

O ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS E À FORMAÇÃO DO CMDRS DE ARAPOEMA-TO: REFLEXÕES E DESAFIOS

Carlos Eduardo Matos Santos¹ Cleiton Silva Ferreira Milagres²

O objetivo desta pesquisa foi fazer uma reflexão acerca das ações que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) do município de Arapoema-TO realizou durante seus dois anos de existência sob a perspectiva teórica das Políticas Públicas e da Participação Social. Trata-se de um estudo de caso, em que metodologicamente utilizou-se a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas realizadas com alguns membros do Conselho em questão. O estudo apontou que o Conselho se mostra como o que Evans (2003) conceituou de Monocultura Institucional, pois o CMDRS de Arapoema teve a sua constituição meramente formal, por demanda de uma política pública, entretanto, não possui nenhuma participação ativa dos atores locais. Ressalta-se, portanto, que ao possuir o conselho, o município conquistou benefícios com recursos financeiros para a agricultura familiar, porém, devido à falta de divulgação e fiscalização dessas políticas na localidade percebe-se uma baixa participação da sociedade civil na atuação desse conselho.

Palavras-Chaves: Conselhos. Participação. Políticas Públicas.

The objective of this research was to reflect about the actions that the Municipal Council for Sustainable Rural Development (CMDRS) of Arapoema-TO accomplished during its two years of existence under the theoretical perspective of Public Policy and Social Participation. It is a case study, and it was used a bibliographic and documentary research, besides semi-structured interviews with some members of the Council concerned. The study found that the Council shows itself the way Evans (2003) conceptualize das Institutional monoculture because the CMDRS of Arapoema had its constitution purely formal, on demand of a public policy, but has no active participation. So it must be observed that in having the council, the municipality won benefits with features, however, due to lack of dissemination and monitoring of these policies in the locality.

Keywords: Councils. Participation. Public Policy.

¹Graduado em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Analista de Cooperativismo do Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado de Goiás (OCB-GO). Avenida H, 550, Jardim Goiás, CEP: 74810-070. Goiânia - GO. E-mail: kadusantos1@uft.edu.br

²Professor Assistente II da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e Coordenador do Grupo de Pesquisa Cooperativismo, Extensão Rural e Processos Participativos. Bacharel em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Mestre em Extensão Rural (UFV) e Doutorando em Desenvolvimento Regional (UFT). Av. Paraguaí, s/n, Setor Cimba, CEP: 77.814-970. Araguaína-TO. E-mail: cleiton.milagres@uft.edu.br

1. INTRODUÇÃO

Desde o contexto de democratização e descentralização do Estado, em meados dos anos 70, surgem importantes canais de participação que ampliam o debate entre representantes da sociedade civil e membros do poder público estatal acerca de práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos Gohn (2011), também verificada no campo rural.

Segundo Abramovay (2001, p.1) “a profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático”. Os chamados CMDRS - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável surgiram nesse cenário e a sua aplicabilidade prática no meio rural foi ainda mais crescente com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

O CMDRS é um órgão consultivo e deliberativo criado pelo Poder Legislativo Municipal para auxiliar nos processos de intervenção e no planejamento das ações demandadas para o meio rural, inclusive, a elaboração, fiscalização, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) com a finalidade de promover o desenvolvimento local (Ferreira & Cardoso, 2004).

Para esses autores, os (PMDRs) constituem instrumentos fundamentais, utilizados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), integrando ações de assistência técnica, pesquisa, treinamento e infraestrutura, de forma descentralizada (FERREIRA e CARDOSO, 2004, p.20). Entretanto, como ressalta Freitas e Freitas (2011) uma preocupação recorrente da criação e fortalecimento de organizações locais está na qualidade em como elas conseguem desenvolver mecanismos integradores e promotores de desenvolvimento e qualidade de vida e não somente serem constituídas apenas como demandas verticalizadas de políticas públicas.

Assim, este estudo pretende estabelecer uma reflexão em torno do CMDRS de Arapoema-TO, amparada por dados empíricos realizados por meio de uma pesquisa de campo com integrantes

do conselho e, ainda, apontar argumentos teóricos acerca das políticas públicas, da participação social e da formalização de conselhos para o processo de desenvolvimento rural. Em seguida, apresenta-se a metodologia adotada para a obtenção dos dados, os resultados alcançados e, por fim, as considerações finais deste trabalho.

2. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL

A participação é tema bastante discutido na academia. Pode ser percebida em diversos ambientes e ocasiões como em sindicatos, associações, cooperativas, conselhos/colegiados, movimentos sociais/estudantis, igrejas, etc. Mas cada participação com um objetivo distinto, luta por direitos e melhores condições de vida, o acesso a cidadania e outros. Destaca-se a participação no sentido de satisfazer as necessidades de um grupo.

Conforme qualifica Gohn (2011, p.16), “participação é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade”. De forma que o termo participação encontra-se associado a outros termos como democracia, representação, organização, solidariedade, e até mesmo exclusão.

Quando a autora afirma que a participação pode está ligada à exclusão, ela se refere à ocasião em que alguns indivíduos não estão aptos a participar de alguma forma de discussão, e pode ser por algum pré-requisito ou mesmo por questões pessoais ou políticas. Dessa forma, a participação se volta para seu sentido contrário, se tornando uma exclusão.

