

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS - UFPEL
Faculdade de Administração e de Turismo
Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas
Agroindustriais



Dissertação

Gestão Social da Política de Desenvolvimento Rural no âmbito de um conselho gestor municipal: análise da igualdade participativa

Silvia Carla Bauer Barcellos

Pelotas

2018

Silvia Carla Bauer Barcellos

Gestão Social da Política de Desenvolvimento Rural no âmbito de um conselho gestor municipal: análise da igualdade participativa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais, da Faculdade de Administração e de Turismo/Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel da Universidade Federal de Pelotas – UFPEL, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciara Bilhalva Corrêa

Pelotas

2018

Silvia Carla Bauer Barcellos

Gestão Social da Política de Desenvolvimento Rural no âmbito de um conselho gestor municipal: análise da igualdade participativa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais, Faculdade de Administração e de Turismo/Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas.

Data da Apresentação: 21/12/2018

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Luciara Bilhalva Corrêa (Orientadora)
Doutora em Educação Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande (RS)

Prof.^a Dr.^a Shirley Grazieli da Silva Nascimento
Doutora em Sistemas de Produção Agrícola Familiar pela Universidade Federal de Pelotas (RS)

Prof. Dr. Mateus Lopes da Silva
Doutor em Educação Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande (RS)

Às meninas que vivem no rural
pelotense, em especial, as
sonhadoras.

Agradecimentos

Sou grata à Vida e às pessoas que tenho encontrado na caminhada, em especial as que me deram oportunidade, orientação, apoio e companhia para esta elaboração.

Aos meus pais, Thereza e Sylvio (*in memorium*), que me encaminharam para a descoberta prazerosa do conhecimento.

Ao meu pai, olhar azul de céu: lia nuvens, traduzia ventos. Tão sábio, tão sereno, assim vive no meu coração e inspira minha ação.

À Bibiana, filha querida que me trata com abraços terapêuticos. Presente da vida, amor profundo, minha luz!

Ao Fábio, meu companheiro de ir pela vida, amando, construindo e transformando. A sua compreensão nessa jornada de estudos foi imprescindível. O seu apoio foi o chão para ir em frente.

À Professora Dr.^a Luciara Bilhalva Corrêa, orientadora no trabalho de Dissertação, por sua disponibilidade, competência e, acima de tudo, pela sensibilidade de entender meu desejo de liberdade.

Às pessoas do programa de pós-graduação: as que, em invisibilidade, deram as condições para as aulas e outras atividades; os servidores que intermediaram o apoio administrativo; os servidores professores que instigaram dúvidas e acolheram discordâncias; aos mestrandos de turma, que comigo ultrapassaram incertezas e dificuldades.

Por fim, e de forma destacada, manifesto encantamento pelos entrevistados e entrevistadas que tornaram possíveis as descobertas na construção desta pesquisa.

Resumo

BARCELLOS, Sílvia Carla Bauer. **Gestão Social da Política de Desenvolvimento Rural no âmbito de um conselho gestor municipal**: análise da igualdade participativa. 2018. 162f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais, Faculdade de Administração e Turismo/Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2018.

Em tempos de retrocessos na democracia e de recrudescimento da pobreza, a temática do desenvolvimento convoca à reflexão, especialmente nos contextos em que o processo se apresenta como reprodutor de grandes desigualdades. Com esse intuito, a pesquisa empreendida objetivou trazer luzes epistêmicas acerca de questão fundamental relacionada às mudanças sociais no rural contemporâneo: as tomadas de decisão coletivas. A democratização havida no país nos anos 90 instaurou novas institucionalidades na perspectiva do desenvolvimento local, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas. Contudo, os estudos existentes têm questionado a intensidade e a qualidade da participação exercida pelos municípios e convocam para a busca de soluções e aprimoramento. Esta dissertação é resultado de pesquisa qualitativa realizada junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Pelotas/RS e teve o objetivo de analisar as condições da participação igualitária no processo de construção, execução, acompanhamento e avaliação das políticas de desenvolvimento para os distritos rurais. Pretendeu-se evidenciar, sob a ótica de teoria da Gestão Social, os elementos que se apresentam como limitadores do protagonismo da sociedade civil em um espaço potencialmente democrático. Na forma de estudo de caso, a pesquisa valeu-se de fontes documentais, de observação sistemática não participante e de entrevistas para coleta de dados, e utilizou-se da técnica de análise de conteúdo para exame dos resultados. Ficou evidenciada a necessidade de mudanças de ordem conceitual e em nível de práticas cotidianas que qualifiquem e tornem efetiva a participação dos conselheiros. Atualmente, a proposição teórica da Gestão Social não encontra base de realização no COMDER de Pelotas, ainda que, se adotadas novas práticas na dinâmica interna, há possibilidade de seu encaminhamento. Identificou-se o gérmen de participação cidadã que, por incentivo e aprendizado, poderá encaminhar a igualdade e a autonomia que caracterizam a cidadania deliberativa. Para o caso estudado, a pesquisa oferece recomendações específicas para viabilizar a igualdade participativa, princípio essencial da Gestão Social da política de desenvolvimento rural. Em nível teórico, é trazida contribuição sobre o uso metodológico do modelo para avaliação da cidadania deliberativa, a respeito de inter-relações entre categorias em estudos junto a grupos gestores de políticas públicas.

Palavras-chave: conselhos gestores; desenvolvimento rural; participação cidadã; processos deliberativos.

Abstract

BARCELLOS, Silvia Carla Bauer. **Social Management of Rural Development Policy in the scope of a municipal managing council: analysis of participant equality**. 2018. 162pp. Dissertation (Master's in Territorial Development and Agrindustrial Systems) – Postgraduate Program in Territorial Development and Agrindustrial Systems. Faculdade de Administração e Turismo/Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2018.

In times of regressions in democracy and recrudescence of poverty, the theme of development encourages reflection, especially in contexts where the process presents itself as a reproducer of great inequalities. Taking that into account, the present study aimed at shedding epistemic light on the fundamental issue related to the social changes in the contemporaneous rural: collective decision-making. The democratization that occurred in Brazil in the 1990s introduced new institutionalities on the perspective of local development, following the example of the managing councils of public policies. However, the existing studies have questioned the intensity and quality of the participation of citizens and call for the search for solutions and improvement. This thesis results from a qualitative study carried out with the City Council for Rural Development (COMDER) of the city of Pelotas/RS, and aimed at analyzing the conditions for equal participation in the process of construction, execution, following and assessment of development policies for the rural districts. The study sought to evince, from the perspective of the Social Management theory, the elements that constrain the protagonism of the civil society in a potentially democratic space. In the form of a case study, the research drew on document sources, non-participant systematic observation and interviews for the data collection, and it made use of the contents analysis technique for analyzing the results. It was evidenced the need for changes of conceptual order and on the level of everyday practices in order to qualify and actualize the councilors' participation. Currently, the theoretical proposal of Social Management does not find basis of accomplishment in the COMDER of Pelotas, although, if new practices are adopted in the internal dynamics, there is the possibility of its referral. The germ of citizen participation has been identified which, through encouragement and learning, can guide the equality and autonomy that characterize deliberative citizenship. For the case studied, the research offers specific recommendations for enabling participant equality, an essential principle of Social Management of the rural development policy of the municipality. On the theoretical level, the present study makes a contribution related to the use of the model for assessing deliberative citizenship, regarding the interrelationships between categories in studies with groups managing public policies.

Keywords: managing councils; rural development; citizen participation; deliberative processes.

Lista de ilustrações

Figura 1 - Raízes teóricas da Gestão Social	38
Figura 2 - Ciclo da Gestão Social.....	39
Figura 3 - Processos comunicativo e participativo da intervenção cidadã	49
Figura 4 - Elementos característicos dos conselhos gestores	55
Figura 5 - Aspectos limitadores na atuação dos conselhos.....	56
Figura 6 - Prefiguração da pesquisa	58
Figura 7 - Categoria e critérios destacados para estudo	60
Figura 8 - Perguntas de entrevista por critério relacionado à categoria igualdade participativa.....	65
Figura 9 - Mapa da divisão distrital de Pelotas	71
Figura 10 - Imagem das paisagens de planície e encosta.....	72
Figura 11 - Fotografia da paisagem na região serrana de Pelotas	74
Figura 12 - Gráfico da população residente na área rural de Pelotas, por distrito	75
Figura 13 - Mapa das localidades rurais.....	76
Figura 14 - Gráfico da população de 10 anos ou mais de idade, por classe de rendimento, por distritos rurais.....	77
Figura 15 - Fotografia de reunião ordinária do COMDER de Pelotas	87
Figura 16 - Gráfico do número de conselheiros de instituições públicas	89
Figura 17 - Gráfico do número de conselheiros da sociedade civil.....	89
Figura 18 - Gráfico do percentual de conselheiros, por sexo.....	90
Figura 19 - Nuvem de palavras	94
Figura 20 - Gráfico de entidades no COMDER de Pelotas.....	95
Figura 21 - Gráfico da composição do COMDER – entidades.....	96
Figura 22 - Gráfico da composição do COMDER de Pelotas – conselheiros.	96
Figura 23 - Gráfico de presença dos conselheiros	104
Figura 24 - Gráfico de participantes nas reuniões	105
Figura 25 - Gráfico de frequência dos conselheiros	106
Figura 26 – Gráfico de frequência dos representantes de instituições públicas	1
Figura 27 - Gráfico de frequência de representantes da sociedade civil	107
Figura 28 - Gráfico das intervenções em reuniões, por tipo de representação	109

Figura 29 - Gráfico dos tipos de menções.....	110
Figura 30 - Gráfico das intervenções dos representantes da sociedade civil, por tipo de menção	110
Figura 31 - Gráfico das intervenções dos representantes das instituições públicas, por tipo de menção	111
Figura 32 - Gráfico das intervenções dos representantes por tipo de menção	112
Figura 33 - Gráfico da distribuição dos assuntos nas reuniões no tempo.....	112
Figura 34 - Framework das inter-relações entre categoriasde análise.	140
Quadro 1 - Critérios de análise da cidadania deliberativa	41
Quadro 2 - Síntese da amostra	64

Sumário

1 Introdução.....	11
1.1 <i>Objetivos</i>	13
1.1.1 <i>Objetivo Geral</i>	13
1.1.2 <i>Objetivos Específicos</i>	13
1.2 <i>Justificativa</i>	13
2 Referencial teórico.....	16
2.1 <i>Perspectivas teóricas do estudo</i>	16
2.1.1 <i>Atores como sujeitos</i>	16
2.1.2 <i>Atores em relações</i>	18
2.2 <i>Desenvolvimento – a ideia e o problema</i>	20
2.3 <i>Desenvolvimento local e rural – entre conceitos e possibilidades</i>	27
2.4 <i>Gestão Social – uma teoria</i>	32
2.4.1 <i>Aspectos históricos e conceituais da Gestão Social</i>	33
2.4.2 <i>Gestão Social em instâncias democráticas de desenvolvimento local</i>	38
2.4.4 <i>Outras considerações</i>	42
2.5. <i>Participação Social</i>	42
2.5.1 <i>Elementos conceituais da participação</i>	42
2.5.2 <i>Participação Social na América Latina e o caso do Brasil</i>	51
2.5.3 <i>Conselhos Gestores de Desenvolvimento: lócus de participação cidadã</i>	54
3 Metodologia	58
3.1 <i>Abordagem de pesquisa</i>	58
3.2 <i>Estratégia da pesquisa</i>	59
3.3 <i>Procedimentos de coleta de dados</i>	61
3.3.1 <i>A análise documental</i>	61
3.3.2 <i>A observação sistemática não participante</i>	62
3.3.3 <i>As entrevistas</i>	63
3.4 <i>Procedimento de análise de dados</i>	66
4 Contexto empírico	69
4.1 <i>A formação do rural pelotense: o povoamento, o lugar, as culturas</i>	69
4.2 <i>Realidades nos distritos rurais: as pessoas, a vida, as relações</i>	75
4.3 <i>Estruturas rurais de participação cidadã</i>	79
4.4 <i>A gestão da política de desenvolvimento rural no município</i>	81
5 Unidade de análise - o COMDER de Pelotas	87

6	Análise dos resultados.....	92
6.1	Considerações preliminares	92
6.2	Composição do Conselho e decorrências.....	95
6.3	Participação dos conselheiros – percepções e vivências	104
6.3.1	Participação presencial dos conselheiros	104
6.3.2	Processos interativos em assembleias.....	108
6.3.3	Outros fatores sociais de influência na participação.....	118
6.4	Atuação dos conselheiros na concepção e na avaliação da política de desenvolvimento rural.....	121
6.4.1	O sentido democrático na atuação conselheira	122
6.4.2	Planejamento da política municipal de desenvolvimento rural pelos conselheiros	126
7	Conclusão.....	131
7.1	Sobre a questão de pesquisa.....	131
7.2	Contribuição empírica.....	133
7.3	Reflexão teórica: um contributo.....	139
	Referências.....	142
	Apêndices	151
	Apêndice A - Termo de Autorização para Pesquisa.....	152
	Apêndice B – Instrumento de observação sistemática não participante.....	153
	Apêndice C– Roteiro de entrevista	154
	Apêndice D - Termo de consentimento livre e esclarecido	155
	Apêndice E – Organizações integrantes do COMDER de Pelotas.....	156
	Anexos	157
	Anexo A – Lei Municipal n.º 3.952/1995	158
	Anexo B – Lei Municipal n.º 3.973/1995.....	160
	Anexo C – Convocatória de reunião	161
	Anexo D – Matriz de resultados (Metodologia SWOT).....	162

1 Introdução

A crescente complexidade que vem caracterizando os sistemas humanos da vida em sociedade aponta para uma correspondente necessidade de avançar nas formas de seu governo. Há um projeto de futuro a ser constituído para o enfrentamento dos problemas, o que supõe uma nova rede de relações entre os agentes institucionais públicos e os agentes da sociedade civil.

Nesse propósito, as municipalidades ainda precisam superar as formas tradicionais de gestão. Os estilos estritamente gerenciais das administrações públicas locais terão que dar vez a uma nova lógica, em que a capacidade de governo dependa do fortalecimento dos espaços de participação de todos os atores sociais envolvidos.

Frente a isso, questiona-se o modo como vem se constituindo o palco das interações entre os diversos atores sociais junto a conselhos gestores de políticas públicas. Nesses espaços, a problematização dos processos de participação ganha relevância e torna-se meio para fortalecer a democracia e elevar a qualidade de vida das pessoas.

Esta dissertação é produzida na convicção de que linhas de avanço e melhorias somente serão alcançadas pelo compartilhamento de poder e de responsabilidades em uma nova dinâmica relacional. Assim, dá foco à lacuna que se apresenta entre a política e a vida cotidiana, ou seja, à separação que costuma caracterizar as relações entre as instituições políticas e os atores sociais.

A pesquisa desenvolvida contemplou a temática do desenvolvimento rural em escala local e elegeu, como objeto de estudo, a participação social no contexto de uma institucionalidade de atuação sociopolítica. Para isso, assumiu o desafio de identificar a forma como vem sendo encaminhado o processo de gestão do desenvolvimento rural no município de Pelotas (RS) na instância originalmente concebida para o exercício da deliberação cidadã, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER).

A análise teve amparo na proposição teórica da Gestão Social, a qual vem se constituindo no Brasil desde os anos 90 e carrega em si a noção de cidadania deliberativa enquanto intermediadora de decisões coletivas orientadas para a

inclusão, para o pluralismo, para a igualdade de participação, para a autonomia e para o bem comum. Por essa via teórica foi destacada, especificamente, a análise da igualdade participativa, categoria capaz de demonstrar a base fundante das relações verdadeiramente dialogais na esfera pública (TENÓRIO, 2008; 2012).

Com esse respaldo teórico principal pretendeu-se dimensionar a possibilidade de as comunidades rurais pelotenses se desvencilharem de rumos instituídos e agirem de forma não determinística em relação ao seu desenvolvimento. Nesse sentido, a questão de pesquisa assim se colocou: na perspectiva da Gestão Social, como se efetiva a igualdade participativa no COMDER?

A ação de investigação apoiou-se no pilar teórico da crítica pós-moderna, a qual propõe a reinvenção dos processos de transformação social enquanto exigência ética e política na contemporaneidade (SANTOS, 2007) e enquadrou-se na concepção emancipatória (CRESWELL, 2010), que se concentra no interesse de dar voz aos pesquisados para, assim, contribuir na construção de uma agenda de mudanças em suas vidas. Assim fica expresso que a pesquisa não pretendeu investigar o fenômeno da participação unicamente enquanto estratégia para atender a uma funcionalidade. Teve em vista, sobretudo, refletir sobre a ação humana em prol de si mesma, ou seja, a problematização da participação teve por finalidade explicitar a intensidade da inserção dos sujeitos sociais na gestão da sociedade rural do município.

A estrutura desta dissertação está assim disposta: na primeira seção, além desta parte introdutória, são apresentados os objetivos da pesquisa e sua justificativa. Na segunda, é trazido o pensamento social que subsidia as reflexões. Nela, inicialmente, são apresentadas as lentes teóricas que respaldam o estudo e, após, é trazido o referencial teórico-conceitual relacionado à temática principal, o desenvolvimento rural e a Gestão Social. Na terceira seção é identificada a linha metodológica adotada e o detalhamento procedimental. A quarta seção apresenta o contexto empírico da pesquisa e, nas suas subseções são trazidos aspectos sócio-históricos do município e da sua realidade social, assim como uma visão geral da gestão do desenvolvimento rural local. Na quinta seção é identificada a unidade de análise, apresentando-se o ambiente específico pelo qual se moveu o estudo, o COMDER de Pelotas. A sexta seção apresenta, por três subtítulos, a análise dos resultados da pesquisa que contemplam cada um dos critérios elencados na categoria destacada do modelo teórico-metodológico. Por fim, a parte conclusiva dá

conta da questão posta em estudo, da contribuição empírica que pode ser proporcionada e, por último, da propositura de uma reflexão teórica surgida no desenvolvimento da pesquisa.

1.1 Objetivos

Para atender à questão de pesquisa, foram definidos os objetivos postos a seguir.

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar, no âmbito do COMDER de Pelotas/RS, a efetividade da participação igualitária enquanto característica promissora à gestão social da política de desenvolvimento rural.

1.1.2 Objetivos Específicos

- I) Conhecer as percepções dos pesquisados sobre a experiência de representação;
- II) Identificar a dinâmica interna de participação no COMDER;
- III) Identificar os elementos que favorecem e os que desfavorecem as práticas sociais democráticas nos processos deliberativos no Conselho;
- IV) Apontar as barreiras ao encaminhamento da Gestão Social no âmbito do COMDER.

1.2 Justificativa

Conforme Touraine (1996), a crise do social está imbricada nas fragilidades dos sistemas democráticos. É por esse sentido, e diante dos resultados sociais do desenvolvimento local, que surgiu o estímulo para o estudo da participação social na gestão pública em sua relação com as mudanças sociais em Pelotas. Por essa visão foi-se em busca de conhecimento teórico-empírico que venha contribuir para a eficácia social aos sistemas de governança no município que integra a região sul do

estado do Rio Grande do Sul e que apresenta reconhecido quadro de problemas que requisita atenção.

A democratização no Brasil, ao final do século 20, ensejou a criação de mecanismos de participação que reinventaram os relacionamentos entre os atores sociais. Os instrumentos legais incorporados à Constituição Federal de 1988 e, por decorrência, às legislações municipais, ensejaram alternativas descentralizadas de gestão. Contudo, a práxis da participação se apresenta ainda deficitária no sentido de dar efetividade às mudanças.

Como aponta Navarro (2001), ainda que ultimamente tenha crescido o número de pesquisas em nível de localidades, os estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil quase sempre privilegiaram os processos macrosociais, sem oferecer uma lente mais próxima ao cotidiano. Também Castellà e Parés (2008), que pesquisaram sobre as práticas democráticas postas em favor do desenvolvimento local nas últimas décadas, observaram a proliferação de experiências de democracia participativa no mundo como alternativa para governar sociedades complexas. Essas práticas, porém, apesar do seu expressivo aumento quantitativo, segundo os autores, não têm ensejado maior qualidade na vivência democrática.

Outros pesquisadores têm observado a persistência de lacuna na compreensão dos processos sociopolíticos que influenciam a qualidade das políticas de desenvolvimento (ABRAMOVAY, 2006; FREITAS, 2016; VILELA, 2017). Eles apontam a necessidade do envolvimento da academia na reflexão acerca da efetividade da participação cidadã e consideram que a sua avaliação será ferramenta capaz de identificar a validade das experiências nas várias institucionalidades.

Nessa linha, o vazio teórico e a escassez de estudos empíricos que abordem os elementos sociais e institucionais que integram a realidade rural brasileira é evidenciado em muitos estudos. Além disso, o caráter dinâmico e processual do desenvolvimento sempre requererá permanente atualização. Diante disso, restou fortalecida a percepção da necessidade de investigações sobre a qualidade das experiências sociais na definição e acompanhamento das políticas de desenvolvimento rural no contexto da pesquisa, de forma que fossem identificadas as suas fragilidades e os seus aspectos de avanço.

O presente estudo vincula-se diretamente à linha de pesquisa em Desenvolvimento Territorial do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento

Territorial e Sistemas Agroindustriais da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Ao mesmo tempo, encontra sintonia com os propósitos que integram a responsabilidade social dessa mesma Universidade em torno das relações interinstitucionais em favor do desenvolvimento local e regional. Por esse sentido, almeja-se que esta contribuição teórico-empírica alcance o interesse de gestores públicos, especialmente aqueles investidos do dever ético de servir à cidadania, assim como de profissionais comprometidos com o futuro do conjunto da sociedade. Acima de tudo, que ecoe junto às lideranças da sociedade civil, contribuindo para que se fortaleçam e atuem como forças vivas nas inter-relações sociais junto ao Estado e aos governos.

2 Referencial teórico

2.1 Perspectivas teóricas do estudo

Duas correntes interpretativas relacionadas à ação dos atores sociais são expostas nesta seção. Ambas, ainda que com distintas ênfases e temporalidades, apresentam-se como referencial de análise da participação social, objeto do estudo.

2.1.1 Atores como sujeitos

A ideia central que move a pesquisa encontrou sintonia com o pensamento mais recente de Alain Touraine¹. Suas concepções de mundo e de pesquisa social constituem-se em assento teórico que se harmoniza com as posições socioéticas assumidas neste estudo, ao se referirem à construção da sociedade por ela mesma, aos movimentos sociais, à democracia e ao sujeito individual e coletivo.

Em crítica aos modos de pensamento dominantes nos discursos e nas instituições, o autor propõe a necessidade de uma inversão nas representações da vida em sociedade. Pondo ênfase às mudanças sociais, Touraine aponta para a necessidade de ser ultrapassado o modo de pensar retrospectivo para, assim, dar via de construção a uma nova percepção, que ele assim descreve:

[...] supõe, em primeiro lugar que nós sejamos capazes de *ver o que existe, de escutar os que falam, propõem e protestam* e que aceitássemos seguir as nossas experiências e as nossas observações mais do que as afirmações do discurso interpretativo dominante (TOURAINÉ, 2007, p. 32, grifo nosso).

O sociólogo convida ao exercício de permanente crítica ao discurso interpretativo dominante por considerá-lo como “uma arma dirigida contra uma definição do actor social como capaz de se auto-afirmar e de defender seus direitos enquanto finalidade principal de sua acção” (TOURAINÉ, 2007, p. 47). Sobre isso, ele alerta: “Se de todos os lados se procura expulsar o actor, o seu apelo à liberdade

¹ Alain Touraine, sociólogo francês, tem produção bibliográfica relevante e reconhecida sobre as grandes mudanças sociais ao longo do século 20. Estabeleceu vínculos intelectuais importantes com a América Latina, especialmente no Chile, México e Brasil e suas reflexões são reconhecidas internacionalmente.

e aos seus direitos, é porque ele é o pior inimigo de todos os sistemas de poder” (TOURAINÉ, 2007, p. 47). Afirmando que a demanda por direitos políticos e sociais atualmente se alargou para a busca de direitos culturais, Touraine expressa que o mundo está repleto de capacidades de ação sobre si mesmo:

A vontade de ser si, de se criar e de se defender como indivíduo com todas as suas raízes e todos os seus ramos, mas tendo em primeiro lugar uma consciência de árvore, é o único princípio que hoje pode guiar as nossas condutas, permitir-nos distinguir o bem do mal (TOURAINÉ, 2007, p. 221).

O autor posiciona o sujeito como o ser que faz sentido para si mesmo, que tem esperanças e reivindicações, e a si confere o direito de ser condutor da própria vida. Sobre isso, assim completa: “É nesta sociedade contemporânea onde foi anunciada a morte do sujeito que este aparece em plena luz. Ele está consciente de si mesmo e afirma por toda parte a ideia de que tem direitos [...] (TOURAINÉ, 2007, p. 222).

Mas ideia touraineana propõe uma nova orientação para a análise social. A democracia, ou seja, a possibilidade de os indivíduos fazerem suas escolhas, não é natural: ela requer a criação de condições sociais para sua concretização. (PLAYERS, 2006). A pesquisa social já não pode se dirigir apenas aos sistemas sociais, mas, muito mais, aos meios de constituição dos sujeitos históricos, visto que

Nós não vivemos num mundo morto ou reduzido ao silêncio. Perguntais se existem de novo actores ou se a cena da história continua vazia? Deixai de desviar o olhar e de tapar os ouvidos! Os actores, as ideias, as crenças, os conflitos, as inovações encontram-se em todo lado. [...]. Não podemos deixar de recordar que o ar está cheio de palavras e de gritos, de protestos e de propostas (TOURAINÉ, 2007, p. 33).

Conforme avalia Pleyers (2006), o pensamento de Touraine se opõe às concepções de mundo que fazem os atores desaparecerem dentro de um sistema. Ao contrário, propõe dar vez à capacidade dos atores sociais para se autoconstruírem em suas relações com os atores governamentais. Nessa direção das mudanças é que está posto um desafio central para os indivíduos e para as instituições: a construção de sujeitos sociais.

Para reafirmar ao pesquisador a relevância em prioridade à escuta do ator, Touraine assim expressa: “Não, ele não morreu, ele convida-nos a visitar sua oficina, bem mais real do que todos os castelos imaginados por aqueles que se julgam intérpretes do sentido da história” (TOURAINÉ, 2007, p. 108). Por essa perspectiva, os pesquisadores, ao estudarem os atores sociais e os seus discursos sobre os próprios atos, as tensões e oposições presentes em suas relações, estarão

efetivamente contribuindo para a “re-densificación social, que pasa por una mayor participación de los ciudadanos a nivel local-regional” (PLEYERS, 2006, p. 741).

Vários autores desenvolveram estudos que se uniram à linha aberta por Touraine. A ideia de sujeito, por exemplo, coincide com o passo teórico dado por Jurgen Habermas sobre uma esfera pública emancipadora. Do mesmo modo, o conceito de historicidade presente em Alberto Guerreiro Ramos, ao associá-la ao grau de intervenção da sociedade sobre ela mesma e proporcionar-lhe capacidade de autotransformação.

Zermeño (2005) também desenvolve linha de pensamento semelhante. O autor percebe a sociedade em um grave estado de enfermidade social e, diante disso, justifica a priorização do enfoque sociológico, inclusive nas questões que costumam ser tratadas pela economia. Em um panorama assim trágico, segundo ele, o modelo de desenvolvimento que sacrifica a saúde social em nome da riqueza material sempre se dilui em fracassos.

Pelo exposto, vê-se que o posicionamento teórico touraineano, consolidado por ideias que a ele se seguiram, apresenta-se como a lente auxiliar que contempla o propósito de examinar a atuação dos sujeitos sociais no exercício da representação cidadã em um conselho gestor de política pública.

2.1.2 Atores em relações

O enfoque relacional, orientado aos atores, não é novo. Começou a germinar no século 19 entre pensadores que observavam que “a sociedade não se constitui como uma substância, algo concreto em si mesmo, mas como um acontecer” (SCHMITT, 2011, p. 86). Nos anos 80 do século passado, adquiriu contornos teóricos.

Norman Long² percebeu que, nas sociedades, coexistem dois modelos estruturais de desenvolvimento, mas a mudança social sempre emana de um único centro de poder. Ainda que representem diferentes ideologias, ambas apresentam um conjunto de crenças paradigmáticas que sempre encaminham o desenvolvimento societal para uma visão externalista, linear e determinista (LONG, 2007). Para o autor, contudo, essa é uma compreensão simplificadora e fatalista que

² Sociólogo britânico que desenvolveu extensa análise crítica às teorias que negam ou desvalorizam a capacidade do homem comum de alterar os rumos de sua história.

exclui o potencial de influência dos atores sociais. Por meio de uma concepção orientada aos atores, considera que esses deveriam ser percebidos, potencialmente, como fundadores das novas realidades.

Long e Ploeg incluem em seus estudos o conceito de agência, que atribui aos atores sociais “a capacidade de processar a experiência social e de delinear formas de enfrentar a vida, mesmo sob as mais extremas formas de coerção” (LONG e PLOEG, 1994, p. 7). Para efetivarem mudanças, há o requisito de uma certa capacidade de organização, ou seja, deve haver o poder de agência, o qual

depende crucialmente da emergência de uma rede de atores que se tornam parcialmente, embora quase que nunca completamente, envolvidos nos projetos e práticas de outro indivíduo ou indivíduos (LONG e PLOEG, 1994, p. 8).

Para os autores, os atores sociais são construídos socialmente e as agências são constituídas culturalmente. Isso faz com que, no meio rural, sejam notadamente diferenciadas as relações de influência e poder entre trabalhadores, proprietários e agentes do governo local.

Com atenção mais especialmente dirigida aos fenômenos agrários, Norman Long percebe que os poderes estatais, ou mesmo os interesses internacionais, adentram de forma gradual na vida rural e, geralmente, acabam por reger as institucionalidades locais. Apesar disso, levanta a tese de que quaisquer intervenções externas chegadas aos agrupamentos rurais passam, necessariamente, por filtros sociais e culturais específicos em seu nível interno. Sendo assim, os processos de desenvolvimento sempre requerem reinterpretações durante seus desdobramentos. Isso se dá em razão de que, na sociedade civil, a realidade é múltipla e, a partir de contínuas interações é que, processualmente, ela define-se e redefine-se (LONG, 2007).

Na perspectiva voltada aos atores, então, uma premissa é que em realidades iguais ou mesmo semelhantes, desenvolvem-se formas sociais sempre distintas e, essas configuram-se conforme a maneira como os atores individuais lidam com o conhecimento e o poder, assim como pela forma que sentem e se organizam. Nesses contextos, os atores não podem vistos como meros recipientes passivos, mas, sim, como participantes ativos das intervenções e das mudanças (LONG, 2007).

Conforme Long e Ploeg,

[...] é necessário seguir uma abordagem mais dinâmica para o entendimento das mudanças sociais, a qual saliente a interação e a

determinação mútua de fatores e relações internas e externas, e reconheça o papel principal desempenhado pela ação e pela consciência humanas (LONG e PLOEG, 1994, p. 5).

Há, então, uma nova forma de pensar. Por ela, como também refere Deponti (2007, p. 14), considera-se que “a gênese do desenvolvimento está dentro das próprias comunidades, dentro dos grupos e das redes rurais”.

Nessa linha voltada aos atores, o estudo das políticas, práticas e interações sociais enquanto dimensão articuladora da ideia de desenvolvimento possui característica eminentemente relacional. Para dar conta dessa perspectiva, entendida como potencialmente viabilizadora do desenvolvimento, o pesquisador precisa se valer de visões desvinculadas da sociedade como estrutura estática. Mais do que isso, deve compreendê-la como uma teia de elementos que são sempre interdependentes (SCHMITT, 2011).

Supõe, como refere Deponti (2007), compreender a importância das sinergias que resultam das várias inter-relações, assim como o entendimento de que as políticas públicas precisam ser concebidas e redefinidas a partir das racionalidades, das ações e das estratégias dos atores beneficiários. Isso significa, então, dar vez a uma percepção diferenciada, em que as pessoas assumam papéis em meio à dinâmica das transformações e assim refaçam as suas trajetórias.

Com o que até aqui apresentado, fica identificado o elo entre as duas perspectivas que estão postas como fundo reflexivo da presente análise: ambas evocam a constante busca da (re)construção de si e do mundo da vida em que se inserem. A partir dessa base, no seguimento, adentra-se à temática em estudo, a questão conceitual do desenvolvimento, para, depois, pela ótica da teoria da gestão social, focar a participação social, objeto da pesquisa.

2. 2 Desenvolvimento – a ideia e o problema

Apresentando diferentes configurações ao longo do tempo, foi no século passado que a ideia de desenvolvimento adquiriu força e passou a substituir a noção prevaiente, a de progresso, associada à evolução e ao crescimento. Na década de 50 é que o termo passou a predominar na literatura econômica e ingressou na linguagem comum (ALMEIDA, 2015).

As crises econômica, social e ambiental foram decisivas para ser posta de lado a ideia de progresso, insuficiente para dar conta das dimensões econômicas e

socioculturais que foram sendo requeridas. Mas a isso ainda se seguiu uma visão falsa e enganosa pela qual o desenvolvimento é considerado apenas como ciclo evolutivo, de modelo único e uniformizador (ALMEIDA, 2015). Assim, ao longo do tempo, a ideia de desenvolvimento vem se apresentando com diferentes configurações, inclusive agregando ao termo vários qualitativos que lhe conferem caráter elástico e polissêmico (SCHMITT, 2011).

No entendimento de Fischer (2002), não se poderia falar em conceito de desenvolvimento, mas, sim, em uma rede de conceitos que carrega em si, como principal ideia, a articulação estratégica necessariamente compreendida por processos compartilhados e resultados atingidos.

Uma visão atual relaciona o fenômeno a “uma ideia-força capaz de articular distintas constelações de atores, significados e práticas” (SCHMITT, 2011, p. 83). Por esse sentido, alerta a autora, deve ser evitada “a visão de desenvolvimento como uma essência a ser descoberta”, pois, em verdade, “não há o *verdadeiro* desenvolvimento” (SCHMITT, 2011, p. 83, grifo nosso).

Sob outro prisma, para Chalita (2005), o desenvolvimento sempre se vincula a um tempo e a um determinado espaço e traz a noção de

uma direção histórica da ação humana para a melhoria da qualidade e do bem-estar das populações [...]. Ao invés de explicitar processos lineares ou consensuados, esta relação revela ser altamente conflitante e complexa, dado que cria novos e diferenciados (e sempre indeterminados) percursos de legitimação social das possíveis alternativas à crise atual [...] (CHALITA, 2005, p. 98).

Essa visão complexa e conflitiva do desenvolvimento trazida pela autora também aparece no pensamento de Quijano (2000), que o situa como paradigma intelectual presente em muitas frentes teóricas, quase sempre servindo aos projetos políticos hegemônicos. Para ambos, essa é uma percepção imprescindível na busca de alternativas para o enfrentamento da desigualdade.

Já para Navarro (2001) é a impossibilidade de desenvolvimento o que traz à tona a necessidade de refletir sobre ele. Por essa percepção, as análises não podem prescindir da identificação das diferentes práticas, as razões dos comportamentos adotados e a respectiva atribuição de significados pelas pessoas. A esse mesmo interesse converge a recomendação de Long e Ploeg (1994), quando afirmam que por esse meio é que devem ser encaminhadas intervenções locais, específicas, ainda que essas também não ofereçam garantia para alcançar o melhor desenvolvimento.

Por essa linha da problematização do desenvolvimento são trazidas, a seguir, algumas contribuições teóricas sobre as suas causas.

Ao abordar as determinações históricas que conformam a questão social no Brasil, Iamamoto (2008, p. 107) destaca que o processo social, estando sob o manto da economia política do capital, “envolve a economia e a sociedade, a política e a cultura, vincando profundamente as formas de sociabilidade e o jogo das forças sociais”. Nos contextos em que prevalece a agenda neoliberal frente às necessidades sociais das maiorias, a questão social, então, é metamorfoseada e reduzida a processos de exclusão ou, apenas, de integração social.

Em meio a isso, na opinião da mesma autora, o Estado faz como que uma gestão de crises: mostra-se frágil frente às instituições financeiras internacionais, mas se impõe forte para cumprir o papel de sustentar a estrutura de classes e as relações de produção. Por essa forma de condução, traduz as demandas em políticas sociais e assume funções coercitivas e integradoras (IAMAMOTO, 2008).

Para a autora,

O resultado desse processo tem sido o agravamento da exploração e das desigualdades sociais dela indissociáveis, o crescimento de enormes segmentos populacionais excluídos do “círculo da civilização”, isto é, dos mercados, uma vez que não conseguem transformar suas necessidades sociais em demandas monetárias (IAMAMOTO, 2008, p. 123).

Assim, governando em favor do capital financeiro, o Estado faz com que todos os grupos sociais acabem por assumir o ônus das exigências dos mercados e, por efeito,

o predomínio do capital fetiche conduz à banalização do humano e à descartabilidade e indiferença perante o outro, o que se encontra na raiz das novas configurações da questão social na era das finanças. [...] mais do que as expressões de pobreza, miséria e exclusão [...] a subordinação da sociabilidade humana às coisas - ao capital-dinheiro e ao capital-mercadoria -, retrata, na contemporaneidade, um desenvolvimento econômico que se traduz em barbárie social (IAMAMOTO, 2008, p. 125).

Na mesma análise, Iamamoto acrescenta:

[...] a questão social expressa a subversão do humano [...], que se materializa na *naturalização das desigualdades sociais* – do capital dinheiro e de seu fetiche. Conduz à *indiferença ante os destinos de enormes contingentes de homens e mulheres trabalhadores – resultados de uma pobreza produzida historicamente (e, não, naturalmente produzida) – universalmente subjugados, abandonados e desprezados* [...] (IAMAMOTO, 2008, p. 125, grifo nosso).

A essa visão crítica trazida por Iamamoto (2008) podem ser acrescentadas as elaborações conceituais do sociólogo Guerreiro Ramos, o qual propugnou a necessidade de uma consciência crítica nacional diante do imperativo do

desenvolvimento. Para o sociólogo, “a autoconsciência coletiva e a consciência crítica [...] surgem quando um grupo social põe entre si e as coisas que o circundam um projeto de existência” (GUERREIRO RAMOS, 1996, p. 45).

O autor caracterizou como existência bruta aquela que se articula sem subjetividade e, como existência com consciência crítica, a que implica em exercício de liberdade e se dá quando as populações se apropriam de suas circunstâncias. Por meio do fenômeno que o autor denomina historicização é que se tornaria possível transmutar de um estado a outro de existência e, por esse modo de ser histórico, é que um grupo social poderia se tornar pessoa coletiva. Para ele, a possibilidade do histórico está também contida na convivência chamada natural, ou seja, basta qualquer alteração entre si e com a natureza para que se estabeleça uma nova postura existencial.

Enfim, esse viver projetivo, histórico, segundo o autor, dar-se-ia em todos os grupos. Nesse pensamento, é por meio da reflexão que a pessoa ou o grupo social conseguiria se conduzir como sujeito, passar de uma consciência ingênua, objeto de determinações exteriores, à consciência crítica com a compreensão de seus condicionamentos. Assim, por efeito, é que alcançaria a autodeterminação para projetos autônomos de existência (GUERREIRO RAMOS, 1996). Com essa base é que o autor formulou a sua Teoria Substantiva da Vida Humana Associada e fundou uma nova ordem de pensamento social.

Agora, partir das ideias até aqui referidas, são trazidas visões acerca dos desajustes originados pela problemática do desenvolvimento.

Em artigo emblemático, Quijano (2000) aborda o desenvolvimento diante dos inarredáveis interesses economicistas que o norteiam. Além de questionar os pressupostos que costumam presidir as análises no campo científico, o autor avança em argumentos sobre a inevitabilidade da articulação capitalista sobre os contextos heterogêneos. O maior ou menor desenvolvimento das sociedades, segundo ele, sempre depende do modo como é operado o padrão de poder nos diferentes espaços e tempos.

Para Quijano (2000), nas relações sociais cotidianas vivenciadas como relações políticas é que podem ser negociados os limites da exploração/dominação. Por essa visão, ele identifica ser a prática democrática, ainda que sempre relativa e limitada, a condição indispensável à efetivação do processo de desenvolvimento em um determinado espaço.

Em mesma linha, Celso Furtado³ critica a estrutura agrária brasileira e enfatiza a necessidade de “liberar os agricultores para que se transformem em atores dinâmicos no plano econômico” (FURTADO, 2004, p. 4). Afirmado que o país sempre trilhou no mau desenvolvimento, acrescenta que o crescimento econômico brasileiro sempre esteve arraigado ao ímpeto de modernização da elite e à manutenção de privilégios, quando o verdadeiro desenvolvimento requereria um projeto social que efetivasse melhoria real das condições de vida da população. Em relação ao caráter marcadamente desigual do desenvolvimento no Brasil, Furtado assim completa:

[...] não é apenas um processo de acumulação e de aumento de produtividade econômica, mas principalmente o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade (FURTADO, 2004, p. 4).

Outro ponto de vista a ser considerado na tematização mais recente do desenvolvimento é a contribuição teórica do economista indiano Amartya Sen. O autor coloca o desenvolvimento em relação direta com a expansão da liberdade humana enquanto seu meio e fim. Em suas palavras, o “[...] objetivo do desenvolvimento se relaciona à avaliação das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas” (SEN, 2000, p, 71). Por essa concepção, deve ser oportunizada às pessoas a possibilidade de serem agentes ativamente envolvidos. Para tal se faz necessário “desenvolver e sustentar uma pluralidade de instituições como sistemas democráticos, mecanismos legais [...]” (SEN, 2000, p. 71). Mas, ao pensamento de Sen, assim como se atribui grande mérito, também se colocam críticas. Para Domingues (2003), por exemplo, o modelo trazido trata da questão da igualdade de maneira breve e superficial e, de forma contundente ele expressa:

[...] não é de admirar que a *cidadania* não seja nunca mencionada em *Desenvolvimento como liberdade*⁴ [...] ou pelo menos com qualquer centralidade no contexto de sua obra [...] (DOMINGUES, 2003, p. 64, grifos do autor).

