



GUSTAVO LATERZA DE DEUS

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO
RURAL SUSTENTÁVEL: DESAFIOS E POTENCIALIDADES
NA VISÃO DOS EXTENSIONISTAS DA EMATER-MG EM
MINAS GERAIS**

**LAVRAS – MG
2026**

GUSTAVO LATERZA DE DEUS

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO
RURAL SUSTENTÁVEL: DESAFIOS E POTENCIALIDADES
NA VISÃO DOS EXTENSIONISTAS DA EMATER-MG EM
MINAS GERAIS**

**Municipal Sustainable Rural Development Councils: Challenges and
Potentialities from the Perspective of EMATER-MG Extension
Workers in Minas Gerais**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Sustentável e Extensão, área de concentração em Desenvolvimento Sustentável e Extensão, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Marcelo Márcio Romaniello

Orientador

**LAVRAS – MG
2026**

**Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração
de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com
dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Deus, Gustavo Laterza de.

Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável: Desafios e
Potencialidades na Visão dos Extensionistas da EMATER-MG em Minas Gerais /
Gustavo Laterza de Deus. - 2026.

132 p. : il.

Orientador: Marcelo Márcio Romaniello

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal de Lavras, 2026.
Bibliografia.

1. Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's). 2.
Desenvolvimento Rural Sustentável. 3. Agricultura Familiar. 4. Extensionista,
EMATER-MG. 5. Políticas Públicas. I. Romaniello, Marcelo Márcio. II. Universidade
Federal de Lavras. III. Título.



Documento assinado digitalmente
GUSTAVO LATERZA DE DEUS
Data: 07/08/2026 15:19:20-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

GUSTAVO LATERZA DE DEUS

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO
RURAL SUSTENTÁVEL: DESAFIOS E POTENCIALIDADES
NA VISÃO DOS EXTENSIONISTAS DA EMATER-MG EM
MINAS GERAIS**

**Municipal Sustainable Rural Development Councils: Challenges and
Potentialities from the Perspective of EMATER-MG Extension
Workers in Minas Gerais**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Sustentável e Extensão, área de concentração em Desenvolvimento Sustentável e Extensão, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 25 maio de 2026

Dr. Marcelo Márcio Romaniello (UFLA)

Dr. Lucas Guedes Vilas Boas (CEFET-MG)

Dr. Osmar Vicente Chevez Pozo (UFES)



Documento assinado digitalmente
MARCELO MARCIO ROMANIELLO
Data: 07/08/2026 14:09:39-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dr. Marcelo Márcio Romaniello

Orientador

**LAVRAS – MG
2026**

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e saúde, alicerces indispensáveis à realização desta trajetória.

À minha família, pelo apoio incondicional, compreensão e incentivo constante, que foram fundamentais para a concretização deste percurso acadêmico.

À Universidade Federal de Lavras (UFLA), por meio de seu Programa de Pós-Graduação, e a todos os seus colaboradores, em especial ao corpo docente, pela excelência na condução do curso, pelo compromisso com a formação acadêmica de qualidade e pela contribuição significativa à construção do conhecimento, por meio do compartilhamento de saberes técnicos e científicos.

Ao professor Dr. Marcelo Márcio Romaniello, pela orientação segura e criteriosa com acompanhamento contínuo e pelas valiosas contribuições, que foram determinantes para o desenvolvimento e a consolidação deste trabalho.

Ao IABS e à sua equipe, pela viabilização e implementação deste curso de mestrado, cuja proposta se destaca pela relevância com caráter inovador.

À EMATER-MG, pelo apoio institucional e autorização para minha participação no curso, possibilitando a integração entre a formação acadêmica e a prática profissional.

Agradeço também aos colegas da EMATER-MG do DETEC – organização social e do DEPRH – educação corporativa, pelo trabalho colaborativo e apoio profissional fundamental e constante nessa agenda.

Registro, ainda, meu reconhecimento aos colegas extensionistas presentes nos 814 municípios e nas 32 unidades regionais, que se dedicaram ao levantamento das informações e ao preenchimento do questionário, contribuindo de forma expressiva para a compreensão e o diagnóstico do cenário dos CMDRS's no Estado de Minas Gerais.

Aos colegas de curso, pela convivência, troca de experiências e colaboração ao longo desta jornada, que contribuíram de forma significativa para o amadurecimento acadêmico e pessoal.

RESUMO

A Constituição Brasileira de 1988 promoveu mudanças significativas nas políticas públicas, destacando-se a criação de conselhos gestores de políticas setoriais. Esses conselhos, compostos por representantes do Estado e da sociedade civil, possuem caráter consultivo e/ou deliberativo, com a finalidade de promover a participação social e a democratização das decisões políticas. Nesse contexto, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) constitui um exemplo relevante, tendo sido instituído em 1997 como requisito para que os municípios tivessem acesso aos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Ao longo do tempo, o CMDRS tem evoluído em sua atuação como agente estratégico e inovador, configurando-se como espaço participativo na formulação de políticas públicas e na construção de agendas de desenvolvimento local sustentável. Esses conselhos podem ser compreendidos como instâncias de inteligência coletiva, capazes de complementar ou corrigir falhas de mercado, promovendo formas de desenvolvimento mais inclusivas, sustentáveis e territorialmente integradas. O objetivo desta pesquisa foi identificar, a partir da percepção dos extensionistas da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG), a situação de funcionamento dos CMDRS, verificando sua homologação junto ao CEDRAF-MG, a existência de legislação municipal para sua criação e as principais políticas públicas tratadas pelos conselhos ativos nos municípios do estado de Minas Gerais. A pesquisa justifica-se pela necessidade de atualização das informações acerca da atuação dos CMDRS's em Minas Gerais, visando à elaboração de um diagnóstico que subsidie as entidades do segmento na construção de um plano de ação voltado ao seu fortalecimento. Os resultados obtidos contribuem para orientar órgãos públicos e instituições na formulação de políticas de fomento à organização social e ao desenvolvimento rural sustentável, além de incentivar a implantação, execução e monitoramento de políticas públicas. Do ponto de vista metodológico, adotou-se o método Survey, por meio da aplicação de questionário estruturado, composto por questões fechadas, escalas do tipo Likert e questões mistas. A amostra foi composta por 814 extensionistas da EMATER-MG, atuantes em escritórios locais de municípios que possuem convênio de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) com a instituição. A coleta de dados foi realizada de forma eletrônica, via e-mail, utilizando a plataforma *Google Forms*. A análise dos resultados evidencia que os CMDRS's em Minas Gerais apresentam ampla disseminação, porém ainda com efetividade desigual, caracterizando

um estágio intermediário de consolidação. O desempenho dos conselhos está associado a fatores como estrutura organizacional, assessoramento e apoio técnico da EMATER-MG, participação social e articulação institucional. Observam-se, ainda, diferenças regionais entre as unidades da EMATER-MG, com melhores resultados em contextos de maior capacidade institucional e engajamento local. Apesar dos avanços na formalização e na participação social, persistem limitações quanto ao funcionamento efetivo dos conselhos, bem como baixa homologação junto ao CEDRAF-MG, o que reforça a necessidade de regularização e fortalecimento institucional. Verifica-se um cenário heterogêneo entre municípios e regionais, com desigualdades na capacidade institucional dos conselhos e descompasso entre sua criação legal e sua operação prática. Embora a maioria dos municípios possua legislação de criação, isso não garante, por si só, sua efetiva atuação, ainda que se observe relação positiva entre respaldo legal e funcionamento ativo. Os CMDRS's são reconhecidos como instâncias fundamentais para o desenvolvimento rural sustentável, especialmente na implementação de políticas públicas, com destaque para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a mecanização agrícola, as feiras livres e o crédito rural. Nos municípios em que os conselhos atuam de forma efetiva, observa-se maior alcance, adesão, impacto e efetividade das ações governamentais, reforçando seu papel estratégico no desenvolvimento rural. Conclui-se que o principal desafio não reside na criação de novos conselhos, mas no fortalecimento dos já existentes, por meio de ações de capacitação, maior articulação institucional e integração às estruturas de governança do desenvolvimento rural sustentável.

Palavras-chave: agricultura familiar; conselhos gestores; desenvolvimento sustentável; EMATER-MG; extensionista rural; Minas Gerais; organização social; políticas públicas.

ABSTRACT

The 1988 Brazilian Constitution promoted significant changes in public policies, notably the creation of management councils for sectoral policies. These councils, composed of representatives from the State and civil society, have a consultative and/or deliberative character, with the purpose of promoting social participation and the democratization of political decisions. In this context, the Municipal Council for Sustainable Rural Development (CMDRS) is a relevant example, having been established in 1997 as a requirement for municipalities to access resources from the National Program for Strengthening Family Farming (PRONAF). Over time, the CMDRS has evolved in its role as a strategic and innovative agent, becoming a participatory space in the formulation of public policies and in the construction of agendas for sustainable local development. These councils can be understood as instances of collective intelligence, capable of complementing or correcting market failures, promoting more inclusive, sustainable, and territorially integrated forms of development. The objective of this research was to identify, from the perspective of extension agents from the Technical Assistance and Rural Extension Company of the State of Minas Gerais (EMATER-MG), the operational status of the Municipal Councils for Sustainable Rural Development (CMDRS), verifying their approval by CEDRAF-MG, the existence of municipal legislation for their creation, and the main public policies addressed by the active councils in the municipalities of the state of Minas Gerais. The research is justified by the need to update information about the performance of CMDRS in Minas Gerais, aiming at the elaboration of a diagnosis that supports the entities in the sector in the construction of an action plan focused on their strengthening. The results obtained contribute to guiding public bodies and institutions in the formulation of policies to promote social organization and sustainable rural development, as well as encouraging the implementation, execution, and monitoring of public policies. From a methodological point of view, the survey method was adopted, through the application of a structured questionnaire, composed of closed questions, Likert-type scales, and mixed questions. The sample consisted of 814 extension agents from EMATER-MG, working in local offices in municipalities that have agreements for Technical Assistance and Rural Extension (ATER) with the institution. Data collection was carried out electronically, via email, using the *Google Forms* platform. The analysis of the results shows that the Municipal Councils for Rural Development (CMDRS) in Minas Gerais are widely disseminated, but still have uneven effectiveness, characterizing an intermediate stage of

consolidation. The performance of the councils is associated with factors such as organizational structure, advisory services and technical support from EMATER-MG, social participation, and institutional articulation. Regional differences are also observed between EMATER-MG units, with better results in contexts of greater institutional capacity and local engagement. Despite advances in formalization and social participation, limitations persist regarding the effective functioning of the councils, as well as low homologation with CEDRAF-MG, which reinforces the need for regularization and institutional strengthening. A heterogeneous scenario is observed among municipalities and regions, with inequalities in the institutional capacity of the councils and a mismatch between their legal creation and their practical operation. Although most municipalities have legislation establishing them, this does not, in itself, guarantee their effective performance, even though a positive relationship is observed between legal support and active functioning. The Municipal Councils for Sustainable Rural Development (CMDRS) are recognized as fundamental bodies for sustainable rural development, especially in the implementation of public policies, notably the National School Feeding Program (PNAE), agricultural mechanization, farmers' markets, and rural credit. In municipalities where the councils operate effectively, greater reach, adherence, impact, and effectiveness of government actions are observed, reinforcing their strategic role in rural development. It is concluded that the main challenge lies not in the creation of new councils, but in strengthening existing ones through capacity-building actions, greater institutional articulation, and integration into the governance structures of sustainable rural development.

Keywords: EMATER-MG; family farming; management councils; Minas Gerais; rural extension agente; social organization; sustainable development; public policies.

INDICADORES DE IMPACTO

O estudo apresenta impactos de natureza social, institucional, econômica e tecnológica no estado de Minas Gerais, com foco nos municípios atendidos pela EMATER-MG. No âmbito social e institucional, destaca-se a produção de um diagnóstico atualizado sobre a situação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's), com base na percepção de 814 extensionistas. Os resultados evidenciam desigualdades regionais, fragilidades institucionais e baixa homologação junto ao CEDRAF-MG, subsidiando a formulação de estratégias para o fortalecimento da participação social e da governança no meio rural. Quanto aos impactos tecnológicos e de gestão, o estudo sistematiza informações estratégicas que podem orientar a tomada de decisão de órgãos públicos e instituições parceiras, contribuindo para o planejamento, monitoramento e aprimoramento de políticas públicas de desenvolvimento rural. No aspecto econômico, os resultados indicam que a atuação efetiva dos CMDRS's potencializa a implementação de políticas públicas, como PNAE, crédito rural e apoio à produção, dentre outras, ampliando seu alcance, impacto e adesão, com reflexos na dinamização da economia local e no fortalecimento da agricultura familiar, demonstrando que a atuação do CMDRS é determinante para o alcance e execução das políticas públicas voltadas ao meio rural. O trabalho apresenta caráter extensionista, envolvendo diretamente extensionistas da EMATER-MG e impactando gestores públicos, conselheiros e agricultores familiares. O território abrangido compreende os municípios mineiros, com efeitos diretos e potenciais sobre a organização social e o desenvolvimento rural. A pesquisa se enquadra nas áreas temáticas Educação (4), Tecnologia e Produção (7) e Trabalho (8) da Política Nacional de Extensão, com interface em Direitos Humanos e Justiça (3). Por fim, os resultados estão alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente aos ODS 1, 2, 4, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16 e 17, contribuindo para o fortalecimento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável.

IMPACT INDICATORS

The study presents social, institutional, economic, and technological impacts in the state of Minas Gerais, focusing on the municipalities served by EMATER-MG. In the social and institutional sphere, the study highlights the production of an updated diagnosis of the situation of the Municipal Councils for Sustainable Rural Development (CMDRS's), based on the perception of 814 extension agents. The results show regional inequalities, institutional weaknesses, and low homologation with CEDRAF-MG, supporting the formulation of strategies to strengthen social participation and governance in rural areas. Regarding technological and management impacts, the study systematizes strategic information that can guide decision-making by public bodies and partner institutions, contributing to the planning, monitoring, and improvement of public policies for rural development. In the economic aspect, the results indicate that the effective performance of the CMDRS's enhances the implementation of public policies, such as the National School Feeding Program (PNAE), rural credit, production support and many others, expanding their reach, impact, and adherence, with repercussions on the dynamization of the local economy and the strengthening of family farming. The work has an extensionist character, directly involving extension workers from EMATER-MG and impacting public managers, council members, and family farmers, demonstrating that the actions of the CMDRS are key to the scope and execution of public policies aimed at rural areas. The territory covered includes municipalities in Minas Gerais, with direct and potential effects on social organization and rural development. The research falls within the thematic areas of Education (4), Technology and Production (7), and Work (8) of the National Extension Policy, with an interface in Human Rights and Justice (3). Finally, the results are aligned with the Sustainable Development Goals (SDGs), especially SDGs 1, 2, 4, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16 and 17, contributing to the strengthening of public policies aimed at sustainable rural development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Temas das câmaras técnicas dos conselhos estaduais de desenvolvimento rural	42
Quadro 2 - Atribuições dos conselhos estaduais de desenvolvimento rural de acordo com a política ou programa de política pública	43
Figura 1 - Municípios mineiros vinculados às unidades regionais da EMATER-MG ..	67
Figura 2 - Distribuição da situação dos municípios com CMDRS's existentes e com a situação de funcionamento	83
Figura 3 - Mapa de calor com a situação de efetivação dos CMDRS's no Estado de Minas Gerais	110
Gráfico 1 - Distribuição da situação de funcionamento dos CMDRS's existentes nas 32 unidades regionais da EMATER-MG	81
Gráfico 2 - Mapeamento por unidade regional da situação de existência da lei municipal que cria e regulamenta o CMDRS	92
Gráfico 3 - Ranking com as 10 políticas públicas mais mencionadas no estudo	99
Gráfico 4 - Distribuição percentual com a situação de funcionamento dos CMDRS's relacionando com a implementação das políticas públicas	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Status da situação de funcionamento dos CMDRS's nos municípios de Minas Gerais	72
Tabela 2 -	Quantidade de municípios por unidade regional da EMATER-MG, segundo a existência e situação de funcionamento CMDRS's por unidades regionais	76
Tabela 3 -	Situação de homologação dos CMDRS's junto ao CEDRAF-MG nos anos de 2020 e 2025	85
Tabela 4 -	Existência de legislação municipal relacionada aos CMDRS's por unidade regional	90
Tabela 5 -	Políticas públicas mencionadas nos 502 CMDRS's existentes dos municípios pesquisados	96 e 97
Tabela 6 -	Comparação regional do nível de funcionamento dos CMDRS's. Relacionando com a implementação das políticas públicas	102

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CEPA	Conselho Estadual de Política Agrícola
CEDRAF-MG	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
DEPRH	Departamento de Recursos Humanos
DETEC	Departamento Técnico
EMATER-MG	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IABS	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PMDRS	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
UFLA	Universidade Federal de Lavras

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	OBJETIVOS DA PESQUISA.....	22
2.1	Objetivo geral.....	22
2.2	Objetivos específicos	23
3	JUSTIFICATIVA.....	23
4	REFERENCIAL TEÓRICO.....	24
4.1	Sustentabilidade.....	24
4.2	Desenvolvimento.....	28
4.3	Desenvolvimento sustentável.....	29
4.4	Desenvolvimento rural sustentável.....	31
4.5	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).....	37
4.6	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF).....	40
4.7	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).....	45
4.8	Lei do ICMS solidário.....	48
4.9	Agricultura familiar.....	49
4.10	Extensionista rural.....	55
5	METODOLOGIA.....	63
5.1	Procedimentos metodológicos.....	63
5.2	O conceito da pesquisa quantitativa.....	64
5.3	Método de pesquisa.....	65
5.4	Área de estudo.....	66
5.5	Seleção de atores sociais.....	67
5.6	Amostragem.....	67
5.7	Coleta de dados.....	68
5.8	Análise dos dados.....	69
5.9	Nota metodológica sobre inconsistência na classificação regional de m questionário...	70
6	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	71
6.1	Avaliação da situação de funcionamento dos CMDRS's.....	71
6.2	Identificação da situação de funcionando dos CMDRS's por unidade regional da EMATER-MG.....	74
6.3	Homologação dos CMDRS's junto ao CEDRAF entre os anos de 2020 a 2025.....	85

6.4	Identificação das unidades regionais da EMATER-MG quanto à existência de legislação municipal para a instalação dos CMDRS.....	89
6.5	Levantamento das principais políticas públicas tratadas nos CMDRS's ativos	96
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
	REFERÊNCIAS	117
	ANEXO	126

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 trouxe mudanças na elaboração e implantação das políticas públicas no país devido às reivindicações propostas pela sociedade civil organizada, que buscava maior descentralização das decisões políticas e mais participação dos cidadãos. Assim, ao longo da década de 1990, novos processos e canais institucionais que viabilizavam a participação social surgiram, constituindo um processo inovador em termos de instituições públicas brasileiras (Silva; Schneider, 2009).

Os conselhos gestores de políticas setoriais foram instituídos com a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 (OLIVEIRA, 2009). Segundo Andrade (2009), os conselhos gestores emergem no Brasil, na área de saúde, a partir da lei que regulamentou a Reforma Sanitária em 1990 e, aos poucos, foram se expandindo para outras áreas sociais (criança e adolescente, assistência social, educação), sendo, em seguida, mecanismos de gestão nas áreas de trabalho e do desenvolvimento rural. A autora destaca que são instituições formadas por representantes do Estado e da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que derrubam as barreiras anteriormente existentes entre o Estado e a sociedade, marcada por uma história de repressão política e por uma cultura pouca participativa da sociedade civil nas tomadas de decisões. Andrade (2009) salienta que os Conselhos de Desenvolvimento Rural possuem o papel de protagonistas de deliberações e ações que mostrem alternativas viáveis para o desenvolvimento, possibilitando dinamizar a economia rural.

Os conselhos gestores destacam-se como importante elemento social de expressão, representação e participação com capacidade de atuar na transformação política em uma comunidade. Sua representatividade e participação ativa pode dar outro contexto para as políticas sociais, pois se incluem ao processo de formação das políticas e à tomada de decisões, criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas, segundo (GOHN, 2001), citado por Couto *et al.* (2017, p. 5).

As propostas de participação popular apresentaram-se como uma forma de democratização e de aumento da eficiência/eficácia das políticas públicas, o que possibilitou afirmar a tentativa de inverter a lógica da ação governamental, conferindo prioridade aos segmentos sociais tradicionalmente ausentes do acesso às políticas. Em tese, esta participação permitiria maior controle e transparência na deliberação e implementação das políticas públicas, como também contribuiria para um melhor planejamento e monitoramento dos efeitos destas políticas (Toledo, 2017).

Entretanto, os conselhos enfrentam problemas no próprio momento de constituição, no modo de funcionamento e no alcance de suas ações, não estimulando o alcance das funções básicas para as quais foram instituídos. Muitas vezes, tanto as representações sociais quanto o corpo técnico envolvido na organização dos conselhos, estão pouco preparados para se inserirem nos processos de desenvolvimento no meio rural, o que leva os conselhos a promoverem, na maior parte das vezes, um conjunto de iniciativas parciais e fragmentárias que dificilmente se associa a um processo de desenvolvimento rural (Abramovay, 2001).

Conforme afirmam Kreutz, Cazella e Pinheiro (2004 apud TOLEDO; OLIVEIRA, 2017, p. 5), A falta de participação pública é um problema enfrentado pelos conselheiros, não existindo interesse e/ou uma participação ativa das pessoas. Os conselhos deveriam atrair jovens, mulheres e produtores que não se preocupassem apenas com a agricultura, mas sim com o conjunto da vida social no meio rural. Essa tímida participação pode transformar o Conselho apenas como um local onde ocorre transmissão de recursos federais e estaduais.

Abramovay (2001) acrescenta que a missão dos conselhos é encontrar os potenciais de desenvolvimento difíceis de identificar por meio dos mecanismos convencionais de mercado, destacando o papel estratégico e inovador desses espaços participativos na formulação de políticas públicas. Neste propósito, percebe os Conselhos como ferramentas de inteligência coletiva que complementam ou corrigem as falhas do mercado, promovendo formas de desenvolvimento mais inclusivas, sustentáveis e territorialmente integradas. O autor ainda enfatiza que, para que os conselhos cumpram sua missão de fomentar o desenvolvimento sustentável, é necessário superar os desafios institucionais e promover uma participação social mais efetiva e representativa.

A criação dos conselhos gestores representa uma das mais relevantes inovações institucionais no contexto das políticas públicas brasileiras, especialmente no campo do desenvolvimento rural. Esses espaços participativos surgem como alternativas aos mecanismos tradicionais de tomada de decisão, geralmente centralizados e distantes das

realidades locais. A adoção do modelo de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) insere-se nessa perspectiva de fortalecimento da democracia participativa, oferecendo um canal direto para que agricultores familiares, representantes da sociedade civil, técnicos e gestores públicos contribuam na formulação, implementação e monitoramento de políticas voltadas ao meio rural.

A importância dos conselhos gestores reside justamente em sua capacidade de articular os diversos saberes e interesses que compõem o território, promovendo uma visão mais ampla e integrada do desenvolvimento. Conforme destaca Abramovay (2001), a missão desses conselhos vai além da mera gestão de recursos, trata-se de identificar potenciais de desenvolvimento que muitas vezes passam despercebidos pelos mecanismos convencionais de mercado. Nesse sentido, o CMDRS não apenas amplia a capacidade de diagnóstico e planejamento das políticas públicas locais, como também fortalece o protagonismo social e a construção de soluções alinhadas com as especificidades culturais, econômicas e ambientais de cada comunidade.

Os conselhos de desenvolvimento rural foram criados no Brasil em 1997 para que os municípios tivessem acesso aos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Esses espaços impulsionaram os agricultores familiares a participarem de discussões e deliberações relacionadas ao desenvolvimento rural do seu município, segundo Abramovay (2001), citado por Couto *et al.* (2017, p. 4).

Segundo Abramovay (apud Schneider, Cazella; Mattei, 2004), o surgimento do PRONAF representou, por parte do Estado, o reconhecimento de que os agricultores familiares são também protagonistas das políticas públicas, instituindo um processo de negociação entre os agricultores e suas organizações e o governo. Outro aspecto inovador dessa política pública foi o estabelecimento de um enfoque territorial, ressaltando-se o papel dos CMDRS's, criados por demanda do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais. Abramovay destaca que a criação dos conselhos gestores representa uma das mais significativas inovações institucionais das políticas públicas no Brasil democrático. Esses conselhos têm o potencial de transformar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) de um simples programa de crédito em um instrumento de desenvolvimento sustentável, promovendo a participação social e a democratização das decisões políticas. O PRONAF foi um dos principais marcos para a agricultura familiar e para as políticas públicas voltadas ao setor, que promoveu avanços significativos e mudanças favoráveis ao segmento.

A partir do surgimento do PRONAF, houve então a necessidade da criação de conselhos gestores, para auxiliar no processo de municipalização de políticas para o rural. O CMDRS é um exemplo desses conselhos, sendo formados por delegados das organizações representativas de agricultores familiares, membros do poder público e de “entidades parceiras”; tais instâncias tornaram-se espaços institucionalizados de discussão e definição de ações dirigidas a promover o fortalecimento da agricultura familiar nos âmbitos municipal e territorial (Ferreira, 2004; Gohn, 2001), conforme citado por Preuss Neto *et al.* (2022).

Segundo Souza *et al.* (2006), os CMDRS's constituídos por agricultores familiares, representantes do poder público e de entidades parceiras, tornaram-se espaços institucionalizados de discussões e decisões de políticas públicas sobre o rumo e os caminhos que podem ser seguidos para melhorar as condições de vida da população rural. Ademais, é também o espaço privilegiado de elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS's), emulando a participação da comunidade e o fortalecimento da cidadania. A temática da participação popular em instâncias de poder e de definição e operacionalização de políticas públicas, em especial os conselhos gestores, vem adquirindo crescente relevância, despertando o interesse de pesquisadores para a análise dessas múltiplas experiências institucionalizadas de “democracia participativa”.

O CMDRS se destaca pela representatividade democrática, pois é composto com a maioria de seus componentes representantes da agricultura familiar, trabalhadores rurais (no mínimo 51% dos membros), que devem ser escolhidos e indicados por suas respectivas comunidades ou entidades, bem como órgãos do poder público e de organizações não governamentais. O CMDRS, através de seus representantes, participa das discussões para a elaboração e acompanhamento do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) (EMATER-MG, 2006).

Outra importante característica dos CMDRS's refere-se à necessidade da representação daqueles que deveriam ser os principais protagonistas nestes ambientes, ou seja, os agricultores familiares. A presença destes representantes tem ocorrido, porém, verifica-se que a mera paridade numérica não tem significado ou garantido a simetria entre os membros integrantes dos Conselhos (Silva; Moruzzi Marques, 2009).

Portanto, o CMDRS tem papel relevante numa sociedade organizada, participativa e plural, visando a construção coletiva de soluções para as demandas e necessidades junto à comunidade, onde a maioria de sua composição deve ser constituída por representantes da agricultura familiar e neste enfoque na atuação do CMDRS como ferramenta de organização e

gestão social local. Também se destaca no importante papel de unir esforços visando sugerir e fortalecer as propostas de políticas públicas (EMATER-MG, 2006).

O CMDRS auxilia o meio rural com ações emancipatórias e com a participação social, tornando o desenvolvimento rural sustentável uma realidade, possibilitando que outras gerações desfrutem desses espaços sem tanta degradação (Couto et al., 2017).

Nesse contexto, e num ambiente institucional de reformulação do desenho das políticas públicas com vistas à valorização das capacidades dos agentes locais de participar e dar maior transparência às escolhas públicas, o CMDRS emergiu como um dispositivo fundamental para dar sustentação a novas políticas de desenvolvimento rural, segundo Moruzzi Marques e Flexor (2006). Nesse contexto, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável passaram a representar instrumentos institucionais voltados à participação dos agentes locais e à democratização dos processos decisórios relacionados às políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável (MORUZZI MARQUES; FLEXOR, 2006). Segundo levantamento da EMATER-MG realizado em 2020, dos 853 municípios de Minas Gerais, 387 possuíam CMDRS's constituídos (45,37%), destes somente 22 estavam atualizados junto ao CEDRAF-MG. Já nos outros 466 municípios (54,63%), inexistia organização social na forma do CMDRS. Outra informação deste mesmo levantamento aponta que dos 387 CMDRS's constituídos, 188 pertencem à área da região mineira da SUDENE e os outros 199 CMDRS's pertencem às demais regiões do Estado (EMATER-MG, 2020).

A atuação dos CMDRS's tem várias competências e atribuições importantes, dentre as quais se destaca a atuação na proposição, implementação, validação e fiscalização das políticas públicas. Os CMDRS's poderão contribuir ativamente na gestão social das políticas públicas rurais, pois são espaço de participação e de representação dos agricultores familiares e das entidades representativas para a discussão e tomada de decisões sobre as políticas públicas da agricultura familiar, do setor rural em geral e de iniciativas de programas para a promoção do desenvolvimento local sustentável (EMATER-MG, 2006).

A agricultura brasileira se destaca pela importância como fonte de alimentos e matéria-prima. No Brasil, estima-se que existam pouco mais de 5 milhões de estabelecimentos agropecuários, sendo que destes 23,2% pertencem ao segmento da agricultura patronal e 76,8% ao segmento da agricultura familiar, ou seja, 3,9 milhões de estabelecimentos, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017). Em Minas Gerais,

foram visitados 607.577 estabelecimentos rurais, sendo que 441.829 foram classificados como sendo de agricultura familiar, correspondendo a 72,7% (IBGE, 2017).

Portanto, a agricultura familiar tem importante expressão na participação com a maioria dos estabelecimentos rurais, portanto impactando positivamente na geração de ocupação e renda no campo. Deste modo, as famílias de agricultores familiares requerem iniciativas do poder público para incentivar o seu desenvolvimento por causa do apelo social e da importância deste segmento na geração de alimentos e ocupação no campo.

Neste cenário de vulnerabilidade que as famílias rurais ficam expostas, faz-se necessário que o poder público possa criar mecanismos para fomentar o desenvolvimento sustentável das famílias, e com este propósito atuar fortemente na promoção da organização social deste segmento. Isso requer prioridade e atenção para favorecer a implantação de políticas públicas, sendo o CMDRS uma estratégia relevante que precisa ser estimulada permanentemente. Sua consolidação como espaço democrático de diálogo e decisão permite que as demandas reais da população rural sejam ouvidas e consideradas na formulação de políticas efetivas. Além disso, o CMDRS fortalece o sentimento de pertencimento e protagonismo das comunidades, contribuindo para a valorização da agricultura familiar, a gestão participativa dos recursos e a construção de soluções sustentáveis que respeitam as especificidades locais. Ao integrar diferentes atores sociais, o CMDRS torna-se um instrumento essencial para romper com a lógica assistencialista, promovendo o desenvolvimento rural de forma justa, inclusiva e duradoura. O debate de ideias e soluções, que é fomentado via Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, prova que a participação da comunidade de forma ativa propicia uma ferramenta social diferenciada, que propõe ao poder público e à sociedade, soluções locais para favorecer a melhoria da qualidade de vidas das pessoas.

A inexistência do CMDRS ou sua atuação limitada no município repercute no enfraquecimento e prejuízos na participação e gestão social, principalmente da agricultura familiar, perdendo representatividade nas ações de discussão e construção para a promoção do desenvolvimento local, o que, como consequência, prejudica a adesão e o acolhimento de oportunidades de programas, projetos e de políticas públicas para o município. Um exemplo disso é a legislação mineira do ICMS Solidário Lei nº 24.431, de setembro 2023, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios (MINAS GERAIS, 2023). Na legislação citada, destaca-se como critério favorável a atribuição de pontuação adicional aos municípios que possuem CMDRS instituído e Plano

Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS). Tal critério subsidia o cálculo para a redistribuição e o repasse de recursos do ICMS, de modo que a existência e o funcionamento efetivo do CMDRS contribuem de forma positiva e concreta para o aumento dos valores repassados, configurando-se como um diferencial competitivo entre os municípios mineiros. Adicionalmente, o CMDRS exerce papel relevante ao manifestar interesse e deliberar sobre a destinação de recursos federais voltados à agricultura familiar e à reforma agrária.

Acontece que hoje não dispomos de informações atualizadas para se identificar quantos, quais e como estão funcionando os CMDRS's nos municípios do Estado de Minas Gerais. Diante da importância social, cultural, organizacional e de promoção do desenvolvimento sustentável que este tipo de organização propicia para a coletividade, delimitou-se como problema de pesquisa essa questão da inexistência de informações atualizadas sobre os CMDRS's.

A atualização do levantamento de informações da atuação dos Conselhos em Minas Gerais é de suma importância, bem como a necessidade de subsidiar um diagnóstico para, a partir deste, ter condições de atuar de forma mais assertiva, dispondo de informações reais sobre o funcionamento dos CMDRS's no Estado de Minas Gerais. Pretende-se também realizar apontamentos para subsidiar a EMATER-MG, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais (CEDRAF-MG), o Conselho Estadual de Política Agrícola (CEPA) e parceiros como o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IABS), nas propostas de um plano de ação interinstitucional para a retomada de ações estratégicas junto aos CMDRS's e municípios.

