

Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)



 **Atena**
Editora

Ano 2018

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico

Atena Editora
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 1)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-060-5

DOI 10.22533/at.ed.605192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.
3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre,
Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
(DES)CAMINHOS PARA RECONVERSÃO DO PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA ALÉM DA CRISE GLOBAL	
<i>Juliana Grangeiro Sales Bezerra</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6051922011	
CAPÍTULO 2	8
(RE) CONFIGURAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO NA CIVILIZAÇÃO DO CAPITAL: PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DA CONTEMPORANEIDADE	
<i>Thaynah Barros de Araújo</i> <i>Bárbara Braz Moreira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6051922012	
CAPÍTULO 3	19
A DINÂMICA DA DESIGUALDADE: UM APORTE ACERCA DA VIOLÊNCIA PUBLICADA NOS SEMANÁRIOS MARANHENSES	
<i>Luís Flávio Coelho Gonçalves</i> <i>Adelaide Ferreira Coutinho</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6051922013	
CAPÍTULO 4	34
A JUVENTUDE EM CONFLITO COM A LEI E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO NO RIO GRANDE DO NORTE/RN	
<i>Viviane Rodrigues Ferreira</i> <i>Edinah Cristina Araújo de Carvalho</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6051922014	
CAPÍTULO 5	45
A JUVENTUDE NEGRA COMO PAUTA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: AS DIRETRIZES DO PLANO JUVENTUDE VIVA NO COMBATE AO RACISMO E À VIOLÊNCIA JUVENIL	
<i>Lorena Galvão Gaioso</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6051922015	
CAPÍTULO 6	53
A RUÍNA DO LULISMO E UMA PONTE PARA A BARBÁRIE	
<i>Wesley Helker Felício Silva</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6051922016	
CAPÍTULO 7	65
A VIOLÊNCIA COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL: RETRATOS DO EXTERMÍNIO DA JUVENTUDE NEGRA DE FORTALEZA	
<i>Andreza Marília de Lima</i> <i>Deysiane Holanda de Oliveira</i> <i>Gilmarcos da Silva Nunes</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6051922017	

CAPÍTULO 8 72

ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE POBREZA: O BRASIL NO PRISMA DA OBSERVAÇÃO

Alane Maria da Silva

Marilene Bizerra da Costa

DOI 10.22533/at.ed.6051922018

CAPÍTULO 9 83

CEM ANOS EM FRAGMENTOS DE POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL

Renner Coelho Messias Alves

DOI 10.22533/at.ed.6051922019

CAPÍTULO 10 94

CINEMA E EDUCAÇÃO: A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DESCONSTRUÇÃO DE ESTEREÓTIPOS ÉTNICO-RACIAIS NO BRASIL

Welington Júnior Jorge

Izaque Pereira de Souza

Aline Evelin Fabrício Macedo

Ana Paula de Souza Santos

DOI 10.22533/at.ed.60519220110

CAPÍTULO 11 105

DEMOCRACIA E CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: AVANÇOS E RETROCESSOS

Francisco Mesquita de Oliveira

DOI 10.22533/at.ed.60519220111

CAPÍTULO 12 117

GESTÃO SOCIAL E POLÍTICA PÚBLICA EM UM TERRITÓRIO MARCADO PELO CAPITAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ (RJ) E REGIÃO DA BAÍA DE SEPETIBA

Daniel Neto Francisco

Carlos Alberto Sarmento do Nascimento

Lucimar Ferraz de Andrade Macedo

Lamounier Erthal Villela

DOI 10.22533/at.ed.60519220112

CAPÍTULO 13 130

JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NAS POLITICAS PUBLICAS: AFINAL DO QUE SE TRATA?

Evânia Maria Oliveira Severiano

Maria Luiza Fernandes Bezerra

DOI 10.22533/at.ed.60519220113

CAPÍTULO 14 141

LUTAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: OS ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO COMO PARCEIROS NA FORMULAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Fabrício Brito do Amaral

Maria Fernanda Brito do Amara

Deusiney Robson de Araujo Farias

DOI 10.22533/at.ed.60519220114

CAPÍTULO 15	148
MÍDIA, MEDO E A VIOLÊNCIA COMO “CASO DE POLÍCIA”	
<i>Maria de Fátima Pereira Lessa</i>	
<i>Ivone Maria Ferreira da Silva</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220115	
CAPÍTULO 16	160
MOVIMENTOS SOCIAIS E RELIGIOSIDADE: A ATUAÇÃO DA PASTORAL SOCIAL DO BAIRRO DO ICUI-GUAJARÁ- ANANINDEUA/ PA	
<i>Sintia Luz</i>	
<i>Claudio Roberto Rodrigues Cruz</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220116	
CAPÍTULO 17	170
NO LIMÍAR DA MEMÓRIA: UM OLHAR ANTROPOLÓGICO SOBRE DISCURSOS DE VIOLÊNCIAS DAS CIÊNCIAS SOCIAIS NO BRASIL E O TECIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
<i>Micheline Ramos de Oliveira</i>	
<i>Eduardo Guerini</i>	
<i>Aline Perussolo</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220117	
CAPÍTULO 18	180
O ATIVISMO JUDICIAL E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O SURGIMENTO DA PREOCUPAÇÃO COM A QUESTÃO SOCIAL	
<i>Priscilla Ribeiro Moraes Rêgo de Souza</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220118	
CAPÍTULO 19	190
O DIREITO À POSSE: A POPULAÇÃO INVISÍVEL NO LOTEAMENTO SANTA CECÍLIA NO MUNICÍPIO DE PELOTAS/RS	
<i>Aline Cunha da Fonseca</i>	
<i>Cristine Jaques Ribeiro</i>	
<i>Nino Rafael Medeiros Kruger</i>	
<i>Tayna Corrêa de Oliveira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220119	
CAPÍTULO 20	200
O SISTEMA MINEIRO DE INCENTIVO E FOMENTO À CULTURA: CENÁRIOS POSSÍVEIS	
<i>Felipe Rodrigues Amado Leite</i>	
<i>Igor de Souza Soares</i>	
<i>Ívna Mascarenhas e Abreu</i>	
<i>Janaína Amaral Pereira da Silva</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220120	
CAPÍTULO 21	222
“PARA O CENTRO TER VIDA ELE PRECISA TER GENTE”: RESISTÊNCIA E PERMANÊNCIA NA POLÍTICA DE REVITALIZAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR A PARTIR DA COMPREENSÃO DOS MORADORES DA REGIÃO DA 7ª ETAPA	
<i>Carina de Santana Alves</i>	
<i>Josimara Aparecida Delgado</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220121	

