

Conselhos além dos limites

RICARDO ABRAMOVAY

A PROFUSÃO DE conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático (1). Não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua tão freqüente submissão a poderes locais dominantes. Mas é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram (2). Se eles tendem muitas vezes a reproduzir um ambiente social avesso à ampla discussão dos assuntos públicos, não é menos certo que sua simples existência abre caminho para a entrada na vida dos indivíduos e dos grupos organizados de temas até então ausentes. A alocação de recursos governamentais por parte de representações que extrapolam o círculo da política profissional não tem por si só o condão de alterar o cotidiano de qualquer organização ou localidade: os conselheiros podem ser mal informados, pouco representativos, indicados pelos que controlam a vida social da organização ou localidade em questão, mal preparados para o exercício de suas funções ou, o que parece tão freqüente, uma mistura de cada um destes elementos. Mas o simples fato de existirem conselhos abre o caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos. Segundo informações do *Perfil dos municípios brasileiros* (IBGE, 2001), existiam, em 1999, quase 27 mil conselhos, numa média de 4,9 por município; 99% dos municípios brasileiros têm conselhos de saúde, 91% de educação e de assistência e ação social e 71% de crianças e adolescentes.

Apesar da existência de Conselhos de Desenvolvimento Rural em mais de um quinto dos municípios brasileiros, eles são muito recentes, o que explica a inexistência de estudos sistemáticos de caráter nacional a seu respeito. No *Perfil dos municípios brasileiros* não são citados uma só vez e se incluem, provavelmente, na categoria de “outros” presentes em 52% dos municípios brasileiros (IBGE, 2001). Mas algumas informações fragmentárias e estudos pioneiros como o recentemente divulgado pelo Consórcio EMATER/PR-DESER (Ipardes, 2001), permitem que se avancem hipóteses úteis para a formulação de propostas.

A esmagadora maioria dos conselhos de desenvolvimento rural formou-se no Brasil a partir de 1997 como condição para que os municípios recebessem recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em sua “linha” de infra-estrutura e serviços. É unânime, na literatura a respeito, a constatação de que o PRONAF correspondeu a uma virada significativa nas políticas públicas voltadas ao meio rural no Brasil (Abramovay & Veiga, 1999; Silva, 1999; Ministério do Trabalho, 1999; Belik, 2000). O PRONAF é responde a um con-

junto de reivindicações dos movimentos sociais e obrigou, em muitas localidades (na maior parte das vezes de maneira conflituosa e ambígua), que os bancos abrissem suas portas a segmentos sociais que deles estavam, até então, muito distantes. Apesar de os graves problemas que a intermediação bancária representa até hoje (Dias e Abramovay, 2000; Bittencourt & Abramovay, 2001), o fato é que as reivindicações da agricultura familiar se incorporaram à pauta de algumas das mais importantes agências governamentais. O resultado foi não só uma ampliação significativa da massa de tomadores de empréstimos, mas a extensão dos financiamentos – por força da pressão organizada – a segmentos sociais inicialmente excluídos do sistema.

Apesar destes inegáveis avanços, os cinco anos de funcionamento do PRONAF parecem ter aprofundado a distância entre as duas linhas básicas que o compõem: os benefícios derivados do *PRONAF infra-estrutura* não parecem integrar-se organicamente às iniciativas dos agricultores que tiveram acesso ao *crédito*. Não há dúvida de que o simples fato de recursos federais destinados a um município passarem pela mediação de um conselho formado por representantes da sociedade local já constitui uma inovação organizacional significativa. Mas para que esta conquista marque um fortalecimento da sociedade civil, é necessário que ela se traduza em real aumento da capacidade de geração de renda e da confiança da sociedade em suas possibilidades de desenvolvimento. E aqui encontra-se um importante ponto de estrangulamento do PRONAF: sem uma extensa e capilarizada rede de conselhos voltada à mobilização das forças vivas que compõem o meio rural brasileiro, o PRONAF condena-se a ser pouco mais que um programa de crédito. Tanto os movimentos sociais que lutaram por sua criação como os técnicos que o animam até hoje sabem que a passagem do acesso ao crédito para um programa de desenvolvimento depende da ação organizada dos conselhos. A missão fundamental dos conselhos é descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas. O problema é que, na maior parte das vezes, a forma de criação destes conselhos, seus modos de funcionamento e o alcance de suas ações, ao que tudo indica, não estimulam o preenchimento das funções básicas para as quais foram organizados.

Neste trabalho sustentam-se duas idéias centrais. A primeira é que os critérios a partir dos quais são escolhidos os municípios beneficiados com recursos do PRONAF *infra-estrutura* e serviços favorecem a burocratização dos conselhos e tendem a fazer deles pouco mais que um instrumento pelo qual o poder local recebe recursos federais – com a supervisão (e isso, por si só, num país como o Brasil já não é pouco) de representantes da sociedade civil local. A segunda é que tanto as representações sociais quanto o corpo técnico envolvidos na construção dos conselhos estão mal preparados para enfrentar o desafio dos processos de desenvolvimento no meio rural.

A mudança deste cenário exige duas modificações básicas na sistemática atual de trabalho. Em primeiro lugar, que os Planos de Desenvolvimento Rural não sejam concebidos na esfera estrita de um município mas insiram-se num horizonte estratégico de caráter regional. Além disso, é fundamental que a escolha dos municípios beneficiados com recursos públicos tenha por base não apenas critérios quantitativos em que se privilegiam as localidades menores e mais pobres, mas também critérios qualitativos nos quais a consistência dos projetos e seu caráter inovador sejam fortemente estimulados.

Divide-se o trabalho em três partes, além desta introdução: na primeira são expostos alguns dos principais limites que caracterizam o funcionamento dos conselhos e sugeridos alguns caminhos para sua superação; na segunda é mostrado que o município é uma unidade muito restrita para o exercício da missão dos conselhos; na terceira é apontado que os conselhos voltam-se, na maior parte das vezes, a um tímido (embora não-irrelevante) conjunto de iniciativas parciais e fragmentárias que dificilmente se integra a um processo que pode ser considerado de desenvolvimento rural. Finalizando, apresenta-se algumas conclusões e propostas.

Conselhos e falhas de transferência institucional

Os poucos estudos sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural apontam sistematicamente alguns problemas básicos que não aparecem, evidentemente, em todos os municípios, mas que são suficientemente recorrentes para merecer uma reflexão mais aprofundada. Vejamos alguns deles.

