



**MIRIAM FUCKNER**

**A CONTRIBUIÇÃO DA FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS  
PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Agronegócio no curso de Pós-Graduação em Agronegócio, Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Terezinha Sandri, Pedagoga, Mestre em Ciências Sociais Aplicadas.

**CURITIBA**

**2007**

## AGRADECIMENTOS

É improvável que um pesquisador realize seu objetivo trabalhando de forma solitária. Muitos colaboradores têm interferência direta ou indireta, na concretização de um estudo científico.

Expresso meus sinceros agradecimentos a todos os que contribuíram para a realização deste trabalho.

Especialmente, agradeço aos conselheiros municipais que participaram da pesquisa, respondendo ao questionário, e também aqueles com os quais tive a oportunidade de exercitar os ensinamentos teóricos da educação para cidadania, vivenciando experiências marcantes, que me fizeram crescer, não apenas como profissional, mas também como ser humano.

Aos técnicos municipais, técnicos regionais responsáveis pelo Programa de Formação de Conselheiros e Gerentes Regionais da EMATER, tanto por terem participado da pesquisa, como por terem, de uma forma ou de outra, contribuído para que ela acontecesse.

À orientadora, Pedagoga e Mestre em Ciências Sociais Aplicadas, Terezinha Sandri, pela disponibilidade do seu tempo, pelos momentos de reflexão, e principalmente pela humildade que demonstrou nesta tarefa.

Aos colegas Carlos Biasi, pelas reflexões que me auxiliaram na definição do tema e abrangência da pesquisa; ao Antonio Celso, que viabilizou a reprodução e encaminhamento dos questionários a campo, ao Lazinho, pela disponibilidade e paciência nas orientações estatísticas e à Marilene pela dedicação ao realizar a revisão final.

À EMATER que me proporcionou a oportunidade de realização do curso.

Aos meus familiares, pela compreensão, pelo apoio e incentivo para a busca permanente do aperfeiçoamento profissional.

Ao meu filho Rodrigo, sempre pronto a contribuir nas questões de informática e meu companheiro Aron, por me apoiar e compreender nos momentos difíceis.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>04</b>
2.1 INTRODUÇÃO .....	04
2.2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	05
2.2.1 Dimensões do desenvolvimento .....	10
2.2.2 O desenvolvimento endógeno .....	19
2.3 CAPITAL SOCIAL .....	23
2.3 EDUCAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO CIVICA .....	30
2.3.1 Decifrando a participação .....	35
2.5 CONSELHOS MUNICIPAIS UM INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO ....	40
2.6 FORMAÇÃO PARA CIDADANIA – QUALIFICANDO A INTERVENÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS .....	53
2.6.1 Formação de conselheiros na EMATER do Paraná .....	57
<b>3 PROCEDIMENTO METODOLOGICO .....</b>	<b>62</b>
3.1 ÁREA DE ESTUDO .....	62
3.2 ATORES DA PESQUISA .....	67
3.3 OBJETIVOS .....	68
3.4 HIPOTESE .....	69
3.5 VARIÁVEIS .....	69
3.6 INSTRUMENTO DA PESQUISA .....	71
<b>4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA .....</b>	<b>72</b>
4.1 FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS .....	72
4.2 ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL – CMDRs .....	73
4.2.1 CMDRs constituídos legalmente .....	74
4.2.2. Situação dos CMDRs quanto a elaboração e gestão do Plano de Desenvolvimento Municipal .....	80
4.2.3 Contribuição do CMDR para o desenvolvimento municipal .....	90
4.2.4 Contribuição do Programa de Formação de Conselheiros .....	99
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>105</b>

<b>6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>111</b>
<b>7 ANEXOS .....</b>	<b>122</b>
7.1 FORMULÁRIO DO QUESTIONÁRIO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS.....	122
7.2 FORMULÁRIO DO QUESTIONÁRIO DOS TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER .....	124
7.3 FORMULÁRIO DO QUESTIONÁRIO DOS TÉCNICOS REGIONAIS DA EMATER .....	126
7.4 FORMULÁRIO DO QUESTIONÁRIO DOS GERENTES REGIONAIS .....	128

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

QUADRO 1 - Número de municípios que compõem os territórios sorteados aleatoriamente para serem pesquisados. ....	63
TABELA 1 – Distribuição e retorno dos questionários para os conselheiros e técnicos municipais da EMATER, nos territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep. - Curitiba – Novembro 2006. ....	71
TABELA 2 – Conselheiros que participaram do Programa de Formação, nos territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep. Curitiba - Novembro 2006 .....	72
TABELA 3 - CMDRs constituídos legalmente, nos municípios que compõem os territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos conselheiros municipais. - Curitiba – Novembro 2006 .....	74
TABELA 4 - CMDRs constituídos legalmente nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos técnicos municipais da EMATER. - Curitiba - Novembro de 2006 .....	75
TABELA 5 - Quem toma a iniciativa para reunir o CMDR nos municípios que compõem os territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos conselheiros municipais. – Curitiba - Novembro 2006 .....	76
TABELA 6 - Quem decide sobre os assuntos que são discutidos nas reuniões do CMDR nos municípios que compõem os territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos conselheiros municipais. Curitiba - Novembro 2006. ....	77
TABELA 7 - Autonomia do CMDR para se reunir, discutir propostas e projetos que promovam o desenvolvimento do setor rural, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste, e Pró-Amusep, na visão do técnico municipal da EMATER. - Curitiba – Novembro 2006. ....	78
TABELA 8 - Função exercida pelo técnico municipal da EMATER no CMDR, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep. Curitiba - novembro 2006. ....	79

TABELA 9 - CMDRs que elaboraram Plano Municipal de Desenvolvimento nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos conselheiros municipais. - Curitiba – Novembro 2006. ....	81
TABELA 10 - O CMDR elaborou Plano de Desenvolvimento Municipal, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste, e Pró-Amusep, na visão do técnico municipal da EMATER. - Curitiba – Novembro 2006. ....	82
TABELA 11 - Inclusão das Propostas para o setor rural no orçamento municipal, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos conselheiros municipais. – Curitiba - Novembro 2006. ....	83
TABELA 12 - Inclusão de propostas para o setor rural no orçamento municipal, pelos CMDRs dos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos técnicos municipais da EMATER. Curitiba - Novembro 2006. ....	84
TABELA 13 - Quantidade de ações dos PMDRs que foram executadas, nos municípios que compõem os territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos conselheiros municipais. Curitiba - Novembro 2006. ....	85
TABELA 14 - Ações propostas no Plano de Desenvolvimento municipal que foram executadas, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste, e Pró-Amusep, na visão dos técnicos municipais da EMATER. Curitiba - Novembro 2006. ....	86
TABELA 15 - Responsável pela realização das propostas dos CMDRs nos territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos conselheiros municipais. - Curitiba – Novembro 2006. ....	87
TABELA 16 - Acompanhamento da execução do orçamento municipal pelo CMDR, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos conselheiros municipais. – Curitiba - Novembro 2006. ....	88
TABELA 17 - Acompanhamento da execução do orçamento municipal, pelos CMDRs dos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão do técnico municipal da EMATER. – Curitiba - Novembro 2006.	89

TABELA 18 - O CMDR executa seu papel discutindo propostas e projetos que promovem o desenvolvimento do setor rural, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos conselheiros municipais. Curitiba - Novembro 2006. ....	90
TABELA 19 – Principais ações executadas pelos CMDRs, no exercício da sua função em busca do desenvolvimento municipal, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos conselheiros municipais. - Curitiba – Novembro 2006. ....	91
TABELA 20 – O CMDR executa seu papel discutindo propostas e projetos que promovem o desenvolvimento do setor rural, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos técnicos municipais da EMATER. - Curitiba - Novembro 2006. ....	92
TABELA 21 – Principais ações executadas pelos CMDRs, no exercício da sua função em busca do desenvolvimento municipal, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos técnicos municipais da EMATER. - Curitiba – Novembro 2006. ....	94
TABELA 22 - Possibilidade de o CMDR contribuir para o desenvolvimento do município, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos conselheiros municipais. - Curitiba - Novembro 2006. ....	95
TABELA 23 – Como o CMDR pode contribuir para o alcance do desenvolvimento municipal, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na opinião dos conselheiros. - Curitiba – Novembro 2006. ....	95
TABELA 24 - Possibilidade de o CMDR contribuir para o desenvolvimento municipal, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos técnicos municipais da EMATER. - Curitiba - Novembro 2006. ..	96
TABELA 25 – Como o CMDR pode contribuir para o alcance do desenvolvimento municipal, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na opinião dos técnicos municipais da EMATER. Curitiba – Novembro 2006. ....	96

TABELA 26 – Como o CMDR pode contribuir para o alcance do desenvolvimento municipal, na opinião dos técnicos regionais e dos gerentes da EMATER, dos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep. - Curitiba – Novembro 2006. ....	97
TABELA 27 – Principais dificuldades para a atuação do CMDR nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na Visão dos Conselheiros. - Curitiba – Novembro 2006 .....	98
TABELA 28 – Avanços verificados na atuação do CMDR após as ações do Programa de Formação de Conselheiros, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos conselheiros municipais. Curitiba – Novembro 2006. ....	100
TABELA 29 – Avanços verificados na atuação do CMDR após as ações do Programa de Formação de Conselheiros, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos técnicos municipais da EMATER. - Curitiba – Novembro 2006. ....	101
TABELA 30 – Principais desafios do Programa de Formação de Conselheiros, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos técnicos municipais da EMATER. - Curitiba – Novembro 2006. ....	102
TABELA 31 – Sugestões para melhorar o funcionamento do Programa de Formação de Conselheiros, nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos técnicos municipais da EMATER. Curitiba – Novembro 2006. ....	103



## LISTA DE GRÁFICOS E MAPAS

MAPA 1 - Localização dos territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, no Estado do Paraná. ....	64
GRÁFICO 1 – Conselheiro que participou de Curso de Formação, nos municípios que compõem os territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep. - Curitiba – Novembro 2006. ....	73
GRÁFICO 2 – CMDRs constituídos legalmente, nos municípios que compõem os territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos Conselheiros Municipais. Curitiba - Novembro 2006 .....	74
GRAFICO 3 - CMDRs constituídos legalmente nos Territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos técnicos municipais da EMATER. Curitiba - novembro 2006- Curitiba - Novembro 2006 .....	75
GRAFICO 4 - Quem toma a iniciativa para reunir o CMDR nos municípios que compõem os territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos Conselheiros Municipais. Curitiba - Novembro 2006 .....	76
GRFICO 5 - CMDRs que elaboraram Planos Municipal de Desenvolvimento nos territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos Conselheiros Municipais. Curitiba - Novembro 2006 .....	81
GRAFICO 6 - Inclusão das propostas para o setor rural no orçamento municipal, nos territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos Conselheiros Municipais. Curitiba - Novembro 2006 .....	83
GRFICO 7 - Quantidade de ações do PMDRs que foram executadas, nos municípios que compõem os territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos Conselheiros Municipais. - Curitiba - Novembro 2006. ....	85
GRAFICO 8 - Ações propostas no Plano de Desenvolvimento Municipal que foram executadas, nos territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos técnicos municipais da EMATER. Curitiba - Novembro 2006. ....	86

GRAFICO 9 - Acompanhamento da execução do orçamento municipal pelo CMDR, nos territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos Conselheiros Municipais. - Curitiba - Novembro 2006. ....	88
GRAFICO 10 - O CMDR executa seu papel discutindo propostas e projetos que promovem o desenvolvimento do setor rural, nos municípios que compõem os territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos Conselheiros Municipais. - Curitiba - Novembro 2006. ....	91
GRAFICO 11 - O CMDR executa seu papel discutindo propostas e projetos que promovem o desenvolvimento do setor rural, nos territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, na visão dos técnicos municipais da EMATER. - Curitiba - Novembro 2006. ....	93

## RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo avaliar a contribuição do Programa de Formação de Conselheiros, executado pelo Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Paraná - EMATER, nos Territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep. A análise considerou que as ações de capacitação e formação qualificaram a atuação dos conselheiros municipais, levando-os a planejarem e implementarem ações que contribuíram para o desenvolvimento local. Foram estudados aspectos referentes à autonomia dos conselhos municipais de desenvolvimento rural, elaboração e gestão do Plano Municipal de Desenvolvimento, inclusão de propostas no orçamento municipal, realização das ações propostas e contribuição do conselho para o desenvolvimento local. A metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa, analisando-se as percepções dos conselheiros municipais, dos técnicos e gerentes da EMATER. O estudo teórico enfocou a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e a importância do fortalecimento do capital social nos processos de desenvolvimento local, enfatizando a importância da formação para a cidadania. Como resultado conclui-se que o Programa de Formação de Conselheiros contribuiu para qualificar a atuação dos conselheiros, tornando-os mais propositivos, levando-os a elaborarem e gerirem planos municipais, mais abrangentes que contemplaram outras dimensões do desenvolvimento, além da econômica. Verificou-se ampliação na participação dos conselheiros e das comunidades rurais, assim como uma maior integração do setor rural com outras áreas. Constatou-se que cada território avançou de forma diferenciada, em função da intensidade e do foco predominante nas ações de formação, além de outros aspectos específicos de cada realidade. Evidenciou-se a importância de ampliar e manter um processo de formação continuado, pois ainda existem muitos desafios a serem superados.

**Palavras-chave:** desenvolvimento local, capital social, formação para cidadania, conselhos municipais de desenvolvimento rural.

## ABSTRACT

This research aimed to evaluate the contribution of the Counselors Training Program, carried out by EMATER do Paraná, in the Middle-south, South-westerly and North-east territories, as well as at Pró-Amusep. The analysis considered that the training and capacitate actions qualified the performance of municipal counselors, which took them to plan and to implement actions that contributed for the local development. It has studied referred sides about the autonomy of the municipal councils of rural development, elaboration and management of the Municipal Development Plan, inclusion of proposals in the municipal budget, fulfillment of the proposed actions, and the council contribution for the local development. The methodology used was the qualifying research, which analyzed the perception of municipal counselors, technicians and managers of EMATER. The theoretical study focused the evolution of the sustainable development concept, as also the importance of the social capital strengthens on local development processes, emphasizing the importance of this training for the citizenship. As an outcome, it concluded that the Counselors Training Program has contributed to qualify the counselor performance, which has brought them a higher purpose sense, so that taking them to create and to manage very wide-ranging municipal plans, that contemplated other dimensions of development, beyond economical. It has verified raise on counselors and rural communities participation, as well as a greater integration among the rural sector and other areas. It has also noticed that each territory has progressed through different ways, due to the intensity and prevailing focus on training actions, besides other specific aspects from each reality. It displayed the importance to amplify and keep a process of continuous training because there are still many challenges to be overcome.

**Key words:** local development, social capital, training for citizenship, municipal councils of rural development.

## 1 INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa aborda o desenvolvimento local e regional, focando estratégias para o fortalecimento do capital social, tendo como princípio a formação e organização de conselheiros municipais.

O estudo bibliográfico comprova que o conceito de desenvolvimento vem se alterando nas últimas décadas, sendo acrescentadas outras dimensões para a sua análise, assim como outros componentes determinantes para sua concretização. Entre os vários estudos destacam-se variáveis que aparecem sistematicamente, sendo os que mais chamam a atenção: crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento; as forças endógenas têm atuação preponderante nos processos de desenvolvimento; o fortalecimento do capital social é condicionante importante para que o desenvolvimento se concretize em determinada região.

Enfatizar o desenvolvimento local privilegiando as forças endógenas tornou-se a tônica dos discursos acadêmicos e políticos. A teoria do desenvolvimento endógeno focaliza a questão regional, apresentando significativas contribuições para a problemática das desigualdades regionais, bem como os instrumentos de políticas para sua correção.

O capital social tem sido considerado a base de uma das principais estratégias de desenvolvimento nas próximas décadas. Seus defensores argumentam que, ao se considerar a sociedade civil e aos seus processos de organização e relação social, permite-se o alcance de um crescimento equilibrado e sustentado no longo prazo, sem entrar em conflito direto com a base social e a cultura local.

Tanto a idéia de desenvolvimento endógeno, quanto a de fortalecimento do capital social, têm sido destacadas, nos últimos anos, pelos organismos internacionais, nos diversos estudos acadêmicos e literatura especializada e ainda pelas políticas de desenvolvimento.

Com vistas à formação e o fortalecimento do capital social, a participação ativa do cidadão nas decisões políticas locais, constitui-se hoje em pré-requisito para o desenvolvimento. Sua importância reside na capacidade de os diferentes atores

sociais se organizarem de modo a dar forma às ações que impliquem no pleno exercício da cidadania e conseqüente melhoria da qualidade de vida.

No Brasil, para atender a necessidade de efetivação da democracia participativa, os conselhos gestores despontaram como instrumentos que possibilitam a comunicação entre o poder público e o poder popular. Surgem como o espaço que garante a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas relativas aos direitos sociais, estabelecidos na Constituição Federal.

Contudo, na prática, os conselhos gestores, apesar da quase unanimidade em torno dos efeitos positivos da sua instituição, ainda não se firmaram. Enfrentam dificuldades e deficiências que os impedem de caminhar rumo ao alcance do desenvolvimento sustentável.

As pesquisas que estudam a dinâmica de atuação dos conselhos gestores concluem que estes ainda mantêm uma cultura reivindicatória, apesar de terem sido uma conquista dos movimentos sociais. O cidadão brasileiro encontra dificuldades para planejar e atuar de forma propositiva e abrangente.

A observação empírica demonstra, os estudos teóricos comprovam e os próprios conselheiros, tanto do poder público como popular, reconhecem a necessidade de capacitação para o desenvolvimento de habilidades necessárias para o adequado desempenho da função.

Assim disseminam-se pelo país, nos conselhos gestores dos diversos setores, processos de formação visando qualificar a intervenção dos conselheiros municipais.

Como entidade responsável pela execução da extensão rural no Paraná, o Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER, orienta a instituição de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDRs e também executa Programa de Formação de Conselheiros. Iniciou esse trabalho em 1999, ocorrendo uma significativa expansão por todo Estado, chegando a capacitar mais de três mil conselheiros somente no ano de 2005.

A importância de uma avaliação sistematizada do Programa de Formação de Conselheiros poderá dimensionar até onde foi possível avançar no sentido de garantir a melhoria da qualidade de vida das famílias rurais, a partir do exercício pleno da sua cidadania.

O referencial teórico que embasa a presente pesquisa encontra-se, em sua maioria, sob a forma de artigos e pesquisas feitas tanto pela academia, como por organizações envolvidas com assuntos relacionados ao tema (DESER – Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais; IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário), dentre outras.

Enfoca o desenvolvimento endógeno que tem como pressuposto a participação dos atores locais, resultando no fortalecimento do capital social. De forma resumida, relata a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, abordando suas dimensões e condicionantes.

Busca-se compreender os diversos significados da participação social e a organização popular, detendo-se mais especificamente na instituição dos conselhos municipais gestores de políticas públicas, objeto da presente pesquisa.

A importância e a influência dos processos educativos na práxis popular também são abordadas no referencial teórico, uma vez que se trata de avaliar um programa de capacitação que visa qualificar a intervenção popular na dinâmica do desenvolvimento sustentável local.

Pretende-se com esta pesquisa avaliar a contribuição do programa de formação para os processos de desenvolvimento local, tanto na visão dos conselheiros, como dos técnicos e gerentes regionais da EMATER envolvidos.

Tendo como base o referencial teórico estudado, pretende-se avaliar a contribuição do Programa de Formação de Conselheiros executado pela EMATER nos territórios Centro-sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep. Entre os objetivos da pesquisa pretende-se identificar as habilidades que os Conselheiros adquiriram e como estas contribuíram para a elaboração e gestão dos planos de desenvolvimento municipal; avaliar a aceitação e o entendimento que técnicos e gerentes da EMATER têm sobre a contribuição do Programa de Formação de Conselheiros.

Os resultados obtidos a partir da pesquisa, fornecerão subsídios que permitirão o replanejamento das ações do programa de formação, aprimorando a sua atuação visando alcançar o desenvolvimento sustentável local, integrando municípios paranaenses.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo analisar as contribuições teóricas que serão utilizadas como embasamento da pesquisa.

Inicialmente serão analisadas as questões referentes ao desenvolvimento sustentável, fazendo uma breve abordagem sobre a evolução deste conceito e destacando suas dimensões.

Tendo em vista que não existe um consenso a respeito do conceito de Desenvolvimento ou de Sustentabilidade, pretende-se aqui, destacar os estudos que têm como perspectiva o desenvolvimento humano contrapondo-se ao crescimento econômico.

Serão apresentadas algumas reflexões e informações referentes ao desenvolvimento regional, destacando uma nova estratégia de indução ao desenvolvimento, que prevê a adoção de uma metodologia participativa, mobilizando recursos da sociedade civil em parceria com o Estado e a iniciativa privada.

Neste contexto o capital social também será abordado, pois a literatura acadêmica demonstra de modo quase generalizado, que as instituições e o sistema social são elementos-chave do desenvolvimento local.

Os autores pesquisados apontam que a participação cívica é a forma essencial de capital social, e para reforçar esta tese são apresentados estudos teóricos que abordam a complexidade da educação para a participação cidadã.

Neste tópico a participação popular é discutida como um importante instrumento para o aprofundamento da democracia proporcionando maior dinâmica principalmente no âmbito local. Sem referir-se às questões históricas e relacionadas a métodos, a abordagem teórica apresentada aponta para a necessidade de a sociedade construir uma estrutura democrática de oportunidades, que facilitem e promovam a participação popular e o fortalecimento da sociedade civil.

Finalmente são apresentados estudos que evidenciam os Conselhos Municipais, como instrumento de participação cidadã. Neste tópico são apresentados estudos que tratam da constituição destes espaços bem como do seu



funcionamento, potencialidades e limites, bem como os avanços conquistados a partir de processos de formação.

## 2. 2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

É difícil definir desenvolvimento sustentável, pois se trata de um novo paradigma para orientação dos processos sociais, e seu conceito foi construído gradativamente, através do debate acadêmico.

Atualmente busca-se adotar uma nova filosofia de desenvolvimento, baseada em uma estrutura conceitual holística, diferente dos modelos lineares que enfatizam os resultados econômicos.

O modelo de crescimento econômico adotado especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial, gerou enormes desequilíbrios. Se por um lado nunca houve tanta riqueza e fartura no mundo, por outro, a miséria, a degradação ambiental e a poluição aumentam dia-a-dia. Diante desta constatação, surge a idéia do Desenvolvimento Sustentável contrapondo-se ao crescimento econômico.

As políticas adotadas, que têm como objetivo central o crescimento econômico, não conseguem resolver os problemas estruturais presentes em vários países, onde a pobreza persiste e cresce em ritmo acelerado. Diante desta realidade, ampliam-se os estudos e as ações relacionadas ao desenvolvimento sustentável e o combate à pobreza.

A preocupação das organizações internacionais<sup>1</sup> com os limites do desenvolvimento mundial data de 1960, culminando em 1972 com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo. A Declaração aprovada durante a Conferência, pela primeira vez, introduziu na agenda política internacional a dimensão ambiental como condicionadora e limitadora do modelo tradicional de crescimento econômico e do uso dos recursos naturais.

Em 1973, surgiu o conceito de ecodesenvolvimento e em 1974 a declaração de Cocoyok apontou hipóteses que ligavam a pobreza ao desequilíbrio demográfico e à contribuição na poluição ambiental, pelos países industrializados. No ano

---

<sup>1</sup> As que mais se destacam são ONU – Organização das Nações Unidas, OEA – Organização dos Estados Americanos e FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação.

seguinte o relatório de Dag – Hammarskjold apontou o abuso do poder e a concentração dos solos mais aptos para a agricultura por uma minoria social, como fator de degradação ecológica. O Relatório conclui que a expulsão e marginalização de grandes massas populacionais para terras menos aptas, teriam um impacto devastador sobre o meio ambiente.

A partir dos anos 1980, começou a chamar a atenção o fato de que o crescimento econômico não se expandia homoganeamente para todas as regiões de um país. Não havia melhoria na distribuição da renda gerada, permanecendo os altos índices de pobreza em que ainda hoje vive uma significativa parcela da população mundial. Desta forma intensificou-se o debate sobre as possibilidades da gestão local, levando a uma importante discussão sobre a necessidade de alterações nos processos produtivos e nas teorias e políticas de desenvolvimento buscando-se um novo modelo.

No ano de 1987, o relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), definiu o desenvolvimento sustentável como o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades” (OLIVEIRA, p.2). Este conceito chama a atenção para a dimensão social, quando se refere a “necessidades”, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres no mundo; e ambiental, quando destaca os limites que a tecnologia impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras. Enfoca a transversalidade das questões econômicas, tecnológicas, sociais e políticas e chama a atenção advertindo para a necessidade de se adotar uma nova postura ética, caracterizada pela responsabilidade entre as gerações.

Outro fato marcante para as reflexões sobre o desenvolvimento foi a ECO-92 - Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, no ano de 1992. Nesta conferência, 178 nações discutiram as maneiras de proteger o meio ambiente e, ao mesmo tempo, empreender o desenvolvimento econômico e combater a pobreza.

Foi neste contexto que o desenvolvimento sócio econômico e ambiental, entrou definitivamente nos discursos oficiais da maioria dos governos.

Da ECO-92 resultou a Agenda 21, a qual mostra que o consumo e o avanço tecnológico, são fatores básicos nos impactos ambientais. Indo além das simples constatações, também propõe planos de ação para reduzir o desperdício e o consumo exagerado em certos lugares, e para promover o desenvolvimento sustentável.

Tem sido intensa a repercussão do conceito de desenvolvimento sustentável, divulgado no relatório Brundtland, já citado, assim como a sua aceitação pela comunidade internacional. Contudo isto não significa que exista um consenso sobre o significado de “sustentabilidade”, havendo estudiosos que apontam a expressão como “vaga” ou “genérica”. (CAPORAL e COSTABEBER, 2007: p.28).

De acordo com Redclift (1995, apud CAPORAL e COSTABEBER, op. cit. p. 28) “seus significados costumam ser distintos para ecologistas, planejadores, economistas e ativistas ambientais embora pudera parecer a existência de consenso sobre a sua conveniência.”

Mais adiante o autor opina que a confusão em torno da expressão provém da “inexistência de consenso em relação ao que é fundamentalmente o que se deve sustentar: se os níveis de consumo ou se os níveis de produção”.

Neste contexto trava-se uma disputa entre os que defendem uma posição tecnocêntrica, apostando no avanço da tecnologia como a solução capaz de resolver os problemas de escassez; e ecocêntrica, optando por uma mudança no modelo de desenvolvimento adotado até agora. (CAPORAL e COSTABEBER, op. cit. p.31).

Apesar da ambigüidade do termo sustentável, é possível qualificar o desenvolvimento a partir do equilíbrio que poderá haver entre as potencialidades e limitações existentes. Conforme assinala Herrero (1996, apud CAPORAL e COSTABEBER, op. cit. p. 29) “o desenvolvimento humano requer um equilíbrio dinâmico entre população, capacidade do meio ambiente, e vitalidade produtiva, o que supõe que a utilização de recursos não pode exceder a capacidade de regeneração e de manutenção da integridade e equilíbrio dos ecossistemas”.

Efetivamente se o desejo é avançar em direção do desenvolvimento sustentável, o consenso que parece existir é o da necessidade de incorporar uma nova visão na análise da realidade.

Segundo CAVALCANTI (2003) o tipo de desenvolvimento que o mundo experimentou nos últimos duzentos anos, especialmente depois da Segunda Guerra Mundial, é insustentável. O desenvolvimento econômico não representa mais uma opção aberta, com possibilidades amplas para o mundo. A aceitação da idéia de desenvolvimento sustentável indica que existe um limite para o progresso material, e a defesa da idéia de crescimento constante não passa de um princípio impossível. Entretanto, adotar a noção de desenvolvimento sustentável depende de uma decisão política.

Os estudos até aqui apresentados demonstram a necessidade de uma postura ética, sensata e equilibrada frente aos desafios impostos à sociedade.

Conforme sintetiza Daly (1995, apud CAPORAL e COSTABEBER, op. cit. p.34) é indispensável promover “uma mudança de consciência nas sociedades tanto dos países em vias de desenvolvimento como nos desenvolvidos, que permita a assimilação de novos valores ecológicos, ou seja, a conformação de uma nova ética social.”

Neste sentido, a partir do final da década de 90, os estudos de SEN (2000: p. 18) vêm contribuir destacando que o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades que a população tem para fazer escolhas e exercer sua cidadania. Destacou a dimensão humana no conceito de desenvolvimento, alertando que além de promover a diminuição da pobreza, deve também promover a extensão das liberdades política, social e econômica. A citação mais conhecida de Amartya é a de que o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas para exercerem sua condição de cidadão.

É importante deter-se um pouco mais sobre o conceito de liberdade, pois ele será útil quando for tratada a questão da formação para a participação cidadã. Entende-se que a liberdade se concretiza quando o cidadão conquista a sua emancipação, quando o sujeito decide, constrói a sua história, tomando as decisões e arcando com as conseqüências. Também se pode dizer que uma comunidade alcança o estágio de liberdade quando todos têm acesso ao que é produzido pela humanidade.

Argumentando sobre a liberdade que defende, SEN (op.cit. p.31) afirma que “a visão de liberdade aqui adotada envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões, como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as circunstâncias pessoais e sociais” Assim, a possibilidade de escolha, sobre o próprio destino pessoal, é a liberdade mais importante e depende de condições básicas de existência do indivíduo.

Reafirmando sua linha de raciocínio, complementa que “atenta-se particularmente para a expansão das ‘capacidades’ (capabilities) das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam - e com razão”. Mais adiante ele explicita que “ao desenvolver a concepção do desenvolvimento como liberdade, precisamos examinar - em adição às liberdades envolvidas nos processos políticos, sociais e econômicos – em que grau as pessoas têm oportunidade de obter resultados que elas valorizam” (SEN, op. cit. p. 32 e 330).

O Relatório do Desenvolvimento Humano, publicado pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - em 2004, reafirmou a tese de Amartya Sen ao expressar que “O desenvolvimento humano tem a ver, primeiro e acima de tudo, com a possibilidade das pessoas viverem o tipo de vida que escolheram – e com a provisão dos instrumentos e das oportunidades para fazerem as suas escolhas.”<sup>2</sup>

A partir da contribuição de Amartya Sen foram incluídos indicadores sociais nos padrões de classificação dos países que resultou na criação do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano. O índice foi desenvolvido em 1990, e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em seu relatório anual. A partir de então, os estudiosos do desenvolvimento passaram a considerar como base o conceito de Desenvolvimento Humano, e também o IDH. O Índice parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se pode considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. Até o

---

<sup>2</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2004 – Liberdade cultural num mundo diversificado. Camarate/Portugal. 2004. p.4. Disponível em <[http://hdr.undp.org/reports/global/2004/portuguese/pdf/hdr04\\_po\\_frontmatter.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2004/portuguese/pdf/hdr04_po_frontmatter.pdf)> Acesso em outubro 2006.

surgimento do conceito de Desenvolvimento Humano, o indicador utilizado para se medir o desenvolvimento de uma cidade, região ou nação era o PIB per capita.

Neste contexto destacam-se as diferenças entre crescimento e desenvolvimento. O crescimento não conduz automaticamente à igualdade nem à justiça social, pois não leva em consideração nenhum outro aspecto da qualidade de vida a não ser o acúmulo de riquezas. E o desenvolvimento não diz respeito apenas ao impacto da atividade econômica no meio ambiente, mas refere-se principalmente às conseqüências dessa relação na qualidade de vida e no bem-estar da sociedade, tanto presente quanto futura. Atividade econômica, meio ambiente e bem-estar da sociedade formam o tripé básico no qual se apóia a idéia de desenvolvimento sustentável.