2 OBJETIVOS DA PESQUISA

2.1 Objetivo geral

Identificar, por meio das percepções dos extensionistas da EMATER-MG, a situação de funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's) nos municípios do estado de Minas Gerais.

2.2 Objetivos específicos

- Identificar quais CMDRS's estão em funcionamento no estado de Minas Gerais;
- Identificar o funcionamento dos CMDRS's por unidade regional da EMATER-MG no estado de Minas Gerais;
- Levantar os dados que demonstram a homologação dos CMDRS's junto ao CEDRAF entre os anos de 2020 e 2025;
- Identificar a existência de legislação municipal para a instalação dos CMDRS's nos municípios pesquisados do estado de Minas Gerais;
- Levantar quais as principais políticas públicas que estão sendo tratadas nos CMDRS's ativos nos municípios pesquisados do estado de Minas Gerais.

3 JUSTIFICATIVA

Esse estudo proporcionou um subsídio tangível e relevante para que a EMATER-MG, o CEDRAF-MG e o CEPA possam dispor de um diagnóstico de funcionamento dos CMDRS's nos municípios do estado. A partir dessas informações, pretende-se estabelecer um plano de ação com estratégias claras para apoiar e assessorar os Conselhos, visando fortalecer aqueles que estão em pleno funcionamento e impulsionar a reestruturação os que apresentam fragilidades.

Também foram identificados os municípios nos quais inexitem CMDRS, bem como os motivos para sua não instalação. Deste modo, a EMATER-MG, o CEDRAF-MG e o CEPA terão informações estratégicas para estabelecer contato junto aos atores locais em cada município identificado e, a partir deste contexto, incentivar a instalação dos CMDRS's, explicando os seus benefícios e importância.

Em segundo momento, com a efetivação das ações sendo aplicadas na retomada e fortalecimento dos CMDRS's nos municípios que aderirem, há possibilidade de impacto positivo da melhoria na organização social da comunidade. Também é possível que sejam elaborados e executados planos municipais de desenvolvimento a partir das demandas locais mediante projetos de interesse da coletividade, com possível incremento na elaboração e execução de políticas públicas. Neste cenário, espera-se que as comunidades atendidas com essa agenda dos Conselhos possam perceber que o trabalho participativo e organizado, via CMDRS, propicia condições de acelerar e fortalecer o desenvolvimento rural sustentável.

As temáticas de sustentabilidade estão totalmente correlacionadas com este projeto de estudo, pois a integração e a interdependência das temáticas são assuntos trabalhados e aplicados pelos CMDRS's onde a harmonia entre desenvolvimento e sustentabilidade é pré-requisito de sua missão.

Estudar e atuar com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's) é de suma importância para a coletividade, devido ao seu caráter social, democrático e colegiado de atuação onde se busca permanentemente a promoção do desenvolvimento rural sustentável nos municípios. Por isso, investigar a existência e o funcionamento dos CMDRS's no Estado de Minas Gerais é necessário e essencial para que possamos entender o contexto do cenário atual e, a partir das informações levantadas e processadas, elaborar um documento para poder subsidiar os órgãos envolvidos nessa relevante agenda, como fornecer apoio com tais informações ao CEDRAF e EMATER-MG, IABS, MDA, entre outros, para que sejam estabelecidas políticas públicas de fomento e reestruturação dessa importante organização social.

A temática de atribuições que envolve os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável está na sua essência totalmente integrada na missão do Programa Rural Sustentável Cerrado do Instituto de Agricultura Sustentável do Brasil (IABS), que visa promover o desenvolvimento rural sustentável no bioma Cerrado. Ressalta-se que o Programa Rural Sustentável busca implantar práticas agrícolas de baixa emissão de carbono, com foco nos estados de Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso e Bahia. O programa dispõe de investimentos para beneficiar produtores rurais, trabalhadores e comunidades locais, promovendo o desenvolvimento rural sustentável e a conservação do bioma Cerrado.

Portanto, esse projeto preconiza atuar com os CMDRS's nos municípios do Estado de Minas Gerais e a temática proposta envolve o Desenvolvimento Rural Sustentável através da organização social via Conselhos. Logo, podemos afirmar que este conteúdo do projeto integra as atribuições e iniciativas preconizadas pelo programa Rural Sustentável, através do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IABS).

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 Sustentabilidade

Van Bellen (2004) destaca que a sustentabilidade almeja um padrão de vida da sociedade que respeite os limites impostos pelo meio ambiente, vivendo de forma que não suprima todos os recursos disponíveis. Assim, há a necessidade de que a população multiplique as práticas sociais que proporcionem a análise sobre o ambiente de forma integradora. Desta forma, a ideia de sustentabilidade requer uma relação entre fatores como qualidade de vida, meio ambiente e economia.

Segundo Boff (2012), a humanidade está numa encruzilhada para escolher o seu caminho de futuro para a sobrevivência dos povos e a manutenção do ecossistema do planeta, assim, há a necessidade de agir iminente. Esse autor destaca que é necessário buscar um modo sustentável de vida em todos os âmbitos, seja na natureza ou na cultura, para salvar nossa civilização e a vida humana juntamente com as demais formas de vida. Portanto, ele faz profunda reflexão de que se não garantirmos a sustentabilidade do planeta acima de tudo, todas as demais iniciativas serão vãs e não se sustentarão.

A busca permanente da sustentabilidade deve ser uma meta prioritária da humanidade. Neste sentido, os desafios devem ser percebidos e construídos pela humanidade, ou seja, *“possuímos um destino, necessidade de transformar a mente, sentimento de interdependência global, valorizar a imaginação, criar um modo de vida sustentável”*, segundo Boff (2012, p. 15-16).

Já segundo Veiga (2008), o conceito de sustentabilidade está presente nas diversas discussões do conhecimento e intimamente ligada a duas disciplinas científicas: a ecologia e a economia.

Em ecologia, a sustentabilidade está relacionada ao princípio da resiliência, sendo a capacidade que um sistema tem em se adequar mesmo que sofra distúrbios, dificuldades e impactos, porém conseguirá manter suas funções e estruturas que porventura irão adaptar-se e, quiçá, tirar proveito para a manutenção do mesmo.

Na economia, a sustentabilidade é abordada com enfoque divergentes e que se concentram em três correntes principais: a primeira é o embate entre a sustentabilidade fraca e forte, ou seja, uma prioriza pelo repasse para as futuras gerações em três tipos de capital, o propriamente dito, o natural-ecológico e o humano-social, enquanto a outra prioriza a obrigatoriedade de se preservar pelo menos o capital natural.

“O conceito de sustentabilidade vai muito além de explicar a realidade, pois exige aplicações práticas. Esta discussão teórica apenas revela uma luta disfarçada pelo poder entre os atores sociais. Para aprofundar-se no conceito é necessário ter uma visão mais

ampla, analisando o passado, o presente e o futuro”, segundo (RATTNER, 1999; MARRUL FILHO, 2000), citados por Mendes (2010, p. 50).

Para Goldsmith (1972), uma sociedade pode ser considerada sustentável quando todos os seus propósitos e intenções podem ser atendidos indefinidamente, garantindo plena satisfação aos seus membros. Pronk (1992) destaca o papel do crescimento econômico na sustentabilidade. Para ele, o desenvolvimento é sustentável quando o crescimento econômico traz justiça e oportunidades para todos os seres humanos do planeta, sem privilégio de algumas espécies, sem destruir os recursos naturais finitos e sem ultrapassar a capacidade de carga do sistema, segundo Pronk, 1992, citado por Van Bellen (2004).

Analisando o posicionamento do autor, este ressalta que o crescimento econômico só é verdadeiramente sustentável quando promove justiça social e distribui oportunidades de forma igualitária a todos os seres humanos, sem gerar privilégios para determinados grupos, sem degradar os recursos naturais limitados e respeitando os limites ambientais do planeta. Entendo que essa visão é um grande desafio a ser almejado pela sociedade, entretanto temos preocupação por conta do cenário atual em que vivemos, onde a falta de consciência do uso dos recursos naturais não é devidamente respeitada por parte da humanidade, onde o egoísmo e interesses nada sustentáveis se sobressaem em detrimento dos interesses da coletividade, portanto com isso podendo desequilibrar a harmonia entre o econômico com as demais temáticas da sustentabilidade. Para aceitar essa visão de Pronk, é necessário que a humanidade adote efetivamente um modelo de desenvolvimento que concilie progresso econômico com responsabilidade socioambiental, incentivando políticas inclusivas, consumo consciente e gestão equilibrada e ética dos recursos naturais, garantindo qualidade de vida presente e futura.

Munasinghe e McNeely (1995) resumem a sustentabilidade na obtenção de um conjunto de indicadores que sejam referentes ao bem-estar, que possam ser mantidos ou que cresçam no tempo, segundo MUNASINGHE; McNEELY, 1995, citados por Van Bellen (2004).

Segundo Afonso (2006), dentre as várias definições existentes sobre sustentabilidade, o termo implica na manutenção qualitativa e quantitativa do estoque de recursos ambientais, utilizando tais recursos sem danificar suas fontes ou limitar a capacidade de suprimento futuro, para que tanto as necessidades atuais quanto aquelas do futuro possam ser igualmente satisfeitas. Afonso (2006) também verificou, durante os trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que os mesmos processos que têm possibilitado o

crescimento econômico também têm gerado sérios problemas de degradação ambiental e isso trouxe a necessidade de modificar nosso modo de vida. Portanto, segundo a Comissão, *“a ideia de sustentabilidade é caracterizada como um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas”*, conforme citado por Afonso (2006, p. 11).

“O atual modelo de acumulação de capital que visa elevar a riqueza não necessariamente proporciona uma melhoria no bem-estar social, não é compatível com as reais necessidades da sociedade e com as dimensões da sustentabilidade. As questões socioculturais e econômicas, frente às necessidades humanas, influenciam na conformação das cidades, na ocupação dos espaços geográficos e na manutenção da biodiversidade. Nestas propostas convivem a dicotomia de estimular as dimensões ambiental, social, cultural, política, psicológica e espacial em harmonia com o desenvolvimento econômico, que se manifesta de forma oposta às outras dimensões. Com o propósito de mitigar estes antagonismos, surgiram diversas propostas que permeiam a participação da sociedade, a educação e o estabelecimento de limites para o desenvolvimento, adequando-os aos novos paradigmas”, segundo Mendes (2010, p. 57). A sustentabilidade é multidimensional, possui relações de interdependência entre as variadas dimensões, compondo um sistema complexo, no qual o ser humano está inserido. Isso justifica a ciência econômica como uma oportunidade para abrir caminho a novos gestores.

“Ao abordar as dimensões da sustentabilidade foi possível concluir que as dimensões da sustentabilidade estão extremamente interligadas. Na sociedade as dimensões social, cultural e psicológica são responsáveis pela mudança de comportamento dos indivíduos. Estas, por sua vez, são fortemente influenciadas pela dimensão política, caracterizada, principalmente, pelos jogos de poder e pela dimensão econômica, tendo em vista o paradigma de consumo e trabalho imposto pela sociedade capitalista, os quais afetam a dimensão espacial. A dimensão ecológica aparece devido aos impactos negativos que estão levando os ecossistemas a desequilíbrios preocupantes com relação à manutenção da vida na Terra, o que por sua vez é afetado pelo modus vivendi do ser humano, ou seja, pelas outras dimensões”, segundo Mendes (2010, p. 58). Assim, acredita-se na necessidade de um equilíbrio entre as sete dimensões apresentadas (ambiental, social, cultural, política,

psicológica, espacial e econômica) como uma forma para a sociedade buscar o desenvolvimento sustentável.

4.2 Desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento é amplo e multifacetado, refere-se ao processo de crescimento, mudança e melhoria contínua em direção a um estado mais avançado, completo ou maduro. Para sua melhor compreensão, seguem algumas definições sobre o tema e respectivos autores.

Sen (1999) descreve que “desenvolvimento” é a expansão das liberdades reais individuais para as pessoas levarem a vida que valorizam. Em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade* (1999), esse autor argumenta que o verdadeiro desenvolvimento ocorre quando as pessoas têm a capacidade de escolher a vida que valorizam, em vez de apenas se concentrar no crescimento econômico. Seu conceito de "capabilidades" é central nesse pensamento, considerando as habilidades e oportunidades que uma pessoa tem para atingir seu potencial.

Stiglitz 1998, afirma que desenvolvimento é o aumento da renda *per capita* e da qualidade de vida. Ele discute o conceito de desenvolvimento em seu trabalho "Mais Instrumentos e Metas para o Desenvolvimento" (1998), onde argumenta que o desenvolvimento deve ser visto como um processo que envolve a criação de capacidades e oportunidades para que as pessoas possam alcançar seu pleno potencial. Segundo Stiglitz (1998), o desenvolvimento não deve ser compreendido apenas como crescimento da renda ou expansão econômica, mas como um processo mais amplo, que envolve a ampliação das capacidades humanas, das oportunidades e das condições necessárias para a melhoria da qualidade de vida da população.

Stiglitz (1998) também destaca a importância de ter instituições fortes, eficazes e transparentes, com boa governança e gestão pública, bem como promover investimento em capital humano por meio de educação e treinamento. Em resumo, o conceito de desenvolvimento para este autor é um processo multifacetado que envolve o crescimento econômico, mas também a melhoria da qualidade de vida, justiça social, sustentabilidade ambiental e participação cidadã.

4.3 Desenvolvimento sustentável

Quando falamos em desenvolvimento sustentável é necessário compreender a sua definição. Segundo Ekins (2000), o desenvolvimento sustentável é um processo que promove a justiça social, a equidade e a proteção ambiental, garantindo a sustentabilidade para as gerações futuras. Segundo o autor, o desenvolvimento sustentável requer a compatibilização entre crescimento econômico, preservação ambiental e manutenção das condições de bem-estar ao longo do tempo.

De acordo com o relatório “Nosso Futuro Comum” publicado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU em 1987, *“o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”*, citado por Afonso (2006, p. 11).

A harmonia entre desenvolvimento e sustentabilidade deve ser almejada permanentemente por uma sociedade consciente, sempre prezando pelo respeito e equilíbrio no uso dos recursos naturais e pela busca do bem-estar das pessoas com equidade social e sinergia na preservação do ecossistema.

O conceito de desenvolvimento sustentável emergiu como resposta à crescente tensão entre progresso econômico, justiça social e preservação ambiental. Segundo Carvalho (2019), sustentabilidade e desenvolvimento sustentável estão intrinsecamente ligados, sendo que a sustentabilidade é o objetivo do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, o desenvolvimento sustentável configura-se como o meio adequado para se atingir a sustentabilidade.

Segundo Veiga (2015), o debate sobre desenvolvimento sustentável evoluiu ao longo das últimas décadas, culminando em 2015 com a Agenda 2030, considerada o mais abrangente esforço global de coordenação de políticas públicas para a sustentabilidade. Porém, diante do posicionamento das Nações Unidas em 1987 e consagrado na RIO-92, resgatou argumentos científicos sobre a possível sustentabilidade do desenvolvimento, favorecendo a visão de futuro sobre a qual as civilizações contemporâneas devem alicerçar as suas esperanças.

O desenvolvimento sustentável, além de almejar o crescimento da capacidade produtiva com incremento quantitativo do capital com equidade e criatividade, também prioriza o trabalho coletivo, ou seja, a produção capaz de distribuir a riqueza acumulada de forma igualitária, buscando e valorizando a qualidade nos aspectos sociais, educacionais,

econômicos e ambientais em equilíbrio e com harmonia perante ao uso dos recursos naturais. Pressupõe pensar na organização da sociedade coletivamente atendendo aos interesses da população, em usufruir desse desenvolvimento com consciência e responsabilidade perante a preservação da vida no planeta.

Conforme observa Porto-Gonçalves (2006, p.15), o processo globalizado de desenvolvimento científico e tecnológico impôs efeitos sobre a natureza e a vida humana que extrapolam limites, resultando em “devastação do planeta sem precedentes”. Essa reflexão evidencia que a sustentabilidade não pode ser reduzida a discurso neoliberal, mas exige ruptura com modelos extrativistas que usam o rótulo “sustentável” sem promover transformações substantivas. Segundo diversas análises do autor, este argumenta que o discurso neoliberal sobre sustentabilidade reproduz relações extrativistas e coloniais, e que o desenvolvimento sustentável sem ruptura estrutural funciona como uma cobertura ideológica que não promove transformações reais. Ele propõe a ecologia política como caminho para a reapropriação social da natureza por povos originários e comunidades tradicionais, defendendo formas de sustentabilidade a partir dos próprios territórios, não de um modelo global uniforme.

A sustentabilidade corresponde ao ponto de chegada, à meta desejada, ou seja, à capacidade de manter sistemas sociais, econômicos e naturais de forma equilibrada e duradoura. Conforme Corrêa e Ashley (2018), o desenvolvimento sustentável é um processo variável de mudança que busca como objetivo final, a sustentabilidade em si. A sustentabilidade demanda harmonia entre meio ambiente, economia e sociedade, sendo o famoso tripé da sustentabilidade. O desenvolvimento sustentável combina essas três dimensões por meio de práticas de produção, consumo responsável, inclusão social e preservação da biodiversidade, para transformar a sociedade rumo ao modelo sustentável. Portanto, fica evidente que o desenvolvimento sustentável não é um fim em si, mas o meio estruturado para conduzir à sustentabilidade. É um caminho que envolve mudanças institucionais, tecnológicas, culturais e econômicas com vistas a garantir bem-estar social, equidade intergeracional e preservação ambiental. Ao enxergarmos o desenvolvimento sustentável como o instrumento, e a sustentabilidade como o destino, construímos bases sólidas para um futuro justo, equilibrado e resiliente.

4.4 Desenvolvimento rural sustentável

O desenvolvimento rural sustentável tem um enfoque de visão naquilo que tem influência no ambiente rural. Entretanto, integra e permeia a sociedade como um todo, ou seja, o rural, o urbano e o meio ambiente, pois tudo que acontece no campo tem impacto nas cidades e vice-versa.

Em todas as definições de desenvolvimento rural sustentável apresentadas por diversos autores, destaca-se a importância da sustentabilidade, equidade, participação comunitária e proteção ambiental.

Importante destacar o entendimento da FAO (2017) sobre o Desenvolvimento Rural Sustentável como um processo que visa melhorar a qualidade de vida das populações rurais, garantindo a sustentabilidade ambiental, social e econômica. Destaca-se que o desenvolvimento rural sustentável envolve a transformação dos sistemas agroalimentares com o objetivo de reduzir a pobreza, melhorar as condições de vida das populações rurais e garantir a sustentabilidade econômica, social e ambiental.

A obra de Sachs (2008) define o desenvolvimento sustentável como um modelo que busca conciliar o crescimento econômico com a proteção do meio ambiente e a promoção da justiça social, incluindo a adoção de políticas públicas que promovam a eficiência energética, a redução da pobreza e a harmonia e respeito com o meio ambiente. Ele destaca que o modelo econômico atual é insustentável, pois é baseado na exploração dos recursos naturais e na geração de desigualdades sociais. O autor defende que o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de transformação que integre justiça social, equidade e respeito aos limites ecológicos do planeta.

Sachs (2008) explora a ideia de um desenvolvimento que respeite a diversidade cultural e busque a inclusão social, destacando que a sustentabilidade deve ser alcançada através de uma economia solidária, baseada na redução das desigualdades e na promoção de oportunidades para todos. No contexto brasileiro, esse autor propõe uma reorientação das políticas públicas para promover um desenvolvimento que respeite as características e os desafios específicos do país. Ele enfatiza a importância de políticas que considerem a heterogeneidade social, regional e econômica do Brasil, e que integrem as populações mais vulneráveis ao processo de desenvolvimento, sugerindo a adoção de práticas agrícolas, industriais e de consumo mais sustentáveis. Destaca ainda a necessidade de fortalecer a democracia participativa e a formação de redes de solidariedade entre diferentes setores da

sociedade. Portanto, o autor defende um desenvolvimento que seja não só ambientalmente sustentável, mas também socialmente justo e economicamente viável para o país.

Segundo Altieri 2009, a agroecologia fornece uma base científica para uma agricultura sustentável, que se alinha com os princípios do desenvolvimento rural sustentável, tem o potencial de ser uma ferramenta importante para promover a conservação dos recursos naturais, a diversificação das fontes de renda e a melhoria da qualidade de vida dos agricultores e suas famílias.

Altieri (2009) define a agroecologia como a ciência que estuda as relações entre plantas, animais, pessoas e o meio ambiente nas práticas agrícolas. Ele propõe que, para tornar a agricultura mais sustentável, é necessário um modelo que leve em consideração a biodiversidade, o uso racional dos recursos naturais e a recuperação dos solos, além de reduzir a dependência de produtos químicos externos, como pesticidas e fertilizantes sintéticos. A agroecologia também promove a diversificação da produção agrícola, incentivando práticas como o cultivo de várias culturas e a rotação de culturas, o que pode aumentar a resiliência dos sistemas agrícolas frente a mudanças climáticas e crises econômicas.

A obra de Altieri estabelece uma conexão clara entre agroecologia e desenvolvimento rural sustentável. O autor argumenta que a agroecologia não só contribui para a preservação ambiental, mas também para o fortalecimento das comunidades rurais. Esse fortalecimento ocorre por meio da promoção de práticas agrícolas que respeitam os saberes tradicionais, incentivam a participação comunitária e reduzem as desigualdades econômicas e sociais, propondo uma abordagem integrada que não apenas busca a sustentabilidade ambiental da agricultura, mas também a equidade social e a viabilidade econômica no contexto rural.

Segundo Costabeber e Caporal 2003, o desenvolvimento é entendimento em sua formulação mais ampla, ou seja, significa a realização de potencialidades sociais, culturais e econômicas de uma sociedade, em perfeita sintonia com o seu entorno ambiental e com seus valores políticos e éticos. Ademais, os autores defendem o desenvolvimento rural sustentável (DRS) como um processo gradual de mudança que encerra em sua construção e trajetória a consolidação de processos educativos e participativos que envolvem as populações rurais, conformando uma estratégia impulsionadora de dinâmicas sócio-econômicas mais ajustadas ao imperativo ambiental, aos objetivos de equidade e aos pressupostos de solidariedade intra e intergeracional. Porém, para que esses ideais possam ser monitorados, independentemente da adoção de um conceito preciso de DRS, faz-se preciso avançar na compreensão dos elementos

ou estratégias que permitam a obtenção contextos de sustentabilidade, tema que nos leva a explorar as multidimensões da sustentabilidade.

“As possibilidades para alcançar o DRS estão determinadas pela forma em que interpretamos e entendemos o conceito de desenvolvimento. Já as alternativas para construir o Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS) estão limitadas à nossa capacidade de estabelecermos estratégias compatíveis para o seu alcance, sabendo-se que a agricultura familiar não pode ficar fora das políticas públicas, porque ela é inerente ao processo que se persegue. O enfoque agroecológico, por sua vez, não pode ficar fora das estratégias de desenvolvimento rural, porque ele é a base científica do processo que se quer construir. Por fim, a Extensão Rural do serviço público não pode ficar fora das estratégias de desenvolvimento rural, porque ela é a representante da sociedade em geral, enquanto um Bem Público, para dinamizar processos conducentes a níveis crescentes de sustentabilidade agrícola e rural, sob a perspectiva multidimensional” (Costabeber e Caporal, 2003).

Caporal e Costabeber (2006) interpretam que a Agroecologia é uma ciência complexa que, ao contrário dos esquemas cartesianos, procura ser integradora, holística e, por isso, mais apropriada como orientação teórica e prática para estratégias de desenvolvimento rural sustentável, bem como ela vai além da simples aproximação entre Agronomia e Ecologia e que, além dos conhecimentos e saberes populares, são fundamentais os conhecimentos científicos oferecidos por diferentes disciplinas para o desenho de agroecossistemas e agriculturas mais sustentáveis.

Uma reflexão aprofundada sobre os conceitos e práticas de desenvolvimento rural sustentável é elaborada por Oliveira (2012), com o objetivo de discutir suas limitações e desafios. Esse autor destaca que o desenvolvimento rural sustentável, para ser efetivo, precisa superar as limitações das abordagens tecnocráticas e das políticas públicas superficiais, adotando uma perspectiva mais ampla e integradora. Defende a necessidade de um enfoque que priorize a justiça social, a distribuição equitativa de recursos e a conservação ambiental, de forma que o desenvolvimento seja realmente sustentável a longo prazo.

Oliveira (2012) define o desenvolvimento rural sustentável, enfatizando que ele deve ser compreendido como um processo que integra a sustentabilidade econômica, social e ambiental; no entanto, critica as abordagens que tratam essas dimensões de forma isolada ou superficial, sem uma integração real entre elas. Aponta ainda que muitas das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural sustentável falham em promover mudanças estruturais profundas no Brasil. Ele observa que essas políticas muitas vezes tratam de forma periférica a

questão da sustentabilidade e não atacam as causas estruturais da pobreza rural, das desigualdades sociais e da degradação ambiental.

Esse autor avança na discussão sobre como o modelo neoliberal, com sua ênfase em mercados livres, privatizações e competitividade, impacta negativamente o desenvolvimento rural sustentável. Ele critica a forma como esse modelo tem levado à marginalização dos pequenos produtores rurais e à concentração de terras e recursos, o que prejudica as populações mais vulneráveis no campo. Também critica a falta de uma abordagem holística no desenvolvimento rural sustentável, ao defender que é necessário integrar as questões ambientais, sociais e econômicas de forma mais efetiva, e que o desenvolvimento rural deve ser visto não apenas como um processo de crescimento econômico, mas como um processo de transformação social e cultural que promove a inclusão e a equidade. Oliveira (2012) destaca que é fundamental considerar as experiências locais e os saberes tradicionais das comunidades rurais como base para a construção de alternativas sustentáveis. A valorização do conhecimento local pode contribuir para o fortalecimento da autonomia das comunidades e a construção de soluções mais adequadas às suas necessidades.

Já Leite (2015) reflete que, para se alcançar um desenvolvimento rural sustentável efetivo, é necessário um esforço coordenado entre governos, sociedade civil, setor privado e as próprias comunidades rurais. Para este autor, além das políticas públicas, é essencial fortalecer a participação das comunidades e valorizar os conhecimentos tradicionais para que o desenvolvimento seja verdadeiramente inclusivo e sustentável, justo e equitativo. Leite (2015) define o desenvolvimento rural sustentável como um processo integrado que busca conciliar o crescimento econômico com a preservação ambiental e a justiça social, mediante uma abordagem multidimensional, que inclua a melhoria da qualidade de vida das populações rurais, a geração de emprego e renda, bem como a sustentabilidade dos recursos naturais.

Leite (2015) aponta algumas sugestões e contribuições para superar os desafios identificados. Defende a implementação de políticas mais inclusivas, que envolvam as comunidades rurais no processo de tomada de decisões, respeitem os saberes locais e promovam a diversificação da produção agrícola. Além disso, Leite destaca a necessidade de integrar a sustentabilidade ambiental com a promoção da justiça social, criando condições para que os recursos naturais sejam usados de forma mais equilibrada e que as populações rurais possam ter acesso a melhores condições de vida. E aponta a importância e a necessidade de se investir em educação e capacitação para as populações rurais, o que inclui a formação de lideranças locais, o fortalecimento das capacidades dos pequenos agricultores e a

promoção de alternativas econômicas sustentáveis, como a agroecologia e os sistemas de produção mais diversificados.

A persistência das desigualdades sociais no campo, a concentração de terras, a falta de acesso a serviços básicos (saúde, educação e infraestrutura), a degradação ambiental causada por práticas agrícolas insustentáveis e as dificuldades econômicas enfrentadas pelos pequenos produtores rurais são aspectos abordados por Leite (2015) como dificultadores da implementação efetiva do desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Esse autor também critica as políticas públicas adotadas até o momento, observando que muitas delas são fragmentadas e não conseguem abordar as causas estruturais das desigualdades no campo. Argumenta que as políticas de desenvolvimento rural sustentável muitas vezes priorizam a modernização da agricultura e o aumento da competitividade, sem considerar as especificidades das pequenas propriedades rurais e as necessidades das populações mais vulneráveis.

Para promoção do desenvolvimento rural sustentável há alguns exemplos de políticas públicas exitosas, dentre as quais: Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Programa de Aquisição de Alimentos; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica na Produção Agropecuária Sustentável; Programa de Financiamento a Sistemas de Produção Agropecuária Sustentável; Planos Setoriais de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono; Política Nacional de Meio Ambiente; entre outras.

Todas essas políticas públicas mencionadas contribuem ativamente para a promoção do desenvolvimento rural sustentável sendo estratégicas para proporcionar oportunidades às famílias rurais. No caso específico das políticas públicas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), destaco neste contexto, que representam importantes estratégias de mercados institucionais para promoção da segurança alimentar e nutricional, ao mesmo tempo em que fortalecem a agricultura familiar. Por meio da compra direta de alimentos produzidos por pequenos agricultores, esses programas garantem o acesso regular a alimentos saudáveis nas escolas e em outras instituições públicas, ao mesmo tempo em que asseguram renda e escoamento da produção para comunidades rurais.

Além de combater a fome e melhorar a qualidade da alimentação da população, especialmente em situação de vulnerabilidade, essas políticas geram impactos positivos na economia local, estimulam o cooperativismo e promovem práticas agroecológicas. Ao integrar produção, abastecimento e consumo com base em critérios sociais e ambientais, o PNAE e o PAA se consolidam como instrumentos fundamentais para o desenvolvimento rural sustentável, ao alinharem a inclusão produtiva com a justiça social e a preservação dos recursos naturais.

“Constatou-se que essas ações em forma de políticas públicas, isto é, o PAA e o PNAE, convergem para um caminho que abre leques a uma sociedade mais sustentável, saudável e respeitosa tanto para com os recursos naturais do planeta quanto para com as próximas e atuais gerações. A partir do exposto, é possível afirmar que tais políticas públicas são alternativas sustentáveis aos modelos de produção estabelecidos na sociedade de mercados convencionais. Apontou-se também para o fato de que tais políticas públicas são embasadas em uma ética ambiental e cidadã, na medida em que incentivam a agricultura familiar a partir de sua inclusão produtiva via circuitos curtos de produção e boas práticas agrícolas, gerando o desenvolvimento e a dinamização da economia local ao mesmo tempo em que promovem a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários e dos agricultores, por meio da melhora no autoconsumo, representando ambas as políticas ações estratégicas e simbióticas no que diz respeito às relações entre Estado-mercado, sociedade civil e meio-ambiente”, segundo Marques e Ponzilacqua (2022, p. 504).

Interessante apontamento é o art. 14 da Lei n. 15.226 de 2025, no PNAE dispõem que: Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE, no mínimo 45% (quarenta e cinco por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres (BRASIL, 2025).

O PNAE pode ser considerado uma política de alimentação escolar sustentável na medida em que beneficia tanto os escolares quanto a agricultura familiar. Os autores constatarem a possibilidade de usufruto da agricultura familiar em relação a um novo canal de comercialização e a garantia de um incremento na renda, o que garante uma maior inclusão produtiva e social por parte da agricultura familiar, segundo GREGOLIN et al., 2017, citados por Marques e Ponzilacqua (2022, p. 502).

Segundo Marques e Ponzilacqua (2022, p. 502), o PNAE é o programa voltado para a aquisição de alimentos para a rede pública de ensino, ou seja, o oferecimento da merenda em todas as fases escolares, do ensino infantil até a educação de jovens e adultos.

4.5 Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's) foram criados para possibilitar a participação efetiva dos agricultores familiares na definição e gestão das políticas públicas de desenvolvimento rural no nível municipal. Esta atuação contribui com o processo de democratização das políticas para o campo pela atuação dos segmentos excluídos. Empoderam-se os produtores familiares como co-gestores das políticas municipais para o meio rural, dando a eles proeminência nas decisões políticas, segundo FERREIRA, 2007, citado por Figueiredo *et al.*(2019).

Para que os conselhos municipais exerçam o papel que se espera deles é necessária a mobilização dos produtores em suas comunidades, segundo Prado; Ramirez, 2011; Ramirez; Figueiredo, 2012, citados por Figueiredo *et al.*(2019). Se as demandas dos representantes da agricultura familiar no CMDRS não forem respaldadas por um processo amplo de discussão nas comunidades, não passarão de demandas individuais. Serão ainda demandas de setores excluídos, mas não podem ser classificadas e entendidas como demandas socialmente estruturadas. Um CMDRS forte e atuante demanda a organização dos produtores em suas comunidades e a captação pelo conselho destas demandas sociais (ABRAMOVAY, 2001).

Os conselheiros no CMDRS assumem caráter institucional e responsabilidade pública, portanto o cidadão, ao exercer a função de conselheiro, passa a ocupar o papel de agente público, uma vez que *“todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente com ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades que representam”* é assim caracterizado pela Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992).

A atuação dos conselheiros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's) caracteriza-se pelo exercício voluntário e não remunerado de suas funções, sendo reconhecida pela legislação municipal como serviço de relevante interesse público, desempenhado sem qualquer ônus para os cofres públicos municipais. Essa condição está expressamente prevista na Lei nº 5.402/2011, do município de Varginha (MG), que institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, bem como na Lei

Municipal de 2006, do município de Água Boa (MG), que dispõe sobre a criação do respectivo CMDRS (PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGINHA, 2011; PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BOA, 2006). Tal característica evidencia o compromisso cívico dos representantes do poder público e da sociedade civil com o desenvolvimento rural sustentável, reforçando o papel dos conselhos como instâncias democráticas de participação social e governança compartilhada. Além disso, contribui para o fortalecimento do controle social, da transparência na gestão pública e da efetividade das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável do meio rural.

