo, 2001.

GOMES, Eduardo G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. 2003. Dissertação. (Mestrado em Administração Pública e Governo) da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2003.

GUTMANN, Amy e THOMPSON, Denis. **Why deliberative democracy?** New Jersey: Princeton University Press, 2004. Pp. 1-63.

HABERMAS, J. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. pp 57-123.

HABERMAS, Jürgen. Política deliberativa: um conceito procedimental de democracia. In: HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 9-56.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa II: Crítica de la razón funcionalista**. Madrid: Taurus, 1987

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. In: **Lua Nova**. São Paulo, nº 36, pp. 39-53, 1995.

HEBINCK, P.; LENT, P. (orgs). **Livelihoods and landscapes**. Boston: Leiden, 2007.

HENDRIKS, Carolyn. Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. In: **Political Studies**, 2006, volume 54, pp 486-508.

HENNINK, Monique, HUTTER, Inge, BAILEY, Ajay. **Qualitative Research Methods**. Los Angeles, Sage, 2011

HORKHEIMER, M. **Eclipse da Razão**. São Paulo: Editora Centauro, 2003.

MAFRA, Rennan L. M. Deliberação mediada e legitimidade discursiva: uma aproximação possível? **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 13, n. 20, p. 61-82, jan./jun. 2011.

MAFRA, Rennan L. M. **Fortalecimento cívico e aprimoramento da participação de comunidades rurais junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Viçosa/MG**. Projeto de Pesquisa. Viçosa/Belo Horizonte: FAPEMIG, 2012.

MAIA, Rousiley C. M. **Política deliberativa e tipologia de esfera pública**. BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 63, p. 91-116, 2007.

MALINOWISK, Bronislaw Kasper. **Argonautas do Pacífico Ocidental: um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné**. 2ª Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARQUES, Angela (org.). **A deliberação pública e suas dimensões políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MARQUES, Angela. A ética do discurso e a formação do sujeito político em Habermas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Volume 5, número 23, janeiro a junho de 2013, p. 161-183.

MARQUES, Francisco Jamil. O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. **Rev. Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 21-35, fev. 2012.

MARQUES, Paulo E. M. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 1994.

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

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2011, vol.45, n.5, pp. 1395-1424. ISSN 0034-7612.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova Gestão Pública**: limites e potencialidades da experiência contemporâneas. 1 ed. 6 re. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

PEIXOTO, M. **Extensão Rural no Brasil**: uma abordagem histórica da legislação. Brasília: Senado Federal, 2008.

PERONDI, Miguel A. 2007. **Diversificação dos meios de vida e mercantilização da agricultura familiar**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

RODRIGUES, A.D. **Comunicação e cultura**: a experiência cultural na era da informação. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

RUAS, Elma D. **Metodologia Participativa de Extensão Rural para o Desenvolvimento Sustentável –MEXPAR**. Belo Horizonte: EMATER-MG, 2006.

SANTOS, B.S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, 2002. p. 237-280.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, S. MATTEI, L. CAZELLA, A. A. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Publicado em SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K; MARQUES, Paulo E. M. **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo C. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; Ana Cláudia C. (orgs.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Publicações Polis n. 37. São Paulo: Polis, 2000.

Tenório, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, 32(5): 7-23, 1998, set/out.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

TOURAINÉ, A. **Crítica da Modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1998.

VELOSO, J. C. **CMDRS** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <carlabeatrizmucci@gmail.com> em 04 de jun. 2014.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIÇOSA. **LEI Nº 2.081 de 18 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS e dá outras providências. <<http://www.camaravicoso.mg.gov.br>> Acesso em: 10 de maio de 2012.

VIÇOSA. **LEI Nº 2.137 de 16 de maio de 2011**. Acrescenta alíneas nos inciso I e II do artigo 6º da Lei nº 2.081/2010, que dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS e dá outras providências. <<http://www.camaravicoso.mg.gov.br>> Acesso em: 10 de maio de 2012.

VIEIRA, Mônica; SILVA, Filipe. Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.10, 2013, p.151-194.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1998, Vol. I.

ANEXO I - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

(1ª VIA – para representante do CMDRS/MG 2ª VIA – do pesquisador)

