

“Políticas Públicas, Gênero e Trabalho - II Seminário Nacional de Trabalho e Gênero”

Casa, Gênero e Trabalho

**Políticas públicas e participação social feminina: a experiência dos  
Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável**

**Cleonice Borges de Souza**

# **Políticas públicas e participação social feminina: a experiência dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável**

Cleonice Borges de Souza \*

## **Resumo**

A temática da participação popular em instâncias de poder e de definição e operacionalização de políticas públicas – em especial os conselhos gestores – vem adquirindo crescente relevância, despertando o interesse de pesquisadores para a análise dessas múltiplas experiências institucionalizadas de “democracia participativa”. Por entender a relevância da temática da participação social na gestão das políticas públicas e considerando ser imprescindível a realização de estudos que tenham por mérito abordar a gestão social das políticas públicas e a participação social – com o levantamento de dados empíricos, do resgate da fala e da percepção dos diferentes agentes sociais, por exemplo –, principalmente aqueles ligados ao desenvolvimento rural, alguns, inclusive, excluídos até bem pouco tempo destas políticas (agricultoras e agricultores familiares) e, que possam contribuir para a compreensão das relações sociais no espaço rural brasileiro, decidi, a partir de uma perspectiva sociológica, realizar este estudo, o qual tem por premissa analisar as relações sociais que se estabelecem entre os diversos agentes sociais que participam do espaço social específico: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), com enfoque especial às relações de gênero.

**Palavras-chaves:** políticas públicas, conselhos gestores, gênero

## **1. Introdução**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), instituído pelo Governo Federal em 1996, é a principal política pública destinada a apoiar os agricultores familiares. Segundo Ricardo Abramovay (apud SCHNEIDER, CAZELLA & MATTEI, 2004), o surgimento do PRONAF representou, por parte do Estado, o reconhecimento de que os agricultores familiares são também protagonistas das políticas públicas, instituindo um processo de negociação entre os agricultores e suas organizações e o Governo. Outro aspecto inovador dessa política pública, foi o estabelecimento de um enfoque territorial, ressaltando-se o papel dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), criados por demanda do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais.

Os CMDRS, constituídos por agricultores e agricultoras familiares, representantes do poder público e de entidades parceiras, tornaram-se espaços institucionalizados de discussões e decisões de políticas públicas e, sobre o rumo e os caminhos que podem ser seguidos para melhorar as condições de vida da população rural.

Os CMDRS, na qualidade de espaços colegiados, são sistematicamente direcionados a manter sua objetividade na busca efetiva e legítima da gestão social, através de uma ampla

---

\* Mestre em Agronegócios pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em Consórcio com a Universidade de Brasília e a Universidade Federal de Goiás. [cleoniceborges@hotmail.com](mailto:cleoniceborges@hotmail.com).

representatividade, diversidade e pluralidade dos diversos agentes sociais envolvidos nas diferentes dimensões do desenvolvimento rural (social, econômica, cultural, política e ambiental), cujo fundamento reside nos pressupostos da participação democrática.

Do ponto de vista formal, tem de fato ocorrido a presença majoritária dos agricultores familiares e/ou de seus representantes no interior dos Conselhos. Contudo, a mera paridade numérica não tem significado ou garantido a suposta simetria entre os atores integrantes dos Conselhos. Na arquitetura de relações de poder, a questão da paridade é, sem dúvida, relevante; todavia, a mera distribuição equitativa dos assentos entre os diferentes segmentos torna-se uma variável limitada para a compreensão de como essa configuração realmente está sendo operacionalizada. Isto é, a igualdade numérica por si só não garante e nem tem condições de garantir a equidade de capacidades e competências na definição e operacionalização das políticas públicas.

Alguns elementos apresentam-se como fatores que distinguem e hierarquizam a participação nos Conselhos, geralmente privilegiando os representantes do poder público, tanto do executivo municipal quanto das instituições oficiais de assistência técnica e extensão rural. Dentre os quais, temos:

a) custos de participação – estadia, transporte, alimentação e o próprio valor do dia de trabalho, dentre outros – diretamente relacionados às disponibilidades financeiras e de tempo, tornam-se fatores determinantes;

b) diferencial de recursos – os agricultores familiares em relação aos representantes governamentais são os que apresentam as menores possibilidades de acesso aos recursos;

c) a posse de determinados conhecimentos técnicos, a compreensão do funcionamento da máquina administrativa, o domínio da capacidade argumentativa e a habilidade no seu uso, dentre outros, são instrumentos que favorecem a negociação num mesmo patamar de paridade (MORUZZI MARQUES, 2004; TOMMASI, 1997).

Nessa perspectiva, os Conselhos emergem como espaços sociais específicos perpassados por conflitos e, por relações de poder entre os diferentes agentes sociais que deles participam. Esses espaços são marcados por intensa luta simbólica e pela afirmação de distintas estratégias de poder pelos agentes sociais. A igualdade não passa de um fetiche, de algo inalcançável.

Dessa forma, este trabalho tem por premissa analisar as relações sociais que se estabelecem entre os diversos agentes sociais que participam do espaço social específico: CMDRS, bem como as relações de gênero que se configuram neste espaço social. Seus objetivos específicos são: cartografar os diferentes sujeitos sociais que compõem esses espaços sociais; analisar as práticas sociais internas aos conselhos, procurando deslindar os jogos de força, os conflitos, as formas de imposição de concepções e interesses; analisar os impasses, as dificuldades, as desigualdades que se impõem à plena participação nos conselhos, em especial os custos de participação: custos materiais (tempo livre, estadia, transporte, alimentação...) e custos simbólicos (competências, saberes, etc.).

## **2. Metodologia**

Buscou-se conhecer a realidade empírica de dois municípios, tomados como amostra em uma totalidade de quatorze municípios que compõem o Território Estrada de Ferro (TEF), Estado de Goiás. Saliento, entretanto, que esta amostra não esteve isolada do conjunto de relações do qual retirou-se o essencial das suas propriedades, por entendermos que “ela nada é fora das suas relações com o todo” (BOURDIEU, 2001, p. 31).

A análise sobre os Conselhos teve por fundamento buscar dar visibilidade e inteligibilidade sociológica às relações de poder que se estabelecem neste espaço social, por meio das ações, comportamentos e situações vivenciados por seus agentes, com destaque para as relações sociais de gênero.

Para o levantamento dos dados utilizei-me de técnicas de investigação qualitativas (realização de entrevistas, pesquisa documental e observação assistemática) e quantitativas (aplicação de questionários e análise de relatórios estatísticos).

Dos quatorze municípios que compõem o Território Estrada de Ferro, até o mês de setembro de 2006, quando do início do levantamento dos dados, somente onze já haviam instituído seus conselhos e destes apenas sete (Bela Vista de Goiás, Caldazinha, Gameleira de Goiás, Orizona, Palmelo, Silvânia e Vianópolis) estavam realizando suas atividades, nos quais foi possível realizar uma caracterização e o nível de participação sociopolítica desses agentes. Contudo, no decorrer da realização da pesquisa de campo, entre setembro de 2006 e fevereiro de 2007, foram instituídos os três Conselhos que estavam pendentes de instituição (Bonfinópolis, Cristianópolis e Urutaí), bem como, retomaram suas atividades os Conselhos que estavam desativados (Leopoldo de Bulhões, Pires do Rio, Santa Cruz de Goiás e São Miguel do Passa Quatro), possibilitando cartografar todos os agentes sociais partícipes dos Conselhos do TEF.