A presença e a atuação dos CMDRS's nos municípios mineiros reforçam a compreensão desses espaços como instrumentos relevantes de articulação entre Estado e sociedade civil, especialmente no contexto das políticas públicas voltadas ao meio rural. Nesse sentido, Tatagiba (2005) destaca essa compreensão ao enfatiza que: *"Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos"*. Tatagiba (2005) ressalta que, embora os conselhos gestores representem avanços importantes na construção de uma democracia participativa, sua atuação enfrenta desafios relacionados à autonomia, à representatividade dos participantes e à capacidade efetiva de influenciar as decisões públicas.

Na estrutura organizacional, o CMDRS é uma instância colegiada, sendo forma de organização criada por lei municipal para discutir e construir assuntos voltados à promoção do desenvolvimento rural sustentável, sendo que os seus integrantes conselheiros, mediante diagnóstico, discutem soluções e alternativas para os desafios, problemas e demandas do meio rural, criam programas e projetos para promover o desenvolvimento sustentável em iniciativas coletivas, visando atender o conjunto da comunidade alvo do diagnóstico (EMATER-MG, 2006).

Para o funcionamento e a regulação dos Conselhos, há instrumentos que referendam a sua estrutura organizacional, ou seja:

- ✓ Participação e Cultura Política: os CMDRS's devem ser compostos por representantes de diversos setores da sociedade, garantindo a participação e representatividade dos agricultores, demais produtores rurais, trabalhadores, entidades, entre os outros grupos;
- ✓ Regimento Interno: os conselhos devem deliberar sobre seu regimento interno, estabelecendo regras e procedimentos para seu funcionamento;
- ✓ Lei Municipal: a instituição dos CMDRS's geralmente é feita por meio de lei municipal;
- ✓ Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável: deve fornecer um referencial para estudos locais e regionais, visando elaborar programas e projetos que promovam o desenvolvimento rural sustentável.

Carneiro (2006), citado por Toledo e Oliveira (2017), destaca os conselhos como canais institucionalizados de participação, propondo estabelecer uma nova estrutura de controle público para a ação governamental e corresponsabilização relacionada ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas. A constituição de conselhos setoriais distintos do modelo anterior tende a favorecer a superação de desigualdades regionais e um melhor entendimento sobre a política, contribuindo para um desempenho mais sólido na definição de diretrizes mais justas e efetivas. Os conselhos também constituem espaços de argumentação sobre valores, normas e procedimentos de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Possuem ainda poder de agência e podem intervir nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos, o que reflete em dimensões jurídicas capazes de tornar efetiva as questões, valores e demandas da sociedade civil.

Já Moroni (2009, p. 114), define conselhos *“como espaço fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma colegiada, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, com as finalidades de elaboração, deliberação e controle da execução das políticas públicas”*.

No meio rural, os CMDRS's surgiram a partir de 1996, com o estabelecimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) através da linha Infraestrutura e Serviços, que inseriu projetos ligados aos CMDRS's em um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) e estabeleceu um espaço para a construção e discussão de políticas para a agricultura familiar (OLIVEIRA, 2009 apud Toledo e Oliveira, 2017). Os CMDRS's possuem o papel de protagonista de deliberações e ações que mostrem alternativas viáveis para o desenvolvimento, possibilitando dinamizar a economia rural (ANDRADE, 2009, apud Toledo e Oliveira, 2017).

Conforme Moruzzi Marques e Flexor (2007), é a partir do interesse de incentivar a agricultura familiar no desenvolvimento rural por meio do PRONAF que se constituem instâncias locais participativas, a favor de manifestações de interesse e tomadas de decisão democrática. Transformam-se, assim, os conselhos numa nova ferramenta democrática, cujos integrantes naturais são as organizações associativas presentes no âmbito de ação do respectivo conselho.

Segundo Souza (2012), quando o processo de municipalização da agricultura ganhou força legal, através do PRONAF, os municípios foram incentivados a instituir os seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR's), com a incumbência de elaborar os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR's). Um dos princípios desse programa era propiciar a participação da sociedade nas decisões sobre os incentivos a serem oferecidos às localidades, outro seria a promoção do associativismo rural e a participação política do cidadão nos espaços civis de deliberação democrática.

Os PMDR's são utilizados pelos Conselhos como forma de integrarem assistência técnica, pesquisa, treinamento e infraestrutura, além de estimularem a participação e articulação dos envolvidos. Os Conselhos são responsáveis por gerirem o PMDR, integrado ao Plano Diretor Municipal, que realiza a coordenação na elaboração do plano, fiscalização, acompanhamento e avaliação das ações delineadas e executadas no meio rural (FERREIRA; CARDOSO, 2004 apud Toledo e Oliveira, 2017).

É relevante e estratégica a existência e atuação do CMDRS para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, em especial como importante ferramenta para inclusão socioeconômica dos agricultores familiares no município, e destaca-se pela boa sinergia de atuação do CMDRS com outras instituições parceiras (FONSECA, 2016).

4.6 Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRAF

É uma instância colegiada, integrante da estrutura da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (SEAPA-MG). Criada em 2001 e reformulada pelo decreto estadual 47.928 de 28 de abril de 2020 (MINAS GERAIS, 2020), o Conselho tem por finalidade articular os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, tendo em vista a proposição, a análise e o monitoramento das políticas públicas e ações inerentes ao desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e reforma agrária.

Como espaço de concertação e gestão social, cabe ao CEDRAF-MG, elaborar e acompanhar a implementação do Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (PEDRS). Dentre as doze importantes competências do CEDRAF-MG, consta no inciso IX – aperfeiçoar os mecanismos de participação social nas discussões das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar e da reforma agrária, inclusive por intermédio dos CMDRS's.

Segundo Souza (2015), o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais (CEDRAF-MG) configura-se como um espaço estratégico de controle social e articulação institucional das políticas públicas voltadas ao meio rural, sendo responsável por mediar a relação entre o Estado, os municípios e as organizações da sociedade civil. O autor ressalta que a efetividade dessa instância depende da capacidade de articulação com os conselhos municipais e do fortalecimento dos processos institucionais que sustentam sua atuação.

Os conselhos de desenvolvimento rural, tanto os municipais quanto os estaduais, têm sua origem vinculada ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), instituído a partir da década de 1990. A normatização do programa previa que os recursos da linha “infraestrutura e serviços municipais” só seriam acessados por municípios que criassem conselhos de desenvolvimento rural. A partir de 1997, proliferaram os conselhos municipais em resposta à demanda do PRONAF. Desvinculam-se, inicialmente, da dinâmica social frequentemente criada pelas organizações locais ou pelos movimentos sociais da agricultura familiar. Pode-se afirmar que os conselhos estaduais, em sua maioria, também se originam deste contexto. Quase todos surgiram como unidades operacionais do PRONAF, funcionando como organizações normalmente vinculadas às secretarias estaduais de agricultura, com a função de discutir a distribuição estadual dos recursos do programa (Dias, 2006).

Dias (2006) destaca que, apesar deste viés de origem, os conselhos municipais e estaduais de desenvolvimento rural, cujo desempenhos são bastante diversos em todo o país, contribuem para o fortalecimento de mecanismos de publicização das demandas dos agricultores familiares. Indiretamente, há efeitos positivos sobre o fortalecimento das organizações locais, especialmente as dos agricultores familiares, contribuindo para ampliar as redes de relacionamento e o aprendizado político, principalmente sobre modos de atuação por meio de mecanismos de gestão social de um programa de política pública.

O professor Ricardo Abramovay destaca que o simples fato de haver conselhos, que reúnem representantes da sociedade civil para discutir a destinação de recursos públicos federais, é uma importante inovação institucional nas políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Além disso, o próprio PRONAF teria seu alcance e importância comprometidos caso não houvesse a ação dos conselhos (Abramovay, 2001).

Estima-se que haja conselhos de desenvolvimento rural ou órgãos similares em todos os estados da federação. Infelizmente, não há dados atualizados sobre a composição e modos de funcionamento desses colegiados (Dias, 2006). Dos conselhos em atuação, quase todos têm câmaras técnicas, que são espaços criados para a discussão mais aprofundada de determinados temas considerados estratégicos à ação dos conselhos. O dado mais interessante é a identificação dos temas tratados pelas câmaras técnicas, apresentados no Quadro 1:

Quadro 1 - Temas das câmaras técnicas dos conselhos estaduais de desenvolvimento rural:

TEMA DA CÂMARA TÉCNICA	NÚMERO DE CONSELHOS
Crédito rural	15
Crédito e política fundiária	8
Assistência técnica, extensão rural, capacitação e pesquisa	8
Acesso à terra e reforma agrária	5
Agricultura familiar, infra-estrutura e territorialidade	4
Agricultura familiar	3
Convivência com o Semi-Árido	2
Agroindústria familiar	2
Desenvolvimento rural	1
Sericultura	1
Capacitação (grupo técnico)	1
Temas regionais	1
Conselhos sem câmaras técnicas	2
Total de conselhos desquisados	25

Fonte: CONDRAF (2003).

Em um levantamento realizado para Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), Carvalho (2004) revela que passam pelos conselhos estaduais praticamente todas as políticas públicas e programas diretamente

relacionados ao desenvolvimento rural. Algumas atribuições dos conselhos estaduais podem ser vistas no Quadro 2:

Quadro 2 - Atribuições dos conselhos estaduais de desenvolvimento rural de acordo com a política ou programa de política pública:

POLÍTICA PÚBLICA OU PROGRAMA	ATRIBUIÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL
PRONAF Infra-estrutura e serviços	Homologação dos territórios prioritários à ação do MDA Aprovação, acompanhamento e avaliação dos projetos de infra-estrutura e serviços Apoio aos conselhos municipais e territoriais
PRONAF Linha A	Levantamento da demanda por crédito para assentamentos rurais e encaminhamento à Secretaria de Agricultura Familiar Análise prévia dos projetos de crédito para assentamentos rurais para encaminhamento aos agentes financeiros Análise final dos projetos técnicos e contratação dos créditos Articulações institucionais para melhoria do desempenho da Linha A do PRONAF Análises e encaminhamento relativos a denúncias de desvios ou a problemas verificados nas supervisões
PRONAF Linha B	Articulações para aperfeiçoamentos Articulações operacionais Acompanhamento e avaliação estadual
PRONAF Linhas C, D, E e outras linhas	Acompanhamento, avaliação e encaminhamento de medidas de aperfeiçoamento, no Plano Estadual Preparação de projetos
Crédito Fundiário	Definição das diretrizes e parâmetros específicos para o estado Aprovação dos Planos de Ordenamento Agrário Análise de decisão sobre os projetos e sub-projetos
Garantia Safra	Aprovação da lista de municípios a serem beneficiados

Fonte: Carvalho (2004).

Dias (2006) destaca que, além dos programas listados, há outros programas e projetos nacionais mais específicos, assim como alguns poucos programas estaduais cujos fluxos administrativos passam pelos conselhos estaduais.

Segundo Dias (2006), os conselhos estaduais de desenvolvimento rural ainda não são objeto sistemático de estudos acadêmicos. Não há também pesquisas de avaliação sobre seu desempenho como gestores de programas e projetos vinculados a políticas públicas de

desenvolvimento rural. Nem todos os achados dos estudos sobre conselhos gestores de políticas sobre os conselhos municipais de desenvolvimento rural podem ser estendidos aos conselhos estaduais, embora haja uma significativa coincidência nos diagnósticos elaborados. De acordo com Dias (2006), apesar de apresentar os poucos dados e informações disponíveis sobre estes órgãos colegiados, é preciso chamar a atenção para a inexistência de pesquisas que avaliem mais criteriosamente o papel dos conselhos estaduais de desenvolvimento rural e sua crescente importância para a formulação e implantação de políticas, programas e projetos. Esta ausência de estudos contrasta com a atual e crescente relevância dos conselhos e dos demais mecanismos de democracia participativa que, apesar dos seus limites, são referências importantes aos que atuam em processos de promoção do desenvolvimento rural.

Dias (2006) descreve que os diagnósticos elaborados, pelos participantes das oficinas realizadas em quatro estados brasileiros bastante diversos (Alagoas, Rondônia, Pernambuco e Paraná), apontam para a importância de um papel mais ativo do Estado na legitimação e consolidação destes conselhos como mecanismos efetivos de gestão social e no apoio à consolidação e a implementação de mudanças nestas instâncias. Além do apoio à existência e funcionamento, que transcende os tradicionais mecanismos de dependência econômica e política, projeta-se ao Estado a demanda de negociar e pôr em prática mecanismos que garantam a efetiva implementação das decisões e deliberações acordadas pelos diversos atores sociais que compõem os conselhos.

Souza (2015) apresenta em seu estudo que o caminho para diminuir essa correlação de forças na atuação do CEDRAF, não passa somente pela oferta de recursos financeiros para as políticas públicas de ATER, ou seja, que não é apenas isso. *“É importante manter a regularidade do aporte de recursos financeiros conjugado com a oferta de recursos humanos, por isso a urgência em estruturar as entidades públicas de ATER, o MDA e as EMATER’s, mediante abertura de concursos públicos regulares”*. Neste estudo sobre a percepção dos conselheiros do CEDRAF de Minas Gerais acerca da operacionalização do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), o autor destaca que embora a ATER apresente potencial transformador, sua eficácia depende diretamente de recursos técnicos e financeiros constantes, capacitação institucional dos executores, governança participativa, que inclua flexibilização das regras, maior transparência e alinhamento de interesses entre os entes públicos e a sociedade civil.

Nessa pesquisa desenvolvida por Souza (2015) os conselheiros do CEDRAF-MG reconhecem a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) como fundamental para

promover o desenvolvimento rural sustentável, estimular o empoderamento dos agricultores familiares e fomentar o aprimoramento da gestão da produção agrícola. Estes mencionam a necessidade de maior articulação, ressaltam a importância de ampliação da participação social na formulação e monitoramento da política, bem como do fortalecimento da gestão intergovernamental entre federativo e estadual com adoção de um planejamento mais regionalizado, sensível às diversidades locais.

Os resultados de Souza apontam que o CEDRAF-MG é percebido como um espaço valioso de controle social e articulação institucional, mas que enfrenta limitações operacionais cujo enfrentamento passa necessariamente pelo reforço das estruturas técnicas e dos recursos da ATER, promoção de um diálogo mais forte entre atores estaduais, federais e da sociedade e adaptação das políticas às especificidades regionais para que a ATER realmente atue como vetor de desenvolvimento sustentável no meio rural mineiro.

4.7 Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF

Os Conselhos Nacionais são instrumentos de democracia participativa cada vez mais comuns nas estruturas de políticas governamentais no Brasil, que emergem com maior destaque após a garantia expressa da participação popular na Constituição Federal de 1988. No caso das políticas de desenvolvimento rural a nível nacional, o principal espaço de interface socioestatal é o CONDRAF.

O CONDRAF é um órgão colegiado e integra a estrutura básica do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Este Conselho foi instituído em 8 de outubro de 2003 e atualizado mediante o decreto federal nº 11.451, de 22 de março de 2023. Tem a finalidade de propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas estruturantes destinadas ao desenvolvimento rural sustentável, à reforma agrária, à agricultura familiar e ao abastecimento alimentar (BRASIL, 2023).

A composição do CONDRAF é renovada a cada triênio, via edital público para entidades interessadas. Ao todo, são 68 membros, sendo 36 conselheiras(os) representantes da sociedade civil e 32 representantes da gestão pública federal, indicados pelos diferentes órgãos do governo, além dos respectivos suplentes.

Silva (2017) elaborou um estudo visando levantar as percepções dos conselheiros acerca da forma de atuação, avaliação do trabalho do CONDRAF e sua influência nas políticas públicas. Os resultados apresentados apontaram para uma relativa satisfação dos

conselheiros quanto à composição e às formas de escolha dos representantes. Também foi avaliada positivamente a articulação existente entre os segmentos que o compõem. Em termos de influência do conselho na estrutura de decisões políticas do país, foi ressaltado que as decisões exercem influência positiva na agenda do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e também nas ações das organizações da sociedade civil (OSCs). No entanto, foi apontada uma baixa influência tanto nas decisões do Congresso Nacional, que é um elemento fundamental para a institucionalização das políticas públicas, como também nas agendas de outros ministérios, isso pode significar uma dificuldade do CONDRAF em extrapolar sua pauta para além das estruturas que tratam diretamente da temática do desenvolvimento rural, como no caso do próprio MDA.

Segundo Silva (2017), os resultados apresentados neste estudo demonstram que a sociedade valoriza e se empenha na consolidação de mecanismos de democracia direta, como no caso dos conselhos de políticas públicas, bem como há uma valorização do conselho por parte dos representantes do CONDRAF. Entretanto, a falta de instrumentos normativos que garantam maior poder de influência nos processos decisórios segue como obstáculo real que fragiliza o seu potencial de deliberação. Este estudo identificou ainda a baixa capacidade de integração entre diferentes instâncias dentro de uma mesma estrutura governamental ou outras estruturas de Estado (como o Legislativo), o que compromete o fortalecimento das políticas, pois fragmenta recursos, estratégias e ações e tende a setorializar cada vez mais as discussões em torno do tema. Neste estudo, percebe-se a necessidade de buscar e construir maior interface e diálogo institucional entre as outras estruturas de Estado, por exemplo, com o parlamento para se estabelecer agendas com o propósito de que o CONDRAF conceda subsídios aos parlamentares, como informações e projetos de desenvolvimento rural sustentável, e, assim, proponha, implemente e fortaleça as políticas públicas.

Delgado *et al.* (2010), com base nas formulações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável aborda aspectos relevantes para a compreensão do conceito de rural, destacando sua evolução e a relação com as diferentes abordagens teóricas e linguagens utilizadas. Nesse sentido, o autor sistematiza três dimensões centrais.

Segundo o CONDRAF (2008, p. 56), o *“Brasil rural comporta uma diversidade de ecossistemas, raças, etnias, religiões, povos, culturas, segmentos econômicos e sociais, sistemas de produção, padrões tecnológicos, formas de organização social e política que contribuem com a geração de postos de trabalho e de renda advinda de atividades agropecuárias, florestais e não agropecuárias, com a produção de alimentos, matérias-*

primas e outros bens, além da realização de serviços ambientais”. A partir dessa perspectiva, a diversidade configura-se como característica fundamental do meio rural, não apenas como elemento distintivo, mas como um patrimônio a ser valorizado. Assim, a força do rural, inclusive sob a ótica econômica, depende da capacidade de aproveitamento sustentável dessas múltiplas potencialidades.

Ainda conforme o CONDRAF (2008, p. 55 e 59), em consonância com a abordagem de José Eli da Veiga, o Brasil rural é mais amplo do que indicam as estatísticas tradicionais do IBGE. Estima-se que cerca de 85% dos municípios brasileiros possam ser considerados rurais, abrigando aproximadamente 30% da população nacional. Essa ampliação conceitual decorre da valorização de dimensões como a relação com os recursos naturais, a produção de conhecimentos e saberes, o patrimônio cultural, a organização social e as inter-relações entre rural e urbano, bem como entre atividades agropecuárias, não agropecuárias e extrativas.

Por fim, o CONDRAF (2008, p. 54 e 57) destaca a pluralidade de sujeitos presentes no meio rural, reforçando a necessidade de reconhecer a diversidade de grupos sociais que o compõem. Entre esses, incluem-se os povos e comunidades tradicionais — como quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, ribeirinhos, extrativistas, entre outros — conforme definido na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Além disso, o documento reconhece uma ampla variedade de segmentos sociais historicamente vinculados ao meio rural, como agricultores familiares, camponeses, assentados, assalariados, parceiros, meeiros, posseiros, arrendatários, entre outros, que ocupam posições diversas na estrutura econômica e social e apresentam identidades distintas.

Delgado et al. (2010), destacam dois aspectos relevantes: (1) o reconhecimento pelo CONDRAF dessa enorme diversidade de identidades sociais existente no Brasil rural, muitas delas até há pouco tempo inexistente, pois se tratava de grupos sociais “invisíveis” para o Estado e para a sociedade, já é, por si só, um reflexo do avanço do projeto democratizante no meio rural; e (2) a existência dessa diversidade de identidades e de atores sociais, com força política e poder de barganha muito desiguais frente a sociedade e ao Estado, torna mais complexa a condução e o conteúdo do projeto democratizante e a formulação de estratégias de desenvolvimento sustentável para o Brasil rural.

Segundo Dias (2006), uma das atribuições do CONDRAF é articular e animar uma rede que estabeleça e crie relações entre os órgãos colegiados situados nos diversos níveis de atuação, municipal, estadual e, mais recentemente, territorial. Esta atribuição tenta

acompanhar e qualificar o papel cada vez mais importante que os conselhos têm na implantação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas e programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Este papel dos conselhos está relacionado, como vimos, a, ao menos, dois fatores que influenciam os modos de execução das políticas públicas.

4.8 Lei do ICMS solidário

A Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, denominada Lei do ICMS Solidário, por seu caráter redistributivo, sendo essa substituída pela Lei nº 24.431/2023, atualmente vigente, é uma lei que determina a dinâmica de distribuição da cota-parte dos recursos de ICMS, imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, destinados aos municípios mineiros.

Na avaliação da lei do ICMS Solidário elaborada por Coelho e Bedê (2016), verifica-se que, à luz da Legística, a lei, por lidar com uma realidade em constante transformação, submete-se a uma dinâmica própria, devendo estar sujeita a ajustes e adequações sempre que as circunstâncias o exigirem. Ou seja, cumpre avaliar diuturnamente se a lei está em consonância com a conjuntura social e econômica para que os seus propósitos não sejam desvirtuados ou tornados improficuos. É o caso das leis formuladoras das políticas públicas, que, por sua própria natureza, caracterizam-se pela provisoriedade, uma vez que são animadas por metas a serem alcançadas em determinados prazos. Impõe-se, nesse caso, que estejam submetidas a monitoramento constante, o que pode levá-las, em qualquer tempo, ao reexame pelos legisladores de modo a assegurar a eficácia do seu alcance. Nesse sentido, Wintgens (2013) afirma que o papel do legislador na produção do direito assume singular importância.

Conforme a Lei Estadual nº 24.431/2023 do ICMS Solidário, a Emater-MG, por Lei, é o órgão responsável pela apuração e pela publicação do índice “Produção de Alimentos” da referida lei, para compor o repasse de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais. O Departamento Técnico da EMATER-MG (DETEC), por sua Divisão de Programas Especiais (DIPRO), recebe os dados via *web*, calcula os índices de cada município e os encaminha à Fundação João Pinheiro. Por determinação da Lei, os índices são apurados e publicados semestralmente para todos os municípios do estado. A apuração dos dados é feita com base no conhecimento da equipe local da EMATER-MG e na coleta de dados junto aos atores sociais no município, por meio de questionário eletrônico. Pela legislação em vigor, 25% do total do

ICMS arrecadado pelo Estado é redistribuído aos municípios, sendo que 1% refere-se ao critério do segmento “Produção de Alimentos”.

Os critérios com peso para tabulação junto ao cálculo de repasse do ICMS Solidário no quesito produção de alimentos são:

- ✓ Número de pequenos produtores agropecuários (Peso 30%);
- ✓ Área plantada com culturas produtoras de alimentos somada à área com pastagens (Peso 35%);
- ✓ Existência de programas ou estrutura de apoio ou órgão de apoio à produção, ao desenvolvimento e à comercialização de produtos agropecuários (Peso 30%);
- ✓ Existência de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável em execução (Peso 5%).

Como pode ser destacado e compreendido no relato acima, na tabulação do cálculo do repasse do ICMS, um dos critérios que favorece a contabilização de pontos para o município corresponde à existência e atuação do CMDRS. Veja que este critério é um ponto de incentivo relevante ao município para fomentar a implantação e organização do Conselho local.

Segundo Coelho e Bedê (2016), o critério “Produção de Alimentos” pondera a distribuição de seus recursos por meio de pesos percentuais atribuídos a quatro quesitos ou subcritérios: área cultivada, número de pequenos produtores, apoio à produção e controle social. Na revisão legislativa que aprovou a Lei do ICMS Solidário, além da alteração de pesos relativos dos quesitos, o subcritério Controle Social passou a avaliar exclusivamente a existência de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). Isso fez desse quesito o único dos quatro alinhado com as políticas de segurança alimentar e que tem como um de seus pilares o desenvolvimento e a inclusão da agricultura familiar. Esse segmento produtivo é responsável por significativa parcela da alimentação cotidiana da população, daí entendermos que o critério Produção de Alimentos deve manter relação estreita com essa linha de políticas públicas.

4.9 Agricultura familiar

Segundo Schneider (2009), a emergência e o reconhecimento da agricultura familiar não devem ser entendidos como a expressão de uma novidade, de algo que não existia até então. As formas sociais que atualmente se abrigam sob a denominação de agricultura familiar, em épocas anteriores recebiam outras denominações segundo o contexto regional e a

formação histórico-social. A afirmação recente sob a noção agricultura familiar deveu-se a um movimento sincronizado conjugado por fatores sociais, políticos e intelectuais. Do ponto de vista social, a categoria emergiu como resultante das mobilizações realizadas pelo movimento sindical, no início da década de 1990 que, lentamente vai deixando de lado o discurso de representações dos trabalhadores rurais, até o surgimento de formas de representação que reivindicam especificamente a identidade da agricultura familiar. Em termos político-institucionais, a agricultura familiar alcança legitimidade crescente a partir da criação do Pronaf e de uma estrutura específica destinada a operar políticas para este público no interior do Ministério de Desenvolvimento Agrário. No campo intelectual, o reconhecimento começa pelos estudos que buscam definir o universo de estabelecimentos rurais que não contratavam força de trabalho, denominados por isso de familiares, em oposição aos patronais. A partir dessa oposição, ao longo da década de 1990 avançam os estudos e pesquisas que definem a agricultura familiar como aquela que opera a partir da articulação das dimensões trabalho, gestão e propriedade familiar (Schneider, 2009).

A diversidade e a heterogeneidade da agricultura familiar não devem ser compreendidas como obstáculos ao desenvolvimento rural. Pelo contrário, tais características constituem elementos fundamentais para a dinâmica do desenvolvimento dos territórios rurais. Conforme destaca Schneider (2009), o desenvolvimento rural é tributário dessas diferenças e dos diversos mecanismos por meio dos quais os agricultores familiares conseguem viabilizar suas condições de vida e assegurar sua reprodução material, social, política e identitária. Dessa forma, a pluralidade existente na agricultura familiar representa um ativo estratégico para a construção de processos de desenvolvimento mais inclusivos, resilientes e territorialmente sustentáveis.

A agricultura familiar pode ser compreendida como uma unidade produtiva na qual a família, ao mesmo tempo em que detém a propriedade dos meios de produção, também é responsável pela execução do trabalho, sendo as relações produtivas mediadas por vínculos de parentesco (CHAYANOV, 1925). Trata-se de um segmento marcado pela heterogeneidade, uma vez que os agricultores familiares apresentam valores, estratégias e objetivos distintos, variando conforme o contexto social, econômico e territorial (CARNEIRO, 1999; SCHNEIDER, 2003). Nesse sentido, não há um modelo único de agricultor familiar, mas sim uma diversidade de formas de organização produtiva, caracterizadas pela capacidade de adaptação às diferentes condições impostas pelo ambiente. Essas unidades produtivas distinguem-se pela forma como se apropriam dos meios de produção e organizam o trabalho

familiar, tendo como eixo central a reprodução social do grupo doméstico, em que a produção atende, primeiramente, às necessidades da família, sendo o excedente destinado ao mercado (ABRAMOVAY, 1992). Carneiro (1999) afirma que a unidade familiar, entidade eminentemente plástica e mutante, tem a capacidade de elaborar novas estratégias para se adaptar às condições econômicas e sociais, em arranjos, não raro, que dialogam com a tradição.

Embora parte da literatura clássica associe a agricultura familiar a sistemas produtivos orientados predominantemente ao autoconsumo e à subsistência, essa concepção não representa integralmente a realidade contemporânea do meio rural brasileiro. As transformações econômicas, tecnológicas e institucionais ocorridas nas últimas décadas promoveram significativa diversificação das estratégias produtivas e de inserção dos agricultores familiares nos mercados. Atualmente, observa-se a existência de unidades familiares cuja produção é direcionada prioritariamente à comercialização, caracterizando um perfil mais empreendedor e integrado às cadeias produtivas agroalimentares. Nesse contexto, Lamarche (1998), denomina esse segmento de agricultores familiares empresariais, reconhecendo que a agricultura familiar constitui um universo heterogêneo, composto por diferentes formas de organização da produção, níveis de capitalização, estratégias de gestão e relações com o mercado. Diante desse contexto, torna-se imprescindível estabelecer um diálogo crítico entre o referencial teórico e a realidade empírica, de modo a evitar generalizações que reduzam a agricultura familiar a um modelo exclusivamente voltado ao autoconsumo ou à produção de subsistência, desconsiderando sua diversidade, heterogeneidade e os distintos níveis de inserção nos mercados. A própria legislação brasileira, ao definir os critérios de enquadramento da agricultura familiar, não estabelece como requisito a destinação da produção, mas considera aspectos relacionados ao tamanho da propriedade, à predominância da mão de obra familiar, à gestão do estabelecimento e à origem da renda. Dessa forma, compreender a agricultura familiar exige reconhecer sua pluralidade, admitindo que coexistem agricultores voltados predominantemente ao autoconsumo e outros plenamente inseridos em mercados locais, regionais e até internacionais, sem que isso descaracterize sua condição de agricultores familiares. Segundo Lamarche (1993, 1998), a agricultura familiar configura uma realidade heterogênea, caracterizada por diferentes níveis de integração ao mercado e distintas estratégias de reprodução econômica e social. Nessa perspectiva, autores como Abramovay (2012) e Schneider (2009) destacam que parte das unidades familiares apresenta forte orientação para o

mercado, demonstrando que a agricultura familiar contemporânea não se restringe à produção destinada ao autoconsumo ou à subsistência. Ao contrário, muitas dessas unidades produtivas têm na comercialização de seus produtos sua principal estratégia de reprodução econômica, inserindo-se de forma competitiva em mercados locais, regionais e até nacionais, sem que isso descaracterize sua condição de agricultura familiar.

Existe legislação que estabelece o reconhecimento formal da categoria de produtores rurais como “Agricultura Familiar”, sendo a Lei nº 11.326/2006, conhecida como Lei da Agricultura Familiar, que estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional voltada à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais no Brasil. Ela define quem é considerado agricultor familiar e orienta programas de apoio técnico, financeiro e social voltados a esse público. A lei orienta a formulação de programas voltados à geração de renda, à agregação de valor, ao uso sustentável dos recursos naturais e à inclusão social. Também prioriza a participação das mulheres e dos jovens rurais, além de incentivar práticas agroecológicas e de segurança alimentar.

A Lei nº 11.326/2006 é considerada um marco legal para o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. Ela fundamenta a atuação de diversos programas federais e estaduais e contribui para a redução das desigualdades sociais e regionais no campo, promovendo a soberania alimentar e o desenvolvimento sustentável. A lei surgiu para consolidar o reconhecimento da agricultura familiar como segmento produtivo estratégico na economia e na segurança alimentar do país. Ao definir critérios de enquadramento, possibilitou a criação de políticas públicas específicas, como acesso a crédito, assistência técnica e extensão rural e programas de comercialização, entre outros (BRASIL, 2006).

Para fins de enquadramento como agricultor familiar, a caracterização do sujeito se fundamenta em critérios legais objetivos estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no art. 3º da Lei nº 11.326/2006, que define o agricultor familiar como aquele que exerce atividades no meio rural atendendo simultaneamente a requisitos estruturais, produtivos e socioeconômicos.

Nesse sentido, considera-se agricultor familiar aquele que mantém vínculo direto com a terra, seja na condição de proprietário, posseiro, assentado ou arrendatário, associado à residência na propriedade ou em local próximo, o que reforça a relação de pertencimento territorial e a centralidade da unidade produtiva familiar. Ademais, a legislação estabelece como critério objetivo a limitação da área explorada a até quatro módulos fiscais¹, conforme disposto no inciso I do art. 3º.

Do ponto de vista produtivo, exige-se a utilização predominante de mão de obra da própria família nas atividades econômicas do estabelecimento, caracterizando um modelo de produção baseado na força de trabalho familiar, conforme o inciso II da referida lei.

No que tange à gestão, o estabelecimento ou empreendimento deve ser dirigido pela própria família, evidenciando a autonomia decisória e o caráter familiar da organização produtiva, conforme previsto no inciso IV do art. 3º.

Por fim, sob a perspectiva econômica, a norma determina que haja predominância da renda familiar oriunda das atividades desenvolvidas no próprio estabelecimento rural, sendo atualmente exigido percentual mínimo de 50% dessa renda, conforme regulamentação do Poder Executivo.

Dessa forma, os critérios legais como dimensão da área, predominância da mão de obra familiar, gestão familiar e origem da renda, constituem elementos indissociáveis para a definição de agricultor familiar, configurando um modelo produtivo específico, baseado na integração entre família, trabalho e território, que orienta a formulação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável.

