

**THE LOCAL BOARDS OF SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT AND THE
TERRITORIAL DEVELOPMENT STRATEGY IN THE LOWER AMAZON - AM***

**OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E A
ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BAIXO AMAZONAS – AM**

Amanda Nina Ramos¹

Davyd Spencer Ribeiro de Souza²

Maria Beatriz de Albuquerque D'Antona³

ABSTRACT

This article has as its main axis the study of the situation of Municipal Councils for Sustainable Rural Development, specifically in a Territory called "Lower Amazon" (*Baixo Amazonas*). This territory consists of seven municipalities, they are: Urucará, São Sebastião do Uatumã, Parintins, Barreirinha, Nhamundá, Boa Vista do Ramos and Maués. It is understood that the Municipal Councils for Sustainable Rural Development are spaces that provide integration between the different actors of civil society, especially those related to family agriculture - the axis of the Federal Government program "Territórios da Cidadania" (citizenship territories) - and the State, as a power structure capable of legitimizing the conduct of local projects, which will manage resources and ensure the correct application of the same. The purpose is, in the first part of this article, make a historical process of composition of the Municipal Councils for Sustainable Rural Development of Lower Amazon in the construction of the decentralization policy implemented by the program "Territórios da Cidadania" in 2003 to promote

¹ Cientista Social pela Universidade Federal do Amazonas; Pesquisadora do Núcleo de Socioeconomia NUSEC-UFAM (Manaus, Brasil). E-mail: amandaninaramos@gmail.com

² Sociólogo. Professor Assistente do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Amazonas (Manaus, Brasil). E-mail: davydspencer@hotmail.com

³ Cientista Social pela Universidade Federal do Amazonas. Pesquisadora do Núcleo de Socioeconomia NUSEC - UFAM (Manaus, Brasil). E-mail: biahdantona@live.fr

democracy citizen, articulating the basic civil and the three spheres of power. This approach leads to the second part of the article, which aims to comparatively analyze each of the councils of the lower Amazon, from data obtained in fieldwork, so that the degree of political development of CMDRS Lower Amazon, in order to analyze what achievements have been obtained so far by the Municipal Councils, concerning the orientation of public policies to detect problems that are likely to hamper the continuation of many projects considered failed. Finally, the latter part of this article, we will highlight mainly the role of CMDRS as mechanisms of social control and its importance for the transformation and consolidation of civil society as the basis empowered to decide on the formulation of public policies taking into account the context of territorial dimension and socio-cultural in a country like Brazil of contrasts, with the possibility of constructing a great and succeed national project.

KEYWORDS: CMDRS. Lower Amazon. Territorial Development. Family Farming.

RESUMO

Este artigo tem como principal eixo de estudo a situação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), mais especificamente no Território Rural do Baixo Amazonas. Tal território é constituído por sete municípios, são eles: Urucará, São Sebastião do Uatumã, Parintins, Barreirinha, Nhamundá, Boa Vista do Ramos e Maués. Entende-se aqui que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável são espaços que propiciam a integração entre os diferentes atores da sociedade civil, principalmente aqueles ligados à agricultura familiar – eixo do programa do Governo Federal “Territórios da Cidadania” - e o Estado, sendo uma estrutura de poder capaz de legitimar a condução de projetos locais, administrar recursos e zelar pela correta aplicação dos mesmos. Objetiva-se, na primeira parte deste artigo, fazer uma breve digressão histórica do processo de composição dos CMDRS do Baixo Amazonas na construção da proposta de descentralização política implementada pelo programa Territórios da Cidadania a partir de 2003, a fim de promover uma democracia cidadã, articulando a base civil e as três esferas de poder. Tal abordagem desemboca na segunda parte do artigo, que busca analisar comparativamente cada um dos conselhos municipais do Baixo Amazonas, a partir de dados obtidos em trabalhos de campo. Examinaremos, assim, o grau de maturação política dos CMDRS Baixo Amazonas no processo de desenvolvimento territorial, bem como quais conquistas foram obtidas até o momento por estes conselhos, concernentes à orientação de políticas públicas a fim de detectar os problemas que provavelmente emperram o prosseguimento de muitos projetos tidos como “falidos”. Com vistas à conclusão, na última parte deste artigo, ressaltaremos principalmente, o papel dos CMDRS como mecanismo de controle social e

sua importância para a transformação e solidificação da sociedade civil enquanto base com poderes para deliberar a formulação de políticas públicas levando em consideração o contexto de dimensão territorial e sócio-cultural neste país de contrastes, com a possibilidade de construir “a quatro mãos” o projeto nacional.

PALAVRAS-CHAVE: CMDRS. Baixo Amazonas. Desenvolvimento Territorial. Agricultura Familiar.

1. APRESENTAÇÃO DO TEMA

Criado em 1996, no Governo Fernando Henrique Cardoso, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi institucionalizado através do Decreto Presidencial nº 1.946, datado de 28/07/1996. Desse ano em diante, tal programa tem se firmado como a principal política pública do Governo Federal para apoiar os agricultores familiares. O PRONAF forjou três importantes inovações, a saber: o reconhecimento dos agricultores familiares como protagonistas das políticas públicas; a criação de um processo de negociação entre os agricultores e suas organizações e o governo e o estabelecimento de um enfoque territorial para as políticas públicas, ressaltando-se, neste caso, o papel do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), criado por demanda de uma das linhas do PRONAF, a linha de Infraestrutura e Serviços Municipais.

