



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

## O PLANO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE MONTENEGRO-RS: UM OLHAR SOBRE A AÇÃO DOS ATORES SOCIAIS E DA EXTENSÃO

**Cidonea Machado Deponti** (PPGDR/UNISC) - cidonea@unisc.br

*Formada em Ciências Econômicas pela UFSM-RS. Doutora em Desenvolvimento Rural pela UFRGS-RS. Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul*

**Markus Ervin Brose** (PPGDR/UNISC) - markus@unisc.br

*Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul*

**Tanise Dias Freitas** (UFRGS) - tanisediasfreitas@gmail.com

*Professora Substituta da UFRGS. Diretora e Fundadora da LLUM Projetos*

**Ana Scheuer** (UNISC) - scheuer024@gmail.com

*Acadêmica do Curso de Administração - Campus Montenegro -UNISC*

# **O PLANO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE MONTENEGRO-RS:**

## **UM OLHAR SOBRE A AÇÃO DOS ATORES SOCIAIS E DA EXTENSÃO**

### **INTRODUÇÃO**

Desde início da redemocratização as atribuições do Estado de Bem-Estar Social vêm sendo ampliadas, tornando o processo de planejamento do espaço rural tanto mais ambicioso como mais complexo. Após a Constituição Federal de 1988, os anos 1990 foram marcados pelo entusiasmo com a descentralização do Estado, criando através dos conselhos municipais instâncias locais de planejamento participativo.

É neste período também que a participação da sociedade civil se amplia no planejamento e implementação das políticas para o desenvolvimento rural. No campo das agendas, ficava evidenciado que o rural estava além do setorial, do produtivismo econômico e tecnológico, mas um rural constituído por diferentes grupos em condições sociais e econômicas amplamente desiguais. O grande desafio no redesenho das políticas deste período foi (e ainda é) promover o diálogo entre esses diferentes atores e seus interesses, somando ao debate as demandas das agendas internacionais, como a pauta do desenvolvimento sustentável, que permanece até os dias atuais.

A diversidade das instâncias municipais de participação cidadã, contando com mais de 20 conselhos setoriais por município, convivem com as instituições formais de gestão do desenvolvimento municipal, as Prefeituras e as Câmaras Municipais. Esse arranjo institucional convive, além disso, com o legado da centralização dos anos 1970, os braços operacionais do governo federal no território, como autarquias de desenvolvimento regional ou agências de planejamento. As três esferas da federação planejam simultaneamente, mas a empiria registra que pouco dialogam entre si.

No entanto, diferentes atores sociais se envolvem com o planejamento e a implementação de políticas, sejam elas no âmbito federal, estadual ou municipal. Governos, movimentos sociais, organizações não-governamentais, universidades, extensionistas, sindicatos, associações, cooperativas e grandes empresas atuam conjuntamente sob um mesmo espaço, com maior ou menor força política na tomada de decisão, dando assim o direcionamento das políticas para o desenvolvimento rural nas suas diferentes gerações.

Assim, o presente artigo visa contribuir ao debate sobre desafios atuais ao Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), mediante reflexões a partir de processo de planejamento no município de Montenegro-RS. Iniciado a partir de mobilizações pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, em 2018, essa iniciativa visa a revigorar a mobilização comunitária e promover mudanças planejadas, através do diálogo entre lideranças comunitárias, técnicos de organizações atuantes no meio rural e representantes da Prefeitura<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Mudanças intempestivas que se sobrepõe a processos de planejamento apresentaram-se rapidamente, como o distanciamento social imposto pela pandemia do Covid-19, a partir de março de 2020, associado à troca da administração municipal, em janeiro de 2021.

Para além da elaboração de um plano, a estratégia participativa reside na construção de uma visão conjunta para a gestão compartilhada do território, minimizando eventuais divergências organizacionais ou conceituais. Faz-se necessário destacar que, no campo teórico-empírico não se trata apenas de substituir políticas elaboradas pelo espectro normativo-racionalista pelo modelo participativo, mas redefinir e reorientar o olhar sobre o rural, considerando as interfaces, os jogos de poder, as arenas, os domínios, as redes etc.

Para estruturar a interpretação das ações em Montenegro, esse artigo utiliza a Perspectiva Orientada ao Ator (POA), lançada na segunda metade do século XX, é resultado de um trabalho de pesquisa de longos anos realizado por Norman Long, contando com a colaboração de Jan Douwe van der Ploeg. Entende-se que a POA, como instrumento teórico, permite desconstruir uma análise do planejamento com participação dos atores locais como uma intervenção indireta, afastando o peso das ortodoxias e das simplificações existentes relacionadas às mudanças estruturais e à articulação entre diferentes mundos cotidianos.

A POA tem sido utilizada por diversas pesquisas no âmbito acadêmico para dar conta dos projetos de desenvolvimento implementados no meio rural, tais como Deponti (2010), Medeiros (2011), Ludtke (2016). Estes três trabalhos podem ser somados a outros não menos importantes que utilizaram a POA<sup>2</sup> como abordagem teórica para avaliar políticas públicas, diversificação produtiva, produção de inovações, etc.

Partindo desta introdução, primeira seção, o artigo compreende uma revisão do referencial metodológico da POA, oferecendo uma lente de análise centrada nos atores sociais que interagem no campo de disputas e alianças desse processo de planejamento participativo e de extensão. Já na terceira seção, apresentamos uma caracterização do município de Montenegro-RS e o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural, analisando sob as perspectivas teóricas da POA e do Planejamento participativo; nesta parte identificamos os atores pertencentes à formulação do plano, os grupos participantes, bem como os obstáculos enfrentados, os conflitos entre os diferentes atores que participam deste plano. Na quinta e última seção são registradas considerações finais e as perspectivas ao desenvolvimento rural de Montenegro.