Para fins de regulamentação da Lei nº 11.326/2006, foi editado o Decreto nº 9.064/2017, de 31 de maio de 2017, posteriormente alterado pelo Decreto nº 10.688/2021, que promoveu ajustes em seu conteúdo normativo. O referido decreto dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária e institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), instrumento essencial para a identificação, qualificação e acesso dos agricultores familiares às políticas públicas.

A atualização normativa introduzida pelo Decreto nº 10.688/2021 insere-se no contexto de aperfeiçoamento da governança das políticas públicas voltadas ao meio rural, ao redefinir critérios de enquadramento dos beneficiários, ampliar o alcance das ações governamentais e aprimorar os mecanismos de registro e reconhecimento institucional dos agricultores familiares. Ademais, tais modificações conferem maior precisão conceitual à definição de Unidade Familiar de Produção Agrária, além de fortalecer os instrumentos de gestão, monitoramento e operacional.

A Portaria MDA nº 19, de 21 de março de 2025, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, estabelece as condições e os procedimentos gerais para inscrição no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) e regulamenta, no âmbito infralegal, sua operacionalização, em conformidade com o Decreto nº 10.688/2021 e a Lei nº 11.326/2006 (BRASIL, 2025). Nos termos do art. 1º, a norma disciplina os procedimentos de

inscrição, manutenção e atualização cadastral das Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA) e das demais formas organizativas da agricultura familiar, consolidando o CAF como o principal instrumento oficial de identificação e qualificação dos beneficiários das políticas públicas destinadas à agricultura familiar.

Adicionalmente, conforme previsto em seus dispositivos, a portaria estabelece critérios técnicos para o enquadramento dos beneficiários, define responsabilidades institucionais e disciplina os procedimentos administrativos de validação e gestão das informações cadastrais, assegurando maior padronização, controle e confiabilidade dos dados. Destaca-se, ainda, que a norma reforça o papel do CAF como requisito obrigatório para acesso às políticas públicas, ao mesmo tempo em que incorpora mecanismos de governança, monitoramento e controle social, em articulação com instâncias locais, como os CMDRS.

Um exemplo desses conselhos gestores são os CMDRS's, cuja função principal é dar voz aos agricultores e promover a implementação de políticas públicas que contemplem essa realidade (MUSSOI, 2003, apud Preuss Neto *et al.*, 2022).

Para Neves (2008), o debate sobre a importância e o papel da agricultura familiar no desenvolvimento brasileiro ganhou força ao longo do tempo, impulsionado, principalmente, pela concepção de desenvolvimento duradouro, geração de emprego e renda, segurança alimentar e desenvolvimento local. A importância do setor é evidente ao longo da história, porém é possível observar que apesar dessa importância, sempre foi a agricultura familiar muito carente de políticas públicas que abrangessem a realidade do segmento (AZEVEDO; PESSÔA, 2011, adup Preuss Neto *et al.*, 2022).

O estabelecimento de políticas públicas direcionadas às classes menos favorecidas no campo “[...] representa o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares”, segundo (SCHNEIDER; CAZZELA; MATTEI, 2004, p. 21), citado por Souza (2012).

¹Módulo fiscal: unidade de medida agrária instituída pela Lei nº 6.746/1979 e regulamentada pelo INCRA para cada município brasileiro, que representa a área necessária para a viabilidade econômica de uma propriedade rural, considerando as características produtivas e socioeconômicas de cada município. Seu valor, expresso em hectares, varia de 5 a 110 hectares conforme a realidade local municipal.

Segundo Souza (2012), mesmo sabendo-se que o processo de crescimento econômico e industrial do século XX foi setorial, direcionado a grande propriedade rural, às agroindústrias e às culturas de exportação, vale lembrar que as classes sociais menos favorecidas sempre se constituíram na base de sustentação alimentar e os agricultores familiares são responsáveis por boa parte da produção agropecuária (alimentos), postos de trabalho e geração de renda nas regiões do interior do país.

A agricultura familiar, em sua concepção mais simples, encerra uma boa dose de heterogeneidade e guarda uma peculiar complexidade fundada nas próprias relações familiares e de parentesco. Todas essas características irão por certo afetar o desempenho das atividades a que se propõe o núcleo familiar. Seu forte atrelamento às tradições e sua ancoragem no passado lhe impõem uma via de mão dupla. Ao mesmo tempo em que necessita dessa memória, precisa adequar-se ao momento atual e às exigências da sociedade e do mercado, ou seja, adaptar-se ao contexto dinâmico contemporâneo (NETTO, 2010).

4.10 Extensionista rural

O profissional extensionista rural caracteriza-se como o agente responsável pela execução dos serviços de ATER, conforme estabelecido na Lei nº 12.188/2010, que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER). De acordo com o Art. 2º, inciso I, a ATER é definida como um “serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais” (Lei nº 12.188/2010).

Nesse contexto, o extensionista rural atua como mediador de conhecimentos e facilitador de processos de desenvolvimento, exercendo função estratégica na articulação entre políticas públicas e agricultores familiares. Sob a perspectiva teórica, destaca-se o entendimento de Freire (1983), citado por Torres-Rego (2021), que compreende a extensão rural como um processo educativo dialógico, baseado na troca de saberes, em contraposição ao modelo difusionista tradicional. Nessa abordagem, o extensionista assume o papel de mediador do conhecimento, promovendo a construção coletiva de soluções junto aos agricultores, o que implica a redefinição de sua atuação, deslocando-o de agente transmissor para facilitador de processos sociais e produtivos.

Nesse sentido, a atividade do extensionista configura-se como uma ação educativa que, conforme conclui o educador, deve ocorrer a partir da concepção de comunicação (FREIRE, 1983, adup TORRES-REGO, 2021).

Adicionalmente, observa-se que a atuação dos extensionistas rurais se orienta para a promoção da organização e da participação das comunidades nos processos decisórios, considerando seus aspectos culturais, em uma perspectiva de educação libertadora. Conforme destaca Torres-Rego (2021), há ainda a necessidade de reafirmação do papel do Estado no apoio à ATER pública e de qualidade, conforme preconizado pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), representando um avanço histórico no setor. A autora ressalta, ainda, a importância do engajamento contínuo da sociedade civil para a manutenção e o fortalecimento dessas conquistas.

Percebeu-se que ao se colocar como um educador, o extensionista por meio da mediação da prática pedagógica, promovia a mediação para que houvesse um confronto entre o conhecimento popular e o científico, na busca de uma nova reordenação pedagógica que se tornasse relevante nessa relação dinâmica e dialógica não formal e horizontalizada entre os públicos minoritários acerca do desenvolvimento sustentável das metodologias participativas da agricultura familiar (AMARAL JÚNIOR, 2020).

O papel atribuído ao extensionista rural é de agente de mudanças, um dos elos entre o rural e o urbano, que, atua como interlocutor das políticas públicas no meio rural e compartilha os avanços da ciência e as novas tecnologias adequadas ao desenvolvimento sustentável do setor (LEAL; LOPES, 2017).

O processo de redemocratização do Brasil possibilitou o começo das mudanças no trato da agricultura familiar, cabendo aos pesquisadores, técnicos e extensionistas a tarefa de articular novas formas e caminhos para atender à diversidade e às particularidades do rural brasileiro, trazendo o diálogo e o uso de metodologias educacionais ativas para o processo de se fazer extensão no Brasil (OLIVEIRA, 2015).

De forma complementar, Schneider (2009) destaca que a agricultura familiar apresenta grande diversidade de formas sociais, econômicas e produtivas, o que exige do extensionista uma atuação sensível às especificidades territoriais e às dinâmicas locais. Assim, sua função ultrapassa o aspecto técnico, incorporando dimensões sociais, organizativas e institucionais, especialmente na articulação entre agricultores, mercados e políticas públicas, enquanto Abramovay (1992) ressalta que o desenvolvimento rural não pode ser compreendido sem o papel das instituições, evidenciando que a efetividade das políticas públicas depende da

interação entre atores sociais e estruturas organizacionais. Nesse contexto, o extensionista rural se insere como elo estratégico entre o Estado e os agricultores, contribuindo para a implementação e consolidação das políticas de desenvolvimento rural.

Adicionalmente, estudos como os de Pasqualotto *et al.* (2019) afirmam que a agricultura familiar desempenha papel fundamental na promoção do desenvolvimento rural sustentável, reforçando que a atuação do extensionista está diretamente associada à promoção da inclusão produtiva, ao fortalecimento da organização social e à sustentabilidade dos sistemas produtivos. Dessa forma, o extensionista rural consolida-se como agente central na promoção do desenvolvimento rural sustentável, atuando de forma integrada nas dimensões técnica, social, econômica e ambiental.

Segundo dados da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER, o Brasil conta com aproximadamente 20 mil extensionistas rurais, o que reforça a importância dessa categoria profissional na implementação das políticas públicas. Assim, o extensionista rural consolida-se como agente central na promoção do desenvolvimento rural sustentável, atuando de forma integrada nas dimensões produtiva, social, econômica e ambiental.

A atuação do profissional extensionista rural é estratégica no âmbito da ATER, especialmente por sua função de mediação entre o Estado, os agricultores familiares e as instâncias de governança local, como os CMDRS's e as Prefeituras. Nesse contexto, Pasqualotto *et al.* (2019) destacam que como apoio e canal de comunicação entre Estado e agricultores, está o extensionista rural, como um ator fundamental na consolidação das políticas públicas. Este papel, longe de ser o único papel destes profissionais, não descaracteriza a sua importância frente aos projetos de desenvolvimento rural conduzidos no Brasil desde os anos 1950. Assim, evidencia-se que o extensionista rural desempenha papel central não apenas na implementação das políticas públicas e no atendimento técnico nas mais diversas agendas produtivas, mas também na articulação institucional, no fortalecimento da participação social e na dinamização dos CMDRS's, contribuindo para a integração entre políticas, atores locais e demandas da agricultura familiar, o que reforça sua relevância como agente de promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Ao resgatar a trajetória da extensão rural no Brasil, torna-se importante analisar sua relação com o desenvolvimento rural sob uma perspectiva histórica, considerando as diferentes concepções que orientaram a atuação extensionista ao longo do tempo. Entre as décadas de 1960 e 1980, predominou no país o modelo de extensão rural fundamentado no

difusionismo produtivista, fortemente influenciado pelos pressupostos da Revolução Verde. Nesse período, a ação extensionista concentrou-se na difusão de pacotes tecnológicos baseados na mecanização, no uso intensivo de fertilizantes químicos, defensivos agrícolas e sementes melhoradas, tendo como principal objetivo o aumento da produtividade e da produção agropecuária. Embora esse modelo tenha contribuído para a modernização do setor agrícola, sua atuação estava predominantemente voltada ao crescimento econômico e ao incremento da produção, não incorporando, de forma sistemática, as dimensões social, ambiental e participativa que atualmente caracterizam o conceito de desenvolvimento rural sustentável. Assim, é importante reconhecer que, naquele contexto histórico, a extensão rural esteve mais associada à promoção do desenvolvimento rural sob uma perspectiva produtivista do que propriamente ao desenvolvimento rural sustentável. Somente a partir das décadas seguintes, especialmente com a redemocratização do país, a ampliação da participação social e a consolidação de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, o conceito de desenvolvimento rural passou a incorporar princípios relacionados à sustentabilidade, à inclusão social, à valorização dos territórios, à gestão participativa e à conservação dos recursos naturais. Essa mudança de paradigma também redefiniu o papel da extensão rural, que deixou de atuar exclusivamente como difusora de tecnologias para assumir uma função de mediação social, construção coletiva do conhecimento e soluções, bem como do fortalecimento dos processos de desenvolvimento rural sustentável.

Os extensionistas rurais são de extrema importância para os produtores no meio rural, por contribuir com câmbios sociais, culturais, econômicos e ambientais, promovendo o desenvolvimento territorial sustentável, conforme afirmam Pacheco et al., (2022).

O técnico de ATER era o centro da difusão do conhecimento, passando a conceber a construção conjunta e contextualizada do conhecimento, com a valorização dos saberes do produtor rural, sendo o extensionista um mediador de saberes e impulsionador do desenvolvimento (Tenório *et al.*, 2022, apud Rosa Pacheco *et al.*, 2022).

Os desafios para a extensão rural frente ao desenvolvimento rural sustentável passam, primeiramente, pelo respeito à pluralidade e às diversidades sociais, econômicas, étnicas, culturais e ambientais do meio rural brasileiro, estimulando ações dos extensionistas junto à agricultura familiar, por meio do uso de metodologias participativas e de uma pedagogia construtivista e humanista, configurando-se como um processo educativo voltado ao desenvolvimento local sustentável (PETTAN, 2005, apud TONET, 2008, p. 32).

No desenvolvimento de suas atividades, o extensionista, como educador, compartilha seus saberes com os agentes produtivos, buscando articular o conhecimento científico e o empírico, de modo que as pessoas possam intervir em seus espaços de forma ativa, construindo soluções para os problemas de maneira libertadora” (SILVA *et al.*, 2022 apud ROSA PACHECO *et al.*, 2022).

Os seis ex-presidentes da EMATER-MG (Laterza de Deus *et al.*, 2025) destacam que o cargo profissional de extensionista rural atua como agente de transformação, integrando conhecimento técnico com a sabedoria popular, visão sistêmica e diálogo com agricultores, comunidades e instituições públicas, buscando:

- ✓ Estimular a adoção de tecnologias e boas práticas produtivas, ambientalmente responsáveis e economicamente viáveis;
- ✓ Apoiar a organização social e produtiva de agricultores, jovens e mulheres rurais;
- ✓ Orientar o acesso a políticas públicas, crédito rural, programas governamentais e mercados;
- ✓ Fortalecer a gestão das propriedades rurais com foco em eficiência, planejamento e sustentabilidade;
- ✓ Favorecer a inovação e a autonomia dos produtores, estimulando educação não formal e protagonismo local;
- ✓ Articular parcerias e redes territoriais, contribuindo para o desenvolvimento rural integrado.

Em síntese, a missão do extensionista rural é oferecer conhecimento, mediação e apoio técnico e social, construindo soluções em conjunto com as comunidades, com vistas ao fortalecimento da agricultura familiar, ao fomento do desenvolvimento dos municípios, à promoção da emancipação dos produtores rurais e ao desenvolvimento rural sustentável (Laterza de Deus *et al.*, 2025).

Segundo Laterza de Deus *et al.* (2025), este profissional extensionista agropecuário tem as seguintes atribuições principais:

- ✓ Planejar, coordenar e executar ações de assistência técnica e extensão rural (ATER);
- ✓ Elaborar e implementar diagnósticos rurais participativos, planos de ação e projetos de desenvolvimento local e territorial;
- ✓ Implementar as técnicas da metodologia participativa de Extensão Rural para o desenvolvimento sustentável nos atendimentos junto às comunidades, agricultores,

organizações e parceiros visando a promoção da troca de saberes e conhecimentos para a construção de soluções;

- ✓ Prestar orientação técnica, econômica, social e ambiental a produtores, conselhos, municípios, associações e cooperativas;
- ✓ Atuar na educação ambiental, conservação dos recursos naturais e promoção da agroecologia;
- ✓ Transferir e adaptar tecnologias agropecuárias adequadas à realidade dos produtores rurais;
- ✓ Promover capacitações, cursos, oficinas e eventos educativos voltados à formação técnica e cidadã;
- ✓ Estimular o associativismo, cooperativismo e empreendedorismo rural;
- ✓ Apoiar, implantar e implementar políticas públicas e programas governamentais voltados à agricultura familiar, desenvolvimento agropecuário, segurança alimentar, agroecologia e sustentabilidade (Exemplos: CAF; PNAE; PAA; crédito rural; garantia safra; reforma agrária; Certifica Minas Café; queijo minas artesanal; emendas parlamentares; ICMS solidário / produção de alimentos; Valores de Terra Nua (VTN); Conselhos Municipais, entre outros);
- ✓ Integrar e articular ações em parceria com instituições públicas e privadas que visem construir projetos e programas de promoção do desenvolvimento rural sustentável e o progresso dos municípios;
- ✓ Elaborar projetos e relatórios técnicos e de resultados, contribuindo para o planejamento e avaliação das políticas públicas rurais;
- ✓ Fomentar o desenvolvimento social e produtivo de mulheres, jovens e comunidades tradicionais;
- ✓ Realizar levantamentos e perícias técnicas relacionadas à sua área de competência correspondente à habilitação profissional do conselho de classe;
- ✓ Assegurar atendimento gratuito, equitativo e transparente aos agricultores familiares e pequenos produtores, conforme princípios da PNATER e da legislação estadual.

Segundo os seis ex-presidentes da EMATER-MG (Laterza de Deus *et al.*, 2025), o extensionista rural é um profissional multidisciplinar que atua na promoção do desenvolvimento sustentável no meio rural, prestando assessoria e orientação técnica, produtiva, social e ambiental aos produtores e comunidades e executando políticas públicas. Nessa ocupação podem atuar profissionais formados em diversas áreas, como Agronomia, Zootecnia, Medicina Veterinária, Engenharia Agrícola, Engenharia Ambiental, Técnico em

Agropecuária, Biologia, Ciências Agrícolas, Administração Rural, Economia Doméstica, Sociologia, Pedagogia, Nutrição e áreas afins. Essas formações contribuem para o trabalho integrado de ATER, abrangendo desde a produção agropecuária e gestão da propriedade, até ações de educação, organização social, inclusão produtiva e preservação ambiental, fortalecendo o desenvolvimento rural sustentável.

A conjunção entre assistência técnica e extensão rural é essencial para promover um desenvolvimento rural sustentável e inclusivo. A assistência técnica oferece o suporte prático e especializado necessário para melhorar a produtividade, a gestão e a rentabilidade das atividades agropecuárias, garantindo o uso adequado de tecnologias, insumos e boas práticas de manejo. Já a extensão rural amplia esse alcance ao promover processos educativos, participativos e continuados, que fortalecem a autonomia, a organização social e a capacidade de decisão dos agricultores e suas comunidades. A extensão rural adota um olhar sistêmico e holístico sobre o território, compreendendo as dimensões ambientais, sociais, econômicas e culturais que influenciam a vida das famílias rurais. A partir desse diagnóstico territorial, o extensionista atua de forma participativa, construindo soluções conjuntas e adaptadas à realidade local (Laterza de Deus *et al.*, 2025).

Dessa forma, a integração entre assistência técnica e extensão rural vai além da simples transferência de tecnologia: ela fortalece capacidades, promove o desenvolvimento humano e social, estimula a inovação, valoriza o conhecimento local e estimula/fortalece o protagonismo das comunidades, consolidando um processo contínuo de transformação e desenvolvimento no campo, gerando sustentabilidade e melhoria da qualidade de vida e renda no campo (Laterza de Deus *et al.*, 2025).

O extensionista rural deve atentar-se para que a assinatura de documentos e/ou projetos contendo recomendações em áreas técnicas específicas esteja sempre em consonância com as atribuições profissionais que lhes são legalmente conferidas e regulamentadas correspondentes à habilitação profissional do conselho de classe de formação.

Segundo Laterza de Deus *et al.* (2025), “a missão do extensionista rural é promover o desenvolvimento sustentável das famílias rurais e dos territórios, por meio de processos educativos, assistência técnica e ações de extensão rural que fortaleçam a produção agropecuária, a gestão das propriedades, a segurança alimentar, a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida e da renda no meio rural”.

A constituição de 1988 foi de grande importância, visto que contemplava a extensão rural e a assistência técnica e a terra com sua função social. A participação da sociedade, dos

pequenos produtores, extensionistas, pesquisadores e movimentos sociais foi fundamental, e ainda é, na construção de uma legislação mais justa e inclusiva (Gomes *et al.*, 2022, apud Rosa Pacheco *et al.*, 2022).

Ficou evidente a necessidade de se intensificar ainda mais o trabalho dos extensionistas para que toda a população rural seja contemplada por políticas públicas igualitárias que visem a melhoria da qualidade de vida, apoiando e capacitando os agricultores familiares (Silva *et al.*, 2022, apud Rosa Pacheco *et al.*, 2022).

Para subsidiar a atuação profissional junto às famílias rurais e aos municípios, os extensionistas utilizam a Metodologia Participativa de Extensão Rural para o Desenvolvimento Sustentável (MEXPAR) como instrumento de produção social do conhecimento lançado em 2006 pela EMATER-MG. Voltada à sustentabilidade e à equidade social, essa metodologia organiza técnicas de intervenção que colocam as famílias agricultoras como protagonistas no processo de desenvolvimento rural. Nessa perspectiva, o MEXPAR configura-se como uma abordagem participativa no âmbito da assistência técnica e extensão rural. Essa metodologia participativa valoriza o conhecimento local e promove a construção coletiva de soluções por meio de etapas como diagnóstico participativo, planejamento conjunto, execução das ações e avaliação compartilhada, bem como adoção de técnicas para construção do saber. Assim, o extensionista passa a atuar como facilitador e mediador, estimulando o protagonismo das famílias e favorecendo a adoção de práticas compatíveis com a realidade socioeconômica e ambiental. Como resultado, essa abordagem contribui para o fortalecimento da organização social, a ampliação da autonomia dos agricultores e a promoção do desenvolvimento rural sustentável.

De forma complementar, os extensionistas passaram a adotar metodologias contemporâneas para assegurar a continuidade das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) junto aos agricultores familiares, demais produtores rurais, clientes e comunidades, tanto durante a pandemia da COVID-19 (2020–2021) quanto no período pós-pandemia. Nesse contexto, destaca-se o lançamento, em 2020, do MEXPAR 4.0 – ATER Digital, iniciativa da EMATER-MG que representou um importante avanço na modernização da ação extensionista, ao incorporar tecnologias digitais e ferramentas de comunicação aos processos de assistência técnica e extensão rural. Essa iniciativa evidenciou que a comunicação institucional e os recursos digitais constituem componentes estratégicos para ampliar o alcance das ações extensionistas, fortalecer a interação entre extensionistas, agricultores familiares, parceiros institucionais e sociedade, bem como facilitar a difusão de

conhecimentos, tecnologias, políticas públicas e experiências exitosas do meio rural. Para isso, a EMATER-MG passou a utilizar de forma integrada diversos canais de comunicação, como os programas Minas Rural e Estação Rural, o portal institucional, redes sociais, aplicativos de mensagens e ações de relacionamento com a imprensa. O MEXPAR 4.0 também ressalta que a produção dos conteúdos deve ocorrer de maneira colaborativa, valorizando a participação dos diferentes atores envolvidos, e que o uso das tecnologias digitais deve estar alicerçado em princípios participativos, dialógicos e educativos, de modo que essas ferramentas fortaleçam a extensão rural e a inovação sem substituir a dimensão humana, a proximidade e o relacionamento entre extensionistas e agricultores familiares. Essa estratégia ampliou, de forma complementar, as possibilidades de interação entre extensionistas, agricultores familiares, demais produtores rurais, clientes e parceiros institucionais, favorecendo a disseminação de informações, a prestação de orientações técnicas a distância, o acompanhamento das atividades produtivas e a realização de ações educativas. Como resultado, os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) tornaram-se mais ágeis, acessíveis e alinhados às transformações tecnológicas e às demandas contemporâneas do meio rural. Entretanto, as ferramentas digitais e de comunicação foram concebidas como instrumentos de apoio à ação extensionista, não substituindo a interação presencial, o diálogo direto e a construção de relações de confiança entre o extensionista e as famílias rurais, elementos essenciais para a efetividade do processo de extensão rural.

5 METODOLOGIA

5.1 Procedimentos metodológicos

O presente tópico descreve as etapas e os procedimentos metodológicos adotados para a obtenção dos resultados. Apresentam-se, também, os conceitos utilizados e seus respectivos referenciais teóricos, com o objetivo de explicitar as interpretações adotadas e evitar ambiguidades na compreensão dos termos da pesquisa social.

Conforme Gil (2010), a pesquisa social exige um planejamento sistemático das etapas que compõem o processo investigativo, envolvendo a definição do problema, a escolha dos procedimentos metodológicos, a coleta, a análise e a interpretação dos dados, de modo a assegurar maior rigor científico à investigação. A metodologia tem como objetivo principal orientar o pesquisador na construção de conhecimentos científicos válidos e confiáveis. Já Yin

(2014) segue a mesma interpretação, ou seja, que a metodologia é um conjunto sistemático de procedimentos e técnicas utilizados para desenvolver e testar teorias, envolvendo planejamento, coleta, análise e interpretação de dados; tendo a finalidade de garantir rigor, objetividade e validade nas investigações, fornecendo uma base sólida para a construção de conhecimentos científicos. Por sua vez, Gil (2010) contextualiza a metodologia em ciências sociais como um conjunto sistemático de procedimentos e técnicas utilizados para coletar, analisar e interpretar dados visando construir conhecimentos válidos e confiáveis sobre fenômenos sociais.

Demo (1985) define a metodologia científica na área de ciências sociais como uma preocupação instrumental que cuida dos procedimentos, ferramentas e caminhos, isto é, das formas de se fazer ciência.

5.2 O conceito de pesquisa quantitativa

Nesse estudo será realizada a pesquisa quantitativa, que é aquela que se caracteriza pela coleta e análise de dados numéricos, com o objetivo de testar hipóteses e estabelecer relações entre variáveis. Essa abordagem permite uma investigação rigorosa, onde os dados devem ser mensurados de forma precisa, utilizando instrumentos padronizados (GIL, 2010).

Segundo Gil (2010), a pesquisa quantitativa é fundamental nas ciências sociais e outras áreas, pois propõe um conhecimento mais estruturado e confiável acerca dos fenômenos investigados. Sua ênfase na análise estatística e na generalização dos resultados contribui para construções teóricas robustas e para a tomada de decisões informadas. Ele enfatiza que a pesquisa quantitativa se diferencia por seu enfoque na objetividade e na generalização dos resultados.

Conforme Gil (2019), a pesquisa quantitativa caracteriza-se pela utilização de procedimentos sistemáticos de coleta e análise de dados, permitindo a mensuração das características de uma população ou amostra previamente delimitada e a análise das relações entre variáveis.

Gil (2019) define a pesquisa quantitativa por público previamente definido como um tipo de estudo em que a amostra é selecionada de forma a representar um grupo ou população específica, aplicada a um público definido antes do início dos procedimentos da pesquisa. Isso significa que a pesquisa é planejada para investigar um público específico, cujas características são conhecidas ou previamente determinadas. O objetivo principal é obter

dados numéricos que permitam uma análise estatística. A partir disso, é possível identificar padrões e relações dentro da população selecionada, com o intuito de generalizar os resultados para um universo maior, pois teremos amostra representativa com coleta de dados bem planejada. A pesquisa quantitativa, nesse caso, busca resultados objetivamente mensuráveis, que possam ser analisados de forma estatística para fornecer conclusões confiáveis sobre o público previamente definido.

5.3 Método de pesquisa

Para a condução deste estudo, adotou-se uma abordagem metodológica de natureza quantitativa, estruturada a partir da aplicação de entrevista do tipo Survey, por meio de questionário padronizado. Esse instrumento foi composto por questões fechadas, organizadas em escalas do tipo Likert, bem como por questões mistas, permitindo tanto a mensuração objetiva das percepções dos respondentes quanto a obtenção de contribuições qualitativas complementares.

Tal estratégia metodológica possibilita a obtenção de dados comparáveis e passíveis de tratamento estatístico, ao mesmo tempo em que amplia a compreensão das opiniões, atitudes e experiências dos participantes, conferindo maior robustez e profundidade à análise dos resultados. Assim, o estudo fundamenta-se na utilização da técnica de entrevista estruturada do tipo Survey, com aplicação de questionário contendo escalas do tipo Likert e questões mistas.

Pesquisa estruturada tipo Survey é uma forma de pesquisa quantitativa que utiliza um questionário padronizado para coletar dados de uma amostra de um grupo de pessoas sobre determinados temas, contando com perguntas padronizadas. Esse tipo de pesquisa se caracteriza por ser aplicada a uma amostra representativa de pessoas, permitindo análise estatística e utilizando questionários (impresso, online, telefone ou presencial); além disso, serve para medir opiniões, comportamentos e atitudes, bem como os dados levantados são analisados com técnicas estatísticas (gráficos, tabelas, testes, etc.).

A escala tipo Likert é usada em pesquisas para medir opiniões, atitudes ou percepções. Consiste em uma afirmação, seguida de opções de resposta graduadas, geralmente de 1 (discordo totalmente) a 5 (concordo totalmente), portanto aplicando escala ordinal com valores numéricos atribuídos às respostas. Este tipo mede intensidade de concordância,

frequência, importância, entre outros, permitindo quantificar percepções subjetivas e facilitando análises estatísticas.

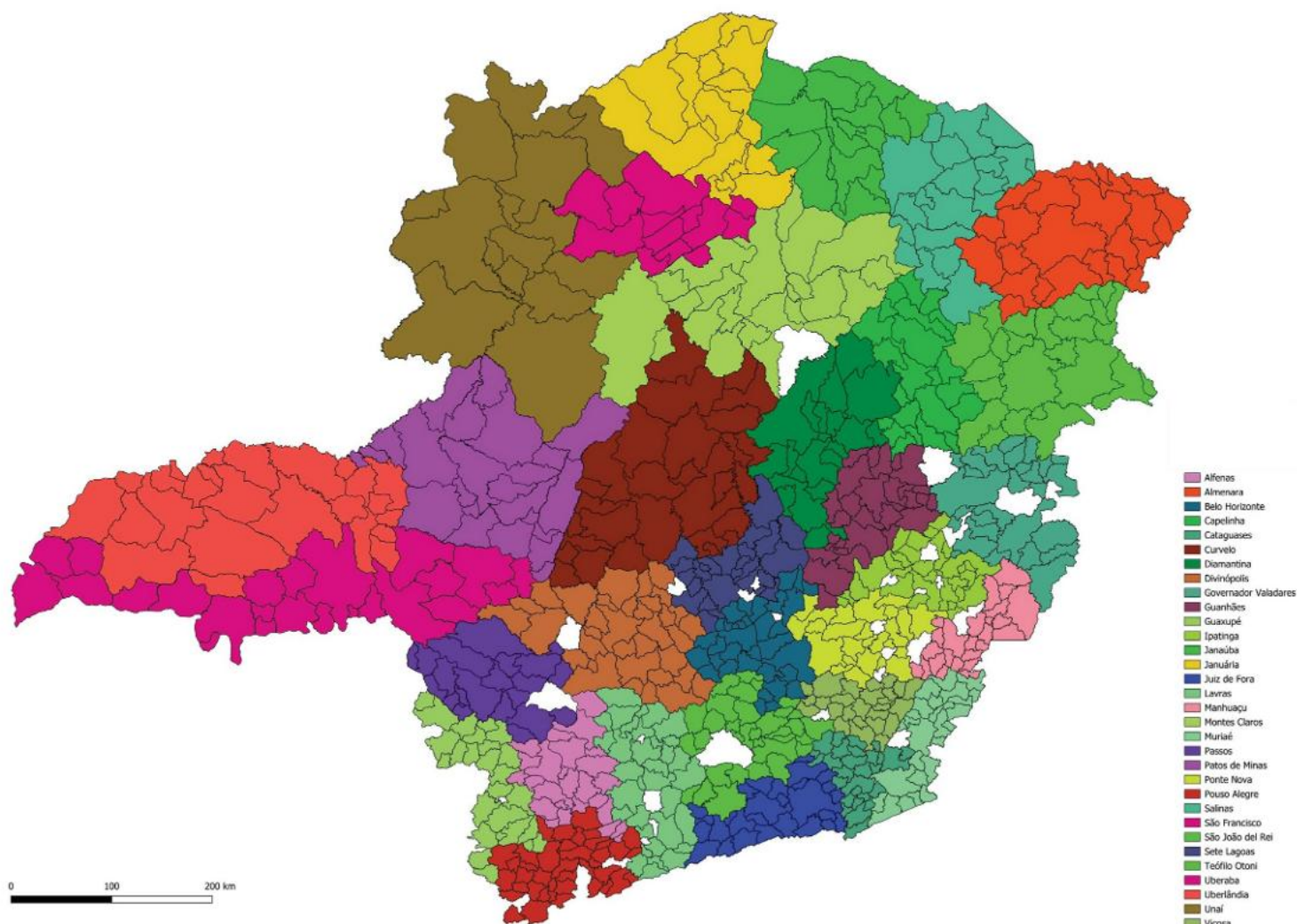
As questões de escala tipo mista combinam respostas fechadas, como múltipla escolha ou escala Likert, com a possibilidade de o respondente complementar a resposta com um comentário aberto. Esse tipo de questão mista permite quantificar os dados e também entender os motivos ou opiniões detalhadas, bem como ajuda a captar nuances que as respostas fechadas sozinhas não mostram.

5.4 Área de estudo

O estudo foi realizado em 819 municípios distribuídos em 32 unidades regionais que contam, atualmente, com escritórios locais da EMATER-MG. Desses, foram obtidas respostas em 814 municípios, com a finalidade de levantar informações sobre a existência e o funcionamento do CMDRS.