Eu, _____, membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Viçosa/MG (CMDRS), na condição de representante da comunidade/instituição _____, me coloco à disposição para participar da pesquisa intitulada “Meios de Vida e Planejamento no Desenvolvimento Rural Democrático: um estudo sobre os efeitos da participação política de agricultores no município de Viçosa”, que foi registrada na Universidade Federal de Viçosa (UFV) como um projeto a ser realizado pela estudante do Mestrado em Extensão Rural, Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci, sob orientação do professor Rennan Lanna Martins Mafra, do Departamento de Economia Rural daquela universidade. Depois que os pesquisadores me explicaram que o objetivo da pesquisa é registrar as ideias e percepções dos membros do CMDRS durante o processo de planejamento da política pública de desenvolvimento rural, o PMDRS, construído de modo participativo na arena do conselho, para depois analisar se esse planejamento gerou efeitos de fortalecimento dos nossos meios de vida, aceito ceder entrevista aos pesquisadores, desde que seja garantido sigilo de meu nome nos trabalhos acadêmicos que resultarão da pesquisa. Além disso, fui informado que os demais conselheiros também serão entrevistados e que a estudante (que já frequenta as reuniões por fazer parte do projeto do professor Rennan Mafra) continuará acompanhando nossas reuniões até dezembro de 2014, observando, anotando e fotografando para que o espaço e o contexto dos debates fiquem registrados. Também autorizo o uso desses registros e das fotos em trabalhos acadêmicos, sabendo que os pesquisadores tomarão os cuidados necessários na divulgação das opiniões expressas, de forma que não sirvam para desvalorizar características pessoais, e sim, para pontuar em que medida a nossa participação é capaz de gerar efeitos de sensibilização nas ações municipais. Também fui informado(a) que, a qualquer momento, poderei recusar a participação na pesquisa, sem necessidade de justificativas ou constrangimentos. Também afirmam os pesquisadores que, ao final, tão logo tenha sido autorizado pelo seu orientador, uma cópia do trabalho será enviada ao CMDRS. A estudante se compromete a apresentá-lo para apreciação e debate no Conselho, caso os membros considerem pertinente. Com vistas a minimizar os riscos inerentes ao estudo, o pesquisador responsável, ao perceber qualquer risco ou dano significativo para o participante da pesquisa, previsto ou não no termo de consentimento livre e esclarecido, se comprometerá a comunicar prontamente ao CEP e avaliar, em caráter emergencial a necessidade de adequar ou suspender o estudo, assim como o pesquisador tomará o cuidado de informar ao CEP de todos os fatos relevantes que alterem o curso normal da pesquisa aprovada pelo comitê. Finalmente, foi esclarecido que o presente documento virá rubricado em todas as suas páginas e assinado, ao seu término, pelo pesquisador responsável, e/ou pelo (s) assistente(s) conforme o item IV.5 da Resolução CNS 466/2012, sendo redigido portanto em conformidade com o que está preconizado pela Resolução CNS 466/2012 e mesmo, a qualquer momento, diante de qualquer irregularidade, poderei recorrer ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFV (CEP/UFV – endereço abaixo) para que os pesquisadores sejam localizados, com vistas na obtenção de esclarecimento.

Assinatura do membro do CMDRS

Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci
(Estudante do Mestrado em Extensão Rural – UFV/MG)

Diante de qualquer dúvida, durante ou depois da pesquisa, entrar em contato com:
Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEP)
Universidade Federal de Viçosa (UFV)
Campus Viçosa, prédio Arthur Bernardes, piso inferior.
Telefone: (31) 3899-2492 - Endereço eletrônico: cep@ufv.br

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM OS CONSELHEIROS: AGRICULTORES

1) Entrevistado (a):

2) Comunidade:

Camada I: Quebra gelo

- Tempo em que mora no local (e você sempre morou aqui?).
- Vínculo com este lugar (proprietário, posseiro?).
- O que é cultivado e o local de comercialização.
- A fonte de renda principal é proveniente da agricultura (tem outra fonte?)
- O que você produz? E vende pra quem? Alguém te ajuda?

Camada II: A comunidade

- Tem ideia de quantas famílias moram aqui. Vamos contar, eu te ajudo.
- A produção é diversificada ou todos na comunidade produzem a mesma coisa.
- Tem algum agricultor que trabalha na cidade? Ou tem uma outra renda que não seja na roça?

Camada III: Relação com a Comunidade

- Como se dá a relação com os vizinhos? E com o restante da comunidade?
- Vocês são unidos? (no trabalho, em festas, igreja) O que gostam de fazer juntos?
- Podemos visitar algum vizinho? Ou então ir à venda, ou um outro lugar que vocês costumam se encontrar.

Camada IV: Relação com a cidade (foco institucional)

- Você vai muito à cidade? (ônibus, moto, carro)
- O que costumam fazer lá?
- Com quais instituições você mais se relaciona? Isso é comum pra todos da comunidade?
- Existe alguma instituição que você não gosta de ir?

Camada V: Relação com o Estado

- Você recebe algum benefício do governo?
- Fez o financiamento do Pronaf? Foi bom, deu pra investir na propriedade?

Camada VI: CMDRS

- Você gostou de construir uma política pública de desenvolvimento rural (PMDRS)?
- Já percebeu alguma mudança na comunidade depois do Plano?
- Você acha que o Conselho pode fazer mais alguma coisa, ou só esperar o prefeito decidir o que vai fazer com o PMDRS?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM OS CONSELHEIROS: INSTITUCIONAIS

- 1) Entrevistado (a):
- 2) Instituição:
- 3) Cargo que ocupa:

Camada I: Quebra gelo

- Há quanto tempo sua instituição tem assento no Conselho?
- E há quanto tempo você participa?
- Alguém te indicou ou você tomou a iniciativa?

Camada II: Relação com a Comunidade

- Tem ligação com alguma comunidade rural?

Camada III: Representação

- Qual o retorno você dá à sua instituição sobre as reuniões do Conselho?
- Ela tem algum interesse em estar aqui?
- Enquanto conselheiro, qual o seu papel aqui?

Camada IV: CMDRS

- Você participou da elaboração do PMDRS? (1ª e 2ª etapas?)
- Foi importante participar da construção de uma política pública de desenvolvimento rural?
- Já percebeu alguma mudança depois do Plano?
- E agora, você acha que o Conselho pode fazer mais alguma coisa, ou só esperar os gestores municipais decidirem o que fazer com o PMDRS?