## **EMPODERAMENTO DOS ATORES NOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO DE ÁREAS RURAIS**

O *Actor-oriented Approach*, a Perspectiva Orientada ao Ator, foi elaborada nos anos de 1980 como uma resposta às teorias que não acreditam na capacidade das pessoas comuns alterarem a direção da sociedade e fazerem sua própria história. Segundo Long (2007a); Long e Ploeg (1994), essas teorias são simplificadoras, centralistas, deterministas e, em boa medida, excluem da análise a possibilidade dos atores influenciarem de maneira significativa os processos de mudança.

---

<sup>2</sup> Preiss (2013), Cardoso (2012), Luz (2012), Muniz (2011), Cotrin e Dal Soglio (2010), Bulhões e Dal Soglio (2009) e Marques (2009). Acrescentam os estudos de Gazolla e Peregrini (2011), Oliveira et al., (2011) e Conterato et al., (2011), Pacífico (2008), Carvalheiro e Garcez (2007), Triches (2010).

Long (2007a) destaca que as pessoas são parte ativa dos processos de desenvolvimento e que todas as formas de intervenção externa entram necessariamente no mundo dos indivíduos e dos grupos sociais, ultrapassando certos filtros sociais e culturais, ou seja, fatores externos são mediados e transformados pelas estruturas internas. Nesse sentido, a adoção de um enfoque mais dinâmico, que reconheça a inter-relação dos fatores e das relações externas e internas, é importante para a compreensão da mudança social no meio rural.

Pela POA, deve-se assumir que essa mudança não é linear, nem gradual ou que converge até alguma forma predeterminada, mas sim considerá-la altamente heterogênea e divergente. Dessa forma, a capacidade de intervir e de fazer dos atores considera a limitação de seu campo de possibilidades, buscando compreender de que forma eles conduzem suas ações e usam sua margem de liberdade para agir, considerando os limitantes e os condicionantes desta ação.

Os **atores sociais são os centros de decisão e de ação**. Long e Ploeg (1994) argumentam que a tomada de decisões implica o uso implícito ou explícito de meios discursivos que variam, pois fazem parte do estoque diferenciado de conhecimentos e de recursos disponibilizados aos atores. As decisões não estão baseadas em um único discurso, mesmo sendo as escolhas limitadas, os atores acham formas alternativas e modos específicos de ação. As estratégias e construções culturais utilizadas pelos indivíduos são retiradas de um estoque de discursos disponíveis que são, de certa forma, partilhados com outros indivíduos.

Nesse contexto, a **noção de agência humana é central**, porque as formas com que as pessoas, mediante práticas discursivas e organizadoras, brecam e manipulam certos elementos restritivos e habilitadores, implica contínuas negociações sobre significados, valores, intencionalidades, já que os atores sociais podem comprometer-se, distanciar-se ou adotar uma posição ambígua. O ponto importante de referência é a elaboração, a negociação e a confrontação desses projetos de vida dos atores.

Ressalta-se que a POA não propõe excluir a ideia de estrutura, mas considera a construção das relações sociais específicas como tema central na análise, permitindo ver atrás dos mitos, dos modelos, das políticas de desenvolvimento e das instituições, explorando os valores locais e conhecimentos e descortinando os detalhes *do vivido en los mundos de la gente*. Assim, tal perspectiva serviria como um antídoto contra os excessos das explicações estruturalistas e culturalistas e como um modo de conceituar as complexidades e dinâmicas da vida social.

Ainda, Long e Ploeg (1994) criticam as intervenções planejadas pelo Estado, na medida em que não dariam conta do conhecimento detalhado e do domínio das situações locais altamente diversas, desconsiderando a heterogeneidade como traço estrutural e não casual do desenvolvimento rural. Os autores ressaltam que a abordagem participativa pelo Estado seria insuficiente, porque suas propostas representam interesses específicos, que podem ser diferentes das expectativas e dos projetos dos atores envolvidos, principalmente de agricultores que não possuem representação ou pertencimento nesses interesses do Estado<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> É necessário esclarecer dois pontos. Primeiro, os autores criticam as formas de intervenção mais do que a própria intervenção. Segundo, defendem que o desenvolvimento, sendo um processo multifacetado, multiator, mutável, multidimensional, multissetorial permite ampla forma

Long (2007a) conclui que, embora se reconheça a necessidade de compreender como os agentes locais enfrentam seus problemas, geralmente, essa situação envolveria a substituição de enfoques "pré-fabricados" por outros "de aprendizagem" ou a substituição de "velhos estilos profissionais por outros novos", baseados na promoção de métodos de investigação e avaliação participativos. Tais situações não escapariam da conotação gerencial e intervencionista inerente à ideia de desenvolvimento.

Mesmo na presença de boas intenções e de conhecimento sobre estratégias participativas pelos representantes do Estado, a situação de "externos poderosos" que ajudam os "sem poder" ainda é presente. Nesse sentido, o **empoderamento depende do próprio ator social** e não de representações. Esse empoderamento estaria relacionado às redes e às capacidades estratégicas que inter-relacionam os projetos dos atores particulares com outros e com a expansão do espaço de interface e de negociação. A compreensão do empoderamento, à luz da POA, advém da interface social que ocorre na relação entre as pessoas, mediante a negociação e da incorporação dos interesses dos agricultores aos projetos das organizações estatais.

A utilização da POA proporciona captar informações sobre os processos pelos quais a política de desenvolvimento rural transforma-se durante sua implementação, como são construídos os espaços de manobra e empoderamento, tanto por parte dos técnicos, quanto dos agricultores, e como as pessoas se envolvem dentro dos projetos uns dos outros. Analisar um processo de construção de um planejamento rural pelo espectro da POA possibilita compreender a intervenção para o desenvolvimento, assim como as experiências vividas pelos atores sociais diversamente localizados e afetados a circunstâncias estruturais similares.