Gohn (2011) fundamenta a participação em três níveis básicos: o conceitual, o político e o da prática social. O primeiro nível é o conceito de participação que varia de acordo com o contexto que se encontra relacionada. O segundo nível é o político, que está associado às práticas da democracia e integração social dos indivíduos. O terceiro nível é a prática social atrelado ao processo de lutas dos movimentos em busca de algo.

O voto pode ser considerado a forma mais comum de participação, de modo que apresenta

um envolvimento da população na escolha de seus governantes, produzindo de tal forma a democracia. Pateman (1992) *apud* Gohn (2011, p.22) define três tipos de situação de participação:

a pseudoparticipação (quando há somente consulta a um assunto por parte das autoridades); a participação parcial (muitos tomam parte no processo, mas só uma parte decide de fato); e a participação total, situação em que cada grupo de indivíduos tem igual influência da decisão final.

É importante que a participação seja de livre e espontânea vontade, que seja por um motivo que instigue a sociedade civil a se organizar para debater principalmente assuntos voltados à melhoria e desenvolvimento local. Dessa forma podemos considerar que o envolvimento dos indivíduos com a gestão dos recursos públicos se dá por meio de uma participação política, essa definida como sendo

“uma ação em solidariedade para com o outro, no âmbito de um estado ou de uma classe, em vista a conservar ou modificar a estrutura do sistema de interesses dominantes” (Pizzorno, 1971 *apud* Gohn, 2011, p.28).

É necessário que os participantes se sintam parte integrante da discussão ali pleiteada, ou do contrário, ao invés de participação estará ocorrendo uma exclusão. É ainda importante que os indivíduos percebam a sua devida contribuição, que ele possa se sentir útil e valorizado naquele meio. Outros autores ainda se debruçaram sobre a análise do que é participação. A fim de esclarecer, e propor uma definição para este estudo, compartilha-se que

o termo participação se acomoda também a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque (Bobbio et al., 1986, p. 888 *apud* Gohn, 2011, p. 29).

A participação pode consolidar de fato num regime democrático em que a democracia não seja apenas pelo fato de exercer a cidadania, apenas com o voto (que é de suma importância),

mas principalmente em deixar de ser apenas mais um cidadão ouvinte e manipulado, e se tornar um questionador da sua realidade.

Essa participação da sociedade civil na esfera pública provoca o que é chamado de gestão social (Brasil, 2005), isto é, a interação de grupos organizados da sociedade, oriundos de movimentos sociais, associações, cooperativas e etc., transformando esse ambiente num local de debate dos problemas locais enfrentados pela sociedade.

Como apregoa Gohn (2011), o ambiente de debate pode construir laços de confiança entre os membros e essa aproximação pode encabeçar processos de construção do conhecimento. Fato que segundo a autora, proporciona a efetivação de um capital social, que pode provocar o denominado *empowerment* ou empoderamento da comunidade, que é a capacidade de gerar processos de desenvolvimento autossustentável com auxílio de alguns agentes externos, como as ONGs.

O que tem ocorrido é um processo de mudanças no modo de participação ou na relação da sociedade civil com o poder público. Na análise feita por Gohn (2011), a autora destaca que as relações de governo-sociedade estão ganhando força, porém de uma forma institucionalizada, em que os indivíduos por meio de conselhos gestores estão tendo amparo legal para sua participação, seja de forma representativa, consultiva ou deliberativa.

A participação pode então ser entendida como uma forma de redistribuição do poder, pois delega atividades ou funções aos indivíduos, formando espaços de debates, construindo propostas de melhoria, numa atuação conjunta entre sociedade civil e governo. Essa democracia na participação pode germinar soluções às injustiças, desigualdades e discriminações, oriundas de regimes autoritários.

A coletividade nas tomadas de decisões, característica forte de sindicatos, cooperativas, e associações, são formas de distribuir o poder e democratizar a gestão, fazendo com que as pessoas envolvidas no processo se sintam parte pelo motivo de participar ativamente do negócio.

A participação “permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente

pelos indivíduos e favorece a integração do cidadão na sua comunidade” (Gohn, 2011, p. 25).

É notável destacar também a qualidade da participação da sociedade na esfera pública. Será que os indivíduos são cientes de todos os assuntos? Será que possuem acesso a todas as informações cabíveis? Será que essa participação está fortalecendo os laços sociais entre os membros e gerando o que Paulo Freire (2010) chama de gerar conhecimento e elevar uma “consciência crítica”?

Portanto, a participação se encontra atrelada a outro elemento chave para a difusão do conhecimento, a participação estimula a ocorrência de processos de aprendizado coletivo, fortalece os laços e contribui para geração de capital social, ou seja, para que ocorra o processo de empoderamento é preciso que entre em cena outro tema, a Educação:

Participação na criação do conhecimento, de um novo conhecimento, participação na determinação das necessidades essenciais da comunidade, participação na busca de soluções e, sobretudo, na transformação da realidade. Participação de todos aqueles que tomam parte no processo de educação e de desenvolvimento (Fraundes, 1993, p. 32 *apud* Gohn, 2011, p. 32).

