

## Extensão e Desenvolvimento Local em busca da construção de um diálogo<sup>1</sup>

Nelson Giordano Delgado<sup>2</sup>

1. O objetivo deste ensaio é apresentar algumas breves sugestões metodológicas para o tratamento da questão do desenvolvimento local, que consideramos úteis para orientar a discussão de sua relação com a extensão (rural e pesqueira). Neste sentido, parece-nos um bom encaminhamento para a reflexão sobre o processo de desenvolvimento rural/pesqueiro local abordá-lo a partir de pelo menos três dimensões fundamentais e indissociáveis desse processo:

*1ª – o empoderamento das comunidades e dos atores sociais locais em sua relação com o Estado, os mercados e outros segmentos da sociedade civil;*

*2ª – o desenho de formas de institucionalização adequadas à criação de sinergias positivas nessa complexa relação;*

---

<sup>1</sup> Este texto serviu de base para a palestra proferida pelo autor na Mesa 1 – Desenvolvimento Rural no Nordeste do Brasil do Seminário Nacional sobre a Extensão e o Novo Espaço Rural no Nordeste Brasileiro. Recife, 6 de novembro de 2002.

<sup>2</sup> Professor do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

*3ª – a obtenção de alternativas econômicas concretas que viabilizem, de forma sustentável, a melhoria dos níveis de renda e das condições de vida das comunidades de agricultores familiares e de pescadores artesanais.*

Temos, então, três eixos centrais em torno dos quais organizar a reflexão sobre o nosso tema “extensão e desenvolvimento local” e sugerir algumas indicações preliminares de como a extensão pode participar do processo de desenvolvimento local. Estes eixos têm a ver com o empoderamento dos atores sociais e de suas organizações representativas; a implementação de formas de institucionalização que criem espaços públicos de negociação e viabilizem a possibilidade de formulação e de implementação de políticas públicas participativas; e a obtenção de alternativas econômicas concretas para a melhoria dos níveis de renda e das condições de vida das comunidades locais.

2. Entendemos por empoderamento um processo social pelo qual as pessoas, as comunidades, as organizações, transformam seus recursos em ativos de capital e colocam-se numa posição de poder mudar sua relação com os mercados, o Estado e a sociedade civil<sup>3</sup>. É preciso sublinhar, desde sempre, que – apesar de algumas similitudes terminológicas – essa definição é muito diversa da apresentada pelo Banco Mundial em seu relatório de maio de 2002, que define o empoderamento como “a expansão de ativos e capacidades das pessoas pobres para participarem, negociarem, influenciarem, controlarem e tornarem *accountable* instituições que afetam suas vidas” (World Bank, 2002, p. vi). A definição do Banco é uma definição institucional e seu objetivo fundamental ao empregá-la é a reforma do Estado, entendendo o empodera-

<sup>3</sup> Embora não seja deles, essa noção de empoderamento deve muito às análises de Sen (2000; 2001) e de Bebbington (1999). Ver, também, Delgado (2001), Romano (2002), para uma boa e didática discussão do conceito de empoderamento.

mento como elemento de controle da mudança social envolvida na obtenção da “boa governabilidade”. Nesse sentido, o “empoderamento” é instituído como um elemento indispensável para a “boa gestão”, especialmente no nível local dos “projetos de desenvolvimento”.

O componente central de nossa definição, por outro lado, é o poder: empoderar-se é conquistar poder, ou seja, adquirir a capacidade (o poder) de mudar a posição que se ocupa em um determinado campo social de disputa (no caso o do desenvolvimento rural). Quando discutimos a pobreza, não podemos esquecer que uma de suas dimensões fundamentais é precisamente a ausência de direitos e de poder: os que não têm qualquer poder são condenados a uma situação de pobreza, que é, não um fato da natureza, como sabemos, mas uma relação social que nega poder e direitos humanos básicos a certos grupos sociais. Por isso, a noção de empoderamento dos atores sociais – no sentido da conquista de poder por parte desses atores – é tão indispensável quando se discute pobreza e desenvolvimento rural.