No entanto, a mudança mais recente e, quem sabe, a de maior impacto, se deu em 2003. Com a posse do novo Governo Federal, a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi reformulada, sendo criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Responsável pela gestão do PRONAF Infraestrutura, a SDT passou a associar essa modalidade do programa à noção de “desenvolvimento territorial”.

Com isso, o município deixou de ser a unidade de referência dessa linha de crédito passando a beneficiar iniciativas intermunicipais, isto é, iniciativas que agregam municípios em um único território de identidade dentro de uma mesma região ou estado, cujo principal fator de coesão seja a agricultura familiar.

OS CMDRS's, agora incluídos no programa federal "Territórios da Cidadania", são de suma importância por não se restringirem apenas a uma arena de atuação política das entidades da sociedade civil, mas também pela capacidade de legitimarem a condução de projetos locais, administrarem recursos e zelarem pela correta aplicação dos mesmos. O atual estágio do programa Territórios da Cidadania visa o acompanhamento da estratégia territorial da SDT para uma correta avaliação desse programa que completa dez anos em 2013. As Células de Acompanhamento e Informação (CAI) dos territórios da cidadania, formadas por pesquisadores de várias universidades brasileiras, procuram dar essa resposta à SDT, aplicando em parte a metodologia proposta por eles através de alguns indicadores sociais, mas também desenvolvendo atividades de pesquisa e extensão – papel que cabe à academia. Propõe-se, nesse artigo, expor os primeiros resultados obtidos pelas atividades e pesquisas da CAI Baixo Amazonas, no estado do Amazonas⁴, acerca dessas entidades de papel-chave para o funcionamento da política de desenvolvimento territorial, os CMDRS's.

2. METODOLOGIA

Entendem-se como questão metodológica deste estudo as técnicas e os procedimentos utilizados para a obtenção dos dados aqui presentes. Os dados obtidos

⁴ No estado do Pará, há outro território de mesmo nome, vizinho ao território do Baixo Amazonas, no estado do Amazonas. Portanto, existe o território Baixo Amazonas-PA e o Baixo Amazonas-AM e, por isso, a ênfase que daremos na sequência do texto para que não haja confusões entre um território e outro.

são frutos das atividades da CAI do Baixo Amazonas, que mediante edital do CNPq, trabalha desde 2009 em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário através de uma equipe de pesquisadores da Universidade Federal do Amazonas que devem avaliar e monitorar a gestão do território em questão. Nossa atuação pressupõe articulação com o Colegiado Territorial e aplicação de indicadores de desenvolvimento para compor base de dados do MDA, além dos projetos de pesquisa e extensão. O presente artigo é, portanto, resultado paralelo das atividades de pesquisa que nos são permitidas através da CAI Baixo Amazonas - AM, que subsidia todos os dados que compõem este estudo. O levantamento bibliográfico dirigido com vistas ao embasamento teórico do artigo, os dados dos indicadores sociais e os diagnósticos participativos foram os instrumentos disponíveis a essa proposta de analisar os CMDRS's do Baixo Amazonas.

3. DISCUSSÕES E RESULTADOS

a) OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO RURAL DO BAIXO AMAZONAS

Território Rural do Baixo Amazonas

O Território Rural do Baixo Amazonas é formado pelos municípios de Urucará, São Sebastião do Uatumã, Parintins, Barreirinha, Nhamundá, Boa Vista do Ramos e Maués. Compreende uma área de 107.029,63 km², representando 6,8% da área total do Estado do Amazonas, a leste do Estado fazendo limite com o Pará; a norte com o Estado de Roraima; ao sul com o município de Apuí; a leste com o Estado do Pará e a oeste com

os municípios de Presidente Figueiredo, Itapiranga, Silves, Urucurituba, Itacoatiara, Nova Olinda do Norte e Borba. Possui uma população de 242.680 habitantes, cuja grande parte concentra-se na área urbana (133.155 habitantes), representando 57,6%, e na área rural, em que tem-se 97.692 habitantes, ou seja 42,3% da população (NUSEC/UFAM; SDT, 2011; IBGE 2010).

Para além de uma caracterização estritamente demográfica, todavia, não seria possível compreender a Amazônia sem mencionar as singularidades das suas cidades do interior, que dão suporte às áreas rurais, locais estes que norteiam o presente estudo. Muitas localidades amazônicas pouco revelam os aspectos marcantes da vida econômica moderna, caracterizando um modelo diferente de urbanismo se comparado a outras regiões brasileiras, visto que a vida nas cidades do interior está intrinsecamente ligada aos seus rios e floretas.