O que Fraundes salienta é a necessidade de que as pessoas realmente participem e que possuam um comportamento não apenas de criticar, mas também de sugerir ideias e inovações como forma de solucionar alguns problemas na sociedade em que se encontram. Além disso, espera-se que esses indivíduos possam ocupar espaços de discussões com capacidade e responsabilidade enquanto cidadãos preocupados com mudanças na realidade social e que haja cooperação entre Estado e sociedade, na formulação de políticas públicas que proporcionem o desenvolvimento humano, que minimizem a pobreza e as desigualdades sociais, e que por parte da sociedade ocorra o acompanhamento dessas políticas públicas, que sejam fiscalizados os recursos e o destino de cada política.

A participação da população local na identificação dos problemas e das prioridades locais deve ocorrer por meio de processos participativos (FAO, 2005). A negociação e a participação se dão por meio do envolvimento entre os atores sociais mais próximos. Gohn (2011) conceitua os atores sociais como sendo aqueles indivíduos que se relacionam mais diretamente no processo de mobilização e organização, colocando os indivíduos como sujeitos ativos do processo de descentralização do poder e em xeque uma gestão autoritária. E, ainda, formulando uma nova perspectiva de gestão, onde haja o envolvimento da população no planejamento, execução e fiscalização de políticas públicas, usando como ferramenta o processo de desenvolvimento participativo e organizado, contemplando o diálogo como ferramenta primordial para essa questão.

Como tornar essa participação válida e legalmente aceita? Para que esses locais de debate e participação se tornem um meio de gestão coletiva, onde possa acontecer tomada de decisões, é necessária a institucionalização desse ambiente de discussão, negociação e participação da sociedade civil, para que então possa ter amparo legal no acompanhamento da gestão pública. Por isso, faz-se necessária a criação de conselhos ou colegiados, que amparados por leis específicas, constituam um regimento interno que verse sobre os seus direitos e deveres, funções e natureza (representativa, consultiva ou deliberativa) do órgão de gestão.

A criação desses conselhos, principalmente em âmbito municipal pode ser viável, pois a administração conjunta pode melhorar a eficiência dos serviços públicos, contemplando mais áreas e mais pessoas.

“A comunicação entre os atores em diferentes níveis é um fator fundamental na participação comunitária, mediante a sensibilização e a construção de confiança e capacidades” (FAO, 2005, p. 65)

Para que possa promover o envolvimento e o compromisso dos atores em sua participação nas mesas de debate. Para tanto, a participação é um processo contínuo e interativo. E tem como objetivo principal o processo participativo para o

fortalecimento e sustentabilidade das ações, auxiliando na construção de credibilidade, coesão social e integração das pessoas envolvidas nesse processo (FAO, 2005).

Neste contexto, é preciso fortalecer os laços de confiança entre os envolvidos, gerando o capital social, para que haja compromisso e responsabilidade por parte dos envolvidos. Com um nível de diálogo plausível, que possa resolver demandas relacionadas aos problemas sociais, ambientais e econômicos daquela localidade.

Considerando a participação como um processo, este tem etapas ou ciclos que devem ser realizados parte a parte. Portanto deve haver um diálogo entre a sociedade e o governo. Para que possa garantir a construção de uma participação efetiva, que proponha mudanças e soluções para os problemas sociais. Que a tomada de decisões seja em conjunto, que o coletivo possa ser viável nesse processo. E sempre com compromisso e responsabilidade, e ainda mais, transparência nos atos.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E CONSELHOS: A PARTICIPAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO

As políticas públicas surgem da necessidade do amparo aos menos favorecidos, em decorrência de uma má distribuição de renda, seja por exclusão social e/ou econômica (Teixeira, 2002). Assim entra em cena o Estado, que busca por meio dessas políticas provocar um movimento igualitário, que traga mais cidadania e desenvolvimento para a população, e assim contemple o acordado pelo Art. 6º na Constituição Federal que afirma que

“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 2010).

Entretanto, a maneira como essas políticas públicas são geridas, tem permitido inúmeros debates em teses e dissertações que discutem a participação e a gestão social, principalmente em questões que envolvem a democratização dessas

políticas, por meio do envolvimento e participação do público beneficiado nas políticas de interesse.

Para facilitar e abranger de forma mais intensa o público atendido por diversas políticas públicas o governo, por meio do Ministério de Desenvolvimento Agrário, tem utilizado a abordagem territorial como estratégia para o desenvolvimento rural (Brasil, 2005). Além disso, tem-se utilizado de termos como empoderamento de agentes locais, para a formulação de instituições que possam debater problemas sociais da localidade e assim promover a participação social dos beneficiários das políticas públicas institucionais. Ou seja, a partir de uma instituição criada pelos beneficiários poderia assim dividir a responsabilidade e o compromisso na gestão e no orçamento dos recursos públicos, criando uma nova forma de estabelecer o desenvolvimento local, utilizando para tanto os próprios atores da comunidade, ouvindo a demanda e promovendo um processo participativo e democrático na condução das políticas públicas.

Na Perspectiva de Romano (2002):

O empoderamento pode ser entendido sob dois aspectos. Como abordagem, colocando as pessoas e o poder no centro dos processos de desenvolvimento. E como processo, no qual as pessoas, as organizações e as comunidades controlam seus próprios assuntos, sua própria vida e tomam consciência da sua habilidade e competência para produzir, criar e gerir.