### **3. Resultados e Discussões**

#### **3.1 Pronaf e Agricultura Familiar: o reconhecimento de uma categoria social**

O PRONAF é a principal política pública do Governo Federal de apoio ao desenvolvimento rural, voltada ao fortalecimento da agricultura familiar, em função de sua importância para a produção de alimentos para o mercado interno, para as agroindústrias, para as exportações brasileiras e, principalmente, como enunciado anteriormente, em função de sua capacidade de gerar postos de trabalho e renda.

O PRONAF apresenta como objetivo principal a busca por construir um padrão de desenvolvimento sustentável para os agricultores familiares e suas famílias, por meio do incremento e da diversificação da produção, com o conseqüente crescimento dos níveis de emprego e renda, proporcionando bem-estar social, qualidade de vida e ampliação do exercício da cidadania.

De forma específica, o PRONAF objetiva: a) ajustar as políticas públicas à realidade da agricultura familiar; b) viabilizar a infra-estrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural; c) fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar; d) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares, propiciando-lhes o acesso aos novos padrões tecnológicos e gerenciais e; e) favorecer o acesso desses agricultores e suas organizações ao mercado de insumos e produtos (MA/SDR/DATER, 1996).

Conforme Schneider, Cazella e Mattei (2004), a sistemática de concessão de crédito vem sofrendo contínuas alterações desde o início do PRONAF, visto que os valores dos financiamentos para custeio e investimento, as taxas de juros incidentes sobre os recursos alocados e as novas categorias que a cada ano são acopladas ao Programa evidenciam a necessidade de contínuas melhorias nesta política de desenvolvimento rural sustentável, em face da diversidade social dos agricultores familiares e das diferenças regionais

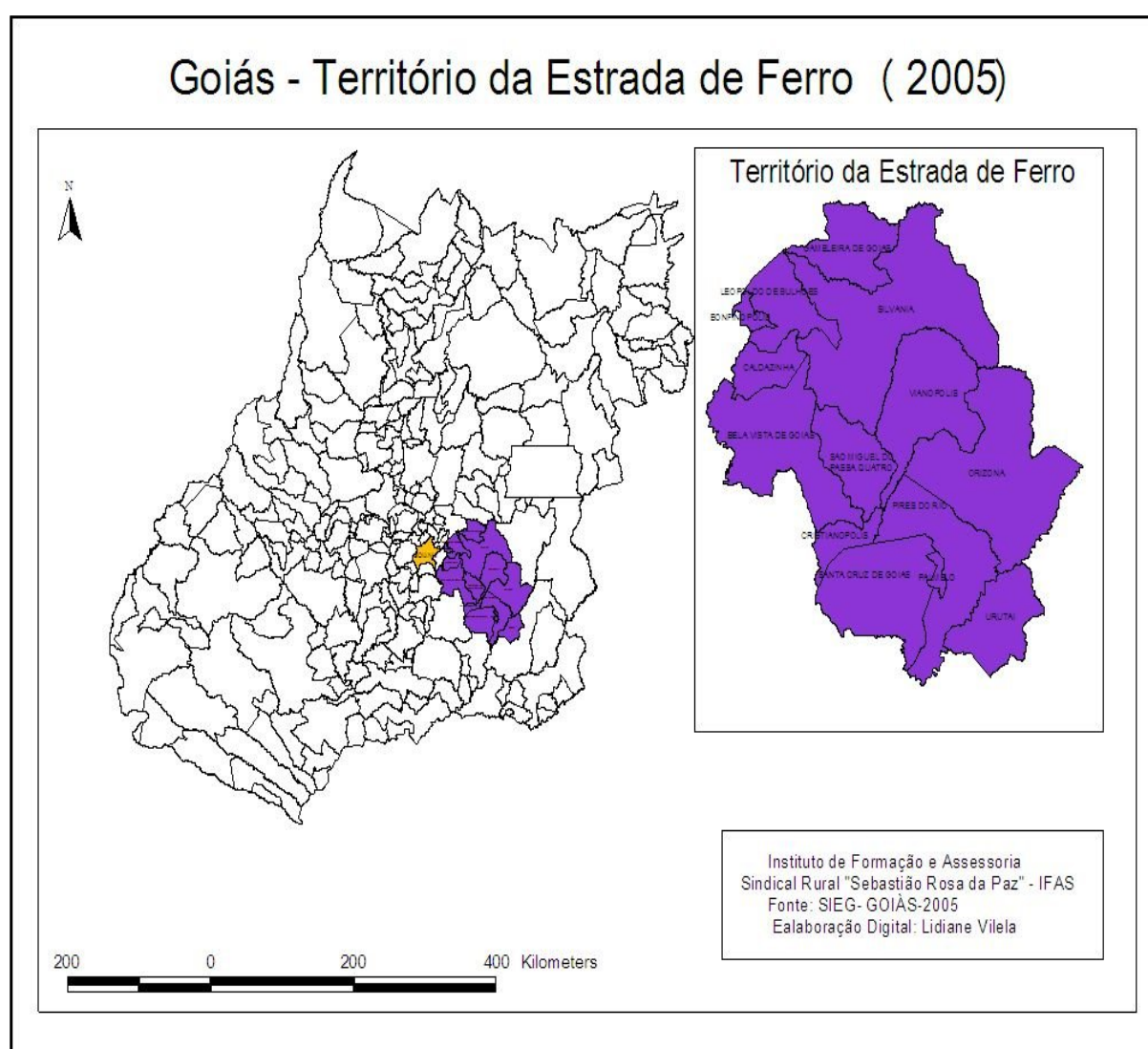
Assim, a melhoria das condições dos financiamentos (juros, prazos, rebates) e a concessão financiamentos especiais para segmentos até então excluídos (mulheres

trabalhadoras rurais, comunidades remanescentes de quilombo, comunidades indígenas e jovens), numa perspectiva de promover e dar visibilidade ao trabalho desempenhado por estes agentes sociais, são exemplos das melhorias implementadas no Programa. Cabe destacar, entretanto, que essas mudanças efetivam-se somente em função da intensa pressão exercida pelas organizações dos trabalhadores rurais, exigindo melhores condições de financiamento.

### 3.2 Território Estrada – Contextualização

O Território Estrada de Ferro está localizado na porção Centro-Leste do Estado de Goiás e ocupa uma área de 11.623,946 km<sup>2</sup>, o que equivale a 3% da área total do Estado (MDA, 2005) (Figura1).

**FIGURA 1 – MAPA DE LOCALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO ESTRADA DE FERRO**



Fonte: MDA. Estudo propositivo do Território Estrada de Ferro – Goiás: versão preliminar, 2005, p. 6.

Seus municípios estão distribuídos em duas microrregiões: Goiânia e Pires do Rio. Na primeira, estão localizados os municípios de Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis,

Caldazinha, Leopoldo de Bulhões. Na microrregião de Pires do Rio estão Cristianópolis, Gameleira de Goiás, Orizona, Palmelo, Pires do Rio, Santa Cruz de Goiás, São Miguel do Passa Quatro, Silvânia, Urutaí e Vianópolis.