- Os conselhos são formados estritamente como contrapartida à exigência legal para a obtenção de recursos públicos por parte dos municípios e não expressam uma dinâmica local significativa. Um dos mais claros indícios deste fenômeno é que no estado do Paraná – em que pese a força histórica da agricultura familiar – nada menos que 75% dos conselhos foram criados após o decreto de 1997 que regulamentou o PRONAF infra-estrutura e serviços (Ipardes, 2001). Segundo informações de técnicos do Ministério do Desenvolvimento Agrário, parte muito significativa dos Conselhos reúne-se apenas para elaborar o Plano de Trabalho, por convocação da Prefeitura ou da extensão rural. O trabalho de Cruz (2000: 75) mostra que este não é um traço exclusivo dos Conselhos de Desenvolvimento Rural: apenas 2% dos Conselhos Municipais de Assistência Social no Estado de São Paulo são anteriores à Lei Orgânica da Assistência Social (1994), embora os Conselhos sejam concebidos como instrumento de participação popular.

Trata-se aí de um claro exemplo do que se pode chamar de *falha de transferência institucional* (Greif, 2001): em tese a atribuição de poder aos conselhos e, no seu interior, a obrigatoriedade legal da presença dos agricultores deveriam assegurar a participação das forças locais. De fato, o formato

organizacional dos conselhos está totalmente voltado a este objetivo. Na verdade, não existe grande dificuldade em se transferir, do governo federal para o plano local, regras formais, estruturas administrativas e alguns procedimentos burocráticos. O problema é que não se transferem, num passe de mágica, valores, comportamentos, coesão social e sobretudo a confiança entre os indivíduos que os estimulem a tomar em conjunto iniciativas inovadoras. Isso significa que o risco de existir apenas como formalidade necessária à obtenção de recursos públicos é inerente ao próprio processo de descentralização, contra o qual não existe uma proteção administrativa genérica.

- A participação da comunidade nas reuniões do Conselho é muito minoritária. Dos 20 casos estudados pelo consórcio EMATER/DESER no Paraná (Ipar-des, 2001), em apenas cinco participavam representantes de associações de produtores não-integrantes diretos do conselho: isso apesar do caráter explicitamente público das reuniões. O maior desafio na construção de conselhos não está na capacidade de reunir um grupo composto por representantes dos poderes públicos locais e de representantes de agricultores. A questão é saber se o conselho tem a capacidade de representar mudança no “ambiente institucional” (North, 1990-1994) existente numa certa região. Neste sentido, talvez não seja inútil estabelecer a diferença entre organização e instituição. A organização reúne indivíduos para atingir certos objetivos. A instituição são as regras do jogo, as normas, os valores, os códigos de comunicação que permitem aos indivíduos e aos grupos levarem adiante ações em comum a partir de certos significados e certos códigos mentais partilhados (Denzau & North, 1994). O bar da esquina é uma organização: o McDonalds é uma instituição. A alimentação ali servida simboliza um certo modo de vida. O dinheiro, por exemplo, é uma instituição, mesmo não sendo uma organização.

O mais importante trabalho do prêmio Nobel de Economia Douglass North (1990-1994) tem como um de seus objetivos centrais estudar os processos de *mudança institucional*. O papel das organizações, neste sentido, é duplo e – em certa medida – contraditório. Por um lado, *as organizações refletem o ambiente institucional* já existente. Da mesma forma que ocorre com as atividades esportivas, as organizações tendem a adotar regras do jogo existentes e atuar segundo as habilidades e as capacidades dos jogadores. Os atores sociais aprendem fazendo: “aprender fazendo, nas organizações, como o termo o sugere, significa que uma organização adquire capacidades de coordenação e desenvolve rotinas que trabalham como consequência da interação repetida” (North, 1990-1994: 74). Esta coordenação não responde a um mecanismo de tipo automático, como o do mercado perfeito: ela é sempre localizada, específica, histórica e determinada. E é exatamente por isso que cada instituição desenvolve nos indivíduos e nos grupos sociais um certo tipo de habilidade. As necessárias para um ambiente no qual impera a

escravidão não são as mesmas para uma situação de democracia e trabalho livre, por exemplo. Em outras palavras, as organizações – mas este é apenas um lado da história – são permanentemente travadas por uma espécie de inércia que as empurra a reproduzir as regras do jogo já existentes.

O outro lado da história é que são justamente as organizações que respondem pela mudança no ambiente institucional. As organizações são “entidades dotadas de um propósito designado por seus criadores para maximizar riqueza, renda ou outros objetivos definidos pelas oportunidades oferecidas pela estrutura institucional da sociedade” (North, 1990-1994: 73). E ao perseguir estes propósitos, as organizações podem alterar, mas sempre gradualmente, esta estrutura institucional. O mais importante é o tipo de conhecimento e de habilidade dos atores sociais que compõem a organização. Este conhecimento é, em parte, adquirido na prática e, em parte, transmitido mais ou menos formalmente. “O tipo de conhecimento, habilidades e aprendizagem que os membros de uma organização adquirem vai refletir a compensação – os incentivos – incorporada às restrições institucionais” (North, 1990-1994: 74): um conselho pode reforçar o sinal de que a sobrevivência depende da sujeição clientelista aos poderosos. Mas ele pode ser a ocasião de criar novas práticas que valorizem a participação, o controle social e o uso planejado dos recursos. O pressuposto básico para que uma organização adote práticas inovadoras é que haja, no contexto em que atua, outras organizações voltadas a novos conhecimentos e habilidades capazes de representar um contrapeso às formas convencionais de dominação. E é claro que este processo não se desenvolve, como bem assinala North, sem contrariar frontalmente os interesses de certos grupos sociais.

Para que o conselho represente um avanço com relação ao monopólio do uso dos recursos públicos por parte dos políticos profissionais, é fundamental então que ele se abra à mais ampla participação pública. É claro que, muitas vezes, as pessoas não se interessam e não participam mesmo quando convidadas (veja box 1). Participar de reuniões públicas representa um custo para os indivíduos, um investimento de tempo que só será realizado se eles tiverem uma expectativa verossímil de retorno: não necessariamente de um retorno imediato em dinheiro, mas de uma compensação no próprio reforço dos laços sociais, na ampliação da capacidade de contar com a ajuda, com as idéias e a colaboração dos outros. Um conselho que se abre a formas variadas de participação pública em suas reuniões, garantindo não só ampla difusão da pauta, mas estimulando que os temas a serem tratados sejam previamente discutidos pela população em seus locais de moradia e em suas organizações informais (linhas, capelas, bairros, comunidades) contribui de forma decisiva para alterar as regras do jogo e fazer das organizações fonte de mudança social.