O desenvolvimento não "vem de fora" e se concretiza por meio de projetos. Os grupos locais possuem seus próprios projetos, suas práticas, estratégias, ações, identidades, motivações. A importância está em entender o mundo de vida dos locais; as alternativas e soluções estão nos seus estilos de vida, formas de vivência e na sua valorização, compreensão, potencialização e estimulação. Portanto, não se trata de substituir políticas *top down* por políticas *bottom up*, mas redefinir e reorientar o olhar sobre o rural, considerando as interfaces, os jogos de poder, as arenas, os domínios, as redes etc. A POA, assim, permite desconstruir a intervenção e afastar o peso das ortodoxias e das simplificações existentes relacionadas às mudanças estruturais e à articulação entre diferentes mundos cotidianos (LONG e PLOEG, 1994).

## **A AÇÃO DE EXTENSÃO POR MEIO DO PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE MONTENEGRO – RS:**

### **CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO E DO ESPAÇO RURAL**

Montenegro possui uma área territorial de aproximadamente 424 km², com população estimada em 2020 de 65.721 pessoas, localizado à 61 Km de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul (IBGE Cidades, 2021).

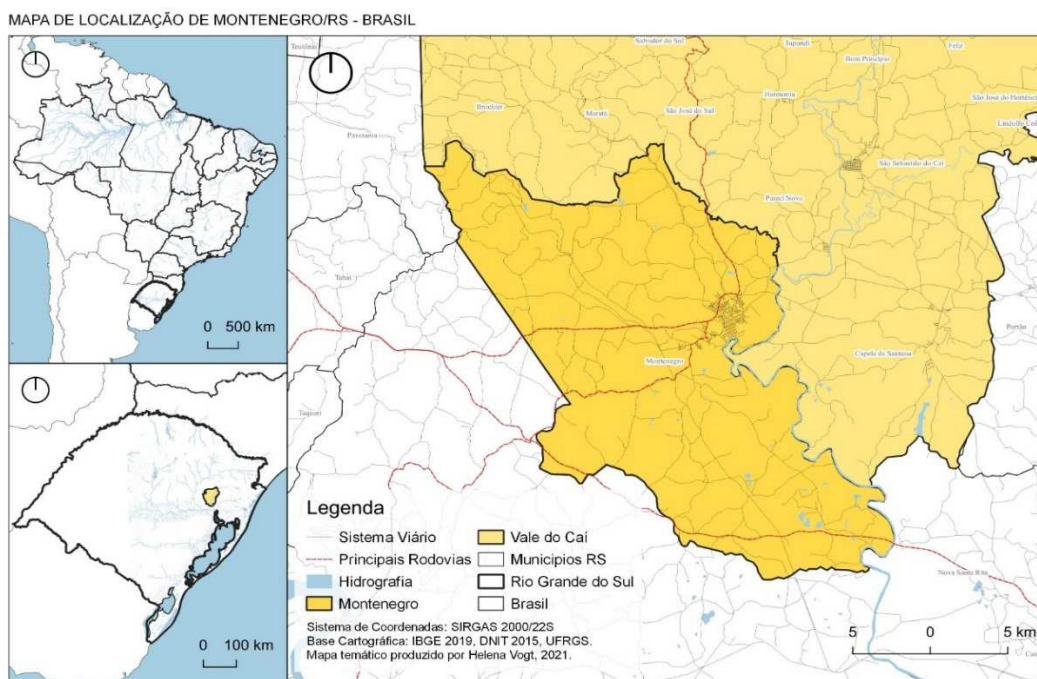
---

de objetivação, pois sua heterogeneidade e diversidade admitem diversas possibilidades, não excluindo, e sim valorizando novos diálogos, redes, produtos, instituições, capitais ecológicos, sociais e culturais.

Situa-se na Bacia do Rio Caí que, por sua vez faz parte da Bacia do Rio Guaíba, uma das principais regiões de escoamento fluvial do RS.

Ainda que a área municipal corresponda a apenas 10% do total da Bacia do Rio Caí, Montenegro apresenta influência singular devido ao crescimento de sua atividade industrial e da população urbana, já que faz parte do principal eixo dinâmico da economia gaúcha, interligando as regiões metropolitanas de Caxias do Sul, na Serra Gaúcha, e da Grande Porto Alegre. Constitui também o principal aglomerado da inovação e da tecnologia do RS, já estável e consolidado, contribuindo para a desigualdade territorial pela atração de jovens trabalhadores, ideias, investimento e profissionais qualificados das demais regiões (RS, 2014).

Figura1: Localização do Vale do Caí e do município de Montenegro-RS



Fonte: Base Cartográfica IBGE 2019.

Apesar da crise da economia nacional, desde 2014/15, o município experimenta crescimento populacional contínuo, acima da média estadual. A expansão populacional, com mais de 67 mil moradores, foi acompanhada pelo aumento do PIB e a oferta de empregos, o que torna o município atrativo para manter os jovens na cidade, atrair novos moradores que trabalham em empreendimentos em municípios vizinhos da região metropolitana, ou mesmo na capital. Conforme dados do IBGE Cidades (2021), o PIB *per capita* do município segue em elevação, chegando a R\$57.568,88 em 2018.

Especificamente quanto à produção rural, ainda que seja o setor com menor peso no PIB de Montenegro, tem-se as seguintes informações sobre a exploração das áreas:

- Cerca de um terço do território do município é destinado ao uso agropecuário;
- Aproximadamente 50% da área é constituída por cobertura vegetal, tanto remanescentes de mata em áreas de proteção permanente, como florestas plantadas;
- Cerca de 14% da área é ocupado por alagados/banhados.

O setor primário, dada a ampla extensão do município, apresenta como principais atividades a citricultura<sup>4</sup>, a silvicultura<sup>5</sup>, a criação de aves<sup>6</sup> e a pecuária<sup>7</sup>. A Secretaria Municipal da Fazenda contabilizou, no ano de 2018, cerca de 1.800 produtores rurais com movimentação de notas fiscais, além dos segmentos citados, merecem destaque ainda a produção de ovos, leite, carvão, arroz mandioca, melancia, mudas e hortifrutigranjeiros.