Uma análise sucinta nos indicadores socioeconômicos do Território Estrada de Ferro remete aos seguintes dados:

a) População: Bela Vista, Orizona, Pires do Rio, Silvânia e Vianópolis são os municípios onde há a maior concentração populacional, acolhendo aproximadamente 73% dos 124.005 habitantes do Território e 68% dos 42.662 indivíduos que residem no meio rural (MDA, 2005);

b) Indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH): O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Território Estrada de Ferro é 0,761, o qual mesmo estando abaixo das médias estadual (0,776) e nacional (0,766), é considerado, dentro dos parâmetros mundiais, um índice mediano. Quando procede-se à análise do IDH por componentes, o TEF apresenta os seguintes dados: longevidade (0,753), educação (0,845) e renda (0,686), destacando-se em relação ao Estado no componente longevidade, cujo índice é de 0,745 (SEPLAN/SEPIN, 2007);

c) Indicadores de Pobreza: Dos 35.851 domicílios existentes no Território Estrada de Ferro, 28,8% (10.317) estão em situação de pobreza. O percentual de domicílios pobres do Território (28,8%) supera em mais de oito pontos percentuais o estadual (20,3%). Os domicílios pobres do TEF representam 3,6% do conjunto do Estado (MDA, 2005).

d) Indicadores Econômicos: A produção animal e vegetal do Território Estrada de Ferro, em 2004, equivalente a 5% de toda a produção do Estado de Goiás, foi em valores absolutos igual a R\$ 129.345.000,00. A arrecadação de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a renda total mensais foram, respectivamente R\$ 24.540.000,00 e R\$ 30.218.000,00, sendo que esta última, em valores relativos foi igual a 2,1% de toda a renda total mensal do Estado (MDA, 2005).

De um total de 42.871 pessoas ocupadas em atividades econômicas no Território, praticamente 77% foram absorvidas no campo (32.989), depreendendo-se desses números a enorme importância dos estabelecimentos rurais na geração e manutenção do emprego no campo.

De um modo geral, os agricultores familiares presentes na maioria dos municípios que compõem o Território e, inclusive no somatório total do próprio Território, apresentam as rendas totais, monetárias e não monetárias superiores aos valores gerados pela agricultura patronal, o que revela sua capacidade de utilizar os recursos produtivos de forma mais eficiente que os patronais, pois mesmo detendo as menores áreas, produzem e empregam mais do que os agricultores patronais.

Da análise das informações apresentadas depreende-se a importância da agricultura familiar como estrutura eficiente e viável no contexto do setor agrícola do Território e do Estado de Goiás, principalmente pela produtividade alcançada em áreas, relativamente reduzidas, além da capacidade de geração de emprego e renda no meio rural.

### **3.3 Trabalho e Gênero: a força da mulher no meio rural**

No contexto das recentes transformações por quem passando o meio rural e não obstante a agricultura familiar presente no Território Estrada de Ferro, a participação das mulheres nos processos produtivos aliada a uma redefinição desses processos, vem paulatinamente alcançando maior inserção e visibilidade socioeconômica.

Em Silvânia, a representante da Mulher Rural no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, que também é funcionária da AGENCIARURAL,<sup>1</sup> nos relata que o trabalho desenvolvido pela Associação de Mulheres da comunidade a qual pertence está embasado na diversificação. Inicialmente, quando da fundação da Associação, esta foi fundada com o objetivo de subsidiar às mulheres da região a oferta de cursos de qualificação e capacitação para a produção de frango caipira melhorado, em função da perspectiva de construção de um abatedouro na sede do município de Silvânia, o qual seria responsável pelo abate de toda a produção de frangos dos quatorze municípios que compõem o Território.

Em função de problemas e atrasos na construção do abatedouro, as mulheres não tiveram condições de iniciar a criação dos frangos, então resolveram plantar mudas de eucalipto para comercializar. Logo, conseguiram algumas economias que seriam destinadas à construção do galpão para a criação dos frangos, o que foi rapidamente investido na Lavoura Comunitária, por meio da Central de Associações, da qual fazem parte. Durante três anos as mulheres se responsabilizaram por todas as atividades da Lavoura Comunitária, por meio da cultura do milho: roçaram, plantaram, adubaram, limparam, colheram, fizeram silo e comercializaram toda a produção.

Ainda no aguardo do abatedouro, resolveram investir em outra atividade, qual seja o artesanato. Por intermédio do Sindicato Rural (SR), contataram o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e realizaram os cursos necessários à confecção de colchas de retalhos, as quais eram comercializadas em Goiânia, Brasília e região do Território. Conseguiram firmar parceria com a Prefeitura Municipal de Silvânia, que doou uma máquina de costura, e com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) que viabilizou o projeto da confecção.

Quando da finalização da pesquisa no Território, estava em fase final a construção do abatedouro com perspectivas de início de novos cursos de capacitação e qualificação para a produção de frango semi caipira, para todas as mulheres do Território.

No município de Bela Vista não houve oportunidade de entrevistarmos nenhuma mulher, visto que o processo de pesquisa foi realizado no âmbito dos CMDRS e, em Bela Vista nenhuma mulher participou das reuniões durante o processo de pesquisa. Contudo, o relato dos homens presentes nesse Conselho é de que, similarmente ao que acontece em Silvânia, as mulheres participam ativamente do processo produtivo, sendo esse o motivo alegado por alguns homens – o excesso de atividades domésticas e rurais – um dos impedimentos à participação ativa das mulheres nos processos participativos e decisórios dos caminhos e direções às políticas públicas no meio rural.

Depreende daí, a força e a perspicácia das mulheres no contexto familiar e econômico de suas regiões. Contudo, como visto no início deste trabalho, a existência de fatores que distinguem e diferenciam a participação social representa o maior óbice à participação das mulheres e, também, de homens nos espaços de debate e deliberação sobre o rumo e os caminhos que podem ser seguidos para melhorar a qualidade de vida da população no meio rural, quais sejam os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

### **3.4 Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável: espaço de participação e conflito social**

---

<sup>1</sup> A AGENCIARURAL – Agência Goiana de Desenvolvimento Rural e Fundiário, ex-EMATER-GO, é a instituição oficial de Assistência Técnica e Extensão Rural no Estado de Goiás e com assento garantido junto aos Conselhos Estadual, Territoriais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e às Comissões de Implantação de Ação Territorial (CIAT's), em Goiás.

A participação dos agricultores e agricultoras familiares, juntamente com o poder público, no processo decisório e na operacionalização das políticas públicas, abre novas perspectivas para o desenvolvimento local na medida em que permite que se tornem conhecidas as reais demandas dos agricultores familiares e, também, que as soluções delineadas sejam compatíveis com a realidade local.

Ainda que emuladores do jogo político democrático, os CMDRS são espaços que envolvem relações permeadas por conflitos e disputas de ordem social, política, econômica, cultural e ideológica em torno dos CMDRS nos municípios que compõem o Território Estrada de Ferro (TEF).

De um modo geral, todos os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Estrada de Ferro foram instituídos a partir de 1996, em função da necessidade de habilitar os municípios para que tivessem acesso aos recursos do PRONAF em sua linha de Infra-estrutura e Serviços Municipais. Conforme a normativa do Programa, somente poderiam pleitear esses financiamentos os municípios que tivessem preponderância de agricultores familiares; que fossem selecionados anualmente pelo Conselho Nacional do PRONAF; e que possuíssem um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) aprovado pelo respectivo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR).

Apesar da literatura ser unânime na constatação de que o PRONAF vem, paulatinamente, correspondendo a uma transformação significativa nas políticas públicas voltadas ao meio rural no Brasil, é possível constatar, também, que os conselhos que se formam estritamente como contrapartida à exigência legal para a obtenção de recursos públicos por parte dos municípios terminam não expressando uma dinâmica local significativa (ABRAMOVAY, 2003). Em muitos casos, o que se vê é sua utilização como espaço de legitimação e de redefinição dos mecanismos tradicionais de dominação de elites locais.