### 2.2.1 Dimensões do desenvolvimento

Faz parte do senso comum a idéia de que cada dimensão do desenvolvimento tem suas características próprias, mas ao mesmo tempo depende e interfere nas demais dimensões. A interação de todas as dimensões resulta no desenvolvimento sustentável.

Com base nas orientações do MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário - (2005) as características de cada dimensão serão apresentadas separadamente, apenas por questão didática:

1) - Dimensão Econômica: está relacionada com a capacidade de produção e o potencial econômico da região. Está ligada à eficiência e à capacidade de usar e articular recursos locais gerando oportunidades de trabalho e renda. Na capacidade de produção incluem-se as atividades primárias, secundárias e terciárias. O potencial econômico está ligado às possibilidades de mercado e competitividade da região, destacando-se entre outras, a capacidade empreendedora dos atores sociais e a produção de conhecimento, pesquisa e tecnologia.

2) - Dimensão Social: refere-se ao conjunto das relações sociais e econômicas que se estabelecem na região. Considera as diversas formas de organização e participação na tomada de decisões entre os diversos grupos de interesses, incluindo as relações entre sociedade civil e poder público. Tem como

referência a história, os valores e a cultura da região, o respeito pela diversidade resultante das relações de gênero, raça, etnia e geração, além de todos os demais aspectos decisivos para satisfazer o bem comum. Dá ênfase ao capital humano e social, considerando o conhecimento produzido historicamente pela população, promovendo a inclusão de grupos diferenciados (geralmente excluídos) existentes no território.

3) - Dimensão Ambiental: Está relacionada à preservação e recuperação dos recursos naturais como água, solo, biodiversidade e a população humana. Busca ressaltar as condicionantes e o potencial dos recursos naturais garantindo o seu uso racional e a eliminação de conflitos. É a dimensão que pode ser considerada como a mais interdependente, pois qualquer mudança no meio ambiente reflete nas demais dimensões.

4) - Dimensão político-institucional: considera a estrutura e o funcionamento do sistema político em todos os níveis. Ressalta o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania. A definição de políticas públicas e o volume de recursos destinados a programas e projetos são reflexos diretos das relações de negociação que se estabelecem entre os diversos grupos de interesses e o poder público. A descentralização e a transferência de poder, através da participação popular, são condicionantes para a execução bem sucedida dos processos de desenvolvimento.

Para Sachs (1993: apud FREY, 2001: p. 10 e 11) as estratégias de transição para o desenvolvimento no século XXI, para serem eficazes, devem estar balizadas por cinco dimensões, sendo:

1) - sustentabilidade social – visando à distribuição de renda e de bens (oportunidades) com propósitos de reduzir as desigualdades existentes entre ricos e pobres;

2) - sustentabilidade econômica – a eficiência econômica avaliada em termos macrossociais, não em termos microeconômicos ou empresariais;

3) - sustentabilidade ambiental – pressupõe novas e criativas formas de intervenção do ser humano na natureza com níveis mínimos de abuso ou degradação;

4) - sustentabilidade espacial – equilíbrio rural-urbano. Evitar os impactos negativos do crescimento urbano acelerado e desorganizado, priorizando ocupações baseadas no uso sustentável de recursos renováveis;

5) - sustentabilidade cultural – que é a dimensão capaz de respeitar e estimular as diferenças, os valores e saberes locais de cada população. Por meio desta dimensão estratégica é possível intensificar o diálogo franco entre as partes para, a partir deste, elaborar e operacionalizar as possíveis políticas de desenvolvimento.

Às dimensões de sustentabilidade a que se refere Sachs, é importante acrescentar a sustentabilidade política, entendida como fortalecimento das instituições democráticas e a promoção da cidadania. Não se pode pensar um projeto de desenvolvimento sustentável sem considerar as demandas dos diferentes segmentos que compõem a sociedade. Para isso é necessário oportunizar a liberdade de associação, de expressão, de acesso às informações e outras indispensáveis ao desenvolvimento individual e coletivo, a fim de promover os direitos fundamentais do ser humano. Vale ressaltar que um projeto de desenvolvimento sustentável não deve ser um projeto do poder público, mas da sociedade como um todo, por isso a necessidade de assegurar a participação efetiva de todos os seus segmentos.

Na ótica de O’Riordan (1995, apud CAPORAL e COSTABEBER, op. cit. p. 33) a sustentabilidade na dimensão político-social requer a existência de cinco condições:

Uma forma de democracia que transcenda o marco do Estado-nação; uma garantia para os direitos civis e a justiça social, que promova um uso equilibrado dos recursos e que aprecie os direitos intrínsecos da natureza; a eliminação dos regimes políticos frágeis em termos ambientais; a eliminação do princípio de exploração; o estabelecimento de uma variedade de mecanismos não governamentais público-privado, para a distribuição e gestão de recursos em áreas e comunidades com necessidade disso.

Tais condições chamam a atenção para a necessidade de se adotar postura moral e ética, cívica e solidária, além de comprometida com a coletividade. Como se verá mais detalhadamente adiante, trata-se de condições importantes para a formação e fortalecimento do capital social.



Sob o enfoque da sustentabilidade ambiental, a manutenção e a recuperação dos recursos naturais, os quais sustentam e estruturam a vida e a reprodução da espécie humana e demais seres vivos, se constitui um aspecto de vital importância para o alcance da sustentabilidade.

Crítico veemente do modelo de desenvolvimento capitalista predominante e defensor de um novo paradigma, CAPRA (2002, p.155) denuncia o enriquecimento de uma elite mundial, resultando em uma acumulação de riquezas, sem precedentes na história do homem. Embora tenha beneficiado algumas economias nacionais, deixou um rastro desastroso de perdas sociais e ambientais.

Nas suas palavras “além da instabilidade econômica, a forma atual do capitalismo global é insustentável dos pontos de vista ecológico e social, e por isso não é viável a longo prazo.” Na sua percepção o conceito de desenvolvimento sustentável é complicado porque tem dois significados. Para os Biólogos a característica fundamental de toda vida é crescer, amadurecer e criar novas formas. No início ocorre um crescimento rápido, mas depois este se torna mais lento até se estagnar, indicando que na natureza o crescimento irrestrito não é sustentável. Já na Economia existe uma orientação para o crescimento econômico permanente e baseado no consumo abusivo dos recursos naturais não renováveis. Este paradigma se apresenta como condição básica e indispensável para que as sociedades tidas como subdesenvolvidas superem o atraso e alcancem o progresso, condição já presente nas nações e sociedades consideradas desenvolvidas.

Na visão do autor, o desenvolvimento econômico é medido somente em termos de renda per capita e possuem três características fundamentais: o desenvolvimento é um conceito do hemisfério norte – altamente mono-cultural; é exclusivamente econômico, não considera o social (educação, cultura); é um processo de cima para baixo, ditatorial.

Já o desenvolvimento humano defendido por ele, é um processo diferente. É baseado na produção local, para consumo local, na dignidade humana e na ética. Nele estão impressos os valores da dignidade humana e da sustentabilidade ambiental. Trata-se de um processo ecológico, social e ético, multidimensional, que considera interesses comuns sem desprezar a diversidade cultural. Em resumo: “o grande desafio do século XXI é a mudança do sistema de valores que está por trás

da economia global, de modo a torná-lo compatível com as exigências da dignidade humana e da sustentabilidade ecológica”. (CAPRA, op. cit. p. 268)

A definição de sustentabilidade implica compreender que o ser humano, por mais avançado que esteja tecnologicamente, não perde a sua condição de parte de um sistema natural complexo, que envolve outros seres vivos. Não é possível pensar um modelo de desenvolvimento sustentável que não esteja orientado por este princípio.

Ao lado da dimensão ambiental, a dimensão social representa um dos pilares básicos da sustentabilidade, uma vez que o crescimento econômico não conduz automaticamente à igualdade nem à justiça sociais, pois não leva em consideração nenhum outro aspecto da qualidade de vida a não ser o acúmulo de riquezas, que fica nas mãos de poucas pessoas da população. Já o desenvolvimento sustentável, preocupa-se com a geração de riquezas sim, mas tem o objetivo de distribuí-las, de melhorar a qualidade de vida de toda a população.

Conforme denuncia HENRIQUES e outros (2001) sobre as desigualdades no Brasil, “a origem da pobreza do Brasil não está na falta de recursos, mas na má distribuição dos recursos existentes. Poucos detêm muito e muitos não detêm quase nada”. Mais adiante, ele complementa: “as políticas de combate à pobreza adotadas pelo Governo não são eficazes na medida em que apenas visam o crescimento econômico. Uma estratégia adequada seria unir políticas de estímulo ao crescimento econômico, ao crescimento da renda per capita e à melhor distribuição da renda”.

Além da busca por melhores níveis de qualidade de vida, a dimensão social também se refere à cidadania social. De acordo com Marshall (1964, apud ROBERTS, 1997, p. 2-3) “A cidadania social é o conjunto de direitos e obrigações que possibilita a participação igualitária de todos os membros de uma comunidade nos seus padrões básicos de vida”. Na sua concepção fica evidenciada a filosofia da equidade social, da igualdade de oportunidades para todos, e na difusão universal dos direitos de cidadania, dando destaque à educação, saúde e assistência social.

Mais uma vez o princípio ético da equidade aparece no centro do conceito de desenvolvimento sustentável. No entanto em todo o mundo vêm sendo adotadas políticas que reforçam as desigualdades existentes, além de criarem novas. Esta

prática tende a remover o poder de decisão da comunidade e faz com que algumas camadas da população tenham de suportar mais privações do que lhes deveria caber.

Neste contexto ficam fortemente ligadas a esta questão da equidade, inclusa na dimensão social, outras que são apresentadas por autores que defendem o desenvolvimento humano, destacando inclusive algumas dimensões intangíveis.

Como destacam os autores JARA e SOUTO (2001, p. 82) ao trazerem para o debate a dimensão espiritual fazendo a seguinte inferência: “Além da dimensão material, presente nas necessidades de subsistência, nos desejos materiais e nos empreendimentos que geram empregos e serviços, a dimensão espiritual deve constituir o propósito maior da vida social”.

Reforçando o que já foi apontado anteriormente por outros autores, eles propõem novos paradigmas acerca do desenvolvimento sustentável, trazendo para o debate a questão dos valores, da ética, da solidariedade, da energia que flui derivada das relações que se estabelecem nas comunidades ou no local.

Desenvolvimento humano requer o despertar da sensibilidade, do entusiasmo e da auto-estima nos atores envolvidos. Nesta ótica, é necessário criar um novo paradigma para se alcançar o desenvolvimento humano, baseado na concepção de que: “Toda luta social e política em favor do desenvolvimento sustentável converte-se numa experiência de espiritualidade individual e social. (...) As energias invisíveis da vida, o compromisso, a solidariedade, a vontade, a esperança, a alegria, não são menos reais pelo fato de serem intangíveis”. (JARA e SOUTO, 2001 p. 85).

Na mesma direção, SOUZA FILHO (2006) faz referência a alguns autores, como Putnam, Godard, Barquero e Boisier que relacionam o desenvolvimento ao grau de confiança existente entre os diversos atores sociais, seu grau de associativismo e o acatamento às normas de comportamento cívico e os cuidados com que são tratados os espaços públicos e os bens comuns.

A partir da análise destes estudos, conclui-se que para uma determinada região se desenvolver, apenas capital e tecnologias modernas, recursos naturais e localização geográfica, não são suficientes. A capacidade de organização social e articulação dos atores locais, tanto do setor público como do privado, através de

redes e normas de cooperação mútua, constitui-se num fator importante para impulsionar o desenvolvimento local.

Na opinião de AMARTYA SEN (2000, p.29) o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo, mas tem de estar relacionado, sobretudo com a melhora da qualidade de vida e das liberdades desfrutadas. Isto significa pensar um novo conceito de desenvolvimento que articula a dinamização do crescimento econômico com outros fatores como: o crescimento do capital humano e do capital social, o uso sustentável dos recursos naturais e ainda a emancipação cidadã e a conquista da governança democrática e transparente.

De acordo com PAULO HADDAD (2004) o processo de desenvolvimento é concebido e se concretiza a partir da capacidade que a população tem de mobilização e articulação social e política dos recursos humanos, materiais e institucionais do município ou território. Afirma que os principais elementos a serem considerados no processo são a confiança, a solidariedade e a cooperação. Destaca ainda, que um processo de desenvolvimento é deflagrado a partir do inconformismo da população local, diante da realidade que se apresenta. Uma população conformada, apática, inerte ou passiva não terá motivação para ir em busca do desenvolvimento.

Da mesma forma, JARA e SOUTO (2001, p. 136/139) ressaltam que os atores locais também têm responsabilidade na gestão pública e que a descentralização das políticas, enquanto forma de redistribuição do poder, constitui-se num mecanismo de inclusão social e participação comunitária. Apresentam um modelo de desenvolvimento local sustentável, que envolve a formação de um novo poder e institucionalidade e de uma nova cultura centrada na solidariedade como instrumento de libertação e de articulação de energias sociais e políticas fragmentadas. Este contexto, acreditam eles, supõe a superação das práticas autoritárias, dos relacionamentos que determinam uma cidadania passiva, transformando o desenvolvimento local sustentável num instrumento de democratização e transformação, pelo qual a sociedade se organiza, se capacita, se informa, ou seja, se empodera e constrói seu próprio futuro.

Os estudiosos Coleman e Putnam (apud ABRAMOVAY, 2000: p. 4/7) se referem à capacidade de relacionamento do indivíduo, sua rede de contatos sociais

baseada em expectativas de reciprocidade e comportamento confiáveis que, no conjunto, melhoram a eficiência individual. No plano coletivo, o capital social contribui para manter a coesão social, pela obediência às normas e leis; a negociação em situação de conflito e a prevalência da cooperação sobre a competição, tanto nas escolas quanto na vida pública. Destacam que o capital social se fundamenta nas relações entre os atores sociais que estabelecem obrigações e expectativas mútuas, estimulam a confiabilidade nas relações sociais e dão agilidade ao fluxo de informações, internas e externas. Dessa prática resulta um estilo de vida baseado na associação espontânea, no comportamento cívico, enfim, numa sociedade mais aberta e democrática.

O estudioso das questões do desenvolvimento regional, Boisier (apud ROLIM, p. 6) defende que no longo prazo, o desenvolvimento de uma região pode ser explicado como resultado da interação de três forças:

- 1) - o desenvolvimento está associado à disponibilidade de recursos disponíveis e depende da participação da região no acesso aos recursos nacionais e estaduais. Este fator é essencialmente exógeno à região, pois se relaciona às decisões que pertencem ao âmbito controlado exclusivamente pelo Estado.
- 2) – o desenvolvimento está associado aos efeitos das políticas macroeconômicas e setoriais, definidas pelo governo central. Este fator pode afetar positiva ou negativamente a região, que fica totalmente à mercê das decisões tomadas pelo Estado, e que são exógenas a ela.
- 3) – o desenvolvimento depende da ativação social da população local, ou seja, da capacidade que a região tem para criar um conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais, capazes de direcionar o crescimento.

A terceira força, ao contrário das duas primeiras, é endógena e está vinculada ao aumento da autonomia de decisão da região; ao aumento da capacidade regional para reter e reinvestir o excedente gerado pelo processo de crescimento; a uma permanente e crescente melhora da qualidade de vida e à preservação ambiental.

Finalmente, a pesquisa realizada por EMATER (2000) conclui que os três mais importantes conjuntos de fatores que afetam o desenvolvimento dos pequenos municípios paranaenses, pela ordem de prioridade, são os seguintes:

- 1) - As estruturas sociais de cooperação, isto é, a organização da sociedade local;

- 2) - A qualidade da gestão pública municipal – o planejamento estratégico e participativo, a probidade e a eficiência administrativa;
- 3) - A localização do município, principalmente em relação à infra-estrutura de transportes, educação e acesso a mercados.

Todos os autores citados apontam como de fundamental importância, em qualquer processo de desenvolvimento que se pretenda deflagrar, a organização e participação da população local, bem como as inter-relações estabelecidas em nível regional, entre população civil, iniciativa privada e poder público, resultando no fortalecimento do capital social. A cooperação e a confiança mútua, a transparência público-administrativa, a democracia, a emancipação para o exercício da cidadania, são condições importantes para serem consideradas no processo.

O debate acadêmico tem contribuído para o amadurecimento do conceito de desenvolvimento de forma que, constantemente são acrescentados novos significados e dimensões para a sua análise, assim como outros componentes determinantes para sua concretização. E até por causa da falta de consenso sobre a expressão conceitual, parece ser oportuno destacar a mensagem do relatório Brundtland quando afirma que “o desenvolvimento sustentável é um processo de estudo e adaptação, mais que um estudo definitivo de completo equilíbrio”. (CAPORAL e COSTABEBER, 2007, p.34)

Entre os vários estudos temos observado variáveis que aparecem sistematicamente, sendo as que mais chamam a atenção: crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento; as forças endógenas têm atuação preponderante nos processos de desenvolvimento; o fortalecimento do capital social é condicionante importante para que o desenvolvimento se concretize em determinada região.

A onda de democratização que se espalhou pelos países menos desenvolvidos, nas últimas duas décadas, criou condições favoráveis para a revisão crítica das teorias convencionais e começa a ganhar corpo a percepção do ser humano como ator social. Na perspectiva de abandonar o autoritarismo central, as instituições procuram trabalhar com formas de descentralização das decisões, com estratégias que despertem o espírito de cooperação e os valores de apoio mútuo e solidariedade.

Desta forma o desenvolvimento é concebido como um processo impulsionador de forças sociais e de fortalecimento da capacidade associativa. A sociedade local deve ser capaz de gerar energia suficiente para impulsionar e agregar as forças endógenas adormecidas e desorganizadas.

Pelos estudos realizados até aqui, é possível concluir que o desenvolvimento sustentável deve caminhar no sentido de contribuir para a ampliação e a consolidação da democracia, na criação de mecanismos que garantam a participação da sociedade no processo decisório. Não pode deixar de promover a participação social, alcançando assim a sustentação e a viabilidade das estratégias de mudanças necessárias ao desenvolvimento.

O alcance do desenvolvimento sustentável exige uma nova forma de atuar baseando-se nos princípios da equidade social, da conservação ambiental, além da eficiência e ampliação da base econômica.

É fundamental pensar o desenvolvimento local enquanto projeto integrado no mercado, mas não somente: o desenvolvimento local é também fruto de relações de conflito, competição, cooperação e reciprocidade entre atores, interesses e projetos de natureza social, política e cultural.

A transição do sistema atual para o desenvolvimento sustentável encontra muitas restrições estruturais, demandando tempo e esforço contínuo para a transformação da forma de organização da sociedade e da economia.

Assim, o desenvolvimento com maior sustentabilidade somente será alcançado a médio e longo prazo, à medida que se solidifica a democracia, com novos estilos de governança, baseados na cooperação e parceria, isto é, com o fortalecimento do capital social.

### 2.2.2 O desenvolvimento endógeno

Na década de 1970 originou-se a teoria do desenvolvimento endógeno, quando se destacaram as propostas de desenvolvimento “da base para o topo”. Desde então, esta corrente evoluiu com a colaboração de novos enfoques à problemática dos desequilíbrios regionais.

Esta teoria foi embasada pelos resultados das investigações sobre o porquê de alguns países se desenvolverem mais do que outros. Constatou-se que o diferencial encontrava-se nas pessoas, no seu conhecimento, na sua qualificação e capacidade de organização social e política.

Na opinião de GALVÃO e COCCO (1999) a experiência da “Terceira Itália” tornou-se uma referência para a formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento territorial endógeno em muitos lugares do mundo. Desde então, passa-se a seguir o exemplo de uma região que conseguiu encontrar respostas próprias e inovadoras de desenvolvimento, garantindo seu dinamismo econômico, mesmo num contexto de crise econômica mundial.

Com o amadurecimento das reflexões, a teoria do desenvolvimento endógeno contribui identificando que os fatores de produção decisivos eram determinados dentro da região e não de forma exógena, como até então era entendido. Estes fatores são: qualidade das instituições, acesso ao conhecimento e à informação, capital social e humano e investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

Na opinião de JARA<sup>3</sup> trata-se de um desenvolvimento aplicado num âmbito espacial delimitado – o município, a micro-região, o território, baseado no aproveitamento dos recursos, das oportunidades e das capacidades locais. Pressupõe o aprender a caminhar de forma autônoma, sustentando a economia local e desenvolvendo-se a partir de seus próprios recursos. Apesar de ser um processo endógeno, os recursos exógenos não são totalmente dispensados.

Já para Barquero (2000: apud MDA, 2005/06)<sup>4</sup> a capacidade que a sociedade possui para liderar e conduzir o seu próprio crescimento, mobilizando os fatores produtivos disponíveis no local, resulta no desenvolvimento denominado endógeno. É possível identificar duas dimensões no desenvolvimento regional endógeno: uma econômica, na qual a sociedade empresarial local utiliza sua capacidade para

---

<sup>3</sup> Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura – IICA. In: Jara, C. A sustentabilidade do desenvolvimento local – Desafios de um processo em construção. IICA. Sem local e data. CD-ROOM.

<sup>4</sup> MDA – Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Planejamento 2005-2006 – Terceira etapa. Discussão e compreensão das áreas de resultados propostas pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável de Territórios Rurais.



organizar os fatores de produção da região; a outra sócio-cultural, onde os valores e as instituições locais promovem a base para o desenvolvimento da região.

O desenvolvimento endógeno tem por princípio a valorização das iniciativas locais, considerando-as como importantes potencializadores do processo de desenvolvimento, pois surgem de maneira espontânea, a partir das necessidades e aspirações das próprias comunidades. Desenvolver localmente só é possível quando a participação das instituições, em suas formas próprias de organização, são aproveitadas e fomentadas, principalmente no seu potencial. Em longo prazo as habilidades desenvolvidas em cada região tornam-se a única fonte de vantagem competitiva, abrindo caminho para o sucesso dessas iniciativas.

A formulação de contribuições significativas para a problemática das desigualdades regionais e a indicação de instrumentos de políticas mais eficientes para sua correção, são resultados das reflexões oriundas da teoria do desenvolvimento endógeno, que passa a chamar a atenção para as disparidades regionais.

No Brasil, já na década de 1960 o economista Celso Furtado, denunciava as desigualdades regionais, que ainda persistem, e até se acentuaram, em função da política econômica adotada. (apud PESSOA, 1999)

Na opinião de GUIMARÃES NETO (1997) “a economia brasileira caracteriza-se por apresentar os níveis mais altos de desigualdade no contexto internacional. (...) Isso é válido tanto se são consideradas as grandes regiões brasileiras tradicionais (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), quanto se consideram as desigualdades no interior de cada uma dessas regiões”.

Começa a chamar a atenção a brutal desigualdade entre as áreas rurais e urbanas. Neste contexto, conforme aponta (GUANZIROLI: 2006), projetos financiados pela FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação e pelo Banco Mundial passam a propor a realização de diagnósticos regionais e a elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional Rural Sustentável dentro da visão de Território.

Estudos realizados por ABRAMOVAY (2000) VEIGA (2001), GRAZIANO (1999), BIANCHINI (apud NEAD, 2001)<sup>5</sup>, e NAVARRO (2001) entre outros, passam a mostrar realidades e experiências distintas, além de apontar estratégias que permitam perspectivas de desenvolvimento às áreas rurais deprimidas, com vistas a minimizar as desigualdades. Assim, o tema da intervenção territorial começa a ser incorporado nas políticas públicas.

O lançamento do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar é um dos programas que trás em sua concepção o desenvolvimento territorial e a descentralização da gestão das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços e atores locais. A instituição dos CMDRs – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, viabiliza a organização de um instrumento de negociação entre sociedade civil e poder público.

Conforme propõe a SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério de Desenvolvimento Agrário, o desenvolvimento a partir da abordagem territorial,

não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável. Trata-se, portanto, de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social. (MDA/SDT: 2005)

A partir destes estudos conclui-se que o enfoque do desenvolvimento a partir de uma abordagem local/territorial pressupõe existir um mínimo de organização social, para que os diferentes sujeitos sociais possam ser os protagonistas das mudanças em suas regiões. Os mesmos autores que tratam do tema “desenvolvimento endógeno” destacam que uma das condições essenciais para que ele aconteça é a organização e o fortalecimento do capital social.

Sobre este aspecto, não se pode esquecer dos ensinamentos de Celso Furtado, denunciando que o problema do desenvolvimento é o atraso das relações

---

<sup>5</sup> NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, ligado ao MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário.

sociais, no seu sentido mais amplo, inclusive das próprias elites locais. (apud PESSOA, 1999)

### 2.3 CAPITAL SOCIAL

As conclusões apresentadas acima chamam a atenção para a importância do fortalecimento do capital humano e social. O tema não é novo, mas ganhou destaque a partir de meados dos anos 1990, pelas agências de desenvolvimento, passando a ser citado com mais frequência pela literatura acadêmica.

Na grande maioria dos debates o conceito de capital social tem ocupado espaço crescente, devido ao reconhecimento de seus impactos na reformulação das práticas de desenvolvimento.

Os estudos sobre o assunto reúnem análise proveniente da ciência econômica e das ciências sociais, principalmente a ciência política, a sociologia e a antropologia.

Contudo é importante enfatizar que não existe consenso a respeito do conceito propriamente dito de capital social, além de existirem críticas quanto ao termo. No entanto a maioria dos autores concorda quanto à definição e importância das variáveis que o determinam.

Estudos dos economistas do Banco Mundial distinguem quatro formas básicas de capital: 1) - o natural constituído pelos recursos naturais aproveitáveis em cada espaço geográfico-ecológico; 2) - o capital físico construído pela sociedade, tal como a infra-estrutura, as máquinas e equipamentos, o sistema financeiro; 3) - o capital humano, resultado do nível de educação, saúde e acesso à informação da população, e 4) - o capital social - conceito inovador nas análises e propostas de desenvolvimento. (KLIKSBERG, 2002: p 19).

De imediato, é recomendável alertar que não se pode confundir capital humano com capital social. As condições educacionais e o nível de capacitação técnica, científica e gerencial, dos indivíduos vêm sendo denominadas como "capital humano". Parte desse capital está associada ao processo, formal ou informal, de aprendizagem pelo qual todos passam, mas tanto a sua aquisição quanto o seu uso estão ligados ao indivíduo.

O “capital social” está relacionado à ação coletiva do grupo ou sociedade sendo definido como normas, valores, instituições e relacionamentos compartilhados que permitem a cooperação dentro ou entre os diferentes grupos sociais.

Trata-se de um recurso da comunidade construído pelas suas redes de relações. Assim, pode ser caracterizado como a “cola” que sedimenta as inter-relações que se estabelecem entre as diversas instituições e os grupos sociais, resultando em redes e possibilitando a articulação necessária para garantir o desenvolvimento.

Conforme afirma PERES (2000: p. 6) “O capital social corresponde ao tecido social, ou à cola invisível que mantém a coesão das sociedades, e está baseado na confiança entre as pessoas e na rede de relacionamentos entre elas e os grupos sociais que formam as comunidades”. Existe maior probabilidade de ocorrer a confiança entre pessoas que se relacionam, participam e se envolvem nos assuntos relacionados à sua comunidade ou município. Organizar as comunidades e garantir a participação através de redes de associações ou instituições é prática fundamental para aumentar a reserva de capital social.

Ainda se reportando a PERES (2000: p.7) o capital social pode ser aumentado, mas isso exige investimento em educação, além do incentivo à criação de associações e à participação em clubes de serviços, associações comunitárias, de bairros, de escola, de igreja, conselhos comunitários e municipais, entre outras formas de organização. Para dar ênfase à importância do associativismo, o autor cita estudos comprovando que a convivência, a coesão e o fortalecimento de laços sociais que ampliam a confiança e a solidariedade, têm interferência direta na qualidade de vida das populações e inclusive na diminuição das taxas de mortalidade.

Um dos principais precursores dos estudos sobre capital social, Robert Putnam estabeleceu um vínculo entre o grau de civismo de uma comunidade e a qualidade de sua governança. Concluiu que o norte da Itália alcançou um maior desenvolvimento devido às históricas organizações formadas com base no associativismo horizontal e com alto grau de participação cívica. No seu entendimento o capital social refere-se ao conjunto de normas de confiança mútua, às redes de cooperação, aos mecanismos de sanção e às regras de comportamento

que podem melhorar a eficácia da sociedade na solução de problemas que exigem a ação coletiva.

Por outro lado, na região Sul Putnam encontrou relações verticais, caracterizadas pela concentração de poder de proprietários de terra, menor participação social e incapacidade de os indivíduos agirem coletivamente. Tal fato explicaria o atraso e as maiores desigualdades sociais dessa parte da Itália. (KLIKSBURG, op. cit. p 20).

Evidencia-se assim que a participação voluntária em associações cívicas é uma prática que fortalece as normas e valores sociais de uma comunidade. Elas estimulam seus membros a praticarem a cooperação, a solidariedade e o espírito público. Ao canalizar demandas e organizar a participação, as organizações também contribuem para o funcionamento geral do regime democrático.

Contudo o capital social vai além das relações sociais entre os indivíduos, alcançando inclusive as instituições que atuam no local (ou região). Como afirmam JARA e SOUTO (2001: p. 145) “o capital social refere-se também à capacidade das instituições de trabalhar e atuar articuladamente, com sinergia e parceria”.

É nas organizações que as idéias adquirem uma dimensão real, gerando reações a favor ou contra gerando mudança de atitudes e comportamentos. É nas organizações que novas filosofias e valores são colocados em prática. Organizações que praticam processos participativos e trabalho em equipe dão uma nova visão de colaboração e co-responsabilidade, desenvolvendo a confiança entre os membros do grupo.

De acordo com RENNÓ (2001) “pode-se dizer que a confiança interpessoal afeta as percepções sobre a eficácia da obediência às leis e a confiança nas soluções institucionais para os problemas do cotidiano. A ausência de confiança parece afastar os indivíduos da busca por soluções institucionais para seus conflitos diários de interação”. Para alcançar um nível satisfatório de participação, solidariedade e confiança é necessário percorrer um caminho longo e difícil, pois séculos de cultura não são modificados num instante. Por isto a necessidade de investimentos.

Ainda se reportando a JARA e SOUTO (2001: p. 172) “o capital social requer paciência, técnica, respeito e perseverança, enquanto a energia social é alimentada pela confiança no outro”.

Isto quer dizer que tecer um capital social forte e dinâmico demanda um longo tempo, o que se incompatibiliza com a cultura do imediatismo e do individualismo imposta pela filosofia que promove a economia de livre mercado, que busca acima de tudo o lucro financeiro.

Assim como o desenvolvimento, a construção do capital social, não resulta da operação voluntária dos contatos sociais, mas exige uma intervenção consciente e deliberada. Tecer o capital social requer a organização das relações entre indivíduos e grupos sociais cujos interesses comuns não se manifestam de imediato. Assim, a sua construção exige uma ação coordenada e planejada.

Afirma BOISIER (1996: p. 134) que o desenvolvimento “depende da existência, da articulação e das condições de manejo de seis elementos, que normalmente estão presentes em qualquer território organizado. Esses elementos são: a) atores, b) instituições, c) cultura, d) procedimentos, e) recursos, f) entorno”. Conforme o autor, caso não exista um projeto coletivo, político e institucional, concebido e gerido de forma inteligente e organizada, percorre-se um caminho desconhecido, “no escuro”. Destaca ainda, que não apenas a existência dos seis elementos citados, mas o modo de articulação que se estabelece entre os mesmos produzirá um grau de desenvolvimento ampliado.

Como já foi relatado, o capital social tem sido estudado sob ângulos multidimensionais, sendo incorporado a diversas unidades de análise, evidenciando-se as variáveis que o determinam, indicando assim caminhos a serem percorridos para que a sua construção e fortalecimento se concretizem.

Pode-se dizer que MARTELETO e SILVA (2005) sintetizaram os vários rumos apontados quando afirmam: “para as comunidades, a situação ideal é ter o seu capital social dividido entre três formas de redes sociais, uma vez que cada uma delas responde por aspectos importantes para o sucesso da comunidade: i) confiança e comprometimento; ii) ampliação das fontes de informações e conhecimento; iii) acesso às instituições e ao poder”.