A Figura 1 representa o mapa de Minas Gerais com a organização territorial da atuação da EMATER-MG no estado de Minas Gerais, evidenciando a composição das 32 Unidades Regionais e sua vinculação aos 819 municípios conveniados. Considerando o total de 853 municípios existentes no estado, observa-se que 34 municípios, destacados e delimitados na cor branca, não mantêm convênio de parceria com a EMATER-MG no período analisado. A diferenciação cromática das regionais permite visualizar a distribuição espacial da cobertura institucional da empresa, bem como identificar áreas com e sem atendimento, constituindo referência fundamental para a análise territorial das políticas públicas, da governança rural e da atuação dos CMDRS's.

Figura 1 – Municípios mineiros vinculados às unidades regionais da EMATER-MG:



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

5.5 Seleção dos atores sociais

Os sujeitos da pesquisa correspondem aos extensionistas da EMATER-MG que atuam regularmente nos escritórios locais situados em municípios do estado de Minas Gerais com convênio de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

5.6 Amostragem

Na etapa de amostragem, adotou-se o método de entrevista estruturada, do tipo survey, por meio da aplicação de questionário para consulta direta aos extensionistas da EMATER-MG. Participaram do estudo profissionais atuantes em 819 municípios de Minas Gerais, os

quais foram consultados quanto à existência e ao funcionamento dos CMDRS, sendo obtidas 814 respostas.

Importante esclarecer que não foram obtidas respostas dos municípios de Simonésia (Unidade Regional de Manhuaçu), Urucânia e Amparo da Serra (Unidade Regional de Ponte Nova) e Ribeirão das Neves e Onça de Pitangui (Unidade Regional de Sete Lagoas). Essa ausência decorreu da coincidência entre o período estabelecido como prazo final para o preenchimento do questionário e a ocorrência de férias regulamentares e de licença para tratamento de saúde dos extensionistas responsáveis pelo atendimento desses municípios. Dessa forma, a não participação desses respondentes não decorreu de recusa ou desinteresse em colaborar com a pesquisa, mas de circunstâncias administrativas e funcionais que impossibilitaram o envio das respostas dentro do período de coleta de dados. Considerando que o estudo alcançou respostas de 814 dos 819 municípios conveniados com a EMATER-MG, essa limitação não compromete a representatividade da amostra nem a consistência das análises realizadas, configurando-se apenas como uma limitação pontual da pesquisa.

Para fins de delimitação da análise comparativa entre os períodos anterior e posterior à realização deste estudo, adotou-se como marco referencial o levantamento de dados elaborado pela EMATER-MG no ano de 2020. Tal recorte estabelece uma base empírica consistente para subsidiar a avaliação das variações observadas ao longo do tempo, permitindo analisar a evolução da atuação dos Conselhos.

5.7 Coleta de dados

O questionário estruturado, do tipo survey, foi elaborado com o objetivo de coletar informações relativas às percepções dos extensionistas em relação aos objetivos da pesquisa. Para tanto, foram utilizadas questões fechadas, voltadas ao levantamento de dados nominais, e questões em escala do tipo Likert, permitindo identificar subgrupos na amostra com base em suas percepções acerca da importância dos CMDRS's nos municípios.

Previamente à aplicação, o instrumento foi submetido a pré-teste, com a finalidade de avaliar o tempo médio de resposta e identificar eventuais dificuldades de preenchimento. Esse procedimento possibilitou a realização de ajustes necessários para aprimorar a clareza e a compreensão das questões pelos participantes.

A aplicação do questionário ocorreu por meio eletrônico, via e-mail, utilizando a plataforma *Google Forms* para a coleta dos dados.

Antes, durante e após a aplicação do instrumento, foram realizadas interações com as equipes da EMATER-MG, especialmente com o Escritório Central em Belo Horizonte, por meio do setor de Educação Corporativa do Departamento de Recursos Humanos (DEPRH) e do Departamento Técnico (DETEC), com o objetivo de obter informações, contribuições e sugestões que qualificassem o processo de pesquisa.

A participação dos respondentes foi condicionada ao consentimento prévio, sendo a realização do estudo devidamente autorizada pela direção da EMATER-MG.

Com vistas à garantia dos aspectos éticos da pesquisa, assegurou-se o anonimato dos participantes, com a preservação de seus dados pessoais, de modo a garantir a confidencialidade das informações e a confiabilidade dos resultados. As informações coletadas foram validadas em conjunto com o Departamento Técnico (DETEC) e o setor de Educação Corporativa da EMATER-MG.

Ao término do estudo, os resultados serão formalmente apresentados à UFLA, à EMATER-MG, ao CEDRAF-MG e ao IABS, com vistas a qualificar a compreensão do cenário analisado e subsidiar a proposição de ações estruturantes destinadas ao apoio, aprimoramento e fortalecimento dos Conselhos no estado de Minas Gerais.

5.8 Análise dos dados

No processo de análise dos dados, foram utilizados os *softwares*: SPSS V26 (2019), Minitab 21.2 (2022) e Excel Office 2010, pelo qual foram avaliados quatro tipos de dados estatísticos: Teste de P-valor e Teste Z de Duas Proporções, sendo:

1) O Teste Z para Duas Proporções é um teste que compara se a proporção de respostas de duas determinadas variáveis e/ou seus níveis é estatisticamente significativa.

2) O Teste P-valor consiste em uma medida estatística que indica a probabilidade de se obter um resultado igual ou mais extremo do que o observado em um teste de hipóteses, assumindo-se como verdadeira a hipótese nula (H_0), a qual, em geral, pressupõe a inexistência de efeito ou diferença. Em outras palavras, o p-valor quantifica a evidência empírica contra a hipótese nula.

De forma prática, o p-valor ajuda a avaliar se o resultado encontrado pode ter ocorrido apenas por acaso. Assim, quando o p-valor é menor que o nível de significância adotado (α , geralmente 0,05), entende-se que há evidências suficientes para rejeitar a hipótese nula, indicando a existência de diferença ou efeito. Por outro lado, quando o p-valor é maior que α ,

não se rejeita a hipótese nula, o que significa que não há evidências estatísticas suficientes para afirmar que existe diferença entre os grupos.

Assim, quando o p-valor é superior ao nível de significância adotado (α), não se rejeita a hipótese nula (H_0). Por outro lado, quando o p-valor é inferior a α , rejeita-se H_0 em favor da hipótese alternativa (H_1), indicando evidência estatística de diferença ou efeito.

As variáveis foram analisadas conforme o número de categorias de resposta. Para variáveis com dois níveis, o p-valor refere-se à comparação direta entre os grupos. Já para as variáveis com três ou mais níveis, adotou-se como referência (Ref.) a categoria mais prevalente, sendo os demais níveis comparados individualmente a ela.

A interpretação dos p-valores foi realizada com base no nível de significância (α), considerando-se: (i) $p < \alpha$ como estatisticamente significativo; (ii) p até 5 pontos percentuais acima de α como tendência à significância; e (iii) $p > \alpha$ como não significativo. O símbolo “x” foi utilizado nos casos em que não foi possível aplicar o teste estatístico.

5.9 Nota metodológica sobre inconsistência na classificação regional de um questionário

Durante a etapa de conferência final dos dados, foi identificada uma inconsistência na classificação de um dos questionários utilizados na pesquisa. O questionário referente ao Escritório Local (ESLOC) de Comendador Gomes foi, por equívoco no momento do preenchimento, identificado como pertencente à Regional da EMATER-MG de Uberlândia, quando, na realidade, o município integra a Regional da EMATER-MG de Uberaba.

Essa inconsistência foi constatada após a conclusão de todas as análises estatísticas e da elaboração dos resultados. Considerando o estágio avançado da pesquisa e o prazo estabelecido para submissão da dissertação à banca de defesa, o reprocessamento integral das análises estatísticas mostrou-se inviável.

Ressalta-se, entretanto, que esse equívoco não compromete a consistência metodológica nem as conclusões do estudo, uma vez que afeta apenas a distribuição de um único questionário entre duas regionais. Assim, haverá apenas uma variação pontual nos indicadores específicos das Regionais de Uberlândia e Uberaba, sem impacto na base de dados total da pesquisa, no número global de respondentes, nas tendências observadas, nas associações estatísticas identificadas ou nas interpretações realizadas.

Além disso, a metodologia empregada fundamentou-se na análise de associações e agregações em escala estadual, considerando o conjunto dos Escritórios Locais e das regionais da EMATER-MG. Nesse contexto, a realocação de um único questionário entre duas regionais não possui magnitude suficiente para modificar o comportamento geral dos resultados ou alterar as conclusões da pesquisa. Dessa forma, optou-se por registrar formalmente a ocorrência em atendimento aos princípios da transparência científica e da integridade da pesquisa, preservando a rastreabilidade das informações e permitindo a correta interpretação dos resultados apresentados.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente capítulo tem por finalidade apresentar e discutir os resultados obtidos na pesquisa, a partir da análise das respostas coletadas junto aos extensionistas atuantes em 814 municípios de Minas Gerais. A interpretação dos dados é conduzida de forma articulada aos objetivos específicos da dissertação, buscando evidenciar padrões, tendências e relações relevantes para a compreensão do funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's).

A análise desenvolvida fundamenta-se em uma abordagem metodológica integrada, que combina técnicas de análise estatística com interpretação descritiva dos dados, permitindo não apenas a identificação de diferenças significativas entre variáveis, mas também a compreensão ampliada das percepções e experiências dos respondentes.

Dessa forma, os resultados são apresentados de maneira sistematizada, possibilitando a construção de inferências consistentes e contribuindo para o aprofundamento do debate acerca da atuação dos CMDRS's no contexto do desenvolvimento rural sustentável.

6.1 Avaliação da situação de funcionamento dos CMDRS's

Este subcapítulo tem como objetivo analisar a situação de funcionamento dos CMDRS's, classificados em três categorias: existentes e atuantes, existentes e não atuantes e em fase de instalação. A partir dos resultados obtidos, busca-se identificar o estágio de funcionamento desses conselhos, bem como avaliar seu nível de operacionalização nos municípios, evidenciando distintos graus de consolidação institucional.

A Tabela 1 apresenta os resultados referentes à situação de funcionamento dos CMDRS's, com base nas informações fornecidas pelos extensionistas dos 814 municípios do estado de Minas Gerais. Esses dados permitem uma visão abrangente do nível de estruturação e atuação dos conselhos nas 32 unidades regionais da EMATER-MG.

Tabela 1 - Status dos CMDRS's em Minas Gerais:

Status do CMDRS	Frequência Absoluta (N)	Frequência Relativa (%)
Não possui	312	38,33
Sim, está atuante	241	29,61
Sim, porém não é atuante	215	26,41
Sim, em fase de instalação	46	5,65
Total	814	100,00

Fonte: Elaborada pelo autor (2026).

A Tabela 1 apresenta uma análise detalhada da situação de funcionamento dos conselhos no conjunto dos 814 municípios que compõem a amostra, evidenciando a condição dos CMDRS's por meio das frequências absoluta e relativa, com base nos dados consolidados da pesquisa. Essa abordagem permite uma compreensão mais precisa da distribuição e do nível de funcionamento desses colegiados. A frequência absoluta refere-se ao número de ocorrências em cada categoria analisada, enquanto a frequência relativa expressa a proporção dessas ocorrências em relação ao total observado, possibilitando uma análise comparativa mais consistente entre os grupos.

A análise dos resultados revela um cenário heterogêneo quanto à institucionalização e ao funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's). Observa-se que, do total de 814 municípios consultados, 38,33% ainda não possuem conselho, enquanto 61,7% apresentam CMDRS em alguma fase de institucionalização, distribuídos entre atuantes (29,61%), existentes, porém não atuantes (26,41%) e em fase de instalação (5,65%).

Esses resultados indicam que, embora haja avanço na disseminação formal dessas instâncias, sua consolidação ocorre de maneira desigual e ainda incompleta no território, evidenciando limitações no processo de efetiva operacionalização dos conselhos.

De acordo com Moroni (2009), os conselhos configuram-se como espaços políticos institucionalizados de gestão democrática, caracterizados pelo funcionamento colegiado, pela autonomia e pelo caráter deliberativo. Integrados ao poder público e compostos por

representantes governamentais e da sociedade civil, desempenham papel estratégico na formulação, deliberação, acompanhamento e controle da implementação das políticas públicas. Essa constatação evidencia que a efetividade dos CMDRS's está diretamente associada ao seu funcionamento ativo e à sua capacidade de exercer atribuições deliberativas e de controle social. Nesse sentido, o percentual de apenas 29,61% de conselhos atuantes revela que menos de um terço dos municípios efetivamente dispõe de instâncias que cumprem, em sua plenitude, o papel delineado pelo autor.

Por outro lado, a presença de 26,41% de conselhos existentes, mas não atuantes, aliada aos 5,65% em fase de instalação, explicita um descompasso significativo entre a institucionalização formal e a operacionalização prática. Esses resultados indicam que uma parcela expressiva dos CMDRS's não exerce funções essenciais como a deliberação colegiada, a articulação entre poder público e sociedade civil e o acompanhamento das políticas públicas, elementos centrais na definição de Moroni (2009). Além disso, o contingente de municípios sem CMDRS (38,33%) reforça a existência de lacunas importantes na cobertura institucional, comprometendo a universalização desses espaços de participação e governança no meio rural. Em conjunto, esses achados demonstram que o principal desafio não reside mais apenas na criação dos conselhos, mas, sobretudo, na sua ativação, estruturação e consolidação. Portanto, a análise evidencia que a efetividade dos CMDRS's depende diretamente de sua capacidade de funcionamento contínuo e qualificado, em consonância com a perspectiva de Moroni (2009), que os compreende como instâncias ativas de elaboração, deliberação e controle das políticas públicas.

A análise comparativa entre os grupos de CMDRS's evidencia que o principal desafio atual não se concentra mais na criação dessas instâncias, uma vez que 61,7% dos municípios já dispõem de Conselhos em alguma fase de institucionalização, distribuídos entre atuantes (29,61%), não atuantes (26,41%) e em processo de instalação (5,65%). Esse resultado demonstra um avanço significativo na difusão formal dos espaços participativos no território. No entanto, a proximidade entre os percentuais de conselhos atuantes (29,61%) e não atuantes (26,41%) revela um cenário de fragilidade institucional, no qual a existência formal não se traduz, necessariamente, em funcionamento efetivo e capacidade de incidência sobre as políticas públicas. Essa interpretação encontra respaldo na literatura de Luciana Tatagiba (2002), ao evidenciar limites concretos na operacionalização dos conselhos gestores. Segundo a autora, *“de uma forma geral, os conselheiros não-governamentais têm encontrado pouco respaldo e acompanhamento de suas ações por parte das entidades que representam”*

(TATAGIBA, 2002, p. 65), o que contribui para a fragilização da representação e para a baixa capacidade de mobilização social dessas instâncias. Tal evidência ajuda a compreender por que uma parcela significativa dos CMDRS's, embora formalmente instituída, não apresenta atuação efetiva. Além disso, Tatagiba destaca que *“os estudos de caso examinados mostraram que governos municipais geralmente se recusam a dividir poder com os representantes da sociedade civil”* (TATAGIBA, 2002, p. 80), indicando a persistência de assimetrias de poder que limitam o caráter deliberativo dos conselhos. Essa constatação dialoga diretamente com os resultados observados, especialmente no que se refere aos 26,41% de conselhos não atuantes e aos 5,65% em fase de instalação, sugerindo que obstáculos políticos e institucionais comprometem o pleno funcionamento dessas instâncias.

Por fim, os 38,33% de municípios que ainda não possuem CMDRS evidenciam uma lacuna relevante na cobertura institucional, indicando que, paralelamente aos desafios de ativação dos conselhos existentes, ainda há a necessidade de expansão dessas instâncias em parte significativa do território. Esse achado reforça a importância de políticas e programas de incentivo à formalização inicial dos CMDRS's, voltados à sua criação como condição fundamental para a ampliação da governança participativa. Dessa forma, os resultados revelam um duplo desafio: de um lado, ampliar a presença dos CMDRS's nos municípios que ainda não os possuem (38,33%); de outro, qualificar e consolidar a atuação daqueles já instituídos, especialmente os não atuantes (26,41%) e em fase de instalação (5,65%). Em consonância com a análise de Tatagiba (2002), evidencia-se que a efetividade dessas instâncias depende da superação de limitações estruturais e políticas, do fortalecimento da participação da sociedade civil e da construção de relações mais equilibradas entre Estado e atores sociais, de modo a garantir sua efetiva incidência sobre as políticas públicas de desenvolvimento rural.

6.2. Identificação da situação de funcionamento dos CMDRS's por unidade regional da EMATER-MG

Este subcapítulo tem como objetivo subsidiar e complementar as análises realizadas no subtópico anterior identificando o funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's) por unidade regional. A partir dos dados coletados, a Tabela 2 apresenta a síntese da situação dos CMDRS's nas 32 unidades regionais da EMATER-MG nas quais estão distribuídos os 814 municípios analisados, permitindo

compreender a distribuição territorial dos conselhos e seus diferentes estágios de funcionamento.

Tabela 2 – Quantitativo de municípios por unidade regional, segundo a existência e a situação de funcionamento dos CMDRS:

Unidade Regional	Sim. Fase de instalação	Sim. Atuante	Sim. Não atuante	Não	Sim. Fase de instalação (%)	Sim. Atuante (%)	Sim. Porém não é atuante (%)	Não (%)
Alfenas	2	3	6	15	7,7	11,5	23,1	57,7
Almenara	1	14	7	2	4,2	58,3	29,2	8,3
Belo Horizonte	4	4	7	19	11,8	11,8	20,6	55,9
Capelinha	2	14	5	2	8,7	60,9	21,7	8,7
Cataguases	2	4	9	13	7,1	14,3	32,1	46,4
Curvelo	2	9	9	9	6,9	31,0	31,0	31,0
Diamantina	1	11	4	3	5,3	57,9	21,1	15,8
Divinópolis	1	3	1	30	2,9	8,6	2,9	85,7
Gov. Valadares	3	5	10	10	10,7	17,9	35,7	35,7
Guanhães	1	5	10	12	3,6	17,9	35,7	42,9
Guaxupé	0	5	8	13	0,0	19,2	30,8	50,0
Ipatinga	0	6	4	17	0,0	22,2%	14,8%	63,0%
Janaúba	0	14	3	0	0,0	82,4	17,6	0,0
Januária	0	14	1	0	0,0	93,3	6,7%	0,0
Juiz de Fora	0	0	8	20	0,0	0,0	28,6	71,4
Lavras	0	6	12	17	0,0	17,1	34,3	48,6
Manhuaçu	4	7	4	10	16,0	28,0	16,0	40,0
Montes Claros	1	16	5	0	4,5	72,7	22,7	0,0
Muriaé	0	4	8	15	0,0	14,8	29,6	55,6
Passos	4	3	5	9	19,0	14,3	23,8	42,9
Patos de Minas	2	10	4	7	8,7	43,5	17,4	30,4

Ponte Nova	1	5	11	8	4,0	20,0	44,0	32,0
Pouso Alegre	2	3	13	23	4,9	7,3	31,7	56,1
Salinas	0	17	3	0	0,0	85,0	15,0	0,0
São Francisco	0	11	2	0	0,0	84,6	15,4	0,0
São João Del Rei	5	5	10	14	14,7	14,7	29,4	41,2
Sete Lagoas	1	1	5	19	3,8	3,8	19,2	73,1
Teófilo Otoni	0	16	7	1	0,0	66,7	29,2	4,2
Uberaba	2	5	13	4	8,3	20,8	54,2	16,7
Uberlândia	3	6	7	9	12,0	24,0	28,0	36,0
Unaí	1	8	6	1	6,3	50,0	37,5	6,3
Viçosa	1	7	8	10	3,8	26,9	30,8	38,5
Total dos dados	46	241	215	312	5,7	29,6	26,4	38,3

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A Tabela 2 apresenta a distribuição dos municípios mineiros quanto à existência e situação de funcionamento dos CMDRS's, considerando as diferentes unidades regionais da EMATER-MG.

Retomando os dados já apresentados e dispostos na tabela, observa-se que, dos 814 municípios entrevistados, 29,6% possuem CMDRS atuante, 26,4% contam com conselhos não atuantes, 5,7% encontram-se em fase de instalação e 38,3% não possuem CMDRS. Esse panorama reforça que, embora haja um número significativo de conselhos instituídos, ainda persiste uma proporção expressiva de municípios sem essa instância ou com funcionamento limitado. Tal evidência dialoga diretamente com a análise de Ricardo Abramovay, ao afirmar que *“os conselhos de desenvolvimento só cumprem papel relevante quando conseguem se constituir como espaços efetivos de coordenação entre Estado e sociedade, superando o caráter meramente formal ou consultivo e assumindo função estratégica na definição e acompanhamento das políticas públicas”* (ABRAMOVAY, 2001). Nesse sentido, os dados indicam que a mera existência formal dos CMDRS's não garante sua efetividade, sendo fundamental sua capacidade de atuação concreta, articulação institucional e inserção nos processos decisórios locais, condição essencial para que esses conselhos cumpram seu papel como instrumentos de governança e promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Pode-se notar pela tabela 2, que a análise regional revela forte heterogeneidade no funcionamento dos CMDRS's, com destaque para Januária (93,3% de conselhos atuantes), Salinas (85,0%), São Francisco (84,6%), Janaúba (82,4%), Montes Claros (72,7%), Teófilo Otoni (66,7%), além de Capelinha (60,9%), Almenara (58,3%) e Diamantina (57,9%). Nessas regionais, observa-se elevada proporção de conselhos atuantes associadas a baixos ou inexistentes percentuais de municípios sem CMDRS, chegando a 0,0% em alguns casos, o que indica alto grau de institucionalização e funcionamento efetivo dessas instâncias.

Esse cenário sugere não apenas a presença formal, mas a consolidação operacional dos conselhos, evidenciando contextos mais favoráveis à governança participativa. Nesse sentido, dialoga com a análise de Ricardo Abramovay, ao afirmar que *“a profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático”* (Abramovay, 2001, p. 121). Os resultados indicam que, nessas regionais, essa inovação ultrapassa a dimensão formal, materializando-se em conselhos efetivamente atuantes e com maior potencial de incidência sobre as políticas públicas de desenvolvimento rural.

Um segundo grupo de regionais apresenta níveis intermediários de funcionamento dos CMDRS's, caracterizado pela coexistência de conselhos atuantes e proporções expressivas de conselhos não atuantes. Nesse grupo, destacam-se Patos de Minas (43,5% atuantes), Unai

(50,0%), Curvelo (31,0%), Manhauçu (28,0%), Viçosa (26,9%), Uberlândia (24,0%) e Ponte Nova (20,0%), evidenciando que, embora os conselhos estejam presentes nesses territórios, sua atuação ainda ocorre de forma irregular e com limitações na continuidade das atividades.

Essa configuração sugere que a fragilidade no funcionamento dos CMDRS's está associada não apenas a fatores institucionais, mas também à capacidade de participação efetiva dos conselheiros e à qualidade da representação social nesses espaços. Conforme ressalta Oliveira (1999, p. 47), citado por Freitas e Andrade (2012), o cidadão, membro integrante do conselho, tem como responsabilidade, opinar e reivindicar, sobre questões trazidas dos setores que representa, além de retornar com informações, sobre debates e decisões tomadas nos Conselhos. Para isso, *“precisam ter a capacidade de influir, o que significa ter informações, ter opiniões, condições e instrumentos para se constituírem em sujeitos da ação e não meros complementos dela”* (Oliveira, 1999, p. 47). Os resultados indicam que, nas regionais com níveis intermediários de funcionamento, a limitação da atuação dos CMDRS's pode estar relacionada à insuficiência de condições que garantam a participação qualificada dos conselheiros, como acesso à informação, capacitação e instrumentos institucionais adequados.

Complementarmente, destaca-se que a atuação dos conselheiros nos CMDRS's não se limita a uma participação simbólica, mas assume caráter institucional e responsabilidade pública. Nesse sentido, o cidadão, ao exercer a função de conselheiro, passa a ocupar o papel de agente público, uma vez que *“todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente com ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades que representam”* é assim caracterizado (Lei nº 8.429/1992). Essa compreensão reforça que a participação nos conselhos implica não apenas o direito de opinar e deliberar, mas também o dever de atuar com responsabilidade, ética e compromisso com o interesse público, fortalecendo o papel dos CMDRS's como instâncias legítimas de governança e controle social.

Por outro lado, algumas unidades regionais apresentam baixos níveis de conselhos atuantes e elevados percentuais de municípios sem CMDRS, evidenciando fragilidades institucionais. Destacam-se as regionais de Divinópolis, com 85,7% dos municípios sem conselho, Sete Lagoas (73,1%), Juiz de Fora (71,4%), Ipatinga (63,0%), Alfenas (57,7%), Muriaé (55,6%), Pouso Alegre (56,1%) e Guaxupé (50,0%). Esses resultados demonstram que, nessas localidades, a institucionalização dos CMDRS's ainda é limitada ou marcada por significativa descontinuidade. Esse cenário evidencia diferenças relevantes entre as unidades

regionais quanto à consolidação dessas instâncias participativas, indicando a necessidade de maior aprofundamento analítico para a identificação dos fatores que explicam tais disparidades. Nesse contexto, a ausência dos CMDRS's em parcela expressiva dos municípios nessas regionais compromete a ampliação da governança participativa e restringe a capacidade de articulação entre os atores locais e as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural. Nesse sentido, Figueiredo destaca que *“dada a trajetória histórica do Brasil, não se pode permitir retrocessos associados aos conselhos municipais. O protagonismo deste conselho é fundamental para a democratização das políticas públicas para o setor e deve ser fomentado, sendo parte importante dos trabalhos de Extensão Rural”* (Figueiredo et al., 2019, p. 57). Assim, os resultados observados reforçam a necessidade de intensificar ações de mobilização social, fortalecimento institucional e apoio da EMATER-MG e das prefeituras, visando ampliar a criação e o funcionamento efetivo dos CMDRS's nessas regionais, de modo a consolidá-los como instrumentos essenciais de participação e governança do desenvolvimento rural sustentável.

Também se observa a presença de municípios com conselhos em fase de instalação (5,7% no total estadual), com maior incidência em regionais como Passos (19,0%), Manhuaçu (16,0%), São João Del Rei (14,7%), Uberlândia (12,0%) e Belo Horizonte (11,8%), o que pode indicar processos recentes de criação ou reorganização institucional.

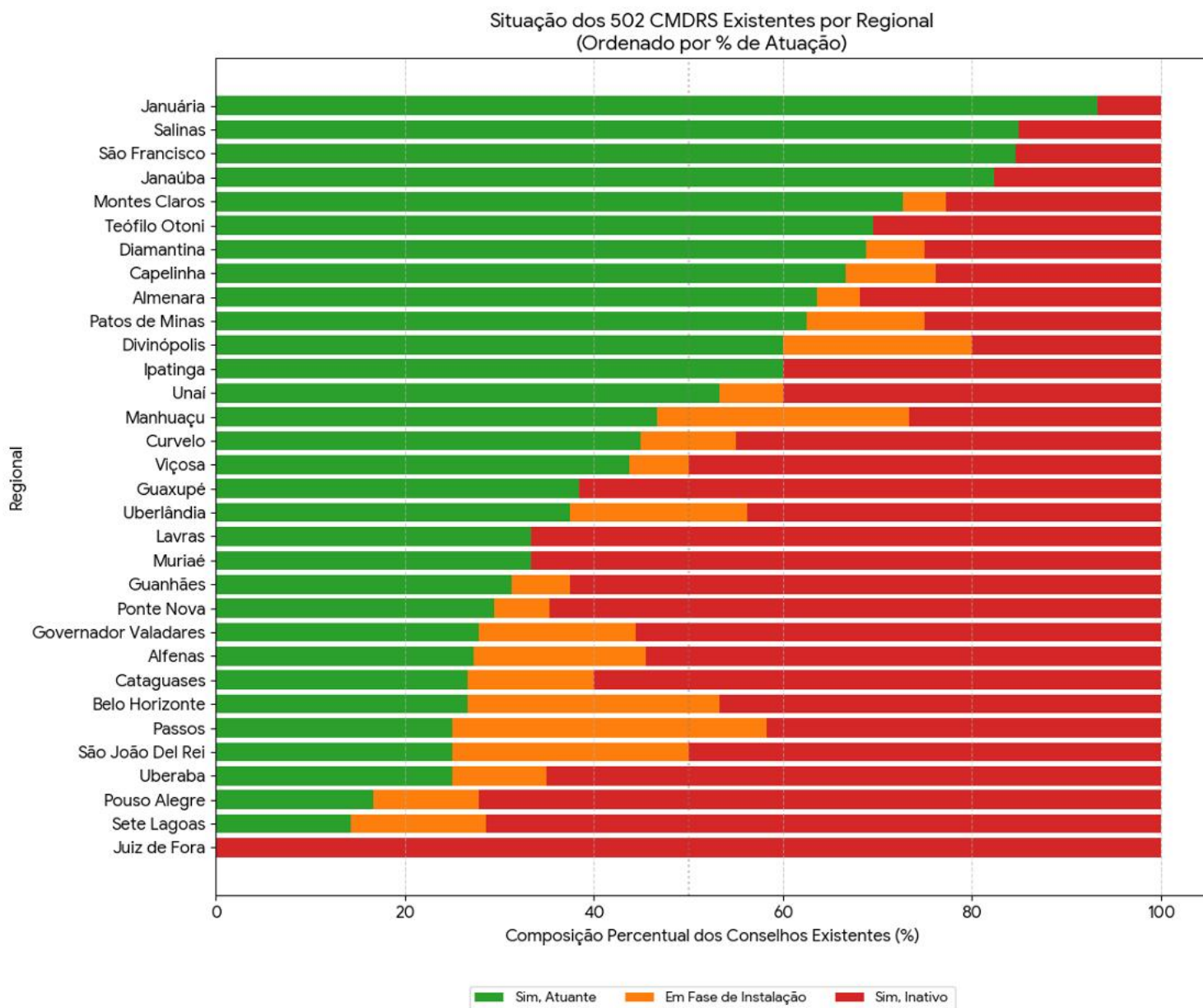
Os resultados coletados e analisados evidenciam acentuadas diferenças de funcionamento entre as unidades regionais na institucionalização dos CMDRS's em Minas Gerais, pois enquanto algumas regionais apresentam alta consolidação e predominância de conselhos atuantes, outras ainda registram ausência ou baixa efetividade dessas instâncias. Esse quadro revela um processo heterogêneo de implementação e fortalecimento, associado a diferentes níveis de capacidade institucional e engajamento municipal.

Carneiro (2006) definiu os conselhos gestores de políticas públicas como canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, deliberativos e legalmente institucionalizados de composição paritária (membros governamentais e não-governamentais) de publicização das ações do governo (Reis e Torres, 2020, p. 67). A partir dessa visão, entende-se que os conselhos constituem espaços estratégicos para a promoção da democracia participativa, ao articularem Estado e sociedade civil. Contudo, sua efetividade depende não apenas da formalização institucional, mas também do nível de participação e engajamento dos atores sociais, conforme destaca o autor.

A seguir, o Gráfico 1 apresenta a distribuição da situação de funcionamento dos CMDRS's existentes nas 32 unidades regionais da EMATER-MG. Essa representação

possibilita analisar, de forma comparativa, o nível de operacionalização dos conselhos entre as diferentes regionais, evidenciando variações quanto à sua atuação, sejam atuantes, não atuantes ou em fase de instalação, desta forma contribuindo para a compreensão das dinâmicas regionais e institucionais que influenciam o desenvolvimento rural sustentável no estado.

Gráfico 1 – Distribuição da situação de funcionamento dos CMDRS's existentes nas 32 unidades regionais da EMATER-MG:



Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

O Gráfico 1 sintetiza a situação dos 502 municípios de Minas Gerais que possuem CMDRS's, evidenciando três condições distintas: 241 municípios (48,0%) com conselhos atuantes, 215 (42,8%) não atuantes e 46 (9,2%) em fase de instalação. Esses dados demonstram que menos da metade dos conselhos funciona de forma efetiva, enquanto uma outra parcela permanece inativa, caracterizando um volume expressivo de conselhos que existem formalmente, mas sem atuação regular.

A análise por barras empilhadas, organizada das regionais com melhor desempenho para as de menor desempenho, permite visualizar com maior clareza a “saúde institucional” dos conselhos nas regionais da EMATER-MG. Regionais como Januária, Salinas, São Francisco e Janaúba apresentam predominância de conselhos atuantes, indicando maior capacidade de organização, articulação e funcionamento. Em contraste, regionais como Pouso Alegre, Sete Lagoas e Juiz de Fora concentram maior proporção de conselhos não atuantes, evidenciando limitações institucionais e menor dinamismo na condução de suas atribuições.