Um aspecto de muita relevância levantado na pesquisa diz respeito à forma como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável do TEF foram instituídos. Dos treze Conselhos analisados, constata-se, na análise documental, que todos eles foram instituídos através de Lei Municipal, apontando para uma realidade bastante positiva, na medida em que a instituição dos conselhos por intermédio de lei garante-lhes maior legitimidade, pelo fato de decorrerem de aprovação e reconhecimento do Legislativo Municipal, possibilitando assim que se tornem mais estáveis e mais democráticos que os conselhos criados por decreto do poder executivo (IPARDES, 2001; MORUZZI MARQUES, 2004).

A disseminação de informações entre os conselheiros é considerada um dos pontos essenciais para o bom desempenho de suas funções. Contudo, no cotidiano esse repasse não tem ocorrido com a frequência necessária. Em relação à forma de instituição dos CMDRS, dentre os 48 conselheiros que preencheram os questionários, 66,7% informaram que os Conselhos haviam sido instituídos através de Lei Municipal, 20,8% por Decreto Municipal ou “outras modalidades” e 12,5% disseram não saber como haviam sido instituídos os conselhos dos quais participam.

Questionados, ainda, sobre a existência de experiências anteriores ao PRONAF, que buscassem agregar os agentes sociais em torno da formulação e gestão de propostas para o desenvolvimento rural, tal como está previsto para os CMDRS, de um modo geral foi consenso entre a maioria dos conselheiros (75%) de que não existiram, anteriormente, experiências com a mesma amplitude dos Conselhos, principalmente de congregação e organização dos agentes sociais em torno do desenvolvimento rural.

Do ponto de vista dos entrevistados, os depoimentos terminam corroborando essas informações:



Passou a incumbência que queria que todas organizações sentassem à mesma mesa pra discutir, que até então as organizações faziam as ações para o meio rural, mas não tinha uma discussão ampla. [...] Porque tinha o Sindicato que trabalhava com o produtor; tinha a AGENCIARURAL; tinha a Cooperativa, que naquele momento tava se criando, tinha-se criado a Central de Associações, [...] fazia um trabalho com o produtor, mas não era conjunto. Nós tentávamos organizar, mas, nós não éramos, aqui, organizados (Entrevistado 5, Ex-Conselheiro representante do Executivo Municipal, participou da instituição do CMDRS de Silvânia)<sup>2</sup>.

Percebe-se nesse contexto, uma reduzida presença de capital social na região. Não de capital social identificável através de instituições (cooperativas, associações, sindicatos, etc.), mas espelhada através de “laços de solidariedade típicos das regiões onde houve convívio de populações no bojo de atividades produtivas que deram certo” (GUANZIROLI et al., 2001, p. 257). As forças sociais encontravam-se esparsas e as relações de parceria e confiança, que antes pareciam existir, agora encontravam-se abaladas, necessitando de mecanismos que dessem conta de desenvolver sinergias, através da mobilização de recursos e da criação de laços sociais com vistas à inovação e ao desenvolvimento.

Segundo Bourdieu,

o capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis. Essas relações são irreduzíveis às relações objetivas de proximidade no espaço físico (geográfico) ou no espaço econômico e social porque são fundadas em trocas inseparavelmente materiais e simbólicas cuja instauração e perpetuação supõem o re-conhecimento dessa proximidade (BOURDIEU, 2002, p. 67)<sup>3</sup>.

Assim, a relação de identidade grupal, enquanto base da formação e da posse durável das relações sociais, pode ser mobilizada pelas pessoas, organizações e movimentos objetivando um fim específico. A ausência desse capital tem favorecido a subordinação e a dependência dos agentes locais às instâncias políticas locais e territoriais, em função de que as comunidades detentoras de um *quantum* de capital social mais elevado, terão uma maior capacidade e poder de confrontação com o poder dominante.

---

<sup>2</sup> Doravante, visando preservar o sigilo da informação, os 19 agentes sociais, que participaram desta investigação, serão denominados pelos números de ordem na qual foram realizadas as entrevistas em cada localidade.

<sup>3</sup> O conceito de capital social tem sido utilizado de forma freqüente para identificar o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que, mobilizado por pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim, é a um só tempo, baseado, e gerador de confiança, reciprocidade e cooperação. Dentre os vários autores que utilizam a noção de capital social em seus trabalhos, chamo a atenção para Robert D. Putnam, autor do livro *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Para Putnam, “o capital social diz respeito a características da organização social como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996, p. 177). O autor busca através da medição do capital social por meio de indicadores e, sua posterior, correlação com índices de desenvolvimento econômico e institucional, comprovar que “só conseguem acumular capital social aqueles povos que já têm uma longa tradição de solidariedade, cooperação e associativismo. [...] Essa abordagem termina por enredá-lo numa tese inaceitável do ponto de vista sociológico, que defende a existência de um determinismo da história sobre a capacidade atual de organização de um povo. [...] O viés positivista de suas análises quantitativas e a seleção das variáveis estudadas, deixam de fora categorias centrais, processos sociais, como poder, conflitos, etnia, gênero, relações público-privado, privilegiando as variáveis com relações significativas do ponto de vista estatístico” (MATOS, 2005).

A urgência com que foram criados alguns Conselhos, pouco ligados às reivindicações efetivas das organizações sociais, com exclusivo interesse nos recursos ofertados pelo Governo Federal, pode ser constatada na própria documentação desses Conselhos. Em Silvânia, a primeira reunião para instituir o CMDR, foi realizada em função da necessidade de aprovar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, que já havia sido elaborado pelos técnicos da EMATER-GO, em 23 de fevereiro de 1998, apesar de a Lei de instituição do Conselho ter sido homologada em 30 de dezembro de 1996. Em 1997, o município de Silvânia não foi contemplado com os recursos do PRONAF, o que leva à confirmação da hipótese inicial de que o Conselho foi instituído como meio de viabilizar o recebimento de recursos financeiros direcionados pelo Governo Federal.

O Conselho, na verdade, ele foi montado devido aos primeiros recursos do PRONAF Infra-estrutura que teria que se ter o Conselho pra aprová o uso dessa verba. De que forma seria. Então, ele foi criado assim meio que imposto: ‘– Você tem que criar, ou então o dinheiro não chega pro seu município’” (Conselheira 2, representante da Mulher Rural, de Silvânia).

Todavia, há o reconhecimento por parte dos conselheiros de que essa exigência possibilitou e motivou uma série de mudanças nos municípios no que se refere às formas de organização, sobretudo dos agricultores: “Foi muito interessante essa formação do Conselho, porque não foi imposto a ninguém. As pessoas foram pro Conselho nomeadas pelas suas entidades. [...] O negócio foi tão interessante que aumentou, apareceu outra cooperativa” (Conselheiro 1, representante da COOPERBELGO, de Bela Vista de Goiás).

A eficiência dos Conselhos depende de sua composição e organização, cujos critérios devem estar definidos em suas leis de criação e em seus regimentos internos, ainda que, muitas vezes, de forma imprecisa e equivocada (IPARDES, 2003).

Segundo esta composição, é possível observar a existência de dois tipos de conselhos: de uma parte, os Conselhos que comportam todas as associações rurais constituídas na base territorial no município e, de outra parte, Conselhos que acolhem um número limitado de associações que representam um conjunto de comunidades.