A partir destes estudos é possível concluir que o capital social não pode ser construído artificialmente, pois está fundado em relações sociais e refere-se à capacidade e à habilidade dos cidadãos de vincularem-se e interagirem. O sentimento de pertencer ao grupo (identidade de grupo) é fundamental na definição do capital social.

A rede de relações que se estabelece possibilita o fluxo e o intercâmbio de informações. Assim criam-se espaços nos quais a comunicação flui melhor e de forma mais transparente, o que é importante para sistemas sociais ricos em capital social, pois permitem que opiniões e conhecimentos sejam compartilhados.

Outras variáveis referentes ao capital social têm sido apontadas. MILANI (2002/2005: p.8) conclui que este “não se gasta com o uso”; ao contrário quanto mais usado, mais cresce. E mais adiante acrescenta: “capital social é capital porque, para utilizar a linguagem dos economistas, ele se acumula, ele pode produzir benefícios, ele tem estoques e uma série de valores”. É social, porque “indica que os recursos são compartilhados no nível de um grupo e sociedade, além dos níveis do indivíduo e da família”.

De acordo com Bourdieu (1979, apud ABRAMOVAY, 2000, p.5 e 6) o “capital é definido como um conjunto de ‘recursos e de poderes efetivamente utilizáveis’ cuja distribuição social é necessariamente desigual e dependente da capacidade de apropriação de diferentes grupos”.

Já Putnam e Coleman, (1993/1996 e 1990 apud ABRAMOVAY, op. cit. p.5 e 6) afirmam: “capital social é um conjunto de recursos (boa parte dos quais simbólicos) de cuja apropriação depende em grande parte o destino de uma certa comunidade”. Na seqüência ele sintetiza: “a acumulação de capital social é um processo de aquisição de poder (*empowerment*, na terminologia que vem se consagrando junto às organizações internacionais de desenvolvimento) e até de mudança na correlação de forças no plano local”.

Baseado nos estudos de Putnam, ABRAMOVAY (2000, p. 6) compara o capital convencional com o social, destacando que no caso de um empréstimo bancário, se o mutuário não dispõe de bens físicos (capital convencional) ele poderá dispor de “suas relações sociais”, representadas pelo capital social. Ele cita as

cooperativas de crédito e os fundos de aval, como exemplos dessa modalidade de relação nas comunidades ou territórios.

Na linguagem dos economistas o termo “capital” refere-se em geral a uma riqueza, um fundo, um estoque de bens que servem à produção e dos quais se obtém rendas.

A partir das teorias até aqui apresentadas é possível concluir que enquanto o capital físico da teoria econômica se apresenta como um estoque de bens, o capital humano se refere a um estoque de competências, qualidades e aptidões. O capital social, desta forma pode ser considerado um estoque de relações e valores, além de coletivo porque compartilhado pelo conjunto da sociedade. Seu aumento depende do fortalecimento, da multiplicação e intensidade das relações que se estabelecem em redes e de forma horizontal.

Trata-se de um bem cumulativo que pressupõe relações de cooperação, colaboração, transparência, empoderamento e coesão social, todos pautados em interesses e ações coletivas. Assim pode-se presumir que ele poderá diminuir na medida em que ocorram atitudes e comportamentos individualistas, intolerantes, discriminatórios, além do desrespeito pelos direitos da pessoa humana, bem como restrições à liberdade de expressão e organização políticas.

Complementando estas conclusões RATTNER (2002: p. 4) destaca: “fatores adversos à formação de capital social são a desigualdade na distribuição da renda e de oportunidades, o desemprego e as catástrofes naturais que levam a migrações, desarticulando a rede de relações sociais existentes e exigindo dos indivíduos grandes esforços nas tentativas de reconstrução de uma rede de relações sociais de apoio e confiança”.

Quanto maior o capital humano melhor as condições de desenvolvimento. Investir em capital humano significa investir, sobretudo em educação, mas também em outros fatores relacionados à qualidade de vida, tais como as condições de saúde, alimentação, habitação, saneamento, transporte, segurança e outros, sem as quais a educação, por si só, não consegue atingir seus objetivos.

Do ponto de vista do desenvolvimento sustentável, para criar um ambiente favorável à sua construção é necessário começar investindo no capital humano e social, na capacidade da sociedade de cooperar, formar redes, regular seus conflitos



democraticamente, agir coletivamente. Sem uma base de confiança fornecida pela solidariedade e cooperação, construídas e acumuladas socialmente, dificilmente se promoverá o desenvolvimento, como mostram numerosas experiências registradas em todas as partes do mundo.

Contudo se faz necessário ressaltar que as tradições cívicas, o capital social e as práticas colaborativas, por si só, não desencadeiam o desenvolvimento. PUTNAM (1996: p. 169) se refere a estas variáveis, destacando: "qualquer interpretação baseada num único fator certamente será equivocada". Elas podem ser consideradas como a base para as regiões enfrentarem os desafios e maximizarem as oportunidades existentes.

Considerando estas afirmações, é possível concluir que uma estratégia política de desenvolvimento regional não pode continuar propondo unicamente ações tradicionais, como linhas de crédito, assistência técnica, incentivos fiscais ou de investimentos financeiros.

Ela deve também investir na formação, mesmo que em longo prazo, de comunidades voltadas à colaboração e à participação. Comunidades compostas por cidadãos que entendam a importância do civismo e do trabalho coletivo, dispostos a realizar ações colaborativas visando a solução de problemas comuns, através da participação e do diálogo entre os diversos atores.

Evidencia-se, desta forma, que o desenvolvimento exige a formação de recursos humanos, através de um processo de educação permanente centrado na aprendizagem contínua, com uma visão ampliada que possibilite a compreensão das possibilidades de transformações sociais e econômicas.

A formação de recursos humanos passa a ser entendida como uma variável estratégica do desenvolvimento, capaz de gerar transformações no desenvolvimento social cultural e descobrir as potencialidades dos indivíduos e da coletividade considerando o conhecimento empírico do cidadão como um conhecimento a ser ampliado.

Destaca-se ainda, a importância de uma formação capaz de contribuir para o desenvolvimento de cidadãos de espírito cívico ampliado, capazes de atuarem de forma crítica, ampliando a sua participação no processo de democratização do Estado.

## 2.4 EDUCAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO CÍVICA

As teorias apresentadas anteriormente deixam clara a importância da participação dos atores nos processos de desenvolvimento. Pode-se também concluir que participação cívica e governança democrática estão intimamente ligadas, e que o investimento em processos educativos continuados pode contribuir para o desenvolvimento do capital humano e fortalecimento do capital social.

Ações educativas para o desenvolvimento do potencial humano, buscando uma formação para a participação cívica, têm sido constantes. São iniciativas dos movimentos populares, organizações não governamentais e inclusive do Estado.

Este fato tem gerado uma série de experiências já devidamente estudadas, proporcionando assim uma grande disponibilidade de referenciais teóricos.

Aqui se fará menção a alguns autores que tratam dos processos educativos que enfatizam a participação cívica, sem querer esgotar toda a literatura existente. Serão enfatizados apenas as variáveis e os resultados de um processo educativo, sem entrar em questões históricas ou relacionadas a métodos.

Como se trata de “educação” para a “participação cívica”, o tema participação será abordado, assim como a educação popular ou educação comunitária. No entanto, da mesma forma: suas variáveis, seus conceitos e resultados, sem abordar a sua história.

A educação está presente na vida de qualquer cidadão. Em vários lugares e de inúmeras formas o ser humano aprende e ensina. A educação pode ser formal ou não formal, e será desta última que se tratará aqui.

A educação não é neutra, e cada sociedade imprime sua ideologia dominante através do processo de ensino aprendizagem. Conforme VIEIRA PINTO (1993: p.29) “a educação é um processo pelo qual a sociedade forma seus membros em função de seus interesses”.

Aqui importa tratar da educação libertadora, problematizadora, portadora de uma concepção metodológica dialética, onde as partes envolvidas são protagonistas da sua história, sempre em sintonia com as diversas dimensões que a realidade apresenta. Entende-se que a educação no ponto de vista da dialética visa despertar

a consciência crítica através do dialogo (dialógica) entre os atores para sintetizá-lo num processo de construção coletiva, numa perspectiva solidária.

Paulo Freire, um dos educadores mais respeitados e também criticados, através da sua prática de pensar e de fazer educação, constatou que refletir não é privilégio de uma determinada classe social, mas de todos os seres humanos. Porém reflexão sozinha não basta, ela deve vir acompanhada de uma ação consciente sobre a realidade. O processo de conscientização contribuiu de forma decisiva para o reconhecimento do ser humano enquanto sujeito histórico. O autor defendia que a educação deveria ser um processo de problematização da realidade. Na sua percepção, somente através da educação problematizadora o indivíduo desenvolveria a consciência crítica necessária para provocar a transformação social. Com suas próprias palavras ele afirma:

O homem chega a ser sujeito por uma reflexão sobre sua situação, sobre seu ambiente concreto. (...) Uma educação que procura desenvolver a tomada de consciência e a atitude crítica, graças à qual o homem escolhe e decide, liberta-o em lugar de submetê-lo, de domesticá-lo, de adaptá-lo como faz com muita freqüência a educação em vigor num grande número de países do mundo, educação que tende a ajustar o indivíduo à sociedade, em lugar de promovê-lo em sua própria linha. (FREIRE: 1980, p. 35).

Contudo, segundo FREIRE (1980, p. 63-73), a consciência humana passa por diferentes estágios: o da consciência mágica, da consciência ingênua, da consciência fanatizada, e, por fim, da consciência crítica. Uma ação educativa de fato problematizadora poderá contribuir para a passagem do nível de consciência mágica e ingênua para um estágio de consciência crítica.

Em seus escritos e no seu discurso Paulo Freire sempre defendeu a participação, a cidadania e a democracia. Através da sua prática, o autor trabalhava no sentido de desenvolver o capital humano e fortalecer o capital social, embora nunca tenha mencionado estes termos.

Tendo em vista que a educação é um ato político, que tem por objetivo o desenvolvimento do pensamento crítico e a conscientização do povo como protagonista de sua história, ela precisa gerar emancipação social, ou seja, não pode criar nenhum vínculo de dependência entre os envolvidos no processo de aprendizagem.

A educação tem importância significativa no desenvolvimento de condições sociais de igualdade, e cabe a ela, oportunizar ao ser humano o exercício de reflexão para o alcance da consciência crítica.

Estudioso e precursor do pensamento de Paulo Freire, PEDRO DEMO (1996 p. 10) defende que a educação tem relação forte com a construção da autonomia das pessoas e o alcance do desenvolvimento. Afirma ele que: “Aumenta o consenso em torno da convicção de que o manejo e produção do conhecimento constituem a mais decisiva oportunidade de desenvolvimento. (...) O trabalhador precisa aprender a aprender, e saber pensar, o que implica condição de avaliar o processo produtivo e sua inserção nele”.

Defensor de uma educação voltada para o futuro, contestadora, portanto, mais direcionada para a transformação social do que para a transmissão cultural, ele afirma: “As duas colunas mestras do desenvolvimento aparecem com clareza meridiana: cidadania e condições econômicas, a primeira como fim, a segunda como meio. Ressalta-se que educação e conhecimento são os eixos tanto do desafio econômico, quanto do desafio da equidade”. (DEMO: 1996 p. 11).

Isto significa entender o conhecimento como meio de ampliar a experiência do ser humano, disponibilizando os instrumentos necessários para uma melhor compreensão da realidade vivida, mas nunca como um fim em si mesmo.

Outro autor influenciado pelos ideais humanistas, o professor GADOTTI<sup>6</sup> se referindo aos escritos de Paulo Freire, expõe que a educação está baseada em quatro pilares, a saber: “a necessidade de aprender a aprender; aprender a conviver; aprender a fazer; aprende a ser”.

Como se observa nas citações dos três autores, a educação tem por objetivo formar para o exercício da cidadania, no sentido cívico abordado por Putnam e com a liberdade proposta por Amartya Sen.

---

<sup>6</sup> Artigo de Menezes E. Alguém que amou a terra. Publicado na Agência Educa Brasil, em 16.7.2001. Disponível em <http://www.educabrasil.com.br/eb/exe/texto.asp?id=424>. Acesso em janeiro de 2007.

Neste sentido JARA e SOUTO também destacam:

A educação deve priorizar a formação da consciência cidadã – o exercício de direitos e deveres políticos, sociais, econômicos e ambientais. (...) É necessário repensar a educação considerando a urgente e imprescindível formação de capital humano e capital social em conteúdos adequados às mudanças e às demandas de uma sociedade cada vez mais complexa e que desejamos tornar sustentável. (JARA e SOUTO, 2001, p.334).

Nem sempre a escola formal deu conta de formar cidadãos para o exercício pleno da cidadania, principalmente quando se tem uma história de governos autoritários, como é o caso do Brasil, cuja conquista da democracia, pode-se dizer, é recente. Para preencher esta lacuna surgiu a educação popular, liderada por educadores como Paulo Freire, ao lado dos movimentos sociais.

A educação popular comunitária tem como principal objetivo tornar o indivíduo conhecedor dos seus direitos e deveres por meio do resgate de sua cidadania. Para isso, são promovidos cursos de capacitação através da educação não-formal, com o objetivo de despertar no cidadão a consciência crítica, com um caráter mobilizador e articulador, como sujeito da transformação social.

O professor GADOTTI (1991, p. 1) relata que na "Carta de La Catalina"<sup>7</sup> afirma-se que a "educação comunitária é uma das formas de expressão da educação popular, mediante a qual se busca melhorar a qualidade de vida dos setores excluídos, através dos movimentos populares emergentes na América Latina, que estão organizados em grupos de base, comunidades, municípios, etc".

Destaca o professor GADOTTI (1991, p.2) que a expressão "comunitária" se vinculou à "educação popular" quando esta se inseriu as categorias de produção. Com suas palavras afirma: "A educação popular comunitária, trabalhando com a categoria 'produção' (associada à categoria 'conscientização+organização') busca formas de 'aprender produzindo' levando em conta a realidade das populações marginalizadas, excluídas do próprio modo de produção dominante".

Na Carta de Catalina, também se define que o campo de atuação da educação popular comunitária, "podem ser tanto a escola formal, como a não-formal, as organizações econômicas populares, a educação municipal, as escolas

---

<sup>7</sup> A Carta de La Catalina resultou do Seminário-Taller "Procesos Metodologicos en Educación y Economía Popular", realizado na Costa Rica, em 1990.

produtivas e mesmo as micro-empresas, os movimentos populares e sociais". (GADOTTI: 1991, p.2).

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, que são objetos desta pesquisa, são uma forma de organização social, portanto um campo específico para a “educação popular comunitária”.

O Dicionário Interativo da Educação Brasileira<sup>8</sup> informa que o termo educação comunitária, “refere-se à educação praticada por diversos programas sociais dirigidos às populações de baixa renda. Envolve, geralmente, uma população organizada, a presença de animadores ou lideranças, além de instituições financiadoras. Também é conhecida como educação para a cidadania”.

Conforme descreve MILITÃO (2003: p. 31) a educação comunitária “por ser um processo educativo, é considerada uma necessidade inerente ao ser humano; em todos os momentos e fases da sua vida; daí entender-se essa educação como um processo permanente que deve estar sempre presente na vida de cada pessoa”.

Nesta perspectiva, o desenvolvimento dos indivíduos envolvidos no processo educativo deve ser integral, isto é, em todos os domínios da vida social, seja no trabalho, na política, na economia, na cultura.

Ainda de acordo com MILITÃO (2003: p.31), a educação popular comunitária tem por objetivo “levar os integrantes da situação a, juntos, identificarem os problemas existentes e os recursos disponíveis, de natureza privada ou pública, pessoal ou institucional, que possam vir a ser colocados à disposição de todos, de modo a atender às necessidades percebidas. O horizonte dessas ações é a melhora do padrão de vida de todos”.

Sem dúvida, esta categoria da educação está longe da educação tradicional. Ela passa pelas emoções, pela angústia e pelo sentido da vida humana. Diante da realidade concreta e da falta de perspectiva, ela facilita a reflexão crítica para que alternativas sejam encontradas. Ela significa, sobretudo, que o processo de aprendizagem se realiza através da práxis, num processo de reflexão-ação que visa a conscientização e a organização política.

---

<sup>8</sup> Dicionário Interativo da Educação Brasileira. Disponível em <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=339>>. Acesso em janeiro de 2007.

A educação popular comunitária é essencialmente a pedagogia do respeito e da conscientização, onde se valoriza cada ser humano e se produz autoconfiança, além de ser uma educação para a cidadania, para a participação política ativa e consciente.

#### 2.4.1 Decifrando a participação

A participação de homens e mulheres na esfera pública, debatendo e deliberando acerca de questões coletivas ligadas diretamente às suas vidas, sempre foi um dos elementos essenciais da democracia e da política. Além dos princípios de igualdade e liberdade, a democracia pressupõe ação, participação, co-responsabilidade e interação entre os cidadãos.

As modalidades tradicionais do direito de participação política – como o direito de votar e ser votado, filiação partidária, entre outros, não são mais suficientes para a prática da cidadania hoje.

Em diversas áreas, projetos, programas, ações, e até mesmo em discursos políticos, muito se fala em participação. O termo vem cada vez mais sendo utilizado, mas qual é o enfoque que se dá a ele? Em geral quando se pergunta o que é participação a resposta que se ouve é a palavra "parte" - "fazer parte"; de algum grupo ou associação, ou "tomar parte" numa determinada atividade, ou, ainda, "ter parte" num negócio.

Na definição de URQUIZA (2003: p. 8) "participação deve ser entendida não apenas como tomar parte, mas, também - e principalmente - como ser parte, de forma a propiciar a descentralização das ações de governo e a adoção de processos de co-gestão".

Muitas vezes a população é chamada a legitimar decisões já tomadas, sendo esta prática, erroneamente, denominada participativa. O mesmo autor chama a atenção para este fato: "a experiência tem mostrado que, muitas vezes, o que se entende por participação restringe-se, pura e simplesmente, a uma tentativa dos poderes públicos em dividir responsabilidades, homologar seus atos ou legitimar suas ações, com respaldo da manifestação de segmentos da sociedade, mobilizados exclusivamente para aqueles fins". (URQUIZA, 2003, p. 8).

Conforme aponta CARVALHO (1998, p. 3-6) a participação pode ser analisada como reivindicação e conquista da sociedade ou como oferta do Estado. Sobre o primeiro caso a autora cita: “Torna-se cada vez mais clara para os movimentos sociais a reivindicação de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade. Não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já definidos, mas ampliá-los e participar da definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos.” Com relação a oferta estatal ela denuncia: “A ‘participação cidadã ou ‘comunitária’ é um discurso que acompanha estas reformas, (do Estado) criando espaços de participação, com maior ou menor amplitude e efetividade.” Ela afirma ainda que “a ‘oferta’ de participação social por parte do estado brasileiro, é, no entanto, historicamente, muito restrita, geralmente vinculada a grupos privilegiados”.

Segundo orientação de DALLARI (2004, p. 91/92) se faz necessário estabelecer uma clara distinção entre a participação real e a participação formal. Para o autor, “a participação formal é a prática de formalidades que só afetam aspectos secundários do processo político”, enquanto que a participação real “é aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais”.

Na participação formal existe “uma aparência” de participação, porque na prática não são criados os mecanismos necessários para sua concretização; ou ainda, se permite a participação em alguns momentos do processo, mas não no essencial. Um exemplo clássico são os “planejamentos participativos”, onde a população é consultada sobre os “problemas” ou para legitimar propostas, sem interferir, contudo, sobre as prioridades, na construção das propostas de solução e o destino das verbas orçamentárias, desta forma, apenas “fazendo parte”.

Na participação real, esta se dá em todos os níveis e em todos os momentos, inclusive nas decisões essenciais. Usando o mesmo exemplo do planejamento participativo, seria a população participar desde a reflexão sobre o diagnóstico, passando pela elaboração, gestão e avaliação do planejamento. Discutindo, propondo, decidindo, “tomando a sua parte”.

Estas modalidades indicam que é possível “fazer parte” sem “tomar parte” e que esta última expressão representa um nível mais intenso de participação. Partindo deste ponto, pode-se encontrar a diferença entre a participação passiva e a participação ativa, a distância entre o cidadão inerte e o cidadão engajado.



Também permite concluir que a participação real tem valor em si mesma, pois não deixa de ser um processo educativo. Expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam as pessoas que integram processos participativos.

Conclui-se ainda, que a participação pode ser considerada a base do fortalecimento do capital social, pois a interação que se estabelece em um processo participativo produz solidariedade e identidades comuns. Também agrega grupos sociais que passam a agir como sujeitos políticos, que passam a reivindicar reconhecimento e direitos, perante as estruturas de interesses dominantes na sociedade e no Estado. Desta forma se constrói e fortalece o capital social, pois desenvolve a confiança e a solidariedade, além de estruturas governamentais mais democráticas.

Sobre este assunto, CARVALHO (1998, p. 4) após destacar os limites da prática da participação expressa:

Estas práticas têm, apesar destes limites, um grande potencial para contribuir na superação do particularismo que caracteriza as organizações populares. Ao propiciar o conhecimento e a disputa entre as demandas das diversas regiões da cidade, contribuem para que as lideranças sociais desenvolvam uma compreensão mais geral dos problemas da cidade, um sentido de solidariedade, a capacidade de construir parâmetros públicos, procedimentos de transparência e regras de funcionamento que tencionam práticas corporativas, construindo uma racionalidade mais universal que evita e pode superar critérios particulares, comunitários, ideológicos, ou partidários.

Os conceitos não são neutros, pois nascem da prática social e como já foi visto, a concepção de participação é carregada de um sentido ideológico que acaba por produzir várias significações. Assim é importante analisar os vários aspectos que se referem ao conceito.

Conforme aponta BORDENAVE (1983, p. 21) o essencial, o que realmente interessa com relação à participação não é o “quanto” se toma parte, mas “como” se toma parte. Esclarecendo melhor, ele aponta os níveis de participação, que podem ser de “micro” e de “macro” participação. Ele apresenta a microparticipação como “a associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos”. (1983, p.25). E sobre a outra ele afirma: “A macroparticipação, isto é, a participação macrossocial,

compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade”. (1983, p. 24). Sua conceitualização, por conseguinte, deve incidir no que é mais básico na sociedade, que é a produção dos bens materiais e culturais, bem como sua administração e seu usufruto. (1983, p. 26).

Em CARVALHO (1998, p. 4-6) fica mais clara a qualificação da participação, ao referir-se a articulação dos movimentos sociais e ao resultado da participação dos mesmos. Ela afirma: “Sem a forte presença dos movimentos sociais não se pode explicar uma crescente mudança cultural que se opõe aos velhos padrões da política, clientelistas, elitistas e corruptos” (...) Mais adiante ela complementa: “A participação entendida e realizada como confronto dá lugar à participação entendida como disputa e negociação”.

É oportuno destacar que o processo participativo envolve questões relacionadas ao poder, e aquele que detém mais conhecimento, apresenta um diferencial de vantagem na sua partilha. Assim, pode-se dizer que tem mais poder quem possui mais conhecimento e aquele que “pressiona” mais através da organização. Compreende-se assim, que educação e participação estão ligadas entre si. Busca-se MARTINS (2005) para complementar este raciocínio.

Se os atores envolvidos no processo de participação possuem níveis diferenciados de conhecimento e informação, poderão surgir relações de dominação que desfiguram o processo participativo. Quem possui conhecimento ou informação, detém poder! Qualquer que seja a interação social, sempre haverá duas formas de uso do conhecimento e da informação: uma que é plenamente dirigida, onde os mais ‘sábios’ dizem o que é certo ou errado; e uma outra, onde os diferentes saberes são discutidos e compartilhados, minimizando as possibilidades de dominação.

Tratando-se de poder, é bom lembrar que no processo participativo, onde determinada categoria busca “tomar parte”, tomar aquilo que é seu de direito, mas que lhe é negado (terra, moradia, trabalho, educação, saúde, por exemplo) fatalmente gerará conflito. Em seus estudos BOSCO PINTO (1986) alerta: “assumir a minha parte, aquilo que é meu, e que, se estiver assumido por outro, dentro da sociedade, evidentemente que não vai ser um processo tranqüilo, um processo suave, recuperar a participação. Vai ser um processo de luta (...) Ninguém vai soltar tranqüilamente essa parte usurpada só pelos belos olhos do pobre ou pelo amor universal cristão”.

Fica evidente que a participação da forma como aqui é referida, está intimamente ligada à luta pela cidadania, pela transformação da realidade. É um importante instrumento, capaz de promover a interação entre os atores sociais, fortalecer os laços comunitários e melhorar a qualidade dos processos decisórios, facilitando o alcance de objetivos comuns. Contudo, a prática da participação é bastante complexa, e apresenta limites que podem prejudicar o alcance de resultados satisfatórios.

Estes limites são destacados por BANDEIRA (1999, p. 33/34) quando ele se refere aos processos de tomada de decisão, afirmando que "certas questões, exigem uma abordagem diferenciada. Não seria adequado, por exemplo, proceder a consultas demoradas para definir como devem ser enfrentadas situações que impliquem risco iminente para a comunidade e exijam decisões urgentes". Ele defende que apenas diretrizes gerais poderão ser decididas de forma participativa.

Outro aspecto por ele abordado, diz respeito "à qualidade das decisões, obtidas por meio da participação, que sempre dependerão do grau de capacitação da comunidade — ou de seus representantes" Em sua opinião este fator poderá resultar em decisões inadequadas, comprometendo os resultados dos processos.

Ainda em sua opinião, a presença de objetivos não detalhados e a manipulação das discussões influenciando e desviando decisões para interesses individuais ou de pequenos grupos, comprometem a credibilidade do processo. Neste caso, afirma o autor "a pior consequência desses abalos de credibilidade é impedir que a participação se constitua em um instrumento para estabelecer relações de confiança entre os atores sociais e políticos, destruindo, assim, sua eficácia como mecanismo para a acumulação de capital social".

O autor lembra ainda, que "os processos participativos só se constituirão em práticas efetivamente democráticas se forem abrangentes e possibilitarem a expressão dos interesses legítimos de todos os segmentos afetados, direta ou indiretamente, pelas questões em discussão.'

No mesmo trabalho o autor encerra suas considerações citando o documento sobre metodologias participativas publicado pela Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, o qual afirma:

(...) antes que a participação popular e a parceria Estado-sociedade sejam encaradas como solução universal para todos os problemas, é indispensável promover a separação do joio do trigo. Em outras palavras, é necessário evitar a homogeneização e vulgarização dessas experiências, procurando distinguir a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de cooperação Estado-sociedade da simples cooptação ou, o que é mais grave, da pseudo-participação. (Tenório e Rozemberg, 1997, apud BANDEIRA: 1999, p. 34).

A participação das pessoas e grupos se aprofunda na medida em que aumenta o grau de informação e expansão de canais de participação e ação sobre a realidade. **Assim a participação envolve treino, exercício, tempo para maturação, e de outro lado, abertura efetiva de canais de informação e participação coletiva.**

Existem hoje no Brasil inúmeros grupos e organizações formais e informais que buscam alternativas para resolução de problemas comuns, através de mecanismos como o orçamento participativo e a instalação de instrumentos de planejamento e controle social com a participação de cidadãos e cidadãs.

A criação de conselhos, a partir da Constituição Federal de 1988, em todas as esferas da vida pública, sinaliza um outro espaço para o exercício da cidadania. **Os conselhos podem se constituir em instrumento para gerenciar conflitos locais e assegurar a participação política e social.**

## 2.5 CONSELHOS MUNICIPAIS UM INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO

Toda argumentação teórica até aqui apresentada destaca que os processos participativos são de significativa importância para o alcance do desenvolvimento local.

Os Conselhos Municipais se constituem, dentre tantos, em um instrumento de participação da população na formulação e fiscalização de políticas públicas. Ao mesmo tempo em que exigem organização popular, contribuem para o fortalecimento do capital social, condição básica para o alcance do desenvolvimento sustentável, conforme os parâmetros propostos neste trabalho.

Assim, os conselhos municipais constituem-se no objeto da presente pesquisa, sendo o estudo teórico sobre o assunto indispensável para fundamentar o trabalho. Aqui serão abordados aspectos históricos recentes, finalidades, influências,

facilidades e dificuldades para o funcionamento desta modalidade de organização social.

Baseando-se nos estudos de GOHN verifica-se que:

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia esteve presente entre setores liberais e da esquerda (em seus diferentes matizes). A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda. (GOHN, p.176).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 propôs a descentralização de responsabilidades e prerrogativas aos municípios, consolidando tendências observadas desde os meados da década de 1980. Em seu artigo 204, inciso II, que trata da política pública de assistência social, por exemplo, fica explícita a possibilidade de "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis". (CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA, 1988).

Antes mesmo da promulgação da Constituição, a política de saúde, já havia incorporado a prerrogativa da participação popular em seu sistema. No entanto, foi por ocasião da regulamentação dessas diretrizes constitucionais, que começaram a ser estruturados, com maior intensidade, espaços públicos institucionais como os conselhos de políticas públicas e as conferências. Estes mecanismos concretizaram os princípios constitucionais de democratização e de controle social, chamados de sistema descentralizado e participativo.

Este sistema participativo gerou a criação de inúmeros conselhos municipais, muitos dos quais criados simplesmente para cumprir legislação e captar recursos, poucos por demanda dos movimentos populares.

Hoje é possível encontrar a média de vinte conselhos por município, inclusive com objetivos semelhantes, porém trabalhando separadamente.

No setor rural, o Decreto nº 1946 de 28 de junho de 1996 institui o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e em seu artigo 4º define que a forma de gestão do programa será por meio de Conselhos Estaduais e Municipais, valorizando a participação do agricultor familiar no processo de gestão. O mesmo decreto ainda condiciona a liberação de recursos, especialmente para infra-estrutura, à elaboração do PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.

Neste contexto os CMDRs – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural começaram a se proliferar pelo país.

No Paraná alguns CMDRs foram criados a partir de processos institucionais anteriores, através de uma prática vivenciada com as Comissões de Solo, do Programa Paraná Rural e com os Conselhos Municipais do Projeto PR 12 Meses provocando apenas uma reorganização na sua configuração para se adequarem às normas do PRONAF. Posteriormente, ocorrem situações em que municípios que não foram selecionados pelo PRONAF<sup>9</sup> criam seus CMDRs e estes passam a assumir um papel importante nas iniciativas dos municípios.

É possível afirmar que existe uma relação entre a organização dos Conselhos Municipais e o fortalecimento do capital social, uma vez que eles se constituem em espaços de participação, onde atuam segmentos sociais variados tanto representativos do poder público como da sociedade civil organizada.

Com relação a este aspecto, Macginn (apud WERLE, 2003: p. 24), referindo-se a afirma que o conceito de comunidade cívica, diz respeito a “todos os espaços nos quais é possível ao cidadão aprender e praticar a democracia, nos quais seria dada a todos os cidadãos a possibilidade de construir e desenvolver seu conceito de participação e democracia, de forma prática e operativa”.

Na mesma obra WERLE ( 2003, p.24/25/49).expressa:

Os Conselhos (...) podem ser espaços efetivos de aprendizagem cívica, ou seja, um espaço de desenvolvimento, aprendizagem e revisão dos processos participativos. (...) Os Conselhos existem pelo trabalho desinteressado, pelo tempo dado de graça, pelo esforço gratuito dos representantes (...) O Conselho reaviva o sentido comunitário e de bem comum, podendo constituir-se em uma comunidade de solidariedade.

O sociólogo CARLOS JARA também relaciona a instituição de Conselhos Municipais com a formação de valores e atitudes que fortalecem o capital social afirmando:

---

<sup>9</sup> A seleção dos municípios foi feita conforme critérios definidos na primeira reunião do CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, assim definidos: percentual da população rural sobre a população urbana do município; número de estabelecimentos com menos de quatro módulos fiscais sobre o total de estabelecimentos do município; valor bruto da produção agropecuária municipal dividido pela população rural, definindo a sua renda per capita; Índice de Desenvolvimento Humano abaixo de meio ponto.

