

## INTERFACES POSSÍVEIS ENTRE POLÍTICA TERRITORIAL E EXTENSÃO RURAL

*Rodrigo de Souza Ferreira<sup>1</sup>*

### RESUMO

Embora o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) seja hoje reconhecido como uma iniciativa ímpar de política pública voltada para a realidade do pequeno produtor, ainda se questiona a capacidade dos grupos gestores de promover articulações sólidas e de direcionar os recursos do chamado Pronaf Infraestrutura para efetivos programas de desenvolvimento regionais. Nesse sentido, o propósito deste artigo é avaliar os atuais limites da implementação de uma proposta de desenvolvimento territorial e apontar como as agências de extensão rural podem contribuir para a concretização desse propósito. Analisando o caso do Polo Colatina, ES, duas questões se mostraram particularmente interessantes para ilustrar os limites da política territorial: 1) parece haver uma certa dificuldade entre os representantes municipais de superar a lógica do benefício local; 2) há uma dificuldade muito grande em se levar o debate para as bases. Assim sendo, coloca-se como uma demanda imperiosa que os serviços de extensão rural envolvam-se nesse debate, colocando a sua acessibilidade aos produtores rurais e ao meio institucional a favor da fluência do fluxo de informações em torno do processo que está em curso.

**Termos para indexação:** desenvolvimento sustentável, conselhos municipais, conselhos territoriais, Pronaf, Pronat.

### POSSIBLE INTERFACES BETWEEN TERRITORIAL POLITICS AND RURAL EXTENSION

### ABSTRACT

Although the National Program for the Strengthening of Family Farming (Pronaf) is recognized today as an unique initiative of public politics turned to the reality of the small producer, the managers group capacity is still questioned with regards to its promotion of solid articulations and the way it addresses the resources of the called Pronaf Infrastructure for effective regional development programs. Given this, the purpose of this article is to evaluate the current limits to the implementation of a proposal of territorial development and to show how the agencies of Rural Extension can contribute to the materialization of this purpose. Analyzing the case of the Pole Colatina (ES), two subjects have showed to be of particular interest to illustrate the

---

<sup>1</sup> Graduado em História e Mestre em Extensão Rural. Endereço postal: Rua Senador Robert Kennedy, 48A Guararema CEP 29500-000 Alegre, ES. rsouzafer@yahoo.com.br

limits of the territorial politics: 1) there seems to be a certain difficulty among the municipal representatives to overcome the logic of the local benefit; 2) there is an enormous difficulty in taking the debate to the bases. So, it is put as an imperious demand for the services of Rural Extension to get involved in that debate, putting its accessibility to the rural producers and to the institutional way in order to favor of the fluency of the information flow around the process that is in course.

**Index terms:** sustainable development, municipal council, territorial council, Pronaf, Pronat.

## INTRODUÇÃO

Historicamente, as políticas públicas voltadas para o meio rural, no Brasil, relegaram a um segundo plano a agricultura familiar. Preocupados com a expansão das culturas voltadas para a exportação, os governos sucessivamente deram muito mais apoio à produção em grande escala do que à das pequenas lavouras e criações. Assim, desde o período colonial, a noção de desenvolvimento agrário esteve estreitamente associada à exploração de vastas glebas de terra, nas quais imperava a monocultura. A ênfase na existência de certos ciclos agrícolas vivenciados pelo Brasil – cana-de-açúcar, café, algodão, látex, cacau, soja –, reforçada ainda hoje nas escolas, não deixa de sugerir uma supremacia dessas culturas para a promoção do progresso econômico, em detrimento das atividades voltadas para a subsistência ou para o suprimento alimentar local.

O avanço do processo de urbanização, longe de alterar essa percepção, contribuiu para a difusão da ideia de que o campo, enquanto espaço propício para a reprodução social, estava fadado à extinção. As pesquisas científicas voltadas para a agropecuária e os avanços tecnológicos decorrentes pareciam apontar para um aumento tão substancial da produção agrícola que um número relativamente reduzido de propriedades seria capaz de gerar alimentos para toda a população mundial e matéria-prima para a indústria em expansão. Com isso, a população rural acabaria migrando para as cidades e incorporando-se, de alguma forma, à rede econômica formada em torno das indústrias ou do vasto sistema de prestação de serviços exigido pela concentração urbana.

