

*Participação social e políticas
públicas de desenvolvimento rural:
uma análise da percepção
dos conselheiros do CONDRAF*

Introdução

As políticas de desenvolvimento rural no Brasil ocorrem sob um contexto particular, delineado fundamentalmente pelo histórico de desigualdades e disputas pelo acesso à terra, que torna bastante complexa a ação estatal. Enquanto por um lado o país possui um dos maiores índices de concentração de terras no mundo, por outro, muitos povos tradicionais ainda ressentem de direitos de propriedade sobre o território que ocupam, como no caso de quilombolas, indígenas, ribeirinhos, trabalhadores acampados, entre outros. Como resultado, há um amplo e heterogêneo tecido social que se articula sob a bandeira de diversos movimentos sociais e sindicais em ação, pelo direito à cidadania sem abrir mão de sua identidade camponesa.

A ação coletiva das organizações coletivas de trabalhadores rurais tem permitido algumas conquistas em termos de inserção de demandas na agenda pública, traduzidas pelo surgimento de programas governamentais em diferentes estruturas governamentais. A partir dos anos 1990 houve uma retomada, ainda que tímida, das ações de reforma agrária, e o conceito de agricultura familiar ganhou maior densidade política, sobretudo com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996.

Paralelamente a essas conquistas, houve também uma mobilização para o estabelecimento de canais de diálogo mais perenes com o aparato estatal. Atualmente, o principal organismo institucional de participação social nas políticas de desenvolvimento rural é o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Ele surgiu no contexto de proliferação da figura dos conselhos gestores de política pública pós-

¹ Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e doutorando em Políticas Públicas e Estratégia de Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: sandroecbr@yahoo.com.br.

Constituição de 1988, enquanto instrumentos inovadores para a promoção da democracia participativa na estrutura de poder decisório da administração pública brasileira.

O CONDRAF possui a incumbência de promover a articulação entre os diferentes níveis de governo e também com as organizações da sociedade civil para o planejamento e a operacionalização de ações governamentais no meio rural, envolvendo as temáticas da agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento sustentável. Ademais, dada sua função de promover um debate mais aberto para apontar deliberações coletivas no plano das políticas de desenvolvimento rural, espaços dessa natureza podem ser caracterizados como “instituições de deliberação participativa” (IDP) (SILVA, 2017). Além dos conselhos gestores, outras instituições ligadas às mais diferentes áreas de atuação governamental também são caracterizadas sob essa mesma categoria, tais como as conferências nacionais, o orçamento participativo, os planos diretores, entre outros fóruns formalizados de participação, cada vez mais presentes nas etapas de concepção, execução e controle de políticas públicas nos últimos anos (DAGNINO, 2002; PIRES *et al.*, 2012).

Dada essa centralidade que o CONDRAF possui, ao menos no plano normativo, em um campo bastante delicado de atuação e regulação estatal, ele passa, então, a figurar-se como um objeto interessante de análise empírica sobre diferentes dimensões da participação social e sua conexão com a estrutura de poder decisório nacional.

É justamente nessa perspectiva que se enquadra este trabalho. Seu objetivo foi avaliar as diferentes dimensões da participação e representação, estrutura de funcionamento, conexão com outras esferas sociais e de poder, e efetividade (interna e externa) diretamente associados ao CONDRAF. O elemento escolhido para desenvolver essa avaliação foi a percepção do conjunto de atores que lhe dão materialidade, isto é, seu quadro de conselheiros, escolhidos pelas entidades da sociedade civil e pelos órgãos governamentais envolvidos diretamente na temática. O interesse na percepção dos conselheiros se justifica por serem eles os protagonistas principais do processo participativo proporcionado por essas IDPs, de modo que uma investigação mais apurada sobre sua compreensão acerca desse espaço, as formas como definem suas estratégias de atuação e sua avaliação quanto ao funcionamento, resultados e relações que são travadas nesses internamente nesse conselho específico despontam como elementos privilegiados de análise.

Para tanto, além de uma revisão bibliográfica sobre os principais aspectos envolvidos no processo de desenvolvimento rural e quais são seus atores fundamentais, utilizaram-se as informações do banco de dados coletados na pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) junto a conselheiros de 21 Conselhos Nacionais diferentes, entre eles o

CONDRAF (IPEA, 2012). Foram consultadas também, para fins complementares, as atas de reuniões e resoluções aprovadas pelo CONDRAF. Com base nos dados coletados, buscou-se traçar um perfil geral dos conselheiros, bem como entender sua percepção sobre a funcionalidade e a influência do conselho, tanto na formulação de políticas públicas quanto nas ações da sociedade civil. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

Aspectos relevantes para o desenvolvimento rural

Malgrado todos os significativos avanços sociais no país nos últimos anos, medidos em termos de evolução do índice de desenvolvimento humano (IDH), a combinação de pobreza e desigualdade social permanece como um dos desafios a serem enfrentados. No meio rural essa realidade de desigualdades se expressa de maneira bastante significativa, com um percentual de pobreza bem superior àquele encontrado em áreas urbanas. Wanderley (1999, p. 22), ao descrever as múltiplas dimensões do rural brasileiro, nomeou uma delas como “lugar da precariedade”, onde os “benefícios da civilização custam a chegar e que concentra parcela significativa da pobreza do país”.

Um dado histórico diretamente relacionado à pobreza rural no Brasil refere-se ao alto grau de concentração de terras. Wilkinson (2008, p. 72) foi enfático ao afirmar que “os males da sociedade brasileira (péssima distribuição de renda e falta de densidade endógena dos mercados) são reinseridos na herança perversa da estrutura fundiária”, o que faz da reforma agrária uma pauta governamental ainda a ser resolvida no cenário político brasileiro. Para se ter uma ideia, o Brasil possui uma das estruturas agrárias mais desiguais do mundo, e o Censo Agropecuário de 2006 mostrou que esse grau de concentração permanece praticamente inalterado desde 1985, em torno de 0,854, o que lhe confere uma das principais posições mundiais em termos de concentração fundiária (SILVA, 2015a).

Essa realidade de pobreza e desigualdades sociais no meio rural fomentou vários debates acadêmicos e políticos no Brasil, com diferentes abordagens e propostas de reversão do quadro. Basso *et al.* (2003) afirmaram que a constituição de um esquema analítico que tenha como objetivo fundamental a avaliação da capacidade de reprodução das famílias rurais, na perspectiva da redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, deve contemplar pelo menos três elementos centrais: *i)* os diversos ativos que as famílias rurais utilizam para garantir sua sobrevivência; *ii)* as formas e os meios pelos quais os grupos familiares são capazes de acessar, defender e manter esses ativos; e *iii)* a capacidade dos grupos familiares para transformar tais ativos em renda, dignidade, poder e sustentabilidade. Além desses, a questão da organização social e as dinâmicas de sociabilidade e ação coletiva em seus diferentes territórios de

identidade também são apontadas como elementos fundamentais na análise do desenvolvimento rural (SILVA, 2014; 2015b; SILVA; DIAS; SILVA, 2014).

Um ponto importante a se destacar é que o território rural historicamente é tratado pelas autoridades governamentais como um espaço de produção agrícola, sem se levar em conta as demandas e as especificidades das comunidades locais residentes. Muitos autores ressaltaram esse viés eminentemente urbano dos planejadores do desenvolvimento brasileiro, que tratam o meio rural como um vazio social, de modo que a ideia de desenvolvimento era assumida praticamente como sinônimo de urbanização, e políticas agrícolas sempre foram associadas à maior produção de alimentos e matérias-primas agropecuárias, desconsiderando toda uma densa rede de atividades econômicas que se desenvolvem em regiões rurais ou de urbanização mais incipiente (VEIGA, 2001; WANDERLEY, 2003; RAMOS, 2007; FAVARETO, 2010; SILVA, 2013b).