Realmente, o pensamento de Amartya Sen reporta-se a grupos-alvo nas discussões sobre políticas sociais. Contudo, observa-se também que, em certo ponto da obra, ele assim manifesta sobre o papel da cidadania ativa:

Entretanto, embora devamos reconhecer a importância das instituições democráticas, elas não podem ser vistas como dispositivos mecânicos para o desenvolvimento. Seu uso é condicionado por nossos valores e

³ Em discurso histórico para economistas no ano de 2004.

⁴ Obra principal de Amartya Sen.

prioridades e pelo uso que fazemos das oportunidades de articulação e participação disponíveis (SEN, 2000, p. 186).

Outro aspecto nas reflexões sobre o desenvolvimento é pensá-lo como um processo que, diante da reconhecida crise socioambiental planetária, necessariamente impõe a alteração do modelo em curso. Nesse sentido, algumas ideias podem ser aportadas, como as destacadas a seguir.

Para Almeida (2015), a ideia de desenvolvimento precisa privilegiar o qualitativo e a sustentabilidade. Ao questionar a forma de tratar questões econômicas, sociais e ambientais, o autor lembra que o grande desafio está “na capacidade das forças sociais envolvidas na busca de outras formas para o desenvolvimento imprimir sua marca nas políticas públicas” (ALMEIDA, 2015, p. 52).

Ao encontro disso, o autor propõe que, para o desenvolvimento com sustentabilidade, as necessidades dos grupos sociais sejam atendidas a partir da gestão democrática da sua diversidade. Portanto, sem uma única direção, mas com o “reconhecimento e articulação de diferentes formas de organização e demandas como base” (ALMEIDA, 2015, p. 52). Para ele, “é preciso conceber um desenvolvimento que tenha nas prioridades sociais sua razão-primeira, transformando, via participação política, excluídos e marginalizados em cidadãos” (ALMEIDA, 2015, p. 53).

Com semelhante visão, Ruscheinsky assim expressa:

a sustentabilidade parece conter ou contemplar um movimento social histórico, ser um elemento agregador e mediador, portador de um projeto de mudança universalizante, com fôlego para articular setores sociais díspares [...]. A identidade que parece integrar esta multiplicidade seria a orientação para o desenvolvimento de uma sociedade sem desigualdades ou uma sociedade sustentável (RUSCHEINSKY, 2004, p. 19).

Mas essa consecução, para o mesmo autor, apresenta um desafio:

por mais que a consolidação de uma sociedade sustentável implique em questões objetivas a resolver, importa destacar também a exigência do envolvimento subjetivo, das (sic) participação ativa dos cidadãos (RUSCHEINSKY, 2004, p. 8).

Também nessa linha, Brandenburg e Ferreira (2004, p. 76) acrescentam que o propósito de “desenvolver, sob o ponto de vista socioambiental, seria um processo contínuo de conquista de um ‘futuro inédito’, fundamentado na construção de um projeto social formulado por sujeitos sociais”. Porém, a isso se apresenta uma dificuldade, ao ser requerido como que “um redimensionamento das instituições [...] no que diz respeito à popularização do processo de formulação de políticas públicas [...]” (RUSCHEINSKY, 2004, p. 18). Para o autor, teriam que ser superados

interesses que se contrapõem: a requisição de cidadania frente à força do capital; a valorização da multiplicidade dos saberes e da participação frente ao tecnicismo e a burocracia; o reconhecimento da subjetividade, da diversidade, da criatividade e da autonomia frente ao predomínio do consumo e da informação (RUSCHEINSKY, 2004). Ainda em mesmo sentido está o pensamento de Shiki (2004), ao perceber a concepção desenvolvimentista do estado produtivista na contramão da gestão descentralizada das políticas públicas e, por resultado, também da sustentabilidade socioambiental.

Frey (2001) lança outra importante reflexão teórico-conceitual na visão de que “a sustentabilidade do desenvolvimento carece de investigações que aprofundem sua dimensão político-democrática” (FREY, 2001, p.2). Salienta que o desafio é ultrapassar o problema que sempre se coloca: o do exercício de poder. Com tal constatação, o autor traz à pauta as várias concepções que têm guiado as instituições político-administrativas e, nesse exame de ideias, identifica uma nova concepção.

Ao evocar a participação popular como instrumento de planejamento, Frey (2001) desenvolve uma terceira forma de abordagem a partir das “próprias inconsistências e falhas do sistema e dos processos político-administrativos” (FREY, 2001, p. 11), entendimento que converge para o ponto principal que é tratado nesta pesquisa: a igualdade participativa.

O autor trata da participação não somente como meio para o desenvolvimento, mas como promotora do fortalecimento da sociedade civil, como valor em si. Com esse aporte é que se posiciona por uma democracia discursiva e reflexiva, o que se entrecruza com as ideias de Jurgen Habermas⁵ em torno dos princípios de democracia deliberativa ou dialógica. Em sua argumentação, o autor aposta na gestão local, a que, segundo ele, torna possível “chegar-se a uma compreensão e a soluções de problemas por meio da liberdade comunicativa”, a que é baseada em “condições favoráveis de comunicação e em procedimentos claros e transparentes” (FREY, 2001, p. 18).

Disso é que se tratará a seguir, primeiro ampliando as visões teóricas sobre o desenvolvimento local e, após, examinando a Gestão Social em relação ao mesmo.

⁵ Criador do conceito de cidadania deliberativa e inspirador da teoria da Gestão Social.

2.3 Desenvolvimento local e rural – entre conceitos e possibilidades

O desenvolvimento local pode ser entendido como um conjunto de processos que depende de iniciativas no âmbito das localidades e se concretiza em pequena escala. Seu encaminhamento requer o reconhecimento da necessidade de planejamento em nível municipal, assim como da relevância da participação ativa das comunidades locais. Apresenta-se, portanto, intensamente focado no território, possui natureza endógena, se utiliza de mecanismos “de baixo para cima” e, além disso, precisa alcançar abrangência econômica e social (ESPARCIA *et al.*, 2016).

Por esse entendimento, ainda que geralmente haja inclinação para realçar a dimensão econômica do desenvolvimento, o enfoque local se assenta em outras duas dimensões, a institucional, que se associa à articulação de políticas e estratégias especialmente assumidas pelos agentes públicos, e na dimensão social, que se refere aos atores sociais, coloca-se como fundamental e é muitas vezes preterida (ESPARCIA *et al.*, 2016).

De outra forma, mais flexível, a noção de local, para Fischer (2002, p. 14) pode se referir “a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território ou microrregião”, mas também em sentido “de espaço abstrato de relações sociais”. Nesse último sentido, volta-se para o movimento e para as interações que convergem e se opõem em torno de interesses comuns (FISCHER, 2002).

Nesse ponto faz-se reingressar a concepção de Long (2007), antes referida, que dá conta da visão sociológica sobre desenvolvimento e que coloca em cena os atores sociais; inicialmente, as pessoas sempre são vistas como meras receptoras dos efeitos das mudanças sociais. O mesmo autor introduziu a ideia de que as forças externas são mediadas pelos atores e estruturas que são, necessariamente, locais. É somente por esta ótica que se apresenta a possibilidade de, ainda que tardiamente, ser superada a perspectiva estruturalista de desenvolvimento ao eleger outra, a que considera a multiplicidade dos atores sociais e os diferentes interesses que podem emergir da vida social (LONG, 2007).

Nisso adquire importância um tipo de organização local resultante dos embates advindos das permanentes interações entre os atores sociais. Para alcançar tal capacidade organizativa, o aspecto fundamental a ser considerado é percebê-la dependente da existência de uma rede de atores em que uns estejam

pelo menos minimamente envolvidos nos projetos e nas práticas dos outros (LONG e PLOEG, 1994).

Ainda que sempre devam ser consideradas as forças externas que incidem na vida dos indivíduos e dos grupos sociais, são as suas interações cotidianas que podem alavancar a elaboração de estratégias próprias de desenvolvimento. São os fatores internos, além dos externos, que engendram a ação que viabiliza os processos que, quando experimentados pelos atores sociais, podem deflagrar mudanças (LONG, 2007).

Também relacionado a essa visão local do desenvolvimento está o pensamento de Muls (2008). Ao tratar da emergência de formas inovadoras de intervenção, indaga sobre os limites das explicações comumente dadas frente à desigualdade em sua efetivação e, a esse respeito sublinha a necessidade de serem buscados aportes teóricos que inter-relacionem paradigmas econômicos, institucionais e sociológicos. O autor opina que as estratégias de desenvolvimento devem perceber variáveis institucionais no que tange à sua coordenação e, para tal, confere importância à mobilização dos atores locais e às interações pela formação de redes cooperativas entre organismos, empresas e instituições.

Em mesma linha está o pensamento de Subirats (2012), para quem a fragmentação da estrutura social e sua crescente complexidade diante de exigências sociais, cada vez mais específicas e heterogêneas, exigem respostas. Isso requer, segundo ele, atenção a uma lógica de proximidade, com abordagens voltadas ao âmbito local. Nesse modo de perceber, dois fatores concorreriam para o fortalecimento do âmbito local e para a emergência de políticas locais de desenvolvimento:

[...] de um lado, a exigência de superar uma visão administrativa e funcional de governo local [...] com agendas de temas mais amplos e novas exigências estratégicas e qualitativas. De outro, a necessidade de superar estilos de autossuficiência e de avançar em mais dinâmicas de relação vertical e horizontal, tanto com outros protagonistas institucionais e políticos de diferentes níveis de governo como com outros atores sociais, econômicos, comunitários que trabalham cada vez mais em rede (SUBIRATS, 2012, p. 8).

Mas, como pontua o mesmo autor, o fortalecimento da dimensão política dos espaços locais não conseguirá se dar pelas formas tradicionais praticadas pelos governos. As regras hierárquicas já não servem mais; a extrema normatização de responsabilidades e competências está ultrapassada; a estratégia gerencial das administrações municipais é limitadora (SUBIRATS, 2012).

No mesmo sentido está a manifestação de Rover (2001), ao enfatizar a importância da autonomia das pessoas em nível local. É nesse nível que são atingidas pelas medidas de desenvolvimento e suas escolhas podem estar garantidas pela participação ampla e solidária. Mas, sobre isso, o autor faz um importante questionamento:

Um limite central para o andamento desta proposta é exatamente a capacidade de agir de forma integrada entre as organizações populares e os poderes públicos. Neste sentido, como superar as práticas tradicionais em que se envolvem os dirigentes políticos quando tomam posse deste poder? Como ampliar a capacidade de ação das organizações populares para que as mesmas rompam com o sectarismo, mas ao mesmo tempo garantam um espaço central na formulação das políticas públicas locais? (ROVER, 2001, p. 272, grifo nosso).

Rover (2001) faz crítica contundente à tendência de o desenvolvimento local se constituir apenas de “tapa-buracos” para os problemas mais gerais da sociedade e, assim, opostamente, acionar a desmobilização das pessoas. Contudo, considera que será por meio das lutas cotidianas em torno da política municipal ou regional, que poderão ser abertas as possibilidades de inclusão social e econômica.

Retomando o pensamento de Frey (2001) sobre a importância da gestão local, tem-se que os processos solidários na gestão local do desenvolvimento são mais prováveis no âmbito dos municípios, o que percebe importante como estratégia democratizante do desenvolvimento. Mas, ao problematizar a concretização dessa afirmativa nas realidades locais, o autor pondera que administrações eficientes e estáveis são as que discutem com a sociedade civil e assim conseguem dela obter cooperação, inclusive em contextos de escassez de recursos. Já as administrações municipais passivas e defensivas são as que mais encontram dificuldades na função de mediar a negociação política. Ele também adverte que a crescente radicalização pela democracia em muito se deve à perda de confiança nas instituições e à consequente retração da participação na tomada de decisão pública.

Em torno disso, Subirats (2012), de forma mais otimista, afirma estar surgindo uma nova realidade social, na qual as pessoas demandam por melhores condições de vida, por inclusão no mercado de trabalho e por um ambiente de coesão social; ainda que também estejam percebendo, como desafio societal, o esgotamento dos recursos naturais, a vulnerabilidade do sistema produtivo vigente, as mudanças nos modelos familiares e o envelhecimento da população. Com essa constatação, sublinha o autor, “a resposta é mais capacidade de governo das entidades locais e

mais capacidade de envolvimento dos cidadãos nos processos de mudança” (SUBIRATS, 2012, p. 9).

Já Shiki (2004), ao problematizar o desenvolvimento local, observa haver, por último, a tendência à defesa do poder centralizado, o que pode ser, em grande parte, atribuído aos insucessos da gestão no âmbito dos municípios. Ainda assim, a autora atribui importância fundamental aos processos participativos e destaca a ideia de “buscar um consenso sobre o desenvolvimento, para promover um sentimento de identidade e espírito de coesão, que estimulará uma ação conjunta para a viabilização de um projeto” (SHIKI, 2004, p. 84). Para completar seu pensamento, evoca elementos de resistência frente ao jogo de poder existente entre a sociedade civil e os setores fortes da economia, esses últimos acobertados pela ação seletiva do Estado em favor de políticas subservientes ao capital (SHIKI, 2004).

A respeito das realidades em que se insere o desenvolvimento rural no Brasil, Conterato e Fillipi (2009) entendem que, desde a metade do último século, o Estado desenvolvimentista brasileiro foi o estimulador do crescimento econômico ao atuar, expressivamente, na condução e orientação dos agentes privados. Em efeito, veem que se tornou preponderante a intensificação das forças de mercado em detrimento de qualquer esforço distributivo. Essa visão é compartilhada por Fischer (2002, p. 18) ao apontar que, nos anos 50 e 60, o governo foi “ator central quase exclusivo” de um desenvolvimento verticalizado, o que teria feito recrudescer o quadro de desigualdades no país, especialmente a partir da década de 80.

Segundo Conterato e Fillipi (2009), no início do novo século, a expectativa de reorientação do modelo vigente fez surgirem outras variáveis nos debates. As requisições democráticas dos anos 90, coincidindo com a crise do estado desenvolvimentista, configuraram um novo paradigma para o desenvolvimento rural (CONTERATO e FILLIPI, 2009). Contudo, frisam os autores, ainda que no contexto brasileiro o meio rural venha experimentando mudanças significativas desde o final do século passado, persiste o caráter dual do desenvolvimento no espaço rural, marcado por uma evidente diferenciação entre os atores sociais.

Em mesma linha, Favaretto (2017) enfatiza a necessidade de reposicionar a problemática rural como tema de toda a sociedade. Isso significa aproximá-la dos fluxos e desafios atuais da desigualdade, reconhecendo a importância de atitudes reflexivas a respeito do significado da heterogeneidade estrutural, como a que se apresenta nos países latino-americanos. Isso também implica, segundo ele, em as

comunidades rurais passem a não ser somente reconhecidas como espaços de produção, mas, também, de vida social.

Também no ponto de vista de Long (2007), conforme já referido, os diferentes atores envolvidos são os que, localmente, conseguem impulsionar seus interesses e têm a dizer para influenciar seus destinos. Mas, alerta o sociólogo, os atores do ambiente rural se deparam com um contexto marcado por fortes pressões externas vindas dos governos, dos grupos de empresas e até mesmo das organizações de pesquisa.

Nesse mesmo sentido, Chalita (2005), após historiar e questionar a forma de evolução do desenvolvimento rural, relaciona-a à atenção que for dada aos seguintes elementos:

conhecimento (sic) técnico-científicos produzidos de forma convencional em instituições de pesquisa ou no campo da experiência; articulação adequada para o aproveitamento de sinergias que otimizem potencialidades para atender o exercício da democracia; outras formas de saberes locais incluindo a gestão dos recursos e sua articulação com interesses locais; sustentabilidade e desenvolvimento visando não apenas o ponto de vista técnico-econômico [...] como também do ponto de vista da igualdade e justiça social (CHALITA, 2005, p. 108, grifo nosso).

Na ótica apresentada pela autora, os projetos para o desenvolvimento rural, necessariamente, sempre implicam em “compromisso intrasocietário (sic) e intergeracional e participação dos atores sociais envolvidos em um processo além dos usualmente adotados para prospecção de demandas” (CHALITA, 2005, p. 108).

A autora enlaça suas ideias no pensamento de Santos (2002) quando as situa “no confronto epistemológico entre o paradigma da ciência moderna, do conhecimento-regulação, com o paradigma do conhecimento-emancipação” (CHALITA, 2005, p. 108), o que coincide com o amparo teórico pretendido neste estudo.

No contexto brasileiro, em âmbito local, a tradução das demandas de desenvolvimento das comunidades rurais está formalmente atribuída aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (COMDERs), que se apresentam como espaços de contato entre os vários poderes institucionalizados. Esses conselhos, então, tornam-se centros decisores da política pública de desenvolvimento rural, no que podem assumir o papel de incentivadores. De forma diferente, porém, pelo até aqui exposto, podem se apresentar como limitadores da atuação cidadã, além da possibilidade de servirem à instrumentalização da participação social.

Como expressou Abramovay:

O maior desafio dos conselhos de desenvolvimento rural, neste sentido, é que deixem de ser unidades de recepção de recursos federais e se convertam em centros de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos quanto ao destino das regiões que representam. Os conselhos contam para isso com preciosa base técnica e com organizações representativas que são seu maior trunfo (ABRAMOVAY, 2001, p. 137).

Tal entendimento imprime relevância aos conselhos municipais por seu importante papel de constituírem-se em degraus estratégicos para a implementação das políticas regionais de desenvolvimento na perspectiva territorial (FREITAS *et al.*, 2012). Também evidencia que a sua problematização muito se refere às relações entre a sociedade e o estado, o que neste estudo se pretende destacar.

Até aqui, foram trazidas entradas conceituais que oferecem inter-relações à questão posta em estudo, mas, no seguimento, é apresentado suporte teórico mais específico o qual, mais diretamente, ampara as análises.

2.4 Gestão Social – uma teoria

A consciência cidadã fez aflorar anseios sociais que, por sua vez, implicaram na criação de arranjos institucionais imprescindíveis à permanência e ao avanço do processo de democratização no país.

Como sublinhou SUBIRATS (2012, p.11),

os mecanismos representativos continuam a ser o eixo de legitimação das autoridades locais, mas cresce cada vez mais a consciência de que é necessário desenvolver novas formas de participação e envolvimento dos cidadãos que permitam ampliar a legitimidade de decisões significativas para a comunidade e aproximar as pessoas da complexidade das decisões públicas.

Tal posição se alinha plenamente ao pensamento de Tenório (2012, p. 13), para quem “a participação cidadã implica o envolvimento de todos os afetados por políticas públicas ou ações que objetivem o desenvolvimento de territórios”, o que a torna elemento teórico e prático central em Gestão Social, que é definida como sendo:

O processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais na qual todos tem direito à fala, sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO, 2008).

É importante fazer a diferenciação da Gestão Social em relação ao conceito de governança, termos que se confundem.

Martinez (2009) define governança como o processo diretivo do qual são partes o governo, o setor produtivo e os cidadãos. Dá-se por uma relação de parceria entre os agentes do Estado e outros atores. Mas, como ressalta a autora, para que seja possível a governança de tipo democrático, é preciso haver uma sociedade civil ativa no processo, dando conta de seu papel nos assuntos coletivos.

Mas essa é uma visão apenas ideal. Na linha da governança participativa, segundo os mesmos autores, a proposta é dar eficiência à gestão, governando com a perspectiva de partilha do poder. Contudo, mesmo nessa ideia, a decisão advinda da participação pode se efetivar, ou não, mediante um processo dialógico e igualitário (MESQUITA e MARTINS, 2017).

Na proposta da Gestão Social, diferentemente, estão presentes os mesmos elementos, mas com o requisito de que as decisões sejam orientadas pela autonomia dos participantes. A esse respeito, ainda que identifique certa aproximação da governança com a democracia, Tenório (2008) destaca problemas quanto à capacidade de contemplar o amplo papel político-deliberativo dos atores sociais com pluralismo e legitimidade, e que esses atuem em todas as fases decisórias, do planejamento à avaliação.

2.4.1 Aspectos históricos e conceituais da Gestão Social

Foi no Brasil, em meados dos anos 90, que a Gestão Social começou a se constituir como campo de conhecimento e prática.

As discussões no contexto organizacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) deram nascedouro à linha de evolução conceitual em Gestão Social que, até então, estava restrita à ideia de gestão de políticas sociais públicas. Foi especialmente a partir do texto de Fernando Guilherme Tenório, intitulado *Gestão Social: uma perspectiva conceitual*, de 1998, que emergiu um sentido ampliado para a Gestão Social e um novo entendimento foi se firmando.

Depois, nos primeiros debates em torno da Gestão Social como campo teórico, o mesmo autor apontou a distinção:

[...] o tema gestão social tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até ambiental, do que à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de caráter produtivo (TENÓRIO, 2005, p. 102).

Tenório (2005) deu a necessária atualidade ao conceito de Gestão Social ao diferenciá-la claramente do uso relacionado à gestão de políticas sociais e às organizações não-governamentais. Sua reflexão se estendeu à análise dos pares de palavras Estado-Sociedade e Capital-Trabalho, que tiveram suas posições invertidas para Sociedade-Estado e Trabalho-Capital. Com tal alteração, o autor apontou para o verdadeiro foco aos estudos na área: a compreensão do protagonismo da Sociedade e do Trabalho. Observa-se que, tal visão, coincide com o pensamento de Touraine (1996) que, ao sustentar a ideia de cultura democrática, já alertava para a necessidade de se falar mais de Sociedade do que de Estado.

Tenório (2005) também se manifestou quanto às expressões gestão estratégica e gestão social. Essa última, a social, primária pela inclusão de todos os indivíduos e grupos pela via das relações solidárias. Por outro lado, a estratégica, reportaria à competição em que concorrentes devem ser excluídos e em que o lucro é o elemento motivador da ação. O autor arrematou sua ideia expressando que “enquanto na *gestão estratégica* prevalece o monólogo – o indivíduo – na *gestão social* deve sobressair o diálogo - o coletivo” (TENÓRIO, 2005, p. 103, grifos do autor).

A temática começou a ganhar novos contornos com a criação do Programa de Estudos em Gestão Social da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV) e quando, no ano 2000, um grupo de estudiosos paulistas propôs a criação da Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS), com a finalidade de constituir campo específico para estudos sobre Gestão Social e Desenvolvimento Local. Alguns anos depois, em 2007, o campo se fortaleceu com a realização do primeiro Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS) (CANÇADO *et al.*, 2017).

A criação de periódicos como as revistas de Administração Pública e Gestão Social (APGS), Cadernos Gestão Social (CGS), Nau Social e a Revista Interdisciplinar de Gestão Social (RIGS) também concorreu para o crescimento de uma comunidade epistêmica, assim como a implantação de cursos de graduação (2) e programas de pós-graduação em nível de mestrado na Bahia e em Minas Gerais, esse último *strictu sensu* e, ambos, relacionando Gestão Social e Desenvolvimento Local (CANÇADO *et al.*, 2017).

Em 2008, o Edital Pró-Administração lançado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) elegeu a Gestão Social como uma das áreas prioritárias, tendo aprovado quatro projetos nessa linha. Posteriormente, em 2013, outro Edital CAPES, o Pró-Integração, aprovou outro projeto reunindo várias universidades parceiras que, de forma especial, visou ampliar as discussões em Gestão Social junto a outros países da América Latina (CANÇADO *et al.*, 2017).

Outro importante marco na evolução da Gestão Social foi a criação, em 2010, do Observatório da Formação em Gestão Social (OFGS) na Universidade Federal da Bahia, um projeto coletivo desenvolvido por um conjunto de oito universidades. E, por último, em 2017, por ocasião da II Reunião de Pesquisadores em Gestão Social, foi decidida a formação de uma associação de apoio à RGS (CANÇADO *et al.*, 2017).

É dessa forma que a Gestão Social vem catalisando inúmeros estudos em administração pública e políticas públicas, geralmente em crítica aos modelos gerencialistas aplicados pelo Estado e, destacadamente, construindo diversas abordagens teóricas e metodológicas sobre a cidadania deliberativa.

Pelas iniciativas antes elencadas, e também pela forma atual como se conduz o movimento de pesquisa, como referem Cançado *et al.* (2017), é possível considerar a Gestão Social como área de estudos nacional. Decorrente disso, informam os autores, as bases de dados internacionais associam o conceito somente à gestão de políticas sociais e as produções nelas disponíveis versam sobre assuntos que não os tratados na forma como a área vem sendo construída no Brasil. A base teórica da Gestão Social, segundo eles, está fundamentada em autores nacionais – Guerreiro Ramos e Paulo Freire – e em autores internacionais como Alexis Tocqueville, Jurgen Habermas, entre outros.

Para ampliar a descrição da teorização enfocada, destaca-se agora o seu ponto principal: a cidadania deliberativa. Essa é entendida no sentido do conceito habermasiano, ou seja, como exercício do direito de decidir, o que, conforme Cançado *et al.* (2017) dá-se, necessariamente, por meio da participação.

Como esclarece Tenório (2008),

Habermas pretende reconciliar democracia e direitos individuais de tal forma que nenhum dos dois se subordine ao outro. [...] A *cidadania deliberativa* une os cidadãos em torno de um auto-entendimento (sic) ético. O âmago da *cidadania deliberativa* consiste precisamente numa rede de debates e

negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, éticas e morais.” (TENÓRIO, 2008, p. 5) (grifos do autor).

E, conforme explicitam Botrel *et al.* (2010, apud VILLELA e VIANNA, 2017),

a gestão social se desenvolve no âmbito da esfera pública, na qual se sobressaem as organizações públicas não estatais e o interesse público da sociedade, além de proporcionar condições à emancipação dos indivíduos, baseando-se na democracia deliberativa e na formação da consciência crítica de seres humanos dotados de razão (BOTREL *et al.*, 2010, apud VILLELA e VIANNA, 2017).

No aporte teórico para o entendimento da Gestão Social é fundamental situar e diferenciar dois conceitos fundamentais: a esfera pública, estrutura comunicacional de ação, espaço de expressão das subjetividades, de discussão de problemas e de soluções, mediante esforço mútuo entre os indivíduos e mediados pela linguagem; e a sociedade civil, integrada por instituições de caráter não econômico e não estatal e próxima aos interesses dos cidadãos que colaboram na construção da esfera pública democrática (TENÓRIO, 2005).

A esfera pública, que então se coloca como “o espaço possível de comunicação e deliberação entre a sociedade civil, o Estado e o mercado” (Tenório, 2005, p. 107) será tão mais democrática quanto mais as decisões retratarem encaminhamentos que respondam às demandas dos grupos sociais e ingressem como política pública no âmbito dos governos. É na esfera pública, portanto, que a participação exercida se torna capaz de influenciar nas decisões públicas (TENÓRIO, 2005).

Cançado *et al.* (2015), no propósito de delimitar o campo, estabeleceram uma aproximação teórica para a Gestão Social em que foram consideradas representativas as seguintes categorias: Interesse Bem Compreendido, Emancipação e Esfera Pública. Sobre essa construção, os mesmos autores frisam que os conceitos podem ser entendidos como tipos ideais weberianos, e que essa, então, coloca-se como que “escrita a lápis”. Isso quer dizer que, passível de revisão, sempre tem caráter provisório. Sobre as categorias elencadas, conforme os pesquisadores, elas podem ser assim sintetizadas:

O Interesse Bem Compreendido se refere a uma maneira de relacionar interesses públicos e privados; ao perceberem a dinâmica da própria atuação na esfera pública, as pessoas veem, no alcance do bem-estar coletivo, o atendimento aos seus interesses individuais.

Emancipação, por sua vez, é um conceito que se apresenta na Gestão Social em seu sentido mais tradicional, o de não ter tutela, na ideia de, pela via

democrática, tornar possível pensar e expor posições sem coerção. Isso, entenda-se, precisa ser sempre fomentado.

E o terceiro conceito, a Esfera Pública, é vista como o ponto de confluência para a tomada de posição coletiva sem coerção e é baseada na transparência e na dialogicidade (CANÇADO *et al.*, 2017); coloca-se como o espaço de expressão do Interesse Bem Compreendido e da Emancipação. A interação dessas duas ideias se dá mediante a dialética negativa adorneana, ou seja, os atores sociais participam a favor ou contra o aprimoramento do Interesse Bem Compreendido e da Emancipação (CANÇADO *et al.*, 2017).

Por essa lógica, o espaço da atuação será propício à Gestão Social quanto mais as duas categorias se reforçarem mutuamente. Por isso, como entendem os autores, é mais apropriado não pretender identificar se nele há Gestão Social, mais sim, buscar examinar a sua intensidade.

Ainda na intenção de explicitar a concepção trazida por Cançado *et al.* (2017), cabe trazer a consideração por eles feita à teoria freireana que, associada às anteriores, completa a formulação teórica. A educação dialógica proclamada por Paulo Freire serve como meio de trânsito entre três níveis de consciência: consciência semitransitiva, consciência transitivo-ingênua e consciência crítica. Sobre isso, segundo Cançado *et al.* (2017),

o pressuposto [...] aqui é que, quanto mais próximo do nível de consciência, mais o indivíduo se emancipa e, por consequência (via dialética negativa adorneana), se aproxima do Interesse Bem Compreendido em um processo contínuo, sempre aberto à participação periférica legítima (CANÇADO *et al.*, 2017).

Para os mesmos autores, além da assimilação dessa base teórica na concretização da Gestão Social é imprescindível o permanente estímulo à participação qualificada dos atores sociais. Para eles, em torno dessa ideia é que estaria um dos únicos consensos na teoria: sem participação, não há Gestão Social.

Com base nos últimos estudos desenvolvidos em Gestão Social, essa precisa ser entendida como um objetivo. Não há um ponto de chegada ao qual o processo se complete e instaure. O que existe são pontos de partida que mobilizam a incessante busca (CANÇADO *et al.*, 2017). Em mesmo sentido está a ideia de que a Gestão Social sempre se apresenta como “caminhada ou projeto e não como estágio final alcançado” (GUERRA e TEODÓSIO, 2013, p. 15). Também por isso é que se torna relevante a ação de pesquisa em Gestão Social de forma que, continuamente, sejam examinadas as suas possibilidades (CANÇADO *et al.*, 2017).

Diante do exposto, e considerando as ideias de outros autores antes referidos neste projeto, foi elaborada a seguinte representação gráfica (Figura 1):

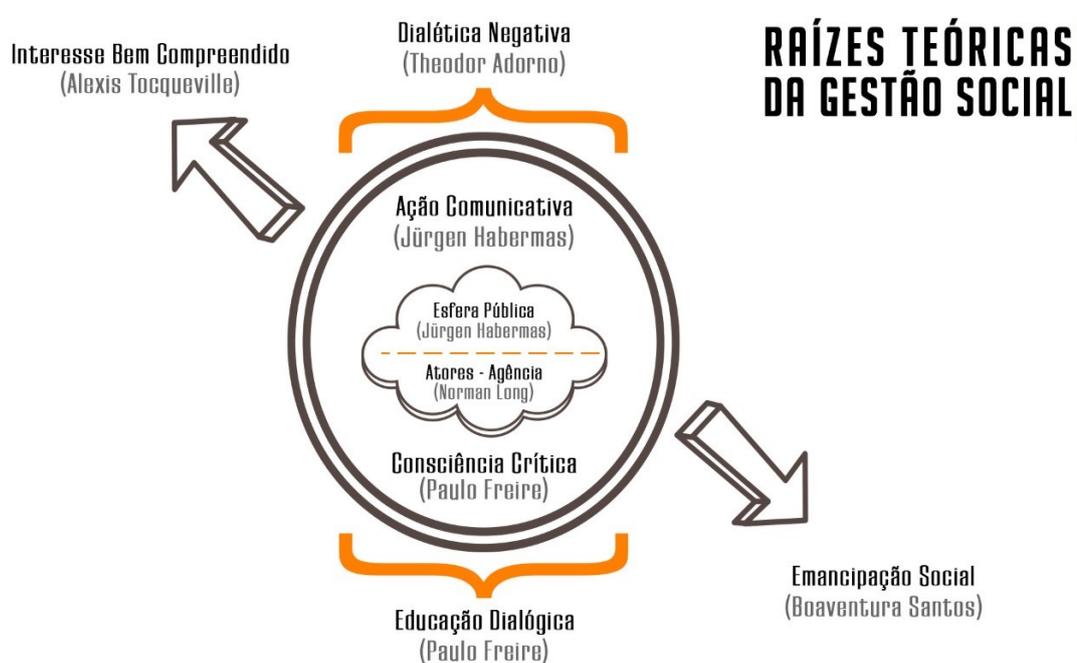


Figura 1 - Raízes teóricas da Gestão Social
Fonte: Elaboração da autora.

2.4.2 Gestão Social em instâncias democráticas de desenvolvimento local

A Gestão Social carrega em si a noção de *cidadania deliberativa* enquanto categoria intermediadora, a qual prevê que as decisões se orientam pela inclusão, pelo pluralismo, pela igualdade na participação, assim como pela autonomia e pelo bem comum. O procedimento para a sua prática é a participação ativa (TENÓRIO, 2005; 2008; 2012). O processo, então, pode ser entendido de forma cíclica, tal como representado a seguir.



Figura 2 - Ciclo da Gestão Social
Fonte: Elaboração da pesquisadora.

Tenório (2008; 2012) apresentou um modelo de análise da cidadania deliberativa construído a partir do texto intitulado - Criteris, metodologies i reflexion entorn l'avaluació de la participació ciutadana -, de Carolla Castellà e Marc Parés, do Institut de Govern i Polítiques Públiques da Universitat Autònoma de Barcelona. Após autorização para sua reprodução no Brasil, o conteúdo foi adaptado e a proposta levada a público no Encontro de Administração Pública e Gestão (EnAPG), em 2008. No ano seguinte, foi submetido, debatido e validado junto aos participantes do Encontro Nacional de Administração Pública e Gestão Social (ENAPEGS).

O constructo, resultante desse processo de adaptação, compõe-se de seis categorias de análise com seus respectivos critérios, conforme apresentado a seguir (Quadro 20).

Categorias	Critérios
<p>Processo de discussão:</p> <p>Discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.</p>	<p>Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.</p> <p>Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.</p> <p>Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.</p> <p>Flexibilidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir</p>

	<p>diferentes potenciais atores.</p> <p>Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação de estruturas.</p> <p>Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e a fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.</p> <p>Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.</p>
<p>Inclusão:</p> <p>Incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p>	<p>Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.</p> <p>Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.</p> <p>Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.</p>
<p>Pluralismo:</p> <p>Multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p>Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.</p> <p>Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.</p>
<p>Igualdade participativa:</p> <p>Isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p>Forma de escolha dos representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes</p> <p>Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.</p> <p>Avaliação participativa: intervenção dos</p>

	participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
Autonomia: Apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	<p>Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.</p> <p>Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.</p> <p>Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.</p> <p>Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.</p>
Bem comum: Bem-estar social alcançado através da prática republicana.	<p>Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.</p> <p>Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.</p>

Quadro 1 - Critérios de análise da cidadania deliberativa
Fonte: Tenório (2008).

Entre como outros pesquisadores, Vilella (2012) fez uso do modelo. Em pesquisa que abrangeu 41 municípios de sete regiões brasileiras, em 2007, ele atestou confiabilidade aos critérios do modelo e os considerou eficientes para o alcance dos objetivos. Mas, como advertiu o autor, existem e são reconhecidas as suas limitações, as quais “podem assumir diferentes gradações segundo a situação pesquisada, a percepção dos pesquisados e a compreensão dos respondentes àquilo que lhes é interrogado” (VILELLA, 2012, p. 41). Em sua visão, “os estudos de campo podem contribuir para a revisão e ampliação dos critérios propostos” (VILLELLA, 2012, p. 46), o que considera ser uma forma de fazer evoluir a metodologia que, como qualquer outra, deve ser aprimorada frente à necessidade de compreender realidades em constante dinamismo.

2.4.4 Outras considerações

Por essas ideias que pretenderam para identificar aproximações teóricas que dão amparo à Teoria da Gestão Social, fica evidenciado o quanto é vasta e complexa a discussão que trata dos processos invisíveis que, também na realidade das comunidades rurais, favorecem ou dificultam seu protagonismo para as mudanças sociais.

Neste estudo, parte-se da concepção de que, se empreendida a Gestão Social na governança local, essa pode ser definidora de novas trajetórias de desenvolvimento. Da mesma forma, há o entendimento de que análises nessa temática podem concorrer para a crescente compreensão, ampliação e fortalecimento das relações sociais que se dão na esfera pública, tal como a proporcionada em um conselho gestor de política pública.

A isso, muitos outros constructos poderiam ser agregados à reflexão. Na presente dissertação, entretanto, é intencionalmente destacado o procedimento principal da teoria da Gestão Social, a participação, sobre a qual se discorre a seguir.

2.5. Participação Social

Neste ponto da dissertação descreve-se conceitualmente o objeto em estudo e recolhe-se as suas principais formas de expressão enquanto fenômeno social. Para isso, foram buscados alguns caminhos de compreensão que, nessa área, podem contribuir para emergir um novo conhecimento. Sem a pretensão de esgotar o assunto, são trazidas somente as nuances conceituais que mais se aproximam do interesse específico do estudo.

2.5.1 Elementos conceituais da participação

Inicialmente, cabe discorrer sobre o campo viabilizador da participação cidadã: a democracia. Para isso, coerente com a ótica que respaldou a pesquisa, traz-se, a partir de Touraine, a ideia dessa como

régimen que se distingue por reconocer a los individuos y a las colectividades como sujetos, es decir, que 'los protege y los estimula em su voluntad de vivir su vida, de dar una unidad y un sentido a su experiencia vivida (TOURAINÉ, 2000, apud PLAYERS, 2006, p. 743).

Segundo Gadea e Scherer-Warren (2005), a originalidade interpretativa dos estudos de Touraine oferece importante referencial sobre a democracia no cenário latino-americano. Eles destacam que, para o sociólogo, a democracia

não se materializa unicamente no conjunto de garantias institucionais e formais, mas sim representa a luta dos sujeitos, na sua cultura e sua liberdade, contra a lógica dominadora dos sistemas sociais [...]. Dessa maneira, a democracia deve tratar de seguir dois caminhos: por um lado, criar espaços para a participação cada vez mais perceptíveis e, por outro lado, garantir o respeito às diferenças individuais e ao pluralismo (GADEA e SCHERER-WARREN, 2005, p. 41).

Ainda acerca da democracia no continente, conforme Boaventura Santos (2018),

O século XX foi dos mais violentos da história, mas também se caracterizou por muitas conquistas positivas: dos direitos sociais e econômicos dos trabalhadores à libertação e independência das colônias, dos movimentos dos direitos cívicos das populações afrodescendentes nas Américas, às lutas das mulheres contra a discriminação sexual (SANTOS, 2018, n.p.).

Atualmente, o sociólogo identifica que esse é “um período de refluxo generalizado de muitas das conquistas dessas lutas.” Vive-se, hoje, como em um “curto-circuito histórico” quando, em nível de governos nacionais, a democracia liberal ainda existente vem sendo “sequestrada por forças econômicas poderosas”. Segundo ele, “a potencialidade deste tipo de democracia para corresponder às aspirações das populações oprimidas sempre foi muito limitada e as limitações foram-se agravando em tempos mais recentes” (SANTOS, 2018, n.p.).

Ao encontro desse pensamento, Monreal (2018) descreve que as democracias vigentes se apoiam em um sistema de direitos formalmente reconhecidos, mas de baixa consecução na prática. Segundo ele, a aplicação dos princípios democráticos é muito determinada pelos grupos dominantes e pouco pelas pressões populares ou pelo desempenho ocasional do Estado.

Na atual ordem social, a democracia representativa, “separa’ a los representantes de los representados, e instaura un sistema de frenos [...]” (MONREAL, 2018, p. 40). Tal situação, segundo o autor, dá vez ao protagonismo de partidos políticos e à negação do indivíduo como sujeito político. Além disso, completa, junto ao atual capitalismo financeiro e informacional vêm ocorrendo crises de legitimidade dos sistemas políticos.

Diante disso, contudo, nessas primeiras décadas do século 21 estaria despontando uma mobilização voltada a novos valores e estruturas: a ação democrática participativa, a qual retoma o conceito mais original de democracia como governo dos cidadãos e advoga firmemente por novas formas de relações sociais de poder (MONREAL, 2018).

A literatura técnica proporciona vários entendimentos e conceituações para a participação social. Sempre referida à ação social, a participação pode ser vista por distintas perspectivas ou mesmo relacionada a tipos extremos: direta ou indireta, presencial ou não presencial, obrigatória ou não obrigatória, síncrona ou assíncrona, etc (CANÇADO *et al.*, 2017).

Segundo Rocha e Bursztyrn (2005, p. 45), inicialmente a participação é vista como “elo de ligação (sic) entre indivíduo e sociedade” e, frequentemente, como “tábua de salvação” na relação Estado/Sociedade. Contudo, muito presente nos discursos governamentais e de organismos internacionais, acaba por servir para “[...] influenciar, controlar e padronizar as decisões. [...] A interferência dos agentes externos na orientação das ações coletivas locais é evidente, transformando a chamada participação em estratégia de dominação [...]” (ROCHA e BURSZTYN, 2005, p. 46). Medidas de descentralização do poder decisório podem se apresentar como meios de democratização, porém, segundo as autoras, quase sempre se apresentam com restrições diante da

falta de recursos humanos preparados em questões sociais em nível local e regional; falta de infraestrutura local para atender às demandas; a fragilidade do governo local em relação às elites locais ancoradas no clientelismo e no personalismo; entre outras (ROCHA e BURSZTYN, 2005, p. 50).

Pelas contribuições teóricas até aqui consideradas, já se observa que o direito legal à participação tem se apresentado insuficiente para o real exercício da cidadania, ao que se soma, crescentemente, o descrédito nas políticas e nas instituições. Mas essa é uma situação recoberta de dilemas e, por isso, sua lógica merece aprofundamento, tal como a seguir se apresenta.