Como se sabe, a partir da segunda metade do século XX, a agricultura mundial passou por um intenso processo de modernização, que ficou conhecido como *Revolução Verde*. Nesse contexto, algumas inovações técnicas começaram a chegar ao mercado brasileiro, sendo amplamente difundidas pelos

serviços públicos de Extensão Rural. Defendia-se que o sucesso da produção agrícola estava condicionado à adoção de um conjunto de recomendações técnicas, consorciado a sementes, fertilizantes e praguicidas específicos (que compunham os chamados “pacotes tecnológicos”). Com isso, a agricultura passou a ser um empreendimento oneroso, que exigia um elevado dispêndio de recursos econômicos para a manutenção das lavouras. Se isso não representou nenhum empecilho para o grande produtor, que podia arcar com todas as despesas, para o pequeno, com suas limitadas possibilidades, ficou ainda mais difícil inserir-se competitivamente no mercado. Assim, uma imensa massa de residentes rurais viu-se forçada a migrar para a cidade, contribuindo para intensificar o caos urbano. Fica patente, portanto, que a *Revolução Verde* contribuiu mais para o agravamento da marginalização das classes populares e para o acirramento da estratificação social do que para a solução desses problemas.

As políticas governamentais foram, nesse contexto, determinantes. Se, por um lado, contribuíram para a difusão dos postulados da *Revolução Verde*, por meio do financiamento de agências de Assistência Técnica e Extensão Rural atreladas a uma lógica meramente produtivista, por outro lado, a própria pesquisa agropecuária nacional se orientou para a produção em larga escala. Seguindo um projeto de modernização voltado para a inserção no mercado internacional, o regime militar criou, em 1972, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Suas unidades foram instaladas em diversos pontos do território nacional, sendo cada qual responsável por estudos sobre uma área específica. Segundo Rodrigues (1987, p. 240), “[...] nos seus primeiros anos, a EMBRAPA privilegiou a geração de pacotes tecnológicos indutores do uso maciço de insumos modernos”. Tal política deu margem a inúmeras críticas, entre elas a de que os “pacotes” atrelam a capacidade produtiva à adoção de insumos industriais, controlados por empresas multinacionais, o que, em última instância, significa uma subordinação da agricultura brasileira aos interesses corporativos internacionais. Além disso, a tecnologia gerada dentro desses centros de pesquisa, por serem dependentes de altos investimentos em insumos, pôde ser apropriada em sua plenitude somente pelos produtores rurais mais capitalizados.

Outro fator que limitou a inserção competitiva do pequeno produtor no mercado, a partir da segunda metade do século XX, foi o sistema de crédito agrícola operacionalizado no Brasil. Segundo Graziano da Silva (SILVA,

1999), devido à sua organização funcional, o crédito rural atendeu quase exclusivamente ao interesse do grande produtor, que, com esse subsídio, pôde ampliar a sua capacidade produtiva, marginalizando ainda mais o agricultor familiar e desestimulando sua permanência no campo.

Somados, todos esses fatores contribuíram para que o êxodo rural se intensificasse no Brasil. Se, num primeiro momento, a indústria em expansão absorveu prodigamente o contingente humano que acorria para as cidades em busca de melhores oportunidades de trabalho, logo os efeitos colaterais desse violento processo começaram a se apresentar. O crescimento urbano trouxe consigo o desemprego, a exclusão social e a marginalidade. Desse modo, as críticas ao modelo de desenvolvimento econômico defendido pelos governos pós-Segunda Guerra ganharam espaço, deixando patente a noção de que o campo era um espaço de suma importância para a manutenção da estabilidade social. Mais do que isso, a própria insatisfação dos trabalhadores rurais começou a se materializar em movimentos organizados de contestação contra a política agrária adotada pelo País, pressionando o poder público a adotar novos paradigmas de desenvolvimento. Como consequência, a partir da década de 1990, tornaram-se cada vez mais frequentes na pauta de discussões do governo federal temáticas vinculadas à agricultura familiar. Exemplo disso pode ser percebido na ampliação dos projetos de assentamentos rurais e na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995, o qual, entre outras ações, previu a redefinição dos programas de crédito agrícola voltados para os pequenos produtores rurais (Pronaf Custeio e Pronaf Investimento) e o investimento em projetos de infraestrutura voltados para a ampliação da capacidade produtiva daqueles (Pronaf Infraestrutura e Serviços). Dessa forma, o Pronaf “[...] representa a culminância de um processo de pressão dos movimentos sociais pelo reconhecimento do papel fundamental da agricultura familiar na promoção da melhoria da qualidade de vida de amplas regiões do país” (BROSE, 2004, p. 23).