No entanto, as fortes e rápidas alterações ocorridas a partir dos anos 1980 em termos de governança global lançaram novas luzes a essas considerações sobre a temática agrícola. Nesse novo contexto, a agricultura passou a ser encarada não apenas por seu potencial econômico, mas também a partir de sua relação com outras dimensões que lhes são diretamente interligadas, sobretudo quando se considera o elemento territorial que caracteriza suas práticas. Entre as principais dimensões ou funções abordadas a partir dessa concepção, destacam-se: *i*) reprodução socioeconômica das famílias; *ii*) promoção da segurança alimentar da sociedade e das próprias famílias rurais; *iii*) manutenção do tecido social e cultural; e *iv*) preservação dos recursos naturais e da paisagem rural. Esse conjunto de funções representa a chamada “multifuncionalidade” da atividade agrícola (CARNEIRO; MALUF, 2003; SILVA, 2015a).

Os anos 1990 também foram marcados por uma crescente abordagem nos meios acadêmico e político sobre a relevância social e econômica da agricultura familiar, época em que seu próprio conceito começou a ser cada vez mais aceito na sociedade em geral. O termo agricultura familiar passou a designar, ao mesmo tempo, um modelo de organização da unidade de produção agrícola e uma identidade social de um amplo segmento social multifacetado e espalhado por todo o território nacional, contemplando uma grande diversidade cultural e econômica. Entre seus aspectos mais característicos estão a independência relativa de insumos externos à propriedade e o fato da produção agrícola estar condicionada às necessidades do grupo familiar (ABRAMOVAY, 2001; SCHNEIDER, 2003; FAVARETO, 2010; SOUZA; SILVA; SILVA, 2012).

Fato é que a categoria social da agricultura familiar assume proporções nada desprezíveis para a formulação de um projeto de desenvolvimento no país, já que grande parte de seus 5.807 municípios têm na atividade agrícola

a base de sua economia e, malgrado o tratamento desigual sofrido em termos de favorecimentos políticos, a agricultura familiar responde por mais de 80% dos estabelecimentos rurais, empregando cerca de 75% da população economicamente ativa na agricultura, segundo dados do Censo Agropecuário de 2006 (SILVA, 2015a).

Em 1996, com o surgimento do PRONAF, os produtores familiares rurais puderam dispor de um programa voltado para lhes favorecer de fato, com critérios, fontes orçamentárias e estratégias operacionais bem definidas. O PRONAF implicou uma intervenção estatal com vistas à distribuição de recursos a produtores agrícolas com maior dificuldade de acesso às fontes convencionais de crédito para a produção familiar no Brasil (SILVA, 2011). A partir do PRONAF, surgiram outras ações governamentais importantes para esse setor, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), ambas em 2003.

Tais políticas surgiram sob um novo paradigma da ação pública, passando a incorporar em sua estrutura normativa diferentes espaços de participação social para possibilitar maior envolvimento do público para o qual elas estão voltadas. Esse tipo de estrutura de participação é denominada neste trabalho por “instituições de deliberação participativa” (SILVA, 2017) e são abordadas na seção seguinte.

A participação social no contexto das políticas públicas

A temática da participação social no Brasil vem ganhando densidade acadêmica nos últimos com a expansão dos espaços institucionalizados de participação nos últimos anos, sobretudo no período pós-Constituição Federal de 1988. Ela passou a ser considerada um dos elementos fundamentais do projeto de ressignificação do conceito de *público* na organização política do país, definidos a partir dos novos parâmetros institucionais trazidos pela Constituição (IPEA, 2010). Desde então, políticas estruturais e decisões conjunturais têm sido submetidas ao debate e à análise da sociedade civil, por meio de canais de interlocução com o Estado, processo esse que tem sido fundamental para a consolidação da democracia e na expansão da cidadania no país (BRASIL, 2011).

Além do controle do poder, talvez o objetivo mais essencial da participação seja a própria consolidação de uma cultura democrática de fato no país. No entanto, é importante ressaltar que o direito à participação é uma conquista advinda de uma mobilização social bastante ativa mesmo nos anos de autoritarismo e centralização do poder político no país. Sob esse entendimento, Demo (1996) afirmou que a participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, ou muito menos como algo preexistente.

Neste período de restituição democrática, algumas inovações foram concebidas no âmbito da relação entre aparato estatal e sociedade civil organizada para o levantamento e problematização de demandas em geral em disputa por espaço na agenda de governo. Entre os principais instrumentos de participação social que surgiram nesse contexto e foram incorporados na dinâmica decisória da administração pública brasileira estão: conselhos gestores, conferências nacionais, audiências públicas e orçamento participativo, entre outros, compondo uma verdadeira “ecologia” das relações Estado-sociedade em curso no Brasil (PIRES; VAZ, 2014). Enquanto instrumentos clássicos das democracias modernas, esses espaços definem formas variadas de incorporação de cidadãos na deliberação de políticas públicas, principalmente por meio de suas organizações representativas (AVRITZER, 2010).

Wampler (2012: p. 44) enfatizou que a parcela não governamental que compõe esses espaços de participação política exerce pelo menos duas funções bem características. Uma delas é a função *fiscalizadora*, onde os seus membros acompanham se recursos e tempo de trabalho dos funcionários públicos e políticos eleitos estão sendo utilizados “efetivamente no desenho de políticas e de normativas para a área”. Lembrou o autor também que o exercício dessa função pode levar a conflitos entre sociedade civil e órgãos de governo, podendo inclusive influenciar na inclusão ou exclusão de determinados itens na pauta de discussão. A segunda função exercida pelos membros não governamentais é a *propositiva*, que “permite aos cidadãos e às lideranças comunitárias identificar os tipos de programas que acreditam ser mais benéficos para as suas respectivas comunidades”. Tal função, para que se efetive de fato, exige maior colaboração entre os representantes das organizações da sociedade interessadas na temática e representantes dos órgãos de governo responsáveis para a condução da política pública em questão.

Outro ponto que suscita muita discussão entre os estudiosos do tema refere-se à representatividade, melhor dizendo, da legitimidade da representação. O meio pelo qual são definidos esses representantes influencia diretamente no seu grau de representatividade para com sua base social, de modo que, quanto mais transparente e democrática forem esses processos de escolha, maior a legitimidade da representação. Além disso, o interesse de uma organização pela participação é determinado por diversos objetivos distintos, que, por sua vez, influenciam na estratégia de atuação desses atores no processo deliberativo (AVRITZER, 2010). Esses interesses são determinados tanto pela temática política a ser abordada quanto do desenho institucional dos canais participativos em questão, ambos elementos importantes para compreender as formas de abertura à participação estabelecidas, bem como seus limites (IPEA, 2010; PIRES *et al.*, 2012).

Atualmente, um dos mecanismos mais comuns são os conselhos de políticas públicas, que são espaços públicos institucionalizados vinculados a órgãos do Poder Executivo, envolvendo diversas áreas de atuação governamental. Os conselhos, compostos por representantes do poder público e de organizações da sociedade civil, podem ser caracterizados de diversas formas, de acordo com seu aspecto que se quer ressaltar: alcance institucional, composição, natureza da representação, competência decisória, entre outras (TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012; BUVINICH, 2013).