Um conselho de desenvolvimento deveria ter por norma evitar que – apesar da necessidade de regras formais – o seu funcionamento fosse encarado pela população como o das instâncias políticas convencionais. Ele deveria ser

um local convidativo aos jovens, às mulheres, aos produtores de cultura, àqueles que se preocupam não só com a agricultura, mas com o conjunto da vida social no meio rural. É inquietante, por exemplo, a baixíssima participação de jovens e mulheres nos Conselhos, como mostram os dados do consórcio EMATER/DESER. Dos 279 entrevistados pelo consórcio, apenas nove têm até 27 anos (Ipardes, 2001: 19). Em termos nacionais a participação dos jovens é maior que no Estado do Paraná, reflexo provável do maior envelhecimento da população rural do sul do país. Levantamento da Assocene (2001) junto a conselheiros presentes aos cursos de formação promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário mostra que 22% dos participantes tinham menos de 30 anos. O estudo também mostra que 80% dos conselheiros são do sexo masculino.

Com muita frequência os extensionistas e os próprios dirigentes sindicais queixam-se da falta de interesse dos agricultores em iniciativas organizadas. É claro que se as reuniões do conselho forem pouco mais que um jogo de cartas marcadas para tomar decisões sobre cujo resultado ninguém tem dúvida, a participação será pre-cária. Sempre que estas reuniões forem uma ocasião de refletir criticamente sobre a situação em que se vive, sempre que elas reforçarem o sentimento de pertencer a um conjunto, a um território que faz dos cidadãos os construtores de um projeto coletivo, sempre que resultarem na chance de se ampliar o círculo social por vezes tão limitado ao qual se restringem as relações humanas no meio rural, elas contarão com a presença crescente das forças vivas da sociedade local. Os conselhos são a ocasião de concretizar o princípio segundo o qual “os projetos moldam os territórios” (Kayser, 1990).

- Metade dos presidentes dos conselhos estudados pelo consórcio EMATER/DESER, no Paraná eram os próprios secretários da Agricultura. Incluem-se aí os três casos nos quais o regimento determina que o conselho seja presidido pelo secretário da Agricultura. Dos 20 casos analisados pelo consórcio EMATER/DESER, apenas em seis deles a presidência do conselho pertence aos agricultores (Ipardes, 2001: 10-11). O secretário do conselho é o técnico da EMATER em 15 dos 20 casos examinados. A situação é muito próxima à encontrada por Mussoi, em Santa Catarina, onde 60% dos presidentes de conselho são representantes diretos da prefeitura municipal (*apud* Comassetto, 2000). Dos 10 conselhos estudados no Rio Grande do Sul por Delevati & Góes (1998), seis eram presididos pelo secretário de agricultura e um por um funcionário da secretaria. Num levantamento recente feito pela EMATER/RS no conjunto do estado, 57% dos conselhos são presididos pelos secretários de agricultura. Claro que se trata de uma tendência natural em virtude da competência técnica dos extensionistas e representantes da prefeitura em responder às exigências burocráticas de funcionamento da organização. Mas uma das funções mais importantes de um conselho está

na formação de novas capacidades administrativas e na atribuição explícita de poder àqueles que não fazem parte do corpo político eleito ou da administração pública profissionalizada.

Box 1

É reunião demais !

Um dos mais sérios problemas detectados pelo professor Sérgio Schneider, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, durante o processo de capacitação dos conselheiros de desenvolvimento rural levado adiante por iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário foi o excesso de reuniões e o acúmulo de funções representativas sobre os mesmos indivíduos. A observação de Sérgio Schneider (2001), em texto que não tem ambição analítica rigorosa, mas apenas relata rapidamente suas impressões de viagem, reforça o problema aqui apontado: “Em muitos casos, um mesmo representante, em geral funcionário indicado pelo prefeito, participa de vários Conselhos Municipais. Quando há regras impeditivas do acúmulo da representação, o problema passa a ser o de localizar interessados para ocupar as vagas disponíveis. Neste sentido, o que surpreendeu na realização desta capacitação é que, ao contrário do que se imaginava, o principal problema não é falta de espaço para a participação popular mas, paradoxalmente, encontraram-se muitas situações em que a queixa era justamente o contrário; ou seja, que a dificuldade que havia no município era a de encontrar público disponível para participar destas múltiplas atividades. A afirmação corriqueira que se escutou variadas vezes foi de que: ‘– professor, mas tem reunião demais, e nós não podemos participar em todas’. Nos municípios rurais onde a base da economia é a agricultura esta situação se agrava em função das distâncias serem maiores e pelo fato de que este excesso de reuniões acaba subtraindo um tempo que para o agricultor significa redução da carga horária em que permanece trabalhando na terra. A lição a extrair das diferentes situações presenciadas parece ser a de que a simples criação, por força de legislação ou mesmo do pré-requisito para o acesso aos fundos públicos, dos espaços que estimulam a participação política não implica, inexoravelmente, que destes regramentos emergem formas mais eficazes de controle social das esferas públicas”.

Dos 5.506 municípios brasileiros, apenas 20 não tinham nenhum conselho e 33 um único fórum desta natureza. Existem 4,3 conselhos em média nos municípios com população até cinco mil habitantes. Em mais de um terço destes pequenos municípios, a média vai além de cinco conselhos (IBGE, 2001). Trabalho recente do IBAM (Noronha, 2000: 85) examinou o funcionamento de municípios conhecidos pela alta participação popular nos conselhos. No pequeno município de Dionísio Cerqueira (SC) era freqüente a participação das mesmas pessoas em vários dos nada menos que 11 conselhos existentes.

- Dos 20 conselhos examinados pelo consórcio EMATER/DESER, 13 têm caráter consultivo e apenas quatro são deliberativos. Na esmagadora maio-

ria dos casos, a pauta das reuniões não é distribuída previamente, o que, por si só, limita de maneira considerável a representatividade dos agricultores presentes às reuniões. Não é de estranhar então que o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural acabe sendo elaborado pelo corpo técnico participante, com precária participação dos agricultores (Ipardes, 2001: 25). Existe uma esperada deficiência de formação técnica e política dos conselheiros, que os cursos de capacitação oferecidos pelo governo desde 1998 devem ajudar a reduzir. A maior parte do treinamento dos conselheiros vem sendo levada adiante por pesquisadores universitários e ONGs comprometidos com a importância da participação social no interior dos conselhos. Se isso por si só não é garantia de transformação das condutas dos conselheiros, representa ao menos a chance de ampliação do círculo social em que se movem e a introdução em suas representações mentais de conceitos e valores que não pertenciam necessariamente ao seu ambiente de origem: que isso ocorra no quadro de uma capacitação – voltada explicitamente para a reflexão – pode ter um papel não desprezível nas práticas dos indivíduos e no próprio funcionamento dos conselhos. Esta participação da universidade, dos professores dos colégios agrícolas, das ONGs na vida cotidiana dos conselhos não pode ser esporádica: planejar e executar o plane-jamento do destino de uma região não é um atributo natural dos indivíduos. Para que possam exercê-lo ao mesmo tempo com sentido de “justiça e competência” (3) é fundamental que contem com assessoria permanente, capaz de estimular a reflexão crítica, a monitoria administrativa e sobretudo os processos de avaliação quanto aos resultados das atividades. Um conselho de desenvolvimento lida com recursos e – mais importante – com uma agremiação de esforços sociais que não podem ser abandonados à rotina da administração puramente burocrática. Uma empresa privada que contasse com tais recursos teria a preocupação permanente de aplicá-los de maneira criativa e inovadora. Ocorre que as funções de um conselho não podem – por definição – ser atribuídas a uma empresa privada. Isso não deveria impedir, entretanto, que o conselho se dotasse dos meios técnicos de valorizar o dinheiro e sobretudo a organização social a cuja mobilização ele se destina. O conselho deve tornar-se um meio de colocar a inteligência e as aptidões técnicas locais a serviço da construção de um projeto de desenvolvimento territorial (Abramovay, 2000) que consiste, basicamente, na coordenação voluntária e planejada dos esforços e das capacidades das forças vivas de uma determinada região.