CAPÍTULO 22	236
PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: FIM DA EXTREMA POBREZA? “INCLUSÃO” DOS “EXCLUÍDOS”? UM NOVO PAÍS?	
<i>Alane Maria da Silva</i> <i>Marilene Bizerra da Costa</i> <i>Kelsiane de Medeiros Lima</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220122	
CAPÍTULO 23	247
POBREZA CONTEMPORÂNEA NAS MARGENS DE FORTALEZA-CE: TENDÊNCIA DE (HIPER) INDIVIDUALIZAÇÃO EM TERRITÓRIOS ESTIGMATIZADOS	
<i>Leila Maria Passos de Souza Bezerra</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220123	
CAPÍTULO 24	259
POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL E A ABERTURA PARA UMA EDUCAÇÃO CONSCIENTIZADORA	
<i>Aline Evelin Fabrício de Macedo</i> <i>Ana Paula de Souza Santos</i> <i>Fujie Kawasaki</i> <i>Rafael Pereira</i> <i>Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues</i> <i>Wellington Júnior Jorge</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220124	
CAPÍTULO 25	269
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DO TURISMO NO LITORAL PIAUIENSE	
<i>Francisco Coelho Mendes</i> <i>Magnólia Lima Verde Coelho Mendes</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220125	
CAPÍTULO 26	281
POLÍTICAS PÚBLICAS NO MEIO RURAL: REFLEXÃO A PARTIR DA BIOGRAFIA DE PATATIVA DO ASSARÉ	
<i>Mônica Sales Barbosa</i> <i>Bryan Silva Andrade</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220126	
CAPÍTULO 27	293
PROGRAMA ACELERAÇÃO DE CRESCIMENTO (PAC) E URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: ALGUNS INDICADORES DA INTERVENÇÃO URBANÍSTICA NA BACIA DA ESTRADA NOVA EM BELÉM (PA)	
<i>Welson de Sousa Cardoso</i> <i>Sandra Helena Ribeiro Cruz</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220127	

CAPÍTULO 28	304
REFORMA DO ESTADO, PARTICIPAÇÃO E GESTÃO SOCIAL: EFEITOS DA AÇÃO COMUNICATIVA NA POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA, MINAS GERAIS	
<i>Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci</i> <i>Odemir Vieira Baeta</i> <i>Theressa Cristina Marques Aquino</i> <i>Rennan Lanna Martins Mafra</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220128	
CAPÍTULO 29	322
REFORMA OU REVOLUÇÃO NO MARCO DO ESTADO CAPITALISTA: APONTAMENTOS	
<i>Frednan Bezerra dos Santos</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220129	
CAPÍTULO 30	334
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: A CULTURA ALIMENTAR DA POPULAÇÃO QUILOMBOLA	
<i>Wanda Griep Hirai</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220130	
CAPÍTULO 31	346
TRÂNSITOS E TRANSGRESSÕES: TRANSFOBIA NOS PISTÕES DE SÃO LUÍS	
<i>Tuanny Soeiro Sousa</i> <i>Luama Alves</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220131	
CAPÍTULO 32	358
UM ESTADO SEMIDEMOCRÁTICO E SEUS CONSELHOS	
<i>Lúcia de Fátima Barbosa Magalhães Moraes</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220132	
CAPÍTULO 33	370
UMA REFLEXÃO SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR, POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E A DESNUTRIÇÃO INFANTIL	
<i>Janine Pereira da Silva</i> <i>Rosimeri Salotto Rocha</i> <i>Valmin Ramos-Silva</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220133	
CAPÍTULO 34	381
A POLÍTICA PÚBLICA DE RESERVA DE VAGAS PARA NEGROS NOS CONCURSOS PÚBLICOS FEDERAIS NO BRASIL: CONQUISTAS E DESAFIOS	
<i>Regyna Kleyde de Holanda Duarte</i>	
DOI 10.22533/at.ed.60519220134	
SOBRE A ORGANIZADORA	392

REFORMA DO ESTADO, PARTICIPAÇÃO E GESTÃO SOCIAL: EFEITOS DA AÇÃO COMUNICATIVA NA POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA, MINAS GERAIS

Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci

pesquisadora colaboradora na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Diretora da Grifo Consultoria Acadêmica. Viçosa, Minas Gerais

Odemir Vieira Baeta

professor do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Diretor do Centro de Ciências Humanas (UFV). Viçosa, Minas Gerais

Theressa Cristina Marques Aquino

assistente social judicial no Fórum da comarca de Ervália, MG. Estudante não-vinculada do Programa de Pós-graduação em Economia Doméstica (UFV). Viçosa, Minas Gerais

Rennan Lanna Martins Mafra

professor Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Viçosa, Minas Gerais

RESUMO: Esse artigo analisou o processo de elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), construído de modo dialogado e participativo junto aos agricultores do município de Viçosa, MG, buscando verificar se o PMDRS seria, em si mesmo, o resultado suposto de um debate público-reflexivo estabelecido na arena do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Viçosa/MG (CMDRS), capaz de influenciar a própria racionalidade administrativa do Estado, no que se refere à prioridade e às

políticas públicas para o meio rural. Os dados foram coletados por meio de uma entrevista em profundidade e pela observação participante, sendo tratados por meio da Análise de Conteúdo. Verificou-se que a racionalidade administrativa imposta por um Estado, supostamente gerencial, tende a dificultar a democracia participativa, pois ao mesmo tempo que defende a ideia da co-participação da sociedade na elaboração de políticas públicas apresenta uma legislação incipiente no que se refere à atribuição das funções e competências entre os atores envolvidos no processo. No entanto, os gestores públicos parecem concordar com o fato de que o PMDRS possa ser usado como uma peça de planejamento, visto que apresenta as demandas das comunidades rurais que visam ao desenvolvimento rural sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: democracia deliberativa; gestão social; desenvolvimento rural sustentável.

ABSTRACT: This article analyzed the process of elaboration of the Municipal Sustainable Rural Development Plan (PMDRS), constructed in a dialogical and participatory way with the farmers of the municipality of Viçosa, MG, seeking to verify if the PMDRS would in itself be the supposed result of a public-reflexive debate established in the arena of the Municipal Council of Sustainable Rural Development

of Viçosa / MG (CMDRS), capable of influencing the state's own administrative rationality, regarding priority and public policies for the rural environment. The data were collected through an in-depth interview and participant observation, being treated through Content Analysis. It was verified that the administrative rationality imposed by a supposedly managerial State tends to hamper participatory democracy, while at the same time defending the idea of the participation of society in the elaboration of public policies presents an incipient legislation with regard to the attribution of functions and competences among the actors involved in the process. However, public managers seem to agree with the fact that PMDRS can be used as a planning piece because it presents the demands of rural communities for sustainable rural development.

KEYWORDS: deliberative democracy; social management; sustainable rural development.

1 | INTRODUÇÃO

Do ponto de vista prático, a democracia deliberativa tem orientado os Estados contemporâneos na construção de desenhos institucionais que possam acolher o debate a partir de uma participação institucionalizada, como por exemplo, no caso dos conselhos de políticas públicas. Este capítulo buscou analisar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Viçosa-MG (CMDRS), mais especificamente, o processo de elaboração de uma política pública de desenvolvimento rural, o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), construído de modo dialogado e participativo junto aos agricultores do município.