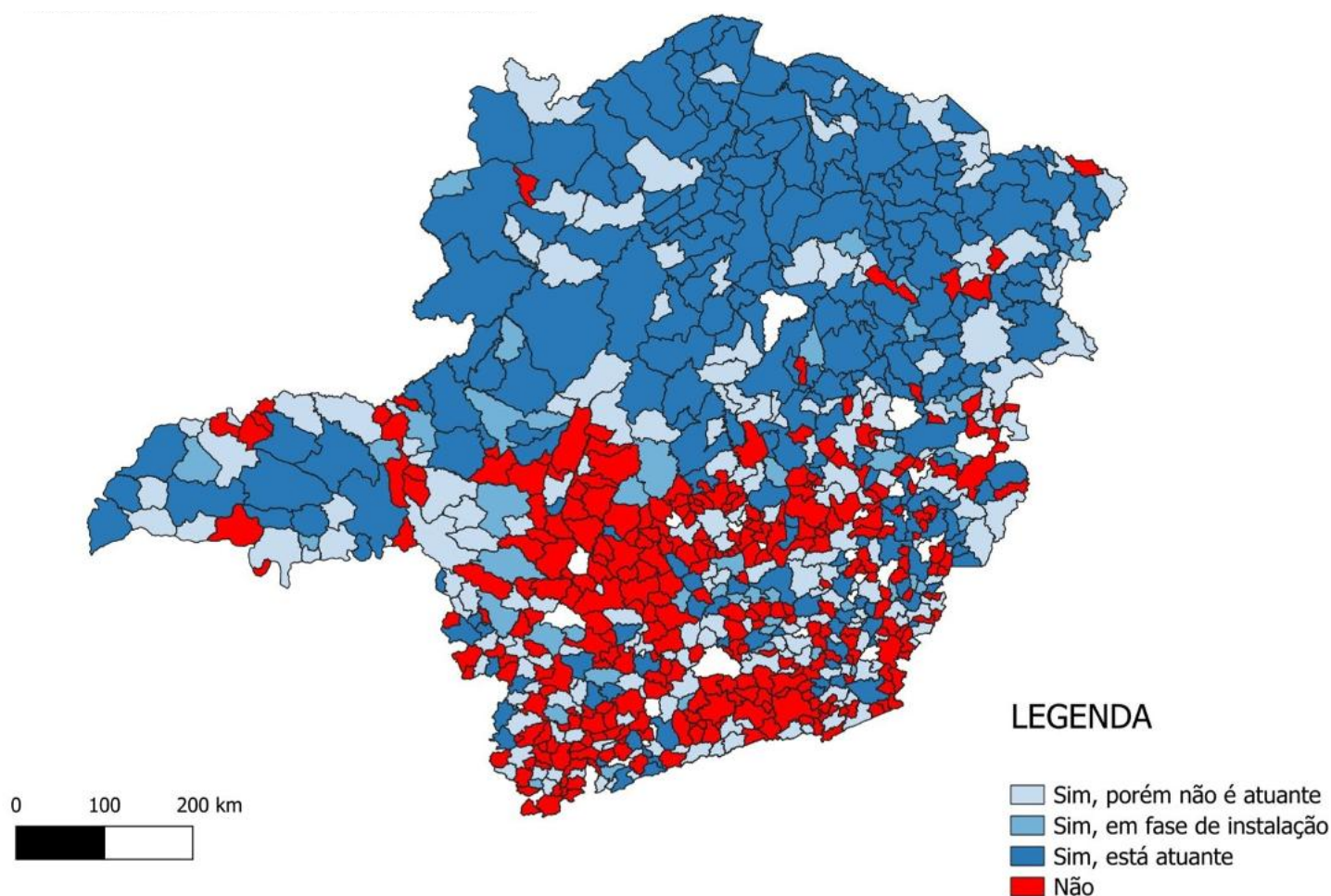
Essas diferenças de funcionamento entre as unidades regionais podem ser interpretadas segundo Borja (2000, apud Freitas e Andrade, 2012), os conselhos constituem espaços compartilhados entre governo e sociedade civil para a deliberação sobre políticas públicas, desempenhando papel relevante na definição das estratégias de gestão pública e na orientação das próprias políticas públicas. Nesse sentido, as regionais com maior proporção de conselhos atuantes tendem a apresentar maior integração entre Estado e sociedade civil, favorecendo a efetividade dessas instâncias.

Complementarmente, a interpretação de Teixeira reforça que o conselho *“é uma das formas de participação visando a mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas, tendo em vista sua democratização e transparência, portanto, como canal de relação entre Estado e sociedade, espaço de administração de conflitos”*, conforme Teixeira (1996, p. 8), citado por Freitas e Andrade (2012). Assim, os resultados evidenciam que, onde esse canal se encontra ativo e estruturado, há maior dinamismo institucional, enquanto sua fragilidade ou ausência contribui para a inatividade dos conselhos.

Além disso, a presença de segmentos na cor laranja, observada em regionais como Curvelo, Ipatinga e Passos, indica municípios com conselhos em fase de instalação (9,2%), sugerindo processos recentes de criação ou reestruturação institucional que ainda não se consolidaram em atuação efetiva. De forma geral, os resultados demonstram que o principal desafio para o fortalecimento dos CMDRS's em Minas Gerais não se restringe à criação de novos conselhos, mas está relacionado sobretudo à redução da inatividade, que ainda atinge 42,8% da estrutura existente.

A Figura 2 apresenta a distribuição dos municípios de Minas Gerais quanto à existência dos CMDRS's e à sua respectiva situação de funcionamento. Essa representação espacial permite visualizar a presença e a dinâmica de operacionalização dos conselhos no território estadual, evidenciando padrões regionais e diferentes níveis de consolidação institucional, contribuindo para uma análise mais abrangente do desenvolvimento rural sustentável no estado.

Figura 2 – Distribuição dos municípios com CMDRS's existentes e com a situação de funcionamento em Minas Gerais:



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A análise conjunta do mapa, tabela e gráfico sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's) em Minas Gerais evidencia uma ampla difusão territorial dessas instâncias, com parcela significativa dos municípios apresentando conselhos formalmente instituídos. No entanto, observa-se uma heterogeneidade no nível de efetivação, uma vez que, dos 814 municípios analisados, apenas 241 possuem CMDRS's em

atuação, o que corresponde a 29,6%. Esse resultado indica que, embora os conselhos tenham sido incorporados como instrumentos de política pública municipal, alinhados às diretrizes federais e estaduais de desenvolvimento rural sustentável, sua operacionalização ainda ocorre de forma desigual no território. Nesse contexto, a análise dialoga com a perspectiva de Veiga (2008), ao destacar que *“o desenvolvimento depende da qualidade das instituições e da capacidade de coordenação dos atores no território.”* Assim, os resultados sugerem que a presença formal dos CMDRS's não é suficiente para garantir sua efetividade, sendo fundamental a existência de condições institucionais e capacidade de articulação local para que esses conselhos atuem de forma consistente.

A distribuição espacial revela forte heterogeneidade territorial, com coexistência de municípios que possuem CMDRS e outros sem conselho, configurando vazios institucionais que limitam a universalização da participação social no meio rural. Esse cenário evidencia que a adoção do CMDRS ocorre de forma heterogênea, refletindo diferenças entre as unidades regionais, distintas capacidades institucionais locais e variados níveis de maturidade organizacional, uma vez que a existência do conselho não garante necessariamente seu funcionamento efetivo. Observa-se ainda que fatores como o histórico de políticas públicas, atuação da assistência técnica e extensão rural (EMATER-MG), organização social e perfil produtivo local influenciam diretamente a consolidação desses colegiados. Assim, embora a presença dos CMDRS's em grande parte do estado reflita o efeito de políticas públicas indutoras e da atuação institucional no meio rural, a permanência de municípios sem conselho evidencia limitações estruturais e a necessidade de ações de fortalecimento institucional e mobilização social para ampliar a governança participativa no desenvolvimento rural mineiro.

Nesse sentido, a heterogeneidade observada não se restringe apenas à existência ou ausência dos conselhos, mas também à capacidade de esses colegiados exercerem efetivamente suas funções deliberativas e de planejamento no âmbito local. Tal interpretação converge com a análise de Abramovay ao afirmar que *“o maior desafio dos conselhos de desenvolvimento rural, neste sentido, é que deixem de ser unidades de recepção de recursos federais e se convertam em centros de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos quanto ao destino das regiões que representam. Os conselhos contam para isso com preciosa base técnica e com organizações representativas que são seu maior trunfo”* (ABRAMOVAY, 2001, p. 137). Dessa forma, os resultados encontrados indicam que o fortalecimento institucional dos CMDRS's, aliado à mobilização social e ao apoio das instituições de assistência técnica e extensão rural, constitui condição essencial para que esses

colegiados avancem de uma presença meramente formal para uma atuação efetiva na governança do desenvolvimento rural.

6.3. Homologação dos CMDRS’s junto ao CEDRAF entre os anos de 2020 a 2025

Este subcapítulo vem apresentar o cenário dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS’s) nos anos de 2020 e 2025, estabelecendo sua correlação com o processo de homologação junto ao CEDRAF-MG. A partir dos dados levantados, busca-se compreender a evolução dessas instâncias no período, bem como identificar possíveis descompassos entre sua existência nos municípios e seu reconhecimento formal no âmbito estadual.

A Tabela 3 apresenta a evolução da quantidade de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS’s) homologados no CEDRAF-MG, bem como também de municípios com CMDRS’s, considerando os anos de 2020 e 2025. A análise desses dados permite compreender a dinâmica de formalização e reconhecimento institucional dos conselhos no estado, evidenciando avanços e possíveis lacunas no fortalecimento das instâncias de participação e governança no meio rural mineiro.

Tabela 3 - Quantidade de CMDRS’s nos anos de 2020 e 2025 homologados no CEDRAF-MG:

Quantidade de CMDRS’s (2020 e 2025)	Homologados no CEDRAF-MG.
Total de municípios em Minas Gerais	853
Municípios conveniados com a EMATER-MG (2025)	819
Municípios conveniados com a EMATER-MG que responderam ao questionário (2025)	814
Municípios com CMDRS’s (2025)	502
CMDRS’s não homologados (2025)	369
Municípios com CMDRS’s (2020)	387
CMDRS’s homologados (2020)	133

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Os resultados apresentados na Tabela 3 evidenciam a evolução do número de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS’s) existentes em Minas Gerais no período de 2020 a 2025, bem como sua relação com o processo de homologação junto ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF-

MG), evidenciando avanços relevantes na institucionalização dos CMDRS's em Minas Gerais.

De acordo com os dados consolidados pela EMATER-MG, Minas Gerais possui 853 municípios, dos quais 819 estão conveniados com a empresa em 2025. Deste universo, 814 municípios responderam ao questionário, representando uma cobertura praticamente total do Estado. Entre esses municípios, foram identificados 502 CMDRS's em 2025, considerando conselhos em diferentes níveis de funcionamento (atuantes, não atuantes ou em fase de instalação).

Segundo a SEAPA-MG/CEDRAF-MG, em 2020, o estado contabilizava 387 municípios com CMDRS, dos quais apenas 133 estavam homologados no CEDRAF-MG. Esse resultado indica que, naquele momento, aproximadamente um terço dos conselhos existentes possuía reconhecimento formal em nível estadual, revelando um estágio ainda incipiente de consolidação institucional no que se refere à articulação entre os níveis municipal e estadual (CEDRAF-MG, 2020).

No ano de 2025, o levantamento identificou a existência de 502 CMDRS's, incluindo conselhos atuantes, não atuantes e em fase de instalação, o que representa um crescimento absoluto de 115 conselhos (29,8%) em relação a 2020. Esse avanço evidencia a ampliação da institucionalização dos espaços formais de participação social nos municípios, indicando esforços recentes na criação e reativação dessas instâncias voltadas ao desenvolvimento rural, mesmo diante das limitações apontadas ao longo do estudo. Entretanto, ao relacionar esse crescimento com a situação da homologação, observa-se que 369 dos 502 CMDRS's existentes em 2025 não estão homologados no CEDRAF-MG, correspondendo a 73,5% do total. Esse resultado revela um descompasso entre a expansão quantitativa dos conselhos e sua validação institucional, indicando que a formalização não tem sido acompanhada, na mesma proporção, pela consolidação normativa e administrativa dessas instâncias. Tal cenário pode estar associado a fatores como desconhecimento dos procedimentos de homologação, fragilidades organizacionais e baixa priorização institucional por parte das gestões locais.

Essa situação identificada pelos dados da pesquisa pode ser interpretada pela análise de Souza (2015), onde o CEDRAF-MG desempenha papel central como instância de controle social e de articulação institucional das políticas públicas rurais em Minas Gerais, atuando como elo entre o nível estadual e os espaços participativos municipais. Nessa perspectiva, os resultados indicam que a fragilidade na homologação compromete essa articulação, limitando a integração dos CMDRS's ao sistema estadual de governança. Assim, mais do que ampliar o número de conselhos, os dados evidenciam a necessidade de manter e fortalecer os

mecanismos de vinculação institucional entre CMDRS's, CEDRAF-MG e EMATER-MG, como estratégia fundamental para fortalecer a organização social, viabilizar a homologação e ampliar a legitimidade institucional desses conselhos.

A análise comparativa entre 2020 e 2025 evidencia um descompasso entre a expansão quantitativa dos CMDRS's e seu reconhecimento formal pelo CEDRAF-MG. Observa-se que, embora tenha havido crescimento expressivo no número de conselhos no nível municipal, passando de 387 em 2020 para 502 em 2025, a homologação permaneceu restrita, com 369 CMDRS's não homologados, o que indica que uma parcela significativa dessas instâncias opera sem validação institucional estadual. Esse cenário reforça que a existência formal do CMDRS não garante automaticamente sua institucionalização plena, uma vez que a homologação depende do atendimento a critérios normativos e administrativos específicos. A elevada proporção de conselhos não homologados pode estar associada a fragilidades institucionais, como ausência ou desatualização de documentação, regimentos internos inadequados, descontinuidade administrativa ou desconhecimento dos procedimentos exigidos.

Esses dados revelam aspectos relevantes que, ao serem interpretados, estabelecem um diálogo direto com a análise de Silva (2017), ao evidenciar que a efetividade dos conselhos é influenciada por diversos fatores, entre os quais se destacam a natureza das políticas públicas às quais estão vinculados e o grau de prioridade que essas políticas ocupam nas agendas governamentais das diferentes unidades federativas. Nesse sentido, os resultados indicam que, embora os CMDRS's tenham avançado em termos de criação, sua baixa homologação pode refletir a limitada centralidade das políticas de desenvolvimento rural nas agendas institucionais, bem como desigualdades na capacidade administrativa e política dos municípios em atender às exigências formais. Os dados revelam que o desafio não se restringe à ampliação do número de conselhos, mas à sua efetiva inserção nos arranjos institucionais formais. Em consonância com Silva (2017), evidencia-se que a efetividade dos CMDRS's está condicionada não apenas à sua existência, mas ao grau de prioridade política, à capacidade institucional e ao reconhecimento formal, aspectos fundamentais para garantir sua legitimidade e sua incidência nas políticas públicas de desenvolvimento rural.

A partir dos resultados alcançados, observa-se que Minas Gerais avançou de forma consistente na ampliação da cobertura municipal dos CMDRS's, entretanto, ainda enfrenta desafios relevantes quanto à efetiva integração desses conselhos à estrutura estadual de governança do desenvolvimento rural. A baixa taxa de homologação junto ao CEDRAF-MG limita o reconhecimento institucional dos CMDRS's e pode comprometer sua articulação com

políticas públicas estaduais, uma vez que a homologação constitui um mecanismo de validação institucional que assegura que os conselhos atendam a requisitos mínimos de organização, representatividade e funcionamento.

Percebe-se que a manutenção e fortalecimento da integração institucional dos CMDRS's com o CEDRAF-MG e a EMATER-MG oportuniza suporte à organização social e, como consequência, cria condições para a homologação e o reconhecimento desses conselhos, configurando-se como uma estratégia de ação prioritária. Tal constatação converge com o estudo de Souza (2015), que aponta o CEDRAF-MG como um espaço importante de controle social, articulação institucional e deliberação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável. Neste contexto, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF-MG) constitui-se numa importante instância de controle social das políticas públicas federais e estaduais de desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e reforma agrária em Minas Gerais. Este Conselho contribui para o aprofundamento da relação Estado e sociedade, permitindo que os cidadãos se integrem à gestão administrativa, participando da formulação, planejamento e controle de programas e ações governamentais (CEDRAF-MG, 2020).

Os resultados demonstram que, entre 2020 e 2025, houve crescimento expressivo no número de CMDRS's existentes, porém persiste um déficit significativo de homologação junto ao CEDRAF-MG. Essa descoberta reforça a necessidade de ações voltadas não apenas à criação dos conselhos, mas ao fortalecimento de sua regularização, acompanhamento e reconhecimento institucional, de modo a consolidar o papel dos CMDRS's como instâncias efetivas de participação e governança do desenvolvimento rural em Minas Gerais, condição essencial para ampliar a efetividade dos conselhos e sua integração às políticas públicas. Nesse contexto, evidencia-se a necessidade de uma ampla organização e mobilização das equipes da EMATER-MG, do CEDRAF-MG, da SEAPA-MG e de Prefeituras, com vistas à sensibilização e capacitação dos conselheiros dos CMDRS's, de modo a fortalecer a compreensão sobre a importância da atuação e da existência desses colegiados para o empoderamento da comunidade nas decisões municipais. Soma-se a isso a relevância de manter os conselhos devidamente reconhecidos junto aos órgãos que atuam nessa agenda, especialmente por meio da atualização da documentação junto ao CEDRAF-MG. Nessa perspectiva, os resultados deste estudo corroboram a literatura ao evidenciar que a existência e a atuação efetiva dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's) constituem elementos estratégicos para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, especialmente por contribuírem para a inclusão socioeconômica dos agricultores

familiares e fortalecerem a articulação entre diferentes instituições parceiras no território (FONSECA, 2016). Dessa forma, a efetividade desses conselhos não se limita à sua constituição formal, mas está relacionada à capacidade de promover participação social, estabelecer articulações institucionais, manter processos de regularização e desenvolver ações qualificadas em favor do desenvolvimento rural local.

Os dados apresentados podem ser debatidos e interpretados em diálogo com a literatura, a qual destaca que a efetividade desses colegiados depende de condições institucionais que assegurem uma atuação estruturada e representativa. Nesse sentido, “*o CMDRS é uma instituição fundamental no aperfeiçoamento da agenda política local. Não se faz administração pública de qualidade para a agricultura familiar sem a participação organizada deste setor. Entretanto, as limitações impostas ao bom funcionamento deste órgão são desafiadoras, passando pelas características do trabalhador rural familiar e pelo elevado poder de influência dos atores antagônicos ao funcionamento do órgão*” (FIGUEIREDO et al., 2019, p. 57). Assim, a homologação junto ao CEDRAF-MG pode ser compreendida como um instrumento de fortalecimento institucional que contribui para superar parte dessas limitações, ao estimular a regularização documental, a organização administrativa e a articulação dos conselhos com a estrutura estadual de governança das políticas públicas rurais.

6.4 Identificação das unidades regionais da EMATER-MG quanto à existência de legislação municipal para a instalação dos CMDRS's

Este subcapítulo tem como objetivo levantar e evidenciar a existência de legislação municipal específica que institui e regulamenta a criação e o funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's). A análise desse dispositivo normativo permite avaliar o grau de institucionalização dos conselhos, bem como sua capacidade de organização, continuidade administrativa e legitimidade enquanto instâncias formais de participação e deliberação no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável.

Ao analisar os dados distribuídos por unidades regionais, observa-se, na Tabela 4, a disposição dos resultados com suas respectivas frequências absolutas e relativas, permitindo uma leitura comparativa entre os diferentes recortes regionais.

Tabela 4 - Respostas relativas à existência de legislação municipal que institui e regulamenta a atuação dos CMDRS's, com os resultados organizados por unidades regionais:

Unidade Regional	Frequências Absolutas das Respostas			Frequência Relativa das Respostas	
	Positivas	Negativas	Total	Positivas (%)	Negativas (%)
Alfenas	17	9	26	65,4%	34,6%
Almenara	23	1	24	95,8%	4,2%
Belo Horizonte	23	11	34	67,6%	32,4%
Capelinha	20	3	23	87,0%	13,0%
Cataguases	18	10	28	64,3%	35,7%
Curvelo	23	6	29	79,3%	20,7%
Diamantina	18	1	19	94,7%	5,3%
Divinópolis	10	25	35	28,6%	71,4%
Gov. Valadares	22	6	28	78,6%	21,4%
Guanhães	20	8	28	71,4%	28,6%
Guaxupé	20	6	26	76,9%	23,1%
Ipatinga	15	12	27	55,6%	44,4%
Janaúba	17	0	17	100,0%	0,0%
Januária	15	0	15	100,0%	0,0%
Juiz de Fora	11	17	28	39,3%	60,7%
Lavras	24	11	35	68,6%	31,4%
Manhuaçu	21	4	25	84,0%	16,0%
Montes Claros	22	0	22	100,0%	0,0%
Muriae	16	11	27	59,3%	40,7%
Passos	14	7	21	66,7%	33,3%
Patos de Minas	17	6	23	73,9%	26,1%
Ponte Nova	21	4	25	84,0%	16,0%
Pouso Alegre	31	10	41	75,6%	24,4%
Salinas	20	0	20	100,0%	0,0%
São Francisco	13	0	13	100,0%	0,0%
São João Del Rei	25	9	34	73,5%	26,5%
Sete Lagoas	9	17	26	34,6%	65,4%
Teófilo Otoni	23	1	24	95,8%	4,2%
Uberaba	21	3	24	87,5%	12,5%
Uberlândia	19	6	25	76,0%	24,0%
Unaí	14	2	16	87,5%	12,5%
Viçosa	21	5	26	80,8%	19,2%
Total de dados	603	211	814	74,1%	25,9%

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A Tabela 4 apresenta a distribuição das respostas relativas à existência de lei municipal que cria e regulamenta a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), desagregada por unidades regionais da EMATER-MG. Os resultados

referentes às respostas dos extensionistas da EMATER-MG permitem avaliar o grau de institucionalização jurídica dos CMDRS's no Estado de Minas Gerais, bem como identificar assimetrias regionais relevantes nesse processo.

Em termos gerais, os dados consolidados pela Tabela 4 indicam que 74,1% dos municípios mineiros possuem lei municipal, enquanto 25,9% não contam com esse instrumento normativo, evidenciando que, embora a maioria dos municípios tenha avançado na formalização legal dos CMDRS's, ainda persiste um contingente expressivo de fragilidade jurídico-institucional em escala estadual. Esse resultado caracteriza Minas Gerais como um estado em estágio intermediário a avançado de institucionalização normativa, porém marcado por desigualdades territoriais. A existência de legislação municipal constitui elemento central para assegurar a legitimidade institucional e a estabilidade administrativa desses colegiados, definindo competências, estrutura organizacional e regras de funcionamento. Nesse sentido, a literatura sobre participação social destaca que os conselhos gestores devem possuir atribuições efetivas no processo decisório das políticas públicas. Conforme argumenta Gohn (2006, p. 11) *“os conselhos devem ter capacidade e poderes normativos de decisão e não devem ser implantados como meras instâncias consultivas e opinativas”*. Dessa forma, a presença de instrumentos legais que regulamentem os CMDRS's não apenas formaliza sua existência, mas também cria as condições institucionais necessárias para que esses colegiados exerçam papel ativo na formulação, acompanhamento e deliberação das políticas de desenvolvimento rural no âmbito municipal.

Destes dados, pode-se entender o gráfico a seguir de forma a notar visualmente a existência (ou não) de leis municipais, em cada unidade regional da EMATER-MG do estado pesquisado, desta forma, tem-se o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Mapeamento por unidade regional da situação de existência da lei municipal que cria e regulamenta o CMDRS:



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

O Gráfico 2 apresenta a proporção de municípios, agrupados por microrregiões (unidades regionais), que possuem lei municipal instituindo e regulamentando o CMDRS. Os dados estão expressos em percentuais, divididos entre as respostas “Sim” (existência da lei) e “Não” (inexistência da lei).

De modo geral, neste gráfico observa-se alta incidência da existência de legislação municipal, o que demonstra que a institucionalização do CMDRS é uma realidade consolidada na maior parte das unidades regionais analisadas. A predominância da cor azul (respostas “Sim”) na maioria das colunas indica que o processo de regulamentação está amplamente difundido, embora ainda existam desníveis regionais importantes.

A análise conjunta dos dados evidencia uma correlação direta entre a existência de lei municipal e o elevado percentual de CMDRS's atuantes. Nas regionais, com destaque em regiões do Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha e Mucuri como Janaúba, Januária, Montes Claros, Salinas e São Francisco, onde se observa 100% de cobertura legal, há também

predominância de conselhos em funcionamento ativo, com percentuais superiores a 80% de CMDRS's existentes atuantes. De forma semelhante, em Almenara, Teófilo Otoni e Diamantina, com mais de 94% de institucionalização normativa, verifica-se um cenário de elevada consolidação dos CMDRS's, indicando que a formalização legal está em consonância com maior efetividade dessas instâncias. Essa relação reforça o papel da lei municipal como elemento estruturante da governança rural, criando condições institucionais para o funcionamento dos conselhos e sua atuação nas políticas públicas. Tal evidência encontra respaldo na literatura, que destaca a centralidade dos instrumentos normativos para o desempenho institucional. Conforme aponta Guisso (2014, p. 56) *“a preocupação com as regras e sua relevância no funcionamento das instituições também está bastante presente na literatura sobre Conselhos. As formas que assumem itens como lei de criação, regimento interno e toda dinâmica por ele instituída são consideradas fundamentais na intensidade deliberativa que determina a instituição é capaz de produzir”*. Assim, os resultados indicam que a elevada presença de lei municipal, associada a altos percentuais de CMDRS's atuantes, expressa maior grau de maturidade institucional, no qual a formalização normativa contribui diretamente para o fortalecimento da capacidade deliberativa e da efetividade dos conselhos no desenvolvimento rural sustentável.

Um segundo grupo de regionais apresenta bons resultados de cobertura, com percentuais entre 75% e 89%, como Uberaba, Unaí, Capelinha, Manhuaçu, Ponte Nova, Viçosa, Curvelo, Governador Valadares, Guaxupé, Uberlândia e Pouso Alegre. Nessas regiões, a maioria dos municípios dispõe de legislação específica, indicando um ambiente institucional relativamente maduro, no qual o CMDRS tende a ser reconhecido como instância relevante de articulação e planejamento das políticas de desenvolvimento rural. Contudo, a presença residual de municípios sem lei revela que o processo de institucionalização ainda não é plenamente homogêneo.

Os resultados evidenciam que as regionais com cobertura legal intermediária (60% a 74%), como São João Del Rei, Patos de Minas, Guanhães, Lavras, Belo Horizonte, Passos, Alfenas e Cataguases, apresentam um processo de institucionalização parcial dos CMDRS's, marcado pela coexistência de municípios com e sem lei municipal. Esse cenário indica vulnerabilidade à descontinuidade institucional, uma vez que a formalização normativa ainda não está plenamente consolidada. Situação mais crítica é observada nas regionais com baixos percentuais de cobertura legal como em Divinópolis (28,6%), Sete Lagoas (34,6%), Juiz de Fora (39,3%), Ipatinga (55,6%) e Muriaé (59,3%), onde mais de 60% dos municípios não possuem legislação, evidenciando fragilidade estrutural e limitação na consolidação dos

conselhos. A inexistência do marco legal compromete a capacidade deliberativa e a atuação dessas instâncias, além de dificultar sua própria criação e continuidade, como observado nos casos de Divinópolis, Sete Lagoas e Juiz de Fora, que concentram baixos níveis de institucionalização e elevada ausência de conselhos. Entretanto, os resultados também indicam que a existência da lei municipal, embora condição fundamental, não é suficiente para garantir a efetividade dos CMDRS's. Essa interpretação é consistente com a abordagem de Leonardo Avritzer, ao afirmar que, *“portanto, é possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos”* (Avritzer, 2008, p. 47). Assim, a análise demonstra que a lei municipal constitui um elemento estruturante para a institucionalização dos CMDRS's, mas sua efetividade está condicionada à articulação entre fatores políticos, institucionais e sociais.

Conforme identificado, nos 814 municípios com respostas dos extensionistas, em 211 (25,92%) não havia existência da lei de criação e regulamentação do CMDRS no município, entretanto destes mesmos 814 municípios consultados em 312 não existem CMDRS em atuação. Isso demonstra a existência de 101 municípios com existência de lei de criação e regulamentação do Conselho, mas nos quais não existe o CMDRS instalado e em funcionamento. Quando se analisa a situação de existência e funcionamento do CMDRS, observa-se um descompasso relevante entre formalização legal e funcionamento institucional efetivo. Dos 814 municípios consultados, apenas 241 (29,6%) informaram possuir um CMDRS atuante, enquanto 215 municípios (26,4%) declararam possuir CMDRS existente, porém não atuante, 46 municípios (5,6%) relataram que o CMDRS se encontra em fase de instalação e 312 municípios (38,3%) afirmaram não possuir CMDRS. Esses resultados revelam que, embora 74,1% dos municípios possuam lei municipal, apenas 35,2% (soma dos atuantes e fase em instalação) apresentam algum grau de funcionamento ou estruturação do conselho, e menos de um terço opera de forma efetiva. Tal discrepância evidencia que a existência da lei municipal, embora necessária, não é condição suficiente para assegurar a operacionalização do CMDRS. Tal situação evidencia que a existência de instrumentos normativos não garante, por si só, a efetivação das instâncias participativas, indicando possíveis fragilidades na implementação institucional, na mobilização social ou na articulação entre poder público e sociedade civil no âmbito local. Nesse sentido, estudos sobre conselhos gestores apontam que a formalização legal dessas instâncias nem sempre se traduz em participação efetiva ou compartilhamento real de decisões. Como destacam Ronconi, Debetir

e De Mattia (2011, p. 53), *“os dados indicam que, embora os Conselhos Municipais, em sua maioria, estejam efetivamente funcionando, é significativo o percentual de Conselhos que parecem estar constituídos apenas para cumprir um dispositivo legal, não se caracterizando, assim, como espaço de diálogo e compartilhamento de poder entre sociedade e Estado”*. Dessa forma, os resultados observados em Minas Gerais sugerem que parte dos municípios pode ter instituído os CMDRS's apenas do ponto de vista formal, sem que isso se traduza necessariamente em sua implantação e funcionamento efetivo.

A análise conjugada e de forma integrada, referente à relação entre a existência da lei municipal que cria e regulamenta o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e a existência e condição de funcionamento desses conselhos nas diferentes unidades regionais da EMATER-MG permite evidenciar que a institucionalização jurídica e a efetividade operacional dos CMDRS's apresentam níveis distintos de consolidação no território mineiro. A discussão desses resultados evidencia que a lei municipal constitui condição necessária, mas não suficiente, para a consolidação dos CMDRS's. A efetividade dessas instâncias depende de fatores complementares, como apoio técnico continuado, capacitação dos conselheiros, priorização política do desenvolvimento rural e fortalecimento da participação social. Assim, a análise integrada demonstra que o principal desafio das políticas públicas em Minas Gerais não se restringe à ampliação da cobertura normativa, mas à transformação da formalização legal em governança rural efetiva, capaz de promover o desenvolvimento rural sustentável de forma equitativa no território estadual. Nesse sentido, a institucionalização dos conselhos no Brasil está diretamente associada ao processo de ampliação dos direitos sociais e da participação democrática inaugurado pela Constituição Federal de 1988, quando esses colegiados passaram a ser incorporados às diversas políticas públicas e respaldados por instrumentos legais específicos. Como observa Guisso (2014, p. 9), *“os Conselhos, com formato híbrido, suportados legalmente pela Constituição Federal, foram implementados nas mais diversas políticas em áreas como assistência social, saúde, educação, transporte e moradia, ou seja, nas políticas que fazem referência a praticamente todas as grandes áreas de direitos sociais garantidos pela CF/88. Os Conselhos têm agora força de lei”*. Dessa forma, embora a base normativa represente um avanço importante para a institucionalização dos CMDRS's, sua efetividade depende da capacidade de transformar esse respaldo legal em práticas participativas concretas e em processos decisórios capazes de influenciar o planejamento e a execução das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural.

6.5. Levantamento das principais políticas públicas tratadas nos CMDRS's ativos

Neste subcapítulo vamos apresentar e analisar a percepção dos extensionistas da EMATER-MG sobre as principais políticas públicas que vêm sendo deliberadas e/ou discutidas nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's) existentes, buscando compreender o escopo temático de sua atuação. A identificação dessas políticas permite evidenciar as áreas prioritárias de intervenção, o grau de alinhamento com as demandas do meio rural e o papel dos CMDRS's enquanto instâncias de participação social e articulação institucional na construção e acompanhamento das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável.

A Tabela 5 apresenta o levantamento das políticas públicas mencionadas nos 502 CMDRS's existentes, considerando o conjunto de todos os estágios de funcionamento, sendo atuantes, não atuantes e em fase de instalação, destacando as principais ações e programas associados à atuação desses conselhos. A análise baseia-se na frequência de menções, uma vez que cada respondente pôde indicar até três alternativas de políticas públicas, o que possibilita compreender o grau de articulação institucional e o alcance das ações no âmbito do desenvolvimento rural sustentável. Ressalta-se que os resultados refletem a percepção dos respondentes quanto às políticas de maior demanda e presença nos conselhos, não implicando a inexistência de outras iniciativas em execução.