Em termos de produção, diferentes municípios da região do Vale do Caí destacam-se no *ranking* de maiores produtores do RS para dois alimentos de referência – laranja e bergamota. O município de Montenegro lidera a maior produção de bergamota e ocupa o terceiro lugar na produção de laranja (Censo Agro, 2017).

Cabe destacar que o município apresenta as dinâmicas territoriais que podem favorecer o crescimento econômico, a redução da pobreza, e a desigualdade social. Conforme Favareto (2019) e Favareto et. al (2016) cinco elementos podem favorecer dinâmicas de desenvolvimento rural, a saber: regiões rurais que se diferenciam pela maneira com que acessam os recursos naturais; forma de acesso aos mercados; centro urbano dinâmico próximo; estrutura produtiva diversificada; acesso à políticas públicas. Para o autor onde estas condições se constituem de maneira combinada há maior possibilidade que surjam coalisões de forças sociais.

No território, a distribuição dos capitais fundamentais, acesso à terra, água e florestas não é tão desigual, favorecendo a criação de oportunidade positivas de mercado. A caracterização do município como rural metropolitano já demonstra a proximidade de um centro urbano dinâmico, demonstrando a conectividade física e virtual entre campo e cidade. A diversidade da estrutura produtiva pode ser observada pela diversificação das cadeias produtivas, com empresas de vários ramos, além de extração mineral. E essa diversidade produtiva também se espelha na diversidade de forças sociais e pode ainda ser ampliada.

A partir deste rápido diagnóstico econômico produtivo e do setor rural de Montenegro, para analisar o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural é preciso identificar as instituições que estão envolvidas no planejamento e como estas se configuram neste espaço de tomada de decisão. Assim, iniciamos a análise sobre as instituições que compõem o arranjo institucional do PDR de Montenegro.

## **AS ORGANIZAÇÕES ATUANTES DO PLANEJAMENTO**

Um dos desafios para o planejamento do desenvolvimento rural, não apenas em Montenegro, deriva da organização política-administrativa do território pelos entes federados, o que resulta na multiplicidade de instituições, processos, normas e controles de diferentes ordens e nas diversas escalas do poder público. Na ausência de recursos humanos e financeiros para a

---

<sup>4</sup> Mais informações sobre a produção agrícola de Montenegro ver em:

<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5457#resultado>

<sup>5</sup> Informações sobre extração vegetal de Montenegro ver em:

<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/291#resultado>

<sup>6</sup> Informações sobre produção de origem animal de Montenegro ver em:

<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/74#resultado>

<sup>7</sup> Informações sobre a pecuária de Montenegro ver em:

<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3939#resultado>

operacionalização de políticas estratégicas, as múltiplas instâncias planejam, delimitam, controlam, porém, não há a responsabilização da execução do plano.

Existe uma multiplicidade de instituições que intervêm no espaço rural, herança da Constituição de 1988 que não apresentou de forma clara os limites das respectivas escalas de atuação pelo Estado e na sua relação com a sociedade civil. Além da centralização financeira e da descentralização administrativa, o caso de Montenegro mostra ainda a sobreposição das instâncias de planejamento rural.

Quadro 1: Sobreposição das instâncias do Estado no planejamento para o desenvolvimento rural de Montenegro (em 2018/19)

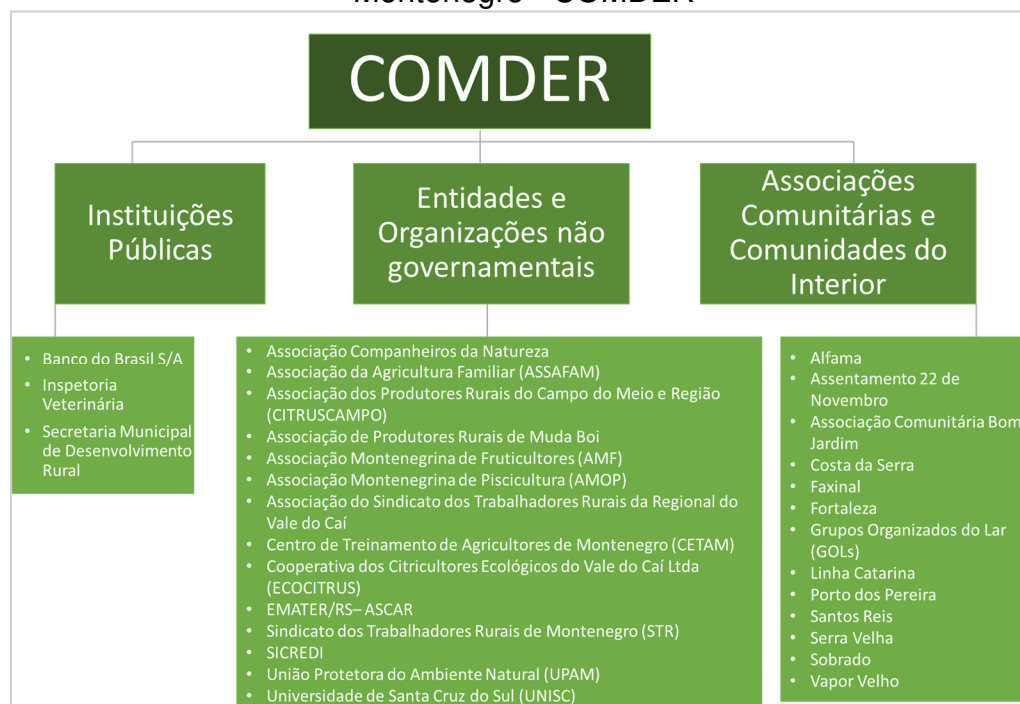
Escala	Escopo	Responsabilidade	Sede
Nacional	Plano Nacional de Política Fundiária	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Brasília
	Plano Nacional de Política Agrícola	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Brasília
	Plano Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Brasília
Estadual	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - RMPA	Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional	Porto Alegre
	Região Funcional de Planejamento 1:PPA 2016/2019	Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional	Porto Alegre
	Plano Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural	Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária e Irrigação	Porto Alegre
Regional	Plano Regional de Desenvolvimento 2015 a 2030	Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Caí	São Sebastião Caí
	Plano de Bacia do Rio Caí	Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Caí	Caxias do Sul
Local	Plano Diretor (2007)	Prefeitura	Montenegro
	Plano Plurianual (2018 a 2021)	Prefeitura e Câmara Municipal	Montenegro
	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	Montenegro