Diferentemente do que ocorre em outras regiões do País (MORUZZI MARQUES, 2004), uma situação relativamente comum nos Conselhos do TEF é a presença dos Sindicatos Rurais. Normalmente tidos como representantes da agricultura patronal, em alguns Conselhos, no entanto, chegam a representar, inclusive, os agricultores familiares. Aliás, é latente a falta de uma definição clara de quais entidades sejam representantes dos agricultores familiares e do poder público.

Em Bela Vista de Goiás, Caldazinha, Cristianópolis, Gameleira de Goiás, Leopoldo de Bulhões, Santa Cruz de Goiás, São Miguel do Passa Quatro, Urutaí e Vianópolis os agricultores familiares são representados basicamente por suas associações e pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais – onde estes existem –, enquanto nos demais municípios (Orizona, Pires do Rio e Silvânia) o Sindicato Rural também aparece como representante dos agricultores familiares.

De outra forma, encontra-se em Gameleira de Goiás, a Mulher Rural como representante do Poder Público. Ou seja, configura-se a existência de um *mix* de possibilidades de composição dos Conselhos: se, por um lado, há a participação do STR, SR, Cooperativas, Central de Associações e Associação de Moradores, dentre outros, como representantes de agricultores familiares; de outro, essas mesmas entidades, em outros municípios, aparecem como representantes do Poder Público.

Esta situação denota tanto a falta de observância às normas regimentais estabelecidas pelo CONDRAF<sup>4</sup> – entidade responsável pela elaboração das normativas e diretrizes para as atividades a serem desenvolvidas pelo Conselho Nacional, pelos Conselhos Estaduais, pelos Conselhos Territoriais, pelas CIAT's e pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável –, quanto um indicativo da possibilidade de se estar usurpando o protagonismo proposto aos agricultores familiares, visto que os representantes do Poder Público então sendo detentores dos diferenciais de participação – conhecimento técnico e forma de funcionamento da burocracia administrativa, dentre outros –, ao acoplarem junto a si os representantes sindicais, de cooperativas, de associações, etc., estarão aumentando tanto em nível quantitativo quanto em qualitativo os diferenciais de poder do grupo em questão frente aos agricultores familiares, normalmente desprovidos dessas capacidades.

Contudo, um ponto que chama a atenção é a existência da paridade numérica entre os representantes da agricultura familiar e dos poderes públicos, presente em todos os Conselhos, sendo que em alguns Conselhos o número de representantes da agricultura familiar é superior, como é o caso de Caldazinha, Leopoldo de Bulhões e São Miguel do Passa Quatro, com aproximadamente 55% dos representantes sendo da agricultura familiar; Vianópolis com 57%; Santa Cruz de Goiás com 60% e Pires do Rio e Urutaí com os percentuais mais elevados de representação para a agricultura familiar, aproximadamente 62%.

Para que os Conselhos sejam espaços democráticos de participação não basta atender tão somente à exigência numérica de que, no mínimo 50% dos assentos no CMDRS pertençam aos representantes dos agricultores familiares. Segundo Tommasi (1997), a efetiva paridade envolve a aquisição de competência dos atores envolvidos, a qual se constrói em função do acesso às informações e às oportunidades de formação; do acesso aos recursos – conhecimentos, informacionais, de comunicação e relacionais – que possibilitam a construção do sentido e da possibilidade de serem sujeitos da própria ação.

O aprendizado da participação, através do conhecimento da máquina governamental, da capacidade de negociação e da convivência com outros setores sociais, é um processo demorado que deve ser estimulado e impulsionado, através de uma vontade política que introduzir “mudanças de atitudes e valores, que apostem para uma nova cultura política democrática” (TOMMASI, 1997, p. 94). De forma geral, o processo participativo junto aos Conselhos deve possibilitar aos participantes o aprendizado do exercício da democracia, da publicização e da transparência dos processos de decisão por parte do poder público.

### **3.4.1 Forma de escolha dos conselheiros**

A forma de escolha predominante dos conselheiros, de acordo com as respostas dos questionários é a indicação pelos seus pares. A grande maioria dos pesquisados (89,6%)

---

<sup>4</sup>A Resolução nº 48, do CONDRAF, de 16/09/2004, trás no Art. 4º, Incisos I e II, a recomendação de uma composição, dos Conselhos que seja representativa, diversa e plural dos atores sociais relacionados ao desenvolvimento rural: “que, no mínimo 50% (cinquenta por cento) das vagas sejam ocupadas por representantes de entidades da sociedade civil organizada, que representem a agricultura familiar, estudem ou promovam ações voltadas para seu apoio e desenvolvimento (movimentos sociais, entidades sindicais, cooperativas e; ou associações produtivas, comunitárias, entidades de assessoria técnica e organizacional, etc.) e, que, no máximo 50% (cinquenta por cento) das vagas sejam ocupadas por representantes do poder público (executivo, legislativo ou judiciário), vinculadas ao desenvolvimento rural sustentável (inclusive universidades), de organizações de caráter para-governamental (tais como: associações de municípios, sociedade de economia mista cuja presidência é indicada pelo poder público, entre outros) e de outros setores da sociedade civil organizada não diretamente ligados à agricultura familiar (como empreendedores rurais dos setores de serviços e industrial)”.

afirmou que chegou ao cargo de conselheiro a partir da nomeação pela entidade ou comunidade a que pertencem, para representá-la no CMDRS, contra apenas 10,4% que indicaram outra modalidade de escolha (indicação pelo Executivo, pela AGENCIARURAL, entre outras).

### **3.4.2 Atividade profissional dos conselheiros**

No tocante à atividade profissional dos conselheiros, há certa variedade. Dentre os respondentes dos questionários, constata-se que praticamente 46% dos conselheiros são Trabalhadores do Setor Primário (Produtor de exploração agropecuária e extrativista), enquanto 14,6% são Profissionais das Ciências Biológicas, Bioquímicas, da Saúde e afins (Agrônomo e afins, Médico, Zootecnista, Veterinário, etc.); 4,2% são Profissionais das Ciências Jurídicas, Sociais e Humanas (Economista, Administrador, Contador e afins; Geógrafo, Assistente Social, Historiador, etc.); 2,1% são Profissionais do Ensino (Professores), Vendedores e Prestadores de Serviço do Comércio e de outras atividades; 16,6% são Técnicos de Nível Médio das Ciências Biológicas, Bioquímicas, da Saúde e afins (Técnico em Agropecuária, Técnico em Enfermagem, entre outras) e 12,5% exercem atividades administrativas (Economiário, Assistente Administrativo, Secretário, etc.)<sup>5</sup>.

Denota-se certa pluralidade de representatividade profissional nos Conselhos. É importante que os vários segmentos existentes no município estejam representados no Conselho como forma de garantir que as decisões tomadas sejam apoiadas tanto pelo poder público quanto pela sociedade.

### **3.4.3 Participação sociopolítica**

Em muitos casos, a participação na produção e gestão das políticas de desenvolvimento rural pode ser explicada pela capacidade dos agentes sociais estarem inseridos na rede associativa viabilizada pelos agricultores familiares.

Segundo dados relativos à dimensão da participação, a maioria dos conselheiros participa em vários tipos de entidades: religiosas, associativas e sindicais.

Dentre os 48 conselheiros que responderam aos questionários, 38 participam de entidades religiosas, sendo que 32 freqüentam igrejas católicas, 4 igrejas evangélicas e 2 são espíritas. Sendo que 58,3% dos respondentes têm um tempo de participação superior a 15 anos nos segmentos religiosos.