O primeiro aporte teórico se faz a partir de Safira Ammann⁶, que inaugurou uma perspectiva que pode iluminar as discussões pretendidas por este estudo. Ela descreve a participação social como

⁶ Assistente social que, ainda no período ditatorial brasileiro, desenvolveu pesquisa que é marco na produção bibliográfica em Serviço Social.

[...] um processo que resulta fundamentalmente da ação dos atores sociais em três níveis diferenciados [...] que na realidade são inseparáveis e interdependentes: a) a produção de bens e serviços; b) a gestão da sociedade; c) o usufruto dos bens e serviços produzidos e geridos nessa sociedade (AMMANN, 1977, p. 3).

Por esse entendimento, a participação jamais pode se reduzir à mera estratégia de legitimação ou à reprodução e adaptação da sociedade. Ao contrário, precisa convergir para sua criação e produção “ao assumir um caráter transformador dos mecanismos que mantêm e/ou reproduzem as desigualdades sociais” (AMMANN, 1977, p. 13). Por essa ótica, a participação se retira da perspectiva do somatório, da integração ou do mero associativismo. Passa a uma concepção emancipatória ao requerer o protagonismo dos indivíduos em todos os processos dinâmicos que constituem a vida em sociedade (AMMANN, 1977).

Mas é importante perceber a linha de diferença dessa abordagem. Ammann (1977) declarou o intento de identificar as condições para a efetivação da participação desviando das análises que comumente orientavam investigações à época. A autora desenvolveu uma revisão conceitual pela qual identificou que os estudos se restringiam às experiências factuais de participação em entidades associativas, o que levava a presumir a participação como a mera soma dos partícipes. Contrariando essa visão ingênua, desenvolveu sua pesquisa considerando a participação em nível societal e relacionada à intensidade e qualidade na produção, gestão e usufruto de bens e serviços pelos cidadãos (AMMANN, 1977).

Assim, trouxe à cena duas ideias que integram um mesmo eixo de análise: o da autonomia-dependência. Os requisitos à participação social, ou seja, a sua possibilidade, estariam em relação inversa à dependência e em relação direta à autonomia presentes em uma sociedade. Na primeira, as orientações ao movimento se situariam em seu exterior e tenderiam ao fechamento e subordinação das relações sociais. Tal quadro favoreceria a permanência das desigualdades. Na segunda, de outra forma, ao tenderem à abertura, os elementos de movimento seriam predominantes e haveria o impulso às interações sociais. Nessa visão, é a autonomia que, ainda que não garanta a participação social, enseja que os objetivos da sociedade sejam definidos pelos atores sociais (AMMANN, 1977).

Por essa forma, a autora demarcou que “a intensidade da participação social é ampliada ou reduzida em decorrência das condições propiciadas a (sic) nível societal”, ainda que dependam, também, das “condições internas relacionadas à

vida psicossocial dos indivíduos” (AMMANN, 1977, p. 17). Quanto a esse último requisito, referente às condições pessoais, segundo a autora, está relacionado à capacidade de informação, à motivação e à educação, e se constitui no mecanismo que, ao fim, determina se a participação social se dá como conquista ou simples outorga. A participação, por essa visão, seria capaz de modificar estruturas básicas da sociedade: “a infraestrutura econômica pela produção de bens e serviços, as instituições políticas pela gestão, e as estruturas de distribuição e consumo pelo usufruto dos bens nela produzidos e geridos” (AMMANN, 1977, p. 130).

Com essas ideias a autora ingressa em um campo teórico que a aproxima da teoria da Gestão Social enfocada neste estudo. Em seu entendimento, a participação deve ser vista em sua natureza processual, inacabável, e sempre relacionada à tomada de decisões. E isto, em tão ampla dimensão, tomaria o sentido de gestão da sociedade (AMMANN, 1977).

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) ensejou que a participação da sociedade civil sobre as ações do Estado alcançasse previsão normativa e, por efeito, a sua compreensão como direito subjetivo da população. Contudo, o que se observa é que as arenas de discussão em que se expressam pressões políticas e desigualdades econômicas pela presença dos agentes públicos e atores sociais da sociedade civil evidenciam muitos desequilíbrios: os canais existentes se mostram pouco difundidos e eficazes.

Como para Frey (2001), a participação pode ser tão assimétrica que, nessa realidade, por ela as comunidades podem passar de beneficiárias a vítimas (FREY, 2001). Mas, como atesta Jacobi (2003), é justamente em cenários difíceis que a participação ganha ainda maior relevância por ser, ela mesma, o meio de denunciar e se antepor aos interesses dominantes que a fragilizam. Para tratar disso, o autor prescreve a criação de condições para uma nova proposta de sociabilidade que deve ser crescentemente apoiada em processos educativos orientados para a “deliberação pública” (JACOBI, 2003, p. 332).

Seguindo na problematização da participação, objeto deste estudo, cabe uma visão de diferenciação entre participação social e participação cidadã, conforme essas incidem sobre a esfera pública. Pela ótica de Monreal (2018),

la participación ciudadana actúa en el diseño, la ejecución y el seguimiento de la gestión pública. Sin embargo, la participación social incide en el ámbito público a través de acciones relacionadas con la reivindicación

política o la realización de prácticas sociales alternativas y democráticas (MONREAL, 2018, p. 48).

A participação cidadã, mais institucional e permanente, estaria, por exemplo, nas agendas 21 locais, em ações legislativas de iniciativa popular, referendos, audiências públicas e conselhos gestores de políticas públicas. Como exemplos de participação social, as atividades sindicais, manifestações públicas, softwares livres e voluntariados (MONREAL, 2018).

Para Martínez (2009, p.1), em igual sentido, “la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política” e, em mesma linha, “la participación ciudadana en la gestión pública constituye una condición para la gobernanza democrática” (MARTÍNEZ, 2009, p.1).

Outra contribuição é trazida por Fausto Neto (1993, apud COSTA *et al.*, 2009), que identifica distinção entre a participação restrita e a ampliada. Na primeira, os cidadãos assumem atitude passiva, enquanto que na segunda, estão em um patamar de influência capaz de alterar diretrizes, políticas e programas que afetam sua vida em sociedade. Para tal, há necessidade de “construir uma maior permeabilidade das políticas às demandas dos diversos sujeitos, além de criar uma forma mais ativa de representatividade” (COSTA *et al.*, 2009, p. 93).

A participação poderia ser apenas tomada na “perspectiva de ‘tomar parte e ser parte’, trabalhando a interdependência [...] entre direitos e deveres” (CANÇADO *et al.*, 2017). Mas, como afirmam Tenório e Rozemberg (1997), quando se parte da ideia da importância do envolvimento dos atores sociais nas políticas de desenvolvimento local, torna-se fundamental a preocupação em separar “o joio do trigo [...] distinguir a legítima participação da mera manipulação [...] ou, o que é mais grave, da pseudoparticipação” (TENÓRIO e ROZEMBERG, 1997, p. 102).

Martínez (2009), ao se referir especificamente à participação em conselhos gestores, considera que cabe questionar “si estos mecanismos contribuyen a la construcción de una ciudadanía democrática y republicana o favorecen la privatización de la esfera pública” (MARTINEZ, 2009, p. 1).

Ao analisar a introdução da participação na Gestão Pública, Jacobi (2003) também a entendeu como prática complexa e de difícil possibilidade de institucionalização pelo fato de dar espaço à inovação e a mudanças significativas que põem em risco a dinâmica social hegemônica. Frente a isso, a necessidade da

ampliação da cidadania, segundo o autor, requisita um processo pedagógico de base relacional que somente pode se concretizar por meio da superação das assimetrias de informação. Para tal, uma nova cultura de percepção de direitos é o que poderá dar vez à capacidade crítica e à interveniência dos setores de menor renda. Por essa forma é que os cidadãos, capacitados, conseguirão se inserir nos processos decisórios, assim instalando o protagonismo da sociedade civil nas ações públicas (JACOBI, 2003). Neste mesmo sentido está a ideia de Zani (2012), para quem os processos participativos, além de articular os atores sociais, concorrem para um aprendizado coletivo.

Outro posicionamento significativo é encontrado em Monreal (2018), ao apontar que, em processos participativos, importa identificar como se configuram as relações entre os agentes. O autor recomenda o diagnóstico de suas interações, essas concebidas como relações de poder e comunicação em torno de políticas públicas em determinado reduto. Por essa forma, pelo encontro entre o sistema político e os cidadãos em geral, é que se pode alcançar a reconfiguração dos canais iniciais de diálogo. A ideia é que se tenha por objetivo “diseñar una estrategia que tenga como objetivo traer puentes (lógicas y acciones compartidas) entre lados que siempre se presentan tan opuestos” (MONREAL, 2018, p. 47).

Cuéllar (2010) também desenvolve análise aprofundada no assunto. Relata que o envolvimento dos indivíduos oscila entre diferentes graus de participação, desde um nível baixo (consulta) a outro mais alto (influência). A partir disso, identifica dois níveis em que é possibilitada a participação cidadã: o comunicativo e o participativo. No primeiro, segundo o autor, a participação conforma-se por meio de uma estratégia de comunicação proposta pela autoridade que governa. É unilateral. No segundo, de outra maneira, os governados influenciam na implementação de políticas, o que implica na existência de uma estrutura que integre e torne coerente o processo comunicativo que se estabelece. É bilateral.

Nos dois tipos identificados pelo autor ocorre a experiência da participação: no nível comunicativo, os procedimentos se relacionam à chamada democracia direta; no nível participativo, é oportunizada a distribuição de poder de decisão entre governo e comunidade governada.

Essa diferenciação implica a existência de duas lógicas na direcionalidade das informações, tal como representado na figura 3, a seguir.

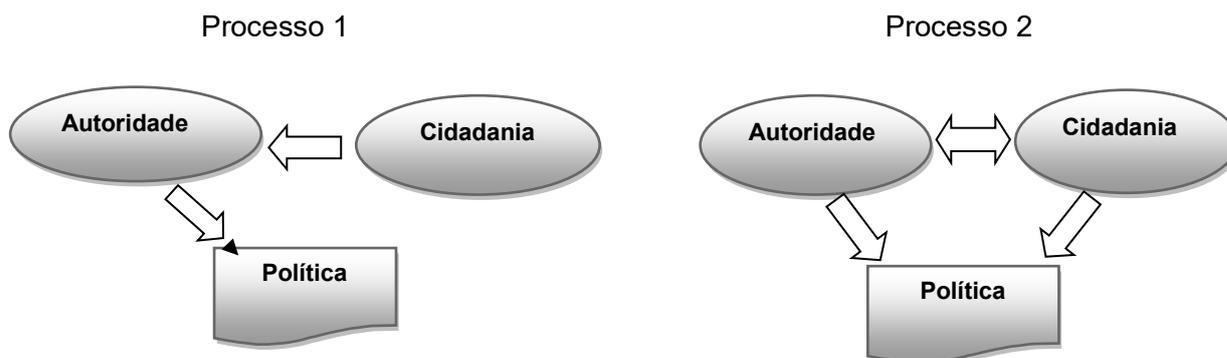


Figura 3 - Processos comunicativo e participativo da intervenção cidadã
 Fonte: Elaboração da pesquisadora, adaptada de Cuéllar (2010).

Cuéllar (2010) expressa o quão difícil se apresenta a aproximação às temáticas de definição das políticas públicas por meio dos mecanismos institucionalizados para a participação cidadã, uma vez que esses estão sempre à mercê da concepção assumida pelas autoridades a respeito da intervenção dos indivíduos no âmbito do governo. Segundo ele, essa situação é comumente relatada por analistas e por praticantes que conseguem evidenciar a ineficácia desses mecanismos, resultante da incapacidade de influenciar o padrão de participação que é concebido pelos dirigentes públicos.

Nessa concepção que supõe compartilhamento de poder, a dimensão política da participação se torna tão mais complexa quanto a realidade social, cultural e econômica for marcada pela diferenciação. Contudo, segundo o autor, é pela própria participação nos espaços instituídos que se pode encontrar o meio de concretizar a integração que deve haver entre cidadãos e os ainda não-cidadãos. Por isso, enquanto apenas se enquadrar como mera estratégia de comunicação, a abertura à participação não consegue atuar em reconhecimento à capacidade das comunidades para atuarem junto às políticas de desenvolvimento. De outra forma, quando alcança certo poder decisório, este ainda se restringe ao que é outorgado ou tolerado pelos detentores da autoridade de governo (CUÉLLAR, 2010).

Para Zani (2012), no debate acerca da importância da participação da sociedade civil nos planos de desenvolvimento, o discurso comum diz respeito à geração de eficiência e sustentabilidade à política em função da identificação das pessoas com as propostas praticadas. Assim, a participação seria promotora de controle social e transparência, acumulação de capital social e fortalecimento de identidades, o que concorreria para a competitividade local e regional.

Por esse último olhar, segundo o mesmo autor, a participação favoreceria positivamente a crescente articulação dos atores sociais e o aprendizado coletivo. Contudo, pondera que a partilha do poder nos espaços públicos ainda se mostra cerceada pelo predomínio da razão técnico-instrumental que caracteriza a ação estatal. Além disso, a sociedade civil tem seu acesso dificultado devido aos conhecimentos técnicos e políticos limitados e, em consequência, ocorre a falta de intervenções qualificadas. Concordando com Favaretto (2009), o mesmo autor reconhece ter havido avanços nas práticas de gestão, as quais, ultimamente, apresentam indícios de democratização, ingresso de grupos geralmente excluídos, fomento de parcerias e oportunidade de controle social.

Pelo até aqui trazido, tem-se que a participação se evidencia como problema da sociedade em relação a si mesma quando é utilizada para a manutenção do controle dos lugares de dominação, especialmente ao atribuir incompetência dos cidadãos em sua capacidade de decisão (COSTA *et al.*, 2009). De forma incisiva, como argumentou Ammann (1977, p. 131), a participação pode mesmo se constituir em “álibi das camadas dirigentes”.

Castellà e Parés (2012), em visão crítica aos atuais dispositivos de representação e participação, questionam sobre a sustentabilidade da democracia em momentos de mudança acelerada dos padrões econômicos e sociais, o que, segundo eles, agrava-se “quando há um déficit de eficácia em seus mecanismos decisórios [...]” (CASTELLÀ e PARÉS, 2012, p. 211).

Ao se posicionarem sobre a necessidade de manter ambientes de debate e decisão em que a sociedade civil e as instituições possam atuar de forma complementar nos assuntos públicos, os autores se referem a “uma série de efeitos perniciosos que devemos levar em conta em relação ao incremento da quantidade e da qualidade da participação popular e direta nas decisões públicas” (CASTELLÀ e PARÉS, 2012, p. 212). Eles assim relacionam esses dificultadores em nível institucional:

[...] a lentidão na tomada de decisões; o aumento de custos (tempo e recursos); a falta de valor agregado à decisão em si; o excesso de particularidades da questão em debate; o fato de se concentrar no curto prazo; a erosão da legitimidade e autoridade das instituições representativas e os partidos políticos que as estimulam diante do fato de poder implicar desconfiança em relação a sua capacidade de representação e defesa dos interesses gerais (CASTELLÀ e PARÉS, 2012, p. 212).

Há também, segundo eles, situações que vão de encontro à qualificação dos canais de participação cidadã e que estão relacionados aos próprios indivíduos e grupos que se incorporam aos processos deliberativos:

O fato de os cidadãos não quererem participar; e quando participam, o fazem de forma inconstante (por isso não se pode garantir um funcionamento regular das instâncias participativas); as pessoas dispostas a participar são sempre as mesmas (assimetrias: de conhecimento e informação, de envolvimento e experiência); muitas vezes os que participam representam a si mesmos e a seus próprios interesses etc. (CASTELLÀ e PARÉS, 2012, p. 212 e 213).

Embora nesse contexto de ceticismo, os autores recomendam atenção a dois desafios que se apresentam àqueles que se lançam em defesa de investigar e experimentar os espaços e sua consolidação democrática:

o primeiro consiste em demonstrar que participação e eficiência são dois conceitos cada vez mais complementares (e não contraditórios); o segundo desafio é buscar e experimentar instrumentos, caminhos ou mecanismos que evitem ou pelo menos reduzam os riscos existentes e minimizem as dificuldades (CASTELLÀ e PARÉS, 2012, p. 213).

Também examinando as grandes questões que se colocam ao processo participativo em si, ou seja, ao modo como se participa, os autores reiteram o que está também muito presente no modelo de análise de Tenório (2012). Eles assim reforçam:

Um processo participativo de qualidade deve possibilitar que seus participantes *delibrem em condição de igualdade, tenham capacidade de fazer propostas e, finalmente, tomem uma decisão de forma democrática*. Além disso, o processo deve poder ser avaliado desde seu início e de forma contínua (CASTELLÀ e PARÉS, 2012, p. 242, grifo nosso).

2.5.2 Participação Social na América Latina e o caso do Brasil

A institucionalização da participação cidadã no continente, como direito das pessoas e dos grupos de atuarem na esfera pública estatal, marcou o processo de redemocratização nos anos 90, ainda que sob a diversidade das realidades dos países. Foi também ao final desse período que as discussões sobre a democracia deliberativa ganharam atenção de autores como Jurgen Habermas, Joshua Cohen e Jon Elster (HEVIA, 2011).

A institucionalização da participação deu-se pela criação dos diversos mecanismos de exercício de democracia direta, tais como plebiscitos, referendos, ações legislativas populares e outros. As instâncias públicas de consulta e

deliberação, tais como os conselhos gestores, também são demonstrativos da guinada democrática que se desenhou no continente latino-americano nas duas últimas décadas do século 20. Considerados como inovações em nível local, esses dispositivos de participação coincidiram com o período em que eram debatidas as limitações da democracia representativa e em que se evidenciava a distância entre representantes e representados (HEVIA, 2011).

Sobre a forma como os dispositivos institucionais impactaram as relações interorganizacionais no Brasil, Hevia (2011) reconhece como positiva a formação de uma rede setorial vertical, da federação aos municípios, e de uma rede horizontal, que passou a congregiar os diversos setores em nível local. Assim, essas formas institucionais em duplo sentido conferiram maior densidade à participação.

Essa potencialização das organizações expandiu a capacidade comunicacional, amplificou as discussões sobre as políticas públicas e até mesmo oportunizou uma coordenação setorial em nível de localidades. A descentralização instaurada em 1988 determinou o fortalecimento das experiências participativas, para o que muito contribuiu o desenho institucional de participação adotado (HEVIA, 2011).

Apesar disso, não ficou assegurada a eficácia do modelo. Apoiando-se na perspectiva de Norman Long, centrada nos atores, Hevia (2011) entende que:

el factor clave es la capacidad de agencia de los actores sociales, las posibilidades que tienen diversos actores y colectivos para organizarse, movilizar recursos y defender posiciones y intereses. Son los diversos actores sociales, gubernamentales, políticos y sociales los que construyen las reglas del juego [...] y actúan bajo esas reglas (HEVIA, 2011, p. 104).

Ainda que sejam marcantes as diferenças dos desenhos institucionais do Brasil em relação a outros países latino-americanos, são as diferenças históricas e culturais dos atores que determinaram as distintas experiências. Sendo assim, a densidade de inter-relações em espaços institucionais, tal como observada no Brasil, não foi suficiente para potencializar a participação efetiva e qualificada. A participação pode se constituir em mera relação de cooperação entre os agentes públicos e os agentes sociais civis, caracterizando-se então como de baixa intensidade ou até mesmo se tornar apenas meio de falsear como legítimas as decisões tomadas nos espaços deliberativos (HEVIA, 2011).

Tenório e Costa (1999)⁷ avaliaram o nível da institucionalização das práticas participativas, assim como as percepções dos diferentes grupos quanto ao conteúdo e à vivência de tais práticas. O estudo foi assim justificado pelos autores:

A compreensão do modo como os sujeitos sociais interagem e das representações sociais do fenômeno participativo que constroem poderá contribuir para esclarecer porque *apesar da disseminação dos ideários da cidadania ativa, ela ainda parece bem distante das práticas sociais (...)* O conhecimento da forma como as pessoas apreendem o mundo social e lhes dão sentido, principalmente no que respeita à intervenção na esfera estatal, poderá favorecer a criação de métodos inovadores de envolvimento da sociedade na esfera pública, que sejam mais eficazes e contribuam para o fortalecimento da cultura democrática (TENÓRIO E COSTA, 1999, p. 33, grifo nosso).

No Brasil, até o final dos anos 70, as propostas de desenvolvimento rural adotavam o modelo de gestão vertical, o que veio a ser alterado a partir da década de 80. Com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), desenvolvido entre 1997-2002, o desenvolvimento em nível municipal passou a pressupor a representação das comunidades e produtores por meio de conselhos (ZANI, 2012).

Na primeira década do século 21, a partir do Plano Plurianual 2004-2007, foram adotadas iniciativas de desenvolvimento territorial rural com a criação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), já extinto. (BRASIL, 2004).

Até 2016, decorrente do processo democrático, alargaram-se os espaços de participação popular nos ambientes rurais no Brasil. Contudo, se antes vinha sendo valorizada a participação dos atores sociais pela adoção de mecanismos de planejamento ascendente e era estimulada a autogestão dos territórios, com a extinção do MDA, esse encaminhamento foi restringido. Uma decisão de governo deu fim a um conjunto de ações que, antes, pretenderam articular o desenvolvimento rural por meio de um projeto participativo e democratizante. Nesse quadro nacional, a concretização da participação social, seja nas instâncias territoriais que persistem ou junto aos conselhos municipais remanescentes encontra, atualmente, fortes limitadores.

Frente a essa realidade, e tal como enfatizado pelos autores consultados, confirma-se a necessidade de problematizar a participação dos atores sociais enquanto prática nos processos da Gestão Social. Por essa compreensão teórica, a

⁷ Os autores desenvolveram extenso estudo comparativo, em âmbito internacional, sobre as bases conceituais e metodológicas da participação cidadã na Gestão Pública em países da América do Sul.

categoria participação como prática social ativa e qualificada assume vital importância, visto que a ela pode se contrapor o poder da mesma estrutura que a promove. É especialmente por essa razão que se torna importante problematizar a política de desenvolvimento rural à luz da Teoria da Gestão Social.

2.5.3 Conselhos Gestores de Desenvolvimento: lócus de participação cidadã

A atuação qualificada dos conselhos será alcançada pelos atores sociais na ação cidadã. Isso está expresso no pensamento de Gohn (2004), que identifica um aporte que traduz o sentido desta pesquisa quanto à participação social. Ela afirma que, na esfera pública, a participação da sociedade civil em Conselhos não deve jamais pretender substituir a ação estatal. Ao contrário, deve atuar empreendendo forças para que repercutam os diálogos e que o Estado cumpra deveres para com os direitos sociais de todos os cidadãos. Ela assim expressa:

Essa participação deve ser ativa e considerar a experiência de cada cidadão que nela se insere e não tratá-los como corpos amorfos a serem enquadrados em estruturas prévias, num modelo pragmatista (GOHN, 2004, p. 24).

Sobre a realidade da participação no país, a autora assim arremata:

A cidadania nos anos 1990 foi incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima à idéia (sic) de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas dos direitos, mas também de deveres, ela homogeneiza os atores. Estes deveres envolvem a tentativa de responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais (...). No novo cenário, a sociedade civil se amplia para entrelaçar-se com a sociedade política, colaborando para o novo caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 1990. Desenvolve-se o novo espaço público, denominado público não estatal, onde irão situar-se conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. Essas demandas passam a ser tratadas como parte da “Questão Social” do país (GOHN, 2011, p. 22).

No Brasil, o processo de democratização a partir dos anos 90 consolidou medidas de descentralização de gestão administrativa, financeira e das políticas públicas. A chamada municipalização estabeleceu uma nova institucionalidade nos canais de participação da sociedade civil junto ao Estado na forma de conselhos gestores de políticas públicas, com atribuição de consulta, deliberação e controle social (VILLELA *et al.*, p. 38).

Nas últimas décadas, a instalação de Conselhos se disseminou nos municípios brasileiros. Constituídos a partir de leis federais, foram progressivamente merecendo regulamentações para seu funcionamento em nível municipal. Em essência, são instâncias que reúnem a sociedade civil e os governos locais para formulação conjunta de diretrizes e estratégias de gestão, ao mesmo tempo em que, em tese, oportunizam a avaliação das ações de governo e alocação de recursos.

Como explicam Villela *et al.* (2017), conselhos gestores podem ser vistos como inovação e, necessariamente, caracterizam-se por elementos como os apresentados na figura 4, a seguir.

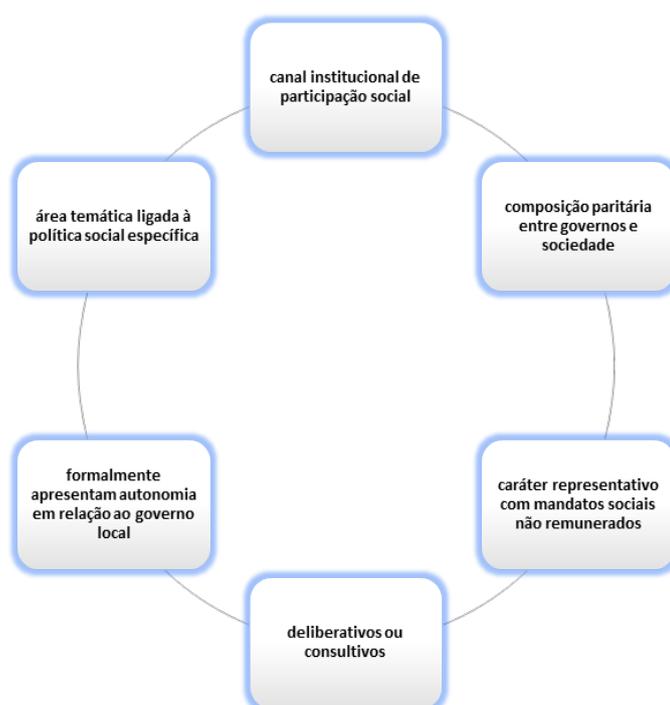


Figura 4 - Elementos característicos dos conselhos gestores

Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir dos elementos relacionados por Villela *et al.* (2017).

Para os autores, os conselhos, enquanto espaços heterogêneos nos quais podem ser expressos interesses antagônicos, prestam-se, potencialmente, para manifestar posições diversas. A partir da correlação de forças estabelecida, podem ser lugares de efetivo controle social, ou seja, de exercício do direito da sociedade civil de fiscalizar as ações do poder público. Contudo, esse desenho organizacional da gestão pública brasileira para as institucionalidades focadas no desenvolvimento rural vem apresentando problemas e limites, ao ponto de, em nível das decisões dos governos locais, apresentarem-se como “meros espaços de consentimento das

ações do poder público sem sua real efetividade, tornando-se um meio de legitimação” (VILLELA *et al.*, 2017).

Os mesmos autores relacionaram possíveis limitações na atuação dos Conselhos, como a seguir listado (Figura 5).

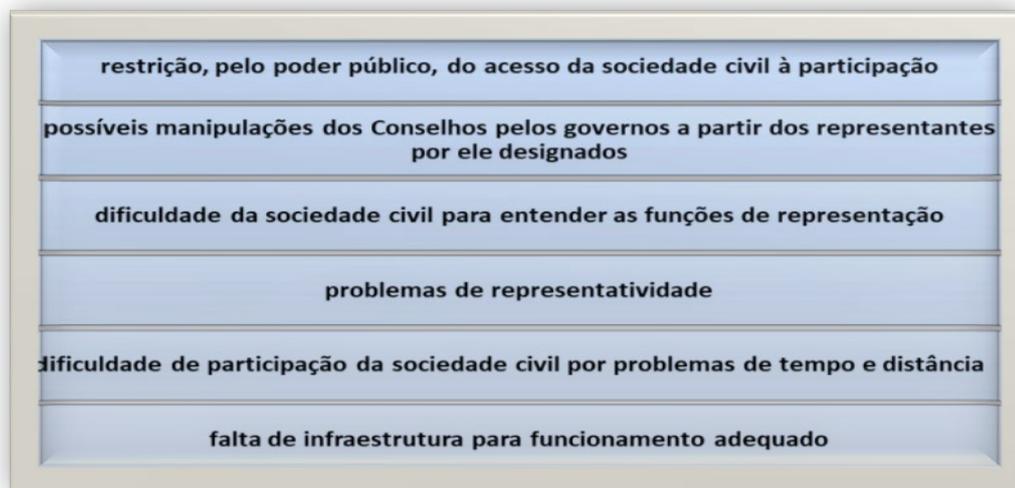


Figura 5 - Aspectos limitadores na atuação dos conselhos.
Fonte: Elaboração da autora, a partir de Villela *et al.* (2017).

Também Zani (2012) elenca obstáculos que, além das fragilidades comumente identificadas nas administrações municipais, apresentam-se nos conselhos gestores: maior atenção às questões burocráticas; baixa qualificação técnica e política; representações encaradas como meras formalidades; falta de recursos para viabilizar a participação; fragilidade da base informacional que ampare as decisões. Além disso, o autor aponta escassa representação por jovens e mulheres; pouca interação entre os representantes; conflitos entre representantes de diferentes segmentos e a ausência de práticas de avaliação e monitoramento dos planos e projetos.

Jacobi (2003, p. 322), em mesmo sentido, alerta sobre a existência de “permanentes e tensos vínculos entre representação e participação”. Nos conselhos gestores deliberativos, de composição plural e paritária entre estado e Sociedade Civil, ainda que sejam arranjos institucionais atuando na lógica da responsabilização compartilhada, a grande indagação recai sobre a sua capacidade de empreender práticas realmente inovadoras para a efetiva democratização nos procedimentos de gestão (JACOBI, 2003). Nesses espaços de pensamentos tão plurais, segundo o autor, os conflitos que lhes são inerentes deveriam ganhar visibilidade e serem tratados mediante processos educativos. Tal entendimento encontra consonância

em Fischer (2002), que enfatiza a importância de uma pedagogia social nos processos gestonários.

Como frisa Jacobi (2003, p. 332), a “criação de condições para uma nova sociabilidade deve ser crescentemente apoiada em processos educativos orientados para a ‘deliberação pública’”. É por essa maneira, na opinião do autor, que a presença da pluralidade de atores alcança a capacidade de participação sem tutelas para, assim, contribuir na institucionalização do controle social.

Para analisar o exercício e a qualidade da participação enquanto prática social, Mouffe (2003) demonstra posição radical de democracia e considera que posições antagônicas e, por efeito, os dissensos, estão sempre presentes e devem ser valorizados. Como destaca em sua argumentação, o desejável seria “uma esfera pública vibrante onde muitas visões conflitantes podem se expressar e onde há possibilidade de escolha entre projetos alternativos legítimos” (MOUFFE, 2003, p. 11).

Em geral, a bibliografia vem demonstrando tendências de fragilidade desses espaços institucionalizados para a promoção do desenvolvimento, assim como lançando forte dúvida sobre sua efetividade enquanto lugares de deliberação cidadã. Por esse pensamento é que, enquanto arena de diálogos, os conselhos precisam ter questionada a sua real abertura para a expressão das distintas identidades que compõem as sociedades rurais.

Esse é o aporte teórico que respalda o propósito de conhecer e analisar práticas e percepções a respeito da participação igualitária no âmbito de uma institucionalidade de deliberação.

3 Metodologia

A pesquisa social sempre se refere a um se refere a agir estratégico em que se objetiva respostas a um questionamento sobre um fenômeno social específico. Em favor desse processo, dois movimentos se apresentam: primeiro, o de a prefiguração da experiência de pesquisa, que prevê as práticas de coleta, de tratamento e de análise dos dados empíricos e, depois, o de sua reconstrução (CARDANO, 2017).

A figura abaixo apresenta o delineamento dado à pesquisa empreendida, o qual prefigurou a sua implementação.

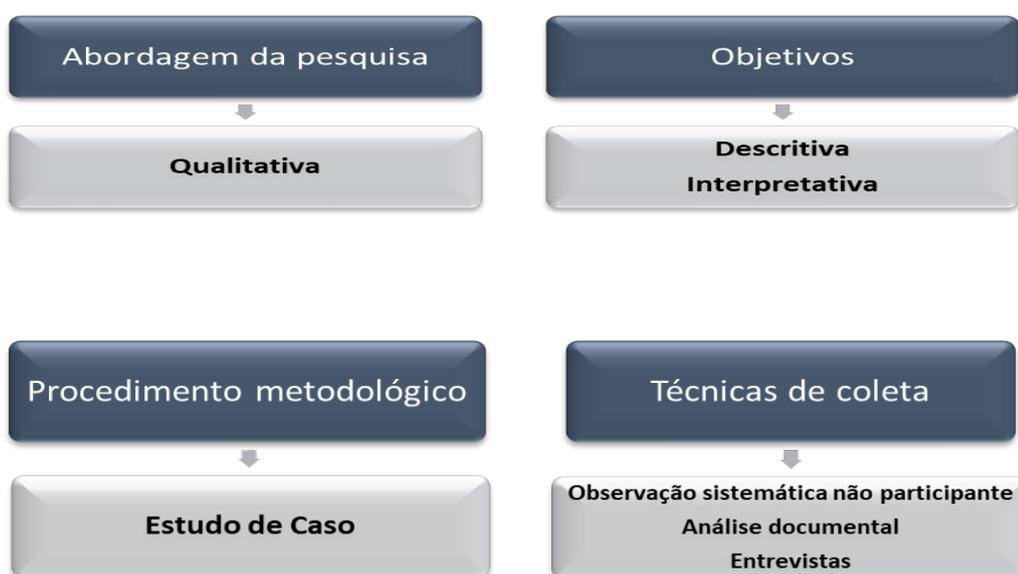


Figura 6 - Prefiguração da pesquisa
Fonte: Elaboração da autora.

3.1 Abordagem de pesquisa

O estudo desenvolvido foi de natureza qualitativa, forma de abordagem que se mostrou adequada enquanto “meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos e grupos atribuem a um problema social ou humano” (CRESWELL, 2010, p. 26). Como expressa Flick (2009, p. 37), o estudo qualitativo

enseja a “análise de casos concretos em suas peculiaridades locais e temporais, partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais”; sentido buscado na proposta de pesquisar um arranjo institucional municipal, o COMDER.

A ação de pesquisa proporcionou um processo interativo entre a pesquisadora e os pesquisados, o que deu vez ao afloramento de dados empíricos que, ao final, deram conta da análise do fenômeno da participação enquanto princípio da cidadania deliberativa. A abordagem qualitativa escolhida, tal como esperado, produziu junto aos pesquisados “uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, entre o sujeito e o objeto, entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito” (BAPTISTA, 1994, p. 35).

Ademais, assim pode ser assumida uma conduta flexível diante do que se apresentou, especialmente na aplicação dos instrumentos de coleta de dados e na constituição da amostra. No andamento da investigação, teve-se vivamente presentes a intenção de compreender os pesquisados a partir de suas perspectivas, com o reconhecimento de sua singularidade enquanto sujeitos (MARTINELLI, 1994), atitude que se relaciona, também, à intenção de deixar emergir a “sensibilidade ao contexto” (CARDANO, 2017, p. 19).

Avalia-se que a pesquisa qualitativa empreendida correspondeu plenamente ao propósito de privilegiar os limites locais, temporais e situacionais para o estudo e, principalmente, por permitir adentrar nas subjetividades que se relacionam ao objeto em estudo, a participação.

3.2 Estratégia da pesquisa

Para oferecer uma visão geral da sequência e o inter-relacionamento dos passos empreendidos, detalham-se, nesta seção, os procedimentos metodológicos adotados.

O método empregado foi o estudo de caso que, conforme Ventura (2007, p. 384), “visa à investigação de um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações”. Sobre sua adequação e validade, é assim destacada por Diniz (1994):

O Estudo de caso é usado quando se deseja analisar situações concretas nas suas particularidades [...] Sua importância está no fato de não fazer do conhecimento descritivo o alvo essencial, mas de promover a ruptura do

senso comum, através de um processo de compreensão dos elementos mais significativos, investigados em profundidade (DINIZ, 1994, p. 46).

Com esse sentido foi utilizado o estudo de caso descritivo, holístico e único (YIN, 2010) no contexto do COMDER. Nesse espaço institucional foram analisadas em profundidade as características, os comportamentos e os posicionamentos de seus integrantes quanto ao fenômeno da participação cidadã no exercício da representação democrática.

Nesse propósito, a análise da participação social buscou base principal na Teoria da Gestão Social e, à priori, foi escolhida a *igualdade participativa* como categoria de análise extraída do modelo de avaliação proposto por Tenório (1999). A figura a seguir descreve os critérios:

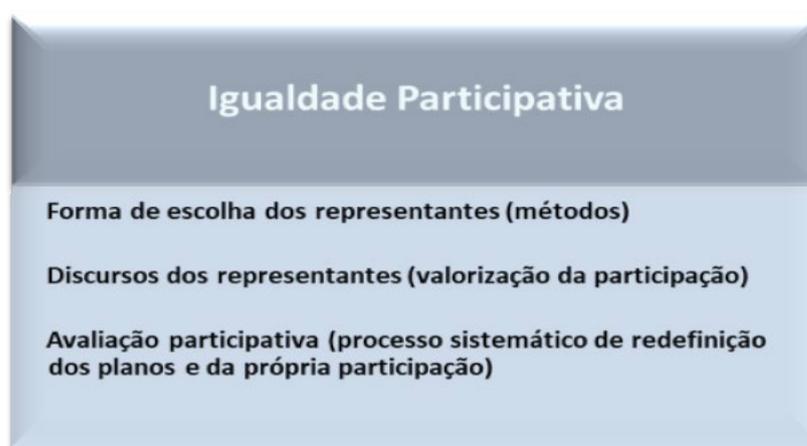


Figura 7 - Categoria e critérios destacados para estudo
 Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir da matriz de categorias e critérios de análise da cidadania deliberativa em espaços institucionais públicos proposta por Tenório, 2012.

Este recorte se justificou pela estreita relação com a questão de pesquisa. Ao se referir à efetiva isonomia de atuação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas, o princípio da igualdade participativa atendeu ao interesse específico de recolher informações sobre a forma como se dá a inserção das entidades no conselho, ou seja, quais procedimentos são utilizados para selecionar os segmentos que o integram e o significado desse processo para os representantes; de revelar quais sentidos a participação assume no cotidiano das relações estabelecidas e a percepção de sua efetivação por parte dos conselheiros; e de ouvir os representantes a respeito do seu envolvimento e comprometimento com os momentos do ciclo de gestão do desenvolvimento, isso quer dizer, conhecer como se dá a sua participação em todo o processo decisório - no planejamento, no acompanhamento e na avaliação - assim identificando a real valorização e

possibilidade da atuação cidadã na condução da política pública de desenvolvimento rural.

3.3 Procedimentos de coleta de dados

A ideia da prefiguração da pesquisa trazida por Cardano (2017) supõe o detalhamento da forma como é operacionalizada a experiência de pesquisa e, em especial, de quais técnicas se faz uso na construção da documentação empírica.

Na produção da pesquisa foram utilizados dados já disponíveis, naturalistas, e dados que foram produzidos a partir da intervenção da pesquisadora, provocados (CARDANO, 2017). Sobre isso, considerando que um traço fundamental da pesquisa qualitativa é a priorização do objeto sobre o método, registra-se que a execução das técnicas planejadas se moldou de acordo com as respostas que foram sendo alcançadas, ou mesmo conforme os comportamentos dos sujeitos que cooperaram no processo (CARDANO, 2017; EISENHARDT, 1989). Tal atitude, neste estudo, constituiu-se em recurso de precisão ao garantir vigilância metodológica e zelo com a qualidade do material empírico obtido (CARDANO, 2017).

Em geral, houve o empreendimento do que foi inicialmente projetado, ainda que no transcurso da investigação tenha havido significativo incremento de dados a partir do alargamento das fontes naturais. Em relação aos dados provocados, esses foram alcançados via perturbação observativa e por perturbação interativa (CARDANO, 2017), no que também se deram flexibilizações, especialmente no sentido de fazer emergirem subjetividades no interesse do estudo.

Em relação à coleta de dados, e considerando o acima exposto, essa se deu como explicado a seguir.

3.3.1 A análise documental

Foram examinados documentos naturais, duas leis municipais (Anexos A e B), convocatórias das reuniões, com a do modelo no Anexo C, e listas de presenças às assembleias referentes ao período 2017-2018. O conteúdo se mostrou útil na aplicação da triangulação de fontes que, como sugere Flick (2009), proporciona alternativa importante para a validação da conduta metodológica.

As informações constantes nas legislações foram fundamentais para capturar o contexto específico da unidade de análise e para confrontar situações que emergiram das entrevistas. As atas das reuniões, diferente do previsto, mostraram-se dispensáveis frente aos propósitos da investigação, sendo inteiramente aproveitadas as convocatórias que, por seu conteúdo, levaram a importantes medições e correlações; por meio dessas foi possível montar uma planilha de dados demonstrativa das ações do conselho, as quais, somadas à observação, foram utilizadas na discussão e análise dos dados provenientes dos relatos dos conselheiros pesquisados.

Foram também solicitadas as folhas de presença de todos os encontros realizados no período, as quais geraram informações quantitativas que, na forma de gráficos, deram importante suporte à discussão dos resultados de base qualitativa.

3.3.2 A observação sistemática não participante

No período de abril a dezembro de 2017, a pesquisadora realizou observação simples (GIL, 2007) junto ao COMDER. Em contínuo, foi desenvolvida observação sistemática não participante (FLICK, 2009; LAKATOS e MARCONI, 2003; CARDANO, 2017) de abril a julho de 2018. Nos meses seguintes até dezembro de 2018, o processo de observação simples seguiu em paralelo à etapa de análise, o que veio a enriquecer o processamento dos dados já sistematizados. Esta técnica, em primeiro e por último empregada, espontânea e informal (GIL, 2007), foi de máxima valia ao proporcionar a necessária ambientação e a recolha de dados ainda de maneira fluida e abrangente.