Dessa maneira, pretende-se verificar se o PMDRS seria, em si mesmo, o resultado suposto de um debate público-reflexivo estabelecido na arena do CMDRS, capaz de influenciar a própria racionalidade administrativa do Estado, no que se refere à prioridade e às políticas públicas para o meio rural, pautadas pela legitimidade pública emanada dos diretamente beneficiados – que passam a influenciar na produção de uma agenda local de desenvolvimento rural. Tal documento, construído por uma espécie de “linguagem administrativa”, carregaria, conseqüentemente, tanto uma força legitimadora quanto um potencial de influência direta sobre os modos de implementação das ações governamentais.

Assim, é preciso compreender o sistema deliberativo do PMDRS como a mobilização de um conjunto de arenas discursivas que transcendem o próprio espaço em que ele foi criado (HENDRIKS, 2006). O documento do Plano carrega, assim, o potencial de emanção das demandas dos sujeitos rurais de Viçosa-MG, construído tanto no espaço formal, momento em que os sujeitos são convocados a expressar problemas e seus contextos de vida, quanto em espaços informais de convivência na esfera pública, não apenas no meio rural, mas na cidade.

Dessa forma, o sistema deliberativo do PMDRS transcende a própria participação. Habermas (1997, p. 347) ressalta que a deliberação é “um processo de aprendizagem

que se estabelece de forma reflexiva”. Entretanto, se a participação formal/institucional não for qualificada ou se o PMDRS não puder gerar o resultado de uma ação refletida dos sujeitos que participam, certamente os efeitos que ele tenderá a produzir talvez não correspondam aos anseios dos sujeitos que o produziram.

Entretanto, junto ao aprofundamento da noção de democracia deliberativa, outra discussão aparece no cenário contemporâneo das políticas públicas: a abordagem da Reforma do Estado. Esse gesto indica a promessa de que o Estado possa melhor cumprir suas finalidades frente aos cidadãos, a partir de ações centradas no planejamento como possibilidade de revisão/modificação de uma racionalidade burocrática, gerando aumento de eficiência, eficácia e efetividade (BRESSER-PEREIRA, 1996, 2009; PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1980; OLIVIERI, 2011).

Sendo assim, apesar da teoria habermasiana acreditar que o ideal da razão comunicativa proposto por Habermas (1995), em que os sujeitos devem construir suas opiniões a partir de um debate público-reflexivo, é capaz de produzir um poder democrático este que, além de legitimar suas ações, consiga transpor essa barreira burocrática imposta pelo Estado é preciso ponderar em que medida o poder administrativo possui uma complexidade que, com força própria, cria formas particulares para produção de um poder que também pode neutralizar o poder comunicativo.

É assim que, configurando-se em meio a essas três abordagens, este artigo, ao se voltar a um contexto de Reforma do Estado, de democracia deliberativa e de uma virada democrática da própria política pública de desenvolvimento rural sustentável, tem como objetivo problematizar em que medida um plano de desenvolvimento rural construído com a participação dos agricultores, supostamente mediado por uma racionalidade comunicativa, pode ser capaz enfrentar a racionalidade administrativa de modo a vislumbrar o desenvolvimento e a diversificação dos meios de vida dos agricultores, representantes das comunidades que constituem o meio rural de Viçosa-MG.

Este artigo está organizado, além dessa introdução, em quatro seções: o referencial teórico que apresenta (2) uma discussão sobre a racionalidade weberiana presente em uma administração pública burocrática, (3) a proposta de redefinição do papel do Estado idealizada por Bresser Pereira (1995), na qual a participação ganha um papel de destaque e (3) o conceito de Gestão Social elaborado por Tenório (1998), no qual o autor sincroniza a Teoria da Ação Comunicativa e o conceito de cidadania deliberativa propostos por Jürgen Habermas. Em seguida, o estudo apresenta (4) a metodologia utilizada e (5) a análise dos dados e conclusão.

2 | ESTADO MODERNO E BRASIL CONTEMPORÂNEO: RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA E PLANEJAMENTO

O intuito de investigar em que medida a participação de agricultores em um

processo de planejamento, construído de modo participativo em uma arena democrática formal, torna-se capaz de enfrentar a racionalidade administrativa do Estado, pode ser iniciado a partir de uma aproximação entre os esforços de planejamento e os contextos de crítica à produção e à reprodução do Estado moderno, nos quais uma espécie de “racionalidade burocrática” ganha considerável espaço na vida social (BRESSER-PEREIRA, 1996, 2009; WEBER, 1998; PRESTES MOTTA, 1981; OLIVIERI, 2011).

Dito por outras palavras, a consolidação da noção de planejamento como algo capaz de nortear e de instrumentalizar, com qualidade e resultados satisfatórios, a ação dos sujeitos nas instituições, possui intrínseca relação com a emergência de certa crítica às próprias bases do Estado moderno, bem como de uma sociedade organizada politicamente pela figura deste Estado.

Outrossim, recorrendo à ampla literatura que discute a finalidade do Estado, seus princípios, suas correntes e sua competência (DALLARI, 2007; AZAMBUJA, 2008), podemos encaminhar uma discussão do Estado a partir da identificação de um lugar peculiar que apareceu na consolidação das sociedades modernas: o lugar da burocracia, entendido como um conjunto de elementos capazes de garantir a reprodução de uma nova ordem social, calcada na racionalização da vida institucional. Quanto a isso, é possível recorrer aos clássicos estudos de Max Weber (1998) que definem burocracia como

a forma mais *racional* de exercício de dominação, porque nela se alcança *tecnicamente* o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. Toda nossa vida cotidiana está encaixada nesse quadro (WEBER, 1998, p. 145-146).

Portanto, o principal esforço da burocracia seria o de garantir, em última análise, uma espécie de condição racional ao Estado, capaz de lhe imprimir nuances adequadas ao projeto moderno de emancipação contra uma ideia de Estado teocêntrico.

Essa concepção burocrática animou a constituição dos Estados-nação, desde o início do desenrolar da modernidade até mais recentemente, como no caso da constituição do Estado brasileiro. Segundo Weber (1998), o maior transtorno é que a burocracia se apóia ao lado político e não ao social. Na dúvida entre elucidar um possível problema ou seguir uma norma, a escolha do burocrata será sempre pela segunda opção. Bresser-Pereira (1996), ao tentar elucidar e compreender tal constituição, destaca aquilo que classifica como “Reforma Burocrática”, constituída no Brasil em 1936, que concentrava sua importância ao tentar estabelecer que a máquina administrativa viesse a funcionar guiada por padrões racionais e seguindo regras rígidas.

