

“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
Rennan Lanna Martins Mafra

1. INTRODUÇÃO

A questão central que norteou essa dissertação visou investigar em que medida um processo de planejamento de uma política pública de desenvolvimento rural, construído de modo participativo numa arena democrática formal, foi 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 em 2004 e reformulado pela Lei nº 2.081 em 2010, o CMDRS é um órgão gestor vinculado ao poder público municipal, que possui caráter consultivo ou deliberativo 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 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. 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 Conselho.

Sendo assim, para problematizar os efeitos da construção participativa do PMDRS, sobretudo junto a algumas instâncias que possuem influência decisiva no fortalecimento e/ou enfraquecimento da vida dos sujeitos rurais – e no desenvolvimento de suas comunidades, 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; MARQUES, 2009; SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004).

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, 2000; BENHABIB, 1996; COHEN, 1997; DRYSEK, 2004; CHAMBERS, 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; BRESSER PEREIRA, 1980; OLIVIERI, 2011).

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. METODOLOGIA

Buscando entender a realidade pesquisada e guiados por inspirações etnográficas, a estratégia metodológica ambicionada 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 – incluindo 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” (ibidem, p. 98).

Partindo desse ponto, a estratégia adotada foi dividi-la em dois âmbitos:

I) Âmbito metodológico 1, que buscou a composição e constituição da pesquisa, por meio de pesquisas bibliográfica e documental. A primeira forneceu 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, na qual foram levantados aportes bibliográficos, incluindo livros, artigos, teses, sites, entre outros, que subsidiaram o entendimento dessas questões. A segunda se deu por uma busca documental exaustiva nos relatórios que foram produzidos durante a primeira etapa de elaboração do Plano. 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.

II) Âmbito Metodológico 2, que buscou a composição da pesquisa de campo, analisando os atores rurais e os atores institucionais. A análise se deu por meio da observação participante, técnica que 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. Além disso, procedeu-se às entrevistas em profundidade com os atores, buscando entender as particularidades tanto dos sujeitos rurais quanto dos gestores públicos.

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. 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.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com relação ao uso das práticas metodológicas de pesquisa-ação e mediação dialógica, é preciso apontar um sério risco que pode ser vislumbrado, visto 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 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 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.

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, 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.

4. CONCLUSÕES

A participação dos agricultores familiares na elaboração de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural aponta que, mais do que ninguém, eles 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.

Entretanto, é preciso cautela, pois percebeu-se a 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 que os próprios sujeitos tomem as rédeas da participação e da deliberação.

Quanto ao posicionamento dos gestores e das instituições ressalta-se, contudo, 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. 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 o desenvolvimento das 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.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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.
- BRESSER PEREIRA, L. C.; PRESTES MOTTA, F. C. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*. 47. V. 1, 1996.
- CHAMBERS, R. CONWAY, G. Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. *IDS discussion paper*, 296, p. 1-33, Brighton: IDS, 1992.
- 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.
- 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.
- MARQUES, Angela (org.). *A deliberação pública e suas dimensões políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- 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.

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

Agência Financiadora da Pesquisa: Capes.

Banca: Rennan Lanna Martins Mafra, Edson Arlindo Silva, Marcelo Leles Romarco de Oliveira e Maria Izabel Vieira Botelho.