Tabela 5 - Levantamento de políticas públicas mencionadas nos 502 CMDRS's existentes:

Indicadores	Universo dos dados (N=814)		P-valor	
	N	%		
Quais as principais políticas públicas executadas no município com atuação do CMDRS? (Aqui, você pode marcar até três alternativas)	Certifica Minas Café	5	1,0%	<0,001
	Certifica Minas Queijo	2	0,4%	<0,001
	Crédito fundiário	41	8,2%	<0,001
	Crédito rural	95	18,9%	<0,001
	Feira Livre	118	23,5%	0,006
	Feiras Agropecuárias	3	0,6%	<0,001
	Fomento Calcário	39	7,8%	<0,001
	Garantia Safra	89	17,7%	<0,001
	Mais Genética	6	1,2%	<0,001
	O CMDRS não tem atuação nas políticas públicas	149	29,7%	0,583
	Patrulha de mecanização agrícola	140	27,9%	0,240
	Pró-Genética	7	1,4%	<0,001

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	76	15,1%	<0,001
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	157	31,3%	Ref.
Turismo Rural	11	2,2%	<0,001
Outros	64	12,7%	<0,001

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A análise da Tabela 5 evidencia a distribuição das principais políticas públicas mencionadas pelos 502 CMDRS's existentes, totalizando 1.002 registros, permitindo identificar padrões relevantes sobre o nível e o tipo de atuação desses conselhos no âmbito municipal.

Inicialmente, é fundamental destacar um aspecto metodológico central, onde os entrevistados extensionistas puderam indicar até três políticas públicas nos 502 CMDRS's existentes, considerando o conjunto de todos os estágios de funcionamento, sendo atuantes, não atuantes e em fase de instalação. Dessa forma, os percentuais apresentados refletem as políticas mais percebidas e lembradas pelos respondentes, e não necessariamente a totalidade das ações existentes nos municípios. Isso implica que políticas com menor frequência não estão ausentes do território, mas podem ter menor visibilidade, menor articulação com o CMDRS ou menor centralidade na agenda local.

Foi observado e destacou-se que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) apresenta a maior frequência de menções (31,3%), sendo adotado como categoria de referência. Esse resultado indica que o PNAE constitui a política com maior interface com os CMDRS's, possivelmente em função de sua forte capilaridade e da exigência de articulação com a agricultura familiar. Na mesma direção, destacam-se a Feira Livre (23,5%), o Crédito Rural (18,9%) e o Garantia Safra (17,7%), reforçando a centralidade de políticas voltadas à comercialização, segurança alimentar e suporte produtivo. Em um nível intermediário, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (15,1%) e o Crédito fundiário (8,2%) demonstram presença relevante, ainda que menos difundida.

No contexto dos resultados obtidos, especialmente no que se refere à política pública do PNAE, destaca-se a relevância dos mercados institucionais como instrumentos de promoção do desenvolvimento rural sustentável e da inclusão produtiva. Nessa perspectiva, Marques e Ponzilacqua (2022, p. 503) ressaltam que *“a inclusão da produção rural a partir dos mercados institucionais seria, desta forma, um grande exemplo de oportunidade social adequada, uma vez que se dá a chance — ativamente — aos sujeitos em questão, ou seja, aos*

agricultores familiares, de se tornarem donos de seu próprio destino a partir da ampliação de suas liberdades nos mais variados âmbitos. Tanto o PAA quanto o PNAE representam a possibilidade de combate às privações de liberdade por meio da inserção deste público nos novos mercados institucionais e não institucionais, conseqüentemente". Dessa forma, os resultados do estudo evidenciam que a atuação dos CMDRS's contribui diretamente para a ampliação do acesso dos agricultores familiares a essas políticas, potencializando seus efeitos no fortalecimento econômico e social no meio rural.

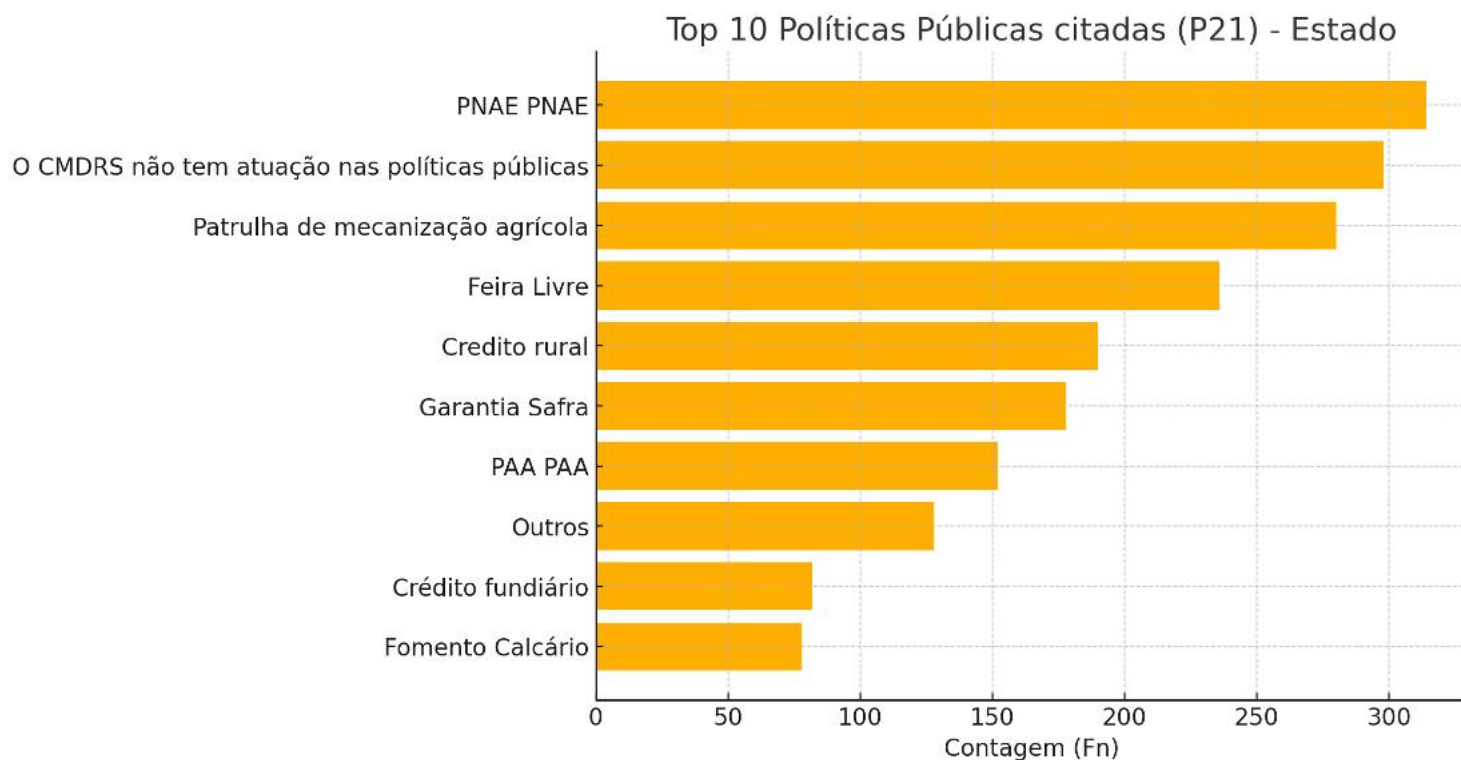
Um ponto analítico central refere-se ao percentual de 29,7% de respostas que indicam que "o CMDRS não tem atuação nas políticas públicas". Esse resultado, além de não apresentar significância estatística ($p=0,583$), deve ser interpretado com cautela, pois está fortemente associado aos CMDRS's classificados como existentes, porém não atuantes, bem como àqueles em fase de instalação. Assim, não indica ausência de políticas nos municípios, mas sim baixa inserção institucional dos conselhos. É importante destacar que a não atuação ou o estágio incipiente de funcionamento desses conselhos influenciam diretamente a baixa implementação e articulação de políticas públicas nos municípios. Isso ocorre porque os CMDRS's desempenham papel estratégico na mediação entre demandas locais, gestores públicos e programas governamentais, sendo responsáveis por fomentar o acesso, a priorização e o acompanhamento das ações voltadas ao desenvolvimento rural.

Adicionalmente, a Patrulha de mecanização agrícola (27,9%) apresenta frequência elevada, porém sem significância estatística ($p=0,240$), sugerindo uma distribuição mais homogênea entre os municípios ou menor associação com o padrão geral das demais variáveis. Já políticas como Fomento Calcário (7,8%) e Turismo Rural (2,2%) indicam a presença de iniciativas complementares, ainda que menos centrais na percepção dos respondentes.

Os resultados revelam que os CMDRS's tendem a se concentrar em políticas mais consolidadas e visíveis, especialmente aquelas associadas à segurança alimentar, comercialização e apoio direto à produção. Entretanto, a combinação entre (i) o limite de até três respostas por entrevistado e (ii) a presença de conselhos não atuantes ou em estruturação sugere que há uma sub-representação da diversidade real de políticas públicas existentes no território.

Desta forma, pode-se criar um *ranking* das 10 políticas públicas mais presentes dentre os municípios, gerando o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Ranking com as 10 políticas públicas mais mencionadas no estudo:



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

O gráfico 3 sintetiza as dez políticas públicas mais mencionadas pelos respondentes na consulta realizada junto aos 502 municípios que possuem CMDRS's em Minas Gerais. Entre as mais citadas, destacam-se o PNAE, seguido pela indicação de ausência de atuação dos conselhos em políticas públicas, além de iniciativas como patrulha de mecanização agrícola, feira livre e crédito rural, evidenciando a diversidade de ações presentes no contexto local. Ressalta-se que o gráfico contempla apenas as políticas com maior recorrência de menções, não abrangendo a totalidade das iniciativas desenvolvidas nos municípios. Esse panorama encontra respaldo na literatura, que evidencia a amplitude temática e a diversidade de pautas tratadas no âmbito dos conselhos. Conforme apontam Preuss Neto *et al.* (2022, p. 13), “*As principais pautas tratadas nas reuniões giram em torno de estruturação do PRONAF, estruturação do CMDRS, patrulhas agrícolas, crédito Fundiário, Câmaras Técnicas, Regularização de Assentamentos e Assentados, Infraestrutura, Obras de Saúde e Educação, DAP, ATER, PAA e PNAE*”. Observa-se que os resultados obtidos neste estudo estão em consonância com a literatura, ao demonstrarem que os CMDRS's atuam em múltiplas frentes de políticas públicas, consolidando-se como espaços de articulação e deliberação que abrangem diferentes dimensões do desenvolvimento rural sustentável.

A estrutura da pergunta de resposta livre, com limitação de até três indicações por município, orienta a interpretação dos resultados no sentido de que as políticas destacadas correspondem àquelas percebidas como mais relevantes, mais ativas ou mais diretamente articuladas pelos CMDRS's no contexto local. Nesse sentido, os dados expressam uma percepção dos respondentes sobre a atuação dos conselhos, e não uma mensuração exaustiva da totalidade das políticas implementadas. Essa interpretação encontra respaldo em Arretche (2006, p. 34), ao afirmar que *“este tipo de avaliação exige pesquisas de campo capazes de aferir e reconstruir o processo de implantação e/ou implementação da política sob análise”*. Assim, os resultados devem ser compreendidos como um retrato interpretativo da atuação dos CMDRS's, condicionado às percepções locais e às limitações metodológicas da coleta, reforçando a necessidade de análises complementares para aprofundar a compreensão sobre a efetividade dessas políticas.

Os resultados demonstram que as políticas públicas mais mencionadas pelos extensionistas concentram-se, majoritariamente, em ações estruturantes da agricultura familiar e do desenvolvimento rural, com destaque para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a Patrulha de Mecanização Agrícola, as Feiras Livres, o Crédito Rural, o Garantia-Safra e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A predominância dessas políticas evidencia que, no conjunto dos municípios mineiros, o CMDRS atua prioritariamente em iniciativas que possuem impacto direto sobre a produção, a comercialização e a renda dos agricultores familiares, além de apresentarem forte indução institucional por parte dos governos federal e estadual.

Segundo Abramovay (2009), o desenvolvimento territorial sustentável exige a ampliação da agenda pública para além das políticas tradicionais, incorporando inovação, diversificação econômica e estratégias de longo prazo. A concentração da atuação dos CMDRS's em políticas públicas tradicionais revela, simultaneamente, sua efetividade atual e seus limites estruturais.

A expressiva presença do PNAE e do PAA entre as políticas mais mencionadas reforça o papel do CMDRS como instância de articulação entre produção local e mercados institucionais, contribuindo para o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional e para a dinamização das economias locais. Da mesma forma, a relevância da patrulha mecanizada e do crédito rural indica a centralidade das políticas de apoio à infraestrutura produtiva e ao acesso a meios de produção, especialmente em municípios com forte base agropecuária. Grisa e Schneider (2015) destacam que as políticas de segurança alimentar e nutricional estruturam-se em componentes alimentar e nutricional, promovendo um modelo agroalimentar mais

sustentável e fortalecendo a articulação entre a agricultura familiar e o consumo de alimentos. Segundo Grisa e Schneider (2015, p. 39), *“estas iniciativas têm estimulado governos estaduais a criar seus próprios mecanismos de compras públicas e têm estimulado as organizações da agricultura familiar a demandarem e construir novos mercados públicos e privados. Cabe ressaltar que estas ações (PAA e PNAE) têm contribuído para a valorização da produção local/regional, ecológica/orgânica e têm ressignificado os produtos da agricultura familiar, promovendo novos atributos de qualidade aos mesmos, associados, por exemplo, à justiça social, equidade, artesanidade, cultura, tradição, etc”*. A expressiva presença do PNAE e do PAA entre as políticas mais mencionadas reforça o papel do CMDRS como instância mediadora dessa articulação.

Por outro lado, observa-se que políticas voltadas à qualificação produtiva, certificação, melhoramento genético e diversificação econômica aparecem com menor frequência entre as dez mais citadas. Esse resultado não deve ser interpretado como inexistência dessas políticas nos municípios, mas sim como reflexo de sua menor centralidade na atuação cotidiana dos CMDRS's, sobretudo quando comparadas às políticas de execução mais imediata e de maior visibilidade local.

Dessa forma, a interpretação do Gráfico 3 indica que as dez políticas públicas mais mencionadas representam as principais frentes de atuação efetiva dos CMDRS's existentes no estado, refletindo tanto as prioridades locais quanto os limites impostos pela própria dinâmica institucional e pela estrutura da consulta deste questionário que levou em conta colher até três políticas públicas de livre escolha. Essa leitura reforça a necessidade de compreender os resultados como uma fotografia das prioridades de atuação, e não como um retrato completo do conjunto de políticas públicas existentes nos municípios mineiros.

A análise correlacional entre a existência e a situação dos CMDRS's e as principais políticas públicas executadas nos municípios, considerando o universo de 502 Conselhos distribuídos nas 32 regionais da EMATER-MG, evidencia diferenças estatisticamente relevantes na capacidade de incidência sobre políticas públicas em função do grau de funcionamento institucional dessas instâncias. Ressalta-se que a questão referente às políticas públicas permitiu múltiplas respostas, de modo que os percentuais apresentados correspondem à frequência de menções, não representando distribuição exclusiva. Ainda assim, os resultados permitem compreender, de forma comparativa entre as regionais, em que medida a presença e o nível de atuação dos CMDRS's se traduzem em maior articulação, execução e alcance das políticas públicas voltadas ao meio rural, contribuindo para o desenvolvimento local sustentável e o fortalecimento da agricultura familiar.

Nesse contexto, os resultados reforçam a perspectiva teórica de que os conselhos não devem ser compreendidos apenas como instâncias formais, mas como espaços ativos de deliberação e indução de políticas públicas. Para Andrade (2009, p. 238), citado por Souza (2012), *"um elemento realmente novo na experiência dos conselhos de desenvolvimento rural é o seu papel de protagonista de deliberações e ações que apontem um modo alternativo e mais viável de desenvolvimento, modelo este que seja capaz de dinamizar setores da economia nunca antes contemplados com as políticas públicas"*. Assim, observa-se que, nos municípios onde os CMDRS's se encontram mais estruturados e atuantes, há maior capacidade de concretização desse papel protagonista, evidenciando sua relevância como instrumento de governança e promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Durante a análise dos dados, tornou-se necessário relacionar as respostas positivas quanto à existência de CMDRS's com dois grupos derivados da questão "Quais as principais políticas públicas executadas no município com atuação do CMDRS": (G1) municípios que possuem alguma política pública com atuação do conselho e (G2) municípios que não possuem políticas públicas ou nos quais o CMDRS não atua nessas iniciativas.

Nesse contexto, a Tabela 6 apresenta a distribuição das respostas sobre a situação de funcionamento dos CMDRS's, associando-a à implementação das políticas públicas. Essa análise permite compreender de que maneira o nível de operacionalização dos conselhos, sejam atuantes, não atuantes ou em fase de instalação, influencia sua capacidade de articular, promover e acompanhar a execução das políticas públicas no âmbito do desenvolvimento rural sustentável.

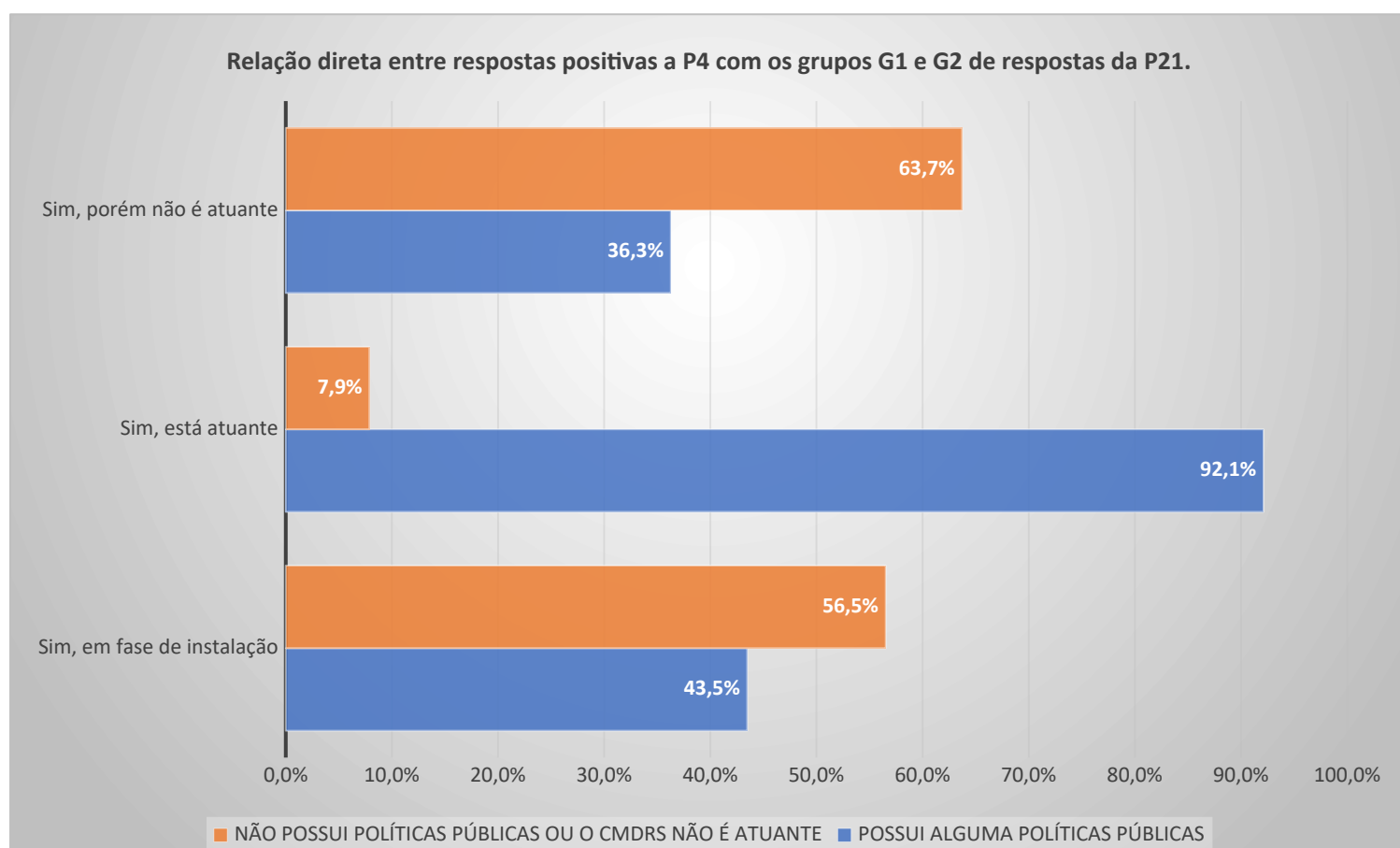
Tabela 6 – Distribuição com resposta sobre a situação de funcionamento dos CMDRS's relacionando com a implementação das políticas públicas:

O município possui CMDRS?	Possui algumas políticas públicas			Não possui políticas públicas ou o CMDRS não é atuante.	
	Fn	Fn	Fr (%)	Fn	Fr (%)
Respostas					
Sim, em fase de instalação	46	20	43,5%	26	56,5%
Sim, está atuante	241	222	92,1%	19	7,9%
Sim, porém não é atuante	215	78	36,3%	137	63,7%
TOTAIS	502	320	63,7%	182	36,3%

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

O Gráfico 4 apresenta a distribuição percentual da situação de funcionamento dos CMDRS's, relacionando-a com a implementação das políticas públicas. A partir dessa representação, torna-se possível visualizar, de forma comparativa, como os diferentes níveis de operacionalização dos conselhos, atuantes, não atuantes e em fase de instalação, se associam à presença ou ausência de políticas públicas nos municípios, contribuindo para a compreensão do papel desses colegiados na dinâmica do desenvolvimento rural sustentável.

Gráfico 4 – Distribuição percentual com a situação de funcionamento dos CMDRS's relacionando com a implementação das políticas públicas:



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A análise conjunta da Tabela 6 e do Gráfico 4, que se referem aos mesmos resultados, nos demonstra que a atuação do CMDRS é determinante para o alcance e execução das políticas públicas voltadas ao meio rural. Percebe-se neste estudo que onde existem CMDRS's atuantes o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas são potencializados contando com maior adesão em programas e com maior alcance de execução, onde reflete nas respostas do item CMDRS's atuantes obtendo 92,1% destes com

envolvimento nas políticas públicas. Este resultado confirma o pensamento de Ferreira (2007), que demonstra que os CMDRS's foram criados para possibilitar a participação efetiva dos agricultores familiares na definição e gestão das políticas públicas de desenvolvimento rural no nível municipal e esta atuação contribui com o processo de democratização das políticas para o campo pela atuação dos segmentos excluídos.

No entanto, quando analisamos o grupo de CMDRS's existentes, porém não atuantes, percebe-se que 63,7% dos municípios não possuem Conselhos com atuação em políticas públicas.

No resultado do gráfico 4 verifica-se que Conselhos atuantes fortalecem a governança local, o planejamento participativo e o controle social. Neste sentido, fica coerente com o pensamento de Abramovay (2001), o qual destaca que o CMDRS forte e atuante demanda a organização dos produtores em suas comunidades e a captação pelo conselho destas demandas sociais.

É importante ressaltar que mais de 1/3 dos dados apontam para a inexistência de políticas públicas municipais ou a não atuação dos CMDRS's para fomentar tais políticas e isso está correlacionado com conselhos não atuantes.

A evidência empírica demonstra que a eficácia das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável está condicionada não apenas à existência formal do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), mas, sobretudo, ao seu grau de ativação institucional. Os resultados indicam que conselhos atuantes apresentam maior densidade de políticas públicas, maior diversidade programática e maior potencial de geração de impactos positivos no território, uma vez que conselhos atuantes apresentam maior densidade de políticas, maior diversidade programática e maior potencial de impacto territorial. Essa constatação converge com a abordagem do desenvolvimento territorial defendida por Schejtman e Berdegú (2004, apud Schneider; Tartaruga, 2004, p. 100), ao sugerirem que o desenvolvimento territorial rural requer *"uma nova arquitetura institucional em que o Estado e a sociedade civil passem a atuar de forma combinada e complementar em múltiplos sentidos"*. Nessa perspectiva, os resultados desta pesquisa reforçam que a capacidade das instituições locais de articular diferentes atores, promover a cooperação e coordenar ações coletivas constitui um elemento determinante para ampliar a efetividade das políticas públicas rurais e fortalecer os processos de desenvolvimento sustentável territorial. Conforme Schneider (2004), as instituições exercem papel central na organização das relações entre os atores sociais no território, ao favorecerem processos de participação, cooperação e construção coletiva das políticas públicas, fortalecendo a cidadania e o desenvolvimento rural

sustentável. Nesse sentido, a maior efetividade dos CMDRS's está diretamente relacionada à sua capacidade de operar como instituição ativa, estruturando relações sociais, viabilizando a participação dos agricultores familiares e ampliando o acesso às políticas públicas, o que reforça que não basta sua existência formal, sendo essencial seu funcionamento efetivo enquanto espaço de governança e cidadania no meio rural. Em contraste, conselhos inativos ou inexistentes representam gargalos institucionais que comprometem a efetividade das políticas públicas no nível local.

Neste estudo, observa-se que os CMDRS's classificados como atuantes concentram os maiores percentuais de associação com políticas públicas estruturantes, tais como Garantia Safra, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Crédito Rural e Patrulha de Mecanização Agrícola. Nas regionais com elevada proporção de CMDRS atuantes, como Januária (93,3%), Salinas (85%), São Francisco (84,6%), Janaúba (82,4%) e Montes Claros (72,7%), verifica-se maior aderência às políticas públicas mais recorrentes no plano macroestadual, especialmente o PNAE (31,3%), a Patrulha de Mecanização Agrícola (27,9%), a Feira Livre (23,5%), o Crédito Rural (18,9%), o Garantia Safra (17,7%) e o PAA (15,1%).

Esse padrão evidencia que, nos territórios onde os Conselhos apresentam funcionamento efetivo, há maior capacidade de internalização e operacionalização dessas políticas, incorporando-as à agenda deliberativa local. Tal achado reforça o argumento de Avritzer (2009, p. 34), segundo o qual *“os conselhos podem ser conceituados como instituições híbridas que contam com a participação de atores do Executivo e da sociedade civil e que possuem relação com a área temática do conselho. Esses possuem dois objetivos principais: democratizar o Estado e efetivar a participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas”*. Nesse sentido, quanto maior o nível de atuação dos CMDRS's, maior tende a ser sua capacidade de cumprir essa dupla função, ou seja, não apenas como espaço formal de participação, mas como instância efetiva de articulação e indução de políticas públicas no território.

Em escala macroestadual, considerando o conjunto dos 502 CMDRS mapeados (atuantes, não atuantes e em fase de instalação), observa-se que as políticas mais frequentemente associadas à atuação dos Conselhos concentram-se em programas estruturados e indutores de governança, com destaque para o PNAE (31,3%), a Patrulha de Mecanização Agrícola (27,9%), a Feira Livre (23,5%), o Crédito Rural (18,9%), o Garantia Safra (17,7%) e o PAA (15,1%). Esse padrão evidencia que a atuação dos Conselhos se

materializa sobretudo na articulação e operacionalização de políticas públicas já institucionalizadas, reforçando seu papel como mediadores entre Estado e sociedade no território. Tal interpretação dialoga diretamente com Gohn (2001, p. 107), ao afirmar que “*os conselhos gestores são instrumentos de determinados processos políticos e constituem inovações institucionais na gestão de políticas sociais no Brasil*”. Nesse sentido, os resultados indicam que, quanto maior o nível de funcionamento institucional dos CMDRS’s, maior tende a ser sua capacidade de atuar como essas inovações institucionais, influenciando não apenas a formulação, mas principalmente a implementação de políticas públicas. Assim, evidencia-se uma correlação positiva entre funcionamento institucional e diversidade de políticas executadas no território, confirmando empiricamente o papel dos conselhos como instâncias estratégicas de governança local.

A análise dos resultados evidencia que 29,7% das respostas, em nível estadual, indicam que o CMDRS não possui atuação em políticas públicas, percentual que se mostra estatisticamente relevante e estruturalmente significativo, sobretudo quando associado às regionais onde predominam conselhos não atuantes ou apenas formalmente instituídos. Esse achado reforça a constatação de que a simples existência do conselho não assegura sua incidência efetiva sobre as políticas públicas, especialmente em contextos marcados por fragilidade organizacional, baixa regularidade de reuniões e limitada legitimidade político-institucional.

Esse cenário contrasta com a concepção normativa apresentada por Silva (2015, p. 40), segundo a qual “*os conselhos de políticas públicas são espaços públicos de participação, deliberação e atuação autônoma, cuja principal função é formular e controlar as políticas públicas de determinada área. Logo, são locais de controle social no país*”. A partir dessa perspectiva, observa-se um descompasso entre o papel esperado dos conselhos, enquanto instâncias ativas de formulação e controle social e a realidade empírica identificada nos dados. Dessa forma, enquanto a autora enfatiza o potencial dos conselhos como instrumentos centrais de governança democrática e controle social, os resultados indicam que, em uma parcela significativa dos municípios (29,7%), esse potencial não se concretiza. Isso sugere que a efetividade dos CMDRS’s depende não apenas de sua institucionalização formal, mas, sobretudo, de condições concretas de funcionamento, articulação e reconhecimento institucional, sem as quais sua atuação tende a permanecer limitada ou inexistente no campo das políticas públicas.

No agregado estadual, políticas estruturantes de médio e longo prazo como Crédito Fundiário (8,2%), Fomento Calcário (7,8%), Pró-Genética (1,4%), Mais Genética (1,2%), Certifica Minas Café (1,0%) e Certifica Minas Queijo (0,4%), apresentam baixa correlação com a atuação dos CMDRS's, indicando que essas agendas permanecem concentradas em arranjos técnicos, setoriais ou de mercado, com reduzida incorporação da governança social local. Essa menor frequência não deve ser interpretada como inexistência dessas políticas nos municípios, mas sim como reflexo de sua menor centralidade na atuação cotidiana dos CMDRS's, quando comparadas às políticas mais tradicionais e estruturadas. Portanto, esclarecendo que com a limitação de até três escolhas por resposta, esses resultados não indicam ausência dessas políticas nos municípios, mas sim que elas ocupam posição secundária na hierarquização local das ações acompanhadas ou impulsionadas pelo CMDRS, quando comparadas às políticas mais tradicionais e estruturantes do cotidiano produtivo.

Aspecto relevante evidenciado pelos resultados é a forte desigualdade entre as regiões do Estado. Enquanto algumas regionais apresentam conselhos atuantes, capazes de articular políticas públicas e fortalecer a agricultura familiar, outras convivem com CMDRS's apenas formalmente instituídos, pouco ativos ou praticamente inexistentes. Essa diferença revela que o funcionamento dos conselhos está diretamente condicionado ao contexto local, à prioridade atribuída ao meio rural pelas gestões municipais e ao nível de apoio institucional disponível, especialmente no que se refere à assistência técnica e à extensão rural. Adicionalmente, neste contexto, a autora Torres-Rego (2021) destaca a importância de se investir na ATER pública: *“registrar a obrigação do Estado de efetivamente apoiar a ATER pública e de qualidade, conforme conquistado pela sociedade civil e sob a perspectiva contida na PNATER, que constitui um avanço, considerando o histórico de ATER no país, e que nestes tempos exige novamente o engajamento da sociedade civil para não retroceder na história”* (TORRES-REGO, 2021, p. 97).

Nesse sentido, a análise dialoga com a perspectiva de Costabeber e Caporal (2003, p. 15) ao afirmarem que *“a Extensão Rural do serviço público não pode ficar fora das estratégias de desenvolvimento rural, porque ela é a representante da sociedade em geral, enquanto um Bem Público, para dinamizar processos conducentes a níveis crescentes de sustentabilidade agrícola e rural, sob a perspectiva multidimensional”*. Tal entendimento reforça que a presença e a qualidade da extensão rural são elementos centrais para o fortalecimento dos CMDRS's, contribuindo para sua atuação efetiva nos territórios.

Além disso, a desigualdade observada também pode ser compreendida à luz da relação entre os conselhos e o poder público local, conforme apontam Oliveira *et al.* (2010, p. 434), ao destacarem que *“o diálogo entre conselhos gestores e poderes locais é essencial à democratização de políticas sociais e deve gozar de efetiva reciprocidade. Deve, ainda, encontrar no interesse público sua orientação fundamental”*. Assim, os resultados indicam que, onde há maior articulação entre CMDRS's e governos municipais, tende a haver maior efetividade na implementação das políticas públicas.

Dessa forma, a assimetria territorial identificada evidencia que a governança do desenvolvimento rural em Minas Gerais é condicionada por capacidades institucionais desiguais, nas quais a atuação da extensão rural e a qualidade da relação entre conselhos e poder público local desempenham papel decisivo, influenciando diretamente a equidade na implementação das políticas públicas e, conseqüentemente, reforçando ou reduzindo disparidades históricas entre as regiões.

Os resultados do estudo revelam que, em nível estadual, os CMDRS's de Minas Gerais atuam de forma mais intensa nas políticas públicas consideradas prioritárias em cada município, conforme captado pela metodologia de escolha limitada e concentrada nas três políticas consideradas mais relevantes em cada município. Assim, os percentuais observados devem ser interpretados como indicadores de centralidade e intensidade de atuação, sendo uma fotografia das prioridades locais de atuação e não como medidas exaustivas da presença ou ausência de políticas públicas no território. Essa compreensão é fundamental para uma leitura adequada dos resultados e para o reconhecimento do papel estratégico do CMDRS na articulação das políticas públicas mais relevantes para o desenvolvimento rural sustentável em Minas Gerais. Essa leitura é essencial para evitar interpretações equivocadas e para valorizar o papel do CMDRS como instância que tende a se envolver mais intensamente com as políticas de maior impacto direto e imediato no cotidiano da agricultura familiar e do desenvolvimento rural sustentável.