As exceções ao conjunto desses limites são suficientemente importantes para que não se possa considerar que a pouca representatividade e a burocratização sejam inerentes à própria idéia de conselhos. Estudo recente levado adiante em Santa Catarina mostra que os conselhos são encarados freqüentemente pelo prefeito como um novo foco de poder no interior do município (Comassetto, 2000). Em outras palavras, a capacidade de controle do prefeito sobre o conselho está

longe de ser absoluta. O estudo de Delevati & Góes (1998) no Rio Grande do Sul cita casos expressivos em que a própria prefeitura estimula a autonomia e a iniciativa dos conselhos e onde sua direção não recai sobre o corpo técnico da administração municipal nem da EMATER. Dos dez municípios por eles examinados em 1998, mais da metade respeitava um calendário de reuniões regulares. No levantamento mais recente feito pela EMATER destacam-se duas informações importantes. Existem conselhos de desenvolvimento rural em quase todos os municípios do estado (em 97% deles) e não apenas nos 56 escolhidos para o PRONAF infra-estrutura e serviços. Além disso, apenas 22% dos conselhos se reúne “esporadicamente”: 18% deles declararam fazer reuniões quinzenais, 24% mensais e 32% trimestrais.

Portanto, não são poucos os casos em que os conselhos não são criados estritamente em virtude dos planos municipais de desenvolvimento rural. Nos estados da região Sul, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural foram, muitas vezes, os sucedâneos da aplicação – muito precária, é verdade – do preceito da Constituição de 1988 que previa a formação de conselhos de agricultura. Ainda que esta orientação administrativa não tenha recebido a contrapartida de uma clara definição de recursos e funções (o que seria uma política agrícola municipal), muitos municípios no Sul do país criaram secretarias de agricultura, fundos rotativos e mecanismos de aplicação de recursos para levar adiante trabalhos de interesse público nos quais os atuais conselhos de desenvolvimento em grande parte se apoiam. Apesar das críticas que dirige ao funcionamento do PRONAF em São Paulo, Lima (2001) reconhece evidências de participação dos agricultores na elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural. No Paraná o consórcio EMATER/DESER (Ipardes, 2001: 5) também constatou o interesse das associações locais em garantir sua participação no Conselho, o que é um forte indicador de sua importância. Por mais limitada que seja a participação popular nos conselhos, a exigência legal de ao menos 50% de agricultores entre seus membros estimula o reconhecimento público de organizações que muitas vezes ficavam à margem das negociações políticas locais.

São expressivos – embora francamente minoritários – os exemplos em que os conselhos tiveram papel decisivo nos processos de desenvolvimento (4): um dos mais conhecidos é o de Chopinzinho no Sudoeste do Paraná. O sucesso desta experiência local explica-se não só pela intenção explícita do corpo técnico local e da prefeitura em estimular a mais ampla participação dos agricultores nas decisões dos conselhos e em buscar formas não-convencionais de geração de renda, mas também pela própria história da região em que se insere. A experiência de Chopinzinho é certamente um dos resultados dos trabalhos que há mais de 30 anos as Comunidades Eclesiais de Base souberam desenvolver na região e que estimularam a reflexão crítica por parte de grande número de agricultores, cujos filhos hoje ocupam lugar de destaque em organizações não-governamentais, nas

novas cooperativas de crédito, em algumas administrações municipais e no corpo técnico dos que assessoram o próprio Fórum de Desenvolvimento Sustentável do Sudoeste Paranaense.

É bem verdade que o método de composição do conselho embute um permanente risco de burocratização: no Paraná, 55% dos conselhos não especificaram o tempo de mandato de seus participantes. Apesar disso, os conselhos frequentemente permitem expressão pública de uma organização difusa e capilar de pequenas associações locais, grupos de agricultores mais ou menos formalizados voltados à venda de produtos, ao uso de equipamentos em comum, formas de agregação social na maior parte das vezes pouco conhecida e pouco documentada. Talvez o mais importante desafio histórico dos conselhos de desenvolvimento rural esteja na valorização desta vida associativa no meio rural que não se confunde com as organizações formais como os sindicatos e as cooperativas, mas que forma o substrato que lhes dá sentido e consistência. Um conselho marcado fundamentalmente pela presença de políticos, de sindicalistas, de cooperativas e com tímida participação de agricultores das associações locais corre fortemente o risco de não ser mais que uma fraca correia de transmissão pela qual passam recursos federais.

Em suma, não existe receita que possa ensinar o segredo do funcionamento “justo e competente” de um conselho gestor. Talvez o mais importante é que as forças sociais comprometidas com o processo de desenvolvimento rural estejam conscientes da contradição inerente a esta forma que vem, cada vez mais, assumindo as políticas públicas. Seu potencial transformador é permanentemente ameaçado pela tentação de burocratizar as decisões, de incorporar o conselho à rotina da vida local, de permitir que seja dominado por direções já consolidadas. Mas tão importante quanto a preocupação com os métodos e a composição do conselho é voltar-se ao que ele faz e pode fazer. É o que será visto a seguir.

Município e desenvolvimento

Os municípios do PRONAF infra-estrutura e serviços foram selecionados com base num conjunto de critérios objetivos que visaram atingir os mais pobres, os mais agrícolas e os de menor população. Estes critérios foram justificados sob dois ângulos. Em primeiro lugar buscou-se atender às localidades mais carentes, onde o dinheiro federal poderia potencializar maior eficiência ao próprio uso do crédito por parte dos agricultores. Além disso, para a administração federal, possuir um conjunto de indicadores objetivos funciona como uma barreira para reduzir a pressão dos representantes políticos locais sobre a transferência de fundos públicos. Por mais que se procure dotar a atribuição de recursos aos municípios de um caráter objetivo e de uma administração burocrática profissionalizada, é permanente a tentação de se fazer das verbas federais um instrumento de acumulação política que, com frequência, estimula o clientelismo. Neste sentido, critérios estatísticos objetivos contribuem ao menos para atenuar esta característica ligada

aos processos de transferência de recursos para os municípios. Além disso, é no plano municipal que os cidadãos têm as melhores oportunidades de controle sobre a vida pública, tanto em função do interconhecimento existente nos pequenos municípios, quanto da existência das instâncias representativas do prefeito e da Câmara dos vereadores. A vida dos pequenos municípios caracteriza-se por uma espécie de transparência social que poderia, em tese, favorecer a ação coletiva.