Sendo assim, empoderar implica mudar as estruturas de poder presentes nas relações sociais, o que não deve ser visto como um processo neutro e sem conflito uma vez que a democratização e a participação são elementos-chave e provocam questionamentos e diálogo entre os integrantes da comunidade e os agentes externos. (Milagres, 2011, p.21).

A partir desse processo, têm surgido novas maneiras de intermediação e comunicação entre o governo e sociedade civil, criando-se os conselhos gestores em âmbito federal, estadual e municipal, como instrumentos mediadores de apoio à formulação e fiscalização de políticas públicas (Rocha, 2009).

Esse processo de descentralização da tomada de decisões na esfera pública tem

demandado a participação social, trazendo aqueles indivíduos que estavam às margens do desenvolvimento, para se tornarem agentes protagonistas do seu próprio desenvolvimento (Mattei, 2010).

Os conselhos gestores em suas diversas modalidades, principalmente no âmbito municipal, podem se caracterizar como excelentes ambientes de construção de propostas em prol do desenvolvimento, pois como afirma Gohn (2011),

A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm (Gohn, 2011, p. 60).

Com isso tem-se mudado a forma de gestão das políticas públicas no Brasil, passando de um modo convencional para um modo participativo. O quadro 1, apresentado a seguir, esboça dois modelos de abordagens deste tipo de intervenção:

Quadro 1: Comparação entre as abordagens Convencional e Participativa

Forma de Intervenção	Unidade Social Para a ação	Papel do agente Externo	Papel dos membros dos grupos
Convencional	Comunidade-diferenciada	- Tutorial - Diagnosticar a Realidade; - Definir as propostas de ações; - Avaliar os resultados obtidos.	- Passivo - Executar as ações definidas pelos Agentes externos.
Participativa	Grupos com interesses Comuns	- Educacional - Identificação dos interesses comuns; - Organização inicial dos grupos;	- Ativo - Diagnosticar os problemas; Buscar meios para solucioná-los; - Avaliar as

		Orientação para a identificação dos problemas.	ações e implementar novas formas de intervenção, se for o caso.
--	--	--	---

Fonte: Emater-MG, 2011.

O quadro exemplifica como deve ser a gestão num conselho onde poderia se buscar uma abordagem em que se presa pelo método educativo, como bem descreve Paulo Freire em seus inúmeros estudos que envolvem a extensão e a prática participativa. Dessa forma, os sujeitos devem identificar os gargalos, diagnosticar os problemas e através de seus saberes locais buscar solucioná-los.

Porém, como argumenta Gohn (2011), existem alguns problemas enraizados na própria cultura política nacional, prevalecendo valores como o clientelismo; o paternalismo; de forma que privilegie interesses e demandas particulares, criando o que a autora denomina de pseudoprocessos democráticos, em que as políticas e os conselhos são formados de cima para baixo, numa hierarquia verticalizada. Portanto, deve-se evitar esse processo de construção de cima para baixo e, assim, buscar viabilizar e,

Desenhar espaços participativos e construir a institucionalidade correspondente, de forma que respeite a diversidade, seja plural, aberto às identidades de cada grupo/organização/movimento, exige articulações políticas que superem os faccionismos e costurem alianças objetivando atingir determinadas metas (Gohn, 2011, p. 67).

Em relação à institucionalidade e a função dos conselhos, Gohn (2011, p. 92) enfatiza que,

os conselhos gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre o Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas.

Acredita-se que os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam maior cobrança de prestação de contas do Poder Executivo, principalmente em nível municipal.

No que tange os conselhos, e especificamente os CMDRS, devem ser vistos como uma maneira de articulação entre a sociedade civil e o governo, de forma que amplie a discussão e a participação dos atores sociais na elaboração e tomada de decisões no que se refere ao desenvolvimento rural.

De acordo com Freitas (2011), o CMDRS potencializa a participação dos atores sociais na elaboração e execução das políticas. E essa participação provoca um sentimento de identidade, desencadeando um processo de desenvolvimento de ideias e habilidades construídas pelo coletivo, criando um sentimento de pertencimento, que é entendido como “um sentimento de identidade que gera motivação” (Gohn, 2011, p. 61). Motivação essa que fortalece os laços sociais do grupo e cria oportunidades e expectativas, proporcionando o desenvolvimento.

Mesmo com caráter deliberativo os conselhos se deparam com alguns impasses, principalmente pelo fato de que existem entre o poder público e a sociedade, interesses individuais de cada grupo, e isso forma entraves no processo de decisão, desviando a verdadeira vontade da maioria, verificado no estudo desenvolvido por Gohn (2011, p. 96):

O fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação efetiva, pois não há estruturas jurídicas que deem amparo legal e obriguem o Executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes).

De acordo com Gohn (2011), em relação à paridade nos conselhos, não é uma questão apenas numérica, pois segundo a autora não existe igualdade, por exemplo, no acesso à informação, disponibilidade de tempo, formação escolar, pois,

Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo,

da elaboração e gestão das políticas públicas. É preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração (Gohn, 2011, p. 96).

A criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural se deu principalmente para atender o pré-requisito para que os municípios pudessem acessar o PRONAF Infraestrutura e Serviços (FERREIRA, 2012). “Houve uma corrida para a formação dos conselhos, caracterizando um processo de participação outorgada não fruto de um processo de cidadania ativa” (Gohn, 2011, p. 107). Esse processo imediatista para formação dos conselhos fere o princípio de participação livre. Podendo ocorrer um processo de prefeiturização do CMDRS (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999 *apud* FERREIRA, 2012), como se o conselho existisse apenas por mera formalidade e obrigação, para que o município possa ter acesso às políticas públicas daquela determinada área.

O que ocorre é que, os mecanismos institucionais (conselhos e colegiados), são criados apenas por demandas de políticas públicas, e isso causa fragilidade na constituição dessas organizações, pois foram criadas sem um processo de mobilização e educação (Freitas e Freitas, 2011), e os componentes dessas entidades não possuem afinidade com as discussões evocadas pelo mesmo. Assim, Evans (2003) *apud* Freitas e Freitas (2011, p. 257) sinalizam que “a constituição de organizações meramente formais, demandadas pelas políticas públicas pode levar a monocultura institucional”, ou seja, o processo de constituição dos conselhos de forma impositiva, que é um processo de fora para dentro por meio de implementação de projetos de cima para baixo, desvaloriza o contexto local, assim sendo um fato negativo na promoção do desenvolvimento, pois não há ou haverá participação ou pertencimento.

Ainda, segundo Evans (2003) *apud* Freitas e Freitas (2011) afirma que esse processo impositivo caminha no sentido de uma participação meramente formal, sem efetiva participação dos membros, o que recai na monocultura institucional, que é um obstáculo na elaboração, condução e fiscalização das políticas públicas.

Pois, os membros são vetados das informações e constituem uma organização apenas no papel, ou seja, apenas de fato, porém não de ato, pois não há ações. Conforme explica Freitas e Freitas (2011, p. 259) “tão importante quanto saber reconhecer a participação é entender quando ela existe de fato e quando ela é apenas fantasia relações de poder”.

4. METODOLOGIA

Este artigo trata-se de um estudo de caso, com entrevistas semiestruturadas com alguns membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Arapoema/TO. Segundo Marconi e Lakatos (2005) o estudo de caso permite a realização de análises empíricas e teóricas, e propicia clarificar conceitos, e aumenta a familiaridade do pesquisador com um ambiente da pesquisa. O Estudo de Caso foi realizado através de uma Pesquisa de Campo, definida por Marconi e Lakatos (2005), como aquela pesquisa que tem como objetivo conseguir informações e/ou conhecimentos sobre um problema, para o qual se procura uma resposta, e através dessa pesquisa se possa comprovar as hipóteses levantadas, e até mesmo descobrir novas teorias, fenômenos, e as relações entre eles.

O Conselho possui 10 (dez) membros que compõem a população total do estudo, porém em virtude da dificuldade de agenda, foi possível realizar uma entrevista com 6 (seis) conselheiros, o que corresponde a 60% do total. E se valendo dos valores da paridade foram entrevistados 3 (três) membros representantes do Poder Público e 3 (três) membros representantes da Sociedade Civil. De acordo com Marconi e Lakatos (2005), a entrevista semiestruturada é aquela em que o entrevistador explora amplamente a questão, as perguntas são abertas e são respondidas numa conversa informal. Para evitar repetições nas respostas, os informantes foram entrevistados individualmente.

Para o embasamento e confirmação da existência do CMDRS de Arapoema, utilizou-se da pesquisa documental, com a utilização da Lei Nº 690/2011 e do decreto Nº 143/2011 de Arapoema. Usou-se para embasamento teórico uma revisão bibliográfica sobre o referido tema, pois, “pesquisa alguma parte hoje da estaca zero”

(Marconi e Lakatos, 2005, p. 227), assim utilizou-se de estudos que abordaram a temática dos conselhos, como os de Freitas et al (2012), bem como a contribuição deste para com a pesquisa no sentido de demonstrar contradições ou reafirmar comportamentos/fatos como salienta Marconi e Lakatos, 2005.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 Histórico de Arapoema

O Município de Arapoema está localizado na Mesorregião Ocidental do Tocantins e Microrregião de Araguaína, integrante do Território Rural Médio Araguaia, que está na Amazônia Legal tocantinense. A cidade localizada a 402 km de Palmas, a capital do Estado do Tocantins. O município possui área de 1.552,221 Km² e uma população residente de 6.742 pessoas, sendo 3.447 Homens e 3.295 Mulheres (IBGE, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é igual a 0,680 (PNUD, 2010), assim abaixo na média do Estado que tem IDH médio a 0,699.

Segundo o IBGE (2010) por meio de dados fornecidos pela Prefeitura, o município de Arapoema surge com a descoberta de uma grande jazida de cristal de rocha às margens do rio Jenipapo, no ano de 1956. Naquela época, o garimpo de cristal de Xambioá encontrava-se em declínio, quando corre a notícia, vindo da cidade de Conceição do Araguaia, que haviam encontrado outras jazidas em terras próximas ao porto do Araçaji, hoje Jacu, famoso garimpo do Rebojo, que atraiu centenas de pessoas de toda região para explorar o precioso cristal de rocha. Os fundadores da cidade foram um grupo de garimpeiros. Sendo os principais nomes: Antônio Delfino Guimarães, Antônio Dias Carneiro, o Sargento Assilon Soares Lima, Juarez Monteiro, Luiz Pompeu de Pina.