Embora o Pronaf seja hoje reconhecido como uma iniciativa ímpar de política pública voltada para a realidade do pequeno produtor, sobretudo no que se refere às condições de financiamento, ainda se questiona a capacidade dos grupos gestores de promover articulações sólidas e de direcionar os recursos do Pronaf Infraestrutura para efetivos programas de desenvolvimento regionais (ABRAMOVAY, 2001). Nesse sentido, o propósito deste artigo é

avaliar os atuais limites à implementação de uma proposta de desenvolvimento territorial e apontar como as agências de Extensão Rural podem contribuir para a concretização desse propósito.

### PRONAF E CONSELHOS GESTORES: FORMAÇÃO E LIMITES

O Pronaf, enquanto proposta de crédito agrícola, foi criado em 1995; porém, já no ano seguinte, foi expandido seu campo de ação e ele passou a ser identificado como uma política governamental voltada para a promoção da melhoria das condições de trabalho no meio rural (BROSE, 2004). Com a mudança, o programa passou a operar, principalmente, por meio de duas linhas de atuação: o Pronaf Custeio e Investimento e o Pronaf Infraestrutura e Serviços.

O Pronaf Custeio e o Pronaf Investimento são duas modalidades de crédito voltadas especialmente para a atividade agrícola, que, graças ao subsídio governamental, oferecem aos agricultores familiares empréstimos a juros bem abaixo daqueles praticados no mercado. Enquanto o primeiro destina-se ao financiamento anual da lavoura, o segundo é direcionado à melhoria da infraestrutura da propriedade. Para se ter acesso às linhas de crédito do programa, o produtor rural deve estar munido da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que normalmente é emitida pelo escritório local de extensão rural ou pelo sindicato dos trabalhadores. Tal documento fornece informações gerais sobre o produtor e o imóvel rural, atestando que o seu portador é efetivamente um agricultor familiar – condição primordial para ser beneficiado pelo crédito. É nesse ponto que se evidencia a grande mudança provocada pelo Pronaf. Rompendo com uma tradição que privilegiava o grande produtor na concessão de créditos agrícolas, o programa abriu à agricultura familiar a possibilidade de dialogar com as instituições financeiras. “O resultado foi não só uma ampliação significativa da massa de tomadores de empréstimos, mas a extensão dos financiamentos – por força da pressão organizada – a segmentos sociais inicialmente excluídos do sistema” (ABRAMOVAY, 2001, p. 2). Segundo dados da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA), os recursos disponibilizados para o crédito agrícola, por meio do Pronaf, foram da ordem de R\$ 9 bilhões para a safra 2005/2006.

A segunda principal linha de atuação do programa é o chamado Pronaf Infraestrutura e Serviços. Originalmente, a proposta dessa modalidade de

financiamento era canalizar recursos públicos diretamente para alguns municípios, visando melhorar a infraestrutura produtiva local e, conseqüentemente, potencializar as possibilidades de geração de renda dos agricultores. Tais municípios “[...] foram selecionados com base num conjunto de critérios objetivos que visaram atingir os mais pobres, os mais agrícolas e os de menor população” (ABRAMOVAY, 2001, p. 9). A ideia era a de que esses recursos viessem a complementar a política de crédito delineada pelo Pronaf Custeio e Investimento, por meio da ampliação das oportunidades econômicas no campo. Para garantir a execução dessa proposta, foi regulamentada, em 1997, a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, que deveriam ser os órgãos gestores de tais recursos. Formados por representantes do poder público e da sociedade civil, os conselhos tinham, entre outras atribuições, a tarefa de elaborar um Plano de Trabalho quadrienal, onde deveria estar prevista a destinação das verbas públicas.

Entretanto, como os recursos do Pronaf Infraestrutura e Serviços eram encaminhados diretamente aos municípios, passou a ser comum representantes das prefeituras municipais articularem-se dentro dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, com o intuito de influenciar o direcionamento dos mesmos. Assim, originalmente, foi muito comum os recursos do Pronaf Infraestrutura e Serviços serem destinados mais para suprir as carências das prefeituras (principalmente por meio da compra de patrulhas mecanizadas) do que para se investir em propostas inovadoras de desenvolvimento e valorização da agricultura familiar. Em muitos casos, podia-se, inclusive, encontrar máquinas e equipamentos adquiridos com o recurso do Pronaf sendo utilizados em obras urbanas, ou seja, não atendendo ao seu público específico. De certa forma, pode-se afirmar que o propósito original do programa ficou desvirtuado, uma vez que os conselhos municipais, em vez de funcionar como um espaço de reflexão e debate coletivo acerca do desenvolvimento local, foram convertidos em órgãos responsáveis meramente pela destinação dos recursos públicos. Dada a baixa qualidade técnica da maioria dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural elaborados naquele contexto, os mesmos eram frequentemente comparados a uma “lista de compras” (ABRAMOVAY, 2001; BROSE, 2004).