Em atitude de atenção, houve a aproximação inicial à realidade do COMDER, inclusive para anotações genéricas e, dessa ação preliminar, resultou a confirmação do interesse pelo estudo. Isso coincidiu com a medida expressa por Cardano (2017), pela qual é possível ao pesquisador iniciar sua pesquisa com uma observação encoberta para, mais tarde, confirmando-se a decisão de realizá-la em determinado contexto, qualificar-se como um pesquisador social junto aos interlocutores, passando, então, a desenvolver uma observação revelada. Tal foi o que se deu.

Pela segunda técnica, conforme preveem Lakatos e Marconi (2003), ainda que não se integrando ao grupo de conselheiros, a pesquisadora travou contato objetivando a observação de forma sistemática, consciente e dirigida a uma

finalidade. Na observação, foi utilizado um protocolo observacional para registro de informações, por dois tipos de notas: descritivas e reflexivas (CARDANO, 2017). Para tal, foi produzido documento físico para anotações em colunas: uma delas para quantificar as intervenções feitas pelos representantes, identificando se agente público ou da sociedade civil e, outra, para apontar a motivação das falas que foram assim codificadas: reivindicação (R), sugestão (Su), solicitação (So) crítica (C), informação (I) e elogio (E). A esses últimos registros se seguiram comentários às falas significativas. Tal construção foi intencional por parte da pesquisadora, com base nos propósitos da investigação e idealizada em decorrência da observação em primeiro realizada. O modelo da planilha utilizada consta no Apêndice B.

3.3.3 As entrevistas

As entrevistas foram projetadas para se darem em modo compreensivo, ou seja, buscando valorizar a reflexividade e a criatividade na relação intersubjetiva estabelecida entre as partes (FERREIRA, 2014). Para isso, foi aberto espaço à interação que foi se delineando conforme os conteúdos davam forma à interlocução. Essa característica, que imprimiu caráter de interatividade e sensibilidade ao estudo, também impôs a capacidade de flexibilidade à pesquisadora, como alertado por Yin (2010) e Cardano (2017). Com essa base de intenções, foram realizadas entrevistas com representantes de entidades da sociedade civil e de organizações públicas em igual número, os quais estavam no exercício da representação no período da pesquisa.

A respeito do processo de amostragem, é preciso dizer que a quantidade de entrevistados de início estabelecida foi gradualmente se confirmando. Nisso se manteve em vista o critério de saturação teórica da categoria em estudo, de forma que a amostra foi aumentada e depois completada quando a integração de dados não mais acrescentava novidade (FLICK, 2009; MORAES e GALIAZZI, 2007).

Foram quatorze (14) os conselheiros pesquisados, sendo que onze (11) das entrevistas puderam ser realizadas face a face, duas (2) por telefone e uma (1) mediante perguntas e respostas por meio virtual. Registra-se uma conversa com representante afastado por doença, a qual não integra a amostra por não ter cumprido a mesma finalidade das demais, mas que foi, contudo, demonstrativa de um panorama geral farto em impressões que se somaram ao cabedal de dados.

O quadro 2 sintetiza os dados amostrais utilizados:

Natureza da entidade	Entrevistados	Convenção
Instituições públicas	07	E1 a E14
Organizações da sociedade civil	07	

Quadro 2 - Síntese da amostra
Fonte: Elaboração da autora.

A seleção dos entrevistados pode ser feita de forma rigorosa a partir de planilha construída para cálculos de presença e frequência no período; o critério inicial de seleção foi a assiduidade nas reuniões, porém, conforme deram-se as buscas para a marcação das entrevistas, esse foi se desconstituindo. A razão para o rearranjo da amostra foram casos de doença dos conselheiros. Contudo, ao final, conseguiu-se formar um quadro em que todos os pesquisados estiveram minimamente frequentes nos dois anos alcançados pelo levantamento.

O motivo para alterações na forma de alcançar os dados por entrevista, ou seja, a via da informação, foi a dificuldade de acesso a moradores na área rural. À época do procedimento de coleta, em razão de chuvas de agosto a outubro, houve sérios problemas de trafegabilidade nas estradas. Isso, em parte, foi contornado. Em um caso, com a vinda de um conselheiro para a reunião mensal, e, em outro, pela disponibilidade do conselheiro para se deslocar à cidade, especialmente para a entrevista. Em geral, as solicitações foram prontamente recepcionadas e atendidas pelos conselheiros, à exceção de um entrevistado que adiou a agenda por dois meses.

Todas as entrevistas diretas puderam ser gravadas mediante expressa autorização e nelas foi utilizado um roteiro semiestruturado (Apêndice C). Na figura 8, a seguir, as dez perguntas relacionadas aos critérios de análise da categoria pesquisada.

Formas de escolha dos representantes (métodos)	Discursos dos representantes (valorização da participação)	Avaliação participativa (processo de redefinição dos planos e da própria participação)
<p>Como você percebe a atual composição do Conselho quanto à representatividade dos diversos grupos e entidades da área rural de Pelotas?</p> <p>Você considera que o COMDER proporciona mecanismos para rever, confirmar e renovar seus integrantes?</p> <p>Você acha que o COMDER incentiva a participação dos representantes das comunidades rurais para integrá-los nas discussões que tratam do seu desenvolvimento?</p>	<p>O que para você significa exercer uma representação no Conselho?</p> <p>Qual sua opinião sobre a importância que no Conselho é atribuída à participação social de seus diversos representantes?</p> <p>Como percebe a própria participação no COMDER quanto à possibilidade de opinar e influenciar nas decisões?</p> <p>Quanto aos projetos de melhorias nas condições de vida da população rural, ou seja, seu desenvolvimento, como você os relaciona ao que é discutido e decidido no COMDER?</p>	<p>Em sua opinião, os representantes conseguem transferir ao Conselho os anseios e as demandas das populações que representam?</p> <p>Você tem, ou percebe nos demais representantes, algum envolvimento na avaliação do conjunto das ações do Conselho e dos projetos de desenvolvimento rural local que a ele são submetidos?</p> <p>O que você apontaria como importante para que o Conselho melhor cumprisse a sua finalidade de debater e deliberar democraticamente sobre questões do desenvolvimento na área rural?</p>

Figura 8 - Perguntas de entrevista por critério relacionado à categoria igualdade participativa. Fonte: Elaboração da autora, conforme critérios para análise da categoria igualdade participativa estabelecido por Tenório, 2008.

Para dar qualidade à comunicação e garantir sua adequação, ainda que apenas integrassem um roteiro de orientação, as perguntas dirigidas aos entrevistados foram previamente validadas por pessoa profissionalmente vinculada ao meio rural. Em algumas entrevistas, desde seu início, o roteiro deu ordem às falas, enquanto que, em outras, ele foi repassado apenas para as complementações. Em todas elas, os entrevistados relacionaram as respostas às realidades cotidianas, o que se deu espontaneamente e também por incentivo da pesquisadora.

As entrevistas por contato pessoal somaram 16 horas e 42 minutos de duração, consideradas as falas das duas partes envolvidas. O conteúdo gravado foi transcrito pela própria pesquisadora, o que se constituiu em aspecto positivo para formação de uma ideia preliminar sobre o conjunto de dados, assim como porque, a cada desgravação, era possível rever os direcionamentos e adequar os pontos de interesse. Para viabilizar as entrevistas e serem aproveitados os seus conteúdos, foi assinado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme modelo constante no Apêndice D.

Sobre o clima social predominante na aplicação da técnica, com a maioria dos entrevistados foi percebida uma situação inicial de tensão que, aos poucos, progrediu para outra, de abertura e confiança. Ainda que tenha sido colocada a gravação de voz como opcional, todos os entrevistados a ela consentiram, sem restrições posteriores. Ainda quanto ao ambiente social, pode ser percebido que a

experiência de entrevista ensejou, na quase totalidade, processos reflexivos sobre a atuação dos entrevistados no COMDER, o que veio a cumprir a aspiração de ser, o próprio ato de entrevista, também meio para instigar automudanças.

3.4 Procedimento de análise de dados

Na análise da documentação empírica fez-se uso da técnica de análise de conteúdo, escolha que se justificou pela busca de significação no material coletado e que se constitui em

ferramenta de pesquisa que possibilita compreender e explicar opiniões, condutas, ações (individuais e sociais), apreendidas em um contexto de dados, textuais e/ou simbólicos (COBARI, 2014, p. 257).

Como aponta Triviños (1987), a técnica presta-se ao estudo das motivações, atitudes, valores, crenças e tendências que, muitas vezes, estão ocultas nas comunicações, tal como pretendido neste estudo, pois, como reforça Setúbal (1999, p. 59) é uma proposta dinâmica de pesquisa que “tem como suporte instrumental qualquer tipo de mensagem, formas de expressão dos sujeitos sociais”.

Sobre isso, cabe dizer, o material empírico reunido em muito contribuiu e incentivou a busca anunciada pela técnica. Foi constituído um *corpus* de análise a partir das comunicações individuais dos pesquisados. 40.296 palavras transcritas. Consideraram-se materiais válidos as mensagens que apareceram de forma sistemática ou singular, ou seja, tanto as que vieram de diferentes locutores e permitiram nivelamento, quanto aquelas com conteúdo analisável em si, isso quer dizer, incomparável (BARDIN, 1977). Assim, os procedimentos adotados, de caráter inferencial, ajustaram-se ao objetivo de apreender o sentido latente nas falas dos conselheiros como forma efetiva de trazer luzes à questão posta em estudo.

Ainda sobre a constituição do corpus que foi submetido à análise, apresenta-se como, nesta pesquisa, foram atendidas as regras de validação propostas por Bardin (1977):

- a) regra da exaustividade: todos os elementos registrados foram considerados. Nas gravações, quantidade ínfima deixou de ser transcrita, por não ter sido captada com precisão;
- b) regra da representatividade: alguns elementos não foram aproveitados por não apresentarem relação com o estudo, os demais fizeram parte com

suficiência do conjunto de interesse, sem necessidade de reduzi-los em amostragens;

- c) regra da homogeneidade: o material foi reunido com critérios em sua obtenção, visto que as entrevistas se deram por uma linha comum (roteiro básico) e foram direcionadas a um único propósito e realizadas por uma única pessoa;
- d) regra da pertinência: as fontes buscadas, as falas dos conselheiros, mostraram-se adequadas enquanto meios de obter informações que correspondessem ao objetivo da pesquisa.

Por esse caminho, e com esses cuidados, foram cumpridas duas etapas propostas por Bardin (1977): a de pré-análise para organização dos relatos e sua leitura preliminar, e, depois, a da descrição analítica, para um estudo aprofundado. Nessa última, através de recortes nos textos, foram buscadas relações com a categoria à priori selecionada, a igualdade participativa, na busca de sínteses coincidentes e divergentes ou mesmo, neutras.

No intuito de dar conta do que propõe o modelo de avaliação de Tenório (2008; 2012), a análise de resultados se moveu pelas seguintes subcategorias, as quais, nesta dissertação, também organizam a apresentação da seção final. São elas:

- a) composição do conselho e decorrências;
- b) participação dos conselheiros: percepções e vivências;
- c) atuação dos conselheiros na concepção e na avaliação da política de desenvolvimento rural.

Cabe observar que a pesquisadora permitiu-se identificar outras unidades temáticas, ou seja, subcategorias que atendiam ou ampliavam a compreensão acerca da categoria inicial. No objetivo de identificar as ligações com os demais critérios que integram o modelo de avaliação da participação cidadã relacionados à categoria selecionada, ou seja, a congruência da igualdade participativa às práticas sociais que caracterizam o COMDER, a análise de conteúdo, então, “movimentou-se para outras formas mais flexíveis, em que as categorias construídas no processo se interpenetram” (MORAES e GALIAZZI, 2007, p. 156). Com essa conduta, nenhum material de análise foi desprezado, o que concorreu para que dele emergissem outros significados relacionados à questão de pesquisa. Aliás, por essa forma é que

foram identificadas nuances que, ao final, repercutiram decisivamente nas análises finais.

Como estratégia para imprimir confiabilidade e validade à pesquisa, teve-se sempre em mira a triangulação das fontes, procedimento sugerido por Eisenhardt (1989) e Yin (2010) como forma eficiente de alcançar múltiplas informações, o que, acredita-se, concorreu para a compreensão da qualidade e da efetividade da participação cidadã no COMDER, objeto do estudo.

4 Contexto empírico

A questão de pesquisa pela qual se move um estudo é o que determina o contexto empírico que se vai considerar e no qual serão buscadas as respostas (CARDANO, 2017). No presente caso, definiu-se pela abrangência nas relações de gestão do desenvolvimento rural de Pelotas. Nesta seção então, são especificamente realçados os aspectos sócio-organizativos do ambiente rural pelotense. Inicialmente é apresentada sua caracterização e, no seguimento, é trazido o panorama dos processos gestionários que concorrem para o desenvolvimento rural local.

4.1 A formação do rural pelotense: o povoamento, o lugar, as culturas

A região sul do Rio Grande do Sul, onde se localiza Pelotas, foi originariamente habitada por grupos indígenas nômades. Foi no século 18 que se deu o povoamento permanente, a partir de expedições e acampamentos militares que buscavam o domínio do território pela Coroa Portuguesa. Em 1749, com a vinda dos primeiros casais açorianos e madeirenses que ocuparam a terra para a produção de alimentos, formaram-se os lugarejos que, mais tarde, deram origens às vilas (LONER *et al.*, 2017). A literatura histórica registra que, no início,

[...] a concessão de sesmarias – uma forma extensiva de povoamento e exploração de terra, através da pecuária – transferia o poder público ao seu proprietário, o estancieiro, domínio sobre uma superfície que variava entre 10 e 13 mil hectares (LONER *et al.*, 2017, p. 259).

A formação do município teria tido origem na sesmaria do Rincão de Pelotas, em 1758. No local, estabeleceram-se retirantes da Vila de Rio Grande que fugiam da invasão espanhola e refugiados vindos da Colônia de Sacramento. Após, em 1780, o cearense José Pinto Martins teria instalado, às margens do arroio Pelotas, a primeira charqueada, ao que se seguiu a criação de outras (LONER *et al.*, 2017; IBGE, 2018).

A produção de charque se expandiu às margens do arroio Pelotas e da Lagoa dos Patos, zona de várzeas, e logo adentrou por terras próximas a cursos d'água nas demais sesmarias e, nas adjacências, floresceu a manufatura de couros e peles.

A partir da pujança da economia e do aumento da povoação, o local foi alçado à condição de município; por meio de decreto provincial em 1830, o território, já considerado uma Freguesia, foi desmembrado de Rio Grande e ganhou nome de Vila de São Francisco de Paula (LONER *et al.*, 2017).

Sobre essa atividade saladeiril, Monquelat e Marcolla (2012) fazem interessante distinção entre o ato de charquear e o de estabelecer charqueada. O primeiro seria “praticado por necessidade, casual e nômade. O outro, com o propósito fixo e de lucro comercial” (MONQUELAT e MARCOLLA, 2012, p. 133). Essa visão conduz à percepção de que o crescimento econômico alcançado à época não teria tido como exclusivos precursores os proprietários de charqueadas, mas, sim, os muitos praticantes do charquear que ocupavam o território desde o início do século 18.

A recente contestação das narrativas sobre a formação do município de Pelotas trouxe novo aporte à historiografia local. Monquelat e Marcolla (2012) aventam que o desenvolvimento de Pelotas precisa ser atribuído, na verdade, aos muitos personagens esquecidos da história. Por meio de novas fontes documentais os autores evidenciam que, diferentemente do que é recorrente, foi decisiva a atividade do agropastoreio, antecedente à indústria saladeiril. A nova concepção aponta para a ideia de valorização da “pluralidade de seus habitantes e cidadãos” (MONQUELAT e MARCOLLA, 2012, p. 20). A correção da história sinaliza, enfim, a necessidade de dar inclusão aos que foram historicamente excluídos.

Também o processo de povoamento do município por outros grupos étnicos teve desenrolar semelhante. Além das sequelas da escravidão, outras se acresceram com a chegada dos imigrantes alemães e italianos e “determinaram a formação de pequenos mundos dentro de um mundo maior que, embora próximos estivessem, ainda hoje se mantêm distantes” (MONQUELAT, 2014, p. 10).

Desde os tempos do Brasil Colônia, portanto, o desenvolvimento de Pelotas esteve relacionado à questão das terras, de sua destinação produtiva e modo de fruição. Em relação a isso, hoje, a história expõe um quadro de fundo antes obscurecido, em que intrincadas relações sociais e econômicas consolidaram uma cultura peculiar no município, a qual, por efeito, influenciou e parece seguir influenciando os seus rumos enquanto sociedade.

O município de Pelotas ocupa área total de 1.610,08 Km² (IBGE, 2016), sendo que oito distritos, a sua zona rural, representam 88,48%. (SILVA *et al.*, 2006). Com

o desmembramento territorial e desligamento administrativo de Rio Grande no período monárquico e constituída a sua primeira Câmara Municipal, vários atos oficiais regeram a divisão territorial do município e, continuamente lhe alteraram a constituição política e administrativa (LONER *et al.*, 2017).

Apenas considerando mudanças havidas no último século, tem-se que, em 1911, havia oito divisões e, em 1920, eram seis os distritos de Pelotas. Em 1937, o quadro que vigorava era de sete e, em 1943, ficou reduzido a três, assim seguindo até 1955. Depois se seguiram outras alterações espaciais, sendo que, em 1979, eram dez as divisões. Com os desmembramentos dos distritos que foram elevados a municípios, Capão do Leão (1982), Morro Redondo (1988) e Arroio do Padre (1996), e posteriores anexações, a divisão territorial de Pelotas chegou a 2007 com nove distritos, o que permanece até o tempo atual (IBGE, 2018).

A ordem da divisão distrital assim se apresenta: zona urbana (1º), Z-3 (2º), Cerrito Alegre (3º), Monte Bonito (4º), Cascata (5º), Rincão da Cruz (6º), Quilombo (7º), Santa Silvana (8º) e Triunfo (9º). Cada um desses distritos rurais conta com sedes administrativas, tradicionalmente chamadas de subprefeituras que, com a vigência da Lei nº 2886 de 1985, foram denominadas unidades administrativas distritais e trouxeram à cena o administrador distrital. A localização atual dos distritos e a posição singular de Arroio do Padre como enclave no território de Pelotas podem ser visualizadas no mapa a seguir (Figura 9).



Figura 9 - Mapa da divisão distrital de Pelotas
Fonte: Prefeitura Municipal de Pelotas, 2007.

Parte do território pelotense localiza-se na Planície Costeira, ladeada pela Laguna dos Patos e limítrofe ao Canal de São Gonçalo, e, outra, está situada no denominado Planalto Sul-Rio-Grandense, mais precisamente na Encosta da Serra do Sudeste. A figura 10, a seguir, permite visualizar a zona urbana e a Colônia de Pescadores Z-3 localizadas na planície em sua totalidade. Os demais distritos, distribuídos na zona de encosta, apresentam relevo de ondulado a fortemente ondulado (SILVA *et al.*, 2006; LONER *et al.*, 2017).

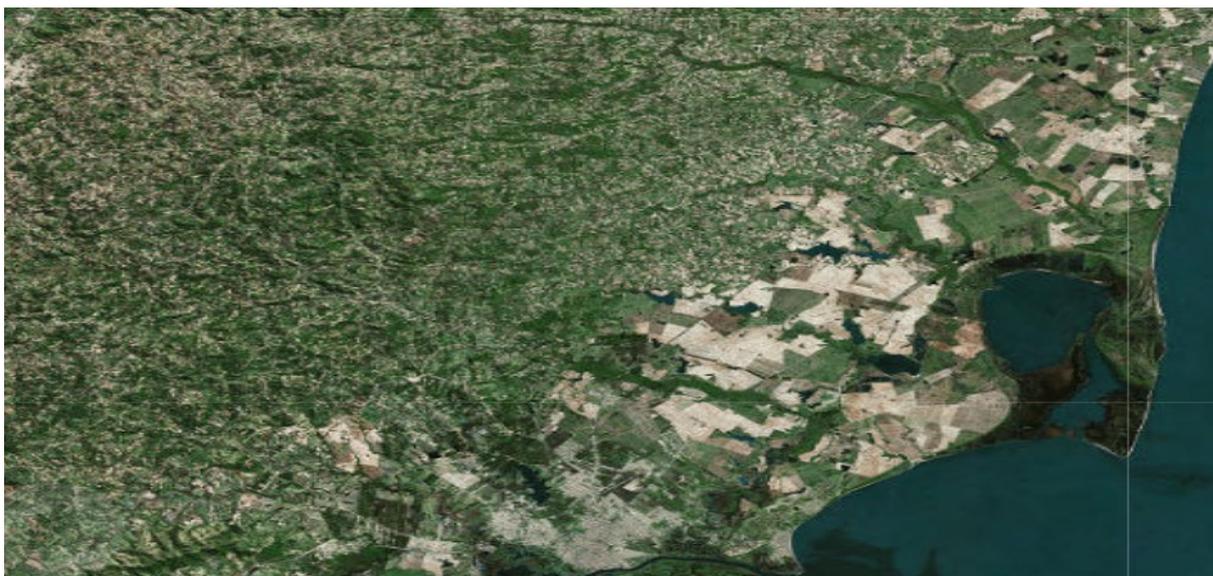


Figura 10 - Imagem das paisagens de planície e encosta
Fonte: Google Earth, 2018.

Essas duas grandes paisagens naturais influenciaram decisivamente as formas de ocupação do território. Na primeira, a de planície ao sudeste, formaram-se as charqueadas pelo braço escravo e, na segunda, a serrana, multiplicaram-se os assentamentos de imigrantes europeus (LONER *et al.*, 2017).

Foi diante da necessidade de “moralizar a escandalosa e pouco honesta corrida às terras” (MONQUELAT e MARCOLLA, 2012, p.133) que, a partir de 1776, a propriedade das terras municipais se deu por concessão oficial. Segundo os autores,

A alguns bastou legalizar o extra oficialmente (sic) concedido em tempos de incerteza; a outros, foi preciso encontrar rincões apropriados para os objetivos pretendidos. Nessa corrida às terras, melhor aquinhoados, sem dúvida, foram os militares, seguidos, em menor proporção, pelos burocratas da Coroa. Embora incultos, de poucas letras, conheciam muito bem os canais do poder, e o modo de pedir aquilo que lhes convinha (MONQUELAT e MARCOLLA, 2012, p. 133).

Como se percebe, a distribuição das terras do Reino contemplou os já proprietários que, cada vez mais, expandiram as posses. Com isso, a região serrana começou a ser povoada com intensidade e, quase que exclusivamente, pelo capital particular:

Após dominarem e explorarem economicamente a região da planície, os abastados charqueadores, estancieiros e comerciantes pelotenses voltaram seus interesses, no século XIX, para as terras férteis e ricas em matos da região serrana. Lentamente, apossaram-se destas, com o objetivo inicial de extrair madeira e, esporadicamente, formar pequenas lavouras, ainda ambas as atividades baseadas na mão-de-obra escrava (LONER *et al.*, 2017, p. 88-89).

Posteriormente, teve início um movimento colonizador. As terras passaram a ser vendidas em lotes, principalmente a imigrantes alemães. Na segunda metade do século 19, o fluxo migratório se ampliou, outras etnias vieram compor a povoação, especialmente a italiana e a francesa (LONER *et al.*, 2017). Os levantamentos populacionais realizados à época, registraram uma maioria de população negra no município. Em 1835, nas 35 charqueadas já estabelecidas, havia cerca de oitenta escravos em cada (BRASIL, 2009).

As condições de sofrimento intenso causado pelo trabalho exaustivo e pela violência com que eram tratados, tornaram comuns as fugas de escravos. Ao rumarem pelo arroio Pelotas em direção à serra em busca da liberdade, encontraram a paisagem natural apropriada ao abrigo e esconderijo. O Morro dos Quinongongos localizado no distrito de Triunfo, com altura de mais de 380 metros, foi lugar ideal de sentinela (BRASIL, 2009; ÁVILA *et al.*, 2018). Na figura 11, visão panorâmica de um dos pontos da área rural.

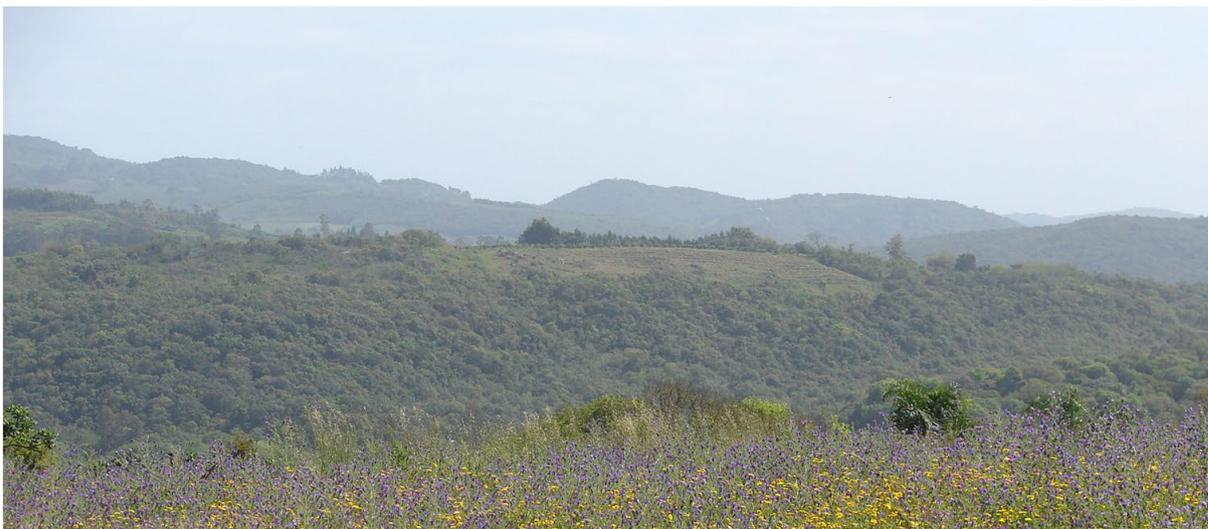


Figura 11 - Fotografia da paisagem na região serrana de Pelotas
Fonte: Registro fotográfico da autora, a partir de um dos morros no distrito de Quilombo, 2016.

Os alemães, que desde o início do século 19 estavam na região de planície como artesãos, operários especializados ou mercenários para campanhas militares, chegaram aos lotes das colônias privadas em maior número a partir de 1850. Para estimular ainda mais a imigração de alemães e italianos, foi fundada, pela Câmara de Pelotas, a Colônia Municipal, com o objetivo de que os colonos fizessem frente aos escravos refugiados nos morros e também para prover a cidade de alimentos (LONER *et al.*, 2017).

Mais tarde, outras três colônias foram criadas pelo governo imperial. Nos primeiros anos do século 20, essas e as privadas somavam 61 colônias no município, formadas, quase que em sua totalidade, por alemães. Esses, vivendo em lotes distantes 18 a 72 Km da cidade, acessavam costumeiramente a zona urbana para se abastecerem do necessário à sobrevivência. Aos poucos, desenvolveram atividade comercial com os excedentes agrícolas e manteigas (LONER *et al.*, 2017).

A partir disso, a população rural de colonos praticantes da agricultura familiar e da pecuária leiteira, esteve em posição de subalternidade em relação aos setores comerciais e industriais, que sempre mostraram descompromisso com a sustentabilidade do setor agrícola. Isso ocorreu mais notadamente nos anos 70, quando a produção era predominantemente absorvida pela indústria de matrizes de fora do município. Depois, na crise dos anos 80, houve acentuada desestabilização que agravou ainda mais a economia de grande parte das famílias rurais de Pelotas.

A etnia africana, primeira a povoar a área rural, tal como antes referido, permaneceu e consolidou-se no quadro de diversidade cultural do município. Atualmente, existem seis comunidades negras autodefinidas como quilombolas nos distritos de Pelotas, sendo que três delas alcançaram certidões de reconhecimento junto à Fundação Cultural Palmares: Vó Elvira, Alto do Caixão e Algodão, esta última, a maior, integrada por 96 famílias. O atual 7º distrito é denominado Quilombo, em referência aos refugiados naquela área. Recentemente, 56 pessoas de uma comunidade indígena foram assentadas no mesmo distrito.

4.2. Realidades nos distritos rurais: as pessoas, a vida, as relações

Pelotas é o município com maior número de habitantes da chamada região sul do estado. Em 2010, a população era de 328.275 habitantes e, para 2018, a estimativa populacional é de 341.648 habitantes. Segundo dados do último censo demográfico, 93,3% residem na área urbana e 6,7% na área rural (IBGE, 2018). Em comparativo com dados de censos anteriores, tem-se que, em 1970, a área urbana apresentava 74,4% habitantes, enquanto a rural perfazia 25,6%. Já entre as décadas de 80 e 90 ocorreu uma drástica alteração: população rural passou de 21,2% para 8,9% do total no município. Nos anos seguintes, manteve-se estável.

À exceção da área da cidade, primeiro distrito, nos demais a população se distribui como mostra o gráfico a seguir (Figura 12).

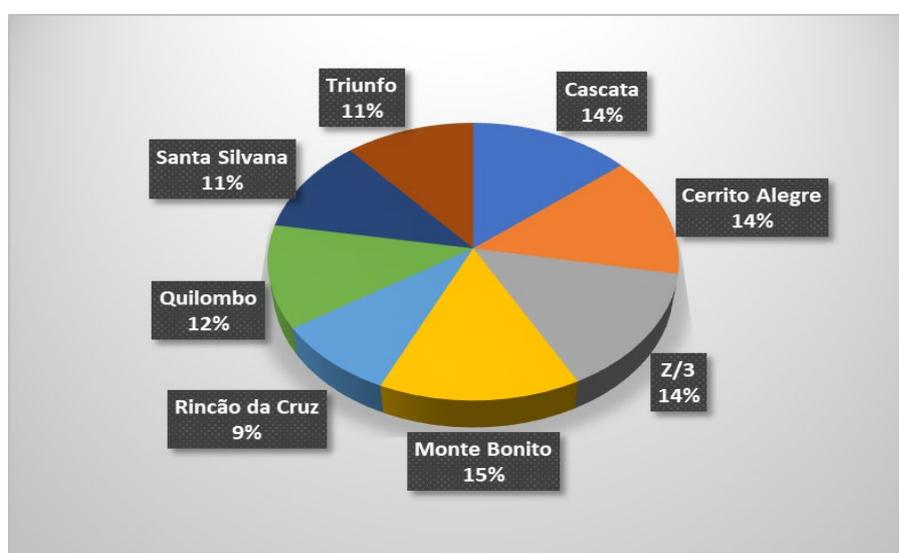


Figura 12 - Gráfico da população residente na área rural de Pelotas, por distrito
Fonte: IBGE (2018), Censo demográfico de 2010. Elaboração da autora.

Pode ser observada pouca diferença de população entre os distritos, sendo identificado o de Rincão da Cruz como o menos populoso, com pouco mais da metade do mais populoso, o de Monte Bonito.

Os pontos de concentração da população rural podem ser visualizados no mapa a seguir. A área acinzentada se refere à área de núcleos de urbanização específicos e os retângulos em branco indicam as várias localidades rurais existentes no interior dos distritos (Figura 13).

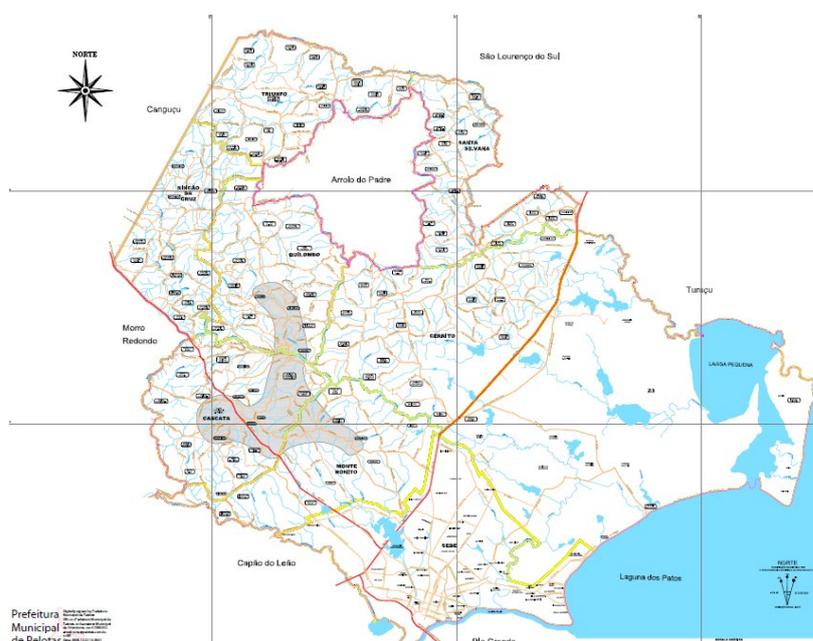


Figura 13 - Mapa das localidades rurais
Fonte: Plano Diretor III. Prefeitura Municipal de Pelotas, 2007.

Em relação ao quadro socioeconômico no meio rural, é importante considerar que a existência das duas regiões fisiográficas ambientalmente distintas do município também veio a influenciar o tipo de atividade produtiva e, conseqüentemente, a vocação econômica e a situação dos rendimentos. Conforme descreve Xavier (2010), a encosta do planalto, com predominância de minifúndios, mostrou-se apropriada à policultura e à pecuária leiteira. A planície, em seus latifúndios, apresentou-se adequada à monocultura e à pecuária extensiva e, a região lagunar, à atividade pesqueira.

A renda das famílias é problema na área rural. Como pode ser observado na figura 14, contingente expressivo de pessoas situa-se nas faixas de baixo rendimento.

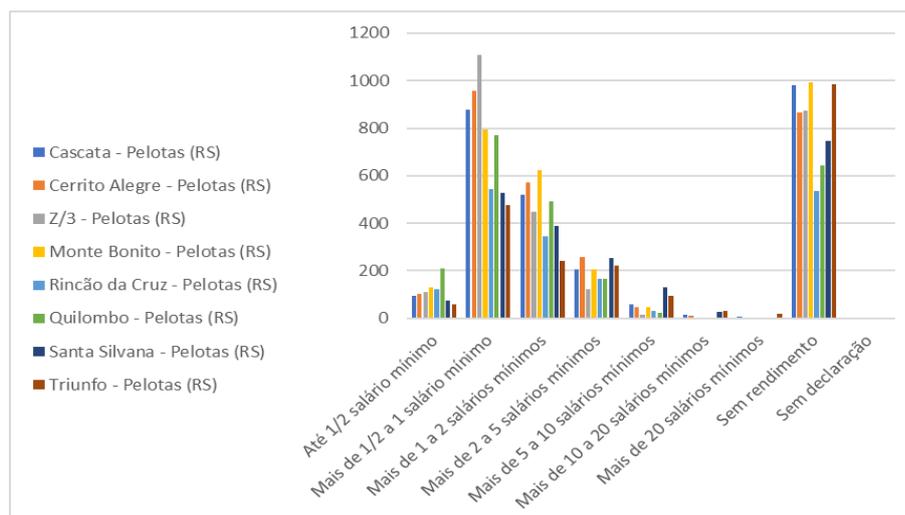


Figura 14 - Gráfico da população de 10 anos ou mais de idade, por classe de rendimento, por distritos rurais

Fonte: IBGE (2018), dados referentes ao censo demográfico de 2010.

Ainda que o município de Pelotas ostente Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,73 (IBGE, 2010), nível considerado alto, a baixa renda predominante na zona rural coloca algumas famílias em estado de vulnerabilidade social. A respeito dessa realidade, nota-se que parcela da população rural que sobrevive da venda de sua força de trabalho, geralmente nas atividades sazonais de colheita das frutas e tabaco, ou nas indústrias de doces e conservas, na região. Essa população está instalada em porções reduzidas de terras, quase sempre em áreas desprezadas para plantio ou em áreas de domínio público junto a estradas vicinais.

Outros dados sobre as condições de vida corroboram essa realidade e são demonstrativos de necessidades que precisariam ser atendidas para elevar a qualidade de vida das pessoas rurais. Como indicadores importantes, citam-se a coleta de lixo restrita a pouquíssimos pontos, o esgotamento sanitário por fossa séptica ou poço negro com coletor de fossa e a água para consumo humano proveniente de cacimbas e poços escavados, sem nenhum tipo de tratamento em 70% das propriedades ⁸.

Outros aspectos que caracterizam a vida rural são dignos de atenção quando se tem em vista o desenvolvimento rural no município. O estudo de Cardozo *et al.* (2017) sobre a saúde na área rural de Pelotas, entre outras situações, demonstra que em cada dez moradores maiores de 18 anos, um deles faz uso exagerado de bebidas alcoólicas, o que caracteriza comportamento de risco. O tabagismo é

⁸ Dados que integram o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), Pelotas, 2018.

praticado por um em cada seis pessoas e tem início, aproximadamente, aos 17 anos. O cigarro de papel enrolado, o mais comum, é utilizado, em média, quatorze vezes por dia.

A mesma pesquisa informa que sintomas depressivos estão presentes em quatro de cada dez moradores rurais, sendo mais comuns entre mulheres, pessoas de baixa escolaridade e de menor renda. Já os problemas com o sono foram identificados como fato comum, estando presente em sete de cada dez pessoas entrevistadas, principalmente entre as mulheres de mais de 40 anos, entre os que frequentaram a escola por menos tempo e os que lidam diretamente com agrotóxicos (CARDOZO *et al.*, 2017).

O estudo também apontou que o excesso de peso atinge 65% dos residentes e é mais comum naqueles acima de 65 anos e com melhor situação financeira. Os hábitos alimentares urbanos alcançaram a zona rural, onde um terço dos moradores bebe refrigerantes ou sucos artificiais diariamente e, apenas um em cada quatro consome legumes e verduras todos os dias. Na avaliação sobre a própria qualidade de vida, a mesma pesquisa mostra que somente um em cada dez moradores considera ter qualidade de vida muito boa; os que mais se enquadram nessa percepção negativa são os idosos, os que possuem baixa escolaridade, as pessoas negras e pardas e as que não exercem trabalho formal (CARDOZO *et al.*, 2017).

As taxas de reprovação e de abandono da escola na área rural têm sido menores que as da área urbana. Já quanto à taxa de analfabetismo, que no município apresenta índice menor do que o estadual, na área urbana está em 3,8%, na rural é de 6,1%. Em relação ao equipamento educacional nos distritos rurais, os dados disponíveis sobre estabelecimentos e matrículas do sistema municipal de ensino de 2013 demonstram leve retração no ensino pré-escolar e fundamental ofertado na área rural, enquanto na Educação de Jovens e Adultos (EJA), demonstra evolução positiva nos últimos três anos (PELOTAS, 2015).

Quanto às escolas de ensino médio, essas integrantes da rede estadual de educação, somam cinco na área rural de Pelotas, atendendo 788 alunos (PELOTAS, 2015). Nesse nível de formação, na realidade educacional rural se nota a inexistência de escola agrícola nos moldes, por exemplo, da criada no município vizinho de Canguçu. Em Pelotas está disponível o ensino agropecuário no Campus Visconde da Graça, do IFSUL, localizado na área urbana.

Por fim, quanto ao aspecto da sociabilidade no meio rural, nota-se que as oportunidades de convivência social são ainda escassas. As famílias geralmente se reúnem nas tradicionais festas de igrejas e, esporadicamente, em festas anuais de produtores. Os clubes de futebol, que tradicionalmente congregavam moradores das várias comunidades em torno de campeonatos organizados pelas ligas esportivas coloniais, ultimamente têm dado lugar às equipes de futebol de sete. Segundo moradores, cerca de 30 equipes integram campeonatos interdistritais e até intermunicipais nessa modalidade. Também tem se tornado comum a ida de jovens rurais à cidade para jogos de futebol de salão em ginásios fechados. O jogo de bocha é outra forma de lazer para homens, e, ultimamente, também tem sido para algumas mulheres. Outras atividades recreativas ou de desenvolvimento cultural são praticamente inexistentes.

4.3 Estruturas rurais de participação cidadã

Caracterizar a problemática da população rural em relação a sua situação de vida supõe, também, identificar a sua capacidade organizativa para lidar com problemas e buscar soluções para suas necessidades. Nesse aspecto, verifica-se que, embora existam iniciativas de organização comunitária, essas são ainda inexpressivas se comparadas a municípios vizinhos.

Em Pelotas, a quase totalidade das redes de organização comunitária se vincula aos interesses econômicos ligados à produção. Isso, destacadamente, dá-se por meio dos grupos informais de prestação de serviços técnicos para formação social e transferência de conhecimento; são os denominados GIDES, nucleados e assistidos pela EMATER, que realizam encontros nas propriedades e são, cada um deles, integrados por cerca de dez famílias de produtores. Há um conselho formalizado, o COMGIDES, que congrega todos esses grupos em torno de interesses coletivos.

O sistema cooperativo, estratégia de melhoria econômica, expandiu-se localmente a partir dos anos 90. São quatro cooperativas formalizadas e duas associações de produtores. Existem também redes organizadas para a comercialização de produtos das famílias rurais, como é o caso da Rede Bem da Terra de economia solidária e da Associação de Feirantes da Z3.

No âmbito regional, duas instâncias devem ser destacadas por sua relevância nas articulações para o desenvolvimento rural, das quais participam produtores de Pelotas. O Fórum da Agricultura Familiar, espaço de debate e proposição de ações para o desenvolvimento na região sul do estado, que reúne instituições públicas e da sociedade civil representativas da agricultura familiar, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, assentados da reforma agrária e de movimentos sociais. Também o Fórum da Lagoa dos Patos, que atua no debate e na gestão da atividade pesqueira, ao qual se integram os pescadores artesanais da Colônia Z-3.