Para Behring e Boschetti (2011), em que pese toda a diversidade que os caracteriza, a experiência dos conselhos reforçaram os espaços de controle democrático ao se espalhar territorial e politicamente no país. Com isso, pode-se dizer que o resultado esperado é duplo: aproximar a população e suas organizações locais da implementação efetiva de políticas públicas; e propiciar um maior equilíbrio de poder entre os atores públicos e privados envolvidos nas ações governamentais, enfraquecendo apropriações indevidas. Por outro lado, a efetividade dos conselhos irá variar significativamente de acordo com uma série de fatores, tais como as temáticas de políticas públicas e o grau de centralidade que elas expressam nas agendas de governo das distintas unidades federativas do país.

No tocante específico à temática do desenvolvimento rural, essas fragilidades estão presentes, uma vez que se trata de uma área relativamente recente na estrutura de governo, e, ainda assim, convivem com constantes instabilidades quanto à continuidade de suas ações e políticas à medida que novos governos são empossados. Embora haja outros conselhos que também tangenciam essa temática, o principal órgão de participação em nível nacional é o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), debatido de modo mais pormenorizado a seguir.

O CONDRAF no contexto da participação social

A participação no âmbito das políticas públicas para o desenvolvimento rural do país tem origem com a criação do PRONAF em 1996. Para receber os recursos do programa, sobretudo na linha do PRONAF Infraestrutura, os municípios precisariam elaborar planos de desenvolvimento rural, que, por sua vez, deveriam ser aprovados por Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). A gestão do programa exigia a constituição de novas estruturas: conselhos de âmbito local, estadual e regional. Como consequência, municípios criaram seus conselhos com o intuito de participar do programa, fato que também foi observado nos estados, com a criação dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (ABRAMOVAY, 2001; SILVA, 2013a).

No entanto, apesar dos CMDRS representarem inegável avanço no estabelecimento do equilíbrio entre os diferentes grupos de interesse no processo de gestão compartilhada, como ressaltou Abramovay (2001), eles foram pouco efetivos em termos de inserir novas dinâmicas de desenvolvimento em pequenos municípios e regiões rurais do país, ficando restritos à visão tradicional da promoção do desenvolvimento (DUARTE; SAYAGO, 2006).

Para exercer uma coordenação nacional do sistema de participação das políticas de agricultura familiar e desenvolvimento rural, foi criado, em 1999, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), que passou a integrar o gabinete do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), também criado nesse mesmo ano. O CNDRS era formado por 12 membros do poder público e sete da sociedade civil, ou seja, ainda não era constituído de forma paritária. Sua função primordial era deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), que, por seu turno, era constituído pelas diretrizes e pelos objetivos do Programa Nacional de Reforma Agrária e do PRONAF (BRASIL, 1999).

Em 2001 o CNDRS passou pela primeira modificação, aumentando o número total de conselheiros e diminuindo a disparidade entre governo e sociedade civil: dos 29 conselheiros, 16 pertenciam ao setor público e 13 constituíam a sociedade civil. Foi ampliada também a finalidade do conselho, que, além de elaborar o PNDR, deveria, entre outras funções, acompanhar o desempenho de seus programas e estimular e orientar a criação de conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural sustentável (MATTEI, 2010).

Em 2003, primeiro ano do governo do presidente Lula, ocorreu a principal mudança institucional na linha de infraestrutura e serviços municipais do PRONAF. Com a reestruturação do MDA e a conseqüente criação de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), o PRONAF Infraestrutura deixou de estar diretamente ligada à estratégia municipal para ser um dos principais instrumentos institucionais para a estratégia de desenvolvimento territorial de regiões rurais no Brasil, sendo instituído o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), de acordo com a Resolução nº 33/2003 do CNDRS. Como o foco do PRONAF Infraestrutura deixou de ser o município e passou a ser o território formado por um grupo de municípios relativamente homogêneos, a instância de definição dos projetos deixou de ser os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e passou a ser o Colegiado Territorial de Desenvolvimento Territorial (CODETER), uma nova instituição participativa organizada sob uma nova escala federativa e constituída por membros da sociedade civil, em especial ligadas às atividades de

desenvolvimento rural, e do poder público dos municípios integrantes de cada território (SILVA, 2013a).

Também em 2003, os conselheiros decidiram pela mudança da abreviatura do nome do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que passou a ser CONDRAF, por meio do Decreto n.º 4.854/2003, englobando os três pilares que devem pautar os trabalhos do conselho: desenvolvimento rural, reforma agrária, e agricultura familiar.² Além de propor diretrizes para a implantação e formulação de políticas públicas em seus três eixos básicos, foi atribuída ainda ao CONDRAF a competência de propor estratégias de acompanhamento e avaliação das políticas públicas nessas áreas, como uma forma de expandir a participação e o controle social nos processos decisórios.

A nova composição passou a ser paritária, com 38 conselheiros com direito a voz e voto, aumentando também a diversidade de setores representados no conselho. Além disso, há os convidados permanentes, que não possuem direito a voto, mas podem manifestar-se verbalmente – são os titulares das secretarias do MDA e o presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).³

A estrutura organizacional administrativa do CONDRAF é composta por: plenário, secretaria executiva, comitês e grupos temáticos. O plenário delibera as propostas encaminhadas à secretaria executiva pelos conselheiros ou pelos comitês e grupos temáticos. Reúne-se quatro vezes por ano e suas deliberações são tomadas por maioria simples dos presentes, sendo que o presidente do conselho – o ministro do Desenvolvimento Agrário – tem o voto de qualidade. Os comitês e grupos temáticos são instituídos pelo CONDRAF com a definição prévia de seus objetivos específicos, composição e prazo para conclusão do trabalho.⁴ Eles destinam-se a estudar temas específicos e elaborar propostas para submeter ao plenário, podendo ter caráter permanente ou temporário (BRASIL, 2010).

Outro fato relevante no âmbito da expansão de canais institucionalizados de participação social foi a realização da 1.ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRSS), em junho de 2008, com o objetivo de debater novas proposições e diretrizes para a elaboração de uma política nacional de desenvolvimento rural sustentável. A CNDRSS foi

² Ao conceito de agricultura familiar já se encontravam incorporados os vários públicos que o compõem, tais como as comunidades quilombolas, indígenas e pescadores artesanais como membros participantes.

³ Para uma verificação dos órgãos de governo e entidades da sociedade civil com representação garantida no CONDRAF, ver: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/condraf/conselheiros>.

⁴ Os comitês referem-se às seguintes áreas temáticas: agroecologia; assistência técnica e extensão rural; assuntos internacionais; desenvolvimento territorial; povos e comunidades tradicionais; fundo de terras e reordenamento agrário; juventude rural; e mulheres rurais. Já os grupos de trabalho são referentes à institucionalidade e gestão social, à juventude rural e à educação no campo (IPEA, 2012).

promovida pelo CONDRAF e pelo MDA, e contou com 1.556 participantes (BRASIL, 2010). A agenda total da CNDRSS envolveu 230 conferências preparatórias (municipais, territoriais e estaduais). Em meio às atividades da CNDRSS, foi criada a Rede Nacional dos Colegiados Territoriais, composto por representantes dos colegiados escolhidos por região, com o intuito de aumentar a capacidade de articulação, cooperação e atuação coletiva dos colegiados em nível nacional, mantendo um fluxo mais eficiente de troca de informações. Já em outubro de 2013, foi realizada a II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, em Brasília, dando continuidade a essa expansão do processo participativo na definição de diretrizes para a política de desenvolvimento rural no Brasil.