A proximidade entre governantes e cidadãos no plano municipal possibilita não apenas semear novos valores de responsabilidade social, mas, também, promover solidariedade entre atores sociais em torno da solução de problemas específicos. (...) Os municípios passam a conformar espaços privilegiados não só para construção da cidadania, mas também para enfocar a questão do desenvolvimento numa ótica mais humana. (JARA, Sem data, p.89).

Reafirmando esta proposição BUARQUE (1999: p. 50) opina:

Os Conselhos Municipais – gerais, temáticos ou de projetos – são instâncias de participação por excelência, constituindo-se um dos campos de disputa política e de jogo de interesses dos atores. Podem ser limitados à representação dos atores ou juntar para a negociação os atores e as representações dos órgãos públicos, mas, em todos os casos, não constituem um ator, mas um colegiado de atores em negociação.

Também o Departamento de Estudos Sócio-econômicos Rurais - DESER defende:

Os conselhos municipais representam hoje uma alternativa para a criação e fortalecimento de espaços de exercício da cidadania política. Através destes mecanismos de participação popular nas decisões político-administrativas, é possível à sociedade civil organizada redefinir as prioridades da ação pública, desde que tenha capacidade e força política para estabelecer acordos e consensos sobre a necessidade e a importância de se redirecionar tais prioridades, articulando-as a um projeto local de desenvolvimento. (DESER, 2000, p.11).

Os Conselhos Municipais representam uma conquista da sociedade e são fundamentais na democratização do Estado. Por si só representam um espaço de formação para a cidadania, por possibilitar a prática da participação. É o local onde se faz democracia. Conforme afirma CARVALHO (1998: p. 1)

Conselhos são espaços de interface entre Estado e sociedade. São pontes entre a população e o governo, assumindo a co-gestão das políticas públicas. O poder é partilhado entre os representantes do governo e da sociedade e todos assumem a tarefa de propor, negociar, decidir, implementar e fiscalizar a realização do interesse público.

O meio mais adequado para concretizar esta tarefa (propor, implementar, fiscalizar) é o planejamento de ações, através da construção de um plano de trabalho, de preferência participativo. No entanto verifica-se uma série de dificuldades em relação a este aspecto.

Referindo-se à contribuição dos Conselhos Municipais na elaboração dos Planos de Desenvolvimento JARA afirma:

É necessário que os Conselhos possam atuar como articuladores e integradores de múltiplos interesses comunitários, orientando os processos de planejamento local, as decisões e esclarecendo as prioridades dos investimentos. Seu caráter consultivo surge de sua capacidade para interpretar a realidade municipal, debater as diferentes alternativas, reconhecendo como legítimos os diversos interesses. (JARA, Sem data, p. 101).

Especificamente em relação aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDRs, preconizados pelo PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, observa-se que o planejamento participativo é fortemente recomendado a fim de que os diversos atores implicados possam democraticamente influir nos planos e projetos gerados, de uma maneira ascendente, refletindo, assim, os interesses das comunidades rurais. Além de aprovar, acompanhar e avaliar os planos municipais de desenvolvimento rural, os conselhos deveriam controlar os gastos e a destinação dos recursos, numa abordagem de “gestão pública do orçamento público”. (GOVERNO FEDERAL, 1995).

No entanto, ao analisar a prática de funcionamento dos CMDRs e demais conselhos municipais é possível verificar, que existe uma discrepância entre o que está estabelecido na lei e o que ocorre na prática. Constata-se que comunidade e poder público, na maioria das vezes desconhecem a importância da participação, além de trazerem para sua prática uma cultura autoritária, centralizadora, imediatista e burocrática.

Esta percepção é confirmada por CARVALHO (1998: p.1) quando afirma: “Como a sociedade civil e os movimentos sociais vêm de uma história de reivindicações, agora têm dificuldade em ocupar um papel propositivo. Onde os atores não conseguem ocupar estes espaços com qualidade, permanece a velha prática burocrática, corporativa e ‘familiar’, que esvazia os conselhos e seu caráter democrático”.

Os Conselhos Municipais apresentam dificuldades para se afastar da cultura reivindicatória, pontual e setorializada, para a proposição de políticas públicas abrangentes, de longo prazo, que possibilitem o alcance do desenvolvimento sustentável.

De acordo com TATAGIBA (2002: p. 98) “uma das conclusões mais gerais, é que os conselhos apresentam, no cenário atual, uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das



políticas públicas”. E com relação à destinação dos recursos públicos, a autora conclui: “quando os conselhos conseguem algum sucesso na questão do orçamento, esse sucesso restringe-se, em geral, à questão da alocação e montantes de recursos já previamente definidos”.

É raro encontrar conselhos municipais que discutem e apresentem propostas que possam ampliar as possibilidades de desenvolvimento em longo prazo. ABRAMOVAY (2001, p. 14) também chama a atenção para este fato, destacando que:

O que se conhece até aqui dos Planos de Trabalho elaborados pelos conselhos chama a atenção para algumas características fundamentais. Em primeiro lugar, na sua grande maioria, o formato é mais uma lista de compras que de um projeto de desenvolvimento. (...) Uma segunda característica, reside em sua natureza, na maior parte das vezes, estritamente agrícola, e ainda assim, voltada apenas às ações econômicas, já levadas adiante pelos membros da comunidade.

Esta observação demonstra que, além de não serem propositivos, os Planos de Trabalho dos conselhos se mantêm longe de atender as premissas do desenvolvimento sustentável, que pressupõe ações nas dimensões ambiental e social e não apenas na econômica.

Esta realidade demonstra que os processos participativos repetem a prática fragmentada que se observa no poder público. Este fato é evidenciado por DAGNINO (2002, p. 283) que destaca:

Aponta nessa mesma direção a característica, freqüentemente assumida pelos espaços públicos que se constituem no interior do Estado, de isolamento em relação ao conjunto da estrutura administrativa: eles (os Conselhos) acabam se constituindo como ‘ilhas’ separadas, em ‘institucionalidades paralelas’, conservadas à margem e com difícil comunicação como o resto do aparato estatal.

Abordando o mesmo tema o Instituto Polis expressa:

A ação pública continuou muito fragmentada, atingindo alguns grupos, não todos. Os conselhos vêm sendo formados dessa forma, ligados a cada uma as áreas da ação do Estado e a cada um os segmentos organizados da sociedade. O resultado da segmentação das políticas públicas é superposição de programas e projetos desarticulados, que dispersam esforços do Estado e da sociedade, desfocando-os dos grandes desafios do desenvolvimento local. (POLIS, 2000, p.2)

Dedicando-se ao mesmo estudo, TATAGIBA (2002, p. 100) denuncia que “os conselhos têm o seu papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas, mas também têm limites que lhes são inerentes, como por exemplo, a sua natureza setorial fragmentada”.

Pode-se ainda citar CARVALHO (1998, p.7) que sobre o assunto expressa: “especialmente nos lugares (municípios ou bairros) com menor tradição organizativa e capacidade propositiva, a sociedade não ‘dá conta’ de ocupar com qualidade os espaços criados por iniciativa legal e governamental. Criam-se então, muitos canais participativos burocratizados, esvaziados de conteúdo democrático, além de muito segmentados”.

O DESER (2000, p. 12) também se manifesta sobre o tema afirmando que “vale destacar a total falta de integração das ações dos programas locais: não existe nenhuma forma de articulação das decisões de um determinado conselho com as deliberações tiradas em outro conselho ou com as políticas traçadas por uma instituição pública”.

Referindo-se especificamente aos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, construídos pelos CMDRs, Romano e Delgado (apud MOURA, 2002, p. 8) destacam que “a maioria dos PMDRs apresenta uma visão limitada do desenvolvimento rural, já que a quase totalidade das propostas (...) refere-se exclusivamente a atividades agropecuárias e agroindustriais, deixando de lado outros aspectos importantes para esse tipo de desenvolvimento (por exemplo, turismo rural, artesanato etc)”.

Também DAGNINO (2002: p. 297) se dedica ao tema tecendo críticas sobre os resultados advindos do encontro que se dá entre sociedade civil e Estado, observando que “o que produzem são políticas fragmentadas, setorializadas, pontuais, compensatórias, paliativas, etc”.

Sem dúvida, a criação de uma grande quantidade de conselhos municipais, produz esta realidade, principalmente pelo fato de, tanto os conselheiros como os técnicos assessores, não possuírem uma visão holística do desenvolvimento local. Muitas vezes, além de desconhecerem os objetivos dos outros conselhos, as próprias organizações governamentais ou não, que os compõem, desconhecem as funções umas das outras. A inexistência de planos estratégicos de desenvolvimento

local, ou o descumprimento das diretrizes dos existentes contribuem para a ocorrência deste fato.

Outra questão importante a ser destacada com relação aos conselhos municipais, diz respeito à legitimidade política, devido à dependência que apresentam em relação ao Estado. Não é raro observar que o controle político se dá diretamente, quando o representante do poder público é o próprio Secretario (ou Diretor) da pasta, sendo que muitas vezes ele ocupa o cargo de Presidente, e a sua autoridade pode melindrar a participação dos segmentos populares. Neste sentido o DESER (2000, p.12) destaca:

Outra característica importante dos atuais conselhos relaciona-se ao controle político exercido pelas instituições governamentais locais (em particular, a Prefeitura), cerceando as possibilidades de exercício pleno da autonomia aos representantes da sociedade civil (...) A fragilidade organizativa da sociedade local determina, de antemão, as chances de um maior controle político pelo poder dos grupos ligados à elite dominante.

Em pesquisa realizada sobre o funcionamento de Conselhos de desenvolvimento Rural - CMDRs, os professores das Universidades de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente, MARQUES e FLEXOR (p. 15/16) denunciam: “As medidas propostas pelo secretário municipal de agricultura são aprovadas sem dificuldades. (...) A autoridade requer a anuência dos conselheiros para seus atos em troca de favorecimentos que a posição hierárquica superior pode oferecer àqueles que são resignados e não contestam tal distribuição de poder”.

Analisando a atuação dos CMDRs, MOURA (p.7) destaca:

Há pouco envolvimento dos conselheiros que se materializa nas poucas intervenções e discussões de questões que ressaltem interesses coletivos; apesar de presentes, a maioria dos conselheiros contribui pouco para elucidação das questões substantivas do conselho. A maioria dos assuntos é decidida na esfera do gabinete do Secretário de Agricultura, o qual, muitas vezes, é o presidente do conselho.

O estudo realizado por BIANCHESSI (2005) sobre a relação que se estabelece entre as organizações sociais e os conselhos municipais, denuncia: “na prática, contudo há uma controvérsia sobre a capacidade de deliberação autônoma dos conselhos devido à força do executivo no controle da agenda das discussões,

das informações e dos recursos político e financeiros necessários à tomada de decisões, bem como na opção de implementar ou não as deliberações do conselho”.

Reportando-se especificamente ao estudo de Conselhos Escolares, WERLE (op. cit. p. 79 e 98) destaca que “O diretor, quando também Presidente do Conselho Escolar, atinge maiores índices de intervenção no contexto conversacional do que quando não desempenha esta função”. A mesma autora ainda complementa: “nos conselhos escolares, representantes dos segmentos dos pais que têm menos recursos argumentativos, pouca escolarização e ocupações de menor prestígio, sua posição é de legitimação do poder, exercido por outros segmentos”.

Sobre o assunto CARVALHO (1998: p. 7-12) se posiciona afirmando: “É preciso ainda apontar, tanto em governos de direita como de esquerda, uma falta de vontade e cultura política que favoreça a partilha do poder, uma co-gestão das políticas públicas em que participem o Estado e a sociedade”. Mais adiante a autora afirma: “É grande a capacidade dos governos de esvaziá-los (referindo-se aos conselhos), seja tomando decisões ‘por fora’ dos conselhos, seja desmobilizando-os”.

Uma forma prática de provocar a desmobilização é indicar para os conselhos funcionários pouco representativos sem poder de decisão, dificultando o andamento dos trabalhos. Com relação a este assunto TEIXEIRA e CARVALHO (2000, p.2) opinam: “outro sério problema acontece quando o representante do governo não tem poder efetivo. Ele precisa levar as discussões do conselho para seus superiores. E só os superiores podem tomar a decisão final”.

Sobre o mesmo assunto, TATAGIBA (op. cit. p.63) declara:

As posições do governo nem sempre chegam ao conhecimento do conselho, assim como as discussões dos conselhos não costumam ser acompanhadas pelas agências estatais envolvidas. Muitas vezes, isso decorre da pouca importância que o Estado confere à sua participação nos conselhos, mandando para as reuniões pessoas não preparadas para a discussão e com pouco poder de decisão.

No mesmo estudo realizado pela autora fica evidente a deficiência que o Estado tem para partilhar o poder de decisão sobre as políticas públicas. Neste sentido a autora expressa que “os governos tem resistido – de forma mais ou menos acentuada dependendo a natureza do governo e do seu projeto político – às novas

formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas”. (TATAGIBA, 2002, p.79).

Por outro lado constatam-se deficiências sobre a representatividade das classes sociais. Busca-se em TEIXEIRA e CARVALHO (2000: p. 1) a fundamentação para esta afirmação: “Muitas vezes o representante se afasta dos grupos que ele representa e até da sua entidade de origem. (...) Se os representantes falham ao levar para os conselhos os anseios da população, esses espaços ficam desacreditados e deixam de ser uma alternativa”.

Sobre este aspecto são várias as dificuldades enfrentadas pelos representantes da sociedade nos conselhos, e as mesmas autoras citam que:

Muitas vezes, o representante não conhece e não sabe como conhecer os anseios de quem o elegeu. No máximo ele conhece as necessidades do grupo a que ele pertence. E o que é pior: ele pode ficar sabendo das necessidades, mas não sabe como lidar com o tema, pois em determinadas situações há interesses e projetos conflitantes e fica difícil escolher o melhor caminho. (TEIXEIRA e CARVALHO, 2000, p. 2)

Ampliando a dificuldade sobre a representatividade, constatam-se também deficiências relacionadas aos representados. Sobre isto TEIXEIRA e CARVALHO (op. cit. p.2) destacam:

A população (ou os grupos representados) também não sabem como expressar seus anseios. Fica esperando que o representante tenha conhecimento suficiente para propor soluções a todos os problemas. (...) Nem sempre os representantes encontram respaldo em quem o elegeu. Nem sempre a sociedade está mobilizada o suficiente para apoiá-lo e ajudá-lo a participar de forma qualificada dos conselhos.

Outro aspecto destacado por CARVALHO (1998, p. 12) diz respeito à comunicação do conselheiro com os representados, o que interfere negativamente na capacidade de mobilização social. Sobre o assunto ela afirma: “Absorvidas pela chamada ‘luta institucional’, falta tempo às lideranças para informar e mobilizar as bases sociais de seus movimentos, fragilizando-se a capacidade de pressão social que garantiria sua força e sua representatividade nas negociações”.

Esta baixa visibilidade social sobre os conselhos também é apontada por TATAGIBA (2002: p. 66): “as entidades, movimentos e ONGs indicam ou elegem seus representantes e então tendem a se afastar do cotidiano dos conselhos. Com isso os conselheiros acabam emitindo sua própria opinião sobre determinado tema

resultado do seu acúmulo pessoal ou da sua adesão às propostas defendidas no calor do debate”.

Apesar de todas as dificuldades e deficiências apresentadas sobre o funcionamento dos Conselhos, esta forma de organização pode representar um avanço na consolidação da democracia, ampliando a participação social e transformando o jeito de se fazer gestão pública. Sem sombra de dúvida trata-se de um processo de mudança cultural, e por isso ocorre de forma lenta e gradativa.

A partir da análise realizada, também é possível verificar experiências positivas e exitosas, que possibilitam afirmar que a atuação dos Conselhos Municipais influencia na prática da governança local. Neste sentido CARVALHO (1998, p. 11) destaca:

Existem conselhos sólidos e democráticos construídos a partir de iniciativas sociais; eles persistem na sua atividade, mesmo sem apoio significativo de governos, conseguindo inclusive pressionar governos contra atitudes privatistas, obter subsídios financeiros, a disponibilidade de funcionários públicos, de imóveis e equipamentos públicos. Estas ‘conquistas’ não passam de direitos legais mas, especialmente quando se relacionam com governos conservadores, somente são obtidas pela ação de conselheiros muito fortes, articulados e competentes.

Mais adiante a autora complementa: “A publicização da política, a construção de um sentido de interesse público, tanto os movimentos – em geral particularistas e corporativos, como nos governantes – com seus vínculos privados elitistas e clientelistas, é uma das mais importantes potencialidades dos Conselhos como democratizadores da política”. (CARVALHO, 1998, p.11)

Em avaliação realizada a partir da prática realizada com vários conselhos municipais, sobre as conquistas alcançadas, a CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – Setor Pastoral Social conclui:

Esta listagem de ganhos serve como indicativo, pois eles acontecem em alguns lugares e em outros não, e são frutos dos trabalhos de um tipo ou outro de Conselhos. De todo modo, servem para indicar que os conselhos são espaços políticos locais e estaduais que podem conquistar serviços concretos à população. Podem ser instrumentos de uma verdadeira descentralização, com uma administração dos recursos públicos vigiada mais de perto pelos cidadãos. (CNBB, 1997, p. 42).

Sobre o assunto TATAGIBA (2002: p. 88) também se pronuncia, destacando que “é preciso não esquecer que, mesmo desafiadas por uma cultura política

autoritária, as experiências de participação através de conselhos vêm se apresentando como momentos importantes de aprendizado democrático, no sentido da construção de uma nova cultura política”.

A Avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - ES, PE, MS, e SC realizada pela Cooperativa PLURAL (2002, p. 56) concluiu que “quando considerada a tradição brasileira de total apartação entre as políticas públicas e as populações delas beneficiárias, vê-se que os conselhos conseguem se instituir como espaços sociais de gestão dessas políticas, ainda que com todos os limites observados”.

Em entrevista concedida pelo ex-prefeito de Santo André-SP, CELSO AUGUSTO DANIEL<sup>10</sup>, ele fez o seguinte depoimento: “Como esferas públicas de co-gestão e co-participação entre governo e comunidade, os Conselhos colocam novos temas na agenda pública, suscitam decisões públicas de uma maneira diferente daquela em que as decisões públicas são tomadas a partir da prevalência da mídia como espaço privilegiado de formação de opinião”.

Pode-se destacar aqui, o Orçamento Participativo tendo em vista que esta é uma prática que pode ser adotada pelos conselhos municipais. É prerrogativa dos mesmos decidir sobre a formulação, controle, fiscalização, supervisão e avaliação das políticas públicas, inclusive nos assuntos referentes à definição e aplicação do orçamento,

Neste aspecto, referindo-se a atuação dos conselhos municipais e aos processos de orçamento participativo como instrumentos de controle social, SANTOS e CARDOSO (2001, p.273), concluem que estas experiências “mostram que é possível avançar rumo a uma gestão pública mais transparente e democrática”. Na opinião de Fedozzi (apud SANTOS e CARDOSO, 2001, p. 275) estas práticas participativas se constituem em “uma modalidade de gestão pública baseada na elaboração e execução do orçamento público, e especialmente para a

---

<sup>10</sup>. Entrevista com Celso Daniel, Prefeito de Santo André. O papel dos conselhos de políticas públicas. Realizada pelo FORUM PAULISTA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. Entrevistadoras: Ana Claudia C. Teixeira e Maria do Carmo A. A. Carvalho (Instituto Pólis) e Natalina Ribeiro (Núcleo de Participação Popular - Prefeitura Municipal de Santo André). Concedida em 7/11/2000. Disponível em: <[http://www.participacaopopular.org.br/FPPP/opinioao\\_artigos\\_celso\\_daniel.html](http://www.participacaopopular.org.br/FPPP/opinioao_artigos_celso_daniel.html)> Acesso em julho de 2002.

escolha das prioridades dos investimentos municipais, consistindo numa estratégia para a instituição da cidadania o Brasil”.

Ao analisar o orçamento participativo implementado em Porto Alegre, CHAVES (2001) afirma: “A participação popular nas decisões governamentais representa o que há de mais moderno na política brasileira, infestada de vícios tecnicistas e anti-democráticos. O OP mostrou ser possível inserir a população diretamente nas discussões, para que esta construa a gestão juntamente com seus representantes legítimos”.

Referindo-se especificamente ao Orçamento Participativo, SANTOS e CARDOSO (2001, p. 275) concluem.

O sucesso da implementação do OP, enfrentando inúmeras resistências de setores conservadores, se reflete na aprovação de 80% da população e na redução dos espaços para o clientelismo e a corrupção, associada ao alto grau de transparência no processo decisório e ao nível elevado de participação direta no processo orçamentário por ele proporcionado”.

Com base nos estudos aqui apresentados, é possível concluir que apesar das lacunas e obstáculos existentes, os conselhos têm um potencial de transformação política bastante forte e que, pelo simples fato de existirem, abrem caminhos para a discussão de temas até então ausentes, bem como para a ampliação do espaço político e social onde elas acontecem. É importante o pronunciamento de SILVA (2001, p. 54), que referindo-se a Benevides destaca, “esses mecanismos de cidadania ativa podem-se mostrar, na pior das hipóteses, como um verdadeiro espaço de aprendizado de cidadania”.

A partir de uma prática eficiente e qualificada os conselhos apresentam a possibilidade de promover o reordenamento das políticas públicas brasileiras rumo à governança democrática. Podem realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de situações que corrompem o caráter público das políticas, entre outros. Podem desta forma, romper o distanciamento entre a participação popular e a esfera política onde ocorrem a tomada de decisões.

Percebe-se também, que a constituição dos conselhos municipais tem relação direta com o nível de organização da sociedade civil nos municípios, e são inúmeros os desafios existentes no processo de criação e funcionamento dos mesmos.



Dentre tantos desafios destaca-se a fragilidade da sociedade civil, uma vez que não se pode negar o passado autoritário da história brasileira; a busca pela transparência das gestões governamentais; o estabelecimento de parcerias envolvendo as diferentes categorias; a luta pela democratização da cultura política do Estado e sociedade, buscando a co-gestão de políticas públicas; e finalmente, superar a pouca capacitação técnica e política para a negociação e proposição de políticas públicas de longo prazo, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Qualificar a intervenção dos conselhos nos processos de desenvolvimento local sustentável é imprescindível. O exercício da cidadania se faz e se qualifica na prática e o caminho percorrido até aqui pelos conselhos municipais só tem contribuído para melhorar a sua práxis. Encontra-se unanimidade entre técnicos, acadêmicos e movimentos sociais quanto a necessidade e importância da formação e capacitação dos conselheiros. O desenvolvimento local sustentável exige cidadãos responsáveis, eficientes e criativos, e para que isso se concretize é indispensável a ampliação das oportunidades de acesso ao conhecimento e à informação.

## 2.6 FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA – QUALIFICANDO A INTERVENÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

A cidadania ativa não surge do nada. É necessário que o cidadão participe, faça valer os seus direitos. A cidadania não é lição a ser ensinada ou transmitida. Não se aprende com os livros, mas com a prática da convivência, na vida social e política. Deve perpassar por valores e posturas que estimulam a solidariedade, a democracia, a ética, a idéia e o sentimento do que é viver em função do bem comum.

A cidadania é tarefa que não termina. Enquanto seres inacabados os humanos sempre estarão descobrindo, criando e buscando o desenvolvimento. Novos desafios na vida social e política estão sempre surgindo demandando novas conquistas e, portanto, mais cidadania.

Como já foi visto anteriormente, exercer uma cidadania ativa pressupõe a existência de espaços para atuação da sociedade e, ainda que estes sejam ágeis e de domínio da população.

Fruto da atuação de governos ditatoriais, historicamente no Brasil, o que freqüentemente se observa é que o cidadão comum não sabe como participar, além de ter medo de exercer a sua cidadania ativa por falta de informação e receio das conseqüências que possam advir de seus atos. O que se pode concluir deste quadro é que além de possibilitar a criação de dispositivos para a participação é necessário disponibilizar as condições de formação e qualificação para o exercício da cidadania.

Com relação aos conselhos municipais, esta realidade não é diferente, conforme constatam a observação empírica, as pesquisas científicas e os estudos acadêmicos, como se fundamentará a seguir.

De acordo com os estudos de ABRAMOVAY (2001, p. 3 e 8) “tanto as representações sociais como o corpo técnico envolvidos na construção dos conselhos estão mal preparados para enfrentar o desafio dos processos de desenvolvimento no meio rural”. E mais adiante o autor complementa: “existe uma esperada deficiência de formação técnica e política dos conselheiros, que os cursos e capacitação oferecidos pelo governo desde 1998 devem ajudar a reduzir”.

Sobre o mesmo assunto se pronuncia CARVALHO (1998, p. 11):

A segunda condição para eficácia dos conselhos é a capacitação técnica das lideranças sociais para a formulação e análise das políticas públicas, e sua capacitação política para melhor avaliar os interesses envolvidos e para realizar as alianças eventuais ou estratégicas necessárias para a negociação de prioridades e decisões.

Mais adiante a autora afirma:

Entretanto, apesar de nascidos da reivindicação ou mesmo da iniciativa dos movimentos, é muito nítida a falta de preparo dos mesmos movimentos para ocupar qualificadamente estes espaços, onde é necessária uma maior capacidade técnica e política para a elaboração e a negociação de propostas frente a interlocutores distintos quanto a seus interesses, grau de capacitação técnica e acesso ao poder. (CARVALHO, 1998, p. 12)

Os estudos de TATAGIBA (2002, p. 69) também consideram:

O reconhecimento unânime da falta de capacidade dos conselheiros, tanto governamentais como não-governamentais, para uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos conselhos (...) os sujeitos da sociedade civil, que participam dos conselhos, não possuem informação, capacitação teórica e política necessários ao exercício da participação.

As pesquisas realizadas por TATAGIBA (op. cit. p.69) denunciam “que para 71% dos conselheiros não governamentais a principal dificuldade para o exercício das suas funções é a falta de capacitação, problema também destacado por 63% dos presidentes dos conselhos”.

O Departamento de Estudos Sócio Econômicos Rurais – DESER (2000, p.12) também faz inferências sobre o assunto e destaca que a fragilidade organizativa dos conselhos se deve, em parte pela “centralização das informações nas mãos dos técnicos que participam dos conselhos (os conselheiros não conhecem os planos municipais), a falta de instrumentos de capacitação aos conselheiros que lhes permitam se perceber como sujeitos históricos desse processo”.

O Relatório Final da Avaliação de planos municipais de desenvolvimento rural – PMDRs em quatro estados: ES, MS, PE, SC, realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE (2002, p.78) aponta que:

Já foi anteriormente frisada a participação ainda insatisfatória dos conselheiros na gerência dos planos e isto, em grande medida, reporta para o problema da falta de capacitação desses conselheiros. O problema é que até hoje o enfoque da capacitação desses conselheiros se dá no âmbito eminentemente técnico, deixando-se de considerar a necessidade de uma capacitação no nível político, que talvez tivesse uma maior contribuição para a instrumentalização dos mesmos conselheiros, frente a natureza das questões que enfrentam.

Os estudos realizados por COELHO (1999, p.100) junto aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, destacam como uma das dificuldades na participação dos conselheiros “a ausência de uma capacitação técnico-política continuada para a ação concreta, através da qual poderiam atuar melhor no sentido de imprimir ao conselho a dimensão política esperada, constituindo-se em instrumento de formulação de políticas sociais, de fiscalização e de controle das ações do Estado”.

Estas inferências possibilitam concluir que um processo de formação que visa qualificar a atuação dos conselheiros é indispensável e só poderá produzir resultados positivos para o fortalecimento da democracia e ampliação do exercício da cidadania plena.

As Diretrizes Nacionais para Capacitação de Conselheiros de Saúde, justifica que “os resultados de experiências realizadas em vários Estados brasileiros voltadas para a capacitação de conselheiros têm demonstrado, apesar das dificuldades

peculiares à conjuntura social e política em cada realidade, avanços qualitativos no exercício da função de conselheiro”. (MINISTÉRIO DA SAÚDE - CNS, 2002, p.7).

Na pesquisa realizada por LEITÃO e outros (2003, p. 1) junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do município de Virmond-PR

Foi possível constatar que os posicionamentos das lideranças comunitárias após o processo de capacitação resultou em avanços em relação a representatividade das comunidades, mudanças na dinâmica do funcionamento, apropriação de poder através da ocupação dos cargos de direção do conselho e legalização das mudanças por iniciativa dos conselheiros.

É possível observar que os programas de capacitação e formação de conselheiros interferem também na atuação do poder público. Neste sentido, BARROS (2003, p. 64) destaca: “Programas de capacitação de conselheiros, desenvolvidos tanto pelos organismos da sociedade civil quanto pelo poder público, revelam, por outro lado, que, apesar de toda a resistência demonstrada inicialmente, o poder público começa a participar do processo de construção deste novo conhecimento”.

A partir da análise das citações realizadas verifica-se a importância de um processo de formação continuada para os conselheiros que compõem os diversos conselhos municipais. Aliás, a capacitação tem sido uma demanda dos próprios conselheiros, que através do exercício da sua função, vem percebendo a necessidade de qualificar a sua atuação. Em trabalho realizado por CAMPOS (2003, p.85) e outros é citado que “quando perguntados sobre o que fazer para melhorar a atuação dos conselheiros, tanto os representantes dos agricultores quanto os representantes do Poder Público Municipal indicaram: 1) investimento na capacitação dos conselheiros; 2) ter mais participação dos agricultores”.

A partir da realidade observada nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do Paraná, a EMATER, seguindo diretrizes do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA adotou como linha de atuação a formação dos conselheiros, visando desenvolver habilidades e capacidades para o exercício pleno da cidadania.

### 2.6.1 A formação de conselheiros na EMATER do Paraná

De acordo com as orientações do processo de planejamento anual, o Programa de Formação de Conselheiros (EMATER: 2004) desenvolvido pela EMATER do Paraná adotou como premissa básica a promoção do desenvolvimento humano, englobando aspectos profissionais e sociais, contribuindo para que a família rural ocupasse seu lugar na sociedade, ampliando seu espaço no exercício da cidadania plena. Entendendo que formar para a cidadania é fortalecer a auto-estima das pessoas, é oportunizar o acesso a todos os bens da sociedade, é desenvolver as capacidades de interação e participação, o pensamento criativo, reflexivo e crítico. Também é desenvolver princípios éticos para a solidariedade, para a comunhão, e para a participação.

Desde que iniciou a formação dos conselheiros, foi possível verificar um significativo avanço na postura dos conselheiros, bem como no funcionamento dos conselhos municipais, que se tornaram mais democráticos, menos influenciáveis pelo poder público, ampliando a participação dos agricultores familiares.

Após a realização dos cursos de formação verificou-se um significativo número de municípios que desencadearam um processo de planejamento participativo, tendo à frente ou em parceria com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

O público alcançado pelo programa de formação são os conselheiros municipais, sendo prioridade os agricultores e agricultoras familiares, as organizações públicas e civis representadas nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, além de representantes em Fóruns e/ou Conselhos Territoriais que executam o acompanhamento a Planos de Desenvolvimento Regional/Territorial. Representantes de outros conselhos municipais podem tomar parte no processo de capacitação, por se tratarem de parcerias estratégicas para articulação entre os vários conselhos municipais existentes em outros setores do município.

Ainda com base no plano de trabalho da EMATER acima citado, os principais desafios identificados para serem superados através da ação do programa de formação dos conselheiros são: ampliar a representatividade dos agricultores

familiares, focando na diversidade relativa a gênero e geração; tornar os conselhos mais autônomos; instrumentalizar os conselheiros para elaborar e executar os Planos de Desenvolvimento Municipal e Territorial; negociar recursos para implementar os Planos de Desenvolvimento e custear as despesas dos conselheiros representantes dos agricultores, encaminhando propostas orçamentárias para os PPAs municipal e estadual; ampliar o poder de negociação dos agricultores familiares na construção das políticas públicas municipais e territoriais; construir uma unidade entre os diferentes conselhos municipais quanto às ações e planos de desenvolvimento municipal; alcançar o comprometimento e manter a motivação dos conselheiros, na implementação das propostas definidas nos Planos de Desenvolvimento.