Apesar destas virtudes, o caráter *municipal* dos conselhos apresenta seríssimos limites que comprometem os objetivos para os quais foram criados. O município é certamente uma instância básica de tomada de decisões políticas e administrativas quanto a vários aspectos da vida do cidadão: *mas pode ele ser a esfera principal do processo de desenvolvimento?* Vejamos a questão mais de perto.

Metade dos conselhos municipais de desenvolvimento rural do estado do Rio Grande do Sul localiza-se em municípios com menos de sete mil habitantes. Dos 56 municípios selecionados, apenas 18 possuem mais de 10 mil habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2000. Se a existência de uma população pequena oferece a vantagem de permitir laços de confiança entre os cidadãos, a verdade é que, neste nível, as chances de construir processos inovadores de geração de renda e criação de novas oportunidades de trabalho são muito reduzidas. Tanto mais que os municípios considerados tendem a ser excessivamente pobres.

Na verdade, a vitória sobre a pobreza existente não poderá vir apenas da mobilização das forças do município, mas, sobretudo, em sua capacidade de ligar-se a atores sociais que não pertencem à vida cotidiana local. Nem sempre os vínculos sociais entre os indivíduos capacitam-nos à tomada de iniciativas que contribuam para sua emancipação social. Os laços sociais das pequenas localidades apresentam-se, muitas vezes, comprometidos com formas de dominação sufocantes para os mais jovens. A confiança que emerge da tradição é raramente suficiente para a tomada de iniciativas inovadoras. Novos empreendimentos são freqüentemente encarados com descrença e até mesmo ridicularizados. O comunitarismo próprio a sociedades locais pode representar o contrário do processo de desenvolvimento, como bem mostra Douglass North (1990-1994: 35). Os custos de transação entre os indivíduos são baixos: todo mundo sabe quem é quem e os contratos realizam-se no “fio do bigode”, sem necessidade de grandes aparatos jurídicos para exigir seu cumprimento. O universo cultural é homogêneo. A contrapartida é uma forte tendência a encarar como nocivo o que vem de fora e a restrição de fato do círculo de parceiros com os quais se tomam iniciativas econômicas. São situações que reforçam a coesão comunitária, mas inibem a autonomia dos indivíduos e, por aí, sua criatividade. Comunidades tradicionais podem possuir formas de coesão admiráveis, entretanto incapazes de propiciar novas situações de desenvolvimento. O importante é que desenvolvimento supõe necessariamente inovação, ainda que seja inovação na maneira como a tradição se insere socialmente, se redefine.

É exatamente neste sentido que a literatura recente sobre *capital social* (Narayan, 1999; Woolcock, 1998; Putnam, 2000; Moyano, 2001) distingue dois tipos fundamentais de vínculos entre os indivíduos. Por um lado estão os *laços de tipo cola*: a confiança que se forma com base na identidade social dos atores, em seu sentimento comunitário de pertencer ao mesmo universo, à partilha de tradições e valores comuns. Estes laços são importantes, mas, por si só, insuficientes para permitir a mobilização de recursos capazes de estimular iniciativas inovadoras. Mais que isso, tais laços podem representar o fechamento deste conjunto social sobre si próprio, ossificando as formas locais de dominação, o que vai resultar na impossibilidade de incorporar as aspirações das novas gerações e de novas demandas. Razão pela qual adquire importância um outro tipo de vínculo entre os indivíduos que tem um *formato de ponte*: a capacidade de um determinado grupo de ampliar o círculo de relações em que se movem os indivíduos, além daqueles que participam imediatamente de sua vida social. Um dos critérios mais importantes para o sucesso dos assentamentos, por exemplo, *esteve na capacidade de ligar vínculos do tipo cola a laços do tipo ponte*, como mostra estudo de Bittencourt *et al.* (1999). Os melhores assentamentos foram aqueles que conseguiram se inserir nas sociedades locais, conquistando relações duráveis com atores que extrapolam o círculo social dos assentados. O mesmo raciocínio se aplica a um pequeno município: tão importante quanto a confiança entre os membros de uma certa localidade é a capacidade de ampliar as relações sociais, fazendo da coesão interna uma alavanca para aproveitar oportunidades que o próprio município, por seu próprio tamanho, é incapaz de oferecer.

É claro que estes dois tipos de vínculos (coesão comunitária interna e capacidade de relacionar-se com atores sociais distantes de seu mundo social imediato) devem se apoiar num terceiro elemento decisivo que é o comportamento da própria burocracia estatal. Um dos maiores desafios dos processos de desenvolvimento é a construção de regras universais, não-clientelistas, baseadas em critérios socialmente vistos como racionais na atribuição de recursos públicos. Como bem mostra Woolcock (1998), a integridade organizacional do Estado é uma das mais importantes bases para que as iniciativas dos indivíduos sejam canalizadas em direção a projetos coletivos.

Ora o caráter municipal dos planos de trabalho não estimula e até inibe iniciativas que extrapolem o círculo local de atribuição dos recursos públicos. O plano de trabalho de cada município tende a confinar-se a esta esfera restrita cujas possibilidades de oferecer novas chances são extremamente limitadas. Esta é uma das razões que explicam a distância entre os planos municipais e um projeto de desenvolvimento rural.

Os mecanismos brasileiros de repasse de recursos federais não incentivam a cooperação entre forças sociais pertencentes a vários municípios. Embora 37% dos municípios brasileiros possuam consórcios intermunicipais (44% deles nos de

até cinco mil habitantes) é somente na área de saúde que este tipo de associação tem algum significado. Nos demais setores mencionados (máquinas e equipamentos, educação, limpeza e coleta de lixo, abastecimento de água, esgotamento sanitário e habitação), os consórcios não atingem nunca mais que 4% dos municípios. Em nenhum caso é citado algo que lembre planejamento regional. A verdade é que os pequenos municípios não são verdadeiras unidades de planejamento. Embora quase todos os municípios brasileiros tenham lei orgânica, somente 100 dos 1.407 com menos de cinco mil habitantes e 115 dos 1.320 situados entre cinco mil e 10 mil habitantes possuem um plano diretor, que só aparece de maneira majoritária em municípios com mais de 100 mil pessoas (IBGE, 2001).