Relevante também é a participação em associações: dentre os 48 conselheiros, somente 14 disseram não participar de nenhuma associação e/ou comunidade. Com relação ao tempo de participação, 16,7% participa há pelo menos 5 anos; 14,6% têm entre 5 e 10 anos de participação; 18,8% têm entre 10 e 15 anos de participação e 14,6% participam há mais de 15 anos.

Uma situação que chama atenção é o baixo envolvimento com as entidades sindicais. Dentre os 48 conselheiros que responderam aos questionários, somente 21 deles têm vínculo com os sindicatos, sendo que destes 09 fazem parte de sindicatos dos trabalhadores rurais (STR), 08 pertencem a sindicatos rurais (SR), 03 participam de outras entidades sindicais e 01 está vinculado tanto ao STR quanto ao SR. 37 conselheiros, representando 56,3% do total, não pertencem a nenhuma entidade sindical ou não responderam a esta pergunta.

---

<sup>5</sup> As categorias profissionais foram construídas de acordo com os critérios adotados pela Receita Federal. Para maiores esclarecimentos consultar: <http://www.receita.fazenda.gov.br>.

Também é reduzido o número de conselheiros que participam de outros conselhos de representação social. 38 conselheiros (79,1%) não participam em outro conselho, 02 (4,2%) participam de Conselho Municipal de Saúde, 06 (12,5%) de Conselho Municipal do Meio Ambiente e 02 (4,2%) participam em outros conselhos, sendo que todos os conselheiros que afirmaram participar de conselhos, além do CMDRS, são vinculados ao Poder Público Municipal.

Outro fato relevante é que, dos 48 conselheiros, 29 (60,4%) não têm filiação partidária, o que pode configurar os Conselhos como um espaço social parcialmente, apartidário.

### 3.4.4 Gênero dos conselheiros

A tabulação dos questionários serviu para fundamentar uma questão relevante e que já havia sido observada empiricamente, qual seja: a esmagadora predominância de homens compondo os Conselhos. Dos 48 conselheiros que responderam aos questionários, 39 são homens (81,2%) e apenas 09 são mulheres (18,8%). Dentre as 9 mulheres, somente 3 são agricultoras ou representam os agricultores familiares nestes Conselhos; as demais representam secretarias de saúde, educação, meio ambiente, Câmara de Vereadores e AGENCIARURAL, áreas em que é mais comum a participação das mulheres, exceção feita somente à AGENCIARURAL, onde tradicionalmente predominam as atividades extensionistas realizadas por homens.

Apesar da existência de uma representação formal da “Mulher Rural”, o reduzido número de mulheres entre os conselheiros pesquisados reflete uma inexpressiva representatividade feminina entre os membros dos CMDRS. Este aspecto torna-se mais evidente quando se analisa os dados gerais dos 13 Conselhos do TEF. De um total de 133 conselheiros, somente 26 são mulheres, número que não representa 20% do número total de membros dos CMDRS.

Chama a atenção a ausência, na maioria dos Conselhos, de instrumentos que favoreçam a presença das mulheres neste espaço social. Dos 13 Conselhos analisados no TEF, somente em 02 (Silvânia e Gameleira de Goiás) tem-se um acento específico para esta categoria social: representante da Mulher Rural.

O ato da representação, de estar e de se sentir autorizado a falar dos representados e para os representados, constituiu-se por si só, numa força nas lutas internas no campo social. “Um grupo só começa a existir enquanto tal, para os que fazem parte dele e para os outros, quando é distinguido, segundo um princípio qualquer, dos outros grupos, isto é, através do conhecimento e do reconhecimento” (BOURDIEU, 1990, p. 168). Assim, o fato de um agente social não se sentir legitimado para o exercício da função à qual foi escolhido, por não se sentir parte do grupo em questão, não o descaracteriza como possuidor dos atributos que lhe foram delegados para o exercício da função, ou seja, representar um grupo social específico: a “Mulher Rural”.

Não sei se eu seria a mulher ideal pá representar a mulher rural, porque eu tinha pouco tempo de zona rural. Mas como eu sou funcionária da Emater, digo da AGENCIARURAL e conhecia bastante gente, tinha um trabalho antigamente com a Joana, e depois com Beatriz a gente tava sempre envolvida então, com as mulheres, achavam que eu tinha um perfil que adaptava nesse Conselho representando essas mulheres (Conselheira 2, representante da Mulher Rural, de Silvânia).

Contudo, não é uma estratégia que passa despercebida dos agentes sociais que participam do espaço social. Dentro da estrutura social dada, residem os questionamentos

sobre essa representatividade. As estratégias discursivas dos diferentes agentes sociais, especialmente os efeitos retóricos que buscam produzir, dependem das relações de força simbólica presentes no espaço social ou de forma mais específica dos interesses em questão.

Não conheço nenhuma associação que ela participa. Prá começá, ela mora aqui na cidade, não mora na roça, se tá morando é agora de pouco. [...] Mais é um ano, um ano e pouco pra cá. Mais antes não era, só morava aqui dentro da cidade. E já era representante. Então, esses Conselhos é muito bom, mas são.... eu por todos os Conselhos que eu já conversei, a maioria são Conselho muito assim, tendencioso que não tem uma, uma...condição assim, vamo falá autônoma nas decisão (Conselheiro 1, representante do STR de Silvânia).

Essas falas refletem conflitos internos à representação da agricultura familiar: o aparente processo de desqualificação simbólica da mulher, nada mais é do que uma contestação do sindicalista em relação à agente social representante da Mulher Rural, que também é técnica do Estado. De acordo com seu ponto de vista, a presença da Mulher Rural no Conselho, da forma como está colocada, funciona como uma estratégia dos grupos dominantes manterem-se no poder.

Segundo avaliação realizada pelo IPARDES (2001), uma das principais características da agricultura familiar é a participação determinante e maciça das mulheres, lado a lado com os homens. Contudo, o espaço para participar das decisões coletivas tem se mantido restrito aos homens.

### **3.4.5 Custos de participação**

Os Conselhos, espaços de gestão social das políticas públicas para o meio rural, contam em sua composição com significativo número de agricultores familiares. Contudo, é perceptível que essa vantagem quantitativa por si só é insuficiente para uma efetiva participação democrática, em função da existência de enormes desigualdades nas condições de acesso às informações, nas distintas possibilidades de formação e/ou capacitação, além das desiguais disponibilidades de tempo, dentre outros fatores.

As Leis de instituição dos Conselhos são claras ao afirmar que o exercício da função de conselheiro será “sem ônus para os cofres públicos, sendo considerado serviço relevante prestado ao município” (Lei Municipal nº 467/2001, de 12/06/2001). Mas, é do conhecimento da maioria dos conselheiros que alguns fatores interferem na plena participação dos diferentes membros nos Conselhos. Em entrevista, a Secretária Executiva do CMDRS de Silvânia afirma que o deslocamento, tanto em função do transporte quanto pela distância, além do dia de trabalho e da alimentação, são fatores que dificultam a participação dos agricultores familiares no CMDRS. Segundo ela, normalmente os representantes dos agricultores familiares que pertencem às entidades (STR, SR, Central de Associações, Cooperativa, etc.) já tem uma remuneração que garante a participação desses agentes nas atividades dos Conselhos, situação que não é a mesma para os representantes das Associações, da Reforma Agrária, do Jovem Rural, entre outros, os quais, na maioria das vezes, arcam sozinhos com essas despesas. Para elucidar um pouco mais este assunto, a opinião de alguns conselheiros faz-se necessária:

Nós já construímos muito voluntariamente, mas nem todo mundo pode contribuir voluntariamente. Eu acho que o certo seria pelo menos pagá o dia de serviço da pessoa. Que ela coloca um no lugar dela, a pessoa tem que tirá leite, tem que vim pro Conselho, tem passagem, tem gente que nem tem transporte, talvez o Conselho tinha que viabilizá prá algumas pessoas participar do Conselho o mínimo possível, talvez um dia de serviço. R\$ 20,00 (vinte reais) por dia pros conselheiros, por

reunião. Eu acho que seria correto. Eu acho que é uma coisa que o Conselho tem que pensar” (Conselheiro 4, representante da Cooperativa Agropecuária de Produtores Rurais de Silvânia).