Dada essa apresentação geral, a próxima seção aborda as dinâmicas de representação e funcionamento do CONDRAF, tendo por base as percepções e entendimentos de seus conselheiros relativos a algumas dimensões que compõem sua natureza política e organizacional definidas para fins desta pesquisa.

Análise do perfil e da percepção dos conselheiros

Passa-se agora a uma análise do perfil e da percepção dos conselheiros com base no banco de dados do IPEA construída através de questionários aplicados aos representantes dos conselhos nacionais de política pública no Brasil, entre eles o CONDRAF. Ou seja, nada melhor para entender a dinâmica, a estrutura e os processos no interior de uma instituição dessa natureza do que buscar as percepções dos próprios conselheiros, escolhidos pelos coletivos que representam e que dão corpo e vida ao conselho.

Para uma melhor organização dos resultados, as análises estão divididas em quatro blocos, que trazem dados referentes a: 1) perfil socioeconômico e participativo dos conselheiros; 2) percepção sobre a representação; 3) avaliação da efetividade e as principais dificuldades; e 4) pontos fortes e sugestões de melhoria para os trabalhos do CONDRAF.⁵

Perfil socioeconômico e participativo dos conselheiros

Conforme dito anteriormente, o CONDRAF é formado por 36 representantes, cujas vagas são divididas de forma paritária entre representantes do poder público e organizações da sociedade civil (OSC) envolvidas de alguma forma com a temática do desenvolvimento rural. O banco de dados utilizado para esta pesquisa conta com respostas de 28 conselheiros, ou seja, algo em torno de 75% do total. Portanto, as informações analisadas adiante se referem a esse universo.

⁵ Para um maior detalhamento acerca dos procedimentos metodológicos desenvolvidos para o levantamento das informações, ver IPEA (2012).

Os representantes do governo que responderam ao questionário são minoria (36%) em relação aos conselheiros da sociedade civil (64%). Verificou-se também uma predominância masculina entre os conselheiros que participaram da pesquisa, com 70% de homens contra 30% de mulheres. Já em termos de cor/raça, a maioria se declarou de cor branca (46%), enquanto pretos e pardos somaram 43%, e 7% se declararam indígenas.

Os conselheiros entrevistados possuem uma escolaridade média bastante alta para os padrões nacionais. Cerca de 70% do total já possuem curso superior completo, sendo que mais de 40% já completaram também alguma pós-graduação (especialização, mestrado ou doutorado). Em termos da faixa de renda média mensal, a maior fatia, 43%, afirmou receber entre R\$4.001 e R\$8.000. Todos os representantes do poder público declararam receber acima de R\$4.001, enquanto 2/3 dos representantes da sociedade civil afirmaram receber rendimentos abaixo desse valor.

Por fim, sobre a participação em outros conselhos, 89% responderam já haver participado antes, o que já confere uma experiência prévia em boa parte deles. Apenas 11% não possuíam nenhuma experiência em participação em outro conselho. Quanto ao tempo de participação no CONDRAF, 43% estão há menos de um ano, enquanto outros 43% estão entre um e três anos, e 14% são conselheiros há quatro ou mais anos.

Portanto, em que pese o fato da pesquisa ter assumido um caráter amostral e não probabilístico, o que se observa é que o conjunto de conselheiros não se enquadra como uma representação muito fidedigna da composição da sociedade brasileira. Ainda que tomados todos os cuidados metodológicos que a situação exige, os dados apontam ao menos para uma possibilidade bem forte de que o CONDRAF reproduza em sua dinâmica interna de funcionamento lógicas similares de exclusão social de públicos específicos e com poucos recursos para fazerem valer sua representação. A alta incidência de conselheiros masculinos, de cor branca, com alta escolaridade/renda expressa certa elitização desse espaço de representação, e essa caracterização não advém somente da representação do setor público, ainda que as organizações que compõem o conselho possuam a autonomia para indicar seus titulares e suplentes. Nesse caso, uma possibilidade é que as organizações tendem a encaminhar para esses espaços seus quadros mais preparados e de melhor formação intelectual, dadas as exigências que à prática deliberativa conferem: leitura de leis, interpretação de planilhas, conhecimento das normativas internas referentes à área de atuação, expressão pela fala junto a um colegiado com autoridades etc., o que, em conjunto, pode explicar o resultado discrepante conforme identificado nesta pesquisa. Tais resultados podem indicar também a existência de uma exclusão simbólica que afasta determinados públicos de participação em certos espaços, como o dos conselhos gestores, o que pode não ocorrer da mesma forma em outros formatos de IDP, como no caso das conferências e

dos processos de orçamento participativo por serem fóruns de maior densidade participativa.

Percepção sobre a representação dos conselheiros

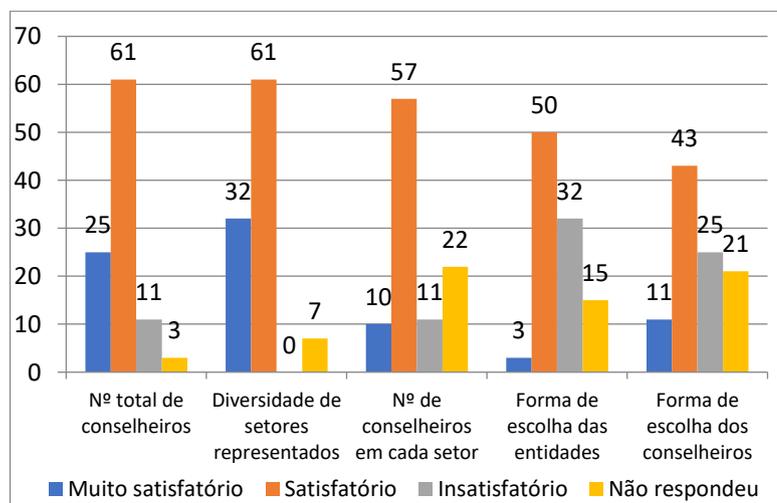
Este tópico discute a percepção dos conselheiros quanto à representação no CONDRAF. Para compor essa percepção, foram considerados dados relativos à composição do conselho, articulação entre setores e forma de comunicação com a base de apoio.

A maioria dos conselheiros considera-se satisfeito ou muito satisfeito com o número total de conselheiros no conselho (86%), contra 11% que se declararam insatisfeitos. Resultado parecido foi observado no tocante à diversidade de setores na composição, onde 93% apresentaram satisfação com esse aspecto no CONDRAF, e ninguém declarou insatisfação.

A respeito do número de representantes em cada setor, que segundo sua normativa deve manter uma paridade entre setor público e sociedade civil, parte considerável dos conselheiros (67%) considera o número relativo de representantes satisfatório, enquanto o nível de insatisfação foi de 11%. Quanto à avaliação da forma de escolha das entidades com assento no CONDRAF, o percentual de satisfação foi menor que os anteriores, 53%. Por outro lado, o nível de insatisfação foi maior, 32%.

Já com relação à forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades, o grau de satisfação foi de 54%, contra 25% de insatisfação, e outros 21% dos que não responderam. A Figura 1 a seguir sintetiza essas informações em cada uma das questões elaboradas.