O *Perfil dos municípios brasileiros* não cita a existência de associações de município, cuja importância no Sul já é hoje bastante conhecida. Mas a verdade é que, de maneira geral, os municípios recebem mais estímulos para competir do que para colaborar entre si. Não há qualquer incentivo para que o uso dos recursos seja planejado de maneira associada entre forças sociais pertencentes a vários municípios. Como as bases eleitorais dos prefeitos e vereadores estão no município, não há interesse objetivo numa cooperação que vá além dos limites estritamente locais. É raro, assim, que recursos do PRONAF infra-estrutura sejam usados de maneira consorciada para ampliar possibilidades econômicas de mais de um município. O resultado é que os recursos que chegam ao conselho tendem a ser usados para suprir deficiências elementares dos municípios – muito mais de infraestrutura que de serviços – mas não se caracterizam como um plano de desenvolvimento rural. É o que será visto a seguir.

Crescimento agropecuário ou desenvolvimento rural?

Quando se trata de saúde, previdência social, educação ou segurança, o objeto específico e os atores sociais que compõem os conselhos gestores são mais ou menos claros – o que não garante seu funcionamento “justo e eficiente”, mas delimita de maneira mais ou menos nítida seu âmbito de atuação. As atribuições de um conselho tutelar, de uma comissão de saúde ou de educação estão contidas no próprio assunto em torno do qual se reúnem. As organizações envolvidas na atribuição de recursos (a escola, o hospital, a ambulância) também não mudam muito por maiores que sejam as diferenças nas concepções a respeito do que é saúde, educação ou segurança.

Mas não se pode dizer o mesmo de conselhos voltados especificamente a gerir processos de desenvolvimento. Tanto nos casos de orçamento participativo, como nos de desenvolvimento rural ou urbano, as competências técnicas requeridas, o alcance e as conseqüências das decisões tomadas, vão muito além de uma área temática e envolvem um conjunto aberto de fatores e organizações de que se compõe o próprio processo de desenvolvimento. O mandato de um conselho

municipal de desenvolvimento rural ultrapassa largamente aquilo a que tanto os técnicos como os cidadãos estão habituados em suas ações cotidianas. Ao mesmo tempo, é evidente que tal mandato só pode pertencer a esta associação entre técnicos, políticos e cidadãos, uma vez que se trata de antever, de projetar, de partir do estabelecimento de uma utopia quanto à maneira como deve ser usado o espaço no qual o desenvolvimento vai ocorrer. Como mencionado no item anterior, o âmbito estritamente municipal em que ocorrem as transferências de fundos federais faz dos conselhos instâncias de decisão sobre uso de recursos e não momentos de reflexão coletiva sobre a maneira como uma determinada sociedade pretende reforçar os laços econômicos e sociais em que serão descobertas as vocações de um determinado território.

Box 2

Desenvolvimento como Liberdade

Não existe consenso sequer entre os especialistas sobre o significado da palavra desenvolvimento. Na verdade, trata-se de um termo que se generalizou nas ciências sociais contemporâneas após a Segunda Guerra Mundial e que, freqüentemente, até hoje, é confundido com crescimento econômico. O prêmio Nobel de economia de 1993, Amartya Sen, define desenvolvimento como o processo de ampliação das capacidades de os indivíduos fazerem escolhas. O que surpreende nesta definição é que ela não se concentra imediatamente em fatores materiais, em indicadores econômicos, mas na ampliação do horizonte social da vida das pessoas. A base material do processo de desenvolvimento é absolutamente decisiva, sem dúvida. Mas ela deve ser encarada como um meio e não como um fim. Não é óbvio que o crescimento econômico, por exemplo, se associe de maneira automática a um processo de desenvolvimento. É deste tipo de reflexão que resultou a preocupação contemporânea com índices de desenvolvimento social que vão muito além da capacidade produtiva de uma sociedade: a questão é saber se o aumento desta capacidade produtiva traz bem-estar. Mais que isso, trata-se de saber se ela melhora a qualidade da vida em comum, a confiança das pessoas no futuro e sobretudo sua possibilidade de levar adiante iniciativas pelas quais possam realizar seu potencial e contribuir de maneira valorizada para a vida social. É por isso que Sen sintetiza sua reflexão dizendo que desenvolvimento é “poder contar com a ajuda de meus amigos”: não se trata de restringir a ambição contida na palavra desenvolvimento, mas, ao contrário, de impedir que ela se submeta aos puros imperativos do crescimento econômico. É por isso que sua preocupação fundamental é estudar o “desenvolvimento como liberdade”, título de seu último livro (Sen, 1999-2000).

O que se conhece até aqui dos planos de trabalho elaborados pelos conselhos chama a atenção para algumas características fundamentais. Em primeiro lugar, na sua grande maioria, o formato é mais de uma *lista de compras* que de um projeto de desenvolvimento. As carências dos municípios são imensas, então,

com toda a boa fé, o plano procura obter do governo federal o necessário para supri-las. Donde, uma certa padronização dos projetos que revela não só a precária participação pública em sua elaboração – com a nítida presença, por vezes de empresas de consultoria que já levam o plano pronto para o conselho –, mas a redução da função planejadora à demanda de certos itens que fazem falta no município.

Uma segunda característica comum aos planos de trabalho reside em sua natureza, na maior parte das vezes, estritamente agrícola e, ainda assim, voltada apenas às ações econômicas já levadas adiante pelos membros da comunidade. Na verdade, o corpo técnico que assessora a formulação dos planos e a base social dos conselhos não está voltada ao conjunto do processo de desenvolvimento, mas ao fortalecimento das necessidades da agricultura e dos agricultores.

A rede nacional de extensionistas foi o corpo orgânico em que se apoiou fundamentalmente a proliferação dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. A equipe gestora do PRONAF em Brasília foi formada por um pequeno núcleo (menos de 15 pessoas) de extensionistas que encontraram em seus pares nos estados e municípios, os atores sociais que permitiam imprimir uma certa uniformidade à criação dos conselhos e à elaboração dos planos de desenvolvimento rural. A extensão é – juntamente com o movimento sindical de trabalhadores rurais – uma das organizações mais capilarizadas pelo interior do país e sem ela esta peça decisiva na montagem do PRONAF não teria vindo à luz. Se o PRONAF pôde apoiar-se em uma estrutura muito leve no plano federal, foi por ele contar com a rede difusa – e inevitavelmente heterogênea – da extensão rural para levar adiante uma nova política centrada na importância da agricultura familiar.