Visando superar os desafios acima listados, adotaram-se como linhas de atuação: estimular a unificação dos conselhos voltados para a área rural (PR 12 Meses, PRONAF, Conselhos Agrícolas entre outros); <sup>11</sup> estimular a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDRs onde não houver e a reformulação dos já existentes melhorando o funcionamento dos mesmos, tornando-os mais democráticos; estimular a legalização dos CMDRs como deliberativos, encaminhando a modificação da lei de criação, onde for necessário; ampliar a representatividade atingindo todas as comunidades rurais, orientando a eleição dos representantes; estimular a representação de jovens, mulheres e idosos e a realização de reuniões mensais; orientar a formação de fundos de custeio para arcar com as despesas dos conselheiros, garantindo este mecanismo na lei de criação do conselho; orientar noções de projetos e estudos de viabilidade econômica para empreendimentos implantados com recursos públicos; oportunizar aos conselheiros instrumentos para a construção e gestão de planos participativos de desenvolvimento municipal e territorial; organizar conselhos/fóruns municipais ampliados, abrangendo os diferentes conselhos municipais existentes, buscando unidade nos processos de planejamento municipal; assessorar a formação e o

---

<sup>11</sup> Verifica-se em alguns municípios a instituição de vários conselhos rurais que atuam desarticuladamente, se constatando que as mesmas pessoas são conselheiras em todos eles. Os mais comuns são os conselhos do Projeto Paraná 12 Meses – projeto do Estado já encerrado; conselhos agrícolas instituídos de longa data, mas inoperantes e os do PRONAF – Programa Nacional da Agricultura Familiar, proposto pelo MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, para gestionar os recursos do referido programa.

funcionamento de fóruns ou conselhos territoriais, visando a formulação e gestão de planos de desenvolvimento territorial; executar processo de capacitação continuada, reiniciando as etapas anteriores sempre que houver renovação dos conselheiros.

A metodologia utilizada no processo de formação é a dialética construtivista e dialógica, visando a emancipação dos participantes, tornando-os críticos da sua realidade, capazes de intervir e provocar mudanças.

Parte-se do entendimento que se trata de uma ação comprometida com os processos de desenvolvimento social e político, e que a formação para a cidadania se concretiza pelo conjunto de valores que são compartilhados entre os atores.

Visando enfrentar os desafios identificados, o Programa de Formação de Conselheiros da EMATER estabeleceu princípios norteadores, que são:

**1) Participação:** Condição essencial para o exercício da cidadania, o processo participativo deve oportunizar a reflexão e decisão sobre as questões relacionadas ao desenvolvimento local.

**2) Vivência prática:** O processo dialógico da reflexão-ação garante aos indivíduos e suas organizações a construção de novos conhecimentos. A partir da análise e reflexão crítica das experiências vivenciadas, são construídos novos conceitos, aperfeiçoadas as habilidades, internalizados e assimilados os elementos essenciais à transformação social.

**3) Empoderamento:** Trata-se de superar as desigualdades existentes em processos que mantêm determinados segmentos excluídos, promovendo a inclusão social e o equilíbrio econômico necessários ao desenvolvimento sustentável.

**4) Fortalecimento do capital social:** Despertar sentimentos de confiança, solidariedade e cooperação é condição fundamental para impulsionar o desenvolvimento local. Exercitar estes comportamentos nas relações que se estabelecem entre os conselheiros e suas comunidades viabilizará a realização de ações de planejamento participativo, o estabelecimento de parcerias entre as variadas organizações, a formação de redes, alianças e apoios.

**5) Articulação Organizacional:** Estimular a construção das parcerias, alianças e apoios entre os atores sociais favorecendo o compartilhamento de responsabilidades, a atuação solidária, a coesão social e territorial.

**6) Enfoque Territorial:** A visão territorial busca a integração de espaços, atores sociais e agentes, recursos e políticas públicas, objetivando alcançar a equidade, o respeito, a diversidade e a inclusão social.

O conteúdo programático básico da formação consiste dos seguintes assuntos:

**Organização do Conselho:** O que é conselho; conselho como instância de poder; função do conselho; papel dos conselheiros; composição; representatividade; caráter do conselho; legalidade (leis e decretos); regimento interno; como fazer uma boa reunião.

**Realidade Local e Territorial:** Análise de conjuntura, análise e discussão da realidade local e territorial, subsídios para elaboração do plano de desenvolvimento local participativo, instrumentos de diagnóstico participativo.

**Gestão de Planos de Desenvolvimento:** Planejamento, plano, programa, projeto, fórum de desenvolvimento municipal e territorial.

**Políticas Públicas:** o que são, organização político-administrativa do Brasil, direitos e deveres dos cidadãos, gestão compartilhada de políticas públicas, políticas descentralizadas/municipalizadas, formulação de políticas públicas, mecanismos de participação social e o exercício da cidadania na gestão das políticas públicas, instrumentos para gestão das políticas públicas, orçamento municipal.

**Desenvolvimento Sustentável:** Contextualização histórica no Brasil, conceitos e expressões, dimensões do desenvolvimento, índices de desenvolvimento.

**Formação de Parcerias, Apoios e Alianças:** Conceitos, matriz de responsabilidade, relações de força e poder, habilidades de negociação.

Tendo em vista as políticas nacionais para a agricultura familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA os municípios que ainda não têm, devem estruturar CMDRs. Além do mais, a instituição e o fortalecimento dos conselhos municipais é uma alternativa de organização nos municípios e desta forma, o processo de formação de conselheiros é executado em todas as regiões do Estado. Entretanto, nos municípios com planos de desenvolvimento e/ou pertencentes a territórios constituídos, o processo é intensificado.

O Programa de Formação de Conselheiros, na EMATER do Paraná teve início no ano de 1999 alcançando em média dois mil conselheiros ao ano. Como já



foi relatado, observou-se uma mudança positiva na atuação dos conselheiros e no funcionamento dos conselhos. Um dos resultados que se observou foi a mobilização dos conselheiros para a elaboração de Planos Municipais participativos. De acordo com a maturidade de cada conselho, originaram-se Planos Municipais mais ou menos abrangentes, mas todos com uma característica em comum: apresentar as propostas aos candidatos do executivo e legislativo municipal, visando garantir a inclusão de suas demandas nos PPAs – Plano Plurianual Municipal e nos orçamentos municipais.

Com todas as dificuldades e deficiências descritas no referencial teórico, tem se observado que elaborar o Plano Municipal tem sido mais fácil para os conselheiros, do que executar a gestão do mesmo. Por outro lado, a execução das propostas demandadas nos planos municipais é o que de mais concreto permite medir o resultado da atuação dos conselhos municipais. Considerando os conteúdos trabalhados junto aos Conselheiros, esta pesquisa busca avaliar o Programa de Formação que tem por objetivo qualificar a participação dos conselheiros na definição das políticas públicas municipais, na elaboração e gestão dos planos de desenvolvimento e na destinação dos recursos orçamentários.

### 3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

A pesquisa está fundamentada em aspectos quantitativos, e qualitativos, pois além da análise de dados ou números estatísticos, tem por objetivo a compreensão de um dado fenômeno social.

A pesquisa qualitativa implica na interação do pesquisador com as pessoas, fatos e locais que constituem objeto de estudo, para extrair os significados visíveis e latentes, além de interpretar o sentido que os pesquisados dão a ele. (NEVES, 1996, p.1)

Os métodos qualitativos e quantitativos se complementam. Na opinião de NEVES (op. cit. p. 2) “combinar técnicas quantitativas e qualitativas torna uma pesquisa mais forte e reduz os problema de adoção exclusiva de um desses grupos”.

#### 3.1 ÁREA DE ESTUDO

No Paraná, no ano de 2006, de acordo com dados da EMATER (2006)<sup>12</sup> existiam 16 iniciativas territoriais distribuídas nas várias regiões. Estes territórios surgiram a partir da iniciativa do poder público executivo, dos CMDRs e/ou organizações da sociedade civil, instituições públicas e universidades, visando a cooperação intermunicipal na superação de desafios comuns. Assim organizados objetivam ampliar o poder de negociação para atrair recursos e investimentos estaduais, federais e privados que possam promover o desenvolvimento regional.

Tendo em vista os objetivos da presente pesquisa limitou-se o estudo a quatro territórios distribuídos pelas regiões do Estado. O parâmetro para definição das regiões foi a divisão administrativa das macro-regiões da EMATER, definidas em norte, noroeste, sul e oeste. Na macro-região onde foi identificado mais de um território, a seleção foi através de sorteio aleatório, considerando-se o universo, obtendo-se distribuição apresentada no quadro 1.

---

<sup>12</sup> O documento de Planejamento da EMATER, (2006/2007) aponta as seguintes iniciativas: Sudoeste, Vale da Ribeira, Cantuquiriguaçu, Paraná Centro, Pró-Amusep, Litoral, Centro-sul, Caminhos do Tibagi, CONSAD – Entre Rios, Oeste, Nordeste, Ilha Grande, Noroeste, TDI, G-4 e Divisa Norte.

QUADRO 1 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM OS TERRITÓRIOS SORTEADOS ALEATORIAMENTE PARA SEREM PESQUISADOS.

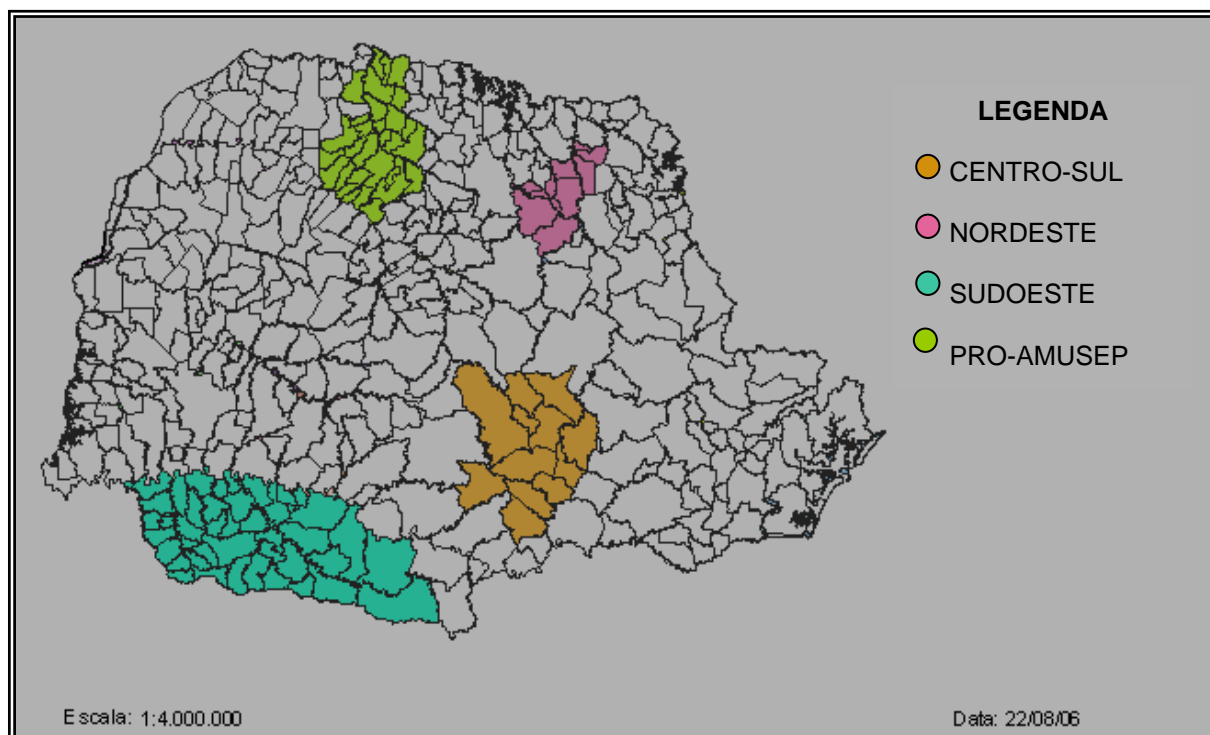
TERRITORIO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
Centro Sul – (macro-sul)	12
Sudoeste – (macro-oeste)	43
PRO-AMUSEP – (macro-noroeste)	29
Nordeste – (macro-norte)	10
<b>TOTAL</b>	<b>94</b>

FONTE: EMATER – 2004

Assim distribuídos, foram pesquisados dois territórios reconhecidos pelo MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário – Centro Sul e Sudoeste - onde houve e continua havendo aporte de recursos para capacitação e infra-estrutura. Os outros dois se tratam de iniciativas independentes do MDA, sendo que o PRO-AMUSEP, foi organizado com apoio do SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas, da EMATER e da Universidade Estadual de Maringá - UEM.

O mapa do Estado do Paraná representado a seguir identifica a localização dos territórios.

MAPA 1 - LOCALIZAÇÃO DOS TERRITORIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NO ESTADO DO PARANÁ.



FONTE: EMATER-2006.

Cada território pesquisado possui realidades distintas, o que possibilitará estudos comparativos.

**O TERRITÓRIO CENTRO-SUL**, é formado pelos municípios de Guamiranga, Fernandes Pinheiro, Inácio Martins, Imbituva, Ipiranga, Irati, Ivai, Mallet, Prudentópolis, Rebouças, Rio Azul, Teixeira Soares.

Seu processo de organização iniciou em 1996, a partir da constituição e formação de CMDRs, portanto estes possuem significativa importância na organização do território, pois podem ser considerados sua base de origem.

Em 2003, fruto da realização de seminários municipais, os conselhos municipais, lideranças e instituições se mobilizaram para a formação do Território e a conquista do reconhecimento pelo CEDRAF – Conselho Estadual e Desenvolvimento da Agricultura Familiar e pelo CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar, o que ocorreu em 2005.

A gestão do Território é feita por um Conselho Gestor composto por representantes governamentais, não governamentais e da sociedade civil organizada. O segmento da agricultura familiar é representado pelo CMDR de cada município.

**O TERRITÓRIO SUDOESTE** é constituído pelos municípios de Ampére, Barracão, Bela Vista da Caroba, Boa Esperança do Iguaçu, Bom Jesus do Sul, Capanema, Cruzeiro do Iguaçu, Dois Vizinhos, Enéas Marques, Flor da Serra do Sul, Francisco Beltrão, Manfrinópolis, Marmeleiro, Nova Esperança do Sudoeste, Nova Prata do Iguaçu, Pérola D' Oeste, Pinhal de São Bento, Planalto, Pranchita, Realeza, Renascença, S. Izabel do Oeste, Salgado Filho, Salto do Lontra, Santo Antônio do Sudoeste, São Jorge do Oeste, Verê, São João, Saudades do Iguaçu, Sulina, Chopinzinho, Palmas, Clevelândia, Coronel Vivida, Coronel Domingos Soares, .Itapejara do Oeste, Mangueirinha, Honório Serpa, Mariópolis, Pato Branco, Vitorino, Bom Sucesso do Sul.

Historicamente trata-se de uma região que possui uma cultura de maior organização e mobilização, em relação às demais regiões do Estado. Sempre existiu uma grande diversidade de entidades governamentais e não governamentais instituídas para defender os mais variados interesses.

Desde 1996, começou a ganhar corpo uma discussão sobre desenvolvimento regional sustentável. Dois anos após, um conjunto de instituições governamentais e da sociedade civil, preocupadas com os indicadores socioeconômicos e ambientais da Região, desencadearam uma série de ações com vistas a articular os diversos atores sociais. Esta ação culminou com a realização do I Seminário de Desenvolvimento Rural Sustentável, resultando na Constituição do Fórum Intergovernamental e da Sociedade do Sudoeste e na elaboração da Carta do Sudoeste e do Protocolo Geral de Cooperação e Parcerias.

Em 1999 foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sudoeste do Paraná, com base nos debates realizados no Fórum Intergovernamental e da Sociedade, no fórum de prefeitos, nos grupos temáticos, nos Conselhos e Seminários Municipais.

Em 2003 o MDA - Ministério de Desenvolvimento Agrário reconhece o Território do Sudoeste, constituído por 17 municípios, oficializando a sua participação nos programas da SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Em 2005 é aprovada a ampliação do Território, que passou a se constituir de 42 municípios.

O grupo gestor do território é composto de 24 instituições, sendo 12 governamentais e 12 não governamentais.

O Fórum Intergovernamental e da Sociedade – SUDOESTE é composto de 83 Instituições; 42 Conselhos Municipais, 41 Instituições de abrangência regional.

**O TERRITÓRIO PRO-AMUSEP**, é formado pelos municípios de Ângulo, Astorga, Atalaia, Colorado, Doutor Camargo, Floraí, Floresta, Florida, Iguaraçu, Itaguage, Itambé, Ivatuba, Lobato, Mandaguaçu, Marialva, Maringá, Munhoz de Melo, Nossa Senhora das Graças, Nova Esperança, Ourizona, Paiçandu, Paranacity, Presidente Castelo Branco, Santa Fé, Santa Inês, Sarandi, Santo Inácio, São Jorge do Ivaí, Uniflor.

Iniciou seus primeiros debates em 2002, no âmbito dos 30 municípios da base territorial, com a proposta de promover a transformação econômica e social e, assim, melhorar os indicadores de qualidade de vida.

A experiência, denominada Programa de Desenvolvimento da Região da Amusep (Pró-Amusep), reúne 22 entidades e instituições com ação na área, como a

Universidade Estadual de Maringá - UEM, o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE e a Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense – AMUSEP.

A execução de um processo de formação de lideranças e de mobilização ampla resultou na organização de Fóruns Municipais, nos quais se buscou envolver as instituições representativas de todos os segmentos existentes nos municípios, para a elaboração de um Planejamento Estratégico onde foram eleitos 16 projetos prioritários para a região.

O modelo de gestão do Pró-Amusep é constituído por um Fórum de Entidades, Fórum Regional, Fórum Local e Conselho Gestor.

**O TERRITÓRIO NORDESTE** é composto pelos municípios de São Jerônimo da Serra, Nova Santa Bárbara, Santa Cecília do Pavão, Sapopema, Congonhinhas, Abatia, Nova Fátima, Santa Amélia, Santo Antônio do Paraíso e Ribeirão do Pinhal, e foi criado em dezembro 2005.

Este foi o sexto território consolidado no Paraná, e a elaboração do seu plano de desenvolvimento resultou do processo metodológico, que iniciou com a formação de agentes de desenvolvimento, envolvendo representantes do poder público executivo e legislativo, além de lideranças civis. Após esta formação os agentes de desenvolvimento realizaram reuniões comunitárias e seminários municipais. Com base em questões econômicas, sociais e ambientais, os participantes destes eventos definiram um elenco de prioridades, contemplando saúde, educação, agropecuária diversificada, investimentos em indústrias rurais e urbanas, estradas para escoamento da produção e organização social.

A gestão do território é feita por um grupo constituído de 42 membros, sendo quatro representantes por município, dois da atividade pública e dois da sociedade civil organizada, além de um dos prefeitos e um técnico da EMATER, com a tarefa de implantar e acompanhar o Plano Territorial Nordeste do Paraná.

Em todos estes Territórios foram realizadas ações do programa de formação dos conselheiros municipais, e em todos eles existe a representação dos CMDRs na organização territorial. Mesmo no território Pró-Amusep, que foi instituído com uma

concepção metodológica diferenciada dos demais, foi realizada a formação dos agentes que compõem os Fóruns Municipais.

As iniciativas territoriais existentes no Estado do Paraná têm avançado com intensidade variável. Nestes processos é possível perceber que as organizações enfrentam entre outros desafios, os relacionados à formação do capital humano e o envolvimento do capital social.

Observa-se que os esforços, no sentido de promover e fortalecer a organização local avança com dificuldades frente às limitações na capacidade de articulação político-institucional, na construção de processos de coesão, na falta de comprometimento e na pouca competência técnica para formular e implementar planos de desenvolvimento local com visão estratégica.

### 3.2 ATORES DA PESQUISA

Após definição dos territórios a serem pesquisados, optou-se por estudar os CMDRs – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de todos os municípios que os compõem. O público pesquisado é composto de conselheiros municipais, técnicos das unidades municipais, técnicos regionais responsáveis pela execução do Programa de Formação de Conselheiros e Gerentes Regionais da EMATER, com o objetivo de realizar um estudo comparativo sobre a percepção de cada segmento.

Desta forma procurou-se abranger a totalidade dos gerentes regionais, dos técnicos municipais e técnicos regionais. Quanto aos conselheiros foram pesquisados três conselheiros, abrangendo o presidente do conselho, um representante do poder público e um representante dos agricultores, sendo que os dois últimos foram selecionados através de sorteio aleatório. A definição dos conselheiros com estas características teve por princípio garantir a participação dos representantes dos agricultores na pesquisa.

A amostragem assim determinada é classificada como não probabilística intencional, formada por elementos qualificados como satisfatórios para o alcance e as necessidades a serem pesquisadas. (SELLTIZ et al: 1975)

Conforme defende Kish (1965: apud SILVA et al, 2004) a amostra intencional, é aceita como meio de resgatar informações para pesquisas, especialmente quando

certos itens são típicos e resultados importantes são encontrados de maneira uniforme ou aleatória na população.

Pode-se considerar esta a situação do presente trabalho, já que o público pesquisado possui características adequadas ao estudo em questão, uma vez que todos estão diretamente envolvidos, de uma forma ou de outra, no Processo de Formação de Conselheiros, objeto da pesquisa.

Os conselheiros municipais são considerados os atores principais da pesquisa, uma vez que o Programa de Formação é destinado aos mesmos. A participação dos técnicos municipais da EMATER também é fundamental, uma vez que em geral, além de comporem o conselho municipal, contribuem diretamente na formação dos conselheiros e na constituição e animação do conselho municipal. A contribuição dos técnicos regionais da EMATER é importante na pesquisa, pois são responsáveis pela execução e acompanhamento do programa em todos os municípios do território, o que lhes permite uma visão ampla do processo de formação. Aos gerentes regionais cabe incentivar e articular as lideranças públicas e civis do território para a formação de capital social, além de apoiar e gerenciar as ações realizadas pela EMATER no território.

### 3.3 OBJETIVOS

O Programa de Formação de Conselheiros executado pela EMATER no Estado do Paraná, objetiva formar e habilitar os conselheiros municipais para discutirem a realidade local e deliberarem sobre ações e políticas públicas que permitam proporcionar o desenvolvimento rural sustentável almejado.

O número de participantes nos eventos de formação é significativo, sendo que a média foi de três mil a cada ano, concentrando-se um grande esforço de trabalho técnico, além do aporte de recursos financeiros públicos.

Conforme avançaram as discussões sobre desenvolvimento territorial, os CMDRs passaram a ter papel fundamental na criação dos Fóruns de Desenvolvimento Territorial, ampliando-se a sua responsabilidade de representação da agricultura familiar, o que exige maior capacitação e compreensão do seu papel, como propositor de políticas públicas para o setor rural.



Tendo presente esta realidade, o estudo das condicionantes que provocam estas disparidades, apesar de toda a formação e capacitação realizada, pode resultar em um instrumento de qualificação dos processos de formação e educação para a cidadania.

A presente pesquisa objetiva **avaliar a contribuição do Programa de Formação de Conselheiros, executado pela EMATER no Estado do Paraná, para a inserção dos conselheiros na elaboração e gestão de planos municipais no processo de desenvolvimento.**

Especificamente visa:

- Identificar habilidades que os conselheiros tenham adquirido a partir do Programa de Formação e como estas contribuíram para a elaboração e gestão dos planos de desenvolvimento local;
- Compreender os problemas relacionados à participação dos conselheiros na elaboração e gestão dos Planos de Desenvolvimento;
- Avaliar a aceitação e o entendimento do corpo técnico e gerencial da EMATER sobre a contribuição do Programa de Formação de Conselheiros.

### 3.4 HIPÓTESE

A partir da observação empírica, no contato com as famílias de agricultores, e tendo por base as avaliações dos conselheiros sobre os cursos realizados, além dos relatórios dos técnicos que atuam no processo, verifica-se que realização do Programa de Formação de Conselheiros, possibilitou uma mudança na atuação dos CMDRs.

Também foi possível constatar um maior número de municípios onde os CMDRs elaboraram propostas e Planos Municipais participativos, para negociação de recursos orçamentários junto ao poder público local.

Contudo, na prática dos CMDRS, observa-se que os mesmos ainda enfrentam dificuldades na elaboração e nas negociações de suas propostas. Esta realidade reforçada pelos estudos teóricos, especialmente os que alertam sobre a qualidade da participação popular nas decisões sobre o que é essencial para o desenvolvimento sustentável, despertam o seguinte questionamento: o Programa de

Formação de Conselheiros contribui efetivamente para que os agricultores familiares participem ativamente na elaboração de propostas e políticas públicas para o setor rural nos municípios e territórios? O Programa de Formação tem obtido resultado na qualificação do exercício da função dos conselheiros? Tem contribuído na construção de estratégias de ação em busca do desenvolvimento sustentável?

A partir deste questionamento elaborou-se hipótese de pesquisa afirmando que o Programa de Formação de Conselheiros contribui para qualificar e ampliar a intervenção e a participação dos agricultores familiares na elaboração de propostas para o setor rural nos municípios e territórios.

### 3.5 VARIÁVEIS

Para embasar a pesquisa foram consideradas as seguintes variáveis:

- a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento, pelo CMDR é um indicativo de que os conselheiros vêm exercendo sua função adequadamente.
- a inclusão de propostas no orçamento municipal e a execução de ações previstas no Plano Municipal de Desenvolvimento, indicam que o CMDR vem ampliando a sua capacidade de negociação, garantindo ações que contribuem para o desenvolvimento local.
- o acompanhamento do CMDR sobre a execução do orçamento municipal indica que este vem cumprindo o seu papel de fiscalizador, além de confirmar o seu comprometimento com a execução do Plano Municipal.
- a autonomia do CMDR para se reunir e encaminhar propostas indica o amadurecimento político dos conselheiros, e também reafirma o comprometimento quanto à função representativa que exerce.
- a ações realizadas pelo CMDR qualificam a atuação dos conselheiros, e poderão indicar se estas passaram a ser mais estruturantes ou continuam sendo segmentadas e clientelistas.
- a contribuição do Programa de Formação de Conselheiros, na visão dos participantes, dará validade para a sua realização.

### 3.6 INSTRUMENTO DE PESQUISA

O instrumento utilizado para a coleta de dados foi o questionário aplicado em todos os municípios das quatro iniciativas territoriais sorteadas.

A pesquisa foi realizada nos Territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep, totalizando 94 municípios. Conforme já foi relatado o público participante se distingue em quatro categorias: os conselheiros municipais, os técnicos municipais, os técnicos regionais e os gerentes regionais da EMATER, cada qual desempenhando um papel específico no Programa de Formação de Conselheiros.

Os questionários utilizados encontram-se nos Anexos 1, 2, 3 e 4. A distribuição dos questionários aos territórios, bem como o retorno e validade dos mesmos serão apresentados na tabela a seguir.

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO E RETORNO DOS QUESTIONÁRIOS PARA OS CONSELHEIROS E TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP. CURITIBA – NOVEMBRO 2006

Território	Questionários para conselheiros			Questionários para técnicos		
	Enviados	Recebidos e validos		Enviados	Recebidos e validos	
	Nº	Nº	%	Nº	Nº	%
Centro-sul	39	27	69%	12	10	83%
Sudoeste	129	57	44%	43	25	58%
Nordeste	30	14	46%	10	05	50%
Pró-Amusep	87	48	55%	29	18	62%
Conjunto dos territórios	285	146	51%	94	58	62%

A tabela demonstra, no conjunto dos territórios, que o retorno de questionários válidos com respostas dos conselheiros municipais é de 51%, e 62% dos técnicos municipais.

Entre os gerentes e os técnicos regionais responsáveis pelo Programa de Formação nos territórios, o retorno foi de 100%.

Os resultados obtidos na pesquisa foram submetidos a uma análise interpretativa, considerando-se a fundamentação teórica e o conhecimento obtido nas observações durante a execução do trabalho de campo. Foram comparadas as visões dos conselheiros, técnicos e gerentes.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Os dados obtidos na pesquisa são apresentados em tabelas e gráficos, seguidos da análise sobre os resultados apurados.

Posteriormente serão apresentadas as conclusões e interpretações a partir dos dados apresentados e fundamentadas no referencial teórico.

### 4.1 FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS

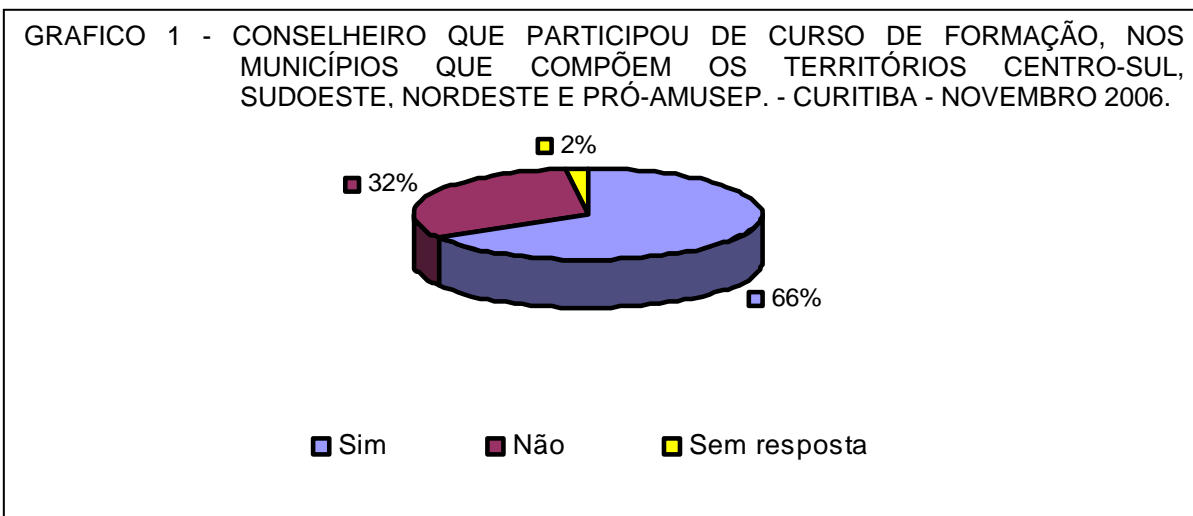
O Programa de Formação de Conselheiros atuou sistematicamente nos municípios que compõem os territórios pesquisados.

A freqüência dos conselheiros municipais participantes da pesquisa, em ações do Programa de Formação é demonstrada a seguir.

TABELA 2 – CONSELHEIROS QUE PARTICIPARAM DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP. CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	Sim		Não		Sem Resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	19	70%	07	26%	01	4%	27	100%
Sudoeste	35	61%	22	39%	-	-	57	100%
Nordeste	09	64%	04	29%	01	7%	14	100%
Pró-Amusep	33	69%	14	29%	01	2%	48	100%
Conjunto dos Territórios	96	66%	47	32%	03	2%	146	100%

Analisando cada território especificamente, observa-se que a distribuição é relativamente eqüitativa, sendo que o território Centro-sul se destaca com o percentual máximo de 70% e o território Sudoeste, com o percentual mínimo de 61%.



Os resultados indicam que no conjunto dos territórios 66% dos conselheiros que responderam à pesquisa participaram de cursos do Programa de Formação de Conselheiros.

No conjunto dos territórios verifica-se que 32% dos pesquisados não participaram dos cursos de formação.

#### 4.2 ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL - CMDRs

A seguir será analisada a situação dos CMDRs no que se refere à constituição legal, uma vez que esta formalização, embora burocrática, respalda as decisões dos conselheiros diminuindo a interferência política arbitrária, fortalecendo o conselho. Para complementar a informação, será analisada a autonomia que os CMDRs têm para se reunirem e decidirem sobre os assuntos discutidos nas reuniões.