Figura 1 – Satisfação quanto à composição do CONDRAF (%)



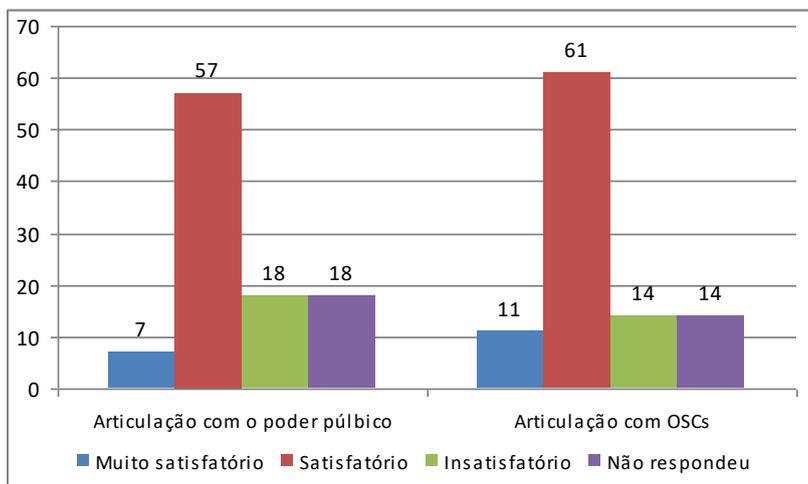
Fonte: Organizado a partir de IPEA (2012).

Foi verificada também a percepção dos conselheiros quanto ao grau de articulação com os segmentos que compõem o CONDRAF. Os conselheiros que se declararam satisfeitos ou muito satisfeitos com a articulação do conselho com o poder público somam 64% dos respondentes, 18% se declararam insatisfeitos e 18% não responderam a essa questão.

Em termos de articulação do CONDRAF com as OSCs, 71% do total se declararam satisfeitos ou muito satisfeitos. O nível de insatisfação, nesse caso, foi de 14%, mesmo percentual para os que não responderam.

A Figura 2 apresenta uma síntese desses dados. Por ela, verifica-se que o nível de satisfação dos conselheiros quanto ao grau de articulação do CONDRAF com os segmentos da sociedade civil foi ligeiramente superior ao nível de satisfação quanto à articulação com o poder público.

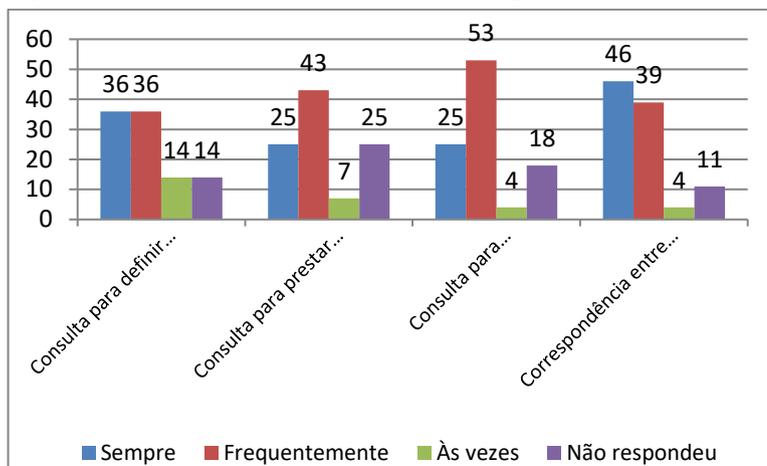
Figura 2 – Satisfação quanto ao grau de articulação (%)



Fonte: Organizado a partir de IPEA (2012).

Outro ponto verificado refere-se às formas de relação dos conselheiros com as suas respectivas bases de apoio para diferentes finalidades, como: definir seus posicionamentos frente a assuntos previamente escolhidos para serem debatidos nas reuniões, prestar contas sobre sua atuação, construir ou fortalecer articulações políticas e verificar a correspondência entre a atuação do conselheiro e os interesses do setor. Verificou-se uma parcela elevada daqueles que responderam reportar-se a suas bases sempre e/ou frequentemente: um percentual em torno de no mínimo 70% em todas, sendo que a última (correspondência entre a atuação dos conselheiros e os interesses do setor) apresentou o valor maior, 85%. A Figura 3 apresenta uma síntese dos resultados sobre a frequência da relação dos conselheiros com suas bases:

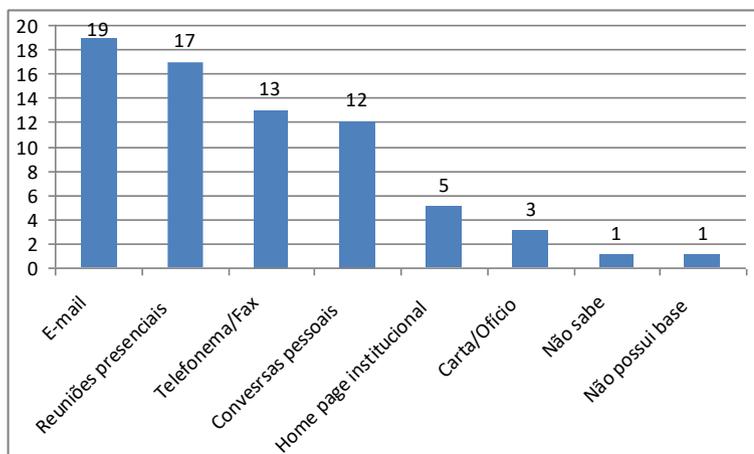
Figura 3 – Formas de relação com a base de apoio (%)



Fonte: Organizado a partir de IPEA (2012).

Levantou-se também as principais formas de contato utilizadas pelos conselheiros para comunicar assuntos referentes ao CONDRAF. Percebe-se pela Figura 4 que as formas de contato mais frequentes são: listas e trocas de *e-mail* (19); reuniões presenciais (17), telefonemas/fax (13) e conversas pessoais (12). A página institucional do conselho na internet é apontada por cinco conselheiros como forma de contato com as bases, enquanto cartas e ofícios são citados por apenas três conselheiros.

Figura 4 – Principais formas de contato com a base de apoio (em n.º)



Fonte: Organizado a partir de IPEA (2012).

Os resultados desse tópico complementam em parte aqueles problematizados no tópico anterior. Como se viu, há um alto percentual de satisfação dos conselheiros no que se refere ao número de representantes e dos quesitos de paridade para a composição do conselho. No tocante à forma de escolha tanto das entidades quanto dos seus representantes, essa diferença já não foi tão alta, expressando um grau considerável de insatisfação. As questões conforme colocadas nos questionários não permitem uma averiguação mais aprofundada do motivo que leva a uma insatisfação de parte dos conselheiros. Ainda assim, esses números são indicativos da diversidade de pensamentos expressa no interior desses espaços participativos, que se manifesta não apenas em relação a sua dinâmica de funcionamento, mas também quanto a sua própria sistemática de composição e representação. Quanto à articulação, o alto percentual de satisfação indica que os representantes veem o CONDRAF como um instrumento importante na construção coletiva de diretrizes políticas para o setor. Os dados mostraram ainda a existência de um repertório bastante variado tanto no tocante aos mecanismos de escolha dos representantes quanto nas formas de comunicação interna entre as entidades representativas.

Avaliação da efetividade de impacto e efetividade interna do CONDRAF

Buscou-se neste tópico avaliar a percepção dos conselheiros quanto à influência do CONDRAF em diferentes ambientes políticos e sociais. As repostas são muito importantes para o objetivo deste trabalho, pois a influência das discussões e deliberações de um conselho (ou outra IDP) em espaços estratégicos tanto de decisão política (Congresso Nacional, Ministério no qual está diretamente relacionado, outros ministérios) quanto de formação de opinião e pressão política (organizações da sociedade civil e opinião pública) é encarada como um indicador fundamental para entender sua efetividade externa ou de impacto das atividades do conselho. Em seguida, analisou-se a percepção quanto à estrutura e funcionamento do conselho, entendida aqui como indicativo da efetividade interna.