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Na escala municipal, tem-se a Prefeitura e a Câmara Municipal e, como instância consultiva do Executivo, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER). O Conselho é composto por 58 representantes entre titulares e suplentes com membros indicados (com mandato delimitado) pelo ordenador de despesas, o titular da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural.

A principal função do conselho, além de assessorar a secretaria municipal, é apresentar propostas para nortear a elaboração do Plano Plurianual (PPA) a ser debatido e aprovado na Câmara Municipal até dezembro do primeiro ano da nova gestão. Apesar de um mandato claramente delimitado na legislação, o COMDER enfrenta diversas restrições quanto à sua autonomia e poder de decisão. Foi justamente o COMDER que, no âmbito de suas atribuições, deu início à elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural de Montenegro.

Figura 2: Organização do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Montenegro - COMDER



Fonte: Elaboração própria com base na Portaria N.º 7.969 – de 30 de Novembro de 2018

As principais forças políticas do meio rural se encontram razoavelmente equilibradas no microcosmo da vida política de Montenegro. O Sindicato de Trabalhadores Rurais conta pouco mais de 300 associados, enquanto o Sindicato Rural mantém cerca de 350 associados. Existe ainda uma associação das 20 famílias do assentamento de reforma agrária estabelecido pelo governo estadual, em 1991.

## O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE MONTENEGRO-RS

O Programa de Desenvolvimento Rural do município, estabelecido em 2018, limitava-se a regular o acesso de proprietários de imóveis rurais aos serviços das máquinas da Prefeitura. Em geral, as ações da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural (SMDR) tratavam essencialmente dos serviços de manutenção dos parques e praças na cidade. As principais atividades da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural (SMDR) se concentravam na manutenção de estradas rurais e vigilância sanitária, ressentindo-se de uma política agrícola ou rural definida para o PPA.

Essa invisibilidade do setor rural pode ser interpretada como reflexo da concentração de população e do dinamismo econômico nos setores da indústria e de serviços, por sua vez localizado entre duas regiões metropolitanas com economias em ritmo de crescimento, apesar da crise econômica vigente no país. Assim, ao final de 2018, a partir de uma mobilização espontânea entre os 58 integrantes oficiais do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural foi dado início ao processo de planejamento.

Inicialmente foi realizado um convite à comunidade e seus representantes, o que partiu dos membros do COMDER, liderada pela EMATER-RS/ASCAR e UNISC, juntamente com a SMDR; somaram-se à iniciativa o CETAM e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR). Essa primeira mobilização contou com a presença de 60 pessoas das diferentes comunidades e entidades que declaravam ter relação com o espaço rural de Montenegro, na qual ficou declarado apoio para a realização do Plano de Desenvolvimento Rural.

Nesta ocasião foram coletadas informações acerca dos principais problemas e dos potenciais presentes no município, segundo a percepção própria dos atores. Também, foi elaborada com as comunidades uma matriz do planejamento estratégico – Matriz FOFA (ferramenta/instrumento que permite levantar as fortalezas, as oportunidades, as fraquezas e as ameaças), na qual os representantes das entidades presentes elencaram tais elementos para área rural de Montenegro.

A participação de diversos atores na elaboração do diagnóstico é fundamental, pois o processo de planejamento pode ser compreendido como uma arena, um espaço social onde ocorrem confrontações e o conflito é inerente, expressando não somente interesses e objetivos opostos, mas também o efeito de estratégias pessoais e de fenômenos idiossincráticos (maneiras de ver, sentir, reagir de cada indivíduo). Analisar o conflito, permite colocar em evidência os meios de prevenção ou de resolução de conflitos e ir além da aparência consensual deste processo (SARDAN, 1995).

A construção da Matriz SWOT tem sido fundamental, uma vez que aproxima os conhecimentos, manifestando a interface social que se estabelece em função de capacidade de agência dos agricultores participantes e a possibilidade de negociação por parte do poder público municipal e demais entidades coordenadoras desse processo. Ainda que persistam os conflitos de interesses, a negociação permite chegar a um consenso, tentando manter o interesse do agricultor e da gestão municipal de Montenegro.

Uma segunda ação ocorreu no final de 2019, a realização de uma seminário de mobilização para retomada do PMDR. Nesse seminário foram apresentadas experiências locais de planejamento, como o caso do município de Morro Reuter-RS, onde o plano já foi elaborado e segue sendo executado pelo município. Também foi demonstrado um caso da Escola da Família Agrícola de Santa Cruz do Sul (EFASC), para abordar a relação da educação com período vivencial de aprendizagem rural; ainda, o seminário contou com a presença de um técnico do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), o qual abordou a necessidade e o modelo de planejamento para acesso às políticas públicas pelos municípios.