Outra limitação apontada por Abramovay (2001) no modelo de gestão do Pronaf Infraestrutura e Serviços diz respeito ao seu caráter essencialmente setorial. Direcionados diretamente ao município, os recursos geralmente

eram aplicados em benfeitorias, implementos, máquinas ou veículos voltados a atender tão somente à demanda local. Não havia interesse em consorciar fundos e propostas de diversos lugares para se despertar o potencial econômico regional. Pelo contrário, o espírito de competição intermunicipal prevalecia sobre o espírito de cooperação.

Diante de tais limitações, propostas de reestruturação do Pronaf Infra-estrutura e Serviços começaram a ganhar força, crescendo a tendência de se direcionar os recursos públicos não mais diretamente ao município, mas a Polos Regionais.

Com base em proposta já formulada em 2002, o Ministério do Desenvolvimento Agrário criou, em 2003, uma Secretaria do Desenvolvimento Territorial que procura implantar uma nova sistemática na atribuição dos recursos do PRONAF Infra-estrutura e Serviços: o dinheiro poderá ser atribuído a Consórcios Intermunicipais. Trata-se de uma inovação importante, pois obriga a ampliar o alcance do planejamento local (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2003, p. 18).

A necessidade de se organizar e regulamentar a gestão de tais consórcios tem fomentado a formação de Conselhos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável em diversos pontos do País, já sob a tutela de um novo programa do governo federal: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat). Compostos por representantes do poder público e da sociedade civil (geralmente indicados pelos conselhos municipais), os conselhos territoriais representam um avanço no processo de estruturação do Pronaf Infra-estrutura e Serviços. Por um lado, a nova proposta traz para o centro da discussão a necessidade de se pensar em estratégias regionais de desenvolvimento rural voltadas efetivamente para a valorização da agricultura familiar; por outro lado, o agrupamento regionalizado facilita a formação continuada dos conselheiros e o acompanhamento dos trabalhos por representantes da Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

Apesar disso, alguns entraves se impõem à implementação efetiva da proposta. Analisando o caso específico do Polo Colatina (ES), duas questões se mostraram particularmente interessantes para ilustrar os limites da política territorial. Em primeiro lugar, parece haver certa dificuldade entre os representantes municipais de superar a lógica do benefício local. Assim, quando

acontecem os debates sobre a definição dos recursos territoriais, frequentemente recuam as discussões sobre desenvolvimento regional e cada qual busca propor projetos que atendam diretamente às suas localidades. Prevalece, portanto, a concorrência intermunicipal e a sistemática da “lista de compras”. Em segundo lugar, há uma dificuldade muito grande em se levar o debate para as bases, ou seja, para aqueles que devem ser os beneficiários diretos do programa, os agricultores familiares.

Poderiam os serviços de Extensão Rural intervir nesse processo e contribuir para o avanço da proposta de desenvolvimento territorial calcada na formação de polos regionais? É pensando nessa questão que serão esboçados os próximos tópicos desse trabalho.

#### DOUTORES OU PARCEIROS? O PAPEL DA EXTENSÃO RURAL

Por muito tempo, o modelo de Extensão Rural predominante no mundo, e especialmente no Brasil, fundamentou-se numa proposta de transferência de técnicas concebidas no meio acadêmico-científico, supostamente ideais, para os produtores rurais. Dentro desse esquema, cabia a esses aceitar a tecnologia sugerida e implementá-la, isoladamente, segundo recomendações definidas. Os defensores desse modelo supunham que a adoção plena dessas recomendações garantiria o aumento da produtividade agrícola e, conseqüentemente, a melhoria geral da qualidade de vida.