Primeiramente, os conselheiros foram questionados sobre suas percepções quanto à influência do CONDRAF na agenda do Congresso Nacional. Os resultados mostram que, segundo a visão dos próprios conselheiros, o CONDRAF ainda não exerce influência nas decisões do Congresso, uma vez que 50% deles consideram essa influência pouco significativa ou sem influência, e 14% dos conselheiros não responderam ou não souberam avaliar esse aspecto. Apenas 36% acreditam que existe uma influência significativa do conselho nesse aspecto.

No tocante à influência sobre as políticas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão ao qual o CONDRAF é vinculado, nota-se uma percepção maior quanto à sua significância: 85% dos conselheiros acreditam que esta é significativa ou muito significativa. Os que disseram que a influência seria pouco significativa totalizam 11%.

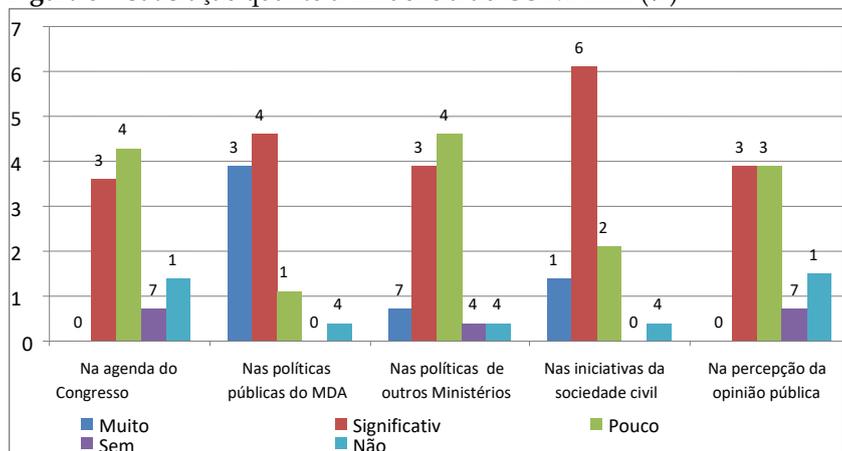
Já quanto à percepção da influência do CONDRAF sobre as políticas de outros Ministérios, há um equilíbrio nas respostas: 46% dos conselheiros acreditam haver uma influência significativa ou muito significativa sobre essas políticas, enquanto outros 46% consideram que o impacto é pouco significativo, e 4% acham que não há influência alguma. Esse ponto mostra uma situação delicada, pois o fato de mais da metade dos conselheiros considerarem baixa ou nula a capacidade de influência do CONDRAF nas decisões de outros Ministérios impede a construção de ações intersetoriais e integradas de intervenção nos territórios de incidências dessas políticas (SILVA, 2011; 2014), o que pode mantê-las em uma situação de “isolacionismo setorial” (HENRIQUES, 2011).

Quanto à influência do CONDRAF sobre as ações da sociedade civil, a avaliação dos conselheiros revela uma percepção de maior impacto em comparação às instâncias governamentais. Do total de respondentes, 75% acreditam que a influência é significativa ou muito significativa junto à sociedade civil. Já para 21% dos conselheiros há pouca influência, e 4% não responderam ou não souberam avaliar.

Por último, questionou-se sobre a influência do CONDRAF na opinião pública. A maior parte dos conselheiros considera que ainda há pouca ou nenhuma influência, totalizando 46%. Dos demais, 39% consideram haver uma influência significativa, e 4% não responderam ou não souberam avaliar.

Como se pode notar pelos dados apresentados neste tópico e sintetizados na Figura 5 a seguir, a percepção dos conselheiros quanto à influência do CONDRAF nas instâncias de decisão política ainda carece de ser fortalecida, o que indica uma baixa efetividade do conselho no tocante a suas principais competências previstas no decreto que o constituiu.

Figura 5 - Satisfação quanto à influência do CONDRAF (%)



Fonte: Organizado a partir de IPEA (2012).

Já a avaliação da efetividade interna foi feita a partir da percepção dos conselheiros sobre a estrutura do conselho. De maneira geral, os resultados apontaram para uma avaliação positiva em todos os quesitos questionados.

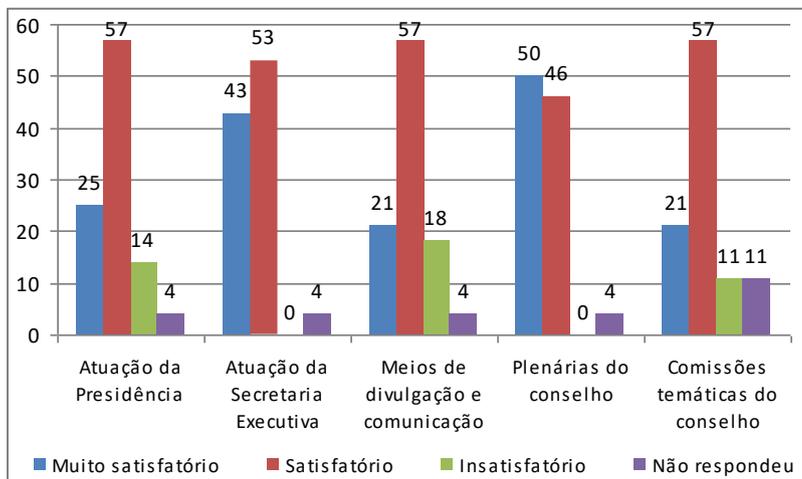
A princípio, foi perguntado aos conselheiros sobre sua avaliação quanto à atuação das estruturas de comando do CONDRAF. Sobre a presidência do conselho, 82% avaliaram como satisfatória ou muito satisfatória, 14% se disseram insatisfeitos e 4% não opinaram. Já no tocante à secretaria executiva, 96% do total responderam como satisfatória ou muito satisfatória, com nenhum conselheiro declarando insatisfação, e 4% não responderam ou não souberam avaliar.

Outro item avaliado foi o sistema de comunicação e divulgação das atividades do CONDRAF (informes, *website* e publicações). Nesse ponto, 78% entenderam como uma atuação satisfatória ou muito satisfatória. O nível de insatisfação foi de 18%, e 4% não responderam.

Sobre o andamento das plenárias do CONDRAF, a avaliação também foi altamente positiva, com 96% dos conselheiros afirmando que elas são satisfatórias ou muito satisfatórias, nenhuma declaração de insatisfação e outros 4% que não responderam essa questão.

Por fim, coube avaliar a atuação das comissões temáticas do conselho. Nesse quesito, a atuação satisfatória ou muito satisfatória foi de 78%, contra 11% de insatisfação e outros 11% que não responderam. Os resultados dessas avaliações podem ser visualizados na Figura 6, a seguir.

Figura 6 – Satisfação quanto à estrutura do CONDRAF (%)



Fonte: Organizado a partir de IPEA (2012).