São, em sua maioria, de acordo com Oliveira (2006), pequenas cidades que carecem de atividades econômicas urbanas, fazendo com que a população urbana se dedique às atividades rurais, como a pesca, pecuária ou extrativismo. Algumas dessas cidades de economia agroextrativista caracterizam-se pela intensa atividade portuária nas calhas dos principais rios, assegurando a rede de aviamento⁵ da região.

As cidades menores também desempenham importante papel na economia regional, nas quais os rios são incorporados como eixos de avanço e ligação. As poucas estruturas urbanas construídas ao longo do processo de formação dessas cidades serviram para atrair força de trabalho, apropriação fundiária e atividade econômica. Muitas dessas cidades geraram novos fluxos de interesse e investimento, aumentando as formas de mobilidade e interação entre cidades, mas deve-se ressaltar que,

⁵ Aviamento: prática informal de comércio entre ribeirinhos e agentes da comercialização. O valor dos produtos agrícolas é fixado por esse agente, o aviador. Em alguns casos, troca-se produtos agrícolas por outros gêneros alimentícios, instrumentos de trabalho ou, em alguns casos, pequenas quantias em dinheiro (FRAXE, 2004).

nas últimas décadas do século XX, a vida nas cidades da Amazônia mudou de modo significativo. Mesmo nas pequenas cidades, em pouco mais de uma geração, as informações tornaram-se mais ágeis, pois os lugares foram atingidos por tecnologias que possibilitaram maior circulação de ideias e o acesso à modernização (OLIVEIRA, 2006, p. 28).

Nesse processo de desenvolvimento territorial, os CMDRS's possuem forte influência local em suas articulações institucionais. Pois são considerados intermediadores entre o Estado e a sociedade. Se feito um bom plano de trabalho, os conselhos são capazes de elaborar políticas, desempenhando-as de maneira efetiva, eficiente e sustentável. Em outras palavras, estamos falando da capacidade institucional dos CMDRS's em realçar o direcionamento das organizações públicas.

De acordo com dados revelados no Relatório Analítico (NUSEC/UFAM; SDT, 2011), as maiores dificuldades encontradas pelos Conselhos dizem respeito aos serviços disponíveis, mecanismos de solução de conflitos, instrumentos de gestão e infraestrutura municipal. Trata-se de investigar quais fatores contribuem para a falta de interesse e envolvimento dos gestores públicos municipais nos assuntos pertinentes, mais especificamente, às comunidades rurais do Baixo Amazonas. Logo, a construção social de um território se dá pela relação das instituições locais com as externas. A análise desse vínculo é vital para a compreensão dos processos de desenvolvimento de uma região.

Atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável no Baixo Amazonas

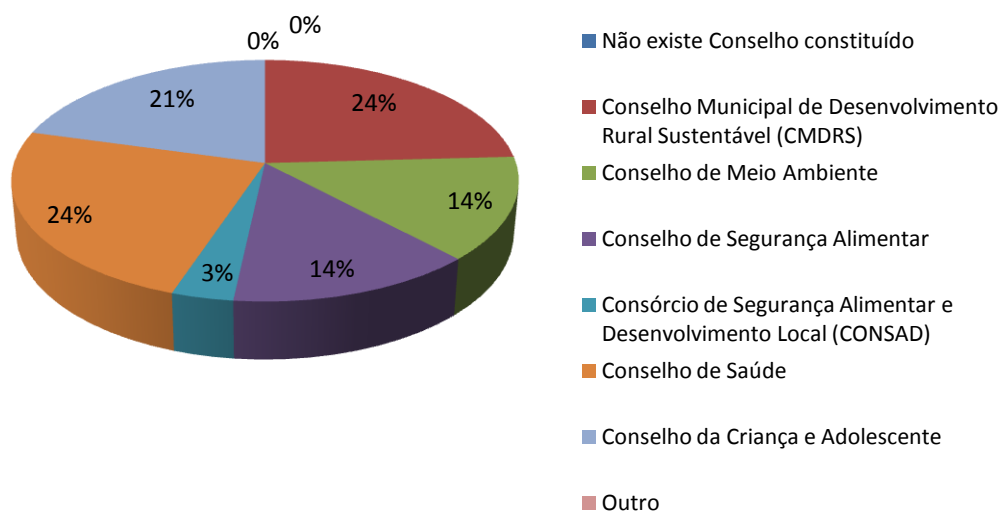
A redemocratização da sociedade brasileira foi um processo incentivado, sobretudo, pelos movimentos sociais, desdobrando-se em algumas políticas públicas descentralizadoras. Por políticas públicas descentralizadoras, entendemos a plena

integração das esferas públicas do poder municipal, estadual e federal junto aos representantes da sociedade civil para a elaboração de projetos e serviços públicos.

O compartilhamento dessa gestão costuma acontecer no âmbito de conselhos municipais ou estaduais, cujos membros são representantes da sociedade civil, do poder público ou até mesmo da iniciativa privada. Existem, por exemplo, conselhos que tratam de assuntos pertinentes à educação, alimentação, cultura, segurança, etc. Ou seja, assuntos que permeiam a vida dos cidadãos.