Em relação à organização sindical para a participação cidadã, são três as entidades locais: o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pelotas, o Sindicato Rural de Pelotas e o Sindicato dos Pescadores da Z-3; em outras esferas, nas federações e entidades regionais, também há a participação do setor rural pelotense. Também alcança os produtores rurais do município. Quanto a outras formas associativas, houve algumas iniciativas em torno de pautas específicas em alguns distritos, mas não foram adiante. Atualmente, uma associação de moradores formalizada persiste, porém, sem atividade (informação verbal)⁹.

Com o que foi até aqui exposto, pretendeu-se caracterizar a realidade rural do município, âmbito da ação do COMDER. Assim, alcança-se a percepção de um contexto de diversidade natural, étnica e cultural que está historicamente marcado pela desigualdade social. Identifica-se um ambiente socioeconômico em que, embora com evidentes potencialidades e iniciativas em torno do desenvolvimento, a maioria da população experimenta condições de vida ainda precárias. Observa-se, também, que existe significativa articulação para melhorias na capacidade de produção e comercialização, mas, por outro lado, é quase ausente a mobilização em torno de causas cidadãs.

Portanto, as famílias dos distritos rurais, além dos estímulos para avançarem nos meios econômicos que lhes assegurem permanência e qualidade de vida, carecem de oportunidades de convívio comunitário e de fortalecimento de identidade rural. Em geral, a situação do contexto de vida sinaliza para a necessidade de participação mais efetiva da sociedade organizada na construção dos caminhos que façam frente a um futuro que se apresenta instável e desafiador.

⁹ Informações obtidas junto a moradores da área rural em 2018.

Continuando na contextualização do mundo empírico de interesse na pesquisa, a seguir são apresentadas as iniciativas institucionais para o desenvolvimento rural local e as estruturas oficiais que atuam nesse sentido.

4.4 A gestão da política de desenvolvimento rural no município

O planejamento municipal rural é ponto essencial para que sejam alcançados os referenciais estratégicos do processo de desenvolvimento dos distritos. Nessa perspectiva, a seguir é relatado o percurso de medidas governamentais nas diferentes esferas e, em especial, no âmbito municipal. Tal realidade é indicativa do contexto que pode dar lugar à gestão social da política de desenvolvimento rural, tema do presente estudo.

Pelotas é um dos municípios da área de abrangência do Conselho Regional de Desenvolvimento da região Sul (COREDE-SUL), instância regional de planejamento e desenvolvimento instituída por lei estadual em 1991. Para a microrregião, a Região Funcional 5, foi desenvolvido um processo de planejamento estratégico para o período 2015-2030. O plano construído apresenta dez prioridades, sendo que uma delas é a agricultura familiar. Contudo, conforme os resultados do sistema de votação estabelecido por meio de assembleias regionais e municipais é que a carteira de projetos constituída pode, ou não, se desdobrar em ações específicas voltadas ao meio rural (MASSAÚ e SILVA, 2017).

Em nível municipal, as primeiras referências sobre consideração do planejamento do desenvolvimento podem ser encontradas na Lei Municipal n.º 2.886 de 1985, que, em seção especial sobre o estabelecimento do planejamento municipal, declara que:

A Prefeitura adotará o planejamento como processo contínuo, tendo por objetivos:

- I - Aprimorar os mecanismos de participação comunitária de modo a assegurar a presença da comunidade no processo decisório governamental;
- II - Assegurar que os objetivos, programas, projetos e atividades municipais atendam com prioridade às necessidades básicas da população e ao desenvolvimento dos recursos locais;
- III - Compatibilizar as ações dos órgãos da administração centralizada (sic) e descentralizada do Município;
- IV - Acompanhar e avaliar a eficácia e efetividade dos serviços públicos;
- V - Coordenar e integrar a ação local com a do Estado e a União (PELOTAS, 1985).

Já em relação à inserção da zona rural no planejamento municipal, o marco inicial foi a reestruturação administrativa havida na Prefeitura Municipal em 2001, quando criado o Serviço dos Planos Distritais com o propósito de promover o planejamento e gerenciamento mais autônomo nos distritos rurais. Em seguida, o Estatuto das Cidades, instituído por lei federal, tornou obrigatório o planejamento do município como um todo, o que, finalmente, ensejou a inclusão das áreas rurais na agenda dos municípios e contribuiu decisivamente para lhes dar visibilidade e alcançar às políticas públicas (SILVA *et al.*, 2006).

Em 2002, após a realização do Congresso da Cidade, foi criado um projeto para identificação e descrição das localidades interiores aos distritos de Pelotas e empreendido um conjunto de debates que alcançou todos os distritos rurais. À época, os conselhos distritais, estruturas de comunicação da população rural com o poder público que haviam surgido nos anos 90, foram revitalizados como espaço de participação naquele processo de planejamento. Disso resultou, posteriormente, um consistente trabalho técnico com recomendações de diretrizes que veio a subsidiar o Plano Diretor III de Pelotas (SILVA *et al.*, 2009).

O primeiro Plano Diretor Municipal de Pelotas data de 1963 e deu lugar ao segundo, no ano de 1980. Em 2008, foi estabelecido o III Plano Diretor Municipal pela Lei Municipal n.º 5.502 de 2008, que, em seu artigo 2º, assim se autodefine:

O Plano Diretor Municipal de Pelotas é o instrumento básico da política de desenvolvimento municipal, abrangendo os aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos do crescimento da cidade, visando a orientação da atuação do Poder Público e da iniciativa privada, bem como ao atendimento das necessidades da comunidade, sendo a principal referência normativa para as relações entre o cidadão, as instituições e o espaço físico municipal (PELOTAS, 2008).

Assim, colocado como documento norteador do desenvolvimento local, o Plano Diretor, em seu artigo 7º, traz explícita referência ao território rural, como se lê a seguir.

Art. 7º A política de ordenamento e desenvolvimento territorial do município deve se pautar pelas seguintes diretrizes gerais:
I - Promover o ordenamento territorial adequado, observando o caráter complementar entre urbano e rural, bem como o desenvolvimento articulado com os municípios vizinhos;
XXXII - Fortalecer a identidade sócio-cultural (sic) da população, evidenciando as potencialidades do território rural como vetor de desenvolvimento local e regional, para além da produção estrita de alimentos e de matérias primas, promovendo atividades vinculadas ao turismo, artesanato, prestação de serviços, conservação do patrimônio cultural, ecológico e paisagístico.
XXXIII - Reconhecer o valor do patrimônio cultural das localidades rurais de Pelotas, historicamente consolidadas como objeto de preservação, tendo

como fundamentação os conceitos de sítio rural, de conjunto histórico e de pequenas aglomerações, provenientes das Cartas Patrimoniais, investindo em políticas públicas direcionadas à salvaguarda dessas localidades e de suas expressões de ruralidade e aplicando instrumentos de incentivo e de proteção (PELOTAS, 2008).

Além de prever um amplo leque de ações de valorização, preservação e proteção dos bens materiais e imateriais para o ambiente rural para assim impulsionar o seu desenvolvimento, a nova organização administrativa pretendeu introduzir a instância das Unidades de Planejamento Distritais (UPDs), conforme consta no artigo 36:

As administrações locais devem servir como centrais de informações distritais, através da instalação, de um sistema de informações (sobre o distrito, município e região), dotando as mesmas de base logística e informativa, denominadas Unidades de Planejamento Distritais, com os seguintes objetivos:

- I - Operar em máxima articulação com as demais instâncias de planejamento do Sistema de Planejamento Municipal;
- II - Descentralizar informações (do distrito sede para os demais) capazes de auxiliar nos processos de planejamento distritais e interdistritais;
- III - Servir de apoio à identificação de problemas e potencialidades locais, oferecendo suporte ao planejamento do território;
- IV - Aproximar a gestão e o planejamento dos moradores dos distritos, buscando vencer as distâncias territoriais em questão;
- V - coordenar, no âmbito dos distritos, o Plano de Ocupação Territorial (POT), os Planos Distritais e demais planos e programas que sobre o território rural incidam.

Parágrafo Único - As UPDs, bem como os planos e projetos formulados sob sua responsabilidade, devem reconhecer as localidades interiores aos distritos rurais de Pelotas como unidades locais e as bacias hidrográficas como unidades ambientais de planejamento e gestão territorial, constituindo ambas, associadamente, tema central ao debate ecológico municipal, base importante para investigação e análise dos processos culturais, em suas dimensões materiais e imateriais e unidade estratégica para a coleta e sistematização de informações demográficas e relacionadas à produção e à economia (PELOTAS, 2008).

Na continuação, em seu artigo 37, a mesma lei deu maior clareza à integração do ambiente rural ao sistema municipal de planejamento:

Art. 37 - As Unidades de Planejamento Distritais estarão articuladas com o CTPD e órgãos atuantes no território rural, especialmente as relacionadas às políticas de educação e cultura, saúde, saneamento e transporte (PELOTAS, 2008).

Como se pode observar, a previsão legal coloca a zona rural como alvo de planejamento sistemático. Contudo, o que na realidade se apresenta é o funcionamento das administrações distritais restrito ao acolhimento das demandas para melhorias infraestruturais, ao repasse das informações à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural (SDR) e à operacionalização de decisões.

O artigo 35 da mesma lei expressa que “Os Conselhos Distritais são instâncias reconhecidas de gestão local, devendo ser incentivada a participação dos

moradores dos distritos rurais no processo de planejamento.” (PELOTAS, 2008). Alguns desses conselhos se estabeleceram, mas, ao longo do tempo, foram se extinguindo, restando as administrações distritais. O papel das UPDs previsto na legislação em 2008, portanto, não teve concretização. Hoje, os administradores distritais são servidores do quadro efetivo da Prefeitura Municipal, ou comissionados.

Outra situação que se observa é que o Plano Diretor III previu a criação de Comissão Técnica constituída por servidores públicos municipais, entre esses, os da SDR. Entretanto, em 2018, com a alteração da lei em seu artigo 30, o órgão executivo municipal ligado ao meio rural passou a ter participação apenas eventual, atuando mediante convocação, conforme necessidade (PELOTAS, 2018b).

Essa realidade coincide com alterações legais que, paulatinamente, foram reduzindo as atribuições da SDR em relação ao planejamento do desenvolvimento rural. Na intenção de demonstrar como tem sido previsto, ao longo do tempo, o envolvimento da estrutura administrativa municipal no planejamento do desenvolvimento rural, a SDR, a seguir destacam-se as normativas estabelecidas em 1985, 2006 e depois, em 2017. Nos grifos, as mudanças que vão no sentido do interesse neste estudo.

Por meio da Lei n.º 2.886 de 1985:

Art. 21 - A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural é o órgão da Prefeitura que terá por competência:

I - *A proposição de política de desenvolvimento rural para o Município;*

II - Os programas de assistência técnica da Prefeitura às atividades agropecuárias do (sic) Municípios;

III - Os estudos, programas e projetos com vistas ao desenvolvimento do potencial agro-industrial (sic) das colônias localizadas no Município;

IV - A construção e conservação das estradas vicinais;

V - A administração e conservação dos equipamentos e próprios municipais localizadas na zona rural, em colaboração com outros órgãos da Prefeitura;

VI - A administração de serviços municipais em áreas localizadas fora da sede do Município, sempre que lhe forem delegados;

VII - A execução de programas de extensão rural, em integração com outros órgãos municipais pertinentes e as entidades públicas ou privadas que atuem no setor agrícola;

VIII - O desempenho de outras atividades afins (PELOTAS, 1985, grifo nosso).

De outra maneira a lei de n.º 5.231 de 2006, em seu quarto artigo estabeleceu:

h) a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural (SDR): I – *elaborar projetos* e fornecer a assistência técnica às atividades agropecuárias; II - construir e conservar as estradas, pontes e pontilhões; III – executar o serviço de inspeção de carnes; IV – implantar obras e ações de infraestrutura (sic) rural (PELOTAS, 2006, grifo nosso).

E, por último, a lei n.º 6.423 de 2017, que no artigo 15 assim dispõe:

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural *elabora projetos para a captação de recursos junto a instituições Nacionais e Internacionais para a Zona Rural*, fornece assistência técnica às atividades de agropecuária e aquicultura; constrói e conserva as estradas, pontes e pontilhões, bem como, executa obras e ações de infraestrutura rural PELOTAS, 2017, grifo nosso).

Nesse contexto, a SDR, responsável pela política de desenvolvimento rural, tem assim descritas as suas incumbências, conforme publicado no *site* oficial da Prefeitura Municipal de Pelotas (informação complementar)¹⁰:

manutenção e melhorias das estradas do interior, pela conservação e construção de pontes, pela inspeção e orientação técnica para as agroindústrias nos meios rural e urbano e pelo desenvolvimento de unidades de agroindústrias, visando agregar valor à produção agropecuária. Também compete à SDR a manutenção e expansão da iluminação pública, o desenvolvimento de projetos de piscicultura com distribuição de alevinos e assistência técnica, serviço de correio em oito pontos de distribuição de correspondências no meio rural. A SDR ainda é responsável pelo Cadastro Ambiental Rural, pelo do Incra, pelo gerenciamento do programa Troca-troca de sementes de milho, sistema de recolhimento de embalagens de agrotóxicos, programa de organização e capacitação dos agricultores, Patrulha Agrícola para prestação de serviços aos agricultores rurais, desenvolvimento e qualificação do turismo rural, administração do Parque da Barragem, unidade de conservação dos ecossistemas e lazer para as pessoas.

Pela análise dos textos da lei vigente e das leis pregressas antes destacadas, constata-se a progressiva retirada da ideia do planejamento rural com participação da população e, até mesmo, como incumbência cotidiana do órgão executor.

Em meio a isso, o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Pelotas (PMDR) para o período 2017-2020 foi apresentado ao COMDER no ano de 2017 e lançado no início de 2018. Sobre esse documento, tomando por base o portal da transparência disponível no site oficial, observa-se que não houve a sua instituição por decreto municipal, tampouco existe referência ao documento no espaço oficial de comunicação da Prefeitura de Pelotas, ainda que tenha havido a sua edição gráfica. Entretanto, está disponível no site da FAMURS¹¹, em seção que orienta os municípios nesse tipo de elaboração.

Após apresentar seu objetivo, o PMDR traz, inicialmente, o histórico, a caracterização e o diagnóstico do município, assim como as diretrizes traçadas para o desenvolvimento rural. Nessa parte, estão inseridos resultados da aplicação da

¹⁰ Texto descritivo das responsabilidades da SDR, em <http://www.pelotas.com.br/governo/sdr>, acessado em 30 de outubro de 2018.

¹¹ Disponível em: http://www.famurs.com.br/notas_tecnicas/plano-municipal-de-desenvolvimento-rural/

metodologia SWOT¹², por meio da qual foram identificados os cenários de influência e a ambiência interna que caracterizam a realidade rural pelotense. O conteúdo dessa matriz consta no Anexo D desta dissertação.

O PMDR também descreve as ações planejadas e a expectativa dos recursos financeiros para execução. Sobre esse último item está expresso que, além de fontes governamentais das três esferas, a implementação do Plano será viabilizada por meio de empréstimo internacional junto ao Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Há o detalhamento das ações propostas, assim subdivididas e quantificadas: ações de infraestrutura (6), de geração de renda e agregação de valor ao produto (7), de preservação de recursos naturais (6) e de capacitação de agricultores familiares (2).

Sobre os instrumentos de monitoramento e avaliação, está posto que esses “serão coordenados pela Secretaria de Desenvolvimento Rural e realizados por meio do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural” (PELOTAS, 2018a). O PMDR também prevê que, anualmente, no mês de dezembro, a SDR deve apresentar resultados, oportunizando adequações e atualizações do documento pela própria Secretaria e pelos COMDER.

A respeito dos programas e ações vinculados ao desenvolvimento rural em Pelotas no âmbito da responsabilidade do executivo local, cabe registrar que esses constam no Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC)¹³ disponibilizado pelo IBGE (2018). Os dados cadastrados dão conhecimento da implementação de ações levadas a efeito, assim como, por meio deles, é possível identificar pontos que carecem de atendimento.

Assim, conclui-se a contextualização do mundo empírico, cenário da realidade da qual emergirá a problematização dos resultados da pesquisa e, a seguir, trata-se da apresentação do COMDER enquanto unidade de análise nesta pesquisa.

¹² Ferramenta de gestão utilizadas em processos de planejamento.

¹³ Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas/pesquisa/1/74454>

5 Unidade de análise - o COMDER de Pelotas

O COMDER foi instituído pela Lei Municipal de n.º 3.952 de 1995 e, pelo que está disposto nas alíneas do artigo 1º, tem as seguintes atribuições:

- a) Estudar, propor e deliberar sobre políticas de desenvolvimento rural;
- b) Criar e implementar o Plano Integrado de Desenvolvimento Rural (PIDRU);
- c) Controlar e avaliar o Plano Integrado de Desenvolvimento Rural (PIDRU);
- d) Realizar estudos solicitados pelo Poder Executivo do Município e prestar assessoramento a este;
- e) Submeter a (sic) aprovação os planos e projetos que poderão ser incluídos no PIDRU;
- f) Estabelecer os critérios e formas de compatibilização e utilização dos recursos, de quaisquer naturezas, colocados à disposição do PIDRU-Pelotas pelos órgãos e entidades compreendidos por esta Lei;
- g) Integrar o Sistema Municipal de Planejamento (BRASIL, 1995a).

O Conselho reúne-se no salão social da Associação Rural de Pelotas, situada no Bairro Três Vendas. Tem presidência e vice-presidência que exercem mandato de dois (2) anos e conta com apoio de secretaria da SDR, desempenhada por representante no COMDER. Em 23 anos de existência, o COMDER esteve sob a liderança de sete (7) presidentes, contando o atual. As entidades que até hoje revezaram no cargo são a EMATER e a SDR e, em um dos mandatos, a Associação Rural de Pelotas. Na figura 15, uma das reuniões do COMDER.



Figura 15 - Fotografia de reunião ordinária do COMDER de Pelotas
Fonte: Registro fotográfico produzido pela autora, 2017.

Anualmente é estabelecido um calendário de assembleias que, geralmente, realizam-se nas primeiras sextas-feiras de cada mês, com duração de 1 hora e 30 minutos, de março a dezembro. As convocações são expedidas por meio eletrônico na semana dos encontros e informam a programação. A documentação do Conselho está metodicamente ordenada em pastas anuais, em que constam as memórias relativas a cada reunião, além de correspondências e outros registros. O Conselho se caracteriza por rotinas administrativas altamente organizadas e com padrões de funcionamento claramente definidos. Acrescenta-se que as reuniões primam pela pontualidade nos horários e pelo cumprimento dos tempos estabelecidos para cada atividade, conforme previsto na programação que, via de regra, contempla momentos para leitura e aprovação de ata, para palestra ou explanação técnica e informes gerais.

A forma de composição do Conselho está assim estabelecida no artigo 2º da Lei n.º 3.952 de 1995: “O COMDER será composto partidariamente (sic) por representantes do Poder Público Municipal, de entidades públicas e privadas e daquelas representativas dos produtores e trabalhadores rurais” (PELOTAS, 1995a). Por meio da Lei n.º 3.973 de 1995, editada logo após sua criação, foram identificadas as entidades com assento no COMDER:

- Art. 2º Farão parte do COMDER órgãos ou entidades representativas do setor público e privado e ligados as (sic) meio rural, a seguir relacionadas:
- Secretaria Municipal de Governo
 - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural
 - Secretaria Municipal de Educação
 - Representante do Poder Legislativo
 - Secretaria Municipal de Saúde e Bem-Estar
 - Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)
 - Universidade Católica de Pelotas (UCPEL)
 - Conselhos Distritais do Desenvolvimento
 - Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pelotas
 - Sindicato Rural de Pelotas
 - EMATER
 - EMBRAPA-CPACT
 - Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária
 - Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento
 - Representante do Sistema Financeiro
 - Sindicato das Indústrias de Doces e Conservas Alimentícias de Pelotas
 - Representante das cooperativas voltadas ao meio rural (PELOTAS, 1995b).

O quadro proposto foi significativamente alterado ao longo do tempo. A lista das instituições públicas e da sociedade civil que atualmente integram o COMDER pode ser vista no Apêndice E. Já a quantidade de representantes titulares, por tipo de instituição, pode ser visualizada nas figuras 16 e 17, a seguir.

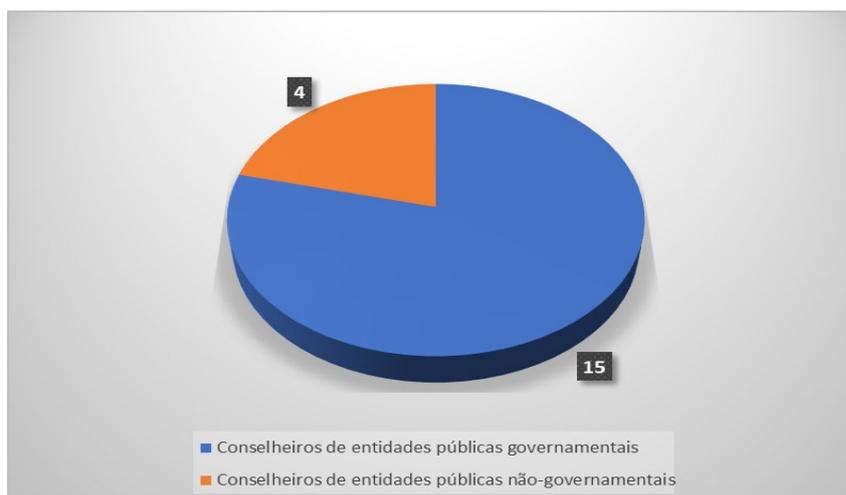


Figura 16 - Gráfico do número de conselheiros de instituições públicas
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Entre as instituições públicas, a maioria dos conselheiros são os designados pelas de caráter governamental. Desses, quatorze representam o poder público municipal e um, o estadual. Os demais, em menor número, se vinculam a instituições que atuam nas áreas da educação, pesquisa e extensão rural.



Figura 17 - Gráfico do número de conselheiros da sociedade civil
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Vê-se que, entre os conselheiros das entidades civis, em maior número estão os sindicatos, associações de produtores e cooperativas.

Considerando apenas as entidades que informaram os nomes de seus representantes titulares e suplentes, vê-se que o Conselho tem uma composição predominantemente masculina, conforme os percentuais mostrados na figura 18, a seguir.

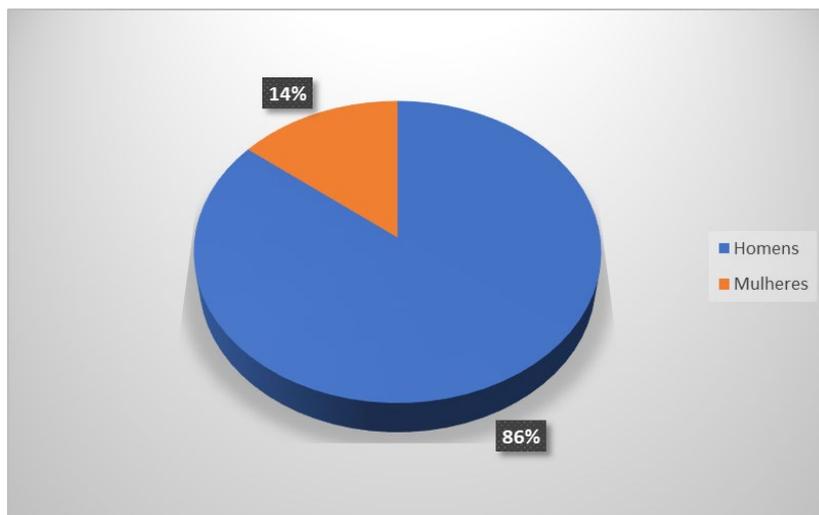


Figura 18 - Gráfico do percentual de conselheiros, por sexo.
Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados documentais, 2017.

O COMDER integra o Fórum dos Conselhos Municipais de Pelotas constituído em 1997 para atuar no aprimoramento das práticas conselhistas (MEDEIROS e SILVA, 2000). No plano regional, não há nenhuma relação estabelecida com COMDERs de municípios vizinhos¹⁴ (informação complementar).

O texto legal de criação do COMDER, já destacado, aponta objetivos que explicitam seu caráter propositivo, consultivo e deliberativo, o que o constitui em espaço de interação para a formulação, acompanhamento e avaliação das políticas de desenvolvimento rural de Pelotas. Já no MUNIC/IBGE/2018, ao COMDER é imprimida função apenas consultiva e deliberativa, o que coincide com o texto do Plano do Conselho Diretor III em vigência, que, em seu artigo 287, refere-se aos conselhos municipais como sendo:

Órgãos Colegiados de caráter deliberativo e consultivo nos quais é necessária a participação de diversos segmentos da Sociedade e do Poder Público de forma a efetivar propostas de gestão e fiscalização do Poder Executivo, regulamentados através de lei específica (PELOTAS, 2008).

No PMDR, antes citado, o Conselho está posto como instância que discute as ações que servem de base para o desenvolvimento. Nota-se, porém, que isso se daria meramente por meio do acolhimento às reivindicações da população dos distritos. No documento, inclusive, é apresentada uma tabela referente a dados de 2015, que quantifica as demandas apresentadas, por tipo e por localidade. Essa questão, por ora, se mostra dúbia. Talvez porque também ao órgão executivo, a

¹⁴ Informação colhida junto ao presidente do COMDER em entrevista no mês de novembro de 2018.

SDR, como visto na seção anterior, não é atribuída a responsabilidade da concepção processual do desenvolvimento rural.

Outro ponto de atenção em torno da instância pesquisada se refere ao artigo oitavo da lei de criação do COMDER, que deu a seguinte providência: “fica criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural com objetivo de dar suporte financeiro as (sic) deliberações do COMDER, nos termos da Lei.” (PELOTAS,1995a). Tal medida encontra eco no artigo 288 do Plano Diretor vigente, que, em seu capítulo 11, estabelece que os fundos municipais são “instrumentos de arrecadação pecuniária que servem de subsídio para implantação de políticas públicas para a gestão do território municipal, conforme determinado em legislação específica.” (PELOTAS, 2018b).

Sobre isso, contudo, tem-se que a efetivação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural (FUMDER) se deu após vinte e três anos de existência do COMDER, o que ocorreu por meio da Lei Municipal n.º 6.561 de 2018, na qual está assim previsto, quanto ao objetivo e destinação dos recursos:

Art. 1º Fica criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural – FUMDER, que tem por objetivo a captação, repasse e aplicação de recursos destinados ao desenvolvimento rural no município.

Art. 2º Estes recursos serão destinados à manutenção de máquinas e equipamentos pertencentes à Secretaria de Desenvolvimento Rural de Pelotas e demais programas desenvolvidos por esta Secretaria, os quais possibilitarão o atendimento a pequenos estabelecimentos rurais, com vistas à elevação dos seus índices de produção, produtividade e melhoria das vias de acesso e escoamento da produção agrícola.

Art. 3º O Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural será gerenciado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural, sob deliberação do Conselho Gestor do Fundo (PELOTAS, 2018a).

No exame das leis, observa-se alguma incongruência no tocante ao fundo financeiro citado na legislação de 1995 e o fundo por último instalado, esse, inclusive, sob gerenciamento de outro conselho, do qual deve fazer parte um representante do COMDER.

Finalizada a descrição da unidade de análise, o COMDER, fica assim delimitado o ambiente específico da ação de pesquisa. Na próxima seção, ingressa-se na apresentação dos resultados, juntamente com sua discussão e aproximações teóricas.

6 Análise dos resultados

Nesta seção são trazidos os resultados da ação de pesquisa e, a partir deles, desenvolve-se um processo reflexivo pelo entrecruzamento com os elementos contextuais e com o aporte teórico que sustenta o estudo. A linha mestra na análise refere-se à igualdade participativa, categoria destacada do escopo metodológico utilizado. Por isso, seguindo os critérios do modelo proposto por Tenório (2008; 2012), são enfocados aspectos relativos à composição do COMDER, às percepções dos conselheiros acerca do processo participativo em reuniões e à questão da sua atuação cidadã em torno do planejamento, do acompanhamento e da avaliação da política de desenvolvimento rural e local.

6.1 Considerações preliminares

Sobre a compreensão dos conselheiros acerca do desenvolvimento das sociedades, esses, em geral, dão-lhe caráter multifacetado. Como diz um entrevistado, desenvolvimento “É o todo. Acredito é que deve envolver todos os temas [...] Ele é amplo, deveria contemplar mais áreas, da produção, da comercialização, mas também o aspecto humano” (E13). Para ele, a respeito das funções de um conselho gestor que, por incumbência, tem o desenvolvimento por objetivo, a atuação deveria se dar em todas as frentes.

Sobre o conselho em que exercem representação, alguns entendem que, em detrimento do debate em torno da situação geral de vida da população, maior foco vem sendo dado a assuntos relativos à produção e à renda. Como expressa um deles: “Eu tenho resistência de termos esse olhar, de o colono [...] para ganhar mais. Ok, ninguém vive sem recursos, e se trabalhar muito deve ter mais recursos [financeiros]. Mas é pouco tratada a saúde, a educação” (E13).

O entrevistado completa a fala incluindo o problema da falta de segurança nas propriedades e das poucas oportunidades de lazer, fatores de qualidade de vida que, em sua ótica, mereceriam ser tratados. Essa compreensão aproxima-se das teorizações críticas de Iamamoto (2008); Chalita (2005); Tenório (2008; 2012) França Filho (2008) e Rucheinsky (2004) sobre a necessidade de dar abrangência

ao sentido do desenvolvimento para, assim, romper com a hegemonia dos interesses econômicos. Também coincide com a visão de Guerreiro Ramos (1996) sobre a vida humana associada e os enclaves que a integram.

Ainda em olhar crítico, é ressaltada a ênfase que no Conselho é dada às questões infraestruturais: “Na minha opinião tem que discutir questões do desenvolvimento. A questão da ponte? Vai [na Secretaria] discutir administrativamente!” (E6). Alguns conselheiros referem que, em tempos passados, o desenvolvimento rural era tratado de maneira ainda mais restritiva, sendo dada quase exclusiva importância aos problemas de acesso viário.

Conforme opinam dois entrevistados, usando os mesmos termos, era um “apaga incêndio” (E6; E13). Em relação ao momento atual do COMDER, em comentário reflexivo outro conselheiro reconhece:

[...] o Conselho veio mais pro campo do desenvolvimento mesmo, até pelas temáticas que têm sido abordadas [...] evoluiu legal, a gente saiu dos problemas pontuais [...]. Antes era basicamente: agora fala aí, e o cara [administrador distrital] trazia. [...] então aí deixaria de ser o negócio de passar [tratar] só a estrada e passaria a ser o negócio do desenvolvimento, do qual faz parte a estrada (E6).

Em relação às formas de perceber a base da atuação do Conselho, uma posição se destaca ao trazer à tona diferenças internas importantes:

Desenvolvimento, isso depende da cabeça. Tem gente que fala, por exemplo, que quilombola não gera desenvolvimento, gera despesa. Eu acho que gera desenvolvimento! O COMDER não enxerga que tudo é desenvolvimento (E9).

Algumas divergências aparecem quando os conselheiros se reportam à eficácia do COMDER para a efetivação de mudanças. Isso é trazido predominantemente em negativo, como nas expressões seguintes: “[o debate é] muito dentro do assistencialismo tapa-furo. Pra se concretizar, ainda deixa muito a desejar” (E13); “É um lugar importante, tem umas coisas que podem ser defendidas lá, mas não sei se tá sendo... [...] Tem que ter? Tem. Se não tivesse? Pra mim a carroça ia andar do mesmo jeito” (E9).

Rover (2001) alerta para o risco de espaços de participação que devem se direcionar às necessidades mais gerais da sociedade, tornarem-se meros instrumentos para dar ainda menos visibilidade aos problemas reais que caracterizam as relações entre a organização popular e o poder público. O que é manifestado pelos conselheiros sinaliza, no sentido apontado pelo autor, uma ação inócua e perigosa.

Após essas considerações de entrada, apresentam-se as subcategorias que integram o modelo de avaliação da participação cidadã, ponto essencial na teoria da Gestão Social.

6.2 Composição do Conselho e decorrências

Se consideradas as entidades integrantes do COMDER pela orientação legal, tem-se o seguinte quadro comparativo à situação atual (Figura 20):

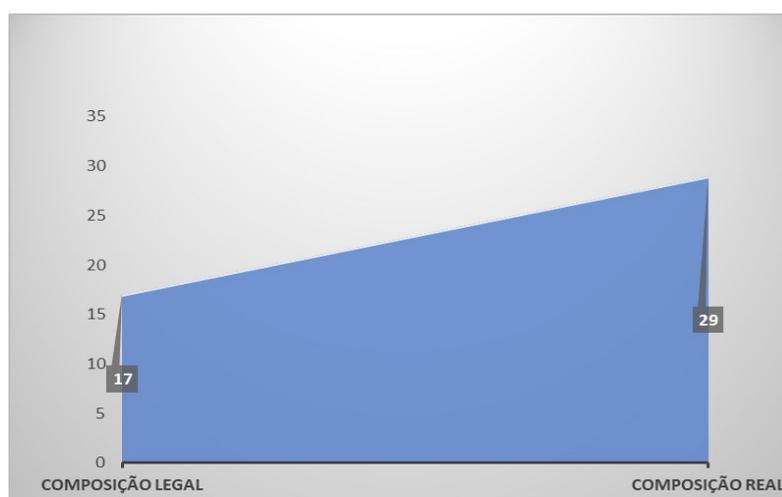


Figura 20 - Gráfico de entidades no COMDER de Pelotas
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

As diversas alterações por ingressos e saídas havidas ao longo do tempo resultaram em composição numericamente diferente. Atualmente, o Conselho perfaz vinte e nove (29) entidades, sendo doze (12) do segmento público que se somam às dezessete (17) da sociedade civil, como pode ser visto na figura 21.

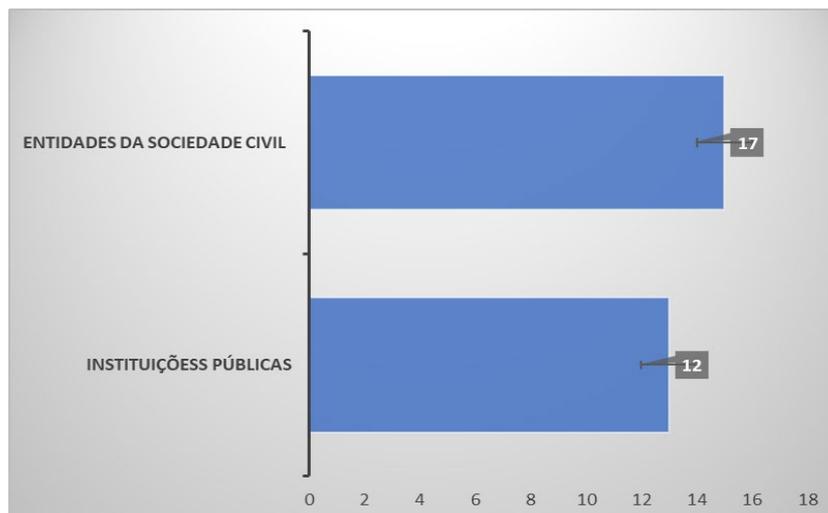


Figura 21 - Gráfico da composição do COMDER – entidades
Fonte: Dados de pesquisa, 2018.

Pelo que se pode observar, houve expressivo aumento no número de entidades da sociedade civil, ainda que a lei de criação do Conselho imponha regra de paridade. Isso talvez se justifique pela constituição de novas associações e cooperativas posteriormente à lei, assim como pelo surgimento de outras organizações civis no município.

Por essa configuração, naturalmente se atribui a cada entidade, um assento. Contudo, a partir da nominata dos conselheiros, identifica-se situação peculiar no COMDER (Figura 22):

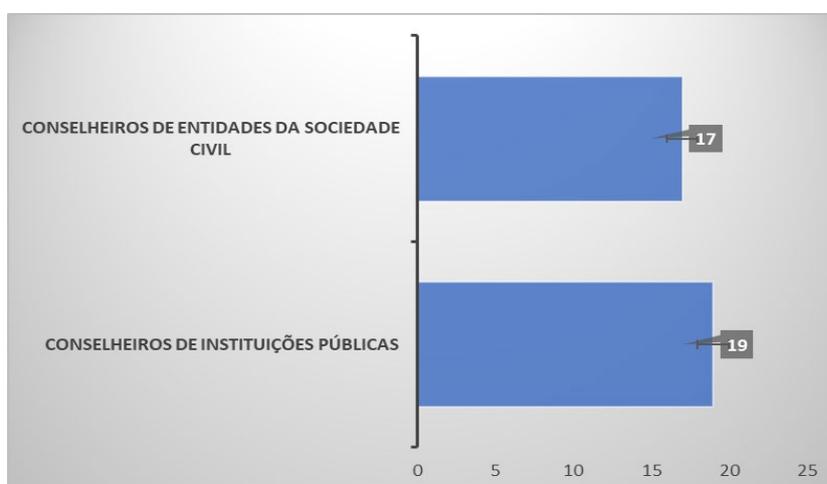


Figura 22 - Gráfico da composição do COMDER de Pelotas – conselheiros.
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Há uma inversão na quantidade de conselheiros, sendo essa a maior para as instituições públicas. Isso consegue explicação no fato de que, atualmente, os

administradores distritais integram o Conselho. Tal ocorre em razão de que, à época da lei, um assento seria ocupado pelo representante eleito pelos conselhos distritais então existentes. O lugar destinado àquela instância de participação das comunidades rurais veio a ser ocupado pelos oito (8) administradores distritais que, hoje, somam-se aos onze (11) representantes titulares das organizações públicas.

Por meio das falas dos conselheiros, percebe-se não haver clareza sobre o quadro de componentes do COMDER, inclusive a respeito da situação acima apresentada e sua influência na capacidade decisória. Tomando por base um dos relatos: “Acho que é uma cadeira só, aí não tem [sentido]. Eles recebem [salário] e tão naquele órgão ali. Em vez de um, vão ter oito [votos]” (E9). Em outro momento, sobre a vantagem numérica nas votações, o entrevistado completa: “Se no Conselho for [houver] um objetivo que seja da prefeitura, onde cair em votação, quantos votos vai ter? Seria quase que injusta a votação” (E9).

O desconhecimento também está presente em outras comunicações: “Nunca ouvi falar, acredito que seja do estatuto do Conselho, que já define quem participa.” (E1). Em outra manifestação:

Eu não sei como tá prevista a participação deles no Conselho [...] agora se cada um ocupa mesmo um lugar na votação eu não sei. Mas eu acho que participação deles não é como deveria ser, no meu entendimento (E4).

Em relação às demais representações de órgãos da Prefeitura Municipal de Pelotas, houve alteração no número de Secretarias: ingressaram duas a mais do que as inicialmente previstas em lei, sendo que, dessas, uma não conservou assento. Sobre isso, um entrevistado relata:

[...] de certa forma elas [Secretarias] representam um determinado... na hora de um embate, que tu tá pra um enfrentamento, onde até mesmo um voto pode interferir, tu tens nas secretarias municipais representantes de um interesse. [...] Qual é o processo de escolha deles [administradores distritais]? É um viés que... pra mim isso é uma representatividade subjetiva e que impõe uma dificuldade no processo todo: tu tens representantes distritais que têm cargo comissionado, tu tens um conjunto de representantes das Secretarias. Então, uma representação legítima não é isso (E7).

Considerados os titulares e os suplentes, o COMDER está composto por um total de quarenta e nove (49) representantes que atuam por revezamento. Quanto a isso, cabe esclarecer sobre situações que interferem no número que, como se vê, não é duplicado. São elas, a não informação de representantes, como no caso de duas associações de classe profissional, e a informação de representante único, que é o caso de oito das entidades.

Pelo exposto, tem-se que a composição atual pende para uma maioria de conselheiros do setor público, dezenove em relação aos dezessete da sociedade civil. A falta de paridade ganha mais atenção quando se percebe que, pela ideia original da representação dos antigos conselhos distritais com um assento, aqueles foram projetados como estruturas de ligação da população com o poder executivo, o que, assim, resguardaria sua ocupação pela sociedade rural organizada, o que não mais acontece.

Por essa visão inicial acerca da composição do Conselho, é identificada a necessidade de ser procedida revisão e atualização pela consideração do espírito da paridade que costuma reger os conselhos gestores de políticas públicas, tal como está também instituído para o COMDER. Isso se mostra item essencial para dar vez à igualdade participativa.

Os critérios de acesso das entidades representadas também muito dizem sobre a participação igualitária na esfera pública. No COMDER, a sociedade civil pode ser incluída mediante manifestação documentada do interesse. Atualmente, havendo vaga e observado o preceito legal da paridade, a entidade é aceita. Já as representações de organismos públicos são incluídas a partir de designações pelos gestores públicos governamentais, com semelhante análise de viabilidade. As instituições públicas não governamentais estão integradas na conformidade da lei e ocorre a renovação de conselheiros, quando necessária. Uma situação se destaca nesse contexto: a instituição financeira pode ser estatal, privada ou de sistema cooperativo. Atualmente, é desempenhada por representante de banco estatal (informação verbal)¹⁵.

A respeito dessa configuração e dos métodos de escolha das entidades, os conselheiros expressam pontos de vista que, em sua maioria, vão em crítica ao processo de adotado. Nota-se, também, inconformidade em relação à evasão das entidades que, mesmo assim, conservam cadeira. Como expressa um representante: “Algumas pessoas que já participaram entendem que, a continuar assim, ele [o COMDER], pode estar com os dias contados devido a sua inoperância” (E13). E, outro, assim requer: “O Conselho tem que notificar a entidade, porque ela nomeia uma pessoa. Se aquela pessoa não tá indo, tem que notificar” (E3).

¹⁵ Informação obtida em entrevista com membro da comissão diretora em setembro de 2018.

Quanto à aplicação de mecanismos para revisão do quadro de entidades, alguns dos entrevistados percebem investidas nesse sentido. Um deles assim manifesta: “[...] tem instituições que fazem parte do COMDER, mas não estão indo há muito tempo. Não é assim que tão faltando, [elas] não tão indo mais. Aí se teria um trabalho de estudar o regimento, mas não avançou” (E10).