Um dos casos mais emblemáticos, com relação aos custos de participação, foi encontrado em Bela Vista de Goiás. O Presidente da Central de Associações de Pequenos Produtores, que também é agricultor familiar, exerce, ainda, o cargo de Presidente da Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT) do Território Estrada de Ferro. Pelo exercício da função de Presidente da Central de Associações, o Presidente percebe rendimentos que perfazem em torno de dois salários mínimos e meio. Contudo, esse é um valor insuficiente para sua manutenção e de sua família. Dessa forma, ele precisa se dedicar às atividades produtivas em sua propriedade e, participar das reuniões da CIAT, que, periodicamente, são realizadas em um dos 14 municípios que compõem o Território. Assim, de acordo com o Secretário Executivo do CMDRS de Bela Vista de Goiás, o fato de receber um salário incompatível com suas necessidades e ter que se dedicar às atividades de sua propriedade para complementar a renda, são fatores impeditivos ao pleno envolvimento desse dirigente com as atividades da Central de Associações (visitas às associações, controle contábil da Central, planejamento de atividades, busca de novas associações, etc.) e com as atividades do CMDRS, no qual o Presidente da Central e da CIAT é, também, vice-presidente. Segundo esse Secretário, no início da gestão do atual Prefeito (2005), houve a celebração de um contrato de prestação de serviços entre a prefeitura e o Presidente da Central para repasse de recursos financeiros para auxiliar no desempenho das atividades. No entanto, com a suspensão do contrato, diversas dificuldades ganharam significação. Então, ele conclui que, “um vínculo financeiro entre alguns dirigentes associativos e a prefeitura pode favorecer o andamento das atividades que visam ao desenvolvimento rural” (Conselheiro 6, representante da Central de Associações e Secretário Executivo do CMDRS de Bela Vista de Goiás).

Em Bela Vista de Goiás, as reuniões do CMDRS acontecem no Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor Familiar, normalmente, na primeira sexta-feira de cada mês, às 13:00 h. Este calendário de reuniões foi estabelecido em conformidade com o da Central de Associações, sendo que as reuniões da Central acontecem sempre às 09:00 h, para facilitar a participação dos agricultores familiares. Todavia, como relata o Tesoureiro da Central de Associações,<sup>6</sup> são muitas as dificuldades, principalmente financeiras, enfrentadas pelos agricultores familiares para participarem das reuniões. Itens básicos como café, açúcar, papel higiênico, etc., necessários à realização das reuniões, são fornecidos por pessoas que prestam serviço no Centro de Apoio (Secretária da Central de Associações e um serviços gerais) e, em alguns casos, por voluntários que participam das reuniões. Além do mais, é a Secretária da Central que providencia o almoço para os conselheiros, para que estes possam participar das duas reuniões sem grandes dispêndios financeiros. Segundo o Tesoureiro da Central, a solução para esse problema seria o pagamento do dia de trabalho pela Central.

No conjunto de estratégias possíveis de serem utilizadas para sua reprodução, os agentes sociais buscam nos diferenciais de capital, neste caso representado pelo capital financeiro, uma maneira de se manterem presentes nos Conselhos. Os agricultores familiares buscam através da participação se instrumentalizarem para minar o sistema de dominação a que são submetidos. Caso contrário, o papel da representação pode tornar-se comprometido, ou seja, para que se consolidem e se ampliem as práticas da representação e negociação é necessário mais do que espaços públicos democráticos, é necessário que reatualize-se critérios de igualdade. “Pois, sem a igualdade e como medida de negociação, esta pode se reduzir a um

---

<sup>6</sup> Conselheiro 10, representante de uma Associação de Produtores Rurais de Bela Vista de Goiás e Tesoureiro da Central de Associações.

mero ajustamento corporativo de interesses ou então se resolver no puro jogo de forças” (TELLES, 1994, p. 96-97).

De outra forma, há a necessidade de se construir novas competências, através da formação, do acesso a novos recursos de conhecimentos e do acesso às informações para que, os agentes sociais, especialmente os agricultores familiares membros dos Conselhos tenham condições de se reconhecer como sujeitos autônomos e como portadores das competências necessárias para participar ativamente na gestão de políticas para o desenvolvimento rural.

A AGENCIARURAL, por meio da Supervisão de Organização Rural e a Fundação de Desenvolvimento, Assistência Técnica e Extensão Rural de Goiás (FUNDATER), são as entidades que normalmente realizam, para os membros dos Conselhos, cursos de Gestão Social com o objetivo de qualificá-los para o exercício da função de conselheiros, onde passam a ter conhecimento sobre Leis, Decretos, Orçamentos e, principalmente, adquirem noções de cidadania.

Assim, questionados se já haviam participado do curso de gestão social direcionado aos conselheiros, a maioria (64,6%) foi enfática em informar que não participou e somente 17 conselheiros (35,4%) afirmaram ter participado do curso de formação social. Mesmo que reduzida, houve a participação de alguns membros. Contudo, normalmente esses cursos destinam-se a todos os membros dos Conselhos, de forma indistinta, inclusive para os representantes do poder público, com conhecimentos diferenciados sobre o funcionamento da máquina governamental. Além disso, mudanças importantes que precisam ser realizadas nos Conselhos, em muitos casos, têm que emergir em meio a muita resistência por parte dos representantes do poder público, fazendo com que ocorram de modo parcial, superficial e menos abrangente, em função dos diferenciais de participação dos diversos agentes envolvidos nos Conselhos.

Os Conselhos, na qualidade de campos, terminam, em muitos casos, por legitimar a cultura dos dominantes, induzindo os dominados a serem cúmplices de sua própria dominação. O que não quer dizer que os dominados não percebam, e até mais facilmente por sua própria posição, os mecanismos de dominação. Apenas se encontram menos instrumentalizados para uso dessa percepção. Assim, a participação social e a denúncia dos mecanismos de dominação são instrumentos que buscam promover mudanças que afetem as desigualdades sociais e o sistema de dominação.

### **3.4.6 Cartografia dos sujeitos sociais instituintes dos Conselhos: tessitura de dissensos e consensos**

Procedi à cartografia dos agentes sociais que compõem os CMDRS ao mesmo tempo em que busquei analisar as práticas sociais dos conselheiros municipais de desenvolvimento rural, enquanto um processo de produção de estratégias nos termos propostos por Pierre Bourdieu, através da análise dos discursos e da capacidade de intervenção desses agentes sociais nos CMDRS.

O movimento sindical dos trabalhadores rurais, aqui representado pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, de composição heterogênea e onde cada sindicalista apresenta traços distintos, é marcado por diversas capacidades de intervenção.