Esses postulados orientaram políticas de desenvolvimento agrário em diversos países e foram também um dos pilares da propalada *Revolução Verde*. É fato que a produção mundial de alimentos cresceu a partir desse momento, comprovando a eficiência da técnica, quando adotada em sua plenitude. Contudo, esse aumento produtivo não proporcionou um desenvolvimento social e um avanço nos níveis de vida de toda a população rural e, frequentemente, promoveu uma degradação da mesma. Isso porque o pequeno produtor – seja por questões financeiras, seja por questões culturais, seja pelo desconhecimento – não teve condições de implementar efetivamente a tecnologia que lhe era proposta. Assim, enquanto grandes produtores aumentaram sua produtividade e tiveram condições de colocar no mercado alimentos a preços mais baixos, os pequenos viram-se numa situação vulnerável que os expôs à marginalidade. O empreendimento agrícola, atualmente, requer custos (com sementes,



fertilizantes, agrotóxicos, etc.) que outrora não requeria, ou que pelo menos eram menores. Isso exige uma produção excedente capaz de gerar fundos para a manutenção da lavoura do ano seguinte. Dessa forma, o pequeno produtor terá necessariamente que enfrentar o grande no mercado – tarefa que dificilmente concretizará com sucesso. Essa situação frequentemente obriga o pequeno produtor a se submeter a condições de semiproletarização rural ou a migrar para a cidade.

A identificação dessa conjuntura suscitou, sobretudo a partir da década de 1980, reflexões acerca do papel da Extensão Rural e promoveu o aparecimento de novas abordagens, alternativas ao modelo de transferência de tecnologia. Estava patente que esse modelo não atendia aos interesses do pequeno produtor, pois enfatizava apenas o aumento da produção, a partir da incorporação de conhecimentos que, muitas vezes, lhe eram alheios. O reconhecimento dessa afirmativa parecia apontar para um novo direcionamento nos pressupostos da Extensão Rural. “O papel da Extensão muda de atividade consultiva baseada no conhecimento técnico especializado, para o papel de facilitador de um processo de aprendizagem tanto para o produtor quanto para o extensionista”<sup>2</sup> (SOMERS, 1998, p. 132).

É mister reconhecer, entretanto, que tal mudança requer um novo posicionamento, inclusive na forma como se concebe a própria agricultura. Abramovay (1998), ao abordar a questão da agricultura familiar, defende que a atuação do extensionista deve superar a lógica produtivista e orientar-se por certos valores. Em primeiro lugar, o autor afirma que a agricultura familiar deve ser “definida como um valor”, pois o seu fortalecimento implica na superação da pobreza e na melhoria da qualidade de vida no meio rural, ou seja, garante a cidadania no campo. Em segundo lugar, a agricultura familiar deve promover a afirmação do “poder local”, uma vez que a comunidade deve estar envolvida na gestão de seus interesses. Em terceiro lugar, deve haver “[...] uma constante preocupação de que, ao trabalhar com populações em situação de pobreza, as propostas sejam economicamente sustentáveis, caso contrário darão lugar, fatalmente, a relações de natureza clientelista e assistencialista” (ABRAMOVAY, 1998, p. 139). Por fim, o extensionista deve superar a ideia de que é o portador de um saber técnico a ser transmitido a populações

<sup>2</sup> No original: “Extension roles shift from advisory activity based on technical expertise, to the role of facilitator of a learning process for both farmer and extensionist”.

atrasadas e assumir-se como um componente do “processo de construção da cidadania no campo”.

A partir desses pressupostos, Abramovay (1998, p. 142, grifo do autor) propõe que “[...] um escritório de extensão rural seja definido como **uma agência de desenvolvimento voltada a despertar o conjunto de energias capazes de valorizar o campo como espaço propício na luta contra a exclusão social**”. De acordo com essa proposta, ainda que a agricultura continue sendo um dos pilares que justificam a existência do extensionista, ela deixa de ser o único. Isso porque a superação da marginalidade não pode ser conquistada tão somente com o aumento da produção; ela requer uma série de outros atributos, como viabilidade para inserção no mercado, acesso à educação e aos serviços de saúde e a garantia de representatividade nos processos decisórios. Dessa forma, o extensionista passa a ter um papel marcante na articulação das comunidades rurais com as instâncias institucionais da vida local e regional.

Assim sendo, uma proposta de ação que pretenda contribuir efetivamente para o desenvolvimento social e econômico de uma comunidade precisa emergir de debates coletivos, envolvendo variados segmentos do universo social.

Como foi dito, por muito tempo vigorou a ideia de que os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) deveriam ser “promotores” do desenvolvimento local, uma vez que seus profissionais estariam habilitados para levar “soluções” aos produtores rurais. Hoje, essa noção é bastante criticada e considerada extremamente pretensiosa, visto que a questão agrária é por demais complexa para ser resolvida por um único profissional ou mesmo instituição. Cresce, dessa forma, a tendência dos serviços de Ater de assumir-se como “parceiros” no processo de desenvolvimento rural.