Os dados históricos elaborados pelo IBGE (2014) mencionam ainda que o nome Arapoema foi criado por um garimpeiro que, num arranjo feliz, colocou a 1ª sílaba do nome Araguaia mais Poema. Daí poema do Araguaia, inspirado no bonito pôr-do-sol, na região do Araguaia (IBGE, 2010).

O município foi criado pela Lei do Estado de Goiás N.º 4.800 de 7 de novembro de 1963, com o nome de Arapoema (IBGE, 2010). O garimpo de cristal de rocha começou a declinar em 1964 quando a região foi impactada pela expansão da fronteira agrícola do País, substituindo sua base econômica (IBGE, 2010). A ocupação mais intensa do território de Arapoema data do início dos anos 70, com a formação de grandes fazendas de pecuária intensiva, o que resultou em estrutura fundiária concentrada nos estratos superiores a 1.000ha (IBGE, 2010).

Segundo os dados da prefeitura elencados pelo IBGE (2010), a história do município e da cidade está fortemente ligada ao processo de ocupação do território pelas grandes fazendas e empresas agropecuárias, no final da década de 60, mas principalmente nos anos 70, apoiadas pelos abundantes incentivos fiscais e creditícios oferecidos para a implantação de projetos em toda a região da Amazônia Legal. Resultou deste processo de ocupação econômica a situação atual do município, com estrutura fundiária concentrada na monocultura do boi (IBGE, 2010).

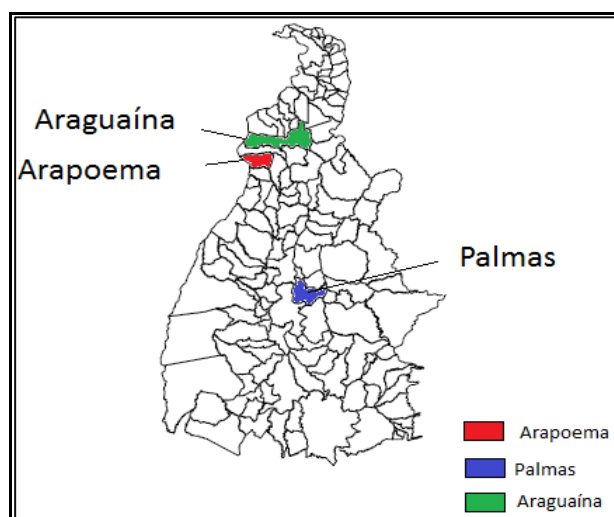


Figura 1. Mapa do Tocantins. **Fonte:** IBGE (2014), Adaptado pelo autor.

Em decorrência de todo esse processo de articulação com o meio rural, e com o advento das políticas direcionadas para o meio rural, este artigo teve como objetivo analisar como foi a atuação pós criação do CMDRS de Arapoema/TO. Após a análise das entrevistas, foi possível

perceber a nítida tendência do conselho em se constituir apenas como uma ferramenta de habilitação para a captação de recursos advindos do governo estadual e federal e não como forma de promover diretamente a participação ativa da sociedade civil. Notou-se, como se verá a seguir, uma preocupação maior em atender à política pública e ainda conquistar recursos que trouxessem benefícios para a população local, mesmo esta não estando tão envolvida nas instâncias participativas e de atuação do próprio CMDRS.

5.2 O CMDRS de Arapoema/TO: Desafios e Perspectivas

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Arapoema Tocantins foi criado em 19 de outubro de 2011, pela Lei Municipal N.º690/2011. O CMDRS de Arapoema/TO é um órgão deliberativo e de assessoramento ao poder público municipal, e foi criado para as seguintes finalidades (Art. 1º da Lei N.º690/2011):

- I. Participar na definição de políticas públicas para o desenvolvimento rural, o abastecimento alimentar e a defesa do meio ambiente;
- II. Promover a conjugação de esforços, a integração de ações e a utilização racional dos recursos públicos e privados em busca de objetivos comuns;
- III. Incentivar o melhoramento da qualidade de vida dos habitantes da zona rural;
- IV. Participar da elaboração, acompanhar a execução e avaliar os resultados dos planos, programas e projetos destinados ao setor rural, em especial do Plano de Desenvolvimento Rural;
- V. Promover atividades complementares às estabelecidas pelo Plano de Desenvolvimento Rural;
- VI. Promover a realização de estudos, pesquisas, levantamentos e organização de dados e informações que servirão de subsídios para o

conhecimento da realidade do meio rural;

- VII. Assegurar que a utilização dos recursos repassados pelo Conselho Municipal se dê naqueles setores considerados como prioritários pelo Plano de Desenvolvimento Rural;
- VIII. Zelar pelo cumprimento das leis municipais e das questões relativas ao meio ambiente, sugerindo, inclusive, mudanças visando ao seu aperfeiçoamento.