Ao mesmo tempo é preciso ficar claro que ninguém empodera o outro. Ou seja, que não é o Estado, a Emater, a cooperação técnica internacional, o Banco Mundial, etc., nem são as ONGs, que empoderam as comunidades e os agricultores familiares ou os pescadores artesanais. Isso só pode ser feito, de forma sustentável e autônoma, por meio da organização desses grupos, de seus movimentos sociais, de sua ação emancipatória. O que não significa dizer, evidentemente, que as agências estatais, as ONGs, etc., não possam considerar o empoderamento das comunidades locais como um componente central de sua estratégia de atuação, ou seja, que definam suas ações no sentido de apoiarem os processos pelos quais os grupos locais conservam e ganham acesso a recursos (materiais e imateriais), transformam os recursos em ativos de capital (os gru-

pos são definidos em função da posse de diferentes tipos de ativos de capital) e buscam mudar sua relação com os mercados, o Estado e a sociedade civil.

Assim, a extensão rural e pesqueira pode ter um lugar nessa interação complexa entre diversos tipos de atores do desenvolvimento rural e definir, também ela, uma estratégia de atuação que coloque o empoderamento das comunidades de agricultores familiares e de pescadores artesanais e de suas organizações representativas como um de seus eixos norteadores principais.

2. Quando pensamos nossa segunda dimensão, a das *formas de institucionalização* adequadas para a criação de sinergias positivas na relação entre as comunidades locais e o Estado, os mercados e a sociedade civil, aparece como questão fundamental a criação de espaços públicos institucionalizados onde estejam representados atores indispensáveis para a discussão de propostas de concepções e de estratégias de desenvolvimento rural local e para a formulação e a implementação participativa de políticas públicas voltadas para este propósito. Remetendo-nos ao que interessa diretamente neste ensaio, surge aqui, com vigor, a questão do fortalecimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (os CMDRs)<sup>4</sup>.

A pergunta inicial que podemos nos fazer e devemos responder é: por que se quer fortalecer os CMDRs? Há pelo menos duas perspectivas pelas quais se pode responder a esta questão, que não são necessariamente opostas/conflitantes, mas que também não são inevitavelmente convergentes.

---

<sup>4</sup> Não há dúvida que na problemática do desenvolvimento local, o local não se confunde necessariamente com o município. Neste item, entretanto, estamos fazendo essa identificação, embora a questão das formas de institucionalização adequadas para a criação de sinergias seja pertinente em qualquer nível que se considere o local (microrregional ou regional, por exemplo). Assim como é fundamental, na perspectiva dos agricultores familiares, que seja garantida “a correspondência entre o âmbito da institucionalidade da política pública e o âmbito da organicidade de seus movimentos sociais” (Romano; Delgado, 2002, p. 299).

Uma delas é a da reforma do Estado. Nessa perspectiva, o fortalecimento dos CMDRs é importante para a implementação de uma política governamental descentralizada, tanto para melhorar a eficácia e a eficiência das políticas como para dar maior legitimidade à intervenção governamental em nível local. O objetivo aqui é o “bom” governo e a legitimidade da autoridade governamental.

A segunda perspectiva é a do fortalecimento da democracia participativa, que insiste na importância de que nos CMDRs se estruture um contrato político entre os diferentes “poderes” que fazem parte do Conselho – o poder político-administrativo do prefeito, o poder representativo dos sindicatos, o poder técnico da Emater, o poder participativo das lideranças locais da agricultura familiar e, em alguns casos, o poder econômico-financeiro dos representantes de associações comerciais, agroindústrias, cooperativas ou bancos – de modo a estruturar um modelo de co-gestão<sup>5</sup>, de partilha dos poderes existentes – que não são iguais, nem têm a mesma influência nos mecanismos de tomada de decisão – na formulação e na implementação da política pública para o desenvolvimento local.