Os principais conselhos existentes no Baixo Amazonas são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e os Conselhos de Saúde, ambos com 24% de indicação (Figura 1), conforme pesquisas da Célula. Embora alguns desses conselhos estejam presentes nos municípios do Baixo Amazonas, a maioria dos entrevistados afirma que eles não possuem um nível de controle consolidado. Na realidade, possuem poucas articulações com as entidades sociais e políticas locais. Em alguns municípios o próprio CMDRS não possui atuação significativa. Isto quer dizer que os níveis de atuação dos conselhos são diferenciados, variando de município para município.

Figura 1 – Conselhos do Baixo Amazonas



Fonte: NUSEC/UFAM; SDT, 2011.

No âmbito rural, destacam-se os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, que possibilitam a participação dos agricultores familiares em discussões relativas ao desenvolvimento de seu município. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) apoia o desenvolvimento da agricultura familiar de diversas formas, mas principalmente através da melhoria da infraestrutura e de serviços essenciais nas localidades com grande concentração de agricultores familiares.

Porém, apenas são contemplados pelo PRONAF os municípios que dispõem de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) e que não tenham pendências em sua administração. O PMDR deve ser claro, demonstrando todos os programas e ações a serem desenvolvidos, financiados ou não pelo PRONAF, com quadros de usos e fontes de recursos.

Assim, o CMDR aprova o PMDR, relatando à Secretaria Executiva Estadual. Esta, por sua vez, analisa o plano e relata ao Conselho Estadual, que se encarrega de encaminhá-lo à Secretaria Executiva Nacional, que é responsável pela aprovação final dos mesmos (MOURA, 2007, p. 243).

É certo que, para cada município do Baixo Amazonas, há um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável institucionalizado. Sendo assim, temos um total de sete CMDRS's. Os Conselhos, conforme informado anteriormente, são constituídos por entidades do poder público e da sociedade civil. As entidades do poder público que participam comumente dos Conselhos são as secretarias de Produção, do Meio Ambiente, de Educação e de Saúde. Dentre as da Sociedade Civil, os sindicatos de trabalhadores rurais se fazem presentes, assim como as colônias de pescadores, associações comunitárias e cooperativas.

Embora tenham sido fundados entre 2001 e 2005, eles vem atuando cerca de quatro anos pra cá e a maioria deles trabalha sem plano de ação concreto. Durante o *workshop "Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e a Estratégia de Desenvolvimento Territorial no Amazonas"*, realizado em janeiro de 2012, a Célula de Acompanhamento e Informação Baixo Amazonas reuniu a plenária dos sete Conselhos existentes no Baixo Amazonas a fim de resgatar a memória deles sobre esses nove anos de Territórios da Cidadania, mais especificamente sobre a trajetória desses conselhos e o funcionamento deles. Eis as tabelas (tabelas 1 e 2) montadas de acordo com as respostas dadas pelos membros dos Conselhos com vistas a fazer tal resgate:

Tabela 1 – Fundação dos CMDRS Baixo Amazonas e seus presidentes

MUNICÍPIO	ANO DE FUNDAÇÃO	ÚLTIMOS PRESIDENTES
Parintins	2003	<i>Sem resposta</i>
Barreirinha	2004	José Machado (atual), João Beltrão.
Nhamundá	2005	José Azevedo (atual), João Batista Nogueira
São Sebastião do Uatumã	2001	Claudete Loureiro (atual)
Urucará	2003	Mateus Garcia (atual), Pedro Castro, Cícero José
Maués	2001	Paulo Viana Bentes (atual), Raimundo Leal e Paulo Levy.
Boa Vista do Ramos	<i>Sem resposta</i>	<i>Sem resposta</i>

Fonte: NUSEC/UFAM; SDT, 2011.

Tabela 2 – Gestão dos CMDRS

MUNICÍPIO	PERÍODO DE GESTÃO DO CMDRS
Parintins	2 anos
Barreirinha	4 anos
Nhamundá	2 anos
São S. do Uatumã	Indefinido
Urucará	4 anos
Maués	Indefinido
Boa Vista do Ramos	<i>Sem resposta</i>

Fonte: NUSEC/UFAM; SDT, 2011.

Conforme se observa, o preenchimento desses quadros é simples e visa tão somente situar-nos acerca da origem desses Conselhos no âmbito do Território Rural da Cidadania, bem como o acompanhamento dos conselheiros sobre a trajetória do Conselho o qual ele é representante. Alguns campos encontram-se sem respostas. Isto se deve ao fato da memória dos CMDRS ter se perdido em função da alta rotatividade dos membros. A alta rotatividade dos membros foi frequentemente apontada como um fator

de ameaça, na dinâmica da Forças, Oportunidades, Fraquezas, e Ameaças (FOFA), cujo método aponta em um quadro fatores internos ao grupo que indicam fortalezas e fragilidades e fatores externos ao mesmo grupo, indicando oportunidades e ameaças, realizada pela CAI Baixo Amazonas em oficina participativa com o Colegiado Territorial do Baixo Amazonas. Atores que acompanharam o início dos trabalhos no CMDRS, hoje já não fazem parte do quadro de conselheiros municipais, encontrando-se em outras atividades. A responsabilidade dessa memória é institucional, uma vez que os cargos não são pessoais.