Retomando a abordagem teórica da POA, é possível analisar esta primeira mobilização a partir dos seus atores-chave, os quais estão mais associados ao papel da pesquisa e da extensão rural, que da produção. A importância desses “atores articuladores” é a capacidade de operacionalizar demandas normativas, como a Portaria nº 415, de 16 de fevereiro de 2017, que definia no seu Art. 3º - § 1º – *Os Planos de Trabalho, bem como os objetos a serem adquiridos, deverão ser compatíveis com o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, ou documento similar, sendo que este deverá ser*

*anexado a proposta apresentada.* Tal Portaria destacava a necessidade de um PMDR para o acesso a outras políticas públicas.<sup>8</sup>

Nesse contexto, a noção de agência é central, porque requer a geração de uma rede de relações sociais e o entrelaçamento de itens específicos (demandas, reivindicações, ordens, instrumentos, informações, tecnologias e bens) (DEPONTI, 2010). Ser capaz de "atuar de outro modo" significa ser capaz de intervir no mundo, ou abster-se de tal intervenção, com o efeito de influenciar um processo ou estado específico de coisas. No caso de Montenegro, os atores articuladores demonstraram insatisfação com o que estava posto (inexistência de uma PMDR) e exploram novas formas, contra hegemônicas (construção coletiva de um PMDR) para atuar, embora a capacidade dos atores de responder a estas situações implique em reformular, traduzir significados, mudar definições e negociar posições, sendo que todos envolvem agência.

Posteriormente, reuniões ocorreram para validar esta matriz e contaram com representantes das comunidades rurais e de setores relacionados ao rural. Dentre os convidados estiveram presentes as seguintes instituições: SMDR, CITRUSCAMPO, UNISC, CETAM, SECRETÁRIA SMIC, BRIGADA MILITAR, ECOCITRUS, EMATER, ASSENTAMENTO, PREFEITURA, CONSELHO SAÚDE, CÂMARA DE VEREADORES, CONSELHO TURISMO, ESCOLA PORTO DOS PEREIRA, ASSOCIAÇÃO AGR. MUDA BOI, SMEC, ACI, STR, SMMA, SMIC, BANRISUL, COMDEMA, JORNAL IBIÁ, CONSELHO DEFICIENTE, ASSENTAMENTO. No entanto, em função de alterações de representantes, entende-se que esse foi um momento de conflitos, pois havia uma demanda por alterações em muitos elementos desse diagnóstico. Esses conflitos foram meditados pelos atores que conduziam a elaboração do plano, como representantes do COMDER, UNISC, EMATER e CETAN.

Esse momento do planejamento em Montenegro revela o grau de consciência entre a realidade dos agricultores e os programas/políticas/planos do governo municipal, bem como a busca de espaços de negociação e de manobra. Além disso, as experiências negativas, tanto individuais quanto coletivas, provocam desconfiança dos agricultores e convertem-se em uma espécie de "memória coletiva". Essa seria uma barreira ao desenvolvimento de relações de confiança entre agricultores e coordenadores do presente Plano de Desenvolvimento Rural nas diferentes escalas. Essas diferenças podem conduzir a uma comunicação imperfeita ou choque de racionalidades.

O **empoderamento** é estabelecido quando a interface social se manifesta na relação agricultor-gestor mediante a negociação. Tal negociação, baseada na margem de manobra estabelecida pelo agricultor frente ao projeto/política governamental, levou à apropriação de tal proposta. O projeto/política negociado incorpora (em alguma medida) os interesses tanto dos agricultores como da gestão municipal. Dessa forma, o agricultor apresenta o sentimento de

---

<sup>8</sup> Esta Portaria foi revogada pela Portaria Nº 1.211, DE 26 DE MAIO DE 2017 – MAPA – que definiu: Art. 3º - Para aprovação dos Planos de Trabalho dos Projetos Governamentais selecionados pelo MAPA, cada SFA/MAPA deverá observar a compatibilidade dos objetos propostos pelos proponentes com a relação de bens e objetos constante do anexo desta Portaria. § 1º - Os Planos de Trabalho devem vir acompanhados de declaração do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural ou órgão municipal assemelhado, justificando a necessidade do objeto proposto.

Art.6º - Ficam revogadas as Portarias MAPA nº 168, de 20 de agosto de 2015, e nº 415, de 16 de fevereiro de 2017.

pertencimento, tendo seus interesses considerados, sendo então parte do processo. Essa conquista representa o seu empoderamento.

As reuniões para valiação da FOFA caracterizam-se por **encontros de interface social** em que as margens de manobra envolvem um grau de independência em certas esferas e um grau de dependência em outras, implicando o envolvimento dos outros em seus projetos/políticas. Essa situação envolve uma disputa para impor aos outros significados e representações que, no caso em tela, são úteis para os interesses do agricultor, implicando poder, negociação e consentimento. O poder apresenta-se como uma negociação de eventos microssociais.

A noção de interface social permite compreender como o silêncio dos agricultores pode representar uma situação de manobra, de negociação e de poder, pois se reveste da possibilidade de exercer certo controle, prerrogativa, autoridade e capacidade para ação, mesmo que essa seja nos "bastidores" e em momentos flutuantes. As relações de poder geram resistência, acomodação e submissão estratégica, a qual implica também uma condição autoimposta. Os agricultores aprendem a tratar com as intervenções externas, contra-argumentando ou mesmo silenciando; criam espaços para manobrar, não se comprometendo com os planos elaborados pela parte externa, aprendendo a encontrar seu caminho, extrair benefícios, mesmo que isso signifique subordinar-se às normas externas, pelo menos na retórica.

As análises desses momentos de interface revelam a natureza das relações entre governo/gestores/técnicos/agricultores e possibilitam identificar quanto espaço político há para iniciativas locais, que buscam alterar o padrão de distribuição de recursos ou para melhorar os benefícios recebidos pelos grupos locais. A noção de interface social colabora na compreensão das várias formas de poder estatal e não estatal, ressaltando os processos pelos quais quem carece de poder se apropria, manipula e subverte a autoridade externa em suas lutas para defender seus interesses e projetos, apresentando **capacidade de agência e mobilizando redes de relacionamento e de conhecimento**.