Em Bela Vista de Goiás, as atividades do sindicato pautam-se por ações assistencialistas e pouco afeitas à representatividade dos agricultores familiares. Em Silvânia, o STR que também se encontra economicamente fragilizado, apresenta-se mais atuante na defesa dos interesses dos agricultores familiares. Busca desenvolver ações de política agrária, previdenciária e trabalhista para os trabalhadores rurais e os agricultores familiares. No



CMDRS de Silvânia, é o Presidente do STR que se apresenta como o mais combativo dos conselheiros frente aos embates que se estabelecem e às relações desiguais de poder entre os representantes do poder público e os representantes da agricultura familiar. Constata-se em Silvânia, a existência de uma situação de conflito social entre o Sindicato Rural e o STR pelo monopólio da representação dos agricultores familiares. Deduz-se daí, que o SR, débil em capital social, busca através da representação dos agricultores familiares acumular um *quantum* desse capital com vistas à sua utilização diante da necessidade de lutar em prol das demandas da agricultura patronal.

As cooperativas, presentes em Bela Vista de Goiás e em Silvânia, desenvolvem atividades econômicas similares, porém o perfil de atuação junto aos agricultores familiares apresenta-se diferenciado. Ambas as cooperativas têm o leite como principal produto comercial. Em Bela Vista a Cooperativa busca, através da qualificação dos agricultores familiares, melhorar a qualidade do leite fornecido, com suas ações direcionadas somente a este fim. Suas intervenções junto ao CMDRS pautam-se pelo discurso de procurar aperfeiçoar tecnicamente os agricultores familiares para que estes aumentem seus lucros, no entanto, o que de fato almejam é a melhora qualidade do leite e, assim, aumentar a competitividade e a lucratividade da Cooperativa. Em Silvânia o trabalho da Cooperativa realiza-se em parceria com a Central de Associações, visto que foi em função desta que aquela foi criada, para ser o “braço” comercial da Central. As atividades desenvolvidas são bastante diversificadas, além da comercialização do leite, tem uma fábrica de ração e desenvolvem ações produtivas e comerciais com fruticultura e agroecologia junto aos agricultores familiares. A participação da Cooperativa e da Central de Produtores no Conselho, pautada, em princípio, pelo “consenso”, termina por desqualificar-se. Na medida em que problemas socioeconômicos e políticos originados no Executivo Municipal, se tornam obstáculos à concretização das demandas deliberadas no CMDRS e interferem nas atividades desenvolvidas pela cooperativa junto aos agricultores familiares, os conflitos desnudam-se e os embates então se realizam.

Entre as associações de produtores, presentes nos dois municípios, somente a de Bela Vista de Goiás tem assento específico. No entanto, as inúmeras dificuldades financeiras por que vêm passando, tanto os agricultores familiares quanto suas associações, têm levado os agricultores a se ausentarem dos espaços de realização de atividades associativas e de representação social, o que tem contribuído para uma reduzida inserção social desses agentes dentro do CMDRS de Bela Vista de Goiás. Em Silvânia as associações são representadas no Conselho pela Central de Associações que participa em nome de todas as associações de produtores da região.

Os técnicos da extensão rural, também desmotivados com a precariedade financeira e de recursos materiais a que estão submetidos, desenvolvem de forma precária as atividades de assistência técnica e extensão para os agricultores familiares, priorizando, no entanto, os projetos de financiamento do PRONAF. Com relação à participação dos técnicos no espaço do Conselho, esta se efetiva nos moldes da tradição à qual a extensão sempre se pautou, de tentar submeter os agricultores familiares aos domínios do conhecimento técnico, tal qual como acontecia quando utilizavam os “receituários técnicos”. Não propiciando a facilitação para que os Conselhos se tornem espaços democráticos de participação social e de gestão de políticas públicas para o meio rural, em especial para os agricultores familiares.

Em relação às ações empreendidas pelo Executivo Municipal, estas delineiam-se pelo caráter antidemocrático e autoritário. A predisposição para uma redistribuição do poder, em que pese a participação quantitativa dos representantes dos agricultores familiares, ainda é incipiente. Um dos pontos movediços é, ainda, a presença dos secretários municipais de agricultura frente à presidência dos Conselhos, que, em muitos casos, dificulta o

encaminhamento das demandas junto ao executivo municipal, em função de estar subjugado às suas determinações. Assim, o fato de existir paridade numérica entre os representantes do poder público e dos agricultores familiares por si só não confere legitimidade às deliberações realizadas no âmbito dos Conselhos.

Os recursos financeiros do PRONAF, ao mesmo tempo resultante da luta social dos trabalhadores rurais, transformaram-se em instrumento de controle social, visto que a racionalidade governamental interfere destituindo as possibilidades de gestão dos recursos públicos por parte dos agricultores familiares.

## **Conclusão**

Os CMDRS inscrevem-se nas concepções de democracia participativa, enquanto espaços privilegiados para um novo padrão de gestão e discussão das políticas públicas, mas que, de fato, delineiam-se como espaços fortemente atravessados por relações de força, de poder e de conflitos sociais. É perceptível que, tanto a ausência de interesse governamental em partilhar o poder, quanto a fragilidade organizacional e a falta de autonomia dos representantes dos agricultores familiares denotam os Conselhos como espaços em que a participação social ainda apresenta-se bastante incipiente e debilitada e, em muitos casos, a escassez de capital social tem minando a democracia das estruturas institucionais e políticas, reproduzindo e legitimando, com o critério da participação, as relações de dominação pré-existentes.

Mesmo estando fragilizadas a participação social e a capacidade de intervenção dos agentes sociais na gestão das políticas públicas, estes processos estão sendo paulatinamente construídos e (re) construídos, o que permite o descortinar de um campo social bastante fértil para o incremento de novas práticas de gestão social, as quais tenham por objetivo emular a participação das comunidades e o fortalecimento da cidadania, por meio da participação social das mulheres no seio desses espaços.

## **Referências bibliográficas**

ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 2002.

GUANZIROLI, Carlos E.; ROMEIRO, Ademar; BUAINAIN, Antônio Márcio; DI SABBATO, Alberto; BITTENCOURT, Gilson. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

IPARDES. **Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do Paraná**: síntese dos principais resultados da pesquisa de campo. Curitiba: IPARDES, 2001.

IPARDES. **Caracterização dos conselhos municipais de desenvolvimento rural – análise comparada – 2000-2002**. Curitiba: IPARDES, 2003.

Lei nº 467/01, de 12 de junho de 2001. Prefeitura Municipal de Leopoldo de Bulhões.

MA/SDR/DATER. **Manual Operacional do PRONAF** – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília, 1996.

MDA. **Estudo propositivo do Território Estrada de Ferro – Goiás**: versão preliminar. Brasília: Fundação Cândido Rondon: 2005. 64 p. Disponível em: <<http://serv-sdt-1.mda.gov.br/gnc/gnc/ep/estudos/GO ESTRADADEFERRO.pdf>>. Acesso em 13/04/2007.

MATOS, Aécio Gomes de. **Capital social e autonomia**. Brasília: NEAD/MDA. Artigo do mês. Disponível em <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=artigo&id=1&titulo=Artigo+do+Mes>>. Acesso em 20/11/2005.

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 51-119.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

Resolução nº 48, do CONDRAF, de 16 de setembro de 2004. Disponível em <http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/legis5.pdf>. Acesso em 13/10/2006.

SCHNEIDER, Sérgio; CAZELLA, Ademir Antônio; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 21-47.

SEPLAN/SEPIN. Disponível em <<http://portalsepin.seplan.gov.br/perfilweb/mostranew.asp>>. Acesso em 14/04/2007.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade nos Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.

TOMMASI, Livia De. A participação nos conselhos paritários: significados e limites. In: **Conselhos municipais e políticas sociais**. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, 1997. p. 78-97.