Quanto a isso, Bresser-Pereira (1997, p. 41) aponta que “a administração burocrática é racional, nos termos da racionalidade instrumental, na medida em que adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir aos fins visados. É, por

outro lado, legal, na medida em que define rigidamente os objetivos e os meios para atingi-los na lei”. Por conta disso, o autor reconhece a existência de uma contradição intrínseca à própria burocracia: se ela se propõe a ser racional, pelo mecanismo da instrumentalização, também acaba sendo autogestionada por uma força coercitiva própria, rigidamente constituída e que se emancipa sobre os próprios sujeitos que a criaram:

Administração pública burocrática é inerentemente irracional ou ineficiente. Weber descreveu-a como um tipo de dominação – a ‘dominação racional-legal’ –, que se caracterizaria pela superioridade ou eficiência técnicas. Seu caráter ‘racional’ aparecia sob a forma de racionalidade instrumental, consistindo na adoção dos meios mais apropriados para alcançar os objetivos pretendidos. Seu caráter ‘legal’ significava que a lei definiria os meios mais apropriados para alcançar os objetivos também estabelecidos por lei. Esse sistema continha uma contradição intrínseca: em um mundo em mudança contínua e cada vez mais acelerada, é impossível ser ao mesmo tempo racional e legal. É impossível ser racional definindo em lei os objetivos específicos a serem alcançados e os meios a serem seguidos: a lei pode definir de modo genérico os objetivos e os meios, mas a especificação competente depende necessariamente de uma tomada de decisão caso a caso (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 208-209).

Aqui, fundamenta-se uma das grandes problemáticas da crítica à modernidade, especialmente acerca da dominação – ao invés da emancipação – produzida pela razão instrumental:

Tendo cedido em sua autonomia, a razão tornou-se um instrumento. No aspecto formalista da razão subjetiva, sublinhada pelo positivismo, enfatiza-se a sua não-referência a um conteúdo objetivo; em seu aspecto instrumental, sublinhado pelo pragmatismo, enfatiza-se a sua submissão a conteúdos heterônomos. A razão tornou-se algo inteiramente aproveitado no processo social. Seu valor operacional, seu papel de domínio dos homens e da natureza tornou-se o único critério para avaliá-la (HORKHEIMER, 2003, p. 29).

Assim, uma racionalidade burocrática, ainda que se funde sob parâmetros argumentativos e morais de uma sociedade antropocêntrica, acaba construindo parâmetros de ação dos sujeitos por um forte traço de instrumentalização. Nesse sentido, um conjunto de críticas emerge à própria burocracia, como configuração racional insuficiente e ineficiente para regular a vida social moderna em crise (HABERMAS, 2001; RODRIGUES, 1999; TOURAINE, 1998; SANTOS, 2002; CASTORIADIS, 2008; GIDDENS, 2007). As conseqüências de uma administração pública burocrática se referem, dentre outros aspectos, a um aumento na demanda por

educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, a pesquisa científica, bem como a demanda pela “regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura. Tendo em vista as dificuldades, fragilidades e disfunções do sistema burocrático, uma nova reforma buscava remodelar a administração pública, almejando, desta feita, que passasse

de burocrática à gerencial, visando legitimar a burocracia perante as demandas da cidadania (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

Por essa visão, o Estado, fortemente influenciado por concepções republicanas, deve se empenhar em atender os ensejos da coletividade. Esta visão republicana é claramente observada em Habermas (1995, p. 39), ao retratar que “a política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos”. Quanto a isso, Bresser-Pereira (2009) evidencia que

a abordagem republicana não é nem crítica nem voluntarista. Ela presume que a reforma institucional é possível, mas que esse processo é o produto coletivo e frequentemente conflitante de muitas mentes, de todo tipo de interesses, e de diferentes competências técnicas e emocionais na formulação e implementação das políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 8).

Por conseguinte, ao contrário de assumir uma frente de crítica radical ao Estado, uma concepção republicana aposta, ainda, no Estado enquanto meio de viabilizar um projeto social emancipador. Nos termos de Habermas (1995),

na concepção republicana o espaço público e político e a sociedade civil como sua infraestrutura assumem um significado estratégico. Eles têm a função de garantir a força integradora e a autonomia da prática de entendimento entre os cidadãos. A esse desacoplamento comunicação política e sociedade econômica corresponde um reacoplamento entre o poder administrativo e o poder comunicativo que emana da formação da opinião e da vontade política (HABERMAS, 1995, p. 40).

É nesse sentido que a reforma gerencial do Estado, de base republicana, aponta duas promessas: a primeira aposta no planejamento, entendido como um “conjunto de ações desenvolvidas, de forma sistemática e continuada, com o objetivo de selecionar os meios disponíveis mais adequados para a realização de resultados selecionados do modo mais eficiente” (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2006); a segunda aposta na participação como fator fundamental para a edificação de um planejamento cidadão, construído não somente por meio de uma democracia participativa, em que os cidadãos são inseridos nos espaços formais de participação, mas também por uma democracia entendedor de que o planejamento participativo tende a ser qualificado na medida em que esta participação emana do diálogo entre os sujeitos.

Frente a essa questão, Habermas (1995, p. 49) entende que a “instância geradora de poder legítimo é a esfera pública, a dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo”. Para o autor, o fato de as decisões terem sido tomadas de modo democrático, ainda que pese a força do melhor argumento, é o que legitima a força do poder comunicativo, fazendo com que se sobressaia ao poder administrativo.

3 | REFORMA DO ESTADO, PARTICIPAÇÃO E GESTÃO SOCIAL

A proposta de redefinição do papel do Estado idealizada por Bresser Pereira em 1995 visava aumentar a eficiência e a eficácia da máquina pública. Além de levar em consideração o papel democrático das decisões dos burocratas públicos, como eram chamados os funcionários do governo, tornou-se uma peça fundamental para a governança – que pode ser entendida como o aumento da capacidade do Estado – possibilitando que as questões públicas pudessem ser debatidas pela sociedade civil “na esfera pública, propiciando as condições básicas para regras de jogo competentes e legítimas” (PEREIRA, 2009, p. 264).

Para que isso acontecesse foi necessária a união de uma abordagem gerencial da administração pública e de uma abordagem socialdemocrática e social-liberal do papel do Estado. Nas palavras do autor

A reforma é gerencial porque se inspira na gestão das empresas privadas e porque adota a promoção da autonomia e a responsabilização dos órgãos públicos como sua estratégia básica para obter mais eficiência e qualidade. É democrática porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma importante forma de responsabilização política e exige transparência dos órgãos públicos. É socialdemocrática porque afirma o papel do Estado como garantidor da proteção efetiva dos direitos sociais. É social-liberal porque acredita no mercado como um excelente, mas imperfeito, agente de alocação de recursos, e encara a contratação de serviços e a competição administrativa como excelentes ferramentas de responsabilização (PEREIRA, 2009, p. 253).

De acordo com Cardoso (2006, p. 18) esse foi um momento de transição entre um modelo assistencialista e patrimonialista para um novo modelo, “no qual não basta mais a existência de uma burocracia competente na definição dos meios para atingir os fins”. A reforma simboliza um aprofundamento no “aparelho do Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade”.

Em outras palavras, os serviços do Estado seriam voltados ao cidadão-cliente e não à burocracia, o que faz com que os burocratas sejam “incentivados a exercer sua autoridade de modo a servir melhor os interesses dos cidadãos (e este é um argumento de peso)” (KETTL, 2006, p. 101). Quanto a essa questão, Nassuno (2011, p. 67) relata que tal abordagem “foi complementada por uma estratégia de delegação de autoridade, partindo do princípio de que quanto mais próximo o serviço público estiver do usuário, maior a chance de ser fiscalizado pela população”.