Nesta mesma seção serão analisados os dados referentes à atuação dos CMDRs usando como parâmetro a elaboração e gestão do Plano Municipal de Desenvolvimento.

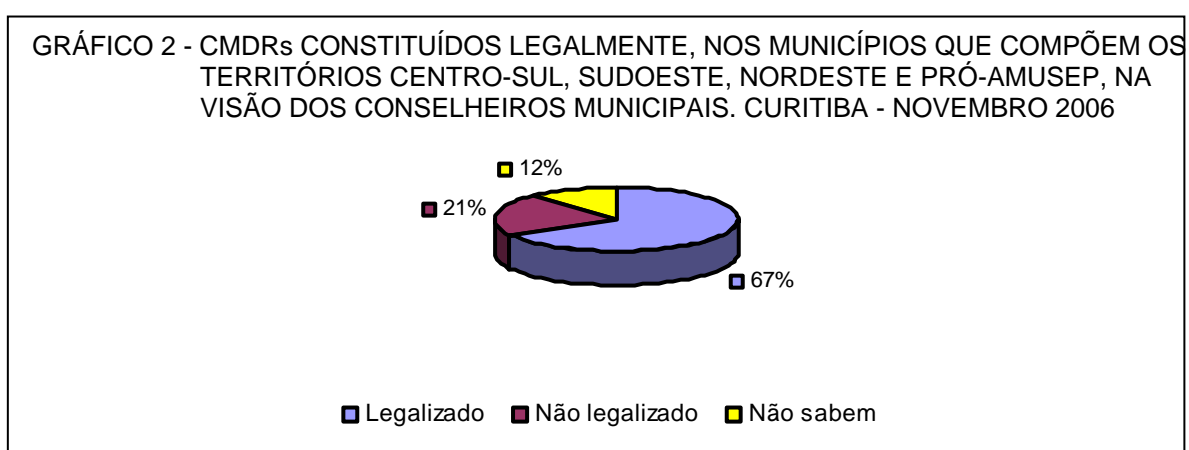
#### 4.2.1 CMDRs constituídos legalmente

A tabela e gráfico a seguir demonstram a situação dos CMDRs quanto a sua constituição legal, na visão dos conselheiros municipais.

TABELA 3 - CMDRs CONSTITUÍDOS LEGALMENTE, NOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM OS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. - CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	Sim		Não		Não sabe		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	21	78%	-	-	06	22%	27	100%
Sudoeste	48	84%	04	7%	05	09%	57	100%
Nordeste	13	93%	01	7%	-	-	14	100%
Pró-Amusep	16	33%	25	52%	07	15%	48	100%
Conjunto dos territórios	98	67%	30	21%	18	12%	146	100%

Na Tabela é possível observar o resultado específico de cada território, destacando-se o território Pró-Amusep, onde 52% dos municípios não possuem CMDRs constituídos legalmente. Este resultado se explica pelo fato de a organização do território ter se dado pela constituição de Fóruns Municipais, formados por representantes do segmento rural e urbano. O Fórum funciona através de câmaras técnicas, havendo entre elas uma específica para o setor rural.



Demonstrado pelo gráfico, no conjunto dos territórios pode-se perceber que 67% dos CMDRs são constituídos legalmente, enquanto que em 21% dos

municípios funcionam informalmente ou não foram constituídos, que 12% dos conselheiros não sabem a resposta.

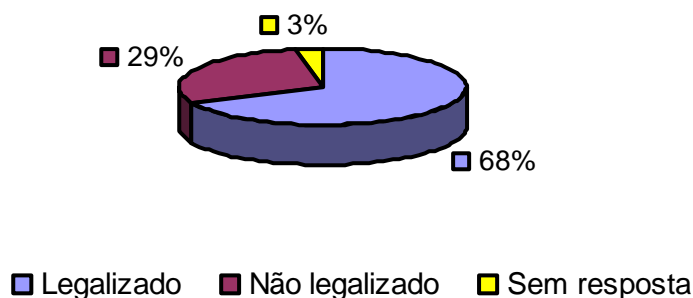
Na tabela a seguir se constata que a visão do técnico municipal está de acordo com a dos conselheiros.

TABELA 4 - CMDRs CONSTITUÍDOS LEGALMENTE NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER. - CURITIBA - NOVEMBRO DE 2006.

Território	Legalizados		Não legalizados		Sem resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	09	90%	-	-	01	10%	10	100%
Sudoeste	21	84%	03	12%	01	4%	25	100%
Nordeste	04	80%	01	20%	-	-	05	100%
Pró-Amusep	04	22%	13	72%	01	6%	18	100%
Conjunto dos territórios	38	68%	17	29%	02	3%	58	100%

Na análise individual, a percepção dos técnicos municipais reforça o resultado anterior apresentado pelos conselheiros: o território Pró-Amusep se destaca com 72% dos CMDRs não legalizados.

GRÁFICO 3 - CMDRs CONSTITUÍDOS LEGALMENTE NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER. - CURITIBA - NOVEMBRO 2006



Para os técnicos municipais, no conjunto dos territórios, 68% dos CMDRs são legalizados enquanto que 29% não apresentam esta realidade.

A iniciativa para reunir o conselho e a decisão para definir os assuntos a serem tratados são parâmetros que podem contribuir para interpretar o nível de autonomia

dos CMDRs nos municípios. A seguir serão analisados os resultados obtidos sobre este aspecto.

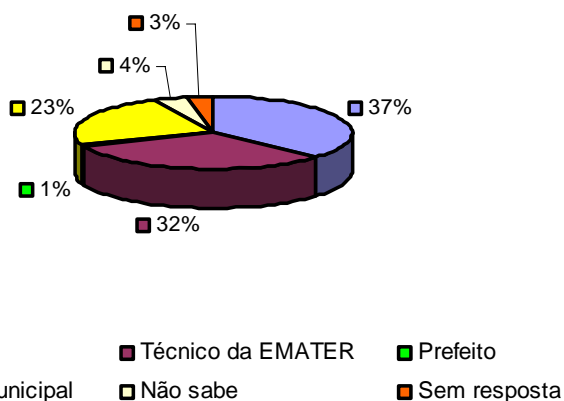
TABELA 5 - QUEM TOMA A INICIATIVA PARA REUNIR O CMDR NOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM OS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	CMDR		Técnico EMATER		Prefeito		Secretario Municipal		Não sabe		Sem Resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	12	44%	05	19%	01	4%	06	22%	-	-	03	11%	27	100%
Sudoeste	16	28%	14	25%	-	-	26	45%	-	-	01	2%	57	100%
Nordeste	04	28%	10	71%	-	-	-	-	-	-	-	-	14	100%
Pró-Amusep	21	44%	18	38%	01	2%	01	2%	06	12%	01	2%	48	100%
Conjunto dos Territórios	53	37%	47	32%	2	1%	33	23%	6	4%	05	3%	146	100%

Analisando os territórios isoladamente, destaca-se o Território Nordeste, com 71% das respostas indicando o técnico da EMATER como o responsável para reunir os CMDRs.

Nas respostas que indicam que as decisões são tomadas em reuniões do CMDR, tendo este como responsável pelas convocações, destacam-se os territórios Centro-sul e Pró-Amusep, com percentual levemente acima da média do conjunto dos territórios.

GRÁFICO 4 - QUEM TOMA A INICIATIVA PARA REUNIR O CMDR NOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM OS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. CURITIBA - NOVEMBRO 2006





O gráfico demonstra, no conjunto dos territórios, que a iniciativa para reunir os CMDRs é distribuída uniformemente entre os próprios conselhos e os técnicos da EMATER, com 37% e 32% respectivamente. Em seguida os Secretários Municipais da Agricultura aparecem em 23% das respostas dos conselheiros.

Outro indicador de autonomia dos CMDRs pode ser demonstrado por quem é o responsável pela decisão sobre os assuntos a serem discutidos nas reuniões, e os resultados apurados estão representados a seguir.

TABELA 6 - QUEM DECIDE SOBRE OS ASSUNTOS QUE SÃO DISCUTIDOS NAS REUNIÕES DO CMDR NOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM OS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. - CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	CMDR		Técnico EMATER		Prefeito		Secretario Municipal		Não sabe		Sem resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	18	67%	02	7%	-	-	07	26%	-	-	-	-	27	100%
Sudoeste	39	69%	03	5%	-	-	15	26%	-	-	-	-	57	100%
Nordeste	10	72%	02	14%	-	-	-	-	02	14%	-	-	14	100%
Pró-Amusep	31	65%	10	21%	-	-	02	4%	04	8%	01	2%	48	100%
Conjunto dos Territórios	98	67%	17	12%	-	-	24	16%	06	4%	01	1%	146	100%

No conjunto dos territórios destaca-se com 67% das respostas, o CMDR como responsável sobre a decisão dos assuntos discutidos nas reuniões.

É importante observar que o Prefeito não foi citado, e que o Secretário Municipal e o técnico da EMATER foram citados em apenas 16% e 12%, respectivamente, dos questionários tabulados.

Os resultados demonstram que os CMDRs tem autonomia na definição dos assuntos a serem discutidos nas reuniões, contradizendo no entanto, o resultado anterior sobre a iniciativa de realizar a reunião

Esta contradição fica mais evidente na análise individual por território, com destaque para o Nordeste indicando que 72% das respostas apontam que o CMDR é responsável pela definição dos assuntos discutidos nas reuniões, enquanto que a iniciativa de realizar as reuniões é dos técnicos da EMATER, para 71% dos conselheiros.

Este mesmo indicador, na visão dos técnicos municipais da EMATER está representado na seqüência e se apresenta discordante.

TABELA 7 - AUTONOMIA DO CMDR PARA SE REUNIR, DISCUTIR PROPOSTAS E PROJETOS QUE PROMOVAM O DESENVOLVIMENTO DO SETOR RURAL, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE, E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DO TÉCNICO MUNICIPAL DA EMATER. - CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	É autônomo		É dependente		Sem resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	07	70%	03	30%	-	-	10	100%
Sudoeste	19	76%	05	20%	01	4%	25	100%
Nordeste	02	40%	02	40%	01	20%	05	100%
Pró-Amusep	08	44%	09	50%	01	6%	18	100%
Conjunto dos Territórios	36	62%	19	33%	03	5%	58	100%

No conjunto dos territórios, segundo a percepção dos técnicos municipais da EMATER, verifica-se que 62% dos CMDRs são autônomos para reunir, discutir propostas e projetos que promovem o desenvolvimento do setor rural. Observa-se que este resultado não está de acordo com a visão dos conselheiros, conforme consta na tabela anterior.

Para 33% dos técnicos municipais os conselhos são dependentes. Através de respostas abertas, 19% deles opinaram que o CMDR depende do poder público executivo, enquanto 17% citaram a EMATER.

Individualmente os territórios que se destacam acima da média são Sudoeste e Centro-sul, com 76% e 70% respectivamente, manifestando-se positivamente quanto à autonomia dos CMDRs.

Enquanto que no conjunto dos territórios, 33% indicam que os CMDRs são dependentes para se reunir e discutir propostas e projetos municipais, o território Pró-Amusep se destaca com o índice de 50%. Através de resposta aberta, verifica-se neste território que a dependência sobre o técnico da EMATER aponta um percentual de 33%, seguida do poder público executivo, com o índice de 28% e ainda o SEBRAE, para 22%.

A visão dos técnicos municipais diverge dos regionais, observando-se que três dos cinco participantes da pesquisa, apontam que os CMDRs não são autônomos. Este dado é reforçado pelos gerentes regionais que indicam, no conjunto dos territórios, 64% dos CMDRs como não autônomos.

Para os técnicos e gerentes regionais a dependência dos CMDRs recai sobre a EMATER.

Na visão dos gerentes regionais, a análise individual por território destaca o Nordeste e o Pró-Amusep com a totalidade dos CMDRs não autônomos, opinião esta compartilhada com os técnicos regionais.

Por outro lado, o território Centro-sul se destaca por ter todos os conselhos municipais autônomos, na visão do técnico e do gerente regional.

A função exercida pelo técnico municipal no CMDR é um indicador analisado na pesquisa, uma vez que a revisão bibliográfica relata que os cargos de diretoria, usualmente são ocupados por técnicos ou secretários municipais.

A tabela a seguir apresenta os resultados obtidos com as respostas dos técnicos municipais.

TABELA 8 - FUNÇÃO EXERCIDA PELO TÉCNICO MUNICIPAL DA EMATER NO CMDR, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP. CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	Presidente		Secretário		Assessor		Conselheiro sem cargo		Nenhuma		Sem resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	03	30%	05	50%	01	10%	01	10%	-	-	-	-	10	100%
Sudoeste	-	-	17	68%	01	4%	04	16%	02	8%	01	4%	25	100%
Nordeste	01	20%	02	40%	01	20%	-	-	-	-	01	20%	05	100%
Pró-Amusep	-	-	04	22%	05	28%	04	22%	04	22%	01	6%	18	100%
Conjunto dos Territórios	04	7%	28	48%	08	14%	09	16%	06	10%	03	5%	58	100%

No conjunto dos territórios observa-se que 48% dos técnicos municipais exercem o cargo de secretário do conselho. Sobre este resultado, analisando os territórios individualmente, destaca-se o Sudoeste com 68% dos técnicos municipais ocupando a função de secretário e o Pró-Amusep, que apresenta o menor índice, ou seja, 22%.

Na função de presidente do CMDR, no conjunto dos territórios, o índice é de 7%, mas concentrado em apenas dois territórios; Centro-sul e Nordeste, representando 30% e 20% respectivamente.

Os dados analisados permitem concluir que os CMDRs vem funcionando de forma mais institucionalizada, através de dispositivos legais municipais. O

desempenho da sua função está mais qualificado, havendo uma maior clareza do seu papel.

Com relação à autonomia as informações contraditórias nas respostas dos conselheiros, dos técnicos municipais e regionais e dos gerentes da EMATER, dificultam a conclusão, trazendo alguns questionamentos. Os resultados apontam que os CMDRs são dependentes para convocação, mas autônomos na definição dos assuntos a serem tratados nas reuniões, então como se dá debate e o encaminhamento das decisões? Estas serão encaminhadas e executadas conforme votação no conselho?

Reportando-se ao referencial teórico, os conselheiros estão tomando parte ou fazendo parte? A autonomia a que se referem os conselheiros é aparente ou real? Qual o significado da autonomia para as diferentes categorias de públicos pesquisadas?

#### 4.2.2 Situação dos CMDRs quanto a elaboração e gestão do Plano Municipal de Desenvolvimento

A elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento é uma das funções do CMDR e sua execução pode ser um indicador sobre a qualidade do funcionamento do mesmo.

É um dos conteúdos tratados na formação dos conselheiros e a sua elaboração pode significar o ganho de aprendizagem que os mesmos obtiveram participando das ações de formação. No entanto, salienta-se que a não elaboração do Plano, não significa que o Programa de Formação não tenha alcançado o seu objetivo didático, pois a elaboração de um Plano Municipal depende de outros fatores além do conhecimento e capacitação, como por exemplo, a vontade política, e a capacidade de articulação dos conselheiros.

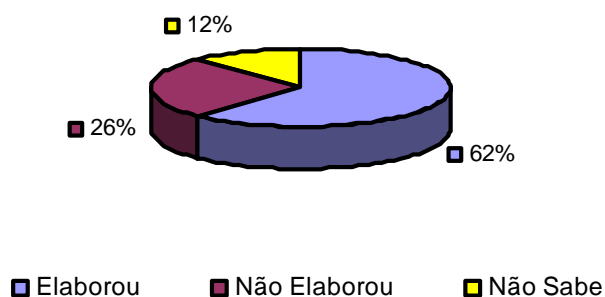
A visão dos conselheiros quanto à elaboração de Planos Municipal de Desenvolvimento serão apresentados nas tabelas a seguir e seus aspectos mais relevantes analisados e comentados.

TABELA 9 - CMDRs QUE ELABORARAM PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO NOS TERRITÓRIOS CENTRO- SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. - CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	Elaborou		Não elaborou		Não sabe		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	20	74%	06	22%	01	04%	27	100%
Sudoeste	40	70%	09	16%	08	14%	57	100%
Nordeste	10	71%	04	29%	-	-	14	100%
Pró-Amusep	21	44%	18	38%	09	18%	48	100%
Conjunto dos Territórios	91	62%	37	26%	18	12%	146	100%

Individualmente, o Pró-Amusep é o território que apresenta menor índice de planos elaborados, alcançando 44%. Ressalta-se, no entanto, que este índice é maior do que o número de CMDRs existentes, uma vez que foram 21 municípios que elaboraram Planos, sendo que os que possuem CMDRs constituídos legalmente, são apenas 16, o que representa 33% do total do território. Este fato demonstra que mesmo não havendo CMDR constituído legalmente, o município pode ter elaborado seu Plano Municipal de Desenvolvimento.

GRAFICO 5 - CMDRs QUE ELABORARAM PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. CURITIBA - NOVEMBRO 2006



No conjunto dos territórios observa-se que 62% dos CMDRs elaboraram Plano Municipal de Desenvolvimento.

Através de pergunta aberta constatou-se no conjunto dos territórios, que 42% dos Planos foram elaborados depois do ano 2000, destacando-se, porém, que o índice de questionários sem resposta é superior, alcançando 47%. Este resultado

sugere que os planos tenham sido elaborados antes da gestão do conselheiro que participou da pesquisa.

Analisando os territórios individualmente, verifica-se que o maior índice de questionários sem esta resposta é do Pró-Amusep, atingindo 64%, seguido do Sudoeste, com 41% nas mesmas condições.

Na tabela a seguir se verifica a situação dos CMDRs em relação à elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento na visão dos técnicos municipais, os quais são diretamente envolvidos nesta ação.

TABELA 10 - O CMDR ELABOROU PLANO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE, E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DO TÉCNICO MUNICIPAL DA EMATER. - CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	Sim		Não		Sem Resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	08	80%	02	20%	-	-	10	100%
Sudoeste	21	84%	03	12%	01	4%	25	100%
Nordeste	02	40%	03	60%	-	-	05	100%
Pró-Amusep	09	50%	09	50%	-	-	18	100%
Conjunto dos Territórios	40	69%	17	29%	01	2%	58	100%

Na percepção dos técnicos municipais, no conjunto dos territórios, 69% dos CMDRs elaboraram Plano Municipal de Desenvolvimento. Verifica-se que há concordância entre a visão dos conselheiros e dos técnicos municipais, o que permite presumir que o acompanhamento técnico tem sido realizado.

Na opinião dos técnicos municipais, 50% dos Planos Municipais foram elaborados depois do ano de 2000, contudo também entre eles é significativo o índice de questionários sem resposta, atingindo 33%.

Entre os técnicos municipais, ao analisar os territórios individualmente, destaca-se o Nordeste com 60% dos questionários sem resposta, seguido do Pró-Amusep, com 45%.

A opinião dos técnicos regionais responsáveis pelo Programa no território está de acordo com as respostas dos conselheiros e dos técnicos municipais, demonstrando o efetivo acompanhamento do Programa nos municípios que compõem o território sob sua responsabilidade.

As respostas dos gerentes regionais resultaram em um percentual de 83% de CMDRs que elaboraram Plano Municipal de Desenvolvimento, acusando discrepância ao serem comparadas aos demais.

A inclusão de propostas no orçamento municipal e a execução de ações previstas no Plano Municipal de Desenvolvimento, é outro indicador que permite visualizar a capacidade de negociação dos CMDRs, visando garantir ações que contribuem para o desenvolvimento local. Os resultados obtidos são demonstrados a seguir.

TABELA 11 - INCLUSÃO DAS PROPOSTAS PARA O SETOR RURAL NO ORÇAMENTO MUNICIPAL, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	Sim		Não		Não sabe		Sem Resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	13	48%	11	41%	02	7%	01	4%	27	100%
Sudoeste	28	49%	21	37%	06	11%	02	3%	57	100%
Nordeste	07	50%	05	36%	-	-	02	14%	14	100%
Pró-Amusep	09	19%	25	52%	13	27%	01	2%	48	100%
Conjunto dos Territórios	57	39%	62	42%	21	14%	06	5%	146	100%

Analisando os territórios isoladamente, o Pró-Amusep se destaca pelo menor percentual de CMDRs com encaminhamento de propostas para o orçamento municipal.

GRÁFICO 6 - INCLUSÃO DAS PROPOSTAS PARA O SETOR RURAL NO ORÇAMENTO MUNICIPAL, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. CURITIBA - NOVEMBRO 2006



Observa-se que no conjunto dos territórios, a percepção dos conselheiros municipais é que 42% dos CMDRs não incluíram propostas para o setor rural no

orçamento municipal, sendo que 39% realizaram esta prática, garantindo recursos para realização de propostas para o setor.

A percepção dos técnicos municipais, representada na tabela a seguir, se apresenta diferenciada da dos conselheiros municipais.

TABELA 12 - INCLUSÃO DE PROPOSTAS PARA O SETOR RURAL NO ORÇAMENTO MUNICIPAL, PELOS CMDRs DOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS TÉCNICOS NA VISÃO DOS TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER. - CURITIBA - NOVEMBRO 2006.

Território	Sim		Não		Não Sabe		Sem Resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	02	20%	07	70%	-	-	01	10%	10	100%
Sudoeste	12	48%	11	44%	01	4%	01	4%	25	100%
Nordeste	02	40%	03	60%	-	-	-	-	05	100%
Pró-Amusep	05	28%	12	66%	-	-	01	6%	18	100%
Conjunto dos Territórios	21	36%	33	57%	01	2%	03	5%	58	100%

Na opinião dos técnicos municipais 36% dos CMDRs incluíram propostas no orçamento municipal, enquanto que 57% não realizaram esta prática.

Observa-se uma divergência entre a opinião dos técnicos e conselheiros na resposta que indica a não inclusão de propostas. Observa-se que diminui a falta de respostas ou o desconhecimento sobre assunto, o que é natural, uma vez que o técnico pode ter maior acesso a esta informação.

Para os técnicos regionais apenas 29% dos CMDRs incluíram propostas no orçamento municipal.

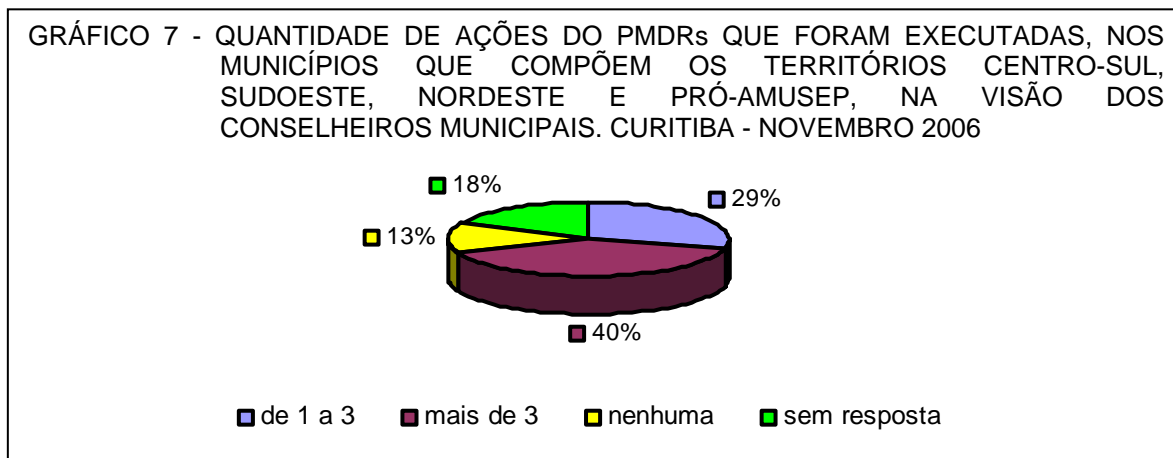
Os resultados obtidos a partir da elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento incentivam e mobilizam os conselheiros, que passam a perceber a atuação do CMDR a partir de realizações concretas e não apenas discussões vazias.

São estas ações que promoverão a melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais e do município, justificando a atuação do CMDR no município. Em resumo não basta elaborar o Plano, é necessário implementá-lo.

Para os gerentes regionais, 44% dos CMDRs fazem a gestão do Plano Municipal de Desenvolvimento, e os técnicos regionais apontam que 50% dos CMDRs avançaram na execução do plano.



A opinião dos conselheiros está demonstrada no gráfico e tabela a seguir.



No conjunto dos territórios, a percepção de 40% dos conselheiros é de que mais de três propostas do plano foram executadas, e para 29% deles, foram executadas até três propostas.

Os resultados ainda demonstram que para 13% dos conselheiros não foi executada nenhuma proposta do plano e 18% deles deixaram a pergunta sem resposta.

TABELA 13 - QUANTIDADE DE AÇÕES DOS PMDRs QUE FORAM EXECUTADAS, NOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM OS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. - CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	de 1 a 3		Mais de 3		Nenhuma		Sem Resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	08	30%	12	44%	01	4%	06	22%	27	100%
Sudoeste	14	25%	28	49%	06	10%	09	16%	57	100%
Nordeste	06	43%	02	14%	04	29%	02	14%	14	100%
Pró-Amusep	14	30%	17	35%	08	17%	09	18%	48	100%
Conjunto dos territórios	42	29%	59	40%	19	13%	26	18%	146	100%

Analisando os territórios isoladamente destaca-se o Nordeste com 43% das respostas apontando que foram executadas até três propostas do Plano Municipal. Os territórios Sudoeste e Centro-sul se destacam com 49% e 44% respectivamente, com mais de três ações realizadas. Destaca-se que 22% de conselheiros do

território Centro-Sul admitiram não saber se foram executadas as propostas do plano.

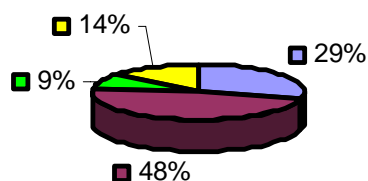
O parecer dos técnicos municipais está demonstrado abaixo.

TABELA 14 - AÇÕES PROPOSTAS NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL QUE FORAM EXECUTADAS, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE, E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER. - CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	de 1 a 3		Mais de 3		Nenhuma		Sem Resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
Centro-sul	03	30%	05	50%	01	10%	01	10%	10	100%
Sudoeste	08	32%	14	56%	01	04%	02	8%	25	100%
Nordeste	01	20%	-	-	02	40%	02	40%	05	100%
Pró-Amusep	05	27%	9	50%	01	6%	03	17%	18	100%
Conjunto dos territórios	17	29%	28	48%	05	9%	08	14%	58	100%

Analisando cada território individualmente, no entendimento dos técnicos municipais, destaca-se o território Sudoeste com 56 % das respostas que indicam a execução de mais de três ações. No território Nordeste 40% dos técnicos municipais aponta que nenhuma ação foi executada, e outros 40% não responderam.

GRÁFICO 8 – AÇÕES PROPOSTAS NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL QUE FORAM EXECUTADAS, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER. CURITIBA - NOVEMBRO DE 2006



■ de 1 a 3 ■ mais de 3 ■ nenhuma ■ sem resposta

No conjunto dos territórios, 48% dos técnicos municipais indicam que foram executadas mais de três ações propostas no plano municipal. Para 29% dos técnicos municipais foram realizadas até três ações do plano, e apenas 9% citam

que nenhuma foi executada. Observa-se ainda que 14% dos pesquisados não responderam a questão.

A visão que os conselheiros têm sobre a sua participação e contribuição para a realização das propostas elaboradas é importante. É necessário que o conselheiro tenha consciência de sua interferência no processo de decisão sobre a destinação dos recursos. Esta percepção é demonstrada na tabela apresentada a seguir.

TABELA 15 - RESPONSÁVEL PELA REALIZAÇÃO DAS PROPOSTAS DOS CMDRs NOS TERRITÓRIOS SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. - CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	CMDR		Técnico EMATER		Prefeito		Secretário Municipal		Outro		Sem Resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	11	41%	06	22%	-	-	01	4%	05	18%	04	15%	27	100%
Sudoeste	33	58%	07	12%	03	5%	04	7%	-	-	10	18%	57	100%
Nordeste	08	57%	05	36%	-	-	-	-	-	-	01	7%	14	100%
Pró-Amusep	25	52%	07	15%	04	8%	02	4%	01	2%	09	19%	48	100%
Conjunto dos territórios	77	53%	25	17%	07	5%	07	5%	06	4%	24	16%	146	100%

No conjunto dos territórios, distribuídos de forma eqüitativa, observa-se que 53% dos conselheiros têm clareza sobre a contribuição do CMDR na realização das ações propostas nos planos, enquanto que 17% citam que o responsável é o técnico da EMATER. Apenas 5% das respostas apontam o Prefeito e o Secretário Municipal com responsabilidade sobre a concretização das ações. Aproximadamente 16% dos conselheiros não responderam a questão.

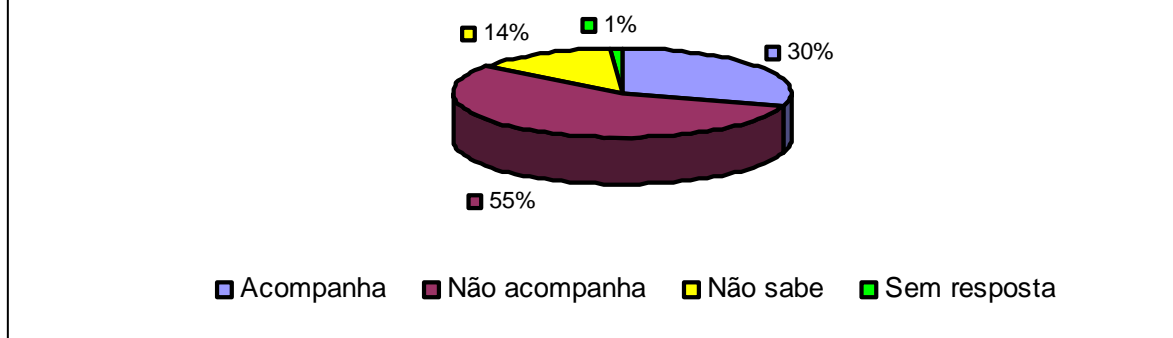
Para garantir a aplicação dos recursos destinados às ações previstas no plano e realizar a sua função fiscalizadora, o CMDR deve acompanhar a execução do orçamento municipal. A tabela abaixo demonstra a ação do CMDR quanto ao acompanhamento e fiscalização do orçamento municipal.

TABELA 16 - ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL PELO CMDR, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. - CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	Acompanha		Não Acompanha		Não sabe		Sem Resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	11	41%	13	48%	03	11%	-	-	27	100%
Sudoeste	22	39%	30	52%	05	09%	-	-	57	100%
Nordeste	-		14	100%	-	-	-		14	100%
Pró-Amusep	11	23%	24	50%	12	25%	01	2%	48	100%
Conjunto dos Territórios	44	30%	81	55%	20	14%	01	1%	146	100%

Especificamente no território Nordeste a totalidade dos conselheiros indica que não fazem o acompanhamento sobre o orçamento municipal.

GRÁFICO 9 - ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL PELO CMDR, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. CURITIBA - NOVEMBRO 2006



No conjunto dos territórios 55% dos conselheiros indicam que o CMDR não acompanha a execução do orçamento municipal, enquanto que para 30% esta ação é realizada, e 14% desconhecem a resposta.

Para os técnicos municipais observa-se uma divergência ao se comparar suas respostas com as dos conselheiros municipais. Esta constatação é demonstrada na tabela a seguir.

TABELA 17 - ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL, PELOS CMDRs DOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DO TÉCNICO MUNICIPAL DA EMATER. CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	Sim		Não		Não sabe		Sem Resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	03	30%	07	70%	-	-	-	-	10	100%
Sudoeste	07	28%	16	64%	01	4%	01	4%	25	100%
Nordeste	-	-	05	100%	-	-	-	-	05	100%
Pró-Amusep	03	17%	14	78%	-	-	01	5%	18	100%
Conjunto dos Territórios	13	22%	42	72%	01	2%	02	4%	58	100%

No conjunto dos territórios os resultados apontam que 72% dos técnicos municipais constatarem que os CMDRs não acompanham a execução do orçamento, sendo que 22% concluem que os conselhos realizam esta prática.