O conselho é formado por cinco membros das Entidades da Sociedade Civil com atuação rural, e por cinco membros das Entidades do Poder Público. Ambas as Entidades tiveram os nomes dos integrantes indicados por escrito com um representante titular e um suplente para mandato de dois anos. Os nomes escolhidos pelas Entidades foram repassados ao poder executivo municipal que por meio do Decreto Nº143/2011 nomeou os membros do conselho.

Após a análise dos depoimentos dados em entrevistas, quando questionados sobre a atuação dos CMDRS na elaboração de políticas públicas, de forma unânime todos os entrevistados responderam que não houve nenhuma atuação do conselho nesse processo. Ainda sobre certa insistência do pesquisador para que pudesse verificar as ações do conselho, houve certa dificuldade para mencionar ao certo quais foram essas ações, não podendo assim descrevê-las aqui já que os entrevistados que compõem o conselho não souberam também citá-las.

Foi perguntado ainda com que frequência aconteciam as reuniões do CMDRS, e de forma intercalada, dois informantes disseram que foram apenas em duas reuniões e outros três informantes disseram que apenas uma vez, e apenas um disse que não se reuniu nenhuma vez, destacando em sua fala que “se houve reunião eu não fui informado (a)” (Entrevistado A). Entretanto, nenhum dos informantes soube esclarecer se havia um calendário de reuniões do CMDRS ou sobre como ocorriam as convocações para tal.

Sob inquietação do pesquisador, buscou-se ainda identificar como o município de Arapoema/TO elaborou projetos, uma vez que o Município conta com uma retroescavadeira, um

trator, uma patrole outros recursos advindos por meio de políticas públicas que necessitam de projetos e tem como pré-requisito a existência do conselho e o aval do mesmo. Esse questionamento partiu para a perspectiva de quem elaborava os projetos e foi constatado que uma consultoria externa elaborava os projetos, e um (a) dos (as) informantes assinava os pareceres favoráveis ao projeto, assim uma única pessoa respondia por todo o conselho, e a participação ativa de todos no processo não se dava. Como bem ressaltou um dos informantes, “o conselho é mais formalidade do que atuação, ele existe porque é obrigatório”. Entretanto, foi notório perceber durante o trabalho de campo o consenso dos informantes quanto a este dado, já que falta capacitação nesse sentido de orientá-los quanto à elaboração de projetos e que todos os recursos conquistados trouxeram certos benefícios coletivos para a população local de Arapoema/TO.

Além disso, e à luz de elementos teóricos, podemos afirmar que o CMDRS se caracterizou como uma Monocultura Institucional, definida por Evans (2003) *apud* Freitas e Freitas (2011), como meramente a aplicação de uma política criada de cima para baixo.

5.3. Apresentando Resultados

Em Arapoema, o conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável, em dois anos de existência, reuniu-se apenas uma ou duas vezes de acordo com os informantes entrevistados. Não foi possível ter essa informação confirmada por atas, pois segundo os informantes não teve as atas dessas reuniões ou não se sabe ao certo onde essas foram parar. De início é possível prever que a criação do CMDRS está veiculada meramente a intenção de favorecer o acesso às políticas públicas para o meio rural no que se refere à obtenção de recursos financeiros que propriamente possibilitar uma participação ativa dos atores locais norteando as tomadas de decisões, seja na elaboração, acompanhamento e fiscalização da política pública que se pretende beneficiar.

Através desta pesquisa, diagnosticou-se também que apesar da importância do CMDRS no processo de desenvolvimento rural e fortalecimento da gestão social, a articulação entre

os membros, a população e o governo encontram-se meramente nulas. Acreditamos que uma pesquisa mais profunda precisa ser realizada no local, mas destacamos que durante o trabalho de pesquisa a campo por meio das entrevistas, em nenhum momento é citado os assuntos de articulação e mobilização do CMDRS com outras instâncias e movimentos presentes no município.

Essa inexistência de participação pode ser explicada, devido à falta de conhecimento por parte dos membros tanto da sociedade civil quanto do poder público, no que se diz respeito à gestão social e quanto à própria função do conselho. A problematização se recai na necessidade de implementar capacitações para os conselheiros que foram incumbidos de assumir uma política vinda de cima para baixo aos municípios. Não que a sequência inversa (de cima para baixo) tem sido um exemplo negativo, já que favorece a aplicação de recursos financeiros no município por meio de projetos, os quais não tivemos acesso pelos informantes para clarificar que tipo de ação concreta o conselho de fato tem realizado e se beneficiado, mas que aqueles que foram escolhidos para compor o conselho sejam de fato orientados quanto das reais funções que possuem e como a sua atuação como agente local pode favorecer o desenvolvimento socioeconômico da realidade em que vive.

Neste sentido, a capacitação dos conselheiros se daria de forma permanente e contínua, de modo que pudessem qualificar a participação e igualar o conhecimento de ambas as partes (poder público e sociedade civil) na gestão social.

Nessa perspectiva, a adoção de um planejamento participativo e uma visão de gestão social seriam ferramentas essenciais para uma gestão eficiente do conselho, possibilitando assim o desenvolvimento rural sustentável, o que notoriamente não foi percebido na realidade do CMDRS de Arapoema.