Predomina a ideia de “que o insulamento burocrático pode ser controlado pela constituição de uma burocracia pública sintonizada com o interesse público e pela inserção da sociedade civil na gestão pública” (PAULA, 2011, p. 143). No entanto, isso somente é possível a partir do ponto que a democracia estiver solidificada. O ex-Ministro argumenta que a

principal preocupação dos burocratas clássicos é assegurar a legitimidade e a

efetividade do poder do Estado; já os modernos administradores públicos assumem o poder do Estado como existente e buscam mais eficiência e mais qualidade” (PEREIRA, 2009, p. 270).

Em que pese o constante esforço de aperfeiçoamento nessa proposta de reformar o Estado, deve-se levar em consideração a complexidade desse processo, principalmente por envolver

toda uma mudança de mentalidade; algo que é muito mais profundo do que se imagina, porque implica efetivamente a alteração de práticas que estão enraizadas nas nossas sociedades. E o que é ainda mais difícil de mudar: práticas enraizadas que cristalizaram interesses concretos (CARDOSO, 2006, p. 16).

Tais reformas, como pontuado por Pereira (2009, p. 254), “têm um momento crítico de mudança institucional e cultural, e um longo e incerto processo de implementação”. O Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995) ao retratar aspectos referentes ao controle social discute, enfaticamente, a valorização da participação cidadã, ressaltando que

o cidadão-cliente é um cidadão-cidadão, um cidadão pleno, que é objeto dos serviços públicos e também o seu sujeito, na medida em que se torna partícipe na formação das políticas públicas e na avaliação dos resultados (PEREIRA, 1998, p. 118).

Foi diante desse cenário de descentralização político-administrativa nos anos 1990, que o controle social emergiu como um meio para democratizar os processos decisórios, proporcionando uma ampliação dos espaços para a participação das entidades classistas, dos movimentos populares, dos sindicatos e da população, de tal forma que permitisse o exercício da cidadania num quadro de aprofundamento do ambiente democrático (MUCCI *et al*, 2012).

Democracia, por si só, já agrega o conceito de participação social que, por sua vez, nos remete ao conceito habermasiano de esfera pública – um espaço fundamental de mediação entre o Estado e a sociedade civil. Nesse contexto, nos aproximamos da proposta de Gestão Social elaborada por Tenório (1998), na qual o autor sincroniza a Teoria da Ação Comunicativa e o conceito de cidadania deliberativa propostos por Jürgen Habermas.

Para Tenório (2005, p. 105) a esfera pública se fundamenta por uma ação pautada em acordos e “está relacionada com o espaço social gerado no agir comunicativo”. Diferente de toda racionalidade burocrática encontrada na proposta weberiana, as normas, os procedimentos e as regras adotados em uma esfera pública se expressam por meio de uma liberdade de comunicação, operacionalizadas por uma sociedade participativa. Assim, pontua que

sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções para os dilemas da sociedade, a ponto de essas serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo (TENÓRIO, 2005, p. 105).

Não se trata de descartar os aspectos ideológicos que fundamentam uma administração pública gerencial. A gestão social na concepção de Tenório (2005, p. 113) “tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”. A intenção é torná-la uma “prática dialógica capaz de produzir uma crítica à racionalização da sociedade, emancipando-a das armadilhas e da ação colonizadora da razão instrumental” (FREITAS, FREITAS e FERREIRA, 2015, no prelo).

As práticas de gestão social sugerem a emancipação do cidadão e apontam como principais características a tomada de decisão coletiva sem coerção, a transparência, a dialogicidade e a compreensão (CANÇADO, 2011). A Gestão Social tem se mostrado “como uma possibilidade específica de repensar a relação entre as pessoas e o modelo de tomada de decisão que deve ser tradicionalmente adotado” (CANÇADO et al., 2015, p. 217). Dessa forma, seria prudente que a sociedade beneficiada ou impactada diretamente pelas decisões participe do processo de decisão.

Frente às discussões levantadas, retomamos ao processo da participação de agricultores na elaboração de uma política de desenvolvimento rural sustentável, apresentada no início desse capítulo. Tal política, construída sob a concepção habermasiana de deliberação pública e imbuída dos critérios pertinentes à prática da gestão social, pretende verificar a extensão do poder comunicativo no que se refere à sensibilização dos gestores públicos, protagonistas principais desse jogo institucional permeado pelo poder administrativo.

4 | METODOLOGIA

Esse estudo descritivo caracteriza-se por uma abordagem qualitativa. Realizou-se uma pesquisa documental e bibliográfica, visando compor os argumentos para o referencial teórico. Para a coleta dos dados, optou-se por uma entrevista em profundidade, em que as questões foram colocadas como forma de motivar o entrevistado a compartilhar suas emoções, experiências, vivências e perspectivas, visando a produção do conhecimento (HENNINK, HUTTER e BAILEY, 2011). Além das entrevistas, foram usados os dados registrados durante a observação participante e uma expressão indutora com o intuito de identificar a percepção dos conselheiros sobre participação. Para uma percepção mais detalhada acerca da metodologia, consultar os eixos metodológicos no trabalho de Mucci (2015).

Foram entrevistados 15 conselheiros municipais representantes do CMDRS e um extensionista rural que participou da elaboração do PMDRS. Além desses participantes, as entrevistas foram realizadas junto aos gestores públicos responsáveis por implementar ações, principalmente, na zona rural, a saber: (i) o Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Viçosa e o Chefe responsável pelo Departamento de Agricultura e Pecuária – representando o poder executivo; e (ii) o vereador que preside a Comissão de Finanças e Orçamento – representando o poder legislativo. O tratamento dos dados foi por meio da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009).

5 | ANÁLISE, DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

Levando em consideração que a participação social é um tema recorrente, torna-se peculiar perceber a visão dos representantes sobre o conceito de participação. Para isso, foi pedido a eles que mencionassem as primeiras palavras que lhes viessem à cabeça ao escutar o termo participação (Imagem 10).



Imagem 1 – Percepção dos representantes sobre a participação

Fonte: Dados de pesquisa, 2015.

Pela imagem é possível compreender que a percepção dos conselheiros apreende uma gama de significâncias ao termo participação. Perceberam que é preciso ouvir, falar e se comunicar, pois o envolvimento, o aprendizado, as contribuições e a presença de cada um é que vai garantir a autonomia e o desenvolvimento do meio rural. Perceberam que a democracia e o diálogo podem construir um Conselho atuante e forte, capaz de promover o encontro de ideias, a integração política, reivindicando e cobrando com o objetivo de conquistar cada vez mais direitos e reconhecimento para as comunidades rurais. Perceberam que a participação empodera e fortalece os seus meios de vida.