O conjunto dos resultados desse tópico, portanto, apontam que o CONDRAF, enquanto conselho setorial, possui bastante dificuldade em incidir sobre a agenda de outros órgãos de políticas públicas, o que compromete seu papel de fortalecer a intersetorialidade das políticas de desenvolvimento rural no aparato de Estado, seja em outros Ministérios e secretarias, seja no funcionamento do Legislativo. Ou seja, o fato do CONDRAF influenciar, de acordo com a percepção de seus conselheiros, somente as políticas internas do MDA e a agenda de mobilização das organizações ligadas a sua temática, apontam para uma atuação deveras “caseira” dessa IDP, o que pode ser um indicativo de isolamento da pasta na estrutura de governo, que, por sua vez, enfraquece a expansão de sua centralidade na agenda pública. Essa percepção é ainda mais reforçada na medida em que todos os elementos de estrutura interna do conselho foram bem avaliados pelos conselheiros, mas que, contrastando com os resultados anteriores, não foi suficiente para potencializar a temática tanto junto a outras estruturas de governo quanto à opinião pública em geral.

Principais dificuldades, pontos fortes e sugestões de melhoria

Para averiguar a percepção dos conselheiros a respeito das dificuldades e obstáculos enfrentados pelo CONDRAF, foi solicitado que eles que identificassem, entre uma lista de categorias previamente organizada, as três dificuldades principais no que se refere ao processo decisório do CONDRAF. O Quadro 1 mostra a frequência de respostas (em números absolutos) para cada categoria. É possível perceber que as duas dificuldades mais salientadas pelos conselheiros são: pouco tempo de discussão nas reuniões (19) e reuniões muito esparsas (9). Indiretamente, esse resultado supõe uma valorização dos conselheiros ao processo interno de debate, já que entendem que um tempo maior de discussão poderia levar a melhores resultados na ação do conselho.

Quadro 1 - Percepção quanto às principais dificuldades

Dificuldades enfrentadas	Nº de respostas
Pouco tempo para discussão nas reuniões	19
Reuniões muito esparsas	9
Carência de estrutura	5
Limitações de passagens e diárias	4
Pauta e subsídios disponibilizados	4
Questões políticas alheias à agenda	3
Excesso de burocratização	2
Divergência nas opiniões dos conselheiros	1
Outras	6

Fonte: Organizado a partir de IPEA (2012).

Por fim, foi questionado aos conselheiros sobre o que eles percebem como pontos fortes e pontos fracos a serem melhorados referente à atuação do CONDRAF. Nessa parte as respostas foram abertas, de livre resposta. De maneira a melhor organizar as respostas, foram elaboradas categorias que representam o conteúdo geral destas, permitindo sua sistematização. É importante ter em mente que os conselheiros poderiam apontar mais de um aspecto em suas respostas.

O aspecto mais mencionado como ponto forte do CONDRAF foi o *“Protagonismo nas questões de política rural/priorização do fortalecimento da política rural e agricultura familiar”*, apontado 12 vezes. Elogia-se, nesse caso, a possibilidade de expor e discutir demandas para o avanço das políticas de fortalecimento da agricultura familiar e a construção de referenciais para o desenvolvimento rural no Brasil. O segundo aspecto mais citado, com nove menções, diz respeito à *“Representatividade e diversidade/pluralidade”* na composição do conselho, por meio de sua valorização enquanto espaço democrático de debate e a possibilidade de monitorar e acompanhar as políticas ligadas ao tema. Na mesma linha, a questão referente à *“Participação, controle social e fortalecimento da democracia”* também foi apontada como aspecto forte do conselho, com sete menções, sendo considerado um espaço fundamental de representação da sociedade civil e do governo. As respostas e suas frequências podem ser conferidas no Quadro 2.

Quadro 2 – Percepção quanto aos pontos fortes do CONDRAF

Sugestões de melhorias	Nº de respostas
Protagonismo nas questões de política rural/priorização do fortalecimento da política rural e agricultura familiar	12
Representatividade e diversidade/pluralidade	8
Participação, controle social e fortalecimento da democracia	7
Debates produtivos e de alto nível	7
Presença de entidades fortes e representantes comprometidos	3
Articulação com outros conselhos nacionais	1
Diálogo com gestão	1
Secretaria Executiva, comitês e comissões atuantes nas políticas públicas	1

Fonte: Organizado a partir de IPEA (2012).

Entre as respostas dos conselheiros sobre pontos fracos/a melhorar, destaca-se a necessidade de *“Maior integração com conselhos estaduais e*

municipais de desenvolvimento rural sustentável e conselhos nacionais com temas afins” no CONDRAF, com sete menções. Os conselheiros se queixaram também da “*Necessidade de formação/ capacitação/mobilização contínua dos conselheiros*” para garantir uma atuação cada vez mais qualificada do conselho, citada seis vezes. As demais respostas podem ser conferidas no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 – Sugestões de melhorias na atuação do CONDRAF

Sugestões de melhorias	Nº de respostas
Maior integração com conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural sustentável e conselhos nacionais com temas afins	7
Necessidade de formação/capacitação/mobilização contínua dos conselheiros	6
Aumento do tempo para discussão e frequência das reuniões	3
Fortalecimento de práticas democráticas no interior do conselho	3
Aperfeiçoamento da gestão do conselho, dos comitês e das comissões	2
Presença dos representantes governamentais em todas as reuniões	2
Monitoramento da execução das ações propostas pelo conselho	2
Aprofundamento do debate sobre agricultura familiar e sustentabilidade ambiental para o desenvolvimento do país	2

Fonte: Organizado a partir de IPEA (2012).

Portanto, as questões debatidas neste tópico mostram que há uma diversidade de posicionamentos que envolve a operacionalidade do CONDRAF. A pulverização nas respostas, ao mesmo tempo em que permite uma visão panorâmica sobre os vários pontos que envolvem tanto a dinâmica de funcionamento quanto a estrutura necessária para a prática deliberativa, impede algumas afirmações mais contundentes sobre o posicionamento do coletivo. Ainda assim, de modo geral, é possível perceber que o espaço de debate e a possibilidade de representação que o conselho proporciona tem sido elementos bastante valorizados entre os conselheiros, dada a ênfase em maior tempo a ser dedicado para as reuniões e no reconhecimento do conselho enquanto espaço de protagonismo, participação e controle social, como observado nas suas respostas.

Considerações finais

Com base nas reflexões e nos dados debatidos neste trabalho, foi possível verificar as percepções dos conselheiros acerca da forma de atuação, avaliação do trabalho do CONDRAF e sua influência nas políticas públicas. Os resultados apresentados apontaram para uma relativa satisfação dos conselheiros quanto à composição e às formas de escolha dos representantes. Também foi avaliada positivamente a articulação existente entre os segmentos que o compõem. Em termos de influência do conselho na estrutura de decisões políticas do país, foi ressaltado que as decisões exercem influência positiva na agenda do MDA e também nas ações das OSCs. No entanto, foi apontada uma baixa influência tanto nas decisões do Congresso Nacional, que é um elemento fundamental para a institucionalização das políticas públicas, como também nas agendas de outros Ministérios, o que pode significar uma dificuldade do CONDRAF em extrapolar sua pauta para além das estruturas que tratam diretamente da temática do desenvolvimento rural, como no caso do próprio MDA.

Destaca-se ainda que houve descontentamento de boa parte dos conselheiros, sobretudo entre aqueles representantes da sociedade civil, do tempo dedicado às reuniões do conselho, bem como do grande espaçamento entre as reuniões. Nesse sentido, seria interessante que a direção do CONDRAF organizasse novas formas de manter algum canal permanente de contato e comunicação entre os conselheiros (e suas respectivas organizações), para que os pontos discutidos não se limitem apenas ao período de reuniões do plenário. Os comitês e grupos temáticos também são instrumentos importantes que podem dar maior dinamicidade aos temas de interesse do conselho.