Existem diferentes ênfases quanto à importância da situação, como as que se inclinam a justificar as ausências: “As pessoas têm quinhentas coisas pra fazer [...] não têm mais tempo. Eles têm as tarefas deles, têm ainda que ser [lideranças em outros grupos] e têm ainda que participar do COMDER” (E2). Em outra fala:

Houve pelo menos a promessa de contatar e dizer que a cadeira tá vazia. Acabou isso não acontecendo. Entendo que as pessoas têm envolvimento com muitas áreas. Vivemos uma época em que a sociedade tem carência de lideranças (E6).

Pode ser observada falta de conhecimento em relação à existência de regulamentos no critério de assiduidade. Para alguns, apesar de não conhecerem ou delas não terem ouvido falar, as regras certamente existem. A isso se coloca uma posição categórica: “Na nossa lei não fala sobre ter número de ausências consecutivas, então” (E5).

Para admissão de novas entidades no Conselho, no caso de a pleiteante ser da sociedade civil, o requisito é haver relação entre a sua finalidade e o meio rural. A apreciação de pedidos é feita pela diretoria, o que acontece sem anterior debate pelo conjunto de conselheiros; a decisão é apenas comunicada em reunião. O motivo para que assim ocorra é a possibilidade de causar constrangimentos à entidade pleiteante diante de não aceitação dentro do Conselho. Sob a mesma alegação, não é aplicada regra de exclusão de entidades infrequentes, pois sendo reconhecidamente tradicionais ou representativas de segmentos importantes na área da produção local, também se criaria situação imprópria (informação verbal).¹⁶

A situação acima exposta, aproxima-se do que trataram Rocha e Bursztyn (2005) sobre restrições que se colocam aos espaços democráticos de participação, que, geralmente, mostram-se vulneráveis diante dos poderes locais tradicionais. No caso em estudo, isso é possivelmente fortalecido pelos traços de sua formação socioeconômica e cultural do município de Pelotas.

O problema de baixa assiduidade dos administradores distritais também é observado pelos entrevistados, como na seguinte expressão: “[...] um deles sempre

¹⁶ Informação colhida junto a integrante da comissão diretora em setembro de 2018.

se faz presente, os outros só quando há algo especial” (E13), ou, na de outro, quando diz que “Parece que eu percebia mais os caras todos, eles [o presidente] até chamavam todos [por distrito]. Agora vejo dois ou três” (E2). Mas, sobre isso, uma opinião: “Vejo importantíssima a presença deles. Mas [...] teve uns problemas, uns problemas graves aí, chuvas, trabalho e coisas pra fazer que impediram eles de virem” (E2).

Quanto aos representantes distritais, observa-se impasse entre priorizar o cumprimento das obrigações de servidor com as de conselheiro. E disso surge a constatação de que, caso fosse no Conselho exigida assiduidade mínima, os atuais representantes distritais não cumpririam a regra. Essa é uma questão que aparece com regularidade nas entrevistas: a participação dos administradores distritais. Conselheiros veem o COMDER como espaço adequado para expor demandas e lamentam as habituais ausências dos representantes dos distritos. Por essa ótica, são eles os naturais portadores das necessidades da população rural. Contudo, sobre isso, existem divergências:

Eles vão ali exclusivamente pra questão de estrutura, das estradas. Eu não digo que não funcione, só que isso é pro interesse específico de uma coisa [...] teria que ter uma participação maior de quem está realmente na ponta. E o administrador tem esse papel importante, de não trazer somente demandas de estradas [mas, também] construir juntos, com os conselheiros e a direção, programar realmente, estudar, debater essas questões para a melhoria do todo, porque hoje isso não acontece (E10).

Sobre a singular inclusão dos administradores distritais como ocupantes de oito (8) assentos no Conselho, como antes mencionado, a situação é avaliada de forma contundente por alguns pesquisados, tal como neste depoimento: “Muito poucos administradores teriam a coragem de colocar, ponderar e até de entrar em contradição com o secretário” (E4). O que se observa, enfim, é que a gama de percepções sobre a qualidade da participação dos administradores, a começar pela irregularidade na frequência, parece ir em prejuízo ao desempenho dos papéis, tanto dos próprios administradores distritais quanto dos demais representantes.

Como referido na seção 4, essa presença dos administradores é remanescente aos conselhos distritais. Sobre isso, destaca-se a expressão de uma visão interessante acerca daquelas estruturas. Na lembrança de um entrevistado, à época, o ingresso dos representantes de distritos no Conselho tinha outro caráter:

[...] quando foi conquistado, foi muito benéfico [...], foi tido como a forma de dar um novo rosto ao Conselho. Mas os conselhos distritais não existem mais [...]. Só que isso é uma construção também, não mágica [...]. É um

processo lento. Mas, como cada gestão ela tem... Não é uma política de estado, é uma política de governo (E13).

O mesmo entrevistado também reflete criticamente sobre a ação restrita aos problemas infraestruturais que havia também naqueles conselhos distritais. Ele assim explicita o seu pensamento:

[...] Eu lembro com saudosismo, mas isso foi pra passar uma imagem: o rei já tinha alguns amigos. Mas se fez um processo lá [...]. Enquanto nós ainda não estamos prontos dentro de uma jovem democracia [...] isso dá uma legitimidade. Mas, no fundo, ela não é bem legítima [...]. Vivemos muito ainda dentro daquele processo de ser beneficiado com alguma coisa, e isso foge ao que deveria ser o melhor (E13).

Mas, ainda assim, o entrevistado entende que os conselhos distritais foram as únicas instâncias com potencial para congregar as comunidades em torno de seus interesses. Ele menciona as dificuldades das famílias rurais para interpretar novos processos, vencer distâncias e se afastar de suas atividades produtivas e assim reconhece: “A célula, então, seria o conselho distrital, que tá mais próximo pra chegar” (E13). Ainda sobre isso, é importante registrar que estrutura igual ou semelhante ainda consta na proposta de organização administrativa que integra o Plano Diretor vigente, as UPDs, conforme já mencionado.

Nessa seção é ainda trazido outro aspecto investigado, que versa sobre os processos de integração de outras representações da comunidade rural ao COMDER. Destacam-se as manifestações sobre a necessidade de, no Conselho, haver maior representatividade da população verdadeiramente alvo do desenvolvimento rural, o que coincide com as colocações de Villela *et al.* (2017), que problematiza a representatividade nos conselhos como fator limitador à atuação democrática. Isso se confirma quando um entrevistado assim questiona:

Quando eu penso em desenvolvimento rural, o que eu esperava [...]? Que eu conseguisse visualizar os trabalhadores rurais lá, mas eu não visualizo eles lá. As mulheres trabalhadoras rurais, eu não visualizo lá (EP5).

Mas, com diferente visão, outro pesquisado considera que os atuais componentes suprem a representação das comunidades rurais. Diz ele: “[fazem parte] os próprios administradores distritais [...] todos os segmentos: cooperativo, produtores, familiares, preto, homem, mulher” (E3). Esse quadro de posições diversas vai ao encontro do pensamento de Gohn (2004), ao sublinhar que a bagagem trazida por cada cidadão, no ato de participação, revela sua experiência individual.

Também foram registrados na pesquisa, alguns comentários significativos sobre uma aparente inércia da sociedade civil em nível local. Alguns expressam

sobre a pouca organização das comunidades rurais para formas associativas voltadas ao seu desenvolvimento. São feitas, inclusive, comparações da realidade local com a de municípios vizinhos nos quais, como para um entrevistado, “[...] Lá tem uma associação em cada canto” (E13), ao que outro também reporta: “Essa coisa de grupo, de associação, [aqui] tá diminuindo. Se antes tinha 50, agora tem dez” (E9).

Frente a isso, há que se atentar para o que está disposto em lei a respeito de sua composição e que convoca à reflexão: “O COMDER será composto partidariamente (sic) por representantes do Poder Público Municipal, de entidades públicas e privadas e daquelas representativas dos produtores e trabalhadores rurais” (PELOTAS, 1995a).

Pelo teor legal, portanto, a representatividade rural se limitaria aos segmentos que integram o setor econômico, o que, senão de todo, ainda caracteriza a composição do COMDER. Esse formato, contudo, atualmente parece divergir da opinião da maioria dos conselheiros ao se distanciar de suas ideias acerca fenômeno do desenvolvimento mais dirigido ao social, como antes apontado.

Tal inferência se abriga na visão teórica de Sen (2000), que reconhece a importância das diversas instituições se reunirem em torno de sistemas democráticos, porém, como adverte o autor, sempre com a consciência de que esses mecanismos não encaminham naturalmente para o desenvolvimento; eles precisam ser impulsionados pelas pessoas que, conforme priorizam suas necessidades, movem-se em torno de objetivos comuns. Essa ideia ganha atenção na análise do Conselho ao denotar a necessidade de haver maior convergência de objetivos, ainda que em um contexto de diversidade de posições.

Ao ser evocado o princípio da igualdade participativa em relação à composição do arranjo institucional em estudo, também ganha peso o escasso associativismo no rural de Pelotas, conforme referido pelos entrevistados. Aprofundando a análise, identifica-se que, na zona de produção agrícola, de maior área e população, as iniciativas associativas que prosperam se relacionam à organização em grupos informais ou entidades formais de produtores. Nessa área serrana, a única comunidade rural genuinamente representativa de moradores no Conselho, provém da organização étnico-racial de quilombolas que, recentemente, pleiteou ingresso. Já na planície, Colônia de pescadores de características distintas -

atividade econômica específica, alta concentração de habitantes e em área rururbana - uma entidade assume localmente, ainda que de natureza sindical, os interesses gerais da população e possui representação no COMDER (informações verbais)¹⁷.

A essa realidade se recoloca o pensamento de Rover (2001) sobre a importância da ampla participação das populações para garantir espaços em que, mais do que integração, seja alcançada a autonomia. Segundo o autor, é pela organização solidária e mobilização produzida nas ações cotidianas que será alcançada a inclusão social e econômica dos grupos sociais.

No COMDER, a agenda quase exclusivamente relacionada às questões de cunho econômico é evidente. Nesse sentido, um comentário se salienta por seu significado implícito: “[Na paridade] é parte pública e parte do *produtor*” (E6, grifo nosso). Contudo, sobre a necessidade de dar maior capacidade de representação à sociedade civil organizada, um entrevistado assim opina:

Eu acho que cada distrito tinha que ter um representante [...], uma organização e tal, uma associação [...] porque tem várias coisas que deveriam ser levadas pro COMDER, pra Secretaria, mais gente [...], a própria educação, o posto de saúde... (E10).

Contudo, outra visão vai em direção oposta:

Eu tenho um certo receio se fosse muito ampliado para associações [...]. Quanto mais capilar e quanto mais representativo for o COMDER, obviamente seria melhor [...], mas não podemos ter um Conselho muito inchado, com muita gente, porque tornaria quase impraticável [...], viraria um assembleiã [...] poderia pipocar muitas associações e se surgirem e forem ativas... (E6).

Por fim, no quadro real trazido pela pesquisa, a questão de composição do Conselho como critério da igualdade participativa pode ser arrematada pelas seguintes expressões: “Nem toda a zona rural tá representada. Lá na ponta, o agricultor mesmo, nem fica sabendo” (E10) e “Não vejo representatividade da família rural” (E3). Disso se pode depreender que, pela atual composição e pelos métodos de escolha, de ingresso e de permanência, há divergências sobre o tipo e alcance da representatividade no COMDER, o que, certamente, impacta na qualidade da participação cidadã. Ao exposto se aproxima a ideia de ‘agência’ (LONG e PLOEG, 1994; LONG, 2007), relacionada às formas como os atores sociais se agregam em torno de interesses comuns, assim como à sua capacidade organizativa em tal empreitada.

¹⁷ Relatos informais coletados junto a conselheiros e moradores da área rural em 2017 e 2018.

Com tal aporte teórico, infere-se que, no contexto de análise, é baixa a capacidade de agência no sentido de o COMDER, por meio de seus membros, atuar no enfrentamento dos desafios que se colocam às experiências sociais de seus integrantes no objetivo do desenvolvimento rural.

6.3 Participação dos conselheiros – percepções e vivências

Nesta subseção, inicialmente, aborda-se sobre o modo como se apresenta a participação presencial no COMDER. Depois, pela ótica dos conselheiros, são trazidos os significados da participação na ação de representação e as suas percepções sobre a possibilidade, ou não, de exercerem influência de forma igualitária no Conselho.

6.3.1 Participação presencial dos conselheiros

Considerando o número de conselheiros e a possível presença nas reuniões, é significativa a situação de ausências aos encontros, o que pode ser observado pela figura 23, a seguir.

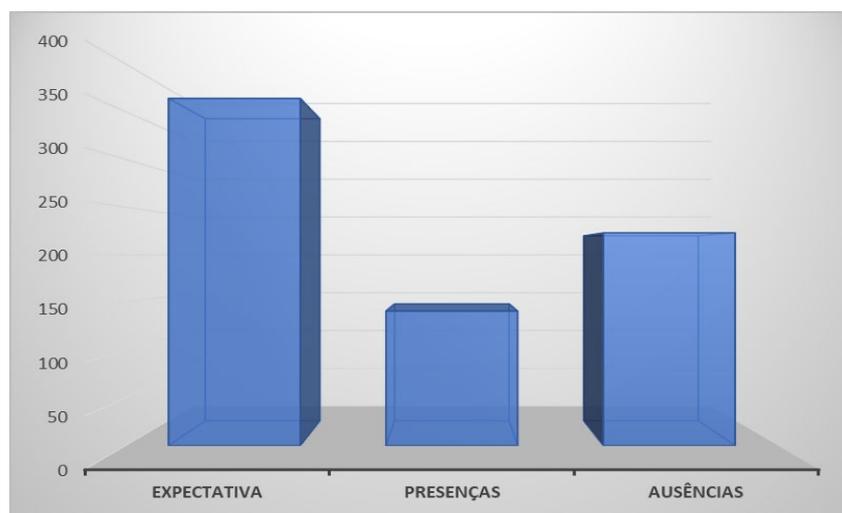


Figura 23 - Gráfico de presença dos conselheiros
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

A evidente desproporção entre a presença em potencial e a presença que se efetiva encontra relação em falas de conselheiros que declaram insatisfação com as reuniões, ainda que não somente por isso. Esse panorama em que predominam ausências pode ser tomado como causa e como consequência de um padrão de

comportamento que, em círculo vicioso, rebaixa o sentido de importância da participação no COMDER.

A figura 24, a seguir, distingue conselheiros presentes às reuniões no exercício de representação dos que nelas estiveram por motivo de convites para palestras, informações técnicas ou simplesmente em comitivas de autoridades para lançamento de eventos festivos.

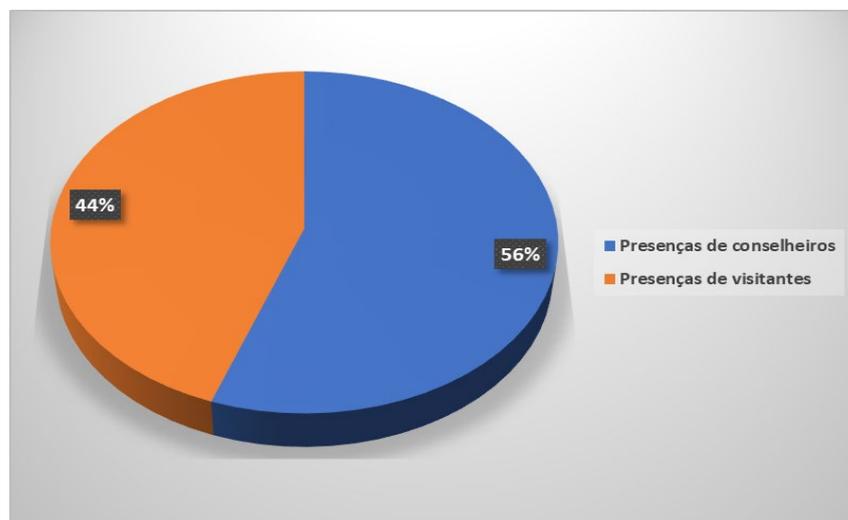


Figura 24 - Gráfico de participantes nas reuniões
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Observa-se que o conjunto de visitantes se aproxima quantitativamente ao grupo de conselheiros. Tal realidade é ocasional, entretanto, a observação do gráfico 23, anterior, pode remeter a um contraste interessante. Se considerada a essencialidade da presença do conjunto de representantes nas reuniões ordinárias, nas quais se mostra baixa a participação presencial, essa também se mostra flagrantemente inexpressiva quando comparada a de visitantes que apenas desempenham papel de colaboração ou, até mesmo, nenhum.

Em outro objetivo, para dar exclusivo foco à frequência de conselheiros, algumas variáveis entram em cena, conforme mostra a figura 25 e os relatos que seguem.

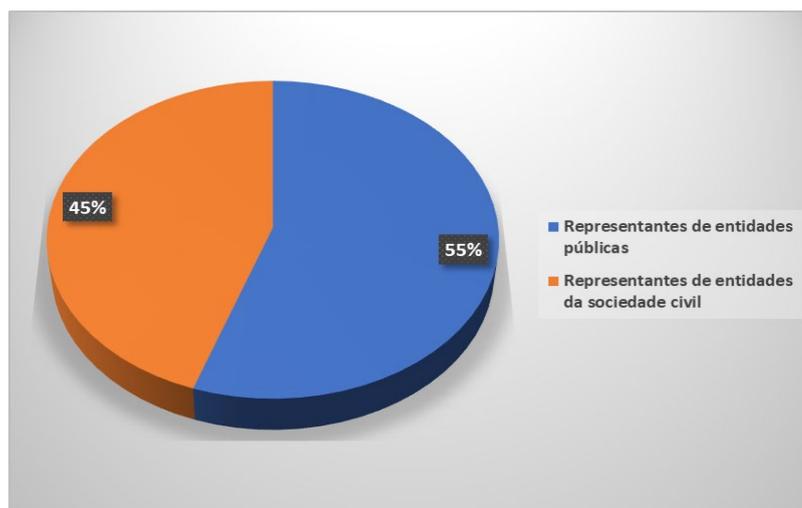


Figura 25 - Gráfico de frequência dos conselheiros
 Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Na opinião de alguns entrevistados, existem impedimentos à presença regular. Como expressa um deles:

As coisas tomaram um rumo preocupante. [As muitas demandas legais] tão impedindo as pessoas de participar [...] as pessoas tão perdendo a vontade. Pode até achar que eu tô louco, mas eu acho que tem muita gente que tá lá e tá pensando noutras coisas. Eu vejo as pessoas assim, não conseguem se desligar. Mas eu gostaria de muito mais participação, a gente se enriquece (E2).

Alguns também consideram a influência do acúmulo de compromissos de trabalho e do exercício de outras representações. Como diz um deles:

É tão corrido, aí não tô falando por mim, mas por todos, que a gente não consegue ir lá [...] aí surge um compromisso e é aquela coisa, o cara vai lá pra conversar fiado e aí tem coisa mais importante (E5).

A fala pretende justificar as ausências pela falta de tempo, mas também denota a desimportância conferida à reunião. Mas mesmo conselheiro em seguida avalia: “É esvaziado. Se aquilo realmente fosse uma coisa interessante, todos iam” (E5). Já na percepção de outro, isso se mostra diferente: “Pode ser que alguém te diga que vai lá só pra cumprir tabela, mas [...] é muito importante” (E10).

De forma geral, pelo que é mostrado no gráfico da figura 26 e também levando em consideração o contingente de representantes, a situação de presença, e por efeito, de possibilidade de participação, é uma deficiência no COMDER.

As ilustrações seguintes diferenciam os conselheiros conforme a presença entre os segmentos que integram o Conselho, a começar pela figura 26.

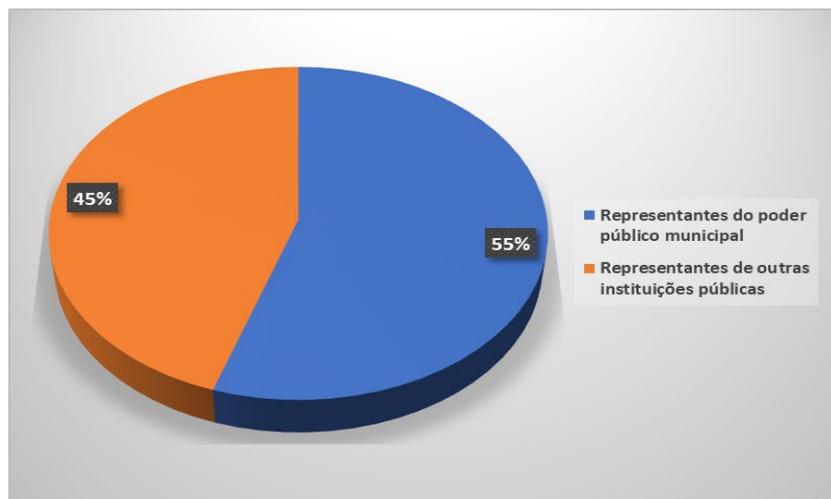


Figura 26 – Gráfico de frequência dos representantes de instituições públicas
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

O exame da figura 26 revela que, mesmo sendo superior o número de entidades vinculadas ao governo municipal, é pouca a diferença do percentual de frequência em relação às demais instituições públicas. Apesar do aumento na quantidade de secretarias municipais no Conselho, como antes referido, duas delas não tiveram presença em reuniões no período pesquisado. De semelhante forma se deu com o representante do legislativo municipal, que compareceu apenas no acompanhamento de comitiva de visitantes para lançamento de uma festa.

Os percentuais de frequência das entidades da sociedade civil estão condizentes com a proporção de membros vinculados à agricultura familiar e os de representação dos demais produtores, proprietários de maior porte, tal como se pode ver no gráfico a seguir (Figura 27). Na mesma figura também pode ser observada acentuada presença dos primeiros e mais baixa dos segundos.

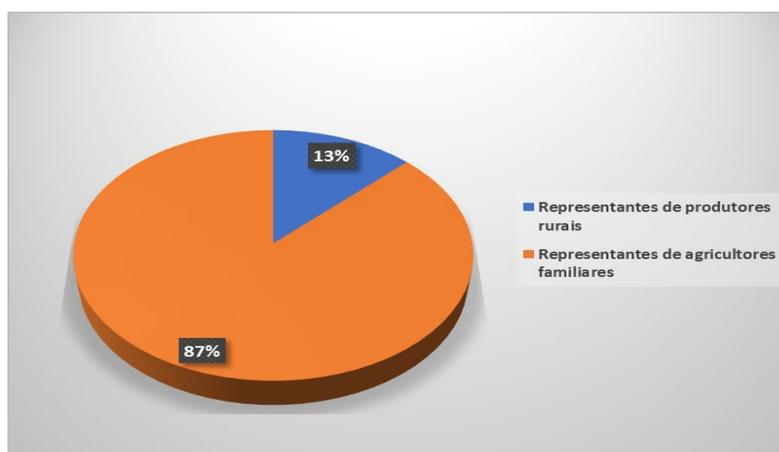


Figura 27 - Gráfico de frequência de representantes da sociedade civil
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Feita a apresentação de dados oriundos da análise documental associada ao processo de observação não participante empreendido pela pesquisadora, ingressa-se, a partir de agora, no que se considera ponto fundamental da análise: os processos participativos para exercício da cidadania nos encontros dos conselheiros.

6.3.2 Processos interativos em assembleias

O aspecto fundamental focado na pesquisa, a participação, relaciona-se, antes, à existência das condições para a sua efetivação nos encontros mensais. É por esse enfoque que se inicia essa análise.

Os dados coletados e o cruzamento de fontes ensejaram a identificação de situações que, provavelmente, interferem na motivação dos conselheiros para as reuniões. Embora possam ser vistos como fatores de pouca influência, as mensagens da quase totalidade dos entrevistados deram expressivo foco à problematização dos seguintes aspectos das assembleias: a programação das pautas, a leitura das atas, o local das reuniões e a não aplicação de regimentos.

Sobre a definição das pautas, a maioria dos pesquisados aponta insatisfação. Como afirma um deles: “Posso estar sendo reducionista ao extremo, mas a construção da pauta é um aspecto importante [...] é o insumo para as discussões” (E7) e, sobre isso, uma outra opinião: “[o planejamento das reuniões] é restrito à diretoria, que é presidente, secretária e vice, é ali que se faz” (E13). Em mesmo sentido, outro pesquisado assim avalia:

As pautas são [de tipo] informativas, e também são raras as vezes que os conselheiros escolhem uma pauta em conjunto [...]. Elas vêm prontas, a gente nunca sabe antes [somente na semana da convocação] (E10).

Alguns entendem que haveria abertura para a inclusão de sugestões, caso os conselheiros assim solicitassem. Como pondera um deles: “[...] ao final das reuniões [é perguntado]: alguma coisa pra próxima? [...] Todo mundo fica quieto e acaba sempre eles fazendo a pauta. Talvez tenha que dar uma cutucada” (E6). Contudo, a quase totalidade dos entrevistados percebe as reuniões como um ritual e se portam apenas como receptores. Pela reflexão de um deles: “Se não tem uma pauta onde a sociedade se enxergue, que vá fazer um debate, então não tem participação, não tem clima. [...] eu nunca fui instigado a construir a pauta, que é o fundo, é o oxigênio” (E7).

Considerando que a atuação dos conselheiros se dá, exclusivamente, por meio da presença nas reuniões mensais, estas constituem o único espaço para as verbalizações. Se não oportunizam o desempenho ativo, então, a atuação qualificada em torno dos objetivos do COMDER tende a ser inviabilizada. Por esse motivo, dá-se destaque a esse instrumento de comunicação grupal, tal como posto a seguir. Predominantemente, os dados iniciais apresentados nessa sequência resultaram da observação sistemática realizada pela pesquisadora.

A medição das intervenções dos conselheiros, diferenciadas conforme caráter das entidades que representam, traz indicativo de baixa participação da sociedade civil, conforme mostra a figura 28.

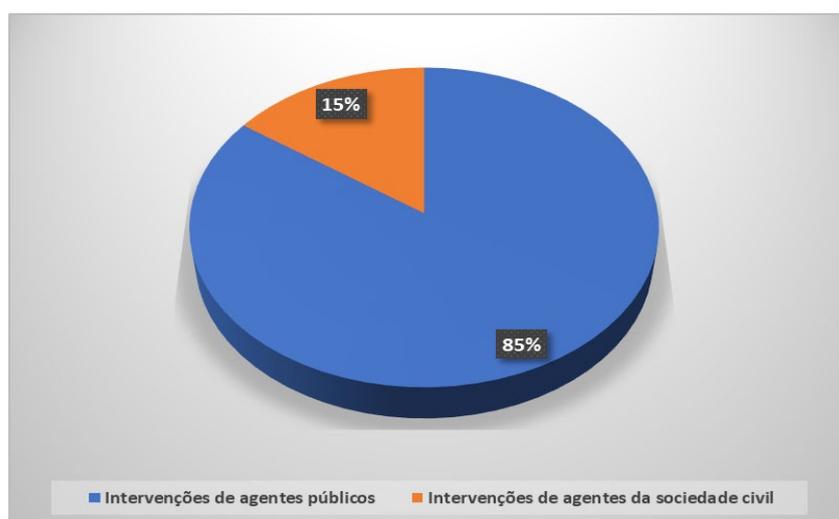


Figura 28 - Gráfico das intervenções em reuniões, por tipo de representação

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Aprofundando a análise, pode ser visto o tipo de participação do conjunto de conselheiros que, aqui, denominam-se menções. Observa-se, pela figura 29, que quase metade das intervenções conduzem para falas de informação, seguidas de questionamentos.

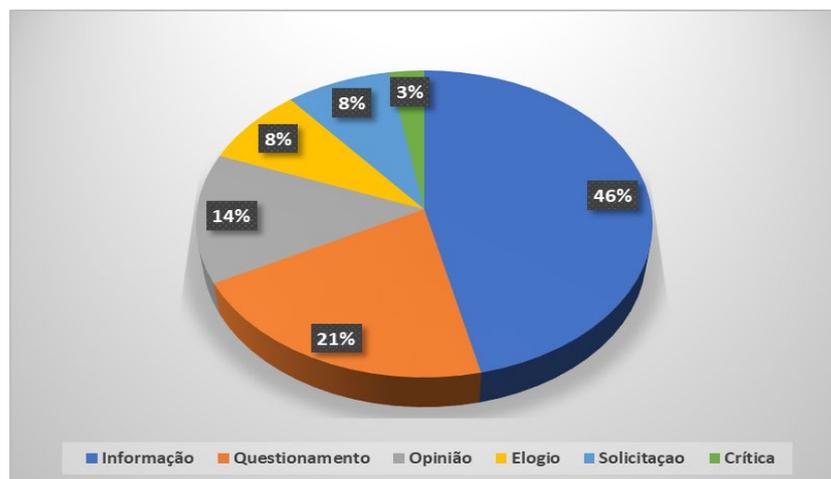


Figura 29 - Gráfico dos tipos de menções
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Tal situação, provavelmente, esteja relacionada à agenda das reuniões que, marcadamente informativa, propicia avisos, notícias, orientações técnicas e de cunho legal, assim como abre espaço também para perguntas de esclarecimento, as quais são quase sempre dirigidas aos especialistas palestrantes ou à mesa diretora. Impõem atenção os percentuais de menções para elogios em percentual superior ao de manifestações de teor crítico. Já as menções para solicitações, onde se incluiriam as demandas em geral, não se apresentam de forma tão significativa.

Pelos gráficos a seguir, distinguem-se, por tipo de menção, primeiramente as apresentadas pelos representantes da sociedade civil e, depois, as emitidas pelos agentes públicos (Figuras 30 e 31).

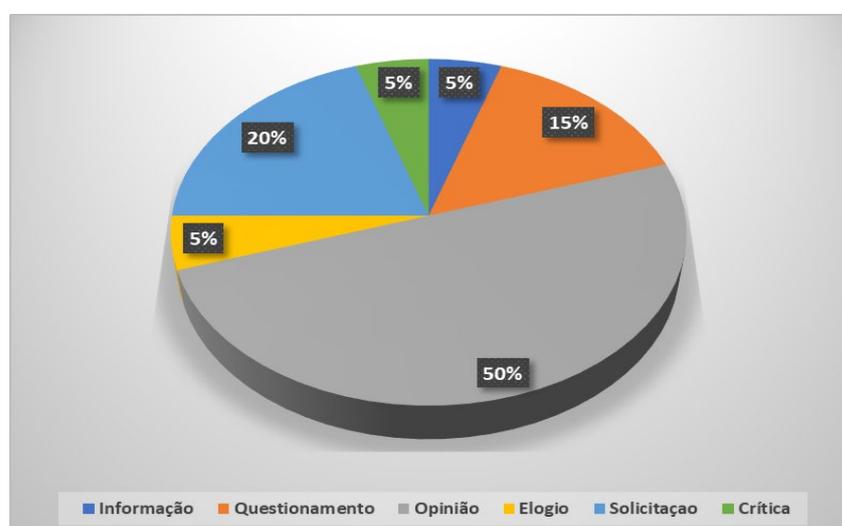


Figura 30 - Gráfico das intervenções dos representantes da sociedade civil, por tipo de menção
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota-se que metade das menções vindas da sociedade civil dão-se em forma de opiniões. Contudo, conforme observação antes realizada, as menções desse tipo, geralmente, limitam-se ao assentimento, ou não, em alguma questão. Como expressa um entrevistado, “Eu sei é que me desagrada ser a parte final pra dizer sim ou não” (E7).

Já em relação aos representantes das instituições públicas a situação se modifica significativamente (Figura 31).

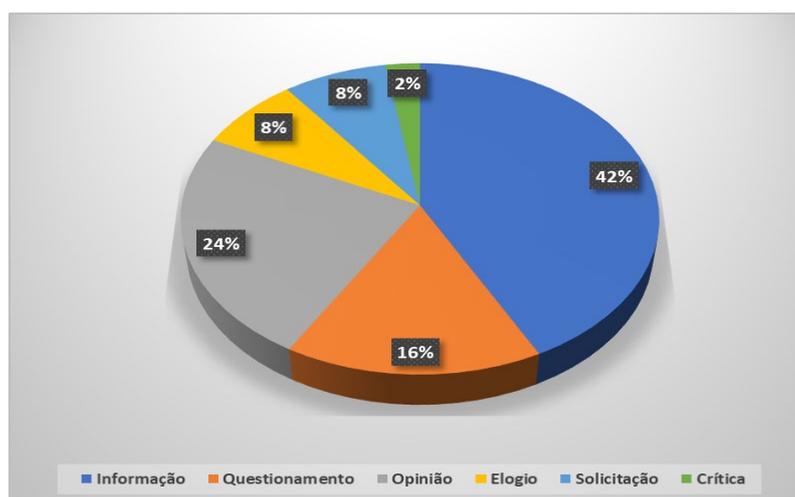


Figura 31 - Gráfico das intervenções dos representantes das instituições públicas, por tipo de menção
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

É visível a predominância de intervenções verbais para informações, seguidas das que se dão para opiniões. Isso coincide, também, com o que foi percebido na observação sistemática informal: os agentes públicos monopolizam as falas geralmente em duplas ou trios, o que se dá especialmente por ocasião de palestras e explicações técnicas. Tal situação está também presente em alguns relatos dos entrevistados quando afirmam que, nas atividades informativas, predominam as falas de integrantes da diretoria, de técnicos da SDR e de especialistas convidados e que, apenas ocasionalmente, há manifestações de outros conselheiros.

A figura 32, a seguir, permite visualizar, simultaneamente, as menções, por tipo, vindas de um e outro segmento. Confirmando o que foi constatado anteriormente, na figura 28, vê-se que são significativamente mais elevadas as intervenções para emissão de informações e para formulação de questionamentos pelos agentes das instituições públicas quando comparadas às da sociedade civil. O mesmo se repete nos demais tipos de menções, ainda que menos incidentes.

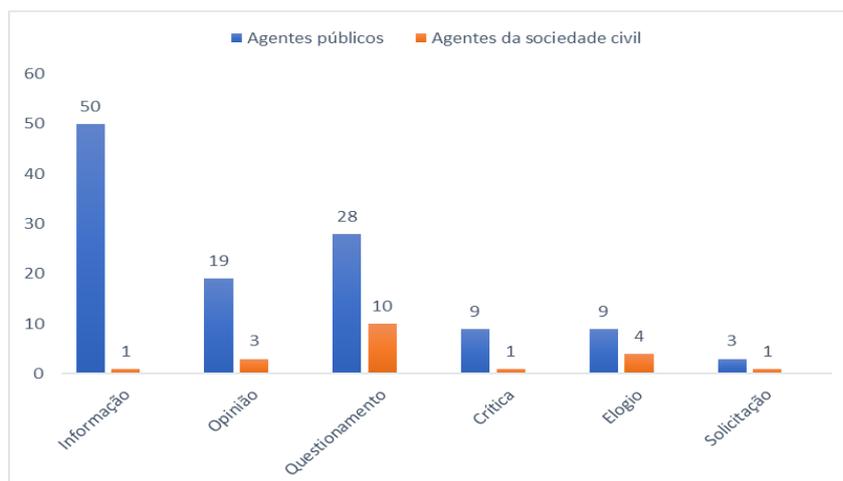


Figura 32 - Gráfico das intervenções dos representantes por tipo de menção

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Em outra perspectiva, com base nas convocatórias para assembleias, foi possível calcular, a partir do total de horas das reuniões ordinárias programadas no período da pesquisa, os tempos destinados a cada um dos momentos (Figura 33). Cabe registrar que as programações são rigorosamente cumpridas, o que dá confiabilidade aos dados levantados.



Figura 33 - Gráfico da distribuição dos assuntos nas reuniões no tempo

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Sobre a forma como se dão as reuniões, está confirmado que as atividades de teor informativo ocupam mais da metade do tempo de duração dos encontros. Com duração expressivamente menor, está o período de tempo destinado aos informes gerais; nesse curto momento é que os conselheiros podem trazer assuntos

de interesse da instituição ou da população que representam, discorrer sobre problemas ou abrir debates.

Sobre o item mais contemplado em tempo, as atividades de palestras e outras explanações técnicas, essas, invariavelmente, tratam de questões ligadas à produção e aos negócios e, esporadicamente, informam sobre o planejamento ou o desempenho de alguma entidade representada, marcadamente a EMATER. Nessa realidade, portanto, percebe-se que agenda das reuniões não vem dando margem a outras temáticas do mundo rural e vê-se que, pela distribuição da programação no tempo, muito menos é possibilita a sua problematização.

Como expressa um entrevistado: “O Conselho realmente não tem uma representação debruçada para um olhar mais social” (E13). Outro assim manifesta: “A agenda se refere a negócios [...] Acaba sendo pra ir ali e tu assiste uma palestra. Mas não vejo um local de discussão em que se ponha um tema e vamos” (E3). Essa forma pré-estabelecida para os encontros é percebida como impeditivo à participação, tal como na fala de um dos entrevistados: “O COMDER, ele é assim, a gente vai lá pra discutir uma proposta que já tá montada e aí fica muito difícil mudar, dar outro sentido” (E10).

As entrevistas também demonstraram haver contrariedade em relação a outro ponto: a extensão das atas e o tempo dispendido em sua leitura. Ainda que os conselheiros reconheçam o zelo e a qualidade nas elaborações, um deles diz: “[...] a gente perde um tempo ali que não precisava perder” (E6). Isso ganha maior sentido quando se volta ao gráfico da figura 34, antes apresentado, que mostra o percentual de tempo dispensado às atas. Ainda sobre isso, comentários de dois dos entrevistados dão conta de que, apesar de longas e aparentemente completas, das atas constam registros que costumam ser genéricos e sem a necessária identificação dos conselheiros. Apesar dessas impressões, contudo, nota-se a falta de consenso entre os conselheiros, sobre a ata seguir sendo apresentada para aprovação nas reuniões ou ser informada antecipadamente por correio eletrônico, como antes era feito.

A essas colocações é possível relacionar o que Zani (2012) identificou como possível fragilidade dos conselhos gestores. Segundo a autora, é comum que as administrações municipais imprimam a essas instâncias o estilo técnico-burocrático que lhe é próprio, o que as distancia de um espaço de diversidade e abertura.

Outro aspecto presente nas manifestações dos pesquisados se refere ao local dos encontros do COMDER. Ainda que reconhecida a qualidade de infraestrutura do lugar, existem contrariedades em relação ao ambiente: “Uma das questões é a seguinte: a dificuldade de a sociedade civil chegar é grande [...] a distância, o custo. [Mas] a direção tem esse entendimento, que aqui é um bom lugar, o melhor lugar” (E11). O mesmo entrevistado também declarou não se sentir à vontade no ambiente das reuniões, o que também é referido por outros, como na seguinte manifestação:

[antes] a gente se sentia mal, com menos possibilidade de falar ainda. Mas é que era dentro da Secretaria ali...então já era, né? Lá na Associação Rural não representa o agricultor lá da ponta, entende? Mas de ter saído da Secretaria já foi um avanço (E10).

De forma enfática, outro ponto de vista é expressado:

Aquele seria o último lugar [...] pra fazer isso [as reuniões]. Que lugar é aquele lá? [...] É fazendeiro, é agronegócio... Nós estamos lutando pelo quê? Pela agricultura familiar! Se for falar de lugar, nós estamos lutando contra o lobo dentro da casa do lobo. [...] Aquela casa não é nossa. É a casa de quem, de trabalhador? De trabalhador rural? Não é também. É a casa do grande (E9).

Em função da localização, e também pelo simbolismo do lugar, alguns conselheiros apresentam solução quanto ao local: “Poderia ser uma [reunião] em cada distrito. Porque daí tem a possibilidade de ouvir a população” (E10) e “[...] ou até reuniões itinerantes, porque [...] vem de lá [...] então eles também poderiam ir lá” (E3). De outra forma, a sugestão de que “O legal seria se nós tivéssemos um lugar na Casa dos Conselhos”¹⁸ (E13). A essas colocações aproxima-se a previsão de Villela *et al.* (2017), que discorre sobre as limitações à participação da sociedade civil nos conselhos em função das distâncias a serem vencidas. No caso, em mais de um sentido.

Ainda em relação às condições para a participação nos encontros, a utilização de um sistema de regras para organizar a vida interna do Conselho e para dar respaldo às decisões, é outra requisição apresentada pelos conselheiros. A legislação vigente fixou, em seu artigo 2º, parágrafo 3º que: “Após a formação do COMDER, o mesmo terá o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para elaborar seu regimento interno.” (PELOTAS, 1995a). Mas quanto à efetividade dos regulamentos, a visão dos entrevistados assim se apresenta na quase totalidade das falas: “Eu não conheço muito bem o Regimento, não sei bem o que tá por trás disso” (E7). E sobre a possível relação com a motivação dos representantes, um deles assim manifesta:

¹⁸ Local disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Pelotas para sediar reuniões de conselhos gestores de políticas públicas.

Eu confesso [que] eu não tenho em mente o estatuto, o regimento do COMDER [...]. Seria interessante fazer uma reunião de discussão das regras [...] Se as pessoas se enxergarem ali dentro [pensariam]: bom, eu tenho espaço, voz e vez aqui (E6).

Os conselheiros referem que, por não conhecerem qualquer instrumento de regramento, e ainda que alguns tenham ouvido falar de um Regimento, foi somente com o passar do tempo que assimilaram as rotinas das reuniões. Como na fala seguinte: “Tenho me guiado pela condução das reuniões” (E14). Somente os entrevistados que compõem a mesa diretora afirmam sobre a existência do documento, ainda que, no momento, demonstram que não o tem ao acesso.

Ao se pronunciar sobre a necessidade de ser mais valorizada a frequência às reuniões, um entrevistado exalta a importância de “[...] ter um instrumento que cobrasse a presença da maioria, pelo menos” (E8). O mesmo, depois, cogita que “[...] afinal, há um representante suplente em cada cadeira, mas não é cobrado [assiduidade] porque, de repente, sem cobrança, até fica mais tranquilo” (E8).