Buscando verificar a potencialidade do PMDRS em produzir poder administrativo,

esta análise se divide em dois momentos: (I) foram analisadas as categorias referentes ao formato do documento; outra que trata da entrega formal do Plano; e por fim, como se divide a atribuição dos papéis; e (II) foram analisados os aspectos burocráticos que pudessem demonstrar as (im)possibilidades de tramitação do Plano.

5.1 Formato do plano, entrega formal e atribuição de papéis

Quanto ao formato do documento em si não há um modelo padrão que deva ser seguido. O CMDRS acompanha a proposta do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF-MG) que, pela escala hierárquica, segue o que sugere o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF). Não há clareza na legislação que regulamenta, pois indica somente que o CMDRS deva promover o desenvolvimento rural sustentável do Município, participando tanto na discussão quanto na elaboração do PMDRS (LEI Nº 2.081/2010, art. 2).

Durante a entrevista o extensionista rural discorreu sobre a escolha adotada relatando que a própria EMATER-MG promove essa assessoria por meio do seu Departamento Técnico e como eles já tiveram contato com outros projetos. Mas a ideia para formatar o Plano, surgiu de uma capacitação que o extensionista participou:

Fui pra colaborar e... Lá eles usaram, sabe, a coordenação usou uma metodologia, tá, que tudo com desenho, no mapa. Os grupos colocavam o município: o que era ontem, o que é hoje e o que é amanhã. Isso foi assim, excelente! Tudo desenhado. E ali eles já separaram a tendência nesses eixos econômico, né, social e ambiental. Sabe aquele exemplo que você acha que dá pra ser aproveitado? (Extensionista Rural 1).

A próxima etapa buscou investigar a percepção dos entrevistados quanto à entrega formal do Plano, que aconteceu na Câmara Municipal de Viçosa (CMV) no dia 02 de setembro de 2013 e qual a lembrança que eles tinham daquele dia:

Então, no dia eu achei a entrega meio confusa. (Representante Institucional 2)

Eu achei interessante enquanto exercício até pra gente ver da interação, das parcerias, entre os envolvidos. [...] Tem que ficar mais atento nessas questões! (Extensionista Rural 1)

Eu lembro. Foi um fracasso, né. Porque se foi convidado. São 15 vereador num são, que formam a câmara? Tinha uns três ou quatro, mesmo assim que ficou até o final foram uns dois. De 15 foram convidados todos os 15. Tinha o que. Acho que tinha assim, uns três ou quatro, mesmo assim que permaneceu mesmo na reunião acho que foram dois. É uma falta de consideração danada! (Representante da Agricultura Familiar 3)

Ah, sim. Porém apareceram poucos. Realmente a ideia foi essa de marcar aqui pra não ter desculpa de não aparecer, mas realmente apareceram poucos vereadores, talvez por agenda já, né, ou falta de interesse, num sei. Mas eu creio que num foi má ideia não. Acho que a ideia foi boa de trazer praqui. Principalmente porque aqui também é um espaço do povo, né. (Representante do Legislativo)

Um pouco político. [...] Um pouco político por pelo seguinte, cê tá trabalhando num Conselho onde cê tem que tentar fazer com que o Conselho tamém, não só o presidente, mas como os outros conselheiros tenham essa participação nos trabalhos. Então ficou uma coisa ali muito restrita pra [alguns representantes] talvez pra fortalecer uma questão política. Era todo um trabalho que cê corria o risco de fazer um trabalho, que foi difícil, pra poder chegar na hora de ser planejado, organizado e tudo mais, fazer uma entrega formal numa audiência. Então, cê corre o risco de comprometer todo um trabalho pra trás. Acho que pra frente ali você agora tem que ficar brigando, implorando pras pessoa. Se tivesse sido feito um planejamento pra poder tá fazeno a entrega, fazer uma participação maior dos agricultores aquele dia pra que a gente pudesse tá entregando o Plano (Chefe da Secretaria de Agricultura e Pecuária).

Não restam dúvidas, após os relatos apresentados, que a entrega do Plano se deu de forma conturbada e os conselheiros, indignados, retornaram com a sensação de um trabalho perdido. Foi sugerido, por um dos vereadores presentes, que o Plano fosse direcionado ao Executivo, pois só após essa etapa, o Legislativo poderia se manifestar. Infere-se que a falta de articulação entre os atores envolvidos pode ter sido um agravante quanto a essa barreira procedimental imposta pelo Estado, na qual o apego a procedimentos e normas devem ser seguidos de forma rígida. No entanto, cabe o questionamento: se o Conselho tem representante tanto do Legislativo quanto do Executivo, porque ninguém se manifestou?

Essa questão sugere a análise da última categoria proposta, qual seja, a atribuição dos papéis. Diferente de grande parte dos municípios, o CMDRS não está vinculado ao Pronaf. O Conselho surgiu por uma parceria entre o Departamento de Agricultura e a Emater. Ademais, algumas atribuições foram transferidas para a Emater pelo Secretário de Agricultura da gestão anterior. Por esse motivo, os papéis acabaram se confundindo e, em alguns momentos, as atribuições se tornam confusas. Esse foi um ponto relevante apontado no depoimento do Chefe da Secretaria de Agricultura e Pecuária:

Existe umas atribuições que são do Departamento de Agricultura, e tem atribuições que são da Emater. Quando cê pega a legislação do próprio Conselho cê vai vê que a grande maioria das atribuições são do Departamento de Agricultura: de organização, mobilização, realização das eleições. Porém, a Emater ela tem assumido, assumido não, nos últimos anos foi dado à Emater a incumbência desse trabalho. [...] Então ele centrou seus trabalhos de forma a trabalhar só com umas operações e as demais, todas as demais passou-se tudo pra Emater. Pegou o Pronaf, tinha a equipe técnica que tinha montado o Pronaf passou-se pra Emater, pegou alguns trabalhos, foi passando tudo pra Emater. Então agora, quando a gente chegou em 2013 a gente começou a argumentar com o pessoal, o próprio pessoal falou: a gente já tá fazendo um trabalho bacana, o Conselho tá sentindo a gente, tá começando um, estreitando bem as relações entre nós e o Conselho, então vão tentar trabalhar isso. Então, assim a gente tá mantendo, né, algumas ações dentro da própria Emater. Essa questão de organizar, vão falar que ela trabalha como secretário executivo do Conselho hoje, praticamente. Então a gente tá mantendo isso, mas isso são atribuições que não cabe a ela, cabe ao departamento. Mas, de comum acordo hoje, a gente tá preferindo deixar lá pra que possa ser feito o trabalho lá, é, mas isso são atribuições nossa. E às vezes a gente é um pouco até responsável por alguma falha porque a gente também tem que tá envolvido nessas

Com efeito, a organização estrutural relativa aos papéis que devam ser desempenhados por cada parceiro, se revela como um fator fundamental para que as questões de cunho burocrático-administrativas sejam avaliadas e resolvidas, evitando assim que atitudes precipitadas e imprudentes, em que não houve o consentimento de todos os conselheiros, possam fazer com que o Conselho seja instrumentalizado pelo poder administrativo. Ressalta-se que uma vez vinculados ao Poder Executivo existe uma forte tendência que esses espaços sejam dominados, ou ainda, suprimidos por esse poder administrativo.