A visão dos técnicos municipais diverge dos conselheiros, ao apontarem um percentual maior para o não acompanhamento do orçamento pelos CMDRs. No entanto, reforça o destaque ao território Nordeste, com 100% das respostas indicando que não há acompanhamento sobre a execução do orçamento municipal.

Para os técnicos regionais 34% dos CMDRs acompanham a execução do orçamento municipal, sendo que este resultado diverge da informação dos técnicos municipais.

A atuação dos CMDRs com relação à elaboração dos Planos Municipais progrediu. Diferentemente do que está apontado no estudo bibliográfico a pesquisa demonstra que os CMDRs apresentam uma melhor capacidade propositiva.

É possível verificar, em alguns casos, a preocupação em se prever os recursos necessários para implementar as propostas. É realidade inclusive, o fato de os CMDRs realizarem e também se apropriarem da responsabilidade por concretizar ações planejadas. Esta percepção é reforçada pelos depoimentos dos técnicos municipais, regionais e gerentes da EMATER.

Percebe-se que ampliou a qualificação dos projetos, uma vez que são apontadas ações além do aspecto simplesmente agrícola sendo realizadas ações voltadas às outras dimensões do desenvolvimento.

Mesmo com estes avanços, conclui-se que ainda existem muitos desafios em relação à elaboração e principalmente a gestão do Plano de Desenvolvimento.

Confirmando o estudo teórico, a pesquisa demonstra que os Planos ainda estão setorizados e fragmentados. O acompanhamento sobre a execução do orçamento ainda é débil. A capacidade de interferir na elaboração de políticas públicas estruturantes e macro-sociais ainda necessita ser adquirida, e as ações que vem sendo desempenhadas são uma oportunidade para exercício dessa prática.

#### 4.2.3 Contribuição do CMDR para o desenvolvimento municipal

Diagnosticar e analisar a realidade rural do município, identificando desafios e potencialidades; definir as diretrizes que orientarão as políticas públicas municipais; mobilizar e integrar ações para objetivos comuns, entre outras, são funções dos CMDRs. Ao realizar estas funções, promovendo a parceria com os demais conselhos setoriais, podem contribuir com o desenvolvimento local, pois são instrumentos de participação dos cidadãos na defesa de seus interesses, conforme afirmação de vários autores apresentados no estudo bibliográfico.

Na pesquisa foi possível verificar o entendimento dos participantes sobre a contribuição dos CMDRs na construção do desenvolvimento sustentável do município.

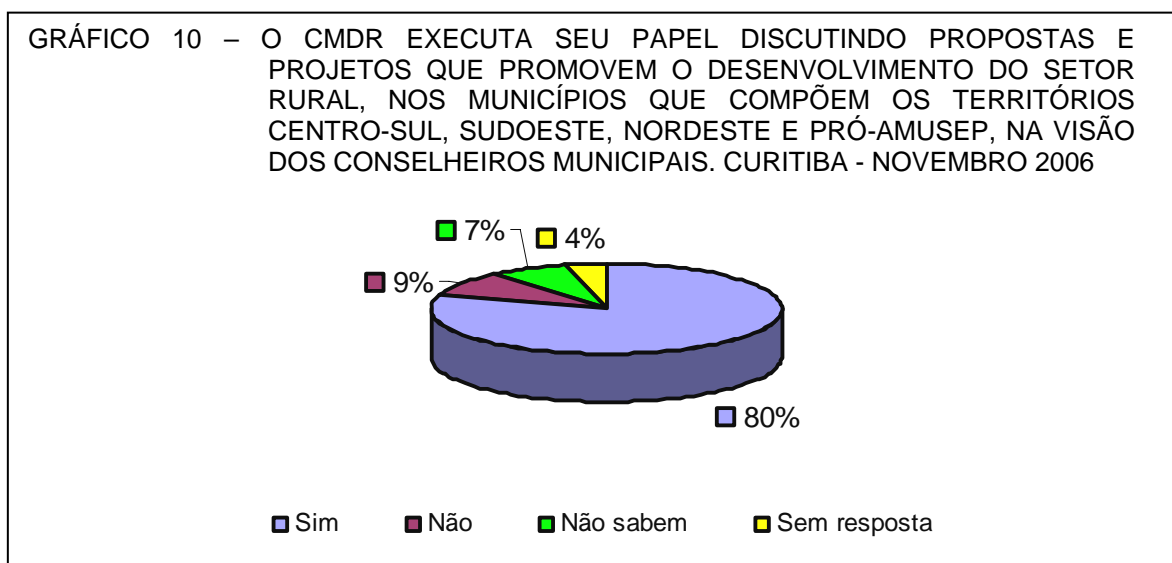
O parecer dos conselheiros municipais está demonstrado na tabela abaixo.

TABELA 18 - O CMDR EXECUTA SEU PAPEL DISCUTINDO PROPOSTAS E PROJETOS QUE PROMOVEM O DESENVOLVIMENTO DO SETOR RURAL, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. - CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	Sim		Não		Não sabe		Sem Resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	25	93%	02	7%	-	-	-	-	27	100%
Sudoeste	48	85%	04	7%	03	5%	02	3%	57	100%
Nordeste	12	86%	-	-	01	7%	01	7%	14	100%
Pró-Amusep	32	67%	07	15%	06	12%	03	6%	48	100%
Conjunto dos Territórios	117	80%	13	9%	10	7%	06	4%	146	100%

Observando os territórios individualmente, destacam-se os territórios Centro-sul com o maior percentual, enquanto que o Pró-Amusep apresenta o menor índice

de conselheiros que acreditam que os CMDRs contribuem para o desenvolvimento municipal.



Analisando o conjunto dos territórios, observa-se que para 80% dos conselheiros o CMDR executa sua função discutindo as necessidades e buscando as soluções para o setor rural.

Através de respostas abertas os conselheiros municipais opinaram sobre as principais ações executadas pelo CMDR, em busca do desenvolvimento municipal. As citações que apareceram com maior frequência foram identificadas e estão demonstradas na tabela abaixo.

TABELA 19 – PRINCIPAIS AÇÕES EXECUTADAS PELOS CMDRS, NO EXERCÍCIO DA SUA FUNÇÃO EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. - CURITIBA – NOVEMBRO DE 2006

Ações executadas	Freqüência
Aplicação e fiscalização de recursos públicos – (Programas PR 12 Meses, PRONAF, Crédito Fundiário, Programas Municipais)	55
Elaboração e viabilização de projetos econômicos – (sericicultura, fruticultura, bovinocultura, avicultura, café, controle da formiga, reflorestamento, patrulha agrícola, costura industrial, artesanato)	42
Elaboração e viabilização de projetos sociais e comunitários – (melhoria de estradas, abastecimento de água, esporte, telefonia, eletrificação, construção de empreendimentos comunitários)	20
Elaboração do plano de desenvolvimento municipal e/ou territorial	10
Coleta seletiva de lixo e embalagens de agrotóxicos	09

Observa-se que é forte a atuação do CMDR na discussão para destinação de recursos públicos oriundos de programas oficiais, assim como na elaboração e viabilização de projetos econômicos, na sua maioria agrícolas.

Constata-se que houve uma evolução na atuação dos Conselhos na elaboração e execução de projetos sociais que garantem uma melhor qualidade de vida na área rural. Este aspecto é positivo e demonstra que aos poucos os CMDRs alargam seu foco de atuação visualizando o desenvolvimento em todas as suas dimensões, embora a compreensão sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, necessite ser ampliada.

As manifestações quanto à elaboração de planos de desenvolvimento para o município ou território, embora com pouca frequência, demonstram que os conselheiros vêm ampliando a sua compreensão sobre o papel do CMDR passando a atuar de forma propositiva.

A opinião dos técnicos municipais quanto a execução de ações que promovem o desenvolvimento municipal pelos CMDRs, está representada na tabela a seguir.

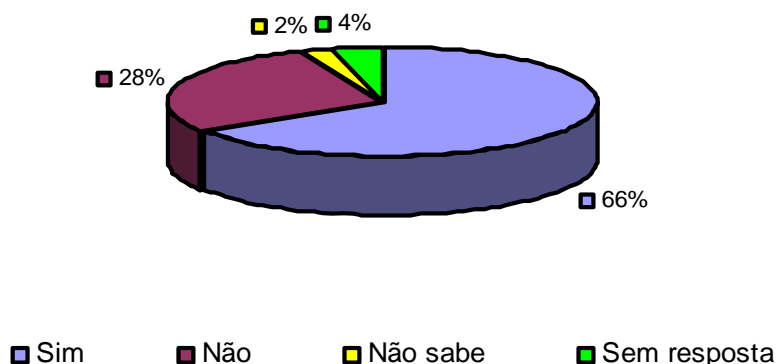
TABELA 20 – O CMDR EXECUTA SEU PAPEL DISCUTINDO PROPOSTAS E PROJETOS QUE PROMOVEM O DESENVOLVIMENTO DO SETOR RURAL, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER. - CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	Sim		Não		Não sabe		Sem resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	07	70%	01	10%	01	10%	01	10%	10	100%
Sudoeste	17	68%	07	28%	-	-	01	4%	25	100%
Nordeste	05	100%	-	-	-	-	-	-	5	100%
Pró-Amusep	09	50%	09	50%	-	-	-	-	18	100%
Conjunto dos Territórios	38	66%	17	28%	01	2%	02	4%	58	100%

Observando-se os territórios individualmente, destaca-se o território Nordeste, onde a totalidade dos técnicos afirma que o CMDR propõe projetos para o desenvolvimento municipal. O território Pró-Amusep apresenta 50% dos técnicos municipais respondendo que o conselho não atua neste sentido.



GRAFICO 11 - O CMDR EXECUTA SEU PAPEL DISCUTINDO PROPOSTAS E PROJETOS QUE PROMOVEM O DESENVOLVIMENTO DO SETOR RURAL, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER. CURITIBA - NOVEMBRO DE 2006



Analisando o conjunto dos territórios, identifica-se que para 66% dos técnicos municipais, o CMDR executa o seu papel discutindo propostas e projetos que promovem o desenvolvimento do setor rural nos municípios, enquanto 28% são contrários a esta afirmação.

No conjunto dos territórios observa-se uma divergência entre as respostas sendo que 80% dos conselheiros afirmam que o CMDR executa sua função, enquanto que 66% de dos técnicos municipais não concordam com esta afirmação.

Entre os técnicos regionais e os gerentes também se observa desacordo na resposta referente a este aspecto. Todos os gerentes regionais indicam que os CMDRs contribuem para o desenvolvimento dos municípios, enquanto que apenas dois dos cinco técnicos regionais concordam com esta hipótese. Para os três técnicos regionais restantes, a contribuição do conselho é parcial.

Os técnicos municipais, em resposta aberta expressaram as ações que os CMDRs tem executado objetivando contribuir com o desenvolvimento municipal. A seguir estão demonstradas as que foram citadas com maior frequência.

TABELA 21 – PRINCIPAIS AÇÕES EXECUTADAS PELOS CMDRS, NO EXERCÍCIO DA SUA FUNÇÃO EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER. - CURITIBA – NOVEMBRO DE 2006

Ações executadas	Freqüência
Deliberação e fiscalização de recursos públicos	29
Elaboração de projetos técnicos e econômicos	21
Capacitação/formação de agricultores e lideranças	06
Organização das comunidades, associações e cooperativas.	05
Coleta de lixo reciclável e embalagens de agrotóxicos	05
Elaboração de Plano Municipal/Territorial de Desenvolvimento	04

Da mesma forma que aos conselheiros, aos técnicos municipais da EMATER as ações executadas pelos CMDRs que obtém maior visibilidade estão relacionadas à deliberação e fiscalização dos recursos públicos oriundos de programas específicos e a elaboração de projetos econômicos. A formação e capacitação de agricultores e lideranças, a organização das comunidades, associações e cooperativas, e ainda a participação na coleta de lixo reciclável e embalagens de agrotóxicos são lembradas. Apenas quatro técnicos, um de cada território citou a elaboração do plano municipal de desenvolvimento, embora uma quantidade significativa de CMDRs tenham elaborado o seu.

Apesar de serem citadas com menor freqüência e por territórios específicos, algumas ações são importantes e demonstram que os CMDR vêm qualificando a sua ação no município. Destaca-se no Território Nordeste a inclusão da proposta de percentual da receita municipal para as ações no setor rural. No Território Centro-sul é relevante a implantação do Serviço de Inspeção Municipal – SIM e o encaminhamento de proposta para a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias do município. O território Sudoeste citou a apresentação do Plano Municipal de Desenvolvimento para os poderes legislativo e executivo, visando garantir a inclusão de propostas e os recursos necessários para sua viabilização.

A expectativa dos participantes da pesquisa sobre a possibilidade de o CMDR interferir e contribuir para o desenvolvimento municipal foi investigada uma vez que

este aspecto pode influenciar na motivação dos conselheiros para executarem sua função. A tabela abaixo demonstra os resultados obtidos.

TABELA 22 - POSSIBILIDADE DE O CMDR CONTRIBUIR PARA O DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. CURITIBA - NOVEMBRO 2006

Território	Sim		Não		Não sabe		Sem resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	27	100%							27	100%
Sudoeste	55	96%	01	2%	01	2%			57	100%
Nordeste	14	100%							14	100%
Pró-Amusep	43	90%	01	2%	03	6%	01	2%	48	100%
Conjunto dos Territórios	139	95%	02	1%	04	3%	01	1%	146	100%

No conjunto dos territórios, constata-se que 95% dos conselheiros acreditam que o CMDR pode contribuir para o desenvolvimento municipal, sendo que este percentual se distribui uniformemente entre eles.

Em respostas abertas os conselheiros opinaram sobre como o CMDR pode contribuir para o desenvolvimento municipal. Na tabela abaixo estão relatadas as opiniões que apareceram com maior frequência nos territórios.

TABELA 23 – COMO O CMDR PODE CONTRIBUIR PARA O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA OPINIÃO DOS CONSELHEIROS. CURITIBA – NOVEMBRO DE 2006

O que fazer	Frequência
Elaborar propostas e projetos de desenvolvimento para o município	61
Definir a aplicação dos recursos	19
Motivar e organizar os agricultores	13
Articular e integrar o poder público e outras entidades	11
Fiscalizar o uso dos recursos públicos	06

A maior frequência de citações refere-se à possibilidade de o CMDR elaborar propostas e projetos que contribuam para o desenvolvimento municipal. Em segundo lugar, um número menor de respostas afirma que o conselho pode contribuir na

definição e aplicação dos recursos públicos. Também demonstram consciência da necessidade e da possibilidade de o CMDR contribuir com a motivação e organização da própria categoria, além da necessidade de articular e integrar poder público e outras instituições.

A expectativa dos técnicos municipais da EMATER sobre esta possibilidade está demonstrada na tabela a seguir.

TABELA 24 - POSSIBILIDADE DE O CMDR CONTRIBUIR PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER. CURITIBA - NOVEMBRO 2006.

Território	Pode contribuir		Não pode contribuir		Sem resposta		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro-sul	09	90%			01	10%	10	100%
Sudoeste	24	96%	01	4%			25	100%
Nordeste	05	100%					05	100%
Pró-Amusep	18	100%					18	100%
Conjunto dos Territórios	56	96%	01	2%	01	2%	58	100%

No conjunto dos territórios, 96% dos técnicos municipais acreditam na possibilidade de os CMDRs contribuírem para o desenvolvimento municipal, sendo que este índice é distribuído de forma eqüitativa entre os territórios .

Através de respostas abertas os técnicos municipais opinam sobre como o CMDR pode dar sua contribuição e as sugestões que aparecem com maior freqüência estão relatadas na tabela abaixo.

TABELA 25 – COMO O CMDR PODE CONTRIBUIR PARA O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA OPINIÃO DOS TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER. CURITIBA – NOVEMBRO DE 2006

O que fazer	Freqüência
Elaborar o plano municipal de desenvolvimento	27
Articular e integrar poder público e demais instituições	07
Monitorar e fiscalizar execução de planos e aplicação de recursos	04

No conjunto dos territórios, ocorreu uma grande variedade de sugestões dos

técnicos municipais, sendo que a principal concentração indicou que os CMDRs podem contribuir elaborando Planos Municipais de Desenvolvimento. Na seqüência há uma diminuição significativa da concentração de respostas apontando que os conselhos podem contribuir articulando e integrando entidades e poder público e ainda monitorando e fiscalizando a execução dos planos e uso dos recursos públicos.

É possível que esta concentração de respostas tenha se dado pelo fato de esta ser uma ação comum desencadeada pelo Processo de Formação. Como no Pró-Amusep, esta não é a estratégia prioritária adotada pelo processo do território, observam-se resultados diferenciados.

Individualmente destaca-se o território Centro-sul onde 80% dos técnicos são de opinião que os CMDRs podem contribuir na elaboração de políticas públicas para o setor rural.

Os técnicos regionais e os gerentes, através de respostas abertas, também opinaram como o CMDR pode contribuir para com o desenvolvimento municipal, e as relatadas com maior freqüência estão destacadas na tabela abaixo.

TABELA 26 – COMO O CMDR PODE CONTRIBUIR PARA O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, NA OPINIÃO DOS TÉCNICOS REGIONAIS E DOS GERENTES DA EMATER, DOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP. - CURITIBA – NOVEMBRO DE 2006

O que fazer	Freqüência
Discussão para elaboração de Planos Municipais (identificar prioridades, propor e implementar ações)	10
Discutir e participar na decisão sobre políticas para o meio rural	06
Monitorar e cobrar a implementação das ações	03

Observam-se semelhanças nas opiniões de todos os públicos pesquisados, quanto à possibilidade de o CMDR contribuir para o desenvolvimento municipal assim como nas sugestões de ações a serem executadas. Destaca-se entre as ações mais citadas a elaboração e gestão de planos de desenvolvimento, a articulação com o poder público e demais instituições, a contribuição na formulação de políticas públicas para o setor rural e a decisão e fiscalização sobre o uso de recursos públicos.

As dificuldades encontradas na atuação do CMDR para contribuir no desenvolvimento municipal, foram manifestadas pelos conselheiros municipais através de respostas abertas sendo que as de maior frequência estão relatadas a seguir.

TABELA 27 – PRINCIPAIS DIFICULDADES PARA A ATUAÇÃO DO CMDR NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. - CURITIBA – NOVEMBRO DE 2006

Dificuldades	Frequência
Participação efetiva dos conselheiros	24
Disponibilidade de recursos para concretizar os Planos de Desenvolvimento	20
Conquistar reconhecimento e apoio do poder público	18
Conquistar autonomia do conselho	17
Conscientizar a população sobre a importância de participar	16

Os conselheiros apontam as dificuldades para atuação do CMDR fazendo menção, com maior frequência, à participação efetiva dos conselheiros e à disponibilidade de recursos para implementar as propostas do plano de desenvolvimento. Apontam ainda, a maior conscientização da população sobre a importância de participar.

Declaram que aspiram pela autonomia do CMDR, sem dispensar, no entanto, o apoio e o reconhecimento do poder público. Desta forma demonstram clareza sobre a importância da presença do poder público no CMDR, mas com igualdade nas condições de negociação e transparência nos processos decisórios.

Os depoimentos dos conselheiros sobre o assunto ilustram estas opiniões:

**Conselheiro do Território Sudoeste** - “A falta do espírito associativo nos membros do conselho e na comunidade em geral. As pessoas não costumam tomar decisões em conjunto e, além disso, não gostam de assumir cargos comunitários solidários”.

**Conselheiro do Território Pró-Amusep** - “Desinteresse por parte de alguns membros; faltas em reuniões decisivas; público alvo desmotivado e sem uma base sólida organizada”.

**Conselheiro do Território Nordeste** - “Falta incentivo político e não politicagem no conselho”.

**Conselheiro do Território Pró-Amusep** - “A classe política não tem sensibilidade para notar o grande parceiro que é o Fórum, e com isso passa a existir pouca credibilidade, pois os políticos têm medo que ele (o Fórum) cresça e acabe por influenciar nas suas pretensões políticas”.

**Conselheiro do Território Centro-sul** - “Recursos escassos. Discute, mas não se efetiva a ação”.

**Conselheiro do Território Nordeste** - “Falta autonomia junto ao poder público municipal nas tomadas de decisões, principalmente na questão do orçamento”.

Os resultados indicam que os CMDRs contribuem com o processo de desenvolvimento municipal, embora as ações citadas ainda reforçam o que se trata na literatura: estão voltadas, na maioria das vezes, à deliberação sobre recursos de programas oficiais. Mas ao mesmo tempo, se observa um movimento dos CMDRs no sentido de elaborar planos, prever orçamentos, articular forças, organizar os representantes do espaço rural.

Observam-se opiniões diferenciadas entre as categorias de público pesquisado e entre territórios. À luz do referencial bibliográfico considera-se um fato normal, uma vez que os processos de aprendizagem não ocorrem iguais para todas as pessoas. Assim como nem todos os conselhos desenvolvem a mesma prática.

#### 4.2.4 Contribuição do Programa de Formação de Conselheiros

O principal objetivo da presente pesquisa é avaliar o Programa de Formação de Conselheiros. A opinião do público pesquisado sobre as contribuições do mesmo para o funcionamento dos CMDRs, os desafios e sugestões para melhorar a sua atuação, foram expressos através de perguntas abertas e serão apresentados nas tabelas a seguir.

TABELA 28 – AVANÇOS VERIFICADOS NA ATUAÇÃO DO CMDR APÓS AS AÇÕES DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS. - CURITIBA – NOVEMBRO DE 2006

Avanços	Freqüência
Aumento da participação e envolvimento dos conselheiros	37
Melhor desempenho da função de conselheiros (conhecimento e preparo)	28
Ampliação do censo crítico e conscientização	13
Mais participação das comunidades, mais representatividade.	06
Maior integração dos conselheiros	03

No conjunto dos territórios constata-se que os conselheiros percebem com maior intensidade o aumento e o envolvimento nas ações do CMDR, assim como o melhor desempenho da função, sendo que esta é qualificada por uma ampliação do senso crítico e maior conscientização.

Para melhor caracterizar as opiniões dos conselheiros, são transcritos os depoimentos a seguir.

**Conselheiro do Território Centro-sul** - “A progressão pessoal e individual de cada membro e a sua disponibilidade para participar”.

**Conselheiro do Território Sudoeste** - “Hoje a gente tem noção de como o CMDR é importante. Como cada conselheiro deve atuar nas decisões a serem tomadas”.

**Conselheiro do Território Pró-Amusep** - “Maior participação dos membros, desenvolvimento da análise crítica, capacidade de realizar ações em grupo”.

**Conselheiro do Território Nordeste** - “Amadureceu mais, tem mais firmeza nas cobranças, é mais forte e consciente”.

**Conselheiro do Território Centro-sul** - “Visão mais ampla e mais clara da importância do meio rural para o desenvolvimento do município”.

**Conselheiro do Território Sudoeste** - “Nosso conselho iniciou a partir dos cursos de formação, pois sem esses cursos não saberíamos por onde andar. Nos ensinaram elaborar o nosso plano, nos incentivaram e nos mostraram que devemos buscar metas a curto, a médio e longo prazo”.

Sobre o mesmo tema, os técnicos municipais da EMATER também opinaram através de respostas abertas. Na tabela abaixo são demonstradas as respostas que aparecem com maior freqüência.



TABELA 29 – AVANÇOS VERIFICADOS NA ATUAÇÃO DO CMDR APÓS AS AÇÕES DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER. - CURITIBA – NOVEMBRO DE 2006

Avanços	Freqüência
Ampliação do conhecimento e melhor desempenho da função	26
Maior motivação, comprometimento e participação dos conselheiros.	09
Elaboração de propostas, planos, planejamento das ações.	05
Maior articulação e integração com o poder público e instituições	04
Fortalecimento do CMDRs	03

A opinião dos técnicos municipais, no conjunto dos territórios é bem diversificada, sendo que a principal concentração identifica que o principal avanço se deu na ampliação do conhecimento e na melhoria do desempenho da função. Na seqüência, com uma concentração menor, os técnicos apontam mudanças na motivação, comprometimento e participação dos conselheiros. Indicam ainda a elaboração dos planos municipais de desenvolvimento, a maior articulação e integração com outras entidades e com o poder público, além do fortalecimento do CMDR.

Os técnicos regionais e os gerentes da EMATER opinam de forma semelhante, mencionando os avanços na capacitação para o desempenho da função e o melhor conhecimento sobre políticas públicas, a elaboração e gestão do plano municipal, a ampliação da auto-estima, da motivação, do empoderamento e da representatividade.

O Programa de Formação de Conselheiros enfrenta muitos desafios e estes são apontados pelos gerentes, técnicos municipais e regionais da EMATER. Também são apresentadas sugestões para melhorar o funcionamento do programa facilitando assim o alcance do seu objetivo de contribuir para o desenvolvimento sustentável dos municípios do Paraná.

As opiniões apresentadas através de respostas abertas são relatadas a seguir, destacando-se as que apareceram com maior freqüência.

TABELA 30 – PRINCIPAIS DESAFIOS DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER. CURITIBA – NOVEMBRO DE 2006

Desafios	Frequência
Motivação, participação, comprometimento dos conselheiros.	20
Autonomia do CMDR	10
Continuidade do processo	04
Caráter voluntário versus tempo disponível do conselheiro	04

Constata-se que, no conjunto dos territórios, o maior desafio diz respeito à motivação, participação e comprometimento dos conselheiros e à autonomia do conselho, convergindo com a opinião dos conselheiros, quanto às dificuldades que o CMDR enfrenta na sua atuação.

Os técnicos municipais mencionam ainda a dificuldade de dar continuidade ao processo de formação e o tempo disponível do conselheiro uma vez que se trata de exercer uma função de caráter voluntário.

Enquanto os técnicos municipais destacam a pouca motivação e comprometimento dos conselheiros, os técnicos regionais e gerentes se referem à pouca sensibilização, motivação e comprometimento dos técnicos municipais. Cabe aqui uma reflexão sobre a questão, pois a motivação está ligada às expectativas individuais. Os indivíduos possuem objetivos e expectativas que desejam alcançar e agem intencionalmente, de acordo com as suas percepções da realidade. A quantidade de esforço que uma pessoa exerce em uma determinada tarefa depende da expectativa e crença que ela tem sobre o seu resultado. Caberia então perguntar: Conselheiros e técnicos acreditam que seus esforços permitirão alcançar os resultados almejados? Os resultados das tabelas 22 e 24 indicam que sim. Estaria o Programa de Formação e o processo por ele desencadeado contribuindo para o alcance destes resultados? Quais são as expectativas de cada categoria de público? Estariam, conselheiros e técnicos, considerando os limites do processo? Teriam eles, clareza dos limites ou suas expectativas vão além, causando frustrações?

As opiniões dos gerentes e dos técnicos regionais são bem diversificadas, não havendo concentração de respostas. Algumas são destacadas, por haver coincidência com as dos conselheiros ou técnicos municipais.

Observa-se que à semelhança dos técnicos municipais, os gerentes fazem menção à questão da não remuneração dos conselheiros representantes dos agricultores, à necessidade de haver uma participação efetiva nas decisões além de melhor representatividade. A reestruturação dos CMDRs e a gestão do Plano Municipal de Desenvolvimento também são apontadas pelos gerentes.

Para os técnicos regionais manter a continuidade do programa de formação também é desafio, além de ampliar a articulação com as comunidades e a quantidade de técnicos municipais envolvidos no processo. Em convergência com as opiniões dos demais participantes da pesquisa, os técnicos regionais mencionam que a participação dos conselheiros ainda é limitada. Ampliar o conhecimento sobre as responsabilidades de cada parte – sociedade civil, poder público, organizações – é desafio a ser enfrentado pelo Programa de Formação de Conselheiros, na percepção dos técnicos regionais.

TABELA 31 – SUGESTÕES PARA MELHORAR O FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS, NOS TERRITÓRIOS CENTRO-SUL, SUDOESTE, NORDESTE E PRÓ-AMUSEP, NA VISÃO DOS TÉCNICOS MUNICIPAIS DA EMATER. - CURITIBA – NOVEMBRO DE 2006

Sugestões	Freqüência
Adequação carga horária, conteúdo, época de realização, público atingido, metodologia.	28
Realizar ações continuadas	06
Despertar a motivação para ampliar a participação	04

As sugestões dos técnicos municipais para melhorar o funcionamento do Programa de Formação de Conselheiros são diversificadas, havendo pouca concentração de respostas.

A maior concentração ocorre quanto à adequação da carga horária, conteúdos, metodologia, época de realização e público selecionado para participar dos cursos de formação. Eles ainda se referem à realização de ações continuadas e em despertar a motivação para ampliar a participação dos conselheiros.

Os técnicos regionais sugerem a organização dos conselheiros e a sensibilização dos técnicos municipais, visando formar equipes comprometidas e atuantes. Propõem a disponibilização de um técnico com mais tempo para se dedicar ao Programa de Formação além de passar mais responsabilidades aos CMDRs.

Os gerentes, da mesma forma que os técnicos regionais, também se referem à necessidade de dispor de um profissional específico para acompanhar o Programa de Formação sistematicamente, além de promover uma formação para os técnicos municipais. Igualmente, propõem a realização de ações continuadas, com acompanhamento das reuniões dos CMDRs e dos conselheiros nas comunidades. Ressaltam a importância de realizar um processo que valorize a participação dos conselheiros.

Considerando os resultados analisados, a participação dos pesquisados, os depoimentos e sugestões aqui destacadas, evidencia-se a importância de manter garantido o espaço que o Programa de Formação de Conselheiros proporciona. Além de se verificar uma boa aceitação por parte dos atores envolvidos, constata-se que os CMDRs atuam de forma mais qualificada e consciente.

De acordo com os estudos bibliográficos, as ações de formação contribuíram para qualificar a atuação dos conselheiros, verificando-se avanços positivos. Mas, como afirma a teoria, um processo de educação para a cidadania não termina e “participar se aprende participando”. Isto é o que demonstra os resultados da pesquisa: conselheiros e técnicos estão inseridos em um processo de aprendizagem, onde se verificaram avanços, mas que ainda apresentam desafios a serem superados.

Os resultados obtidos ressaltam a necessidade de uma revisão do Programa quanto ao conteúdo, carga horária, e metodologia, e principalmente uma reflexão sobre a motivação e expectativa dos técnicos, gerentes e conselheiros.

## 5 CONCLUSÃO

A pesquisa permitiu concluir que nos territórios Centro-Sul, Sudoeste, Nordeste e Pró-Amusep o Programa de Formação de Conselheiros contribuiu para qualificar a atuação dos CMDRs. Através da análise dos dados obtidos nos questionários e dos depoimentos feitos em respostas abertas, gerentes, técnicos e conselheiros afirmaram que o Programa de Formação contribuiu para o crescimento pessoal dos participantes e para o fortalecimento e valorização do conselho.

Analisando mais detidamente, as variáveis levantadas, o referencial teórico estudado e as informações obtidas com a pesquisa possibilitam as conclusões apresentadas a seguir.

Destaca-se que os avanços verificados, se diferenciam em cada território, tendo em vista a intensidade e o foco adotado pelo Programa de Formação, as diferenças culturais dos atores ali existentes, além do acúmulo de capital social disponibilizado. Nos territórios Sudoeste e Centro-sul os CMDRs conseguem ocupar um espaço maior em relação ao Nordeste e Pró-Amusep. Verificou-se que os CMDRs têm se constituído de forma regulamentada por decreto ou lei municipal, demonstrando a institucionalização dos CMDRs, o que garante respaldo legal às decisões deliberadas.

No entanto, o fato de os conselhos serem legalizados não garante a autonomia política desejada, pois mesmo nos espaços de organização da sociedade civil existe efetivamente a possibilidade de manipulação e controle. Neste sentido a pesquisa demonstrou avanços na qualificação da ação dos CMDRs.