Outro problema mais específico é que esses Conselhos se concentram no âmbito da sede municipal, alcançando pouca ou nenhuma influência nas comunidades junto aos agricultores familiares, que são o público-alvo do “Territórios da Cidadania”. Considerando que o poder público centraliza o poder nos conselhos e

nos municípios onde o poder político está de ‘costas’ para essa categoria social e os próprios agricultores familiares estão desmobilizados há uma maior dificuldade para pensar, propor e elaborar políticas de desenvolvimento rural (MOURA, 2007, p. 252).

Isso justifica a alta rotatividade dos membros dos conselhos – as mudanças constantes dos membros dos conselhos atrapalham a tentativa de montar a história deles conforme observamos nas tabelas acima-, as falhas na comunicação e o espaço de tempo entre uma plenária Tais falhas observadas na gestão dos Conselhos reside não apenas na falta de planejamento e na má gerência dos recursos e projetos.

Conforme Moura (2007) aponta, os maiores problemas são que alguns conselhos são formados como exigência do PRONAF e não expressam uma dinâmica local significativa; somado ao pouco envolvimento dos Conselheiros quanto aos interesses coletivos. Os representantes dos agricultores familiares também não possuem

informações sobre as pautas das reuniões, deixando de discutir algumas questões com base nas demandas da coletividade – evidencia-se aí a falha na comunicação.

Apesar dos tropeços no caminho, reconhece-se como ganhos os projetos deliberados pelos CMDRS do Baixo Amazonas que foram aprovados e concluídos. Suas conquistas incluem a aquisição de caminhões, barcos, tratores, cursos de cooperativismo e associativismo, regularização das associações, ações de crédito, fábricas de beneficiamento do guaraná, de frutas, do leite, da farinha, centros digitais, dentre outros. No entanto, quando a Célula de Acompanhamento e Informação realizou a avaliação dos projetos com recursos PROINF, constatou-se que existem projetos atrasados ou paralisados, em sua maioria. Em piores casos, os projetos concluídos não funcionam, seja por erros primários que inviabilizam o pleno funcionamento ou ainda pela falta de gestão dos mesmos. O impasse da gestão é o fator preponderante para que esses projetos não avancem, prejudicando seus beneficiários. Observa-se aí outra problemática.

De acordo com Abromovay (2001) “isto pode ser chamado de *falha de transferência institucional*: regras são fáceis de serem transferidas da esfera federal para a local, porém valores, comportamentos, coesão social e confiança” (ABRAMOVAY, 2001, p. 132), são construídos em longo prazo. E esse é um dos problemas da descentralização das políticas públicas.

Esses são, portanto, os principais gargalos identificados nos Conselhos do Baixo Amazonas e que emperram o pleno funcionamento dessas instituições, prejudicando o desenvolvimento da agricultura familiar e dos programas federais de incentivo às áreas rurais.

b) OS CMDRS E A SOCIEDADE CIVIL: CONTROLE SOCIAL

O Programa “Territórios da Cidadania” é a unificação de diferentes programas assistenciais que visam, dentre outras coisas, a inclusão social pelo trabalho através do conceito de dimensão territorial a fim de atender as diferentes configurações socioculturais em acordo com os recursos potenciais de cada região/território do Brasil através da descentralização das políticas públicas. Essa descentralização acontece através da articulação, entre Estado, empresários, trabalhadores e sociedade civil organizada. Trata-se, na verdade, de uma negociação quadripartite (governos federal, estadual, municipal e sociedade civil organizada) e democrática, ressaltando a importância da participação da sociedade civil na construção desse processo.

Os conselhos são órgãos coletivos e de tomada de decisões, onde seus membros deliberam sobre questões importantes, pertinentes à coletividade. A origem dessas estruturas remete à Idade Antiga e atualmente os conselhos existem com variadas formas de organização, em diversos âmbitos da vida política.

Seu sentido pode ser buscado na etimologia greco-latina do vocábulo. Em grego, refere à “ação de deliberar”, “cuidar”, “cogitar”, “refletir”, “exortar”. Em latim, traz a idéia de “ajuntamento de convocados”, o que supõe participação em decisões precedidas de análises, de debates. [...] Toma-se como pressuposto a idéia de que os conselhos, na função de intermediação entre o Estado e a sociedade, traduzem ideais e concepções mais amplas que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas em pauta. Na atualidade, a constituição de conselhos tem sido percebida como a abertura de espaços públicos, de participação da sociedade civil, caracterizando a ampliação do processo de democratização da sociedade (TEIXEIRA, 2004, p. 692).

No entanto, Sachs (2009) nos alerta que “a capacidade de pensar o desenvolvimento endógeno não se decreta. Ela deve ser construída por um processo pedagógico que em certos casos vai levar pouco tempo, em outros, durar mais” (SACHS, 2009, p. 21). Torna-se claro nas reuniões dos conselhos que os conhecimentos técnicos e

burocráticos do aparelho estatal distanciam os representantes da sociedade civil e os vínculos pessoais dos conselheiros municipais influenciam agilidades em pedido ou outro também. Observamos, assim, que “a disputa pelo poder se dá em um espaço de representação de interesses e poderes diversos” (MOURA, 2007, p. 244), personalizados pelo poder político-administrativo das entidades municipais, poder representativo de sindicatos e associações, poder técnico de autarquias e poder participativo de lideranças locais.