5.2 Aspectos burocráticos: (Im) possibilidades de tramitação do pmdrs

Conforme demonstrado na análise anterior, o Plano não seguiu os caminhos administrativos para que sua entrega pudesse ser, de fato, concretizada. No entanto, entende-se relevante pontuar quais seriam os aspectos burocráticos característicos dessa tramitação. Na visão do Legislativo,

esse Plano na verdade, tinha que ir pras mãos do Executivo porque o Executivo é que tem esse poder, né, de pegar esse Plano. Se o Plano tá dizendo quais são as metas, quais são os objetivos, quais são os desejos para criar-se um desenvolvimento rural sustentável, né, o Executivo incluir isso na política que ele quer fazer. Aí depois passar pra cá. Aí ele inclui isso na peça orçamentária, que é ele que faz, ele é o autor da peça orçamentária, manda essa peça orçamentária pra nós, olha, vocês estão de acordo, que aí o nosso poder é esse. Estamos de acordo sim, ou não porque aí a gente pode dialogar com o Conselho se não concorda. Geralmente nós não vamos discordar, né. Há essa prerrogativa de que o Conselho ele até sabe mais do que nós, né, enquanto vereadores né, então a gente concordou com o, então nós autorizamos o prefeito a fazer uma política que ele mesmo, antes, tinha criado um Conselho pra que o Conselho criasse essa política pra ele. Nós autorizamos. Autorizou, qual que é o próximo passo? Execução. Mas aí você estuda isso e você sabe que no ciclo das políticas públicas o mais difícil é a implementação da política. É porque você tem todos os problemas de implementação da política. Mas, é, o prefeito é o gerente, é ele. Num sou eu. Eu autorizei ele a implementar a política. Então burocraticamente agora ele é que vai ter que montar uma estrutura. (Representante do Legislativo)

De acordo com o relato não se verifica impedimento por parte do Legislativo, pois a partir do momento em que o Plano for aprovado pelo Executivo, o acordo é praticamente, unânime. Quando acontecer alguma discordância, esse fato será discutido com o próprio Conselho, verificando as possibilidades de alteração em pontos de desacordo. A visão do extensionista, ao relatar os procedimentos administrativos decorrentes da primeira entrega do Plano, aponta uma certa desilusão:

Isso é uma utopia até então, tá. [...] Procê ter uma ideia, o primeiro Plano que foi feito, nós fizemos reunião com os candidatos, foi entregue, quando o prefeito assumiu reuniu todos os secretários de Estado. Depois nós vão na reunião na comunidade de novo pra saber o que a comunidade queria? Eu acho que falta sabe, um, um, num sei a palavra certa. Da gente assumir, assim, ter mais, num é transparência, é

construção de estratégia, de envolver uma forma. Porque num adianta cê falar. Por isso que eu falo: essa questão docê trabalhar na organização é uma coisa muito complexa, muito sensível. Que sensibiliza as pessoas, cê envolve as pessoas, cê constrói. A partir dali num depende mais da gente! (Extensionista Rural 1)

Por outro lado, com as mudanças ocorridas após a reformulação do Plano e frente a novos gestores no quadro da administração pública municipal, sua percepção se revelou um pouco mais otimista:

Mas essa questão da administração municipal, é, consultar o Plano, esse é o nosso desafio. Esse é o maior desafio! Eu considerei uma conquista grande um administrador municipal vim na reunião e falar do Plano. Porquê? Quer queira quer não, o chefe do gabinete, é ele que vai resolver. Esse é um ganho assim, é uma conquista e tanto. Porque não adianta, sabe, eu não sei se é por causa do histórico de política, de questão burocrática, num sei... (Extensionista Rural 2)

Segundo a legislação que regulamenta o Conselho, as ações pontuadas no PMDRS devem ser incluídas no PPA e na LOA. Dessa forma, visando delimitar as reais possibilidades de inclusão das demandas encontradas, questionou-se: como vocês avaliam essa possibilidade oferecida pela legislação?

Olha, a construção do PPA, né, o Plano Plurianual, a LDO, a própria Lei Orçamentária ela é de acordo com a capacidade do município de arrecadação, cê tem a receita e tem despesa, né. Então, o primeiro ponto é definir prioridades. Qual é, eu num vô incluir o Plano inteiro num, ao longo de um ano, né. Então o que cê tem que definir, e aí cabe ao Conselho elencar prioridades, discutir essas prioridades de forma estratégica e levar isso à Secretaria de Agricultura, que quem tem o orçamento na, no meio rural dentro da, da, da LDO e do PPA é a Secretaria de Agricultura. Então esse orçamento do Plano, né, ele tem que tá inserido no orçamento da Secretaria de Agricultura que é o órgão executor das ações que tá contida no Plano. Então, o que precisa é elencar prioridades dentro de uma realidade de receita do município, e em cima dessas prioridades elaborar não só o PPA, com a LDO e a LOA, dentro do orçamento da Secretaria de Agricultura. (Chefe de Gabinete)

Bom, essa é a abertura que a gente tem, por isso que é tão importante aquele planejamento que a gente fez junto com o pessoal. Fazer um planejamento de forma que ele possa ser executado pelo município. Senão a gente coloca vários itens lá que a gente num consegue executar nunca. Então, é uma possibilidade que a gente tá vendo, que tem né, na legislação, que a gente pode tá trabalhando sim, dentro da lei, da LOA e tudo mais. [...] Também passou o prazo. Aquele último que a gente tava falando que era até dia 30 de setembro, como a reunião era mensal, passou-se o prazo. Nós tínhamos o prazo até dia 30 de setembro pra mandar. Quando [o presidente do Conselho] apresentou já tava em outubro e aí tava apresentando ainda com algumas correções. Então, se a gente também não estabelecer o prazo interno... (Chefe da Secretaria de Agricultura e Pecuária)

No que diz respeito ao atual quadro político, as avaliações se apresentam de forma positiva. Entretanto, questões relevantes precisam ser trabalhadas e planejadas, como por exemplo, definir as demandas prioritárias para que possam ser inseridas no PPA, levando-se em consideração, os limites orçamentários do município; e buscar ter mais atenção aos prazos, já que o processo de tramitação orçamentária deve seguir

normas que não envolvem somente a esfera municipal.

Sobre a potencialidade do PMDRS em produzir o poder administrativo, podemos inferir que ela foi parcialmente alcançada. Apesar da entrega do Plano não ter sido efetivada formalmente, o passo inicial já foi dado, e parece ter sensibilizado a gestão municipal. Pelo depoimento, podemos perceber a ação comunicativa proposta pela teoria habermasiana acoplada ao conceito de gestão social.