Assim, verifica-se que o poder não é uma propriedade estrutural fixa que é invocada para explicar a ação de ator particular, mas é negociado por atores e pode estar fluido no processo. Desta forma, o sucesso ou fracasso de uma intervenção externa não está garantido, já que o mundo de vida dos agricultores não se restringe às opções espaciais e estratégias promovidas por determinados projetos vindos de fora. Situações de embate e pontos de vista contraditórios são frequentes em situações de planejamento.

Por outro lado, os agricultores focam-se nos espaços de manobra dentro da normatividade do programa/política/projeto, aspirando impedir que outros tomem o controle que eles têm neste espaço. De diversas maneiras, a relação entre os mundos de vida não se dissolveu nem se transformou, seu resultado final foi uma "coexistência incômoda". Portanto, para ocorrer a intervenção é preciso o envolvimento do governo/gestores/técnicos e dos agricultores. Embora a intervenção/processo planejamento seja contraditória por natureza, é a negociação, o diálogo e a própria interface social que irá permitir a acomodação dos objetivos e necessidades dos diferentes atores sociais.

A partir desta validação dos atores, no início de 2020, foi constituída uma Comissão Técnica do Processo de Diagnóstico Participativo que está subsidiando a construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Montenegro. A presente comissão foi formada por: representantes da Secretaria

Municipal de Desenvolvimento Rural, Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal da Saúde, CETAM, COMDER, EMATER, UPAN e UNISC. Em decorrência da dificuldade de buscar as possíveis relações de causa e efeito entre esses indicadores da matriz, a comissão dividiu-se em subcomissões de trabalho e indicou três áreas prioritárias para realizar os próximos passos do PMDR, a saber: Formação do conhecimento no rural; Mobilidade; Saneamento básico.

No dia 14 de setembro de 2021 o PMDR foi apresentado em plenária ao COMDER e cópia foi entregue aos gestores públicos. Ainda, em novembro de 2021, no âmbito da Comissão Técnica do Processo de Diagnóstico Participativo, a subcomissão Formação, aprovou junto à FAPERGS/SEBRAE o Projeto intitulado “Desenvolvimento de Metodologias de Educação Empreendedora como forma de encontrar Soluções Tecnológicas para a Agricultura de Montenegro-RS”, a ser realizado no período de novembro de 2021 a maio de 2022 com jovens filhos de agricultores estudantes do Ensino Médio do município.

À despeito das adversidades sanitárias, foi possível identificar que o processo de planejamento de desenvolvimento rural de Montenegro mobilizou a agência dos atores, ou seja, as forças sociais que se fazem presentes no território. Assim, retomando a proposta teórica da POA, conseguimos analisar, ainda que desta etapa inicial, os atores sociais e seu envolvimento no planejamento rural de Montenegro.

Essa agência manifestou-se na inter-relação entre projetos/políticas/programas, simbolizando a capacidade de organizar relações sociais de forma que um estado pré-existente de acontecimentos ou cursos de eventos é alterado. Mediante essas inter-relações, projetos particulares tornam-se efetivos, e múltiplas formas sociais são produzidas, apropriadas, reproduzidas e transformadas.

Quando o desejo ou necessidade dos agricultores é respeitada mediante a negociação e a consideração de sua opinião, ocorre a legitimação do processo, o que leva ao sentimento de pertencimento dos agricultores pelo processo de planejamento. Há troca de experiências, saberes e conhecimentos, e a interface híbrida (conhecimento técnico e popular) gerada produzirá novas ações e renovar-se-á em novos encontros de interface e de conhecimento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O campo do planejamento precisa avançar no que tange aos aspectos institucionais para dar conta dos desafios do século XXI. O presente artigo pretendeu mobilizar o aprendizado sobre planejamento a partir da experiência de Montenegro e da compreensão das lições e dos desafios que a construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) evidenciaram.

A mobilização dos atores sociais frente a iniciativa de construir o PMDR de forma coletiva, levando em consideração o que as comunidades rurais demandaram e legitimaram em plenária aproxima-se do conceito de agência - capacidade de intervir, capacidade de fazer a diferença. Pois superaram a tradição do planejamento verticalizado, de cima para baixo, *top down*.

O planejamento territorial implica a coordenação entre o Estado, a sociedade e o mercado, embora estas formas de coordenação sejam conflitivas e contraditórias. Para o caso de Montenegro, tem-se elementos que favorecem dinâmicas territoriais de desenvolvimento rural e os atores territoriais formaram

coalisões que buscaram valorizar os seus atributos, dando voz às demandas do rural. Reforça-se que os atores do espaço rural de Montenegro são capazes de conhecer e de fazer seu espaço, revelando-o como um agente que direciona sua conduta no processo de planejamento de acordo com seus limites de informação e recursos disponíveis.

Ressalta-se que neste caso, sem a participação efetiva do Estado ou a existência na prática da governança interfederativa, o processo de planejamento e desenvolvimento de áreas rurais continuaria sendo apenas um plano de manutenção de estradas vicinais e apoio à política institucional, agravando os processos de esvaziamento e envelhecimento das áreas rurais. Pela POA, abriu-se espaço para a compreensão da complexidade da intervenção, valorizando o espaço para manobra e superando as análises que consideram o jogo social antecipadamente definido. Assim, identificou-se que a capacidade de comunicação e o estabelecimento de vínculos mais consistentes entre os atores podem ser fatores que produzem resultados mais eficazes e além do fortalecimento do desenho institucional da política.

Observou-se também que a Perspectiva Orientada ao Ator permitiu analisar o conflito manifestado pela interface social que ocorreu na arena que se formou a partir do programa/política/projeto/plano de desenvolvimento de Montenegro, manifestando o jogo de forças e de poder que envolveu e ainda envolve uma proposta de planejamento municipal rural. Nessa linha, a análise do empírico permitiu verificar a existência de um poder fluido, ora prevalecendo o poder do agricultor, ora do mediador, não sendo possível uma determinação linear dessa relação.

## REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, P. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. **Texto para Discussão Nº630** – IPEA: Brasília, 1999
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Painel IBGE Cidades – Montenegro. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/montenegro/panorama>
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Almanaque do Planejamento: para entender e participar**. Brasília, 2015.
- DE TONI, Jackson. **O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública**. Curitiba: Intersaberes, 2016.
- FAVARETO, A. S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. 2006. 220f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- FAVARETO, A. S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, num. 24, n. 68, 2010.
- \_\_\_\_\_. et al. Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, 2015
- LONG, N. **Resistance, agency and counter-work: a theoretical position**. In: WRIGHT, W.; MIDDENDORF, F. (Ed.). *The fight over food*. University Park, PA: Penn State University Press, 2007b. p. 69-91.
- \_\_\_\_\_. **Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el ator**. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007a. 504 p. (Colección Investigaciones).
- LONG, N.; PLOEG, J. D. **Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure**. In: BOOTH, D. *Rethinking social*

- development theory, research and practice. London: Longman Scientific & Technical, 1994. p. 62-90.
- CARDOSO, M. A. **Agrofloresta como ferramenta de autonomia: a percepção do agricultor familiar de base ecológica**. Dissertação de Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. 2012.
- CARVALHEIRO, E. M.; GARCEZ, D. Da perspectiva orientada a ator ao processo de mercantilização: o caso da produção de banana ecológica no litoral norte do Rio Grande do Sul. In: XLV Congresso Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, **Anais**. Londrina: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. 2007.
- CONTERATO, M.; NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G.F.W.; SCHNEIDER, S. Mercantilização e mercados: a construção da diversidade da agricultura na ruralidade contemporânea. In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Orgs.). **Os atores do Desenvolvimento Rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Editora da UFRGS, Porto Alegre 2011. p. 67-89.
- COTRIM, D. **O estudo da participação na interface dos atores na arena de construção do conhecimento agroecológico**. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2013.
- \_\_\_\_\_.; DAL SOGLIO, F. Análise do processo de Construção do Conhecimento Agroecológico. In: VIII Congresso LatinoAmericano de Sociologia Rural. Ponencias GT2. Porto de Galinhas: Asociación Latinoamericana de Sociología. 2010.
- DEPONTI, C. M. **Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. 274 f.
- GAZOLLA, M.; PEREGRINI, G. As experiências familiares de agroindustrialização: uma estratégia de produção de novidades e de valor agregado. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 32 (2): 361-388, 2011.
- GONZÁLEZ, S., PEREIRA, V., DAL SOGLIO, F. A Perspectiva Orientada ao Ator em estudos sobre Desenvolvimento Rural. **Perspectivas Rurales**. **Nueva época**, Año 13, Nº 25, 2015.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p, 19 – 50, 2015. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/livros/outras-publicacoes/politicas-publicas-de-desenvolvimento-rural-no-brasil>
- KUMMER, L. **Metodologia participativa no meio rural: uma visão interdisciplinar**. Conceitos, ferramentas e vivências. - Salvador: GTZ, 2007. 155p
- LONG, Norman. **Introdução à sociologia do desenvolvimento rural**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- \_\_\_\_\_. **Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el ator**. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007. 504 p.
- \_\_\_\_\_. **Development sociology: actor perspectives**. London and New York: Routledge, 2001. 293 p.
- LONG, N.; PLOEG, J. D. Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure. In: BOOTH, D. **Rethinking social development theory, research and practice**. London: Longman Scientific & Technical, 1994. p. 62-90.
- LONG, N.; PLOEG, J. V. D. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 21-47.
- MARQUES, F. **Velhos conhecimentos, novos desenvolvimentos: transições no regime sociotécnico da agricultura. A produção de novidades entre agricultores**

- produtores de plantas medicinais no sul do Brasil.** Tese de Programa de Pós-Graduação de Desenvolvimento Rural, UFRGS, Porto Alegre, 2009.
- MATTUS, C. **Política, Planejamento e Governo** – Tomo I. IPEA: Brasília, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Adeus, senhor Presidente. Governantes governados.** São Paulo: Edições Fundap, 1996
- MEDEIROS, M. **Diversidade de saberes em situações de interface: A emergência da agricultura de base ecológica entre agricultores familiares no sul do rio grande do sul.** Dissertação de Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. 2011
- MUNIZ, M. F. **Percepção de agricultores e a agrobiodiversidade em quintais no Rio Grande do Sul: expressões da luta por autonomia camponesa.** Dissertação de Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. 2011
- OLIVEIRA, D.; GAZOLLA, M.; CARVALHO, C. X.; SCHNEIDER, S. A produção de novidades: como os agricultores fazem para fazer diferente?. In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Orgs.). **Os atores do Desenvolvimento Rural: perspectivas teóricas e práticas sociais.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 91-116.
- PACÍFICO, D. **Impasses na transição para uma agricultura de base ecológica: o projeto café de Lerroville-PR.** Dissertação de Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, 2008.
- PLOEG, Jan. D. van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização.** Tradução Rita Pereira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. 372 p.
- PREISS, P. V. **Construção do conhecimento agroecológico: o processo das famílias produtoras de arroz no Assentamento Filhos de Sepé, Viamão.** 195 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre. 2013.
- SCHNEIDER, S. Agricultura Familiar e pluriatividade. In: **A pluriatividade na agricultura familiar.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- \_\_\_\_\_; GAZOLLA, M. Os atores entram em cena. In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Org.) **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 11-17.
- SILVEIRA, R. L. L. da; KIST, R. B. B.; KUMMER, D. C. O Planejamento Estratégico Regional dos Coredes-Rs: um olhar sobre a construção da Matriz Swot nos Planos Regionais de Desenvolvimento. VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. **Anais.** UNISC: Santa Cruz do Sul, 2015.
- TRICHES, R. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar.** Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2010.