Não basta a simples existência dos conselhos municipais, eles precisam revitalizar suas ações e cumprir seu importante papel na organização e controle social. Alguns pesquisados sugerem que haja algum tipo de intervenção no sentido de garantir mudanças na forma de atuação dos conselhos municipais, discussões em torno do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), articulações que devem ser estabelecidas para o seu pleno desenvolvimento (NUSEC/UFAM; SDT, 2011).

Ignacy Sachs (2009) acredita que a opressão das estruturas de poder sobre os CMDRS reside na própria forma como eles foram instituídos para que pudessem dar subsídio ao funcionamento de um programa federal. Ele sugere que para sanar os problemas decorrentes disto, o primeiro passo antes de se decretar um Colegiado Territorial seja a criação de um Fórum de Desenvolvimento Local, até que este se torne um Conselho Consultivo para depois, então um estágio amadurecido, se torne um Conselho Deliberativo.

A construção social de um território e a definição de sua identidade cultural é uma ação coletiva, determinada em conjunto com um marco institucional que regula as atividades dos atores locais que participam do processo de construção. A partir desse entendimento é possível compreender o curso de desenvolvimento de cada região. As dificuldades de acesso à educação, saúde e telecomunicações ainda são os entraves ao pleno desenvolvimento econômico dessas cidades e de suas localidades. A articulação

desses serviços também deve ser inserida numa rede de organizações do movimento social local (sindicatos, cooperativas, nações indígenas) articuladas com as três esferas do poder – municipal, estadual e federal – em acordo com a nova ordem do dia como a questão ambiental, inserindo a Amazônia como pauta de discussão internacional. Não se pode descartar a potencialidade dos recursos naturais da Amazônia rumo ao desenvolvimento sustentável. Os Territórios Rurais, não apenas do Amazonas, mas do Brasil inteiro, são essenciais para estruturar esse projeto nacional. Os CMDRS's, portanto, são fundamentais para o pleno funcionamento de projetos, além de servir como o elo de integração entre a sociedade civil e o Estado.

c) **MATURAÇÃO POLÍTICA DOS CMDRS BAIXO AMAZONAS**

O crescimento e a organização de movimentos sociais em torno de demandas por participação e cidadania tornou-se um fenômeno de grande interesse e relevância para a compreensão das mudanças e transições sociais presentes nas relações sociais e políticas da Amazônia. No centro deste debate estão as ações coletivas que trazem para o cenário político a transformação, sobretudo, das relações sociais em uma região que sempre foi tratada como lócus de modelos de dominação tradicional.

Tomamos como unidade de análise os depoimentos dos representantes dos CMDRS, que possuem uma posição estratégica fundamental na formação da opinião e concepção deste grupo, uma vez que são indicados aos cargos de representação coletiva. Os depoimentos formais e informais desses sujeitos destacam as formas de adesão, empenho e dedicação ao movimento justificadas por eles próprios. Em outras palavras, os movimentos se configuram em uma alternativa de significação social, transformando,

em certos casos, o pertencimento ao movimento em algo tão ou mais importante que a aquisição de qualquer benefício social, por representar o sujeito em movimento.

O processo de apropriação dos recursos naturais envolve, necessariamente, formas de ação coletiva. Em uma comunidade rural as relações de ajuda mútua e vizinhança são fundamentais para garantir a sobrevivência das famílias locais, e apesar de ter sido dada pouca importância para este fator, ele tem sido preponderante na formação do capital social em relação às formas de uso sustentáveis dos recursos naturais. Pretty e Ward (2001) desenvolveram uma tipologia que mede o grau de maturidade do capital social de cada grupo social. Os autores relacionam o nível de maturidade à presença de instituições sociais locais no processo de estruturação das relações sociais. Para isso, estabelece quatro aspectos definidores do capital social: relações de confiança; reciprocidade e trocas; normas, regras e sanções comuns; conectividade e redes de grupos.

Em primeiro lugar, as relações de confiança são fundamentais para lubrificar a cooperação existente entre as pessoas. Os indivíduos são capazes de confiar uns nos outros a partir das relações de reciprocidade e quando há uma estrutura social consolidada do ponto de vista institucional. Portanto, a confiança depende da reciprocidade e vice-versa. Por isso, as normas e sanções cumprem o papel de cimento social, sendo fundamentais pra determinar padrões de comportamento e responsabilidade do grupo. Trata-se da construção de uma *moralidade interna*, a formação de capital social implica um elevado nível de moralidade interna, ou seja, o equilíbrio entre os direitos individuais e as responsabilidades coletivas (PRETTY; WARD, 2001).