Agora, eu vejo a atuação do Conselho, na minha concepção hoje, o Conselho tem uma função fundamental que é a criação da, do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável [...] ele passa, necessariamente, por um envolvimento da comunidade rural. Porque você vai fazer, realmente, um raio x da estrutura rural do município. E muitas vezes a gente tem a ideia de uma, é, de uma demanda da comunidade que não é aquela, né. Às vezes a comunidade tem uma aspiração completamente diferente daquilo que o poder público tá querendo fazer, né. Então, às vezes coisas simples, né, ou às vezes coisas mais complexas, mas que você possa tá aliando a projetos, a programas etc. e tal. E a partir daí, né, que é a segunda fase depois da elaboração do Plano, é você criar os programas de fomento em cima do que você levantou. (Chefe de Gabinete)

A presença do poder comunicativo também pode ser percebida na reunião extraordinária que foi solicitada pelos Conselheiros. Nesta reunião, os representantes foram contra à escolha do nome para o cargo de Secretário Municipal de Agricultura e indicaram ao gestor municipal outro nome. Após a indicação, expuseram os motivos que os levaram a tal escolha e finalizaram o pedido com um questionamento: se a gente não serve nem pra escolher nosso Secretário para que o senhor criou o CMDRS? Assim, com a força do melhor argumento, os conselheiros conseguiram um parceiro, nome escolhido por eles referendando o Secretário.

Cabe destacar um fragmento da entrevista realizada com o Chefe da Secretaria de Agricultura, hoje atual Secretário Municipal de Agricultura, que revela traços da influência do poder comunicativo frente ao poder administrativo:

C: Então, nós tão entrelaçando tudo junto com o Conselho, junto com os outros órgãos, pra que na hora que a gente sair daqui, a gente sabe o seguinte: agora os programas tem vida, tem a linha reta de, de, pra caminhada. Então tem objetivo, tem começo, meio e fim, num vai ser uma coisa que vai se perder ao longo do andar dela. Então a gente espera que, saindo, nós vão deixar também aqui um Conselho forte, uns órgãos parceiros bem emparelhados com a gente, pra que tudo que a gente está fazendo aqui hoje possa ter continuidade lá na frente. Esse que é o objetivo e é a visão da gente aqui dentro da Agricultura, pra que possa tá fortalecendo o Conselho, a comunidade rural, a própria comunidade viçosense.

E: E como você pensa em fazer pra pegar as ações lá do PMDRS e colocá-las em prática. No caso seria pro próximo ano, né?

C: Isso é uma vantagem política, né. Quando cê pega as ações do PMDRS, não, desde no princípio, aquele plano que a gente elaborou a gente pôs pra apreciação do Conselho. Então, todo ano a gente tenta levar pro Conselho o que a gente tá pensando em fazer. Então, se aquilo lá, se aquelas ações já é a vontade do próprio Conselho, então aquilo significa que qualquer ação que a gente venha propor aqui

tem que tá condizendo com o que tá ali naquele plano de ações já. Então, a gente num tem buscado fazer nada diferente do Conselho pensa.

E: Mas quanto ao nome, assim, pra ficar como referenciando pra eles. Vocês vão utilizar o nome, vai ser o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável?

C: Sim. Porque aí cê liga bem com, pra qualquer um entender que aquilo ali tá vindo do Conselho também. Nós tão trabalhando nesse sentido.

Diante desta análise, verificou-se que a racionalidade administrativa imposta por um Estado, supostamente gerencial, tende a dificultar a democracia participativa, pois ao mesmo tempo que defende a ideia da co-participação da sociedade na elaboração de políticas públicas apresenta uma legislação incipiente no que se refere à atribuição das funções e competências entre os atores envolvidos no processo.

Não foram apontados aspectos burocráticos que poderiam influenciar de forma negativa na tramitação do Plano, embora não se tenha formalizada a entrega. Por outro lado, pressupõem-se que o jogo institucional entre os poderes teve uma influência negativa incidindo sobre o Plano, já que o seu trajeto era do conhecimento tanto do Legislativo quanto do Executivo e nenhuma das partes se posicionou.

No entanto, os gestores públicos parecem concordar com o fato de que o PMDRS possa ser usado como uma peça de planejamento, principalmente por apresentar as demandas das comunidades rurais que visam ao desenvolvimento rural sustentável.

Contudo, ressalta-se que não adianta o Estado promover os meios para que isso aconteça se ele não está disposto a colaborar. Falta o poder que vincula, pois, trabalhar com a ideia de parceria parece ser o ideal. Por isso os pressupostos da Gestão Social se inserem nessa esfera.

É prudente destacar que quanto mais os trabalhadores rurais forem ouvidos, mais empoderados ficarão e esse resultado impacta diretamente no fortalecimento dos seus meios de vida. Entender que a discussão gerada via ação comunicativa oportunizou o diálogo com o Executivo, com o Legislativo e, juntos, primam em promover o desenvolvimento do meio rural.

REFERENCIAL

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de.; MEDEIROS, Márcio Bastos.; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: 2006. 492 p.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília, DF: SAF; PRONAF, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. 47. V. 1, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C e SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução: Carolina Andrade. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Tradução: Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C.; PRESTES MOTTA, F. C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

CASTORIADIS, Cornelius. **Reflexões sobre o Desenvolvimento e a Racionalidade**. Belo Horizonte, COPEC, 1981.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1991.

HABERMAS, J. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. pp 57-123.

HABERMAS, J. Política deliberativa: um conceito procedimental de democracia. In: HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 9-56.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. In: **Lua Nova**. São Paulo, nº 36, pp. 39-53, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa II: Crítica de la razón funcionalista**. Madrid: Taurus, 1987

HENDRIKS, Carolyn. Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. In: **Political Studies**, 2006, volume 54, pp 486-508.

HORKHEIMER, M. **Eclipse da Razão**. São Paulo: Editora Centauro, 2003.

MUCCI, Carla Beatriz M. R. **Tá achando que aqui só tem bobim da roça? Meios de vida e participação de sujeitos rurais na elaboração de um plano municipal de desenvolvimento rural sustentável**. Dissertação (mestrado) — Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015.

MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha e; BAÊTA, Odemir Vieira ; MARTINS, Simone; SANTANA, D. A. Poder legislativo e processo de participação: o caso do município de Viçosa. MG. **Revista de Ciências Humanas**, v. 13, p. 441-459, 2013.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2011, vol.45, n.5, pp. 1395-1424. ISSN 0034-7612.

RODRIGUES, A.D. **Comunicação e cultura: a experiência cultural na era da informação**. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

SANTOS, B.S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, 2002. p. 237-280.

TOURAINÉ, A. **Crítica da Modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1998.

VIÇOSA. **LEI Nº 2.081 de 18 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS e dá outras providências. <<http://www.camaravicoso.mg.gov.br>> Acesso em: 10 de maio de 2012.

VIÇOSA. **LEI Nº 2.137 de 16 de maio de 2011**. Acrescenta alíneas nos incisos I e II do artigo 6º da Lei nº 2.081/2010, que dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS e dá outras providências. <<http://www.camaravicoso.mg.gov.br>> Acesso em: 10 de maio de 2012.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 1998, Vol. I.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-060-5