Pode-se afirmar que o principal resultado obtido com o Programa de Formação é a elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento. Além de ter sido o principal foco do trabalho, este fato aponta para conselheiros mais propositivos, com visão ampliada sobre o desenvolvimento sustentável. Visando complementar a pesquisa, realizou-se a análise de alguns Planos de Desenvolvimento, o que permitiu concluir, que já não se tratam de uma 'lista de pedidos' como apontou a literatura. Identificaram-se planos elaborados de forma simples, mas que contemplavam propostas de ações nas demais dimensões do desenvolvimento, além de serem mais abrangentes.

Para viabilizar as ações previstas nos Planos de Desenvolvimento Municipal, foi possível verificar que alguns CMDRs incluíram propostas no orçamento municipal, além de promoverem a execução de parte das ações planejadas.

Apesar de os conselheiros terem avançado no sentido de encaminhar propostas para o orçamento municipal, constatou-se que ainda existe uma fraca atuação dos CMDRs no sentido de acompanhar e fiscalizar a execução do mesmo.

No que se refere às ações realizadas pelos CMDRs os resultados, embora tímidos, demonstram que os CMDRs vêm ampliando o seu foco de atuação, interferindo com ações mais propositivas, através da elaboração dos Planos, ampliando sua visão para outras dimensões do desenvolvimento, e principalmente, articulando e organizando as comunidades rurais que representam. No entanto, verifica-se ainda uma forte atuação focada nas deliberações sobre programas ou políticas públicas existentes, e ainda sobre propostas de cunho econômico, voltadas para a agricultura.

Como se pode concluir pelo estudo bibliográfico, questão decisiva para a qualificação dos CMDRs está ligada à autonomia para deliberar e implementar propostas que atendam os anseios dos agricultores, em busca do desenvolvimento rural. Neste aspecto os dados da pesquisa demonstraram contradições entre as diferentes categorias de público pesquisadas. Estas contradições trouxeram alguns questionamentos que são reforçados pela literatura, e que exigem um estudo mais aprofundado. Apesar disso, é possível afirmar que os CMDRs necessitam aumentar a sua capacidade de articulação e mobilização, pois indicam os estudos bibliográficos, que o desenvolvimento começa na mobilização e participação dos atores sociais transformando-se nos sujeitos da ação.

De forma geral os resultados da pesquisa e os depoimentos dos conselheiros, técnicos e gerentes da EMATER validam a realização do Programa de Formação de Conselheiros e justificam a manutenção de espaços para aperfeiçoamento, além da alocação de recursos públicos, que possibilitem a formação continuada dos conselheiros municipais.

Detendo-se na análise dos depoimentos dos conselheiros, técnicos e gerente da EMATER, partindo de subsídios obtidos com a revisão bibliográfica e interpretando de forma mais profunda e generalizada os resultados da pesquisa,

focando a contribuição dos CMDRs para o desenvolvimento local destaca-se algumas observações.

Apesar dos resultados positivos e dos avanços inquestionáveis alcançados, ainda existe uma longa trajetória a ser percorrida. Antes de qualquer coisa, à luz da literatura, pode-se afirmar que a potencialidade dos CMDRs, como instrumento de articulação e como intermediário entre a categoria representativa da agricultura familiar e poder público, não está sendo adequada e totalmente explorada.

Olhando criticamente, a partir dos depoimentos dos conselheiros, técnicos e gerentes da EMATER, constata-se que o Programa de Formação, apesar de alguns avanços, ainda não conseguiu despertar a consciência para atitudes de acúmulo e fortalecimento do capital social. Com base na teoria estudada, percebe-se nas respostas abertas, a necessidade de se criar redes de relacionamentos colaborativos. Que conselheiros, representantes do poder público e da sociedade civil e demais agricultores familiares se tornem predispostos a colaborar na solução de problemas de interesse coletivo.

Se por um lado os resultados indicam haver ampliado a participação dos conselheiros, por outro fica destacada a falta de motivação deles e dos técnicos para participarem e se comprometerem com o processo de desenvolvimento local. Mais uma vez, com base no estudo bibliográfico, destaca-se que o fato de aumentar a participação não garante a existência de um processo de aprendizagem capaz de levar a uma opinião crítica. A motivação passa pela crença das pessoas na sua capacidade de influenciar nas decisões e na sua competência para participar na definição de propostas que possibilitem o desenvolvimento municipal. A consciência crítica advém de processos dialógicos que permitam o indivíduo desenvolver uma visão mais abrangente do mundo que o cerca, descobrindo suas capacidades e entendendo suas limitações. Neste caso específico é pertinente que o Programa de Formação de Conselheiros identifique e analise as limitações que um programa de formação possa ter em um processo de desenvolvimento regional. Da mesma forma é importante estudar as limitações do processo de organização e participação da sociedade civil.

As conclusões realizadas induzem a proposição de algumas indicações que podem contribuir para uma melhor atuação dos CMDRs, na busca pelo

desenvolvimento sustentável. Tendo como base que o Conselho Municipal de Desenvolvimento pode ser um instrumento importante para promover a articulação entre os diferentes atores sociais, fortalecer a coesão municipal, melhorar a qualidade das decisões políticas e interferir nos rumos do desenvolvimento local, é importante concentrar esforços no sentido fortalecer o CMDRs buscando: ampliar e fortalecer o associativismo entre os agricultores familiares, incentivando a organização e mobilização da categoria; ampliar a abrangência de sua atuação, incluindo a participação de todos os segmentos; construir um projeto de desenvolvimento local a longo prazo; desenvolver relações de confiança e cooperação, visando despertar a consciência sobre o fato de que, apesar das divergências, existem objetivos e interesses em comum; conquistar sustentação política, de forma ética, comprometida e continuada, afim de ampliar a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas; mais em longo prazo, conquistar credibilidade e organização suficiente para adquirir condições próprias de sustentação.

Por outro lado, ao Programa de Formação de Conselheiros, cabe instrumentalizar os conselheiros para: gerenciarem, monitorarem e avaliarem o Plano de Desenvolvimento Municipal e Territorial; acompanharem o orçamento municipal, no sentido de garantir a viabilização das propostas por eles elaboradas; adotarem procedimentos adequados, fornecendo as informações técnicas necessárias para as tomadas de decisões, garantindo processos transparentes e não manipulados; reforçarem no CMDR atitudes de cooperação, diminuindo a influência negativa das desigualdades de poder; assumirem o papel de animadores e viabilizadores da participação social, constituindo-se em agentes de mudança; proporcionar através da prática participativa, o fortalecimento do espírito associativo, promovendo o acúmulo de capital social.

Visando reforçar a atuação dos CMDRs, o Programa de Formação de Conselheiros deve, frequentemente, apreciar detidamente, as características dos diferentes níveis de participação, além de avaliar e reconhecer as potencialidades e os limites dos CMDRs, procurando dinamizar os mesmos. Deve focar seu trabalho para além dos aspectos técnicos, investindo em estratégias que permitam o desenvolvimento de relacionamentos de cooperação e solidariedade, com vistas ao



acumulo de capital social. A prática do trabalho coletivo e a avaliação regular das atividades dos conselhos alimentam a cooperação interna e a prática organizacional.

O Programa de Formação de Conselheiros, visando ampliar a sua atuação, pode realizar ações voltadas à capacitação e formação de lideranças políticas, estimulando-as a reformularem seus modelos de gestão, adotando um relacionamento com a sociedade pautado nos princípios da pluralidade, reconhecendo que a sociedade é composta por múltiplas diferenças; do diálogo, contribuindo para que a sociedade seja um sistema de conexões sempre abertas, propensas à conversa e ao respeito mútuo; e do consenso, promovendo a construção de projetos comuns e pactos de co-responsabilidade social pelo desenvolvimento.

Todo processo educativo busca mudança de comportamentos e atitudes, e por essa característica não pode se restringir a alguns cursos e oficinas. A formação para cidadania deve desenvolver uma estratégia mais ampla, com metodologia participativa e reflexiva.

Neste sentido o técnico municipal, seja na função de assessor ou conselheiro deve desenvolver ação continuada, alimentando o processo, adotando uma postura educativa, delegando responsabilidades e oportunizando aos conselheiros o exercício da prática participativa. Sua atuação deve estimular o pensamento crítico, gerando conhecimento através do diálogo contínuo sobre a realidade. Como facilitador do processo de aprendizagem, pode trabalhar com os aspectos produtivos, sem deixar de atentar para os deveres e a defesa dos direitos à cultura, à condição de gênero, à defesa do ambiente entre outros.

Como facilitadores do processo de desenvolvimento os técnicos, devem se preparar e se atualizar em conteúdos com temas transversais, como cidadania, ética, meio ambiente, direitos humanos, gênero, participação social, entre outros. É pertinente que Programa de Formação de Conselheiros elabore propostas para capacitação dos técnicos envolvidos na formação.

Como tão bem apontam as teorias e a prática cotidiana, destaca-se que a educação para cidadania e a busca do desenvolvimento sustentável, são processos infinitos. Pois, por mais que se consiga realizar alguns sonhos, sempre haverá novos objetivos para alcançar, por mais que haja dedicação àquilo que se fez

sempre se pensará que se pode fazer melhor. Esta é a utopia de uma sociedade de direitos mais justa e igualitária.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. In: Economia Aplicada – volume 4, nº 2, abril/junho 2000. Disponível em <<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/artigos-e-trabalhos/abramovay0300-1-15.pdf/view>> Acesso em janeiro 2007.

ABRAMOVAY, R. **Conselhos além dos limites**. São Paulo/Brasília. CNDRS. Novembro 2001.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Texto para discussão nº 630. Brasília. Fevereiro 1999. Disponível em <[http://home.furb.br/wilhelm/COMPETIV/Desenv\\_Regional.pdf](http://home.furb.br/wilhelm/COMPETIV/Desenv_Regional.pdf)> Acesso em janeiro de 2007.

BARROS, J. C. **Aspectos comunicacionais e informacionais nas novas relações entre sociedade civil e Poder Público: o caso dos Conselhos Deliberativos de Políticas Públicas**. Perspectiva, ciência e informação nº especial, p. 58-71, Belo Horizonte, jul/dez. 2003.

BIANCHESSI, L.S. **As organizações sociais e os conselhos municipais**. Ponta Grossa. Documento mimeografado, não publicado 2005.

BOISIER, S. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, Nº 13 - Jun. de 1996, p.112/143.

BORDENAVE, Juan. E. D. **O que é participação**. São Paulo. Brasiliense. 1983.

BOSCO PINTO, J. **Planejamento participativo - rito ou prática de classe?** Palestra proferida durante o Seminário realizado pela FIDENE. Caderno de Planejamento Participativo 3, Centro de Estudos Sociais Aplicados. Rio Grande do Sul. UNIJUI/ IJUI, 1986.

BUARQUE, Sergio C. **Metodologia do planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável.** Recife. IICA. 1999. Disponível em CD Room.

CAMPOS, C. A. **Políticas públicas descentralizadas como estratégia de gestão e monitoramento social: o caso do PRONAF Infraestrutura.** In Anais do Seminário de Encerramento do I Curso de Especialização em Desenvolvimento Rural. Pato Branco-PR. 2003. p. 71-93

CAPORAL, F. R. e COSTABEBER, J.A. **Agroecologia e extensão rural – contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável.** Brasília. MDA/SAFER/DATER. 2007.

CAPRA, F. **As conexões ocultas – ciência para uma vida sustentável.** São Paulo. Cultrix. 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo, A. A. **Participação social no Brasil hoje.** Polis Papers nº 2. 1998. Instituto POLIS. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/papers/19982.html>> Acesso em junho de 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo. A. A. **Conselhos: o que são e para que servem.** Instituto POLIS. Repente nº 4. 1998. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/publicacoes/repente/1998\\_4\\_37.html](http://www.polis.org.br/publicacoes/repente/1998_4_37.html)> Acesso em agosto 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo. A. A. **Para uma boa intervenção nos conselhos.** Instituto POLIS. Repente nº 6. Novembro 1999. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/repente/integrarepente1999604.html>>. Acesso em setembro de 2003.

CAVALCANTI, C. **Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos de realização econômica.** São Paulo. Cortez, 2003. p.153-176.

CHAVES, J.F.C. **Orçamento e participação popular no modelo porto-alegrense: breves comentários.** Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1278>>. Acesso em dezembro 2006.

COELHO, A. B. S. R. **Política de proteção à infância e adolescência e descentralização.** Revista Serviço Social e Sociedade, nº 60. São Paulo. Cortez. Julho de 1999. p. 92-105.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. **Presidência da República - Casa Civil.** Brasília. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Constituicao\\_Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm)> Acesso em janeiro 2007.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo. Paz e Terra. 2002.

DALLARI, D. A. **O que é participação política?** São Paulo. Brasiliense. 2004.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e construção do conhecimento.** Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1996.

DESER. **Desenvolvimento Municipal e Gestão Social das Políticas Públicas.** Encarte Especial do Boletim nº 113. Curitiba. Agosto 2000. Disponível em <[http://hdr.undp.org/reports/global/2004/portuguese/pdf/hdr04\\_po\\_frontmatter.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2004/portuguese/pdf/hdr04_po_frontmatter.pdf)> Acesso em outubro de 2006.

EMATER. **Fatores que afetam o desenvolvimento local em pequenos municípios do Estado do Paraná.** RENI A. D. e HANDERIKX, E. M. G. Curitiba. Outono de 2000.

EMATER. **Planejamento 2004/2005 – Plano do programa de formação de conselheiros.** Documento não publicado. 2004.

EMATER. **Planejamento 2006/2007 – Processo de desenvolvimento e inclusão social.** Documento não publicado. 2006.

FORUM PAULISTA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. **O papel dos conselhos de políticas públicas.** Entrevista com Celso Daniel, Prefeito de Santo André. Entrevistadoras: Ana Claudia C. Teixeira e Maria do Carmo A. A. Carvalho (Instituto Polis) e Natalina Ribeiro (Núcleo de Participação Popular - Prefeitura Municipal de Santo André). Concedida em 7/11/2000. Disponível em: <[http://www.participacaopopular.org.br/FPPP/opiniao\\_artigos\\_celso\\_daniel.html](http://www.participacaopopular.org.br/FPPP/opiniao_artigos_celso_daniel.html)> Acesso em julho de 2002.

FREIRE, P. **Conscientização – teoria e prática da libertação.** São Paulo. Moraes. 1980.

FREY, Klaus. **A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local.** Revista Ambiente & Sociedade - Ano IV – Nº 9 – 2º Semestre de 2001 p. 10/11. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n9/16878.pdf>> acesso em outubro 2006.

GADOTTI, M. **Educação popular comunitária - Notas para um debate.** Comitê ICEA-BRASIL. São Paulo. 1991. Disponível em: <[http://www.paulofreire.org/Moacir\\_Gadotti/Artigos/Portugues/Educacao\\_Popular\\_e\\_EJA/Educacao\\_Comunitaria\\_1991.pdf](http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues/Educacao_Popular_e_EJA/Educacao_Comunitaria_1991.pdf)>. Acesso em janeiro 2007.

GALVÃO, A. P. e COCCO, G. **Desenvolvimento local e espaço público: questões para a realidade brasileira**. RECITEC, Recife, v.3, n.1, p.145-158, 1999. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br>>. Acesso em junho de 2007.

GOHN, Maria da G. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. 1ª Edição. Colección Grupos de Trabajo de CLACSO. Buenos Aires, outubro 2000. Disponível em <<http://168.96.200.17/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em novembro 2006.

GOVERNO FEDERAL. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília: Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. 1995.

GRAZIANO DA SILVA, José. **O novo rural brasileiro**. Campinas. Instituto de Economia da UNICAMP. 1999.

GUANZIROLLI, C. E. **Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil**. Universidade Federal Fluminense - Faculdade de Economia. TD 188 - Maio/2006.

GUIMARÃES NETO, L. **Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos**. Planejamento e Políticas Públicas, Nº 15 - JUN DE 1997. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp15/leonardo.pdf>> . Acesso em julho 2007.

HADDAD, P. **Texto de referencia da palestra sobre cultura local e associativismo**. In: Seminário do BNDES sobre arranjos produtivos locais, Belo Horizonte, Setembro 2004.

HENRIQUES R. (Org.), **Desigualdade e pobreza no Brasil**, IPEA. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em:  
<[http://integracao.fgvsp.br/BancoPesquisa/pesquisas\\_n5\\_2001.htm](http://integracao.fgvsp.br/BancoPesquisa/pesquisas_n5_2001.htm)>. Acesso em julho 2007.

IBASE/ MDA/ IICA. **Avaliação de planos municipais de desenvolvimento rural em quatro estados: ES, MS, PE SC.** Relatório de Avaliação Completo. Tomo 1. Brasília. 2002.

JARA C. **A sustentabilidade do desenvolvimento local – desafios de um processo em construção.** Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura – IICA. Sem local e data. CD-ROM

JARA, C. J. e SOUTO, M.V.M. **As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável.** Brasília. IICA. 2001.

KLIKSBERG, B. **Capital social e cultura: as chaves esquecidas do desenvolvimento.** Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe - PREAL Partnership for Educational Revitalization in the Américas. Rio de Janeiro, outubro de 2002. Disponível em <<http://www.cpdoc.fgv.br/projetos/arq/PrealDebEspecial.pdf>> Acesso em janeiro 2007.

LEITÃO, J. E. **Mudanças ocorridas no conselho de desenvolvimento rural após o início do processo de formação:** estudo de caso no município de Virmond-PR. Artigo não publicado. 2003.

MARQUES, P. E. M. e FLEXOR, G. **Conselhos municipais e políticas públicas de desenvolvimento rural: indagações em torno dos papéis sociais e ambientais da agricultura.** Disponível em: <[http://www.nead.gov.br/tmp/encontro/cdrom/gt/3/Paulo\\_Eduardo\\_Moruzzi\\_Marques.pdf](http://www.nead.gov.br/tmp/encontro/cdrom/gt/3/Paulo_Eduardo_Moruzzi_Marques.pdf)> Acesso em janeiro de 2006.

MARTELETO, R. O; e SILVA, A. **Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. Ciência da Informação.** Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.ibict.br/cienciadainformacao/viewarticle.php?id=563>>. Acesso em: janeiro 2007.



MARTINS, R. **A desconstrução da participação.** Pauta Social. 04/10/2005. Disponível em < <http://www.pautasocial.com.br/artigo.asp?idArtigo=194ARTIGOS>> Acesso em janeiro de 2007.

MENEZES E., **Alguém que amou a terra.** Agência Educa Brasil. 16.7.2001. Disponível em <http://www.educabrasil.com.br/eb/exe/texto.asp?id=424>. Acesso em janeiro de 2007.

MILANI, C. **Contestação política, desenvolvimento local e capital social: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)** Universidade Federal da Bahia – UFBA. Bahia. 2002/2005.

MILITÃO, J. **Como fazer trabalho comunitário?** Edit. Paulus. São Paulo. 2003.

MINISTÉRIO DA SAÚDE/CNS. **Diretrizes nacionais para capacitação de conselheiros de saúde.** Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/diretrizes\\_capacitacao.PDF](http://www.conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/diretrizes_capacitacao.PDF)>. Acesso em janeiro de 2006.

MINISTÉRIO DA SAÚDE/CNS. **Diretrizes nacionais para capacitação de conselheiros de saúde.** Brasília. Editora MS. Série J. Cadernos 1ª Edição. 10ª reimpressão. 2003. Disponível em: <[http://www.pelotas.com.br/cmspel/diretrizes\\_conselheiros.pdf](http://www.pelotas.com.br/cmspel/diretrizes_conselheiros.pdf)>. Acesso em fevereiro 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA e outros. **Desenvolvimento sustentável microrregional, métodos para planejamento local.** Sergio Sepúlveda. Brasília. Junho/ 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Discussão e compreensão das áreas de resultados propostas pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável de Territórios** Planejamento 2005-2006 – Terceira etapa. Marcelo Duncan. Brasília. 2005/2006.

\_\_\_\_\_ Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Abordagem Territorial**. Portal da SDT. 13/10/2005. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sdt/index.php?sccid=477>>. Acesso em julho de 2007.

MOURA, J. T.V. **Os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDRs) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o estado?** Universidade Federal Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.alasru.org/cdalasru2006/GT/JoanaTerezaVazdeMoura.pdf>>. Acesso em novembro 2006.

NAVARRO, Z. **Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro**. Estudos Avançados. São Paulo: USP, Instituto de Estudos Avançados. V 16, n. 43, dezembro 2001.

NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Debates José Graziano, Jean Marc e Bianchini. Brasília. MDA. 2001.

NEVES, J. L. **Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades**. Cadernos de Pesquisas em Administração. São Paulo. V. 1, nº 3, 2º Semestre. 1996. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>> Acesso em fevereiro 2007.

OLIVEIRA, J. L. S. **Desenvolvimento sustentável: um desafio intergeracional.**

Sem data. Disponível em:

<<http://www.presidentekennedy.br/retur/edicao04/artigo03.pdf>> Acesso em outubro de 2006.

PERES, F. C. **Capital social: a nova estrela do crescimento econômico.** Revista Preços Agrícolas. Maio 2000. p. 6/7.

PESSOA, S. A. **Economia regional, crescimento econômico e desigualdade regional de renda.** Fundação Getúlio Vargas – R. J. março de 1999. Disponível em <<http://epge.fgv.br/porta1/arquivo/1197.pdf>>. Acesso em julho 2006.

PLURAL Cooperativa/IICA/MDA. **Políticas públicas, participação social e as instituições para o desenvolvimento rural sustentável – uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.** Relatório Final de Pesquisa, Arilson Favareto & Diogo Demarco (orgs). São Paulo/Brasília. 2002.

POLIS, Instituto. **Como articular as ações dos Conselhos.** Repente nº 10.

Dezembro 2000. Disponível em:

<http://www.polis.org.br/publicacoes/repente/2000.html> Acesso em agosto 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD.

**Relatório do Desenvolvimento Humano 2004 – Liberdade cultural num mundo diversificado.** Camarate/Portugal. 2004. Disponível em

<[http://hdr.undp.org/reports/global/2004/portuguese/pdf/hdr04\\_po\\_frontmatter.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2004/portuguese/pdf/hdr04_po_frontmatter.pdf)>

Acesso em outubro 2006.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.**

Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1996.

RATTNER, H. **Prioridade: construir o capital social**. São Paulo. ABDL e FEA/USP. novembro de 2002. Disponível em <[www.abdl.org.br/rattner, 2002 - pronord.org.br](http://www.abdl.org.br/rattner,2002-pronord.org.br)>. Acesso em janeiro 2007.

RENNÓ, L. R. **Confiança interpessoal e comportamento político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina**. Campinas. Opinião Pública, vol.7, nº.1, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010462762001000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762001000100003)> Acesso em janeiro 2007.

ROBERTS, B. R. **A dimensão social da cidadania**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Numero 33, ano 12. Fevereiro de 1997.

ROLIM, C. **As bases do desenvolvimento regional**. Curitiba. UFPR. Sem data.

SANTOS, L. A. e CARDOSO, R. L. S. **Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública**. Prêmio Serzedello Corrêa 2001 – Monografia Vencedoras. Brasília-DF, TCU. 2002. p.211-306.

SELLTIZ, C. e outros. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: EPU. Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

SEN, A. **Desenvolvimento com liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. Companhia das Letras. 2000.

SILVA, Andréa D. et al. **Novas Modalidades de Censo Demográfico**. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú- MG – Brasil, de 20- 24 de Setembro de 2004. Disponível em <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_247.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_247.pdf)>. Acesso em julho 2007.

SILVA, F. C. C. **Controle social: reformando a administração para a sociedade.** Prêmio Serzedello Corrêa 2001 – Monografia Vencedoras. Brasília-DF, TCU. 2002. p.21-71.

SOUZA FILHO, J. R. **Cooperação e participação: novas formas de gestão de políticas públicas para o desenvolvimento regional.** Disponível em <[http://nutep.adm.ufrgs.br/adp/coop\\_part\\_final.html](http://nutep.adm.ufrgs.br/adp/coop_part_final.html)> Acesso em outubro 2006.

TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.** In DAGNINO, E. (org.) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo. Paz e Terra. 2002. p.47-103.

TEIXEIRA, A. C. C. e CARVALHO, M. C. A. A. **Mas, afinal o que significa representar alguém?** Instituto POLIS. Repente nº 7. Junho 2000. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/repente/integrarepente2000732.html>> Acesso em agosto 2004.

THOMPSON, J. R. 1967. **Estatística e métodos de pesquisa em ciências sociais rurais.** Convênio USAID/B – OSU-ESALQ, mimeo. p.55.

URQUIZA, W. **Arranjos institucionais para a gestão de políticas públicas de base territorial.** Fortaleza-CE. I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia. Novembro de 2003.

VEIGA, Jose Eli da et al. **A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2000.

VIEIRA PINTO, A. **Sete lições sobre a educação de adultos.** São Paulo. Cortez. 9ª Ed. 1982.

WERLE, F. O. C. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica.** Rio de Janeiro. DP&A. 2003.

## 7 ANEXOS

### ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO PARA CONSELHEIROS:

**Questionário para o Presidente do Conselho e demais conselheiros (um do poder público, um representante de instituição e um representante dos agricultores):**

Este questionário é sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR

1. O CMDR do seu município está constituído por Lei ou Decreto?

( ) SIM                    ( ) NÃO                    ( ) NÃO SEI

2. Você participou de algum curso de formação de conselheiro?

( ) SIM                    ( ) NÃO                    ( ) Não Lembro

3. O CMDR elaborou Plano de Desenvolvimento Municipal?

( ) SIM                    ( ) NÃO                    ( ) NÃO SEI

Se você respondeu sim, em que ano? \_\_\_\_\_

4. Das ações propostas no Plano de Desenvolvimento quantas você considera que foram executadas?

( ) de 1 a 3                    ( ) mais de 3                    ( ) Nenhuma

5. Quem foi o responsável pela realização das propostas do CMDR?

( ) o próprio CMDR                    ( ) o Prefeito

( ) o técnico da Emater                    ( ) o Secretario Municipal

( ) outro - cite quem \_\_\_\_\_

6. O CMDR incluiu propostas para o setor rural no Orçamento Municipal?

( ) SIM                    ( ) NÃO                    ( ) NÃO SEI

7. O CMDR acompanha a execução do orçamento municipal?

( ) SIM                    ( ) NÃO                    ( ) NÃO SEI

8. Na maioria das vezes, quem toma a iniciativa de reunir o Conselho?

( ) o CMDR                    ( ) o técnico                    ( ) o Secretário Municipal

( ) o Prefeito                    ( ) Não sei

9. Na maioria das vezes, quem decide sobre os assuntos que são discutidos?

- o CMDR                       o técnico                       o Secretário Municipal  
 o Prefeito                       Não sei

10. Na sua opinião o CMDR executa a função dele, discutindo as necessidades e buscando soluções para o setor rural?

- SIM                       NÃO                       NÃO SEI

11. Cite as principais ações que o CMDR tenha executado no município.

---

---

---

12. Você acredita que o CMDR pode contribuir para o desenvolvimento municipal?

- SIM                       NÃO                       NÃO SEI

Se você respondeu sim cite como:

---

---

13. Cite avanços que você verificou na atuação do CMDR depois da realização dos cursos de conselheiros:

---

---

---

14. Cite as principais dificuldades que você observa para atuação do CMDR para o contribuir no desenvolvimento.

---

---

---

Obrigada.

**ANEXO 2:****Questionário para o Técnico Municipal:**

**Identifique o seu Município:** \_\_\_\_\_

1. No seu município existe CMDR constituído por Lei ou Decreto?

\_\_\_\_\_

2. Qual é a sua função no CMDR?

- ( ) Presidente ( ) Conselheiro sem cargo de diretoria  
 ( ) Secretário ( ) Nenhuma  
 ( ) Assessor

3. O CMDR elaborou Plano de Desenvolvimento Municipal?

- ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NÃO SEI

Se você respondeu sim, em que ano? \_\_\_\_\_

4. Das ações propostas no Plano de Desenvolvimento quantas você considera que foram executadas?

- ( ) de 1 a 3 ( ) mais de 3 ( ) Nenhuma

5. O CMDR incluiu propostas para o setor rural no Orçamento Municipal?

- ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NÃO SEI

6. O CMDR acompanha a execução do orçamento municipal?

- ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NÃO SEI

7. O CMDR é autônomo e se reúne, discute propostas e executa ações por iniciativa própria ou depende de um agente externo?

- ( ) Sim é autônomo  
 ( ) Depende de agente externo – identifique quem \_\_\_\_\_  
 ( ) NÃO SEI

8. Na sua opinião o CMDR executa o seu papel, discutindo propostas e projetos que levem ao desenvolvimento do setor rural?

- ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NÃO SEI

10. Cite as principais ações que o CMDR tenha executado no município.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



11. Você acredita que o CMDR possa contribuir para o desenvolvimento municipal?  
( ) SIM                      ( ) NÃO                      ( ) NÃO SEI

Se você respondeu sim cite como:

---

---

---

12. Na sua opinião quais as contribuições do Processo de Formação para o funcionamento do CMDR:

---

---

---

13. Cite os principais desafios que você observa para o Processo de Formação de Conselheiros:

---

---

---

14. Cite sugestões para melhorar o Processo de Formação de Conselheiros:

---

---

---

Obrigada.

**ANEXO 3****Questionário para o Técnico Regional responsável pelo Processo de Formação de Conselheiros**

1. Identifique a sua Região? \_\_\_\_\_
2. Quantos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR existem na sua Região? \_\_\_\_\_
3. Quantos CMDR elaboraram Plano de Desenvolvimento Municipal? \_\_\_\_\_
4. Quantos CMDR avançaram na execução do Plano de Desenvolvimento? \_\_\_\_\_
5. Quantos CMDR incluíram propostas para o setor rural no Orçamento Municipal? \_\_\_\_\_
6. Quantos CMDR acompanham a execução do orçamento municipal? \_\_\_\_\_
7. Os CMDR são autônomos e se reúnem, discutem propostas e executam ações por iniciativa própria ou dependem de um agente externo?  
 sim é autônomo  
 Depende de agente externo – identifique quem \_\_\_\_\_  
 NÃO SEI
8. Na sua opinião o CMDR executa o seu papel, discutindo propostas e políticas para o setor rural?  
 SIM                     NÃO                     NÃO SEI
9. Você acredita que o CMDR possa contribuir para o desenvolvimento municipal?  
 SIM                     NÃO                     NÃO SEI

Se você respondeu sim cite como:

---

---

---

10. Na sua opinião quais as contribuições do Processo de Formação para o funcionamento do CMDR:

---

---

---

11. Cite os principais desafios que você observa para o Processo de Formação de Conselheiros:

---

---

---

12. Cite sugestões para melhorar o Processo de Formação de Conselheiros:

---

---

---

Obrigada.

**ANEXO 4:****Questionário para Gerente Regional**

1. Identifique a sua Região? \_\_\_\_\_
2. Quantos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR existem na sua Região? \_\_\_\_\_
3. Quantos CMDR elaboraram Plano de Desenvolvimento Municipal?  
\_\_\_\_\_
4. Quantos CMDR avançaram na execução do Plano de Desenvolvimento?  
\_\_\_\_\_
5. Os CMDR são autônomos e se reúnem, discutem propostas e executam ações por iniciativa própria ou dependem de um agente externo?  
 Sim é autônomo  
 Depende de agente externo – identifique quem \_\_\_\_\_  
 NÃO SEI
6. Na sua opinião o CMDR executa o seu papel, discutindo propostas e políticas para o setor rural?  
 SIM                       NÃO                       NÃO SEI
7. Você acredita que o CMDR possa contribuir para o desenvolvimento municipal?  
 SIM                       NÃO                       NÃO SEI

Se você respondeu sim cite como:

---

---

---

8. Na sua opinião quais as contribuições do Processo de Formação para o funcionamento do CMDR:

---

---

---

9. Cite os principais desafios que você observa para o processo de formação de conselheiros:

---

---

---

10. Cite sugestões para melhorar o Processo de Formação de Conselheiros:

---

---

---

Obrigada