Com relação às conectividades e redes de grupos, levaremos em consideração a contabilidade das relações estabelecidas entre os grupos e indivíduos como fator fundamental para a formação do capital social. Para analisar este aspecto, os autores

destacam cinco tipos de conexões que podem ser estabelecidas entre os grupos: conexões locais, conexões local-local; conexões local-externo; conexões externo-externo; conexões externas. As formas de conexões estabelecem a rede de contatos que podem ser desenvolvidas por um indivíduo ou grupo social, tanto no âmbito local quanto no externo, sendo indicativo do processo de formação do capital social, pois quanto maior a rede de conectividade, maior a possibilidade de troca de experiências e aprendizados.

Para medir o grau de maturidade de um determinado grupo social, Pretty e Ward (2001) desenvolveram uma análise baseada em três estágios de evolução da maturidade. O primeiro compreende um estágio de relativa-dependência, o segundo um estágio de realização-independência e o terceiro um estágio de conscientização-independência. Utilizaremos os três estágios apresentados para analisar a situação atual dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) dos municípios que compõem o território rural do Baixo Amazonas. A análise foi realizada durante a realização do *workshop* “Os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável e a Estratégia de Desenvolvimento Territorial no Amazonas, realizados em janeiro de 2012, na cidade de Parintins, Amazonas. O *workshop* objetivava discutir as estratégias de desenvolvimento territorial para o território do Baixo Amazonas, a partir do fortalecimento dos CMDRS, no âmbito do Programa Territórios da Cidadania.

De acordo com Abramovay (2001), os conselhos gestores constituem uma das mais importantes inovações institucionais das políticas públicas no processo de construção de um país democrático. A partir dos conselhos gestores podemos presenciar a transformação política em torno de estratégias de desenvolvimento territorial, assim como a possibilidade de ampliação do círculo social em que operam as discussões em torno de políticas públicas.

Os CMDRS foram formados em 1997, com a finalidade de gerir recursos públicos destinados ao PRONAF. O fato dos recursos federais passarem a ser mediados

por um conselho formado tanto por entidades do poder público, quanto por entidades da sociedade civil configurou uma inovação organizacional e institucional significativa. Entretanto, grande parte dos conselhos foi criada apenas para gerir um recurso, de forma desestruturada e sem planejamento, resultando em organizações que não preenchem os requisitos básicos para os quais foram criadas.

Consequentemente, muitos conselhos gestores resultaram em falhas de transferência institucional, sendo criados apenas para a obtenção de recursos públicos, sem expressar, verdadeiramente, as dinâmicas locais. Seguindo a perspectiva analítica apresentada por Pretty e Ward (2001), podemos entender que os conselhos municipais estão comprometidos no aspecto mais importante em seu processo de estruturação, o institucional. Se há falhas na transferência institucional, como afirma Abramovay (2001), podemos entender que toda a estrutura está comprometida e emperrada.

O problema é que a estrutura burocrática em si é transferida, mas não se pode transferir capital social repentinamente. Por exemplo, um dos grandes problemas dos conselhos municipais é avaliar a legitimidade da representatividade dos membros dos conselhos, afinal na maioria das vezes as atividades planejadas e executadas não contam com a participação das comunidades em si. O que ocorre é que grande parte das entidades ficam travadas em uma inércia que as estimula a reproduzir as regras do jogo já existentes.

O excesso de reuniões com poucas compensações e resultados é um dos fatores que contribui para o afastamento dos grupos. Na maioria das vezes essas reuniões não refletem criticamente a realidade local, não reforçam o sentimento de pertencimento e não ampliam o círculo social de contatos. O CMDRS precisa deixar de ser meramente uma unidade de captação de recursos públicos e se converter em um centro de reflexão, planejamento e fortalecimento da cooperação.

Tomando como referência o quadro de avaliação do nível de maturidade do capital social, de Pretty e Ward (2001), buscaremos refletir sobre a situação presente nos conselhos municipais do território rural do Baixo Amazonas. Esta análise é baseada na relação entre os três estágios de evolução da maturidade (relativa-dependência; realização-independência e conscientização-independência) e cinco critérios (visão de mundo e senso-prático; normas internas e confiança; conexões externas e redes; tecnologias e melhoramentos; expectativa de vida).

Em primeiro lugar, com relação à visão de mundo e senso-prático, os conselheiros entrevistados afirmaram que se consideram no estágio de realização-independência, uma vez que conseguem se adaptar às mudanças e desenvolver novas capacidades, ainda que de forma lenta e gradual. Em contraposição, suas normas internas e confiança se encontram no estágio de relativa-dependência, pois ainda dependem de forças externas para a realização de suas atividades e tomadas de decisão. Nesse caso, ainda é possível perceber uma relação de dependência dos conselhos municipais em relação ao poder público nos diferentes níveis. De certo modo, as atividades desenvolvidas ainda são direcionadas e conduzidas pelo poder público nacional (SDT). Além disso, os grupos locais ainda não conseguem reconhecer valores e princípios do próprio grupo, fomentando espaços de disputa e rivalidade dentro dos conselhos.