Como se pode perceber, a inexistência ou a não utilização de instrumento para regramento interno repercute em vários aspectos. Não há conhecimento de regramentos a respeito das rotinas legais de aprovação de atas, quanto ao quórum para as reuniões e, até mesmo, para as votações. Assim ocorre, também, em relação aos critérios de ingresso, substituição ou desvinculação das entidades, como antes abordado. Nesse aspecto, retoma-se o pensamento de Zani (2012) sobre a excessiva formalização nos conselhos. Nota-se que, no COMDER, a regulamentação interna carece de atenção e é fator de insatisfação, porém, é mantida uma dinâmica de funcionamento caracterizada por organização que se traduz, também, em controle.

A estrutura interna de poder é comentada pelos pesquisados. Eles se referem especialmente à falta de alternância das entidades na presidência que, desde a criação do Conselho, em 1995, é revezada entre duas instituições públicas, a EMATER e a SDR; somente em um dos períodos esse quadro se alterou, quando a presidência coube à Associação Rural de Pelotas.

Ainda nessa discussão, outro aspecto diz respeito ao processo eletivo bial no Conselho, visto como recebedor de pouca atenção em sua preparação. Em uma das falas é emitida a seguinte crítica: “É o entre amigos. Isso é combinado antes. Já vem tudo pronto e, aí, fica tudo em casa” (E13).

Mas, em direção oposta, outro depoimento: “[...] como essas duas instituições têm um trabalho muito direto com a comunidade rural, eu acho que esse é o fator principal de [o COMDER] ser liderado por um desses dois” (E5). Mas, ao contrário dessa última posição, alguns conselheiros veem como possível e positiva a coordenação do Conselho vir a ser assumida por outra entidade. Entendem, porém, que isso nunca foi incentivado.

Nessa linha de pensamento, pode ser trazida a contribuição teórica de Deponti (2007), que sugeriu que, no trato dos assuntos para o desenvolvimento local, haja atenção às diferentes racionalidades dos atores sociais, de forma que as ações, as estratégias e as articulações sejam por eles assumidas enquanto próprios beneficiários. No caso, a população rural, por meio de seus representantes no COMDER. Completando essa ideia, o incentivo de Jacobi (2003), para quem, por meio de processos educativos, poderá ser contemplada a pluralidade de atores que, então capacitados para a experiência democrática, e, por ela mesma, podem assumir novos papéis nos processos de organização e deliberação.

Ao analisar o peso da insatisfação atribuída às várias situações que caracterizam as reuniões, percebe-se um significado importante embutido nas colocações: a inexistência do sentido de autoria. A partir disso, o que foi até aqui levantado permite inferir que a igualdade participativa nas práticas da representação no COMDER é decisivamente afetada em razão de fenômenos intragrupais. A seguir, em análise mais apurada, outras constatações vão ainda em mesma linha.

Algumas mensagens emitidas pelos entrevistados dão a entender que o COMDER é marcado por uma rotina que dificulta a inovação e a criatividade. Os depoimentos seguintes são ilustrativos:

No geral, o COMDER, os nossos conselheiros ali, a gente fica muito limitado de certa forma, porque eu acho que as coisas vêm muito prontas da direção e a gente não tem espaço pra pensar junto [...], inclusive nas propostas de pautas. É que hoje quem tá frequentando assim acaba deixando muita coisa, esperando as coisas acontecerem lá (E10).

A observação desenvolvida junto ao Conselho demonstrou que as reuniões se caracterizam como de tipo diretivo, ao que se soma a rigidez das agendas. Também por isso, nos encontros, as interações são dificultadas. Em confirmação, como relata um representante, “A gente tá muito vinculado ao binômio *sim-não* e não aos *porquês*. Nós estamos com muito pouco espaço [...] e tem pouca qualidade nisso, não consegue evoluir” (E13, grifo nosso). A fala citada sintetiza um núcleo de problemas que define o quadro de pouca participação no COMDER.

Nas entrevistas, quando a participação foi problematizada, algumas falas encaminharam para hipóteses de explicação. Com preponderância, a tentativa de justificar recaiu sobre os traços pessoais dos entrevistados, na linha das seguintes posições: “Acho que por um lado as pessoas tem uma timidez natural para se manifestar em público [...]” (E6) ou, em igual sentido, “O pequeno agricultor, ele ainda tem assim um lado [...] que sempre foi uma classe tímida [...] ele tem ainda que se encorajar” (E4). Esses pontos de vista convergem para as afirmações de Ammann (1977), que em sua pesquisa identificou que a intensidade da participação, ainda que não como principal causa, pode ser afetada pelas condições psicossociais.

Mas, em relação às características individuais de personalidade como barreira à participação ativa, também se ouviu o seguinte: “Aqui sou eu e mais dois, os outros já têm aquele medo, aquela humildade”¹⁹. E um entrevistado, ainda que considere que “depende de cada pessoa”, acrescenta: “Eu falo, mas tem que berrar!”, mas, ao mesmo tempo, faz uma ressalva: “Pensando por eles, ficam mesmo com dificuldades, se retraem. Tem sensação de que é menos poderoso, mas não é” (E14). Esse último conselheiro, apesar de perceber a influência dos fatores internos na comunicação interpessoal, insere a visão de um contexto adverso à livre expressão. Isso se reforça em outra análise:

Eu mesmo já participei de reuniões debochadas porque não souberam se [...] depois as pessoas eram gozadas, debochadas, ou não conseguiram colocar aquilo que queriam colocar, então isso intimida, isso não dá vontade de botar a cara (E4).

Essas mensagens portam alto significado quando se tem em vista a qualificação da participação, visto que denotam a diminuição da expressão de pensamento. A isso se somam visões semelhantes dos conselheiros, que apontam existir ainda outras barreiras, sobre as quais se discorre a seguir.

Alguns pesquisados incluíram em suas falas a possível influência do Secretário Municipal nas reuniões. Para alguns, a presença é importante para resolver problemas com agilidade, enquanto que, para outros, inibe a participação ao tolher manifestações espontâneas. Quanto à repercussão na participação do grupo, um conselheiro comenta: “As pessoas ficam intimidadas perante o Secretário” (E10). E, com opinião mais crítica, outro assim opina:

¹⁹ Opinião colhida informalmente de um conselheiro.

[...] ele é membro daquele chimarrão! Deveria ser [visto] igual a qualquer outro representante [...], mas é colocado como o mais nobre, o cara que representa o poder. Ele representa o poder? Uma pessoa só? (E1).

Isso pode ser relacionado ao que mostra a figura 30, antes apresentada, que aponta 8% das intervenções em reunião para menções de elogio. A observação levada a efeito fez ver que, na maioria das vezes, os elogios foram dirigidos ao Secretário Municipal.

Diante desse quadro de situações grupais, a capacidade de expressão dos conselheiros é assim avaliada por um deles:

Não conseguem. A maioria das pessoas não consegue [se expressar]. Alguns não se acham capazes de se expressar, eles se sentem... porque tem o pessoal de nível superior [...] e se sentem reprimidos, retraídos no sentido de colocar os anseios da população que eles representam lá (E11).

Também em busca de explicação para isso, um entrevistado assim manifesta: “[...] as pessoas são mais passivas mesmo, teriam que aprender a se mexer no banco ali” (E6). Mas, em seguida completa: “Talvez ter [incentivos] a se exporem mais [e não] ficarem quietinhos lá, aprovando e aprovando...” (E6). E sobre as causas desse fato, outro entrevistado também opina: “[...] é uma questão cultural muito nossa [...] o produtor tem um certo medo, eles mantêm uma distância” (E5).

Esses relatos expõem uma realidade visível no COMDER, os silêncios. Ao ponto de considerar que se coloca mais próxima do nível comunicativo do que do participativo, conforme a classificação desenvolvida por Cuéllar (2010).

Diante dos depoimentos que se referem a atitudes de retraimento dos representantes rurais nas reuniões do COMDER, vislumbra-se a possibilidade de associar essa ocorrência ao conceito de um complexo cultural²⁰ enquanto causa do afloramento de posições de recuo diante de relacionamentos que, como nas reuniões, podem se apresentar desafiadores. No caso, essa reação comportamental poderia estar relacionada, entre outros fatores, à conjuntura histórico-social do ambiente rural pelotense, tal como foi trazido na seção 4.

6.3.3 Outros fatores sociais de influência na participação

²⁰ Conceito construído a partir da definição de *inconsciente cultural* de Joseph Henderson e das contribuições de Thomas Singer e Samuel Kimbles, desenvolvidas a partir da ideia junguiana de *complexo afetivo*.

Afora os aspectos relativos aos fenômenos intraorganizacionais e também aos interpessoais, como os já apresentados, as análises também dão vista a questões em nível societário que, indiretamente, mas não em menor grau, influenciam as relações igualitárias no espaço do COMDER. Disso trata-se a seguir.

Uma unidade de análise emergiu de falas espontâneas: a situação das mulheres rurais. Sobre isso, uma exclamação lapidar: “Tem poucas mulheres!” (E13). Por dentro dos textos analisados a questão reaparece, por exemplo, ao ser mencionado que nos poucos eventos para lazer das famílias, “são os homens que ficam todos na volta da copa e as mulheres ficam com as mulheres” (E13).

Esse tipo de segregação parece fazer parte das relações cotidianas no meio rural, o que se confirma no relato de um entrevistado que percebe haver, também, grave isolamento social da mulher rural desde o nível familiar; oportunidades de convívio e educação seriam por elas rechaçadas, supostamente, em nome de uma cultura familiar de submissão. Sobre as razões para tal, e buscando explicar a situação, um conselheiro assim coloca: “São os órgãos que indicam as pessoas, e administradora [distrital], não [tem]. É a minoria, sempre. E, no rural, piora a situação” (E5).

Esse quadro vai ao encontro de diagnóstico elaborado na região, que destacou que a exclusão das mulheres no meio rural se reflete na baixa participação nos espaços de representação; nas entidades associativas e nos grupos informais é ainda rara a presença das agricultoras em quadros diretivos (BRASIL, 2009). Também se liga ao que expôs Zani (2012), sobre a escassa participação de mulheres em conselhos gestores, o que representa, segundo a autora, uma fragilidade que reflete no seu desempenho.

Mas a ausência de mulheres no quadro de conselheiros do COMDER também é atribuída ao fato de as programações estarem voltadas à produção econômica mais do que ao atendimento do conjunto dos problemas rurais. Sobre isso, uma fala remete à visão de que, no COMDER, reproduzem-se as realidades macrossociais, ou seja, que nele as mulheres encontram as mesmas condições restritivas à participação. Um pesquisado, de modo enfático, questiona:

Se tivesse mais participação da comunidade, das mulheres [...] as mulheres são parte importante da população da zona rural, [são] as que mais trabalham [e também] a parte mais silenciada. Essa população tem voz [no Conselho]? Por que não estão no Conselho? [...] é uma pergunta que tem que ser feita para os conselheiros: por que a minoria é de mulheres? [...] Será que eu teria voz? É um ambiente ali... Imagina uma agricultora

falando? Uma líder de associação que chegasse no Conselho, [...] ela teria voz? (EP5).

Indo adiante, a análise chega a outra questão que se sobressai no contexto do Conselho. Trata-se da diferença étnico-racial que, de forma contundente, reflete-se na participação. Perceptível nas entrelinhas, é também trazida pelas verbalizações de conselheiros. Nesse sentido, algumas falas ganham atenção:

É um segmento dentro da sociedade rural: é um segmento, [como] é do pêssego, é do morango, é do fumo, é o do leite, é dos hortigranjeiros.... [...]. Eles têm [...] um interesse por ser negro, pra buscar outros direitos e outras vantagens (E12).

Em outra forma de perceber: “É mais puro. Quando eu olho [para o representante quilombola] eu enxergo o que ele representa. [...] em nenhum dos outros eu vejo o trabalhador do campo” (E3). Contudo, por outros relatos, diferentemente, denota-se a não valorização dos modos de viver característicos da cultura negra e, inclusive, certa contrariedade em relação aos seus pleitos que, injustamente em relação aos demais, estariam sendo atendidos de modo diferenciado.

A respeito de como isso poderia ser tratado no COMDER, um entrevistado assim depõe: “[...] observei que é difícil [o representante quilombola] se manifestar, por toda uma questão cultural. Acho que mereceria um incremento [na atenção] de quem conduz [a reunião]” (E13).

Há a percepção de que o Conselho, tal como a sociedade em geral, não está preparado para, com necessário interesse, lidar com as questões das comunidades quilombolas e que, nisso, há muito a avançar. Existe também a percepção de que, ainda que o município sempre tenha tido expressiva população negra, especialmente no ambiente rural perduram visões e comportamentos discriminatórios. Como explana um conselheiro:

A colônia de Pelotas há muito tempo convive com o negro. [Em algumas localidades] a língua mais usada nos lugares públicos é o pomerano. [Mas apesar de ter] essa convivência com o negro, [a colônia pelotense] é assim [preconceituosa]. Então assim, tô falando no rural, no urbano, não (E11).

Um dos entrevistados assim exemplifica, referindo-se à vida nos distritos: “Eles [quilombolas] relatam que precisam continuar trabalhando para os colonos [...] e, muitas vezes, esse trabalho é trocado por uma carona [para vir à cidade]” (E3). Em mesmo sentido, alguns conselheiros valorizam enfaticamente a representação quilombola, a qual vem buscando visibilidade por meio de persistente participação. Existe o entendimento de que isso vem sendo construído no Conselho, mesmo que,

como pondera um entrevistado: “Ainda não tem eco. É um processo que vai demorar muito tempo” (E11).

A situação apresentada, deve ser dito, está presente no todo social, mas, localmente, liga-se diretamente à história da formação do município, como consta na seção 4. A desigualdade entranhada nas relações sociais do passado parece fazer ponte com o tempo presente e, na realidade rural de Pelotas, está à vista no cotidiano da vida²¹.

Finalizando a análise dos diversos fatores que influenciam a qualidade da participação, segundo dados de pesquisa coletados em observação sistemática e por meio das percepções e vivências relatadas pelos conselheiros, acrescenta-se fala elucidativa do contexto estudado:

O COMDER não é muito participativo [...] ficou nesse formato não sei o porquê. Pra proposta de um conselho ele tá muito distante. [...] tem que fazer uma crítica de ver o porquê desse distanciamento e ver como é que a gente vai trabalhar, pra que a gente consiga aumentar essa representatividade, pra que as pessoas tenham voz (E9).

Esse quadro se relaciona ao pensamento de Ammann (1977), enfática em sua colocação de que a cidadania não é outorgada, ela é conquistada. Nesse objetivo, ainda que a participação dependa das condições em nível de sociedade, as condições para a sua vivência sempre dependerão, também, dos processos de informação e educação. A isso se relaciona a posição de Jacobi (2003) e Zani (2012), que veem ser o próprio exercício da participação, a oportunidade do aprendizado coletivo que a reforça.

6.4 Atuação dos conselheiros na concepção e na avaliação da política de desenvolvimento rural

Na parte final dessa análise, busca-se perceber a possibilidade de os conselheiros, democraticamente, transferirem ao Conselho as suas visões sobre problemas e demandas a serem contemplados na política de desenvolvimento, ou seja, sobre a sua real atuação no planejamento das ações, no acompanhamento da execução e na sua avaliação no exercício da cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2008; 2012). A análise se divide em subseções para facilitar a compreensão que se pretende oferecer.

²¹ Notícia veiculada no Jornal Diário da Manhã (Pelotas/RS), em 31 de outubro de 2018. Disponível em 31/10/2018 <http://diariodamanhapelotas.com.br/site/racismo-professora-ofende-adolescentes-negros-em-escola-do-municipio/>.

6.4.1 O sentido democrático na atuação conselhistas

O estudo da Gestão Social do desenvolvimento se ancora na ideia da democracia e objetiva identificar a inserção da sociedade civil no processo das mudanças sociais. Por isso, nessa parte da análise de resultados, reúnem-se alguns elementos que configuram a realidade do COMDER.

Primeiramente, traz-se a percepção geral a respeito do sentido democrático do trabalho do Conselho, revelado nos relatos dos pesquisados. Aqui se inclui fato curioso: a análise das comunicações fez ver que o vocábulo cidadania foi referido uma única vez. Considerando os propósitos de um conselho gestor de desenvolvimento em um contexto marcado pela desigualdade socioeconômica e cultural, chama atenção a ausência de verbalização do termo que, atualmente, está difundido na vida social.

A respeito da experiência democrática no âmbito do Conselho, um dos entrevistados, referindo-se aos agricultores, indaga: “Há 30 ou 40 anos atrás, quem se reunia para alguma coisa?” (E13). E ele segue, sobre a importância do compartilhamento de problemas e da busca de soluções: “Eu sempre digo, quanto mais pessoas decidindo, maior a possibilidade de dar certo” (E13). E, de outro representante, ouviu-se: “A participação é o que faz crescer” (informação verbal)²².

Contudo, referindo-se à dificuldade de ser efetivamente instalada uma cultura democrática no contexto de um Conselho, um entrevistado assim considera:

Tu cria um mecanismo, a constituição de 88 foi um pouco isso, ela criou uma série de possibilidades de participação social, mas, no momento, operacionalizar, isso é complicado [...] eu acho assim: tu sai do 8 pro 80 (E7).

Por outros depoimentos, e a partir da observação sistemática antes realizada, tem-se que a vivência democrática se mostra complexa no cotidiano das reuniões do Conselho. Isso fica também demonstrado por meio de um conselheiro que, com visão pessimista, assim expõe:

As coisas são feitas ainda pra manter o monopólio [do poder]. Tem que ser mais democrático as coisas pra andar. [Como em] toda organização, o Conselho vai ter seus altos e baixos, é óbvio. Mas ele [o COMDER] tem mais baixo do que alto [...]. Isso é triste. É falta de dar oportunidade na democracia pra cada um. Eu vejo assim [...] aquele Conselho tá assim pra

²² Informação obtida junto a um representante por contato informal, em agosto de 2018.

dizer que tem vida, né? Mas uma vida enganosa, tá cheio de tumores, de câncer até (E10).

Completando as reflexões sobre a percepção de atuação igualitária no COMDER, em outra comunicação transparece o mesmo teor:

Igualdade. Eu acho que é bem essa a palavra, porque nas reuniões até se consegue ter, mas não tem o mesmo peso [...] Hoje, de certa forma, ele [COMDER] não é participativo, tampouco [é] de igualdade. Infelizmente, é essa a realidade que a gente tem: poucos decidem, [as pessoas] são conduzidas (E10).

A tudo isso se soma uma questão vital à qualidade da participação: o desconhecimento dos reais objetivos e funções do COMDER pelos conselheiros em geral, o que já de início inviabiliza a efetividade de seu envolvimento em direção ao desenvolvimento com protagonismo.

Sob um ponto de vista,

As pessoas não sabem bem qual é o papel delas. Enxergam ainda aquele espaço como reivindicatório [...]. Eu consigo ver principalmente no pessoal da sociedade civil, que enxerga ainda o COMDER como um apoio na execução das políticas (E7).

Por outra percepção, o contraponto:

É uma forma de encaminhar os pedidos. Hoje não é só o secretário ou o administrador que sabe o que a gente trouxe, é todo o Conselho que sabe. E se a gente não for atendido, a responsabilidade é também do Conselho (E11).

Essas últimas opiniões, apesar de aparentemente opostas, convergem para mesmo ponto: há um quadro de necessidades e fragilidades de alguns segmentos representados que precisa ser atendido, o qual, inclusive, demonstra a origem de percepções tão distintas. Ocorre que, embora acatar reivindicações não seja o propósito principal de um conselho de desenvolvimento, algumas situações conjunturais conseguem justificá-lo como espaço para canalizar demandas, especialmente quando essas não encontram eco nas instâncias executivas e legislativas.

Tal como descrito na seção 4, a população rural de Pelotas passa por situação de carências que, vivamente, expõe um quadro de necessidades para as quais que precisam ser empreendidas ações consistentes de mudanças. Em contexto como esse, vale o pensamento de Quijano (2000) que assegurou que é a prática democrática, ainda que limitada, a condição inarredável para, localmente, ser alcançado o efetivo desenvolvimento. A isso se somam as ideias de Furtado (2004), para o qual o verdadeiro desenvolvimento precisa estar amparado em um projeto social que contemple as necessidades reais das populações no ambiente rural, visto

que essa, historicamente, carece de medidas que alterem definitivamente a situação de desigualdade.

Ainda que não tenha sido o foco nas entrevistas, as necessidades a serem atendidas foram espontaneamente reportadas pelos entrevistados e relacionadas ao COMDER. Como diz um deles, “O Conselho deve priorizar as pessoas mais necessitadas, o que não tá acontecendo. O direito à igualdade. Isso é o que tá faltando no Conselho” (E11). Em semelhante linha, duas colocações trazem outro matiz à questão: “Paridade [em representação] pode ter, mas, paridade de pensamento, não tem.” (E9) e, segundo outro entrevistado “A representatividade pode estar perfeita, oito a oito, mas esses oito daqui pesam mais que os oito dali” (E7).

As duas últimas falas remetem à ideia de exercício de poder, em suas diferenças e medidas. Em relação a isso, no ambiente do COMDER, é possível identificar interesses divergentes que cercam a atuação dos conselheiros em função das representações que exercem. Uma fala se sobressai em relação a isso: “Vejo que os grandes falam e os pequenos silenciam [...] é paritário no papel” (E3).

As diferenças ideológicas e de interesses imediatos entre representantes públicos de governo e da sociedade civil, e de cada uma dessas partes em seu interior, são prontamente identificadas por alguns entrevistados, como no seguinte relato: “Temos diferenças ideológicas, porque ninguém precisa dizer que não tem lado [...] é o que acaba norteando as coisas dentro de um contexto democrático, [e isso] faz bem e constrói a democracia” (E13). A isso se agrega a teorização de Long (2007), no princípio de que a capacidade de exercer influência se estabelece culturalmente e é, também assim, que a sociedade civil, sejam trabalhadores ou proprietários, conseguirá lidar, entre si, com as complexas relações de poder com o governo local.

Essa realidade fica expressa quando um deles afirma que “Cada um quer defender o seu assado, a gente quer ir para um lado e eles querem ir pra outro” (E9). Contudo, a explicitação de antagonismos, pela observação feita no ambiente de reuniões, na prática, não se confirma. Mas, possivelmente, está latente nas relações grupais, o que coincide com a seguinte fala: “Lá dentro é pauta [é apropriado] pra isso, se houvesse espaço. É ameno, porque estamos em um sistema binário 1-1” (E7).

O acima exposto merece reflexão quando, por outra fala, surge indício de que as amenidades, servindo a algum interesse, ocupem o lugar dos debates: “Acho que o pequeno tá sendo usado nessas reuniões [...] de vez em quando eles te deixam falar [...] mas entra por um ouvido e sai pelo outro” (E4). Ao encontro disso, outra fala, com mais profundidade, estende-se para a mesma compreensão: “[O Conselho] é mais direcionado pra quem tem mais condições” (E3). O pensamento avança quando o mesmo entrevistado toma como exemplo a atividade sobre a Carteira de Crédito do Banco do Brasil, apresentada em reunião. Em sua opinião, aquele tipo de informação não alcançou o pequeno agricultor, ou mesmo o trabalhador avulso, que, assim, poderiam ter perspectiva nova de vida. Ele assim reflete:

[...] porque não é importante que chegue essa informação lá [pois assim] vou continuar usando aquela mão de obra, [fazendo] que aquelas pessoas trabalhem pra mim. Por que vou querer que ele saiba que tem direito ao financiamento? A partir do momento que dou poder pra ele... (E3).

Essas relações, às vezes convergentes e, em outras vezes, divergentes, foram assim avaliadas por outro conselheiro: “Hoje, se pudesse botar na mesa essas três situações, conflito, inércia e legitimação, eu diria que a legitimação é o mais presente. [No COMDER], o conflito praticamente inexistente” (E7).

Essas colocações alcançam relevância ao se referirem a conselhos gestores, espaços heterogêneos e naturalmente apropriados para a manifestação de antagonismos (VILELLA *et al.*, 2017). Nesse sentido, a situação revelada pelo entrevistado se coloca como uma das limitações do Conselho. Como no pensamento de Mouffe (2003), os dissensos sempre existem; precisam ser aflorados e valorizados. Em mesma posição, Chalita (2005), afirma a atuação em torno do desenvolvimento nunca é consensual, mas sim, complexa e conflitiva. Em reflexão ao que se apresenta, e que caracteriza situação desfavorável à participação cidadã no COMDER, pode-se inferir, por meio desses e de outros relatos, que, nele, pela falta da liberdade comunicativa (FREY, 2001), o conflito é latente.

Outra situação mencionada por alguns conselheiros, tanto em sentido crítico quanto de normalidade, trata da percepção de vinculação do COMDER à SDR, o que, segundo alguns entrevistados, ao primeiro confere características de dependência à segunda. Também há percepção da sobreposição da Secretaria ao Conselho. Sobre isso, a título de exemplo de falas, ouviu-se de entrevistados: “O

COMDER, ele ficou muito da Prefeitura, pouca discussão” (E10); “Faz parte de um contexto geral: a SDR é o COMDER, como o COMDER é a SDR” (E1).

Tais visões se relacionam ao que foi exposto sobre a falta de clareza quanto aos objetivos e funções do Conselho, o que também transparece na seguinte fala: “Todo mundo vai, pelo menos deveria ir, com esse sentimento de buscar junto às autoridades aquilo que se precisa. E também para ajudar a SDR” (12). Isso se aproxima da reflexão de Subirats (2012), que se refere ao risco de instâncias criadas para a vivência democrática tornarem-se apenas eixos de legitimação de governos locais. O autor alerta para a necessidade de ser ampliada a participação para que a sociedade civil tome para si o protagonismo nas decisões públicas.

Por fim, registra-se que os entrevistados demonstram desconhecer a obrigatoriedade de o poder público municipal arcar com a estrutura física, despesas de funcionamento e de pessoal do Conselho e que, isso, não retira a característica de autonomia dos conselhos gestores. A ideia de uma natural vinculação do Conselho à SDR se faz presente nas falas. Às vezes, transparece, inclusive, a percepção de uma relação de subordinação. Esse é um aspecto que nutre ainda mais as situações adversas à participação como as que foram até aqui trazidas.

Considerando o sentido das falas e o que foi abordado na seção anterior sobre a participação dos conselheiros, é possível inferir que é significativamente fraca a capacidade dos conselheiros transferirem as suas contribuições em torno de ações efetivas de desenvolvimento, ou seja, de exercerem participação ativa e cidadã. O contexto de análise demonstra que a atuação voltada à gestão social da política de desenvolvimento rural encontra empecilhos no conselho pesquisado.

6.4.2 Planejamento da política municipal de desenvolvimento rural pelos conselhistas

Segundo a lei de criação do COMDER (PELOTAS, 1995a), seus objetivos se relacionam ao planejamento do desenvolvimento rural, inclusive com previsão de ser produzido o documento oficial denominado Plano Integrado de Desenvolvimento Rural (PIDRU).

Como foi antes trazido, parte dos conselheiros tem o entendimento de que o COMDER tem por finalidade ser o canal para alcançar soluções para as demandas

relatadas nas reuniões e simplesmente isso. De diferente modo, outra parte o percebe como um espaço que respalda o planejamento de ações de melhoria. Nesse contexto de percepções divergentes, não se consubstancia a compreensão de que deva haver participação do Conselho em um planejamento sistemático de médio ou longo prazo em nível municipal. Assim, o COMDER não toma para si um papel ativo na ação planejadora e, por decorrência, também não o faz nas demais fases do processo.

As opiniões sobre o PMDR são variadas. Para um entrevistado, a existência de um plano já é percebida como um avanço, assim como a sua apresentação no Conselho. “Pelo menos é um plano, foi aberto a críticas [...] e, bom, vamos apostar. Eu tô percebendo agora [que] alguém tá querendo puxar, eu diria assim, quase empurrar” (E6).

Em torno da ideia elementar de integrar esforços para desenvolver o conjunto das comunidades rurais, estão as colocações de Schmitt (2011), que atrela as possibilidades de desenvolvimento às articulações que primam pelo seu caráter relacional, o que também se aproxima da ideia básica de articulação estratégica para o desenvolvimento apontada por Fischer (2012). No espaço do Conselho, por ora, não prevalece a mesma visão. Isso se confirma no seguimento dos relatos.

Algumas falas atestam a aproximação do COMDER à elaboração do PMDR em algum nível: “Lá é comunicado [...]. Não foi debatido” (E13). Em outro relato: “ Eu conheço. Isso foi apresentado, inclusive [...] só pra ver o que foi definido” (E12).

E, sobre algum envolvimento em sua concepção: “O planejamento? Bom, aí, em parte. Lá não se trata disso, porque isso fica... Não se fala lá” (E13). Mais adiante, o mesmo entrevistado completa: “Porque a gente poderia, em vez de ir lá pedir, reivindicar que há uma necessidade, planejar” (E13). Contudo, outro assim opina: “Não vejo que não seja participativo. Ninguém é proibido de falar lá” (E6).

As ações do Plano foram elaboradas a partir da identificação anual de demandas, tendo sido por último consideradas as do ano anterior à elaboração. Teve base nos problemas observados pelas equipes da EMATER e da SDR que atuam junto aos produtores na área rural, ao que acrescentaram-se outras propostas que a visão técnica entendeu adequadas em sintonia com as novas realidades (informação verbal)²³.

²³ Informação obtida em entrevista com membro da presidência do COMDER/Pelotas em novembro de 2018.

A respeito do acima colocado, tal como aponta Zani (2012), ainda que tenha havido avanços em práticas de gestão e sinais de democratização, na administração pública ainda predominam as lógicas técnico-instrumentais. Além disso, segundo a autora, existem dificuldades da sociedade civil em exercer papéis ativos e qualificados. Contudo, ainda assim, a ideia de compartilhamento não se esgota diante das possibilidades de aprendizado coletivo existentes (ZANI, 2012). Em convergência está a posição de que é preciso atenção quando a participação se apresenta com restrições, pois a intenção de manutenção de poder talvez sugira atribuição de incompetência da sociedade civil para a cidadania deliberativa (COSTA *et al.*, 2009).

Em relação ao processo de planejamento gerador do PMDR, foram observadas algumas inconsistências nas falas. Quanto à integração de iniciativas do Conselho para a elaboração conforme posta em lei, um entrevistado é enfático: “Não tá existindo ou, não existe mesmo a formulação desse plano” (E7). Mas em uma visão distinta, outro assegura: “O PIDRU [conforme lei] é o plano apresentado” (E3).

Nesse contexto de ideias, um relato se destaca ao trazer um sentido de dispersão de forças que, potencialmente, por estarem no COMDER, poderiam atuar conjuntamente no planejamento processual do desenvolvimento rural: “O problema é o seguinte: cada instituição faz o seu planejamento a sua moda, [além do que], cada governo [tem] o seu plano. Na política [partidária] é isso. [...] Acho que se fossem convidadas a participar do Plano [...], as instituições participariam” (E7).

Sobre experiências de planejamento desenvolvidas pela SDR anteriormente ao PMDR vigente, a quase totalidade dos entrevistados demonstra dúvida se é prática recente ou se haveria um processo já estabelecido. Foi também possível perceber inclinação para considerá-lo uma elaboração de autoria e de utilização pelo executivo municipal, ou seja, somente como instrumento de gestão.

Segundo percebe um representante, o Plano “surgiu da percepção do próprio Secretário, da equipe que trabalha com ele. [...] pode ter problemas no *modus operandi*, a gente pode até achar que ele [o Plano] tá muito governista, na linha de quem tá hoje” (E6). Por esse modo de ver, depreende-se que o COMDER esteve distanciado da concepção das ações públicas para o desenvolvimento. Sobre isso mais adiante, o mesmo entrevistado ameniza a situação ao assim se posicionar: “Dentro daqueles projetos apresentados [...] se tivesse alguma coisa antagônica,

prejudicando, não contemplando, indo na contramão, as comunidades teriam gritado (E6).

Mas, a esse pensamento contrapõe-se a visão crítica de um entrevistado, que dá conta de outra expectativa quanto à prática conselheira:

[Hoje] o Conselho não aconselha. O Conselho dá o aval ou não. Tem certas coisas que têm que passar pelo Conselho: tá aprovado? Tá. [...] não tô dizendo que tá errado, mas tô dizendo que, em um conselho, seria diferente (E9).

A pesquisa evidenciou a não familiaridade do conjunto dos entrevistados com o PMDR vigente, inclusive o desconhecimento quanto aos seus desdobramentos. Isso se confirma, por exemplo, na fala do entrevistado que confunde a votação de proposta para pleitear recurso de emenda parlamentar em 2018, com a de aprovação do Plano em 2017.

Nesse quadro, um comentário ganha sentido e converge para o que previne Quijano (2000) a respeito dos interesses hegemônicos que impedem a diminuição de desigualdades. Diz o conselheiro: “As coisas são muito feitas pra ainda se manter no [tipo de] monopólio. Tem que ser mais democrático as coisas pra andar. E pra isso tem que dar oportunidade pra muita gente capacitada aí, que tem vontade” (E4).

Completando a análise, tal como prevê o modelo de avaliação da cidadania deliberativa proposto por Tenório (2008; 2012), aborda-se ainda a percepção dos conselheiros acerca da capacidade avaliativa do COMDER em relação à política de desenvolvimento. A isso uma fala traz significado coerente com o distanciamento há pouco mencionado: “Isso tem que começar desde o início. [E teria que] constar do próprio regimento. A gente vê que às vezes [as propostas de melhorias] não acontecem e não se cobra” (E13).

A prática avaliativa, que poderia ser um meio para o COMDER atuar em igualdade junto ao poder público, não acontece e aparece em uma mensagem:

[Seria necessária] uma pauta que [mostrasse] o objetivo do COMDER. Não só o que fazer, mas qual seu papel. Se não isso aí é quase como jogar palavras ao vento [...] Avaliação [...] seria uma responsabilidade [do contrário] é que nem o crente, reza o terço, vai na igreja, e depois segue fazendo maldade” (E9).

Pelo exposto, tem-se que a formulação da política de planejamento rural de Pelotas, apesar de contar com respaldo jurídico específico, não o utiliza como suporte em sua concepção, quiçá ao acompanhamento e avaliação. Assim, percebe-se fragilidade no processo que, atualmente, assenta-se exclusivamente em um documento, o qual, ainda que ofereça bases para ações de mudanças, mostra-se

mais voltado ao propósito de pleitear verbas externas do que propriamente para amparar ações necessárias e exequíveis no período de sua vigência.

Enfim, os entrevistados demonstram total desconhecimento sobre o andamento das ações anunciadas no PMDR. Em uma fala assim é dito: “São criadas ideias: porque vamos fazer! [Mas] morre na casca” (E4). Nesse contexto, pode ser inferido que o acompanhamento sistemático, e muito menos uma ampla avaliação do conjunto das ações, não encontram lugar no COMDER, o que coincide com a observação de Zani (2012) que afirma ser essa a realidade dos conselhos gestores em geral.

Assim, encerra-se a análise dos dados de pesquisa que, relacionada ao aporte teórico principal do estudo, leva às últimas considerações que a seguir são apresentadas.

7 Conclusão

A pesquisa empreendida teve por objetivo principal analisar a efetividade da igualdade participativa em um conselho gestor municipal enquanto indicativo da possibilidade de encaminhar a Gestão Social, o que pode ser alcançado. Também foram atendidos os objetivos específicos inicialmente traçados, os quais, além de darem encadeamento lógico às etapas da investigação, ofereceram respostas que agora integram esta Conclusão.

O quadro teórico respaldou satisfatoriamente as análises, as quais foram supridas por um corpo de dados consistente, formado a partir dos procedimentos metodológicos previstos. Como único fator limitador, coloca-se o fato de que no contexto amostral restrito, houve a impossibilidade de expor alguns dados em análise diante do compromisso de não romper o anonimato. Tal situação, de certa forma, impediu um aprofundamento que proporcionaria novas inter-relações.

O conjunto de dados compilados dá margem a outros pontos que poderiam ser relacionados ao objeto em estudo, mas que foram descartados em virtude do foco principal de interesse; são observações e manifestações cobertas de significados que poderão ser aproveitados em novas pesquisas ou mesmo no aprofundamento desta.

Essa conclusão se divide em três subseções: as considerações finais em torno da questão de estudo, a contribuição empírica resultante do conhecimento, discussão e análise da realidade, e a reflexão teórica que pode ser alcançada.

7.1 Sobre a questão de pesquisa

Como posto nas primeiras linhas, esta dissertação ancora-se em concepções filosóficas que colocam luz no ser humano individual e coletivo como sujeito de si e do mundo da vida em que se insere, ou seja, como partícipe do desenvolvimento social. Com esse sentido, a pesquisa estabeleceu como desafio responder sobre o modo como se efetiva a participação social em uma instância de representação democrática, enquanto prática fundamental para o protagonismo do desenvolvimento. Na perspectiva da Gestão Social, mediante a análise da categoria

igualdade participativa, buscou-se, então, identificar em qual intensidade os integrantes do COMDER atuam como cidadãos deliberativos²⁴.

Conclui-se que, nesse momento, a proposição teórica da Gestão Social não encontra base de realização no COMDER de Pelotas, uma vez que, nesse objetivo, a *autoridade* deve ser compartilhada pelos que fazem parte da cena de discussões e isso não é concretizado. Constatou-se que adjetivo *social* que integra a expressão e quer significar espaço privilegiado de fala não caracteriza a dinâmica da atuação dos conselheiros; a análise espelhou que os processos subjetivos presentes não proporcionam relações dialogais para a vivência democrática em seu pleno sentido.

O meio que viabilizaria a arena de debates, uma esfera pública vibrante (MOUFFE, 2003), não se apresenta capaz de encaminhar a participação ativa e cidadã. Há um evidente déficit comunicacional nas relações interpessoais, especialmente de parte dos membros extra governo, o que se traduz em déficit de cidadania que compromete a sustentabilidade democrática.

O conjunto dos conselheiros, tendencialmente, apresenta nível de consciência de tipo ingênuo²⁵, mas com características que demonstram haver trânsito para a consciência crítica. Apesar de já apresentar subjetividade para mudanças, ainda não se estabelece como consciência crítica ao ponto de, espontaneamente, agir em torno delas (GUERREIRO RAMOS, 1996).

Nessa realidade, mostra-se difícil, ainda que não impossível, a requisição da troca de rumo; as aspirações para maior inserção e espaço de fala por parte da sociedade civil, diante do cenário que se apresenta, são frágeis e escassas, caracterizando pouca capacidade de agência (LONG, 2007).

A esse quadro soma-se o processo diretivo observado no Conselho que, ainda que na linha de uma governança que proponha dar eficiência à gestão pela participação e compartilhamento de poder próprio de um conselho gestor, não atua suficientemente para que os processos deliberativos se deem mediante relações dialogais plenas; a participação, marcadamente assimétrica, está aquém de configurar uma arena de discussão e reflexão. O COMDER não se apresenta,

²⁴ A partir dos conceitos de Jurgen Habermas, que relaciona a cidadania deliberativa à ação comunicativa.

²⁵ Níveis de consciência formulados por Paulo Freire.

portanto, como espaço em que os conselheiros consigam atuar em todas as fases decisórias da política de desenvolvimento para o ambiente rural de Pelotas.

No pressuposto da igualdade participativa para a Gestão Social, as análises em torno dos fatores intragrupais e interpessoais também apontaram situações que influenciam decisivamente o processo de participação igualitária no cotidiano do COMDER, e, da mesma forma, outras, que incidem em sua composição e que não conferem a justa representatividade das comunidades rurais na gestão democrática do desenvolvimento rural local.

Frente a tudo isso, de pronto se concluiria da inviabilidade da Gestão Social no Conselho. Porém, o estudo evidenciou que, potencialmente, e desde que adotadas novas práticas na dinâmica interna, existe a possibilidade de encaminhamento à Gestão Social do desenvolvimento rural no COMDER. Há uma compreensão do sentido democrático da representação e, perante os sinais de alto desconforto individual dos conselheiros e isso, ainda que, espontaneamente, não conduza a um comportamento grupal, é indicativo de vontade de mudanças. Há gérmen de participação que, por incentivo e aprendizado, pode encaminhar a igualdade e a autonomia que caracterizam a cidadania deliberativa. Mas essa realidade não está à vista, requer construção.

Em suma, atualmente, as representações exercidas não se caracterizam pela cidadania deliberativa. Não apontam para um projeto social de desenvolvimento gestado e guiado pela sociedade civil, a real interessada e para a qual, unicamente, deveriam convergir todos os esforços institucionais e de governo. Isso precisa ser buscado.

7.2 Contribuição empírica

A pesquisa qualitativa, realizada na modalidade estudo de caso único, proporcionou estudo aprofundado da unidade de análise. Assim, pelo desvelamento de sua realidade mediante metodologia específica e meticulosa, alcançou inferências que podem contribuir para mudanças no contexto empírico. Nesse campo, aliás, é que se vislumbra alguma possibilidade de alteração do quadro antes descrito. Nesse sentido, portanto, pretende-se contribuir para o impulsionamento de reflexões e mudanças pela consideração das constatações e recomendações postas a seguir.

Sobre a gestão do Conselho:

O fenômeno da participação, que ao final desta dissertação é entendido como problema no COMDER, põe em evidência a existência de duas posições que dão o tom às relações internas e que estão claramente expressas em falas dos conselheiros: “Lá a gente é praticamente ouvintes” (E10) e “Pra eles não é legal mexer, tá bom” (E9). O *nós* e o *eles* como sujeitos antagônicos sinalizam a necessidade de serem atendidas as expectativas de mudanças na atuação do COMDER. Nisso estão embutidos interesses divergentes que caracterizam as práticas conselhistas. Contudo, esses não podem ultrapassar os limites do debate de ideias pois, do contrário, invalidam a própria proposta de reunir representações heterogêneas.