Num exercício desse tipo, de gestão da política pública local em condições de exercício da democracia representativa e participativa, surgem inúmeras questões que devem ser enfrentadas e sobre as quais já existe experiência acumulada em todo o Brasil<sup>6</sup>. Entre elas podemos mencionar:

- a questão da representatividade dos Conselho, que remete a temas relativos a sua composição, sua organização e à forma de escolha de seus membros;
- a questão da gestão participativa dos Conselhos, que sugere indagações a respeito da forma pela qual as demandas da comunidade são levantadas e canalizadas para o Conselho; de como as priori-

<sup>5</sup> Tomando emprestado um conceito que Boaventura de Sousa Santos utiliza em sua análise do orçamento participativo de Porto Alegre (Santos, 2002).

<sup>6</sup> Veja, a respeito, Romano; Delgado (2002).

dades da política pública são definidas; de quais são os mecanismos de tomada de decisões; de como os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (os PMDRs) são elaborados; de quais são as concepções de desenvolvimento rural que emergem dos Conselhos;

– a questão da implementação e do monitoramento participativos das ações e dos Planos formulados pelos Conselhos e de quais são os principais beneficiários dessas ações e propostas.

Parece claro que também nesta dimensão da institucionalização, a extensão rural e/ou pesqueira pode apoiar de forma relevante – como já vem ocorrendo em algumas situações – a formulação e a implementação de desenhos institucionais adequados à diversidade de realidades locais existentes num país de dimensões continentais como o Brasil. Nessa direção, a extensão rural e/ou pesqueira – além de outras contribuições que venham a ser acordadas – pode desempenhar um papel de destaque na sistematização e na divulgação de experiências concretas que tenham sido realizadas “com sucesso”, armazenando-as numa espécie de “banco de experiências”, de modo que possam ser utilizadas como pontos de partida didáticos para novos experimentos.

3. Por fim, a terceira dimensão do desenvolvimento rural que estamos sublinhando-a da busca de alternativas econômicas para as comunidades e os atores sociais envolvidos – talvez seja aquela em que a potencialidade de atuação e de apoio da extensão rural e/ou pesqueira possa ser mais frutífera.

Um dos grandes desafios neste tema, no entanto, é não succumbir à tentação, quase irresistível, de difundir de um “modelo técnico único” entre os agricultores ou pescadores e suas comunidades. Essa tem sido uma praga, por exemplo, na aplicação dos recursos do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços por todo o Brasil<sup>7</sup>. Na maioria das vezes o que acontece nos vários projetos é uma transposição

<sup>7</sup> Veja, por exemplo, Delgado, Cazella, Mattei (2001), de onde muitas das observações deste item foram extraídas.

de idéias que dispensa a discussão detalhada das características e da viabilidade desses projetos com os agricultores que, em tese, terão acesso aos mesmos. Em geral, esse tipo de conduta é justificado, pelos profissionais da extensão, com a escassez de tempo e de pessoas especializadas para conduzir processos mais democráticos e transparentes. Raramente é admitido que a falta de tradição política de promoção de discussões comunitárias capazes de gerar novos projetos de desenvolvimento é, na verdade, um elemento explicativo determinante dessa tendência.

As dificuldades decorrentes do enorme volume de trabalho e de tempo requerido para a obtenção participativa de projetos adaptados às condições agroecológicas e socioeconômicas diferenciadas dos diversos segmentos de agricultores familiares fragilizam a busca de alternativas econômicas adequadas. Tal situação induz os agentes da extensão a estimularem, por diversas maneiras, a proliferação de transposições de “projetos-modelos” entre municípios que são, muitas vezes, extremamente desiguais dos pontos de vista ecológico, econômico, social e político. Esse cenário favorece a execução de obras com recursos públicos sem uma sólida participação dos beneficiários, levando a um desperdício de recursos e à proliferação de verdadeiros “elefantes brancos”, que permanecem ociosos depois de construídos, para desespero das autoridades municipais responsáveis e indignação das lideranças e representações dos agricultores familiares.