Além disso, falta ao CMDRS de Arapoema uma estratégia de atuação que favoreça o capital social, garantindo participação e articulação dos atores locais com os setores públicos, potencializando o desenvolvimento do município, já que as necessidades não vêm sendo debatidas e

discutidas por meio desse envolvimento de discussão coletiva.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do advento de políticas públicas, como o PRONAF, foi pensado num modelo de descentralização no processo de gestão dos recursos dessas políticas. Assim, de modo emergencial surgiram os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável que foram inseridos num processo de legalização para recebimento desses recursos.

Por meio da pesquisa documental, observou-se que a Lei (Nº 690/2011) apresenta todas as finalidades da criação do conselho, porém, é eminente a contradição do que se foi colocado no papel com a prática. Verifica-se, ainda, o distanciamento do conceito participação aqui colocado em debate no que se refere à atuação do conselho. Constatando assim que não houve participação do conselho, seja na elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento rural de Arapoema.

Esse caráter imediatista colocado sobre a criação do conselho desconsidera o processo de identidade dos membros, presenciando a ausência de mobilização e integração dos integrantes do CMDRS de Arapoema/TO. O modo impositivo se depara com a falta de enraizamento social (Freitas e Freitas, 2011). Desta forma, o constituindo apenas para atender a uma exigência da política pública. Freitas e Freitas (2011, p. 263) salientam que “a criação de organizações meramente formais e socialmente desenraizadas” configura uma espécie de participação formal (no papel), porém é tímida a atuação (prática).

Uma alternativa para essa dificuldade da participação seria a aprendizagem coletiva, através de um processo educativo conduzido por mediadores externos (Freitas e Freitas, 2011), logo seriam dadas condições necessárias para que o grupo pudesse ter a consciência da participação, pois seria realizado um processo de educação, informação e capacitação do envolvidos e, conseqüentemente, participariam da definição de propostas na elaboração de demandas para os recursos ocasionados pelas políticas públicas, pois

com esse processo os próprios participantes saberão a essência da instituição que participam e qual o seu papel na mesma.

7. REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. In: *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 121-140, set. /dez. 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a11.pdf>> Acesso em: 23 Jan. 2014.
- ARAPOEMA. Lei Nº 690 de 19 de Outubro de 2011. Criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS. Arapoema/TO, 19 Outubro de 2011.
- BRASIL. Constituição (1998). Emenda Constitucional nº 64, de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 20 Jan. 2014.
- BRASIL, Ministério Do Desenvolvimento Agrário (MDA). Referência para a Gestão social dos territórios rurais. Brasília, Série Documentos SDT, nº3, 2005, 32p.
- EVANS, P. Para além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, Porto Alegre, v.5, n.9, p.20-62, jan./jun. 2003.
- FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. Uma estratégia para o desenvolvimento rural: Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado (DTPN). 2005. Disponível em <http://www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_pt.pdf> Acesso em 15 de Jan. de 2014.
- FERREIRA, Joaquim Alves; CARDOSO, João Luiz. Papel do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural: a experiência de Espírito Santo do Pinhal, Estado de São Paulo. *Informações Econômicas*, SP, v.34, n.1, jan.2004.
- FERREIRA, Rodrigo de Souza. Itinerário da Política Pública: o caso do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. *Revista IDEAS - Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, Rio de Janeiro - RJ, v. 6, n. 2, p., 2012.
- FREIRE, Paulo. *Ação cultural para a liberdade e outros escritos*. 9. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2001.
- FREITAS, Alair Ferreira de; FREITAS, Alan Ferreira de. Empreendimentos induzidos por políticas públicas: reflexões a partir do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) em Minas Gerais. *Interações*. Campo Grande; v.12, n 2, p.255-265, jul./dez.2011.
- FREITAS, Alan Ferreira de. Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no Território Serra do Brigadeiro. 2011. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2011.
- FREITAS, Alair Ferreira de; FREITAS, Alan Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. *Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial*. APGS, Viçosa, v. 4, n. 1, pp. 76-100, jan./mar.2012
- GOHN, M. G. M.. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 4a. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011. v. 1500. 128p.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dados do Censo - 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 01 de Mar. 2014.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Histórico de Arapoema - 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 01 de Mar. 2014.
- MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos da metodologia científica*. 6. Ed. São Paulo: Atlas 2005.
- MATTEI, L.. *Institucionalidade e Protagonismo Político: Os 10 anos de Condraf*. 2. ed. Brasília: MDA-Condraf, Dezembro / 2010. 161p.
- MILAGRES, C. S. F. O uso da cartografia social e das técnicas participativas no ordenamento territorial dos projetos de reforma agrária. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, 2011.

PNUD - Programa Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do Desenvolvimento Humano - 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso: 1 Mar. 2014.

ROCHA, Roberto. A Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil. Revista Pós Ciências Sociais. V.1, n.11, São Luís/MA, 2009.

ROMANO, Jorge O. Empoderamento: enfrentemos primeiro a questão do poder para combater juntos a pobreza. In: International Workshop, Rio de Janeiro, 2002, p.26.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Políticas Públicas AATR-BA, 2002. Disponível em:<http://72.232.192.226/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 14 Jan. 2014.