Nesse contexto, mostra-se irrenunciável uma avaliação interna no COMDER. Não se trata de anular o que foi meritoriamente construído, mas sim, alterar um estilo de gestão que não mais atende às expectativas de seus integrantes; somente assim, e por essa maneira alcançando outros níveis de participação, poderá alterar o seu desempenho e cumprir suas finalidades. Pelos elementos empíricos reunidos na pesquisa, é possível identificar nuances autocráticas nas relações internas do COMDER, instância de participação originalmente criada para oportunizar e fortalecer a vida social democrática.

Essa inferência se relaciona, fundamentalmente, à preponderância da atuação reservada à EMATER e à SDR no Conselho. Essas instituições assumem dedicadamente a governança do Conselho, nele empreendem organização irreparável e desencadeiam programações de notória qualidade. Mas, por outro lado, ao desenvolverem uma agenda que não coincide com o conjunto das reais expectativas e necessidades das entidades representadas, acabam por imprimir característica diretiva à liderança e, assim, desfavorecem a plena participação. Além disso, dirigem um processo no qual, em verdade, deveriam tomar parte e, eventualmente, dele estarem à frente.

Ainda que à primeira vista se apresente complexa a instauração de outra cultura de compartilhamento de poder no COMDER, a pesquisa demonstrou haver potencial para que, aos poucos, todos os representantes alcancem a inserção a que têm direito e assumam novos papéis. Assim, principalmente, é que as entidades

podem ser igualmente valorizadas e ser em mesmo nível visibilizadas as suas funções e capacidades em torno do desenvolvimento rural.

É premente a necessidade de rever o modelo comunicacional no Conselho para, assim, dar vez à potencialidade democrática presente entre os conselheiros. Isso por estratégias de coordenação, mas, muito mais, por meio de declaração e internalização de valores elementares na vivência conselheira. O perfil dos conselheiros, de características singulares, além de reconhecido e acolhido, precisa ser atendido, tal como necessário em qualquer grupo de pessoas. Portanto, o que é naturalizado como barreira de ordem pessoal ou cultural é próprio da convivência humana e, se atendido, poderá ser, inclusive, oportunidade de estreitamento de laços e de desenvolvimento interpessoal.

O formato de funcionamento do COMDER, especialmente em relação às assembleias, também precisa ser avaliado com os conselheiros por meio de ação específica. Dessa medida poderão resultar melhorias ao promover, pela abertura de diálogo, a apresentação de sugestões de mudanças a partir do olhar de todos.

Sobre a definição de atribuições:

Nos dias atuais, pelo avanço da experiência democrática, a análise do texto da lei que rege o COMDER conduz a duas visões. Por um lado, a que propõe e se alinha com as finalidades de construir democraticamente os caminhos do desenvolvimento. Mas, por outra perspectiva, nota-se que a forma de atuação prevista em lei tende a colocar em cena atores exclusivos do setor econômico, o que imprime ao grupo gestor um caráter que já não contempla as expectativas de desenvolvimento identificadas na sociedade civil e que, por essa pesquisa, ficaram evidenciadas. O que se quer dizer é que, hoje, ganhou importância o processo democrático na vida em sociedade, ainda que, no COMDER, a potencialidade para a participação ativa não tenha sido plenamente germinada. Vê-se que, para manter aberto o caminho para o compartilhamento das decisões, faz-se agora necessário sintonizar com uma ideia de participação ampliada, de modo que, além dos setores produtivos, o conjunto de atores sociais ingressem nas arenas de discussão. Nesse sentido, uma sugestão para imediata aplicação se refere à abertura de edital público para a recomposição do Conselho.

Relativo a isso, mostrou-se também evidente a necessidade de proceder em análise minuciosa dos dispositivos legais para identificar as reais atribuições do Conselho que, hoje, no aspecto normativo, apresenta-se em bases frágeis. A situação em torno das legislações que normatizam o Conselho, e as que a ele se relacionam merece atenção no sentido de dar-lhe um respaldo jurídico claro, atualizado e correspondente à importância que sua ação deve alcançar. Somente a partir dessas redefinições é que os conselheiros se apropriarão dos objetivos que devem nortear o Conselho e aportarão contribuições efetivas. Tal revisão e redefinição, inclusive, pode ser realizada com próprios representantes, oportunizando sua inclusão como autores da melhoria.

Sobre outras programações:

A aproximação do COMDER a outras instâncias de participação que reúnem as mesmas populações, tais como os dois fóruns regionais de participação social, o da Agricultura Familiar, o de Pescadores da Lagoa dos Patos e mesmo os COMDERs dos municípios vizinhos que, na microrregião, compartilham realidades socioeconômicas e culturais semelhantes, poderia ingressar nas pautas do Conselho e, inclusive, trazer elementos de diagnóstico necessários à qualificação do processo de planejamento a serem instaurados.

Em semelhante sentido, uma programação anual no COMDER, envolvendo as entidades nele representadas, aos moldes do que já acontece com a EMATER, seria meio de gerar trocas positivas relacionadas aos objetivos em comum e favorecer a motivação dos conselheiros ao conhecerem experiências de outros contextos e serem no Conselho reconhecidos aqueles de que fazem parte.

Sobre o planejamento da política de desenvolvimento:

Atualmente, os projetos e ações previstos no PMDR se apresentam dependentes de liberação de recursos externos, o que o torna um conjunto de intenções etéreas e pouco factíveis. Ainda que seja importante manter metas ambiciosas e encaminhar a execução por meio de recursos extraordinários, há que existir uma planificação amparada em orçamento próprio do município, de forma que seja possível identificar as ações, realizar seu acompanhamento e proceder em sua

avaliação. Ademais, o plano plurianual não é de pleno conhecimento dos conselheiros e muito mais distante está da população alvo. Por efeito, não há o monitoramento coletivo e muito menos uma avaliação retroalimentadora.

Um processo de planejamento do desenvolvimento rural precisa ser compreendido não somente orientado para atendimento imediato das necessidades e reivindicações das famílias rurais, mas, a partir delas, identificar problemas e projetar soluções. Não pode ser apenas dirigido aos residentes no ambiente rural, precisa também ser por eles conduzido. Isso não significa supor a retração da ação técnica e administrativa organizadora que, qualificadamente, é levada a efeito pela SDR e pela EMATER. Porém, impõe-se a necessidade de rever o padrão da atuação político-administrativa no compartilhamento igualitário do poder decisório no planejamento, assim privilegiando a via do Conselho.

Ao COMDER não compete se colocar em paralelo com instâncias legislativas e muito menos com a executiva. Se assim é visto, cabe instaurar um processo de reinterpretção de seu papel e funções junto aos seus conselheiros. Tal como preconizado em lei, pode identificar e atuar sobre as realidades no sentido de compreendê-las e, por essa maneira, desenvolver propostas de encaminhamentos.

Enfim, teria que substituir a atual concepção de ser receptor de pedidos de melhorias. Em outro sentido, no conselho as demandas capturadas precisariam ser ampliadas e vistas como problemas a serem resolvidos mais estruturalmente. Não há outra forma de o Conselho assumir-se como a instância com o papel de protagonizar o desencadeamento de ações de desenvolvimento rural, tal como previsto na legislação que lhe deu criação.

É por essa forma que o Conselho pode ser desencadeador do processo de planejamento da política de desenvolvimento rural. É assim que pode dar acolhimento igualitário às demandas de produtores, dos administradores distritais e das comunidades representadas ou não em sua estrutura. Dessa maneira é que a participação social das famílias rurais se dará com abertura, organização e legitimação genuína.

Para dar viabilidade a essa mudança, os conselheiros, ou comissões especiais formadas por estes e outros colaboradores, poderiam atuar na sistematização de resultados e apresentá-los à plenária para debate e apreciação. Assim, seria formalizado um plano de ações com, pelo menos, um processo avaliativo de meio de período da vigência. Essa também seria a maneira de o

planejamento se desvincular do atrelamento às trocas de governo por adquirir um caráter processual, pelo menos em seus eixos essenciais.

Atenções especiais:

A realidade rural pelotense, por todas as suas características, impõe outro tipo de atenção. A política de desenvolvimento rural, além de requerer base efetivamente participativa, precisa incidir sobre necessidades de valorização e fortalecimento de valores culturais. Ao mesmo tempo em que há um cotidiano de vida que interliga a diversidade entre agricultores, pescadores, comerciantes, trabalhadores sazonais e comunidades tradicionais, há também um vazio identitário e isso precisa ser atendido. Nesse sentido, é perceptível a necessidade de incorporar a questão de gênero à agenda do COMDER, na perspectiva de que metade da população rural, as mulheres, está alheia aos processos decisórios que determinam a situação de vida de suas famílias. Se a essa potencial participação se contrapõem resistências características da realidade rural, isso então merece um olhar ampliado do COMDER para, em integração com outros organismos do poder público, tentar reverter o quadro que está colocado.

Outro aspecto a destacar é a interculturalidade presente no rural de Pelotas desde seu povoamento, que pode reconhecida como vetor para o alcance de outros estágios de desenvolvimento. A formação histórico-cultural do município comprova-se como fator de influência nas atuais relações econômicas e sociais; a desigualdade social que em tempos remotos caracterizou a vida pelotense interfere nas visões de mundo das pessoas da zona rural, refletindo-se em comportamentos de subalternidade e autoritarismo, o que também se reflete no COMDER. Correspondendo a sua natureza e competências, o Conselho poderia ser irradiador de trocas culturais importantes relacionadas ao desenvolvimento das comunidades rurais. Como exemplo, uma programação para valorização da cultura negra, o seu modo peculiar de produzir e de estar no mundo e a sua riqueza no contexto sociocultural de Pelotas.

Finalizando essa subseção, cabe dizer que se espera que o ganho empírico desta pesquisa seja utilizado pelas instituições e pelos conselheiros guiados pela responsabilidade social e ética que deve nortear a função política e as funções de

representação. Enfim, é imprescindível fazer ingressar no COMDER as linhas para um desenvolvimento social que contemple a tudo e a todos.

A partir desta dissertação, pretende-se que as ideias geradas alcancem os ambientes institucionais relacionados à temática estudada para irradiar vontade de mudança, no que for necessário. Há o intuito de, assim, lançar uma base reflexiva que contribua efetivamente para o campo do desenvolvimento rural local. Por isso, a informação será levada à comissão diretiva do COMDER e aos seus conselheiros.

7.3 Reflexão teórica: um contributo

A teoria de gestão social convoca para avanços na construção de conhecimento na área. Por este estudo, a contribuição ao campo teórico da gestão social vai no sentido da experimentação e confirmação do modelo de avaliação que tem sido utilizado como caminho eficiente para condução de investigações e análises nos estudos sobre desenvolvimento local.

Um primeiro aspecto é que, sobre a categoria Igualdade Participativa, ao mesmo tempo que se confirma a sua imprescindibilidade, percebe-se que, apenas com os critérios definidos no modelo adotado, há adequação parcial ao propósito de examinar a da cidadania deliberativa; eles parecem não dar conta da amplitude que envolve a tematização do fenômeno da participação em grupos, tal como em um conselho gestor, visto que a busca de compreensão se estende no vasto campo das relações interpessoais e requer estudos mais aprofundados. Isso ficou demonstrado nesta pesquisa, ao se constatar a impossibilidade de dar causa definitiva ao problema da participação passiva de grande parte dos conselheiros.

Em relação a isso, mais do que evidências, restaram incertezas para compreender o que conduz os conselheiros, quase sempre, ao silêncio ou no máximo a raras e breves intervenções. Dentre o que foi aventado, um ou mais fatores podem a isso dar causa, um ou alguns podem pesar mais fortemente ou o conjunto todo pode ter igual importância. Por isso, a sugestão de que, em pesquisas nessa mesma tematização, sejam acrescidas às suas metodologias, técnicas de coleta de dados que permitam aflorar subjetividades e, assim, serem alcançadas novas e qualificadas percepções.

O segundo aspecto é a constatação, pela análise exaustiva dos critérios inscritos na categoria igualdade participativa, que as variáveis que se afluam

permitem a utilização do corpo de dados, também, para investigações em outras categorias que integram o modelo, especialmente os inspirados nos princípios do Pluralismo e da Inclusão. Essas variáveis, como foi no caso, podem então se constituir em subcategorias capazes de remeter a importantes inter-relações que antecipam conteúdos para novos estudos.

Em outra perspectiva, foi possível levantar que, em unidades de pesquisa iguais ou semelhantes a um conselho gestor, a categoria Igualdade Participativa, necessariamente, nutre-se das variáveis identificadas na categoria do modelo Processo de Discussão. Observou-se que os conteúdos nas três subcategorias somente podem emergir da identificação e análise dos processos discursivos dos integrantes do grupo pesquisado. Essa visão de interdependência se mostra importante nas escolhas metodológicas dos pesquisadores, assim como para orientá-los no processo analítico; ao antever que as variáveis se entrecruzam, o pesquisador tanto pode agir no sentido de melhor delimitar o campo de interesse no estudo, quanto pode disso se valer para a expansão da pesquisa.

Especialmente essa última reflexão teórica, acredita-se, pode ser uma forma de enriquecer a área de estudos em Gestão Social. A contribuição quanto à aplicação do modelo metodológico de avaliação da cidadania deliberativa, quando junto a conselhos gestores, está graficamente representada na ilustração a seguir (Figura 34).

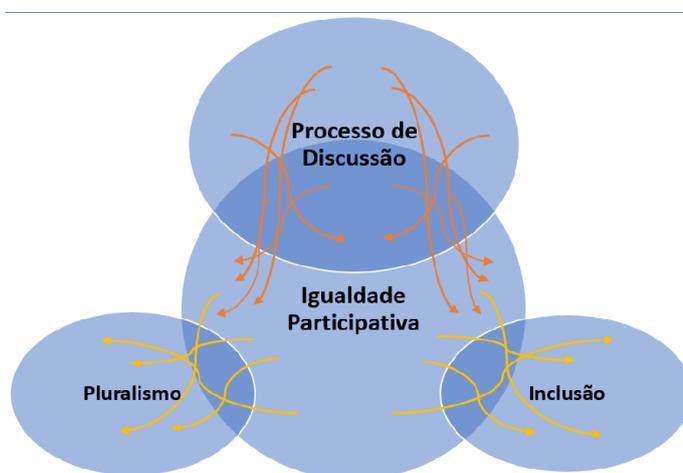


Figura 34 - Framework das inter-relações entre categorias de análise.
Fonte: Elaboração da autora.

Em derradeiro nesta dissertação, a pesquisadora manifesta que a experiência de pesquisa acrescenta vontade de esperança: existe, sim, na serra e na planície desse lugar de águas, campos e morros, uma gente capaz de pensar-se e transformar-se; são, sim, autores em potencial de sua existência; ainda que imersos em um fluir de forças desiguais poderão tornar-se sujeitos sociais que, em atos libertários, forjarão a si mesmos e as suas novas realidades.

Referências

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**. São Paulo, 2001, v. 15, n. 43. p. 121-140. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9827/11399>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

ALMEIDA, J. **Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável**. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Jalcione_Almeida/publication/237518300_Da_ideologia_do_progresso_a_ideia_de_desenvolvimento_rural_sustentavel/links/55f16dce08ae199d47c257cb/Da-ideologia-do-progresso-a-ideia-de-desenvolvimento-rural-sustentavel.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.

AMMANN, S. B. **Participação Social**. São Paulo: Cortez & Moraes Ltda., 1977.

ANJOS, F. S. *et al.* Dilemas da Ruralidade no III Plano Diretor de Pelotas. In: **IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: Desafios para o direito urbanístico brasileiro no século XXI**. São Paulo, 2006. Disponível em <<http://www.ibdu.org.br>>, acesso em: 01 nov. 2018.

ARNTSEIN, S. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, jul. 1969, p. 216-224.

ÁVILA, C. B.; RIBEIRO, M.; RIBEIRO, A. M. **História e Memórias: traços de territórios negros em Pelotas/RS**. RELACult Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade, v. 4, art. 776, fev./2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/323478366_Historia_e_Memorias_Tracos_de_Territorios_Negros_em_PelotasRS>. Acesso em: 20 out. 2018.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAPTISTA, D.M. T. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. In: MARTINELLI, M. L. **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio** (org.). São Paulo: Veras Editora, 1999.

BOTREL, M. O.; ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. Entre a gestão pública e a gestão social de bens comuns no Brasil. In: **Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**, 4, 2010, Lavras. Anais. Lavras: INCUBACOOP, 2010.

BRANDENBURG, A.; FERREIRA, A. D. D. Agricultura e políticas socioambientais rurais. In: **Sustentabilidade – uma paixão em movimento**. Porto Alegre: Sulina, 2004.

BRASIL. **Constituição da Federativa do Brasil**. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1988.

_____. Lei Federal 10.933 de 11 de agosto de 2004. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm>. Acesso em: 04 jan. 2018.

_____. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território da Cidadania Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul. Pelotas: **Centro de Apoio do Pequeno Agricultor (CAPA)**, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável. **Institucionalidades para a Gestão Social do desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Condraf, 2005.

BROSE, M. (Org.) **Metodologia participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. **Gestão social: reflexões teóricas e conceituais**. Rio de Janeiro: Cadernos EBAPE, v. 9, n. 3, 2011, p. 681-703.

_____; _____. Fundamentos teóricos da gestão social. **Desenvolvimento Regional em Debate**. Rio de Janeiro: Cadernos EBAPE, v. 5, n. 1, 2015, p. 4-19.

_____; SILVA JR, J. T.; CANÇADO, A. C. M. Gestão Social. Fascículo 1. In: **Curso Gestão Social**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS, 2017.

CARDANO, M. **Manual de pesquisa qualitativa**: a contribuição da teoria da argumentação. Trad. Elisabeth da Rosa Conill. Petrópolis: Vozes, 2017.

CARDOZO, C. *et al.* Saúde na área rural de Pelotas, Pelotas, RS, 2016. **Dissertações de Mestrado (CAPES)** Faculdade de Medicina. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2016.

CASTELLÀ, C.; PARÉS, M. Participação e qualidade democrática: uma proposta de critérios de qualidade. In: TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

CHALITA, M. A. N. Desenvolvimento rural, agricultura e natureza: novas questões de pesquisa. **Agric. São Paulo**. São Paulo, v. 52, n. 1, jan./jul. 2005, p. 97-113.

COBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. In: SOUZA, Eloisio M. (Org.) **Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional**: uma abordagem teórico-conceitual. Vitória: EDUFES, 2014.

CONTERATO, M. A.; FILLIPI, E. E. **Teorias do Desenvolvimento**. Porto Alegre: UAB/UFRGS, 2009.

COSTA, H. A.; BURSZTYN, M. A.; NASCIMENTO, E. P. Participação Social em processos de avaliação ambiental estratégica. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 14, n. 1, jan./abr. 2009, p. 89-113.

CUÉLLAR, M. I. V. Niveles de participación ciudadana em las políticas públicas: una propuesta para el estudio de mecanismos institucionales de participación. **Revista Académica de Investigación**, n. 2, jun. 2010.

DEPONTI, C. M. O processo de desenvolvimento rural à luz da perspectiva orientada ao ator: o caso da extensão rural brasileira. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER, 2007. **Conhecimentos para a agricultura do futuro**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2007.

DINIZ, T. M. R. G. O estudo de caso: suas implicações metodológicas na pesquisa em serviço social. In: MARTINELLI, M. L. **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio** (org.). São Paulo: Veras Editora, 1999, p. 41-58.

DOMINGUES, J. M. Sen, a liberdade e o desenvolvimento. **Novos Estudos**, n. 65, CEBRAP, mar. 2003.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, out. 1989, p. 532-550.

ELSTER, J. Introdução: Deliberative Democracy. In: **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 1-18.

ESPARCIA, J.; ESCRIBANO, J.; SERRANO, J.J. Una aproximación al enfoque del capital social y a su contribución al estudio de los procesos de desarrollo local. **Journal of Regional Research - Investigaciones Regionales**, v. 34, 2016, p. 49-7. Disponível em <http://www.aecr.org/images/ImatgesArticles/2016/5/03_ESPARCIA.pdf> Acesso em: 22 ago. 2017.

FERREIRA, V. S. Artes e manhas da entrevista compreensiva. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 23, n. 3, jul./set. 2014, p. 979-992.

FISCHER, T. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANÇA FILHO, G. C. Definindo Gestão Social. In: SILVA JR, J. T.; MÂSIH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. **Gestão Social: práticas e debates, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FREITAS, A. F. Por uma abordagem relacional do desenvolvimento territorial rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Brasília, v. 54, n. 4, out./dez. 2016, p. 1-18. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032016000400667>. Acesso em: 29 ago. 2017.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento territorial. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 4, n.1, set. 2012, p. 76-100. Disponível em: <<http://www.apgs.ufrj.br/index.php/apgs/article/view/57>>. Acesso em: 01 set. 2017.

FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, ano IV, n. 9, 2º sem. 2001.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. **Jornal dos Economistas**, nº 179, jun. 2004, p. 3-4.

GADEA, C. A.; SCHERER-WARREN, I. A Contribuição de Alain Touraine para o debate sobre o sujeito e democracia latino-americanos. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 25, nov. 2005, p. 39-45.

GALIAZZI, M.; MORAES, R. **Análise textual discursiva**. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2007.

GOHN, M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Revista Saúde e Sociedade**, v.13, n.2, p. 20-31, mai./ago. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

GUERRA, J. F.; TEODÓSIO, A. S. A produção de conhecimento sobre gestão social a partir da relação entre acadêmicos e praticantes. **Sinergia** – Revista do Instituto de Ciências Econômicas e Administrativas e Contábeis (ICEAC). Rio Grande, v. 12, n. 2, 2013, p. 9-20.

GUERREIRO RAMOS, A G. **A redução sociológica**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

_____. **A nova ciência das organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. 2 ed. Trad. Mary Cardoso. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

HEVIA, F. J. Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles em Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social. **Revista de Estudios Sociales**. Bogotá, n. 39, abr. 2011, p. 95-108.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 2 Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas/panorama>>. Acesso em 02 nov. 2018.

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 18, n.1/1, jan./dez. 2003, p. 315-338.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LONER, B. A.; GILL, L. A.; MAGALHÃES, M. O. (Organizadores). **Dicionário de História de Pelotas**. Pelotas: Editora da UFPel, 2017. Disponível em: <<http://guaiaca.ufpel.edu.br/handle/prefix/3466>>. Acesso em: 30 out. 2018.

LONG, N. **Sociología del Desarrollo**: uma perspectiva centrada em el actor. México, D.F. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores em Antropologia Social, 2007. Disponível em <<https://pt.scribd.com/doc/187311002/72371074-2007-Norman-Long-Sociologia-Desarrollo-Introd-Cap-1-2-3>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____; PLOEG, Jan D. van der. Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure. In: BOOTH, D. (org.) **Rethinking Social Development**: theory, research and practice. Londres: Longmans, 1994, p. 62-89.

MARTINELLI, M. L. **Pesquisa qualitativa**: um instigante desafio (org.). São Paulo: Veras Editora, 1999.

MARTINEZ, M. T. V. Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León. **XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública** - La participación de los ciudadanos en la gestión pública. Caracas, 2009. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/288670947_Los_consejos_ciudadanos_y_la_gestion_publica_en_Nuevo_Leon>. Acesso em: 28 mar. 2018.

MARTINS, J.; MESQUITA, R. Gestão Social, participação e controle social. In: **Curso Gestão Social**. Fascículo 3. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS, 2017.

MEDEIROS, M. R.; SILVA, V. R. Fórum dos Conselhos Municipais de Pelotas: instrumento de controle social. **Revista Sociedade em Debate**. Pelotas, n. 6, v.3, dez./2000, p. 91-101.

MINAYO, M. C. de S. (Org.) **Pesquisa Social** - teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2009.

MARCOLLA, V.; MONQUELAT, A. F. **Desfazendo Mitos: notas à história do Continente de São Pedro**. Pelotas: Editora Livraria Mundial, 2012.

MONQUELAT, A. F. **Pelotas dos excluídos: subsídios para uma história do cotidiano**. Pelotas: Editora Livraria Mundial, 2014.

MONREAL, L. A. Metodologías de la democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas locales: hacia un sistema de gestión participativo. In: SANTOS, Elaine (Org.). **Metodologías participativas y democracias transformadoras**. Madrid: RedCIMAS, 2018. Disponível em <<http://www.redemas.org>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

MORAES, R.; GALIAZZI, M. **Análise textual discursiva**. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

MOUFFE, C. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política**. Florianópolis, v. 1, n. 3, out. 2003, p. 11-26.

MULS, L. Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. **Revista EconomiA**. Brasília, v. 9, n. 1, jan./abr. 2008, p. 1-21. Disponível em <<https://core.ac.uk/download/pdf/6336083.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2017.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural brasileiro: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, n. 15, 2001, p. 83-100.

PELOTAS. **Prefeitura Municipal de Pelotas**. Lei nº 2.886 de 17 de janeiro de 1985. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4162/leis-de-pelotas>>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. **Prefeitura Municipal de Pelotas**. Lei Municipal 3.952 de 10 de maio de 1995 (a) Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4162/leis-de-pelotas>> Acesso em: 17 mai. 2018.

_____. **Prefeitura Municipal de Pelotas**. Lei Municipal 3.973 de 17 de julho de 1995 (b). Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4162/leis-de-pelotas>>. Acesso em: 17 mai. 2018.

_____. **Prefeitura Municipal de Pelotas**. Lei Municipal 5.231 de 7 de junho de 2006. Disponível em <server.pelotas.com.br/interesse_legislacao/leis/2006/lei_5231.pdf>. Acesso em 20 nov. 2018.

_____. **Prefeitura Municipal de Pelotas**. Lei 6.245 de 24 de junho de 2015. Disponível em <http://server.pelotas.com.br/interesse_legislacao/leis/2015/LEI6245.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. **Prefeitura Municipal de Pelotas**. Lei n.º 5.502, de 11 de setembro de 2008. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4162/leis-de-pelotas>>. Acesso em: 02 out. 2018.

_____. **Prefeitura Municipal de Pelotas**. Lei Municipal n.º 6.423 de 13 de janeiro de 2017. Disponível em <http://server.pelotas.com.br/interesse_legislacao/leis/2017/LEI6423.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Prefeitura Municipal de Pelotas**. Lei Municipal n.º 6.561 de 6 de abril de 2018 (a). Disponível em <http://server.pelotas.com.br/interesse_legislacao/leis/2018/LEI6561.pdf>. Acesso em: 15 de nov. 2018.

_____. **Prefeitura Municipal de Pelotas**. Lei n.º 6.636, de 03 de outubro de 2018 (b). Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4162/leis-de-pelotas>>. Acesso em: 17 nov 2018.

PLEYERS, G. En la búsqueda de actores y desafíos societales – la sociología de Alain Touraine. **Estudios sociológicos**, v. 243, n. 3, 2006, p. 733-756.

QUIJANO, A. El fantasma del desarrollo en América Latina. **Revista Venezolana de Economía e Ciencias Sociales**, v. 6, n. 2, mai./ago. 2000, p.73-90. Disponível em <<http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/56.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

ROCHA, J. D.; BURSZTYN, M A. A importância da participação social na sustentabilidade do desenvolvimento local. **Interações** – Revista Internacional de Desenvolvimento Local, v. 7, n. 11, set. 2005, p. 45-52.

ROVER, O. J. O desenvolvimento pela ótica da rede Cepagro de desenvolvimento local sustentável. In: BROSE, Markus (Org.) **Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

RUSCHEINSKY, A. (Org.) **Sustentabilidade** – uma paixão em movimento. Porto Alegre: Sulina, 2004.

SANTOS, B. S. **A esquerda sem imaginação**. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/posts/boaventura-a-esquerda-sem-imaginacao/>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

SANTOS, E. (Org.). **Metodologias participativas y democracias transformadoras**. Madrid: RedCIMAS, 2018. Disponível em <<http://www.redemas.org>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

SCHMITT, C. J. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, mai./ago. 2011, p. 82-112. Disponível em <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/22438/13011>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SETÚBAL, A. A. Análise de Conteúdo: suas implicações nos estudos das comunicações. In: MARTINELLI, M. L. (Org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras Editora, 1999.

SHIKI, S. de F. N. Alguns elementos para o debate: desenvolvimento local sustentável. In: **Sustentabilidade** – uma paixão em movimento. Porto Alegre: Sulina, 2004.

SUBIRATS, J. Como ficou o espaço local nesta grande transformação econômica e social que estamos vivendo? In: TENÓRIO, Fernando G. **Cidadania e**

desenvolvimento local: critérios de análise. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 7-12.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, set./out. 1998, p. 7-23.

TENÓRIO, F. G. *et al.* Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: **Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG**, Salvador, 2008.

_____. **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

_____. (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. **Revista Desenvolvimento em Questão.** Editora Unijuí, v. 3, n. 5, jan./jun. 2005, p. 101-124.

_____.; COSTA, F. L. Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública: entre práticas e representações sociais. Rio de Janeiro, **Cadernos EBAP**, n. 93, mar.1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12905>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____.; ROZEMBERG, E. J. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 31, jul./ago. 1997, p. 101-125.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TOURAINÉ, A. **Pensar de outro modo.** Trad. Armando Pereira da Silva. Lisboa: Instituto Piaget, 2007.

_____, A. **O que é a democracia.** Petrópolis: Vozes, 1996.

VENTURA, M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista da Sociedade de Cardiologia do Estado do Rio de Janeiro**, v. 20, n. 5, set./out. 2007, p. 383-386. Disponível em: <http://sociedades.cardiol.br/socerj/revista/2007_05/a2007_v20_n05_art10.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2018.

VILELLA, L. E. Escopo metodológico. In: TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 35-43.

_____.; VIANNA, M. A. Gestão social e território. In: **Curso Gestão Social.** Fascículo 2. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS, 2017.

_____.; VIDAL, M. O.; ARAÚJO, A.C.; COSTA N. L. S. F. Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) e Gestão Social como conceitos indissociáveis: o caso do município de Itaguaí-RJ. In: FERREIRA, M. A. M. **Administração Pública,**

Economia Solidária e Gestão Social: limites, desafios e possibilidades. Viçosa: UFV, 2014, v. 1, p. 108-134.

XAVIER, S. C. O mapeamento geotécnico por meio de geoprocessamento como instrumento de auxílio ao planejamento do uso e ocupação do solo em cidades costeiras: estudo de caso para Pelotas (RS). **Dissertação de Mestrado.** Fundação Universidade de Rio Grande, Rio Grande, 2010.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZANI, F. B. O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais pela ótica da cidadania deliberativa. In: TENÓRIO, Fernando G. **Cidadania e desenvolvimento local:** critérios de análise. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

ZERMEÑO, S. **La desmodernidad mexicana y las alternativas a la violencia y a la exclusión en nuestros días.** México: Editorial Oceáno, 2005.

Apêndices

Apêndice A - Termo de Autorização para Pesquisa

À Presidência do COMDER – Pelotas

Prezado Senhor:

Vimos por esse meio solicitar autorização para desenvolver pesquisa no âmbito desse Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, de forma que se tornem acessíveis documentos de interesse para estudo – atas de assembleias no período 2016 – 2018, haja a oportunidade de realizar observação sistemática nas reuniões e entrevistas junto aos conselheiros, sujeitos da pesquisa.

Os dados coletados serão utilizados em dissertação no Programa de Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais (FAT/FAEM) da Universidade Federal de Pelotas.

Desde já agradecemos a disponibilização do COMDER como contexto de pesquisa, o que muito contribuirá para o avanço do conhecimento científico para novas práticas sociais na realidade municipal.

Atenciosamente,

Silvia Carla Bauer Barcellos

Mestranda

Profa. Dra. Luciara Bilhalva Correa

Orientadora

Apêndice B – Instrumento de observação sistemática não participante

Planilha de Anotações

Observação Sistemática Não Participante

Data da reunião:

Representante	Motivo da intervenção/destaques
Agente público – APu Agente privado – API Agente da sociedade civil – ASC	Sugestão – S Crítica – C Informação – I Reivindicação – R Elogio – E Opinião – O Questionamento – Q Solicitação – So

Apêndice C– Roteiro de entrevista

1. O que para você significa exercer uma representação no Conselho?
2. Como você percebe a atual composição do Conselho quanto à representatividade dos diversos grupos e entidades da área rural de Pelotas?
3. Você considera que o COMDER proporciona mecanismos para rever, confirmar e renovar seus integrantes?
4. Qual sua opinião sobre a importância que no Conselho é atribuída à participação social de seus diversos representantes?
5. Você acha que o COMDER incentiva a participação dos representantes das comunidades rurais para integrá-los nas discussões que tratam do seu desenvolvimento?
6. Em sua opinião, os representantes conseguem transferir ao Conselho os anseios e as demandas das populações que representam?
7. Como percebe a própria participação no COMDER quanto à possibilidade de opinar e influenciar nas decisões?
8. Você tem, ou percebe nos demais representantes, algum envolvimento na avaliação do conjunto das ações do Conselho e dos projetos de desenvolvimento rural local que a ele são submetidos?
9. Quanto aos projetos de melhorias nas condições de vida da população rural, ou seja, seu desenvolvimento, como você os relaciona ao que é discutido e decidido no COMDER?
10. O que você apontaria como importante para que o Conselho melhor cumpra a sua finalidade de debater e deliberar democraticamente sobre questões do desenvolvimento na área rural?

Apêndice D - Termo de consentimento livre e esclarecido

Prezado(a) _____

Esta pesquisa tem por objetivo examinar como se apresenta a possibilidade de gestão social do desenvolvimento rural no município de Pelotas no âmbito do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER) e possibilitará a elaboração de Dissertação pela mestrandia Silvia Carla Bauer Barcellos junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais da Universidade Federal de Pelotas.

Sua participação, que se dará através de entrevista gravada, garantir-lhe-á o que segue:

- Direito de sanar qualquer tipo de dúvida acerca do trabalho de pesquisa;
- Liberdade para se recusar a responder a qualquer questionamento ou para retirar seu consentimento e optar por não participar, sem qualquer prejuízo a sua pessoa;
- Confidencialidade das informações relatadas
- Anonimato, para o que será utilizado codinome e
- Direito de acesso aos resultados do trabalho.

No caso de dúvida, solicita-se a gentileza de entrar em contato com a aluna pesquisadora Silvia Carla Bauer Barcellos, pelo telefone (XX) XXXXXXXXXX, ou com a orientadora Prof.^a Dr.^a Luciara Bilhalva Correa, pelo telefone (XX) XXXXXXXXXX.

Pelotas, ____ de _____ de 2018.

Assinatura da Pesquisadora

Assinatura do Participante

Apêndice E – Organizações integrantes do COMDER de Pelotas

Administradores Distritais – Prefeitura Municipal de Pelotas
Aquicultores do Rio Grande do Sul
Associação de Produtores de Leite da Encosta Sudeste
Associação dos Engenheiros Agrônomos De Pelotas
Associação dos Médicos Veterinários da Região Sul
Associação Regional de Produtores Agroecológicos da Região Sul
Associação Rural de Pelotas
Banco do Brasil S/A
Câmara de Vereadores de Pelotas
Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor
Conselho Munic. dos Grupos de Integração e Desenvolvimento Econ. e Social
Cooperativa dos Apicultores e Fruticultores da Região Sul
Cooperativa Sul Ecológica de Agricultores Familiares Ltda.
Cooperativa Sul Riograndense de Laticínios
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA – Clima Temperado
Quilombo do Algodão
Secretaria de Qualidade Ambiental
Secretaria Estadual de Agricultura
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural
Secretaria Municipal de Governo
Secretaria Municipal de Saúde e Bem-Estar Social
Sindicato da Indústria de Doces e Conservas Alimentícias de Pelotas
Sindicato dos Pescadores Colônia Z3
Sindicato dos Trabalh. na Agric. Familiar de S. Lourenço do Sul e Região
Sindicato dos Trabalhadores Rurais
Sindicato Rural de Pelotas
Universidade Federal de Pelotas

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir de informações colhidas junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural de Pelotas em abril de 2018.

Anexos

Anexo A – Lei Municipal n.º 3.952/1995**LEI Nº 3.952**

Cria o Conselho Municipal de desenvolvimento Rural de Pelotas-**COMDER** e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PELOTAS, Estado do Rio Grande do Sul.

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Pelotas - COMDER - com as seguintes atribuições:

- a) Estudar, propor e deliberar sobre políticas de desenvolvimento rural;
- b) Criar e implementar o Plano Integrado de Desenvolvimento Rural (PIDRU);
- c) Controlar e avaliar o Plano Integrado de Desenvolvimento Rural (PIDRU);
- d) Realizar estudos solicitados pelo Poder Executivo do Município e prestar assessoramento a este;
- e) Submeter a aprovação os planos e projetos que poderão ser incluídos no PIDRU;
- f) Estabelecer os critérios e formas de compatibilização e utilização dos recursos, de quaisquer natureza, (sic) colocados à disposição do PIDRU- Pelotas pelos órgãos e entidades compreendidos por esta Lei;
- g) Integrar o Sistema Municipal de Planejamento.

Art. 2º - O COMDER será composto partidariamente por representantes do Poder Público Municipal, de entidades públicas e privadas e daquelas representativas dos produtores e trabalhadores rurais.

§ 1º - As entidades referidas no “caput” deste artigo serão escolhidas em Audiência Pública a ser promovida conjuntamente pelo Poder Executivo, através de convocação via edital, num prazo máximo de 30 dias.

§ 2º - Após a formação do COMDER, o mesmo terá o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para elaborar seu regimento interno.

§ 3º - Cada conselheiro terá um suplente indicado pela entidade ou órgão integrante do COMDER.

Art. 3º - O COMDER será dirigido por um Conselho formado pelos representantes dos órgãos e entidades integrantes do mesmo, que funcionará sob a presidência do membro eleito a cada ao (sic) pelos

conselheiros, o qual terá um vice-Presidente, também eleito, que o substituirá em seus impedimentos.

§ Único - O Presidente e o Vice-Presidente poderão ser reeleitos no máximo por dois períodos consecutivos.

Art. 4º - Caberá ao Executivo Municipal, com base no artigo 134 da Lei Orgânica do Município, viabilizar as atividades do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, inclusive com dotação orçamentaria.

Art. 5º - A eleição será presidida por uma mesa diretora, constituída por 3 (três) membros indicados pelos conselheiros.

Art. 6º - A função exercida por qualquer conselheiro do COMDER será gratuita e considerada como de relevante serviço prestado ao Município.

§ Único - Considerando as altas finalidades do COMDER, deverá ele desenvolver suas atividades sem considerar aspectos políticos, raciais, filosóficos ou religiosos.

Art. 7º - No caso de dissolução do COMDER, seu patrimônio reverterá a Prefeitura Municipal de Pelotas para aplicação em planos da mesma natureza.

Art. 8º - fica criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural com objetivo de dar suporte financeiro as deliberações do COMDER, nos termos da Lei.

Art. 9º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei Municipal nº 2.424/78.

GABINETE DO PREFEITO DE PELOTAS, EM 10 DE MAIO DE 1995.

IRAJÁ ANDARA RODRIGUES

Prefeito

Registre-se e publique-se

SEBASTIÃO RIBEIRO NETO

Secretário de Governo

Anexo B – Lei Municipal n.º 3.973/1995**LEI Nº 3. 973**

Altera o artigo 2º e seus parágrafos da Lei nº 3.952, de 10 de maio de 1995.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PELOTAS, Estado do Rio Grande do Sul.
Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei: Art. 1º - O artigo 2º, e seus parágrafos, da Lei nº 3.952, de 10 de maio de 1995, passam a ter e seguinte redação:

Art. 2º - Farão parte do COMDER órgãos ou entidades representativas do setor público e privado e ligados ao meio rural, a seguir relacionadas:

- Secretaria Municipal de Governo
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural
- Secretaria Municipal de Educação
- Representante do Poder Legislativo
- Secretaria Municipal de Saúde e Bem-Estar
- Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)
- Universidade Católica de Pelotas (UCPEL)
- Conselhos Distritais do Desenvolvimento
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pelotas
- Sindicato Rural de Pelotas
- EMATER
- EMBRAPA-CPACT
- Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária
- Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento
- Representante do Sistema Financeiro
- Sindicato das Indústrias de Doces e Conservas Alimentícias de Pelotas
- Representante das Cooperativas Voltadas ao meio rural

§1º - Após a formação do COMDER, o mesmo terá o prazo de no máximo de 60 (sessenta) dias para elaborar seu Regime Interno.

§ 2º - Cada conselheiro terá um suplente indicado pela entidade ou órgão integrante do COMDER.

Art. 2º - Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO DE PELOTAS. EM 17 DE JULHO DE 1995.

IRAJÁ ANDARA RODRIGUES

Prefeito

Registre-se e publique-se

SEBASTIÃO RIBEIRO NETO

Secretário de Governo

Anexo C – Convocatória de reunião



Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
Av. Bento Gonçalves, 4824 CEP: 96015-140.

Pelotas / RS

e-mail: comder@bol.com.br



Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural COMDER

Convocatória nº 002/ 2018

O Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Pelotas, por meio desta, convoca todos os membros deste conselho para a reunião mensal ordinária que se realizará:

Dia: **06. ABRIL.2018 (sexta feira)**

Hora: **08:30 horas**

Local: **Salão Nobre da Associação Rural de Pelotas**

Com a seguinte pauta:

08:30 – 08:45 horas: Leitura da convocação 002/2018; Leitura da ata da reunião anterior e Comentários gerais – Francisco Antonio Arduin de Arruda - Presidente/Comder;

08:45 - 09:20 horas: “Pêssego de Mesa” – Dr.^a Maria do Carmo Raseira (Pesquisadora da Embrapa Clima Temperado);

09:20 - 10:00 horas: “Via Ecológica Serra dos Tapes” – Leandro Karan / Coordenador do Projeto de Cicloturismo- Pedal Curticeira;

10:00 – 10:15 horas: Informes Gerais;

10:15 horas: Encerramento

*Francisco Antonio Arduin de Arruda
Presidente*

Anexo D – Matriz de resultados (Metodologia SWOT)



Fonte: Elaboração da autora, a partir do PMDR/SDR/PMP, 2018.