O extensionista rural, entretanto, está muito mais voltado ao planejamento das unidades de produção agropecuária do que para o desenvolvimento de um certo território (Abramovay, 1998). Talvez o maior desafio que se apresenta hoje à extensão rural brasileira seja exatamente este: que sua competência técnica e seu crescente comprometimento político com a agricultura familiar permita que ela se converta, de organismo voltado à assistência aos agricultores, em unidade que planeja, juntamente com os atores locais, o processo de desenvolvimento territorial. O desafio mais importante, neste caso, é descobrir os potenciais de geração de renda existentes num determinado território e que vão muito além daqueles contidos estritamente no crescimento da agropecuária. Isto supõe que os conselhos de desenvolvimento não se confinem ao universo restrito dos agricultores e que suas pautas contemplem possibilidades de geração de renda que a agropecuária por si só é incapaz de permitir. *Um conselho de desenvolvimento rural não pode ser norteadado pela preocupação estrita de oferecer condições melhores ao funcionamento das unidades agropecuárias de um determinado município.* Este horizonte o condenará fatalmente à frustração e será incapaz de mobilizar as melhores energias e os melhores talentos das forças vivas de uma região.

A primeira missão de um conselho de desenvolvimento rural consiste em insurgir-se contra a crença fatalista tão arraigada na opinião brasileira de que as palavras rural e desenvolvimento são antagônicas. O que a experiência internacional tem mostrado é que tanto nos casos das regiões urbanas mais problemáticas, como nas áreas rurais, o processo de desenvolvimento depende de uma ação pública reunindo atores governamentais de diferentes áreas e a sociedade civil local (5). Esta unidade – que é sempre conflituosa – não pode servir apenas a legitimar poderes políticos tradicionais. Sua eficiência depende de duas condições básicas: em primeiro lugar, que se estabeleçam metas suficientemente ambiciosas para motivar o trabalho dos indivíduos e dos grupos sociais mais dinâmicos de uma região e suficientemente realistas para estabelecer objetivos capazes de serem atingidos num prazo determinado. Estas metas devem ser precedidas por ampla discussão a respeito das vocações de um determinado território, de seu potencial, da maneira como ele pode ser valorizado socialmente, beneficiando com isso os que ali vivem. Se a base social desta valorização está nos agricultores familiares, o segredo dos processos inovadores reside exatamente na capacidade de o planejamento não se confinar à esfera estrita e convencionalmente estabelecida do que já se faz em agricultura. Na região Sul, mais ainda que no restante do país, motivar os jovens para estabelecer seus projetos de vida no meio rural não pode depender estritamente das atividades hoje predominantes na agropecuária. É a esta descoberta que os conselhos deverão se dedicar.

A segunda condição para o funcionamento de um conselho de desenvolvimento rural é que ele seja capaz de estabelecer contratos confiáveis (6) tanto entre seus membros e a população beneficiada por seu funcionamento como também com os organismos que o financiam. Além do aspecto administrativo – no qual o PRONAF infra-estrutura, ao que tudo indica, tem sido exemplar, com a exceção que rendeu tanto estardalhaço na imprensa do ocorrido recentemente no estado de Pernambuco – o mais importante é que o Plano de Desenvolvimento seja um protocolo de práticas que materializam a ambição de uma certa comunidade a respeito de seu território. O revigoramento das regiões rurais brasileiras depende, antes de tudo, de iniciativas que procurem associar, no meio rural, o trabalho ao conhecimento, que ofereçam horizontes promissores aos jovens e, sobretudo, que transformem a experiência de gestão de unidades produtivas agropecuárias em fonte de estímulo ao empreendedorismo, à criação de novas organizações econômicas que não sejam a pura repetição daquilo que os pais já faziam. Mas a emergência do empreendedorismo no meio rural não virá do fato de um conselho de desenvolvimento rural conseguir melhorar a estrada num determinado município: ela depende de uma assessoria consistente de organizações especializadas aos conselhos que poderá vir, como já foi assinalado, das Universidades, dos colégios agrícolas, mas também do SEBRAE, das associações comerciais e de um variado conjunto de entidades sensíveis aos potenciais que o meio rural oferece ao processo de desenvolvimento.

Observações finais

Existe um conflito potencial entre a necessidade de os conselhos se apoiarem em uma forte e representativa base local, por um lado, e a urgência de que eles extrapolem os limites dos municípios para que se tornem unidades efetivas de planejamento. Desenvolvimento local não pode ser confundido com uso de recursos no município. O adjetivo “local” sugere a insuficiência dos processos nacionais de crescimento econômico como condição necessária e suficiente ao processo de desenvolvimento: no plano local serão criadas as capacidades que permitirão que se ampliem as escolhas dos indivíduos. O desenvolvimento rural não pode ser alcançado em virtude apenas das dificuldades que hoje enfrentam os grandes centros metropolitanos, mas porque uma parte significativa da população rural vai encontrar onde vive o estímulo para construir seu futuro. O maior desafio dos conselhos de desenvolvimento rural, neste sentido, é que deixem de ser unidades de recepção de recursos federais e se convertam em centros de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos quanto ao destino das regiões que representam. Os conselhos contam para isso com preciosa base técnica e com organizações representativas que são seu maior trunfo.

Uma vez iniciada a formação da rede nacional que reúne extensionistas, movimentos sociais e inteligência universitária na formação dos conselhos de desenvolvimento rural, é urgente que se caminhe para mudar o formato atual, que não tem estimulado os conselhos a preencherem as funções para as quais foram concebidos e criados.

Uma parte dos recursos que o governo federal destina ao PRONAF infraestrutura deveria se voltar a iniciativas de consórcios municipais de desenvolvimento, cujos planos de aplicação de recursos contariam com a assessoria não só da extensão, mas também das universidades existentes nas diversas regiões do país. Não se trata de implantar tal sistemática de uma hora para outra, mas de estimular sua aparição e, gradualmente, consagrar-lhe cada vez mais recursos. É impossível dizer de antemão qual a dimensão ideal e as atribuições específicas destes consórcios municipais: o importante é que eles possam ser dotados não só de um verdadeiro espírito de planejamento, mas que dêem lugar à formação de agências locais executivas de suas deliberações. Agências intermunicipais de planejamento podem representar é claro, uma ameaça ao poder dos prefeitos e até das Câmaras de vereadores. É evidente que os poderes democráticos existentes são componentes decisivos de um processo de planejamento: aliás, este processo será tanto mais eficiente quanto mais as prefeituras e as Câmaras de vereadores nele enxergarem não uma ameaça potencial a seu poder, mas, ao contrário, um meio de enriquecer a participação dos cidadãos nos negócios públicos.