Em associação a este aspecto, encontram-se as conexões externas e rede. Apesar da ampliação do círculo social dos participantes do programa, percebemos que as relações ainda são de cima para baixo, verticalizadas e mediadas por agentes externos. Em geral, esta rede de contatos é determinada pelos agentes mediadores, articuladores contratados pela SDT e MDA. Essas pessoas são fundamentais para o estabelecimento das conexões entre grupos. Na maioria das vezes essa rede de contatos se restringe aos

próprios membros dos Colegiados Territoriais e Conselhos Municipais do Estado do Amazonas, sendo que o contato estabelecido se dá de forma esporádica e superficial.

No que diz respeito à tecnologia e melhoramentos, o grupo também se identificou com o estágio de relativa-dependência, tendo em vista que ainda estão preocupados com o melhoramento eco-eficiente de suas unidades produtivas, com pouca capacidade de experimentação e adaptação. Durante a oficina de análise dos conselhos municipais, várias pessoas presentes salientaram a preocupação com a melhoria financeira de suas produções, como a introdução de tecnologias e assistência técnica, revelando que o estágio de relativa-dependência não permite com que estes grupos percebam a importância de promover um modo sustentável de desenvolver suas atividades produtivas.

Por fim, o último critério, relacionado à expectativa de vida, os participantes afirmaram ainda estar no estágio de relativa-dependência, pois necessitam da iniciativa das entidades externas para a resolução dos seus problemas, com pouca capacidade de suportar as pressões externas. De um modo geral, a evolução da maturidade do capital social dos conselhos gestores ainda não conseguiu sair do primeiro estágio. O que justifica grande parte das dificuldades e limitações apresentadas pelo grupo no que diz respeito à capacidade de dar continuidade às perspectivas e estratégias do Programa Territórios da Cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PRONAF estabeleceu o reconhecimento dos agricultores familiares na elaboração de políticas públicas e a participação da sociedade civil nesse processo através da territorialização das áreas rurais. Nesse sentido, foram criados os CMDRS, com o intuito de serem instituições voltadas à atuação política das entidades da sociedade civil com poder para legitimar a condução das iniciativas locais, administrar os recursos liberados os programas do PRONAF e garantir a correta aplicação e gerência dos mesmos.

Na prática, não se observa os conselhos exercendo a função tal qual lhes foi proposto, organizando o controle social. Justamente porque os CMDRS's foram decretados para que o PRONAF pudesse funcionar, passando por cima de alguns pressupostos pedagógicos que assegurassem o êxito de seu papel no processo de desenvolvimento territorial sustentável.

Portanto, é possível encontrar em um mesmo território conselhos em diferentes estágios do processo de maturação política. Ao contrário dos CMDRS serem institucionalizados, Sachs (2009) sugere que o desenvolvimento local primeiro deve ocorrer através da criação de um Fórum de Desenvolvimento Local que passasse ao estágio de Conselho Consultivo até ter as condições de se tornar um Conselho Deliberativo. Dessa forma, os CMDRS atingiriam sua autonomia deliberativa paulatinamente, funcionando permanentemente como instituição capacitada para exercer o controle social equilibradamente junto ao Estado.

Utilizando os medidores de maturidade social de Pretty e Ward (2001), existem 3 graus de evolução dessa maturidade dos conselhos, a saber: estágio de relativa-dependência, realização-independência e conscientização-independência. De modo geral

chegamos à constatação que os CMDRS Baixo Amazonas se encontram no estágio de relativa-dependência, onde apesar de terem projetos aprovados e concluídos, o funcionamento deles esbarra em problemas de gestão, recursos desperdiçados e beneficiários prejudicados por conta desse fracasso. A omissão dos CMDRS, a falha de transferência institucional e a desarticulação das entidades da sociedade civil prejudicam os projetos de um plano nacional de desenvolvimento territorial sustentável.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. **Revista Estudos Avançados - Dossiê Desenvolvimento Rural**, São Paulo, v. 15, n. 43, set./dez. 2001, p. 121-141.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

FRAXE, T. J. P. O saber local e os agentes da comercialização na Costa da Terra Nova, no Careiro da Várzea. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2, 2004, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPPAS, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT: balanço de gestão 2003-2010. Brasília, 2010.

MOURA, Joana Tereza Vaz de. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (Cmdrs) e a Construção Democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado? **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 9, n. 2, p. 241-255, 2007.

OLIVEIRA, José Aldemir de. A cultura, a cidade e os rios na Amazônia. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 58, n. 3, p. 27-29, jul/set. 2006.

PRETTY, Jules; WARD, Hugh. Social Capital and the Environment. **World Development**, v. 9, p. 209-227, 2001.

NÚCLEO DE SOCIOECONOMIA – NUSEC/UFAM; SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – SDT. **Relatório Analítico Território Rural Baixo Amazonas**. Manaus, 2011.

SACHS, Ignacy. Gestão Social para desenvolvimento sustentável e democrático dos territórios. In: BACELAR, Tânia (Org.). **Série Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília: IICA, 2009, p. 13-23.

TEIXEIRA, Lucia Helena G.. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742004000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 jun. 2013.

* Artigo submetido em 02 de junho de 2013 e aceito para publicação em 15 de julho de 2013.