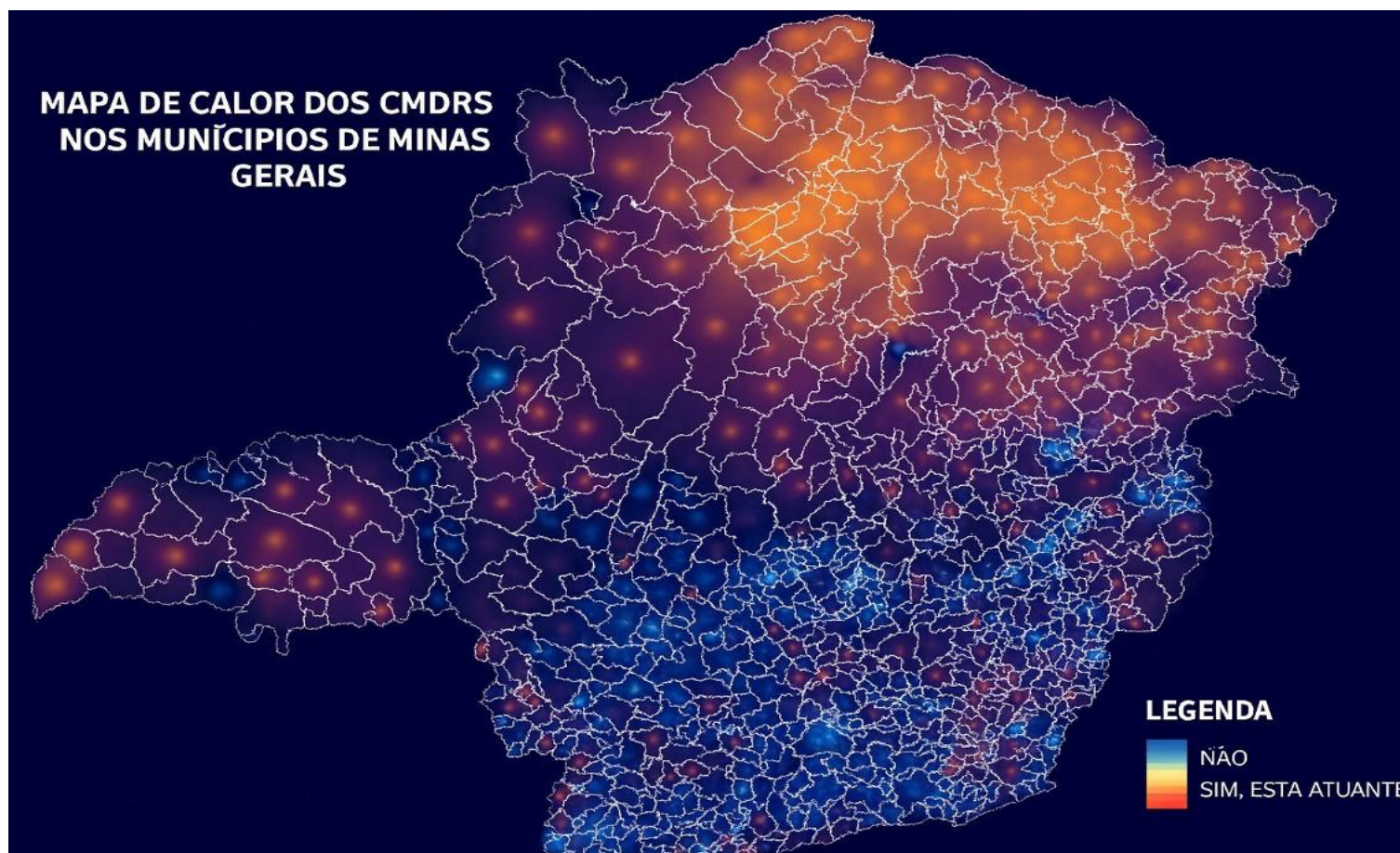
Essa interpretação dialoga diretamente com a perspectiva de Oliveira, ao afirmar que *“a legitimação dos Conselhos contribui para o fortalecimento da cidadania e a participação da comunidade, incorporando sugestões e críticas dos atores sociais nas intervenções de desenvolvimento rural sustentável”* (OLIVEIRA, 2004, citado por Oliveira et al., 2010, p. 13). Nesse sentido, a priorização de determinadas políticas pelos CMDRS's não apenas reflete demandas locais, mas também expressa o grau de participação e engajamento dos atores sociais no processo decisório. Assim, o estudo reforça que a consolidação dos CMDRS's está

intrinsecamente vinculada não apenas à sua existência formal, mas à sua capacidade de promover participação qualificada e incorporar, de forma efetiva, as contribuições dos diferentes atores sociais, condição essencial para sua legitimação e efetividade no âmbito do desenvolvimento rural sustentável.

Os resultados do estudo indicam que, em nível estadual, os CMDRS's de Minas Gerais concentram sua atuação nas políticas públicas consideradas prioritárias em cada município, conforme evidenciado pela metodologia adotada, que limitou a escolha às três políticas mais relevantes apontadas pelos extensionistas respondentes. Nesse sentido, os percentuais observados devem ser interpretados como indicadores de centralidade e intensidade de atuação, configurando uma representação das prioridades locais, e não como um retrato exaustivo da totalidade das políticas públicas existentes no território. Essa leitura é essencial para evitar interpretações equivocadas e para valorizar o papel dos CMDRS's como instância que tende a se envolver mais intensamente com as políticas de maior impacto direto e imediato no cotidiano da agricultura familiar e do desenvolvimento rural sustentável local. Essa interpretação dialoga com a reflexão de Costabeber e Caporal (2003, p. 15), ao afirmarem que *“as possibilidades para alcançar o DRS estão determinadas pela forma em que interpretamos e entendemos o conceito de desenvolvimento. Já as alternativas para construir o Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS) estão limitadas à nossa capacidade de estabelecermos estratégias compatíveis para o seu alcance, sabendo-se que a agricultura familiar não pode ficar fora das políticas públicas, porque ela é inerente ao processo que se persegue”*. Assim, ao priorizarem determinadas políticas, os CMDRS's refletem não apenas demandas locais, mas também a construção de estratégias que buscam viabilizar o desenvolvimento rural sustentável a partir da centralidade da agricultura familiar nas políticas públicas.

A seguir, apresenta-se a visualização espacial do mapa de calor, representado pela Figura 3, que sintetiza a distribuição espacial e a intensidade de funcionamento dos CMDRS's no território mineiro, permitindo visualizar padrões regionais de maior ou menor concentração de conselhos atuantes. A gradação de cores expressa, de forma comparativa, os diferentes níveis de presença e efetividade institucional dos CMDRS's, evidenciando áreas com maior acúmulo de boas práticas e aquelas com fragilidades institucionais. Essa representação espacial constitui um instrumento analítico relevante para compreender as desigualdades territoriais na governança rural e subsidiar estratégias de fortalecimento dos Conselhos.

Figura 3 – Mapa de calor com a situação de efetivação dos CMDRS's no Estado de Minas Gerais:



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Os resultados apresentados no mapa evidenciam a existência de concentrações territoriais com maior intensidade de atuação dos CMDRS's, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e em parte do Noroeste de Minas Gerais. Nessas áreas, o mapa de calor indica maior densidade e regularidade de funcionamento dos conselhos, sugerindo maior aderência às diretrizes das políticas públicas voltadas à agricultura familiar, à gestão participativa e à descentralização das ações governamentais no meio rural. Esse padrão reforça a compreensão de que a presença contínua de políticas públicas específicas, aliada à atuação de serviços de assistência técnica e extensão rural, contribui diretamente para a consolidação dos CMDRS's como instâncias de governança local.

Essa evidência dialoga com Fonseca (2016), que ressalta a relevância da existência e da atuação dos CMDRS's como instrumentos estratégicos para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, favorecendo a inclusão socioeconômica dos agricultores familiares e a articulação com instituições parceiras. Assim, os resultados indicam que, nas

regiões onde há maior intensidade de funcionamento dos conselhos, tende a existir também uma articulação institucional mais consistente, evidenciando que a efetividade dos CMDRS's está diretamente relacionada à capacidade de integração e cooperação com atores locais, como órgãos de assistência técnica e extensão rural, prefeituras e demais instituições do território.

Em contrapartida, observam-se extensas áreas com baixa intensidade de atuação dos CMDRS's, como parte do Centro do estado, do Sul de Minas e da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Nessas regiões, a menor concentração indicada no mapa sugere fragilidades na implementação dos instrumentos participativos previstos nas políticas públicas rurais, possivelmente relacionadas à menor centralidade do setor rural nas agendas municipais, à fragmentação institucional ou à priorização de outros arranjos de gestão pública.

A análise espacial evidencia uma heterogeneidade territorial significativa na atuação dos CMDRS's, indicando que a implementação das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável ocorre de forma desigual no território mineiro. O mapa de calor demonstra que a intensidade de atuação dos conselhos está diretamente condicionada à capacidade institucional dos municípios, à continuidade das políticas públicas e à existência de redes locais de articulação entre poder público e sociedade civil. Nesse contexto, regiões com maior tradição de participação social e presença de políticas públicas estruturantes tendem a apresentar maior dinamismo e regularidade no funcionamento dos CMDRS's. Por outro lado, áreas marcadas por descontinuidade administrativa e menor apoio institucional revelam desempenho mais frágil, com conselhos menos atuantes ou com baixa capacidade de incidência nas políticas públicas. Essa dinâmica territorial dialoga com a interpretação de Oliveira *et al.* (2010, p. 434), ao afirmarem que *“os conselhos gestores são arranjos institucionais peculiares, a concretização e a continuidade de suas decisões dependem de suas conexões com os poderes locais”*. Tal entendimento corrobora os resultados desta pesquisa, ao evidenciar que a efetividade dos CMDRS's em Minas Gerais está fortemente associada à qualidade das relações institucionais estabelecidas entre os conselhos, o poder público municipal e os demais atores do desenvolvimento rural sustentável.

A análise evidencia que regiões com maior intensidade no mapa de calor tendem a apresentar maior estabilidade institucional, com atuação mais ativa dos CMDRS's e maior integração entre políticas de desenvolvimento rural, enquanto áreas de baixa intensidade revelam descontinuidade e fragilidade nos arranjos de governança participativa. Esse quadro torna-se ainda mais significativo quando articulado aos dados do IBGE, que apontam que as regiões Norte e Nordeste (Vale do Jequitinhonha e do Mucuri) mineiras concentram

municípios com menores níveis de IDH - Índice de Desenvolvimento Humano, evidenciando contextos de maior vulnerabilidade social (IBGE; PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Ao estabelecer esse paralelo, esse mesmo contexto pode atuar como indutor de mobilização coletiva, na medida em que a escassez de recursos e oportunidades estimula a articulação social com fortalecimento da ação coletiva na busca por soluções compartilhadas por meio de instâncias como os CMDRS's.

Nessa perspectiva, a dinâmica observada encontra respaldo na abordagem de Guimarães, ao afirmar que *"Em um ambiente de concorrência por recursos, somente a solidariedade e a disposição em cooperar pode fazer com que organizações mais consolidadas apoiem aquelas mais frágeis. Este fato foi repetidamente registrado em diversos colegiados territoriais registrando-se a ampliação das suas plenárias à medida que as reuniões aconteciam, tendo vários núcleos técnicos de colegiados trabalhados diuturnamente para apoiar a inclusão de novos representantes"* (GUIMARÃES, 2013, p. 247). Nesse sentido, a vulnerabilidade não apenas expõe fragilidades, mas também pode induzir dinâmicas de cooperação e fortalecimento das redes sociais locais, ampliando a participação e a legitimidade dos conselhos.

Por outro lado, a associação entre níveis menores do IDH, maior engajamento social e potencial maior efetividade dos CMDRS's, embora sugerida pelos resultados, ainda demanda aprofundamento analítico. Conforme destacam Silva et al., *"existe, portanto, um potencial de análises e reflexões que merece ser explorado, tentando aprofundar o conhecimento sobre a relação entre organização social e desenvolvimento econômico-social no Brasil. Isso certamente exigirá um estudo de muito maior fôlego"* (SILVA et al., 2009, p. 631). Assim, mais do que uma relação plenamente consolidada, os achados apontam para uma hipótese consistente, ou seja, a de que contextos de maior vulnerabilidade social podem favorecer a intensificação da organização social, ainda que essa dinâmica dependa de múltiplos fatores institucionais, territoriais e políticos para se traduzir em efetividade duradoura dos CMDRS's como instrumentos de governança e enfrentamento das desigualdades.

Por outro lado, observa-se que, mesmo em municípios com IDH mais elevado e melhores condições socioeconômicas, como aqueles situados nas regiões do Triângulo Mineiro, Sul e Central (IBGE, 2011; PNUD; IPEA; FJP, 2013), aqueles municípios que possuem CMDRS's atuantes possibilitam desempenhar papel relevante na organização social e na construção de soluções coletivas. Nesses contextos, conselhos ativos contribuem para a identificação de prioridades locais, a redução de conflitos e o direcionamento mais eficiente dos investimentos públicos, além de estimularem processos de inovação, sustentabilidade e

articulação com programas institucionais. Tal evidência reforça a interpretação de que esses espaços não são apenas instrumentos voltados a contextos de vulnerabilidade, mas mecanismos estruturantes da gestão pública em diferentes realidades territoriais, corroborando que *"Os conselhos gestores são conquistas reivindicadas pelos movimentos sociais nos anos de 1980, conquistas as quais contribuíram para o melhor andamento da gestão pública. Garantido por lei, os conselhos gestores são espaços de formulação de políticas públicas, discussões, decisões, fiscalização de acompanhamento"* (Freitas; Andrade, 2013, p. 11), sendo, portanto, garantidos por lei como espaços de formulação, discussão, decisão, fiscalização e acompanhamento das políticas públicas.

Os resultados evidenciam que a atuação dos CMDRS's em Minas Gerais ocorre de forma territorialmente desigual, sendo mais intensa nas regiões Norte, Nordeste e parte do Noroeste, onde se observa maior articulação institucional, continuidade das políticas públicas e fortalecimento da governança local. Em contrapartida, áreas como o Centro, Sul de Minas e a Região Metropolitana de Belo Horizonte apresentam menor dinamismo, indicando fragilidades na implementação dos instrumentos participativos. A análise demonstra que a efetividade dos conselhos está diretamente relacionada à capacidade de integração entre poder público e sociedade civil, bem como à presença de redes institucionais e apoio técnico contínuo. De forma complementar, verifica-se que contextos de maior vulnerabilidade social podem estimular a organização coletiva e o fortalecimento dos CMDRS's, embora essa relação ainda demande aprofundamento analítico. Conclui-se, portanto, que os CMDRS's constituem instrumentos relevantes de governança e desenvolvimento rural sustentável em diferentes realidades territoriais, sendo sua efetividade condicionada não apenas à existência formal, mas, sobretudo, à qualidade das relações institucionais e à continuidade das políticas públicas no âmbito local.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise integrada e correlacional das respostas às perguntas levantadas neste estudo permite concluir que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS's) em Minas Gerais se encontram em um estágio intermediário de consolidação institucional, caracterizado por avanços importantes no que se refere à existência formal e à representatividade social, mas ainda marcado por limitações estruturais, operacionais e de efetividade prática.

A análise dos resultados evidencia um cenário heterogêneo quanto à institucionalização e ao funcionamento dos CMDRS's. Embora a maioria dos municípios já apresente o conselho em alguma fase de estruturação, ainda há uma parcela significativa sem essa instância, além de muitos casos em que o funcionamento é limitado ou inexistente. Esse quadro demonstra que, apesar dos avanços na difusão formal dos CMDRS's, sua consolidação ocorre de maneira desigual no território, indicando a necessidade de ações voltadas ao fortalecimento de sua efetividade e continuidade institucional.

A análise comparativa entre as unidades regionais evidencia diferenças significativas na “saúde institucional” dos CMDRS's no âmbito da EMATER-MG. Enquanto algumas regiões demonstram maior consistência institucional e avaliações mais positivas, como Januária, Salinas, São Francisco e Janaúba em que apresentam maior predominância de conselhos atuantes, refletindo maior capacidade de organização, articulação e funcionamento. Em contrapartida, regionais como Pouso Alegre, Sete Lagoas e Juiz de Fora concentram maior proporção de conselhos não atuantes, indicando fragilidades institucionais e menor dinamismo na execução de suas atribuições, o que reforça a necessidade de estratégias diferenciadas de fortalecimento conforme as especificidades regionais.

No quesito de regularização dos CMDRS's junto ao Estado, os resultados do estudo indicam que, embora tenha havido crescimento expressivo no número de CMDRS's entre 2020 e 2025 (passando de 387 em 2020 para 502 em 2025, a homologação permaneceu restrita, com 369 CMDRS's não homologados), persiste um déficit relevante de homologação junto ao CEDRAF-MG, evidenciando um descompasso entre a criação dos conselhos e sua regularização institucional estadual. Esse cenário reforça a necessidade de ações voltadas ao fortalecimento da regularização, acompanhamento e reconhecimento desses colegiados, bem como de uma atuação integrada entre EMATER-MG, CEDRAF-MG, SEAPA-MG e Prefeituras, com foco na capacitação e mobilização dos conselheiros. Além disso, a manutenção da regularidade documental é essencial para garantir legitimidade, continuidade institucional e maior efetividade dos CMDRS's na governança do desenvolvimento rural.

A análise também demonstra que o apoio institucional e técnico, em especial a presença de representantes da EMATER-MG, exerce papel estratégico no fortalecimento dos CMDRS's, estando associado a melhores indicadores de funcionamento, maior participação social e avaliações mais positivas quanto à atuação e à efetividade do conselho. Da mesma forma, a composição plural e representativa, com forte presença de agricultores familiares e organizações do setor rural, configura-se como um ponto positivo do modelo, embora não seja suficiente, isoladamente, para assegurar resultados consistentes.

No tocante a institucionalização dos CMDRS's com a criação da lei municipal, os resultados evidenciam um descompasso significativo entre a institucionalização legal e o funcionamento efetivo dos CMDRS's nos municípios analisados. Embora a maioria dos municípios possuam legislação de criação (74,1%), observa-se que uma parcela expressiva não conta com conselhos em funcionamento, incluindo casos em que há respaldo legal, mas ausência de implantação prática. Além disso, cerca de um terço dos municípios apresentam CMDRS's atuantes ou em fase de instalação (35,2%), enquanto parte relevante encontra-se inativa ou sequer possui o conselho. Esse cenário demonstra que a existência de lei municipal, embora fundamental, não garante a efetividade dessas instâncias, reforçando a necessidade de ações voltadas ao fortalecimento institucional, à mobilização dos atores locais e ao acompanhamento contínuo para assegurar sua operacionalização no desenvolvimento rural sustentável.

Os resultados do estudo evidenciam uma forte associação entre a institucionalização normativa, por meio de lei municipal, e a elevada presença de CMDRS's atuantes. Nas regionais com maior cobertura legal, especialmente no Norte de Minas e nos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, observa-se predominância de conselhos em funcionamento ativo, indicando que a formalização jurídica contribui diretamente para sua efetividade. Esse cenário reforça que a consolidação dos CMDRS's está vinculada não apenas à sua existência, mas ao respaldo legal que sustenta sua atuação e continuidade no âmbito do desenvolvimento rural.

As avaliações dos respondentes indicam que o CMDRS é amplamente reconhecido como uma instância importante e necessária para o desenvolvimento rural, e sua atuação é percebida, na maioria dos municípios, principalmente nos CMDRS's atuantes tendo grande relevância na atuação das políticas públicas. O estudo evidenciou que a atuação dos CMDRS's é determinante para o alcance e a execução das políticas públicas no meio rural. Municípios onde os CMDRS's são atuantes, há uma clara potencialização do desenvolvimento rural sustentável e da implementação das políticas públicas, com maior alcance, impacto, adesão e efetividade na execução das ações governamentais, com destaque para o envolvimento de 92,1% desses conselhos, reforçando seu papel estratégico na promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Os resultados do estudo também indicam que, entre as políticas públicas mais recorrentes nos municípios com CMDRS em Minas Gerais, destacam-se o PNAE, a patrulha de mecanização agrícola, a feira livre e o crédito rural, evidenciando a diversidade de ações no contexto local. Ressalta-se que esses dados refletem as políticas de maior frequência de

menção, não abrangendo a totalidade das iniciativas existentes, mas apontando aquelas de maior relevância na atuação dos conselhos atualmente.

Os resultados apontam que os CMDRS's, em Minas Gerais, cumprem um papel relevante e estratégico como espaço de governança participativa, mas ainda carece de investimentos estruturantes para se consolidar como instância efetiva de formulação, acompanhamento e articulação das políticas públicas de desenvolvimento rural, configurando-se mais como um potencial instrumento de governança territorial do que como uma prática plenamente consolidada em todo o estado. Os resultados apontam que o principal desafio não reside na criação de novos conselhos, mas no fortalecimento daqueles já existentes, por meio da qualificação institucional, da ampliação da homologação, do incentivo à participação social e da integração efetiva com os arranjos estaduais de governança. O fortalecimento dos CMDRS's requer uma abordagem sistêmica, que vá além da formalização legal, incorporando investimentos em ações contínuas de capacitação, apoio técnico contínuo da EMATER-MG, incentivo à participação social, articulação com atores locais, integração interinstitucional com as Prefeituras e CEDRAF-MG e valorização do conselho como instrumento estratégico de desenvolvimento territorial sustentável e de implementação e priorização das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, set./dez. 2001.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento territorial rural e segurança alimentar. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo (org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 85-102.
- ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1992.
- AFONSO, Cintia Maria. **Sustentabilidade: caminho ou utopia?** São Paulo: Annablume, 2006.
- ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável**. 3. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- AMARAL JUNIOR, José Carlos do. **Concepções pedagógicas e modelos históricos de extensão rural: uma análise da ATER paranaense**. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, v. 20, n. 224, p. 187-198, set./out. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/52847>. Acesso em: 5 abr. 2026.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **Conselhos de desenvolvimento rural: um espaço adequado para pensar o desenvolvimento local?** In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo (org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 233-250.
- AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2009.
- BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é, o que não é**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. **Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e dá outras providências**. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 124, p. 11854, 1 jul. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm. Acesso em: 5 abr. 2026.
- BRASIL. Decreto nº 10.688, de 26 de abril de 2021. Altera o Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, **que dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ed. 78, p. 2, 27 abr. 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10688.htm. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.451, de 22 de março de 2023. **Institui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 57, p. 3, 23 mar. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11451.htm. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. **Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater), altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jan. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 105, p. 6993, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 141, p. 1, 25 jul. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.226, de 30 de setembro de 2025. **Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para dispor sobre o prazo de validade dos gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer em 45% o percentual mínimo para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural no âmbito desse programa**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 1 out. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115226.htm. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Brasil rural em debate: coletânea de artigos**. Coordenação de Nelson Giordano Delgado. Brasília, DF: CONDRAF/MDA, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Portaria MDA nº 19, de 21 de março de 2025. **Estabelece as condições e os procedimentos gerais para inscrição no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 mar. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/cadastro-nacional-da-agricultura-familiar/copy2_of_PortariaMDAn19de21demarode2025Consolidada.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio; PAULUS, Gervásio.

Agroecologia: matriz disciplinar ou novo paradigma para o desenvolvimento rural sustentável. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROECOLOGIA, 3., 2005, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: Associação Brasileira de Agroecologia, 2005.

CARNEIRO, Maria José. **Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas.** In: COSTA, Luiz Flávio de Carvalho; MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina (org.). *Mundo rural e tempo presente*. Rio de Janeiro: Mauad, 1999. p. 323-344.

CARNEIRO, Maria José. **Ruralidade: novas identidades em construção.** Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, n. 11, p. 53-75, 1999.

CARVALHO, José Otamar de. **Relatório de sistematização dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2004.

CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DE MINAS GERAIS (CEDRAF-MG). **Relatório sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável em Minas Gerais.** Belo Horizonte: CEDRAF-MG, 2020.

CHAYANOV, Alexander V. **La organización de la unidad económica campesina.** Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1974.

COELHO, Daniel Caria Braga; BEDÊ, Júlio Cadaval (org.). **Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei nº 18.030, de 2009.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016.

CORRÊA, Mônica Marella; ASHLEY, Patricia Almeida. **Desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, educação ambiental e educação para o desenvolvimento sustentável: reflexões para ensino de graduação.** Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, Rio Grande, v. 35, n. 1, p. 92-111, jan./abr. 2018.

COSTABEBER, José Antônio; CAPORAL, Francisco Roberto. Possibilidades e alternativas do desenvolvimento rural sustentável. In: VELA, Hugo (org.). **Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável no Mercosul.** Santa Maria: Editora da UFSM/Pallotti, 2003. p. 157-194.

COUTO, Suelen Ferreira Matoso; WIVALDO, Jucilaine Neves Sousa; SILVA, Sabrina Soares da. **Análise dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) dos municípios de Barbacena e Lavras, MG.** In: ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE (ENGEMA), 19., 2017, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.

DELGADO, Nelson Giordano (coord.). **Brasil rural em debate: coletânea de artigos.** Brasília: CONDRAF/MDA, 2010.

DEMO, Pedro. **Metodologia em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 1985.

LATERZA DE DEUS, Gustavo; BARBOSA, Sebastião Cardoso; CASTRO, José Alves de; FREITAS, Aelton José de; GUIMARÃES, Maurílio Soares; MARIANO, Glenio Martins de Lima. **Nota conjunta de seis ex-presidentes da EMATER-MG: ocupação de extensionista rural**. Belo Horizonte, 2025. Carta aberta. 1 arquivo eletrônico (PDF). Disponível em: https://www.instagram.com/gustavo_laterza. Acesso em: 5 abr. 2026.

DIAS, Marcelo Miná. **Conselhos estaduais de desenvolvimento rural**. In: AMODEO, Nora; ALIMONDA, Héctor (org.). Ruralidades, capacitação e desenvolvimento. Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa, 2006.

DIAS, Marcelo Miná. **Políticas públicas de extensão rural. Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 101-114, 2008.

EKINS, Paul. **Sustainable development**. London: Routledge, 2000.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Projeto Inovar**. Belo Horizonte: EMATER-MG, 2006.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (EMATER-MG). **Metodologia participativa de extensão rural para o desenvolvimento sustentável: MEXPAR**. Belo Horizonte: EMATER-MG, 2006. 132 p.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **MEXPAR 4.0 ATER digital conectando pessoas: metodologia participativa de extensão rural**. Belo Horizonte: EMATER-MG, 2020. 50 p.

FAO. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Desenvolvimento rural sustentável**. Roma: FAO, 2017.

FIGUEIREDO, Ranier Chaves et al. **Protagonismo do CMDRS no desenvolvimento rural: o caso de Sobral-CE**. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER), 57., 2019, Ilhéus, BA. Anais [...]. Brasília, DF: SOBER, 2019.

FONSECA, Elinete Guedes da. **O CMDRS como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar: o caso do município de Pombal-PB**. 2016. 54 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias, Universidade Federal da Paraíba, Bananeiras, 2016.

FREITAS, Poliana; ANDRADE, Sandra Mara de. **Os conselhos gestores de políticas públicas e o controle social**. Capital Científico: Revista de Administração e Economia, Guarapuava, v. 10, n. 2, p. 116-128, 2012.

FREITAS, Poliana; ANDRADE, Sandra Mara de. **Os conselhos gestores de políticas públicas e o controle social**. Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe), Guarapuava, v. 11, n. 2, p. 129-138, maio/ago. 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2006.
- GOLDSMITH, Edward et al. **A blueprint for survival**. London: The Ecologist, 1972.
- GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 624 p. (Série Estudos Rurais). ISBN 978-85-386-0262-0.
- GUIMARÃES, Marcelo Duncan Alencar. **Desenvolvimento rural: territórios e redes**. 2013. 275 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2013.
- GUISSO, Fernando Henrique. **Democracia em conselhos: os desafios da participação**. 2014. 131 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 5 abr. 2026.
- KREUTZ, Ingrid; CAZELLA, Ademir; PINHEIRO, Sérgio. Conselhos municipais. In: SCHNEIDER, Sérgio; CAZELLA, Ademir; MATTEI, Marcio (org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- LAMARCHE, Hugues. **A agricultura familiar: do mito à realidade**. Tradução de Frédéric Bazin. Campinas: Editora da UNICAMP, 1998.
- LEAL, Daniela; LOPES, Ivonete da Silva. **Programa Minas Rural e ATER: análise da extensão rural midiaticizada**. Revista de Extensão e Estudos Rurais, Viçosa, v. 6, n. 2, p. 81-97, 2017. DOI: 10.18540/rever62201781-97.
- LEITE, R. P. **Desenvolvimento rural sustentável**. Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa, 2015.
- MARQUES, Felipe Jabali; PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira. **Mercados institucionais: garantia de desenvolvimento rural sustentável e segurança alimentar e nutricional**. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 498-506, 2022.
- MENDES, Jefferson Marcel Gross. **Dimensões da sustentabilidade**. Revista das Faculdades Santa Cruz, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 49-59, 2010.
- MINAS GERAIS. Decreto nº 47.928, de 28 de abril de 2020. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável. Diário do Executivo – Minas Gerais, Belo

Horizonte, MG, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=51601>. Acesso em: 5 abr. 2026.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 105, de 29 de janeiro de 2003. Altera dispositivos da Lei nº 11.405, de 28 de janeiro de 1994, **que dispõe sobre a Política Estadual de Desenvolvimento Agrícola**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2003.

MINAS GERAIS. Lei nº 24.431, de 14 de setembro de 2023. Altera a Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, **que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios**. Diário do Executivo – Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 15 set. 2023. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/24431/2023/>. Acesso em: 5 abr. 2026.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo; FLEXOR, Georges. **Conselhos municipais e políticas públicas de desenvolvimento rural: indagações em torno dos papéis sociais e ambientais da agricultura**. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 1., 2006, Niterói. Anais [...]. Niterói: Rede de Estudos Rurais, 2006.

MUNASINGHE, Mohan; MCNEELY, Jeffrey. **Sustainable development indicators**. Washington, DC: World Bank, 1995.

MUNASINGHE, Mohan; MCNEELY, Jeffrey. **Key concepts and terminology of sustainable development**. In: MUNASINGHE, Mohan; SHEARER, Walter (ed.). *Defining and measuring sustainability: the biogeophysical foundations*. Washington, DC: The World Bank; United Nations University, 1995. p. 19-55.

NETTO, Marcos Mergarejo. **A agricultura familiar e sua organização**. *Acta Geográfica*, Boa Vista, v. 2, n. 4, p. 17-30, jul./dez. 2008. Publicado em 24 fev. 2010. DOI: 10.5654/actageo2008.0204.0002.

OLIVEIRA, A. M. **Desenvolvimento rural sustentável**. Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, 2012.

OLIVEIRA, Marcelo Leles Romarco de. **Reflexões sobre o uso de metodologias participativas como instrumento de trabalho em comunidades rurais**. Revista Em Extensão, Uberlândia, v. 14, n. 1, p. 30-51, 2015.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. **Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras, MG**. 2009. 301 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. **Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil**. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, set. 2010.

- PASQUALOTTO, Nayara et al. **Agricultura familiar**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2019.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- PREUSS NETO, Augusto Leopoldo et al. **Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável em Tangará da Serra – MT: retrospectiva de 15 anos de funcionamento**. Research, Society and Development, [S. l.], v. 11, n. 1, p. e14611124573, 2022.
- REIS, I. A.; TORRES, R. L. **Democracia participativa. Práticas de Administração Pública**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 63-83, 2020.
- RONCONI, Luciano; DEBETIR, Edson; DE MATTIA, Cláudia. **Conselhos municipais e participação cidadã**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 1091-1113, 2011.
- ROSA PACHECO, Clecia Simone et al. **Extensão rural**. Curitiba: Científica Digital, 2022.
- SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SCHNEIDER, Sérgio. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- SCHNEIDER, Sérgio (org.). **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- SCHNEIDER, Sergio. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. Sociologias, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.
- SCHNEIDER, Sérgio; CAZELLA, Ademir; MATTEI, Marcio (org.). **PRONAF: 10 anos de política pública**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SILVA, Marcelo Kunrath; SCHNEIDER, Sérgio (org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. Participação e representação. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo (org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- SILVA, Sandro Pereira. **Participação social e políticas públicas de desenvolvimento rural: uma análise da percepção dos conselheiros do CONDRAF**. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 591-615, 2017.
- SILVA, Sandro Pereira. **Participação social**. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 591-615, 2017.
- SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; SILVA, Barbara-Christine Nentwig; SILVA, Maina Pirajá. **Organização social e indicadores socioeconômicos no Brasil: um estudo exploratório**. Caderno CRH, Salvador, v. 22, n. 57, p. 617-633, set./dez. 2009.

SILVA, Thalita Vitoria Castelo Branco Nunes. **O Conselho Nacional de Direitos Humanos como instrumento de fortalecimento da democracia no Brasil (2009/2012)**. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2015. 315 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

SOUZA, Celina. Governos locais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 27-41, 2006