Notas

- 1 Texto preparado para o seminário “Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural”, organizado pela EMATER/RS, pela FETAG/RS com apoio da GTZ, nos dias 20 e 21 de junho de 2001.
- 2 Ver, neste sentido, o importante balanço realizado no seminário “Os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil” (Carvalho & Teixeira, 2000).
- 3 É o título de uma importante obra que avalia diferentes modelos de participação cidadã nos negócios públicos. Ver Renn *et al.*, 1995.
- 4 O estudo da EMATER do Paraná, conduzido por Valter Bianchini & Reni Denardi, mostra a diferença que a organização pode fazer nos próprios resultados econômicos de um município. Ver EMATER, 2000 e, para um comentário, Abramovay, 2001.
- 5 Ver o importante trabalho da OCDE (1998) voltado exatamente a bairros urbanos decadentes e a áreas rurais incapazes de atrair espontaneamente significativos investimentos privados.
- 6 José Eli da Veiga (2001) insiste na importância de que o conjunto das transferências de recursos públicos destinados ao desenvolvimento rural venha a adquirir uma dimensão contratual: tanto mais que os atores deste processo de desenvolvimento, como ele bem mostra, não são apenas os que vivem fundamentalmente da agropecuária.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. Instituições para o desenvolvimento econômico. *Gazeta Mercantil*, p. A3, 7 fev. 2001.
- _____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, v. IV, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.
- _____. Agricultura familiar e serviço público: a extensão rural no Brasil. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, v. 15, n. 1, 1988.
- ABRAMOVAY, Ricardo & VEIGA, José Eli. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). IPEA, *Texto para Discussão nº 641*, 1999.
- ASSOCENE (2001). Sistematização e análise dos resultados da capacitação em gestão social para conselheiros municipais. Ministério do desenvolvimento Agrário, Secretaria de Agricultura Familiar, mimeo.
- BELIK, Walter. Pronaf: avaliação da operacionalização do programa. In: GRAZIANO DA SILVA, José & CAMPANHOLA, Clayton (orgs.). *O novo rural brasileiro: políticas públicas*, v. 4. Jaguariúna (SP), EMBRAPA Meio Ambiente, 2000, p. 93-115.
- BITTENCOURT, Gilson A.; CASTILHOS, Dino S. B.; BIANCHINI, Valter & SILVA, Hur-Bem C. *Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil*. Brasília, Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO – FAO, 1999.

- BITTENCOURT, Gilson & ABRAMOVAY, Ricardo. Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o Sistema Cresol. SEMINÁRIO BRASILEIRO DA NOVA ECONOMIA INSTITUTIONAL, 2. *Anais...* Campinas, 2001 [CD ROM].
- CARVALHO, Maria do Carmo A.A. & TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo, Pólis, 2000.
- COMASSETTO, Vilmar. *A percepção dos prefeitos de Santa Catarina em relação aos Conselhos Municipais no contexto do desenvolvimento sustentável*. Florianópolis, 2000. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Santa Catarina.
- CRUZ, Maria do Carmo M. Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos. In: CARVALHO & TEIXEIRA, *Conselhos gestores de políticas públicas*, cit.
- DELEVATI, Dionei M. & GÓES, César H. *Avaliação do PRONAF infra-estrutura dentro de uma proposta de desenvolvimento local sustentável*. UNISC/FETAG, 1998 [mimeo].
- DENZAU, Arthur & NORTH, Douglass C. Shared mental models: ideologies and institutions. *Kylos*, v. 47, fasc. 1, p. 3-31, 1994.
- DIAS, Guilherme & ABRAMOVAY, Ricardo (coords.). Fundo de refinanciamento e agências locais de crédito para o desenvolvimento rural. Relatório final da pesquisa *Descentralização, autonomia e geração de renda: proposta para o sistema brasileiro de crédito rural*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000 [mimeo].
- EMATER/PR. Fatores que afetam o desenvolvimento local em pequenos municípios do estado do Paraná, Curitiba, 2000.
- GREIF, Avner. Institutions and endogenous institutional change: historical institutional analysis. SEMINÁRIO BRASILEIRO DA NOVA ECONOMIA INSTITUTIONAL, 2. *Anais...* Campinas (SP), 2001 [CD ROM].
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros. Pesquisa de informações básicas municipais 1999*. Rio de Janeiro, Departamento de População e Indicadores Sociais, 2001.
- IPARDES. *Caracterização dos conselhos municipais de desenvolvimento rural no Paraná. Síntese dos principais resultados da pesquisa de campo*. Curitiba, Contrato EMATER-PR/DESER/PRONAF, 2001.
- KAYSER, B.; BRUN, A.; CAVAILLÈS, J. & LACOMBE, Ph. *Pour une ruralité choisie*. Paris, DATAR-Éditions de l'Aube, 1994.
- LIMA, Ivamney A. *A extensão rural e a produção do conhecimento: a fundamentação científica dos planos municipais de desenvolvimento rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no Estado de São Paulo*. Campinas (SP), 2001. Dissertação (mestrado) em Engenharia Agrícola, Unicamp [mimeo].
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Avaliação do PROGER, PROGER RURAL e PRONAF realizada pelo IBASE*. Relatório Geral. Relatório Final dos Estados, jun. 1999 [CD-ROM].

- MOYANO, Eduardo E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. *Economia Ensaio*, v.13, n.2 e v.14, n.1: 3-39, Uberlândia, 1999.
- NARAYAN, Deepa. Bonds and bridges: social capital and poverty. *Poverty Group*, World Bank, 1999 [mimeo].
- NORONHA, Rudolf. Avaliação comparativa dos conselhos municipais. In: CARVALHO & NORONHA, *cit.*
- NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990-1994.
- OCDE. *Micro-financing and local development*. Paris, 1998.
- PUTNAM, Robert D. *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York, Simon & Schuster, 2000.
- RENN, Ortwin; WEBLER, Thomas & WIEDERMANN, Peter. *Fairness and competence in citizen participation. Evaluating models for environmental discourse*. Dordrech/Boston/London, Kluwer Academic Publishers, 1995.
- SCHNEIDER, Sérgio. Avaliação da experiência de capacitação dos conselheiros dos CMDRs no estado do Rio Grande do Sul. *Nota técnica para o projeto PNUD/BRA/98/012*. Porto Alegre, UFRGS - Fundação Lindolfo Silva, 2001 [mimeo].
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 1999-2000.
- SILVA, Enid Rocha A. da. *Pronaf: uma avaliação das ações realizadas no período 1995-98*. Brasília, IPEA, 1999.
- VEIGA, José Eli da. O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001.
- WOOLCOCK, Michael. Social capital and economic development: toward a theoretical sythesis and policy framework. *Theory and Society – Renewal and Critique in Social Theory*, v. 27, n. 2, p. 151-208, 1998.

Ricardo Abramovay é professor titular do Departamento de Economia da FEA e presidente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da USP (abramov@usp.br). É co-autor de *Os impasses sociais da sucessão hereditária na Agricultura Familiar*, EPAGRI/NEAD, 2001.

O autor agradece o envio de material e a leitura crítica feita por Dionei Delevati, Valter Bianchini, Gilson Bittencourt e Ignacy Sachs, sendo porém o único responsável pelo conteúdo do texto.