Esses resultados permitem inferir que a sociedade valoriza e se empenha na consolidação de mecanismos de democracia direta, como no caso dos conselhos de políticas públicas. Todavia, a falta de instrumentos normativos que garantam um maior poder de influência nos processos decisórios são obstáculos reais que fragilizam o potencial de proposição e construção de projetos inovadores em cada área na qual estão vinculados. Some-se a isso o fato de ser evidente a baixa capacidade de integração entre diferentes instâncias dentro de uma mesma estrutura governamental ou outras estruturas de Estado (como o Legislativo), o que compromete o fortalecimento das políticas, pois fragmenta recursos, estratégias e ações, e tende a setorializar cada vez mais as discussões em torno do tema. Com isso, os conselhos (e os conselheiros) correm um risco de falar para eles mesmos, sem uma capacidade real de incidir nem sobre outras instâncias de poder de Estado e tampouco sobre a própria opinião pública, que tende a ficar alheia aos resultados de suas atividades.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos avançados*, v. 15, n. 43, 2001.
- AVRITZER, Leonardo. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, 2010.
- BASSO, David *et. al.* O estudo de trajetórias de desenvolvimento rural: caracterização e comparação de diferentes abordagens. *Revista Desenvolvimento em Questão*, n. 1, jan./jun. Editora Unijuí, 2003.
- BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2011.
- BRASIL. *Democracia participativa: nova relação do Estado com a sociedade*. Brasília: Presidência da República, 2011.
- _____. *Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: balanço de gestão 2003 - 2010*. Brasília: MDA, 2010.
- BUVINICH, Danitza P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 1, 2014.
- CARNEIRO, Maria J.; MALUF, Renato. *Para além da produção*. Rio de Janeiro: NEAD/UFRJ, 2003.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Editora Cortez, 1996.
- DUARTE, Laura M. G.; SAYAGO, Doris. Dinâmicas Associativas da Agricultura Familiar e Funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. In: CEAM/UnB. *Associativismo, Cooperativismo e Economia Solidária no Meio Rural*. Brasília: UnB, 2006.
- FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou “inovação por adição”? *Revista de Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, 2010.
- HENRIQUES, Ricardo. Do olho do furacão. *Revista Democracia Viva*, n. 46, 2011.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável na visão de seus conselheiros. *Relatório de Pesquisa*. Brasília: IPEA, 2012.
- _____. *Estado, instituições e democracia* (v. 2). Brasília: IPEA, 2010.
- MATTEI, Lauro. *Institucionalidade e protagonismo político: os dez anos do CONDRAF*. Brasília: MDA/CONDRAF, 2010.

- PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N.; ALMEIDA, Acir; SILVA, Fabio S.; LOPEZ, Felix G.; ALENCAR, Joana L. O. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: IPEA. *Efetividade das instituições participativas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2012.
- RAMOS, Pedro. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira. In: *Dimensões do agronegócio brasileiro*. Brasília: NEAD, 2007.
- SCHNEIDER, Sérgio. *A pluriatividade da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- SILVA, Márcio G.; DIAS, Marcelo M.; SILVA, Sandro P. Relações e estratégias de (des)envolvimento rural: políticas públicas, agricultura familiar e dinâmicas locais no município de Espera Feliz (MG). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, n. 2, 2014.
- _____. SILVA, Sandro P. Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: uma análise acerca da experiência brasileira. *Texto para Discussão*, no prelo, Brasília: Ipea, 2017.
- _____. A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território. *Texto para Discussão*. Brasília: IPEA, 2015a.
- _____. A dinâmica das políticas públicas de desenvolvimento rural e sua incidência territorial: uma análise do PRONAF no Território Vale do Mucuri/MG. *Revista de Extensão Rural*, v. 22, n. 2, 2015b.
- _____. Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha/MG. *Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. FGV: São Paulo, 2014.
- _____. Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil. *Texto para Discussão*, n. 1.898. Brasília: IPEA, 2013a.
- _____. Trabalho associativo, identidades territoriais e desenvolvimento sustentável: o caso da associação de apicultores da região do Alto Turi Maranhense. *Texto para Discussão*, n. 1.945. Brasília: IPEA, 2013b.
- _____. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. *Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, 2011.
- SOUZA, Emanuel F. M.; SILVA, Marcio G.; SILVA, Sandro Pereira. A cadeia produtiva da mandiocultura no Vale do Jequitinhonha (MG): aspectos sócio-produtivos e geração de renda para a agricultura familiar. *Revista Isegoria*, n. 02, 2012.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana C. T.; SOUZA, Clóvis H. L.; LIMA, Paula P. F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *Texto para Discussão*, n. 1.735. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

VEIGA, José E. O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento. *Texto para Discussão*, n. 1. Brasília: NEAD, 2001.

VERA, Ernesto I.; LAVALLE, Adrian G. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, n. 92, 2012.

WANDERLEY, Maria N. B. Prefácio. In: BRANDERBURG, Alfio. *Agricultura familiar, ONGs e desenvolvimento sustentável*. Curitiba: Ed. UFPR, 1999.

_____. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 21, 2003.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: IPEA. *Efetividade das instituições participativas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2012.

WILKINSON, John. *Mercados, redes e valores*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.

SILVA, Sandro Pereira. Participação social e políticas públicas de desenvolvimento rural: uma análise da percepção dos conselheiros do CONDRAF. *Estudos Sociedade e Agricultura*, outubro de 2017, vol. 25, n. 3, p. 591-615, ISSN 2526-7752.

Resumo: (*Participação social e políticas públicas de desenvolvimento rural: uma análise da percepção dos conselheiros do CONDRAF*). Os Conselhos Nacionais são instrumentos de democracia participativa cada vez mais comum nas estruturas de políticas governamentais no Brasil, que emergem com maior destaque após a garantia expressa da participação

popular na Constituição Federal de 1988. No caso das políticas de desenvolvimento rural, o principal espaço de interface socioestatal é o CONDRAF. O principal objetivo deste trabalho foi avaliar a percepção dos conselheiros do CONDRAF, escolhidos pelas entidades da sociedade civil e pelos órgãos governamentais no tocante a sua composição, dinâmica, estrutura e efetividade (interna e externa). Os resultados apresentados demonstram que há uma valorização do conselho por parte dos representantes. Entretanto, a falta de instrumentos normativos que garantam maior poder de influência nos processos decisórios seguem como obstáculos reais que fragilizam o seu potencial de deliberação.

Palavras chave: participação social, conselhos gestores, políticas públicas, desenvolvimento rural, democracia.

Abstract: (*Social participation and public policy for rural development: an analysis of the perception of councillors of CONDRAF*). The National Councils are instruments of participative democracy which became increasingly common in the Brazilian government policy framework, emerging with greater emphasis after the explicit guarantees of popular participation in the Federal Constitution of 1988. For rural development policy, the main State-civil society interface is the CONDRAF. The aim of this paper is to evaluate the perceptions of CONDRAF councillors, chosen by civil society and by government agencies, with respect to its composition, dynamics, structure and effectiveness (internal and external). The results show that there is a broad appreciation by the representatives. However, the lack of legal instruments to ensure a greater influence in decision-making processes continues to be a real obstacle undermining its potential for deliberation.

Keywords: social participation, management councils, public policy, rural development, democracy.

Recebido em junho de 2017.

Aceito em agosto de 2017.