De qualquer modo, o reconhecimento mais ou menos generalizado de que o rural abrange possibilidades econômicas para as comunidades que vão além do agrícola, amplia o horizonte de alternativas dentro do qual o desenvolvimento local deve ser concebido. O mesmo efeito tem a progressiva adoção pelos agricultores familiares dos princípios e práticas da agricultura agroecológica.

Para que essa ampliação, no entanto, não se dissipe e possa ser viabilizada por meio de experimentos concretos, é indispensável que a nova atuação da extensão incentive a criatividade nas co-

munidades e a capacidade de inovação no coletivo, nas instituições e nas organizações comunitárias, “criando uma cultura coletiva de experimentação e de análise de resultados” (Weid, 1997, p. 38). Nessa direção, muito pode ser aprendido com a experiência dos agricultores experimentadores que vem sendo implementada, há algum tempo, pela AS-PTA<sup>8</sup>. Em suma, a busca de alternativas econômicas concretas só vai ser sustentável se fizer parte de um processo coletivo de revitalização cultural das comunidades, que deve estar associado ao intercâmbio, à interação social, à saída do isolamento, à necessidade de difundir as inovações e de estreitar a comunicação entre as comunidades de agricultores familiares e/ou de pescadores artesanais.

## Bibliografia

BEBBINGTON, Anthony. *Capitals and Capabilities. A Framework for Analysing Peasant Viability, Rural Livelihoods, and Poverty in the Andes*. London: IIED/DFID, Policies that Work for Sustainable Agriculture and Regenerating Rural Economies, January, 1999. 54 p.

DELGADO, Nelson Giordano. “Desenvolvimento local e extensão rural e pesqueira: reflexões metodológicas”. *Estudos Sociedade e Agricultura*, nº 16, abril, p. 62-73, 2001.

DELGADO, Nelson Giordano; CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro. *Avaliação dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural em Santa Catarina*. Relatório Final. Rio de Janeiro: MDA/SAF-IICA-IBASE, 57 p., outubro 2001.

ROMANO, Jorge O. *Empoderamento: enfrentemos primeiro a questão do poder para combater juntos a pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, agosto 2002. 24p. mimeo.

<sup>8</sup> Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa. Uma rica compilação de resultados desse trabalho encontra-se em Silveira, Petersen, Sabourin (2002).

ROMANO, Jorge O.; DELGADO, Nelson Giordano. “Os planos municipais de desenvolvimento rural como processos sociais”. In: MOREIRA, Roberto José; COSTA, Luiz Flávio de Carvalho (Orgs.). *Mundo rural e cultura*. Rio de Janeiro: Mauad, 2002. p. 285-302.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “Orçamento participativo em Porto Alegre: por uma democracia redistributiva”. In: SANTOS, Boaventura Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 455-559.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. (1ª ed. em inglês: 1999). São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. (1ª ed. em inglês: 1992). Rio de Janeiro; São Paulo: Record 2001. 301 p.

SILVEIRA, Luciano; PETERSEN, Paulo; SABOURIN, Eric (Orgs.). *Agricultura familiar e agroecologia no semi-árido: avanços a partir do agreste da Paraíba*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2002. 355 p.

WEID, Jean Marc von der. *A trajetória das abordagens participativas para o desenvolvimento na prática das ONGs no Brasil*. Rio de Janeiro: AS-PTA. Textos para debate n° 57, 42 p, dezembro 1997.

WORLD BANK. *Empowerment and Poverty Reduction: a Sourcebook*. Washington D.C.: World Bank, PREM, Draft, May 1, 2002. 71 p. Disponível em: <http://www.worldbank.org/poverty/empowerment>