Uma instância local bastante propícia à consolidação das parcerias e o aprofundamento das discussões sobre a questão agrária são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Sendo formados por representantes do poder público e da sociedade civil, os conselhos abarcam interesses de diversos segmentos sociais e institucionais, constituindo, por isso, um espaço que, bem trabalhado, favorece o desenvolvimento de negociações equilibradas e propostas coerentes.

Como se sabe, as agências públicas de Extensão Rural desempenharam um papel fundamental para a difusão dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural pelo interior do Brasil. Considerando que a equipe gestora

do Pronaf é bastante reduzida, foi em grande parte sobre a rede de extensionistas que recaiu a tarefa de fomentar a formação e organização dos conselhos. “A extensão é – juntamente com o movimento sindical dos trabalhadores rurais – uma das organizações mais capilarizadas pelo interior do País e sem ela esta peça decisiva na montagem do PRONAF não teria vindo à luz” (ABRAMOVAY, 2001, p. 13). Com as mudanças operacionalizadas na destinação dos recursos do Pronaf Infraestrutura e Serviços, resta pensar qual é o papel esperado dos conselhos municipais no novo contexto e como a Extensão Rural deve se inserir no mesmo.

Talvez o maior desafio que se apresenta hoje à extensão rural brasileira seja exatamente este: que sua competência técnica e seu crescente comprometimento político com a agricultura familiar permitam que ela se converta, de organismo voltado à assistência aos agricultores, em unidade que planeja, juntamente com os atores locais, o processo de desenvolvimento territorial (ABRAMOVAY, 2001, p. 13).

Tomando como referência esse pressuposto, serão discutidas, no próximo tópico, propostas de atuação dos serviços de Extensão Rural voltadas a dinamizar o processo de consolidação dos CMDRSs.

#### “QUEBRA-CABEÇA” TERRITORIAL: O TODO MONTADO A PARTIR DAS “PEÇAS” LOCAIS

Apesar dos problemas que marcaram a formação e a atuação inicial de grande parte dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural no Brasil, não se pode negar que o simples fato de criá-los já foi um grande avanço no País. Escapando de uma tradição política centralizadora que excluía a população dos processos de decisão, os conselhos abriram espaço para que representantes dos produtores rurais acompanhassem o debate sobre a destinação de verbas públicas e, de certa forma, exercessem um papel fiscalizador sobre as mesmas. Contudo, agora que a tendência é a de que os recursos do Pronaf Infraestrutura e Serviços não sejam mais direcionados diretamente aos municípios, a motivação principal para a formação dos conselhos municipais parece ter deixado de existir. Nesse contexto, muitos conselhos têm vivenciado um processo de esvaziamento e de quase encerramento das atividades, sobretudo porque os representantes do poder público, que antes eram seus principais

mobilizadores, estão deixando de vislumbrar possibilidades concretas de benefício direto para seus municípios.

É um equívoco, entretanto, imaginar que a mudança da perspectiva setorial para a perspectiva territorial, no âmbito do Pronat, deva significar o fim dos conselhos municipais. Pelo contrário, a atuação destes é de suma importância para o sucesso da nova proposta. O conselho municipal é uma instância intermediária entre os conselhos territoriais e as representações municipais (tanto dos produtores rurais quanto do poder público) e enquanto tal deve articular o fluxo de informação entre ambos.

Se, por um lado, o desinteresse político das municipalidades aponta para uma visão muito reduzida do processo que está em curso e um descaso para com a participação popular, por outro lado, é possível inferir que os conselhos existentes têm um caráter bastante incipiente, uma vez que são dependentes diretos do incentivo de representantes de órgãos públicos. Ao que tudo indica, isso se dá principalmente porque os produtores rurais, na sua maioria, não se encontram suficientemente organizados para dinamizar o funcionamento de tais conselhos. Diversos autores têm destacado essa deficiência no meio rural. Navarro (2001) aponta como falsa a premissa de que as organizações dos produtores rurais se encontrariam, de antemão, preparadas para defender efetivamente seus interesses nos espaços abertos à sua participação.

Não obstante o enorme esforço já realizado e os novos e promissores formatos organizacionais sendo implementados, tais entidades são ainda insuficientes em número e, especialmente, quase sempre pouco representativas e de baixa capacidade de mobilização social (NAVARRO, 2001, p. 90).

Graziano da Silva (SILVA, 2001), por sua vez, salienta que a modernização agrícola pela qual passou o País não foi acompanhada de um efetivo desenvolvimento rural justamente porque não incorporou as dimensões sociais e políticas. Nesse sentido, “[...] a falta de organização social – especialmente da sociedade civil – tem se mostrado como uma barreira tão ou mais forte que a miséria das populações rurais” (SILVA, 2001, p. 23-24).

A deficiência organizacional dos produtores rurais, associada ao caráter essencialmente setorial dos Planos de Desenvolvimento Rural, foram certamente os dois principais fatores que comprometeram o sucesso da proposta delineada pelo Pronaf Infraestrutura e Serviços. É certo que a mudança

na destinação dos recursos federais, à medida que incentivou a formação de consórcios intermunicipais, trouxe para o centro da discussão a necessidade de se pensar estratégias territoriais de desenvolvimento, porém a questão da efetiva incorporação das entidades representativas dos produtores rurais ainda não parece devidamente trabalhada. Por não se encontrar organizados em sua maioria, aqueles que devem ser os beneficiários diretos dessa política não conseguem se envolver no debate a ponto de influenciar em suas principais diretrizes, ou – o que é mais frequente – passam à margem dessa discussão sem sequer saber que ela existe. Esse problema deixa patente que a questão do desenvolvimento sustentável deve superar o exclusivo enfoque econômico (ou ecológico) e, conforme preconiza Graziano da Silva (2001), incorporar também a perspectiva do *desenvolvimento político*. E, nesse ponto, talvez os serviços públicos de Extensão Rural possam oferecer uma grande contribuição.

Tendo como principal campo de atuação a agricultura familiar, os extensionistas se defrontam inevitavelmente com a realidade da (des)organização rural, sendo, em muitos casos, os profissionais que mais incentivam e orientam a formação de associações de produtores. Embora grande parte desses agrupamentos esteja num patamar muito aquém de suas possibilidades, sobretudo no que se refere à capacidade de mobilização social, é recorrente a noção de que os mesmos carregam um imenso potencial enquanto entidade de representação coletiva – seja na negociação com os agentes mercadológicos, seja no diálogo com as diversas instâncias abertas à participação política. Se for levado em consideração o caso específico dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, basta lembrar que, de modo geral, metade de suas vagas é reservada a essas entidades. Assim sendo, não é difícil supor que um bom nível de organização e de conhecimento das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar garantiria aos produtores rurais um amplo poder no interior daqueles órgãos.

Porém, como se sabe, isso comumente não é o que acontece. De modo geral, os representantes dos produtores rurais não conseguem trazer para o centro dos debates as efetivas demandas dos grupos que representam e apresentar alternativas coerentes de investimento, para as quais os recursos públicos poderiam ser direcionados. Pior do que isso, parece que as discussões encampadas nos conselhos municipais quase nunca chegam às bases das associações, constituindo um item da pauta de suas reuniões (quando estas acontecem). Nesse sentido, a participação dos produtores rurais nos conselhos se dá

enquanto *indivíduos* (que, naturalmente, manifestam suas opiniões pessoais) e não enquanto *representantes* (que defendem os interesses firmados dentro de um grupo). Parece óbvio que isso aconteça em virtude da deficiência organizacional e da falta de uma dinâmica de discussões dentro da maioria das entidades representativas dos produtores rurais.

Esse parece ser o “gargalo” sobre o qual os serviços públicos de Extensão Rural precisam atuar. Mais do que participar da formação de associações, os extensionistas devem continuamente trabalhar junto a esses grupos, valorizando os fundamentos do associativismo e enfatizando a importância da organização e do planejamento coletivos. Associações fortalecidas certamente constituirão um espaço propício para se levantar a questão da política territorial delineada pelo Pronat e do papel dos Conselhos Municipais nesse contexto. Balizado pelo conhecimento da política territorial, tais entidades poderão se apropriar da mesma e, cada vez mais, se envolver com o processo que está em curso, influenciando na definição de suas diretrizes. Isso facilitará um fluxo contínuo de comunicação entre as três esferas que compõem o “quebra-cabeça” territorial: as bases sociais dos *agricultores familiares*, estando organizadas, poderão defender suas demandas junto ao *Conselho Municipal*, que, por sua vez, terá condições de refletir sobre a realidade local e apresentar uma posição mais consolidada ao *Conselho Territorial*. A partir desse intercâmbio, é de se esperar que este último terá, de fato, subsídios para pensar uma política de desenvolvimento territorial. Somente assim, estar-se-á falando de um processo efetivamente participativo.

Como se percebe,

[...] a participação comunitária não se deve resumir a envolvimento esporádicos e parciais de alguns órgãos e instituições de representação social. Participação é um empenho pessoal por um aprendizado difícil das regras e meios de se fazer ouvir, entender e atender (MARTINS, 2002, p. 52).

Trabalhando em prol do fortalecimento institucional das associações, a Extensão Rural estará facilitando justamente esse aprendizado e, consequentemente, estará atuando como um elemento dinamizador das potencialidades existentes no interior das comunidades. Esta parece ser, enfim, a maior contribuição que uma Extensão Rural que se quer comprometida com a agricultura familiar pode oferecer para a consolidação de uma política territorial democrática e participativa.

## CONCLUSÃO

Desde os primórdios de sua formação, a administração pública no Brasil esteve vinculada a uma restrita elite política. Apesar do processo de democratização ter ampliado os direitos populares, por meio da garantia de representação política, a população, de modo geral, continuou à margem dos processos decisórios, uma vez que a sua participação, via de regra, restringiu-se ao voto. A atual conjuntura brasileira, entretanto, parece apontar para uma possível alteração desse quadro centralizador, à medida que organizações de cunho social vêm, cada vez mais, ganhando expressividade no cenário político nacional. Além disso, a proliferação de conselhos (não só de desenvolvimento rural, mas também de saúde, educação, moradia, turismo, etc.) tem ampliado o espaço de debate acerca de questões que cercam o dia a dia das pessoas. Contudo, é notório que a mera formação de tais conselhos não garante a efetiva participação dos representantes populares e, conseqüentemente, a defesa de seus interesses. É nesse sentido que Schneider e Peyré Tartaruga (2004) apontam a importância da aprendizagem dos mecanismos de participação pelos atores envolvidos para a garantia da sustentabilidade do processo.

A recente difusão de Conselhos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável é, inegavelmente, uma valorização da democracia participativa, à medida que cria um ambiente propício à discussão de questões agrárias e garante, inclusive, autonomia para a gestão de recursos públicos. Entretanto, para que esse projeto cumpra o seu propósito é fundamental que os seus beneficiários estejam envolvidos nesse processo. Assim sendo, coloca-se como uma demanda imperiosa para os serviços de Extensão Rural envolver-se nesse debate, valendo-se de sua acessibilidade aos produtores rurais e ao meio institucional para facilitar a fluência do fluxo de informações em torno do processo que está em curso.

As organizações de produtores rurais carregam um potencial imenso enquanto órgãos representativos; porém, atualmente, o que pode ser observado na maioria dos casos são associações muito pouco atuantes. Nesse sentido, o fator potencial e o fator limitante parecem se confrontar. Cabe ao extensionista trabalhar junto a essas organizações de modo a despertar essa potencialidade, pois associações fortalecidas certamente constituirão um campo fértil para disseminação da política territorial. Balizados pelo conhecimento dessa

política, os agricultores familiares poderão se apropriar da mesma e, cada vez mais, ser os gestores de seus próprios interesses.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 132-152, jan./abr. 1998.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, v. 43, p. 121-140, dez. 2001. Disponível em: <www.econ.fea.usp.br/abramovay>. Acesso em: 11 jan. 2006.
- BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER), 41., 2003, Juiz de Fora/MG. **Anais...** Juiz de Fora: Sober, 2003. Disponível em: <www.econ.fea.usp.br/abramovay>. Acesso em: 11 jan. 2006.
- BROSE, M. Formação de uma rede de agentes de desenvolvimento local: desenvolvimento local e enfoque participativo. In: PROJETO DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL DO ESPÍRITO SANTO (DLS-ES). **Curso de agentes em desenvolvimento local sustentável** [s.l.: s.n], 2004. 1 CD-ROM.
- MARTINS, S. R. O. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. **Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 51-59, set. 2002.
- NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, set./dez. 2001.
- RODRIGUES, C. M. A pesquisa agropecuária no período pós-guerra. **Cadernos de Difusão de Tecnologia**, Brasília, DF, v. 4, n. 3, p. 205-254, 1987.
- SCHNEIDER, S.; PEYRÉ TARTARUGA, I. G. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes: Estudos de Ciências Sociais**, Campina Grande, v. 23, n. 1-2, p. 99-117, jan./dez. 2004.
- SILVA, J. G. da. **Tecnologia & Agricultura Familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 1999. 238 p.
- SILVA, J. G. da. **Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento?** Brasília, DF: Nead-MDA, 2001. (Textos para discussão, 2).
- SOMERS, B. M. Dutch arable farmers. In: ROLLING, N. G.; WAGEMAKERS, M. A. E. **Facilitating sustainable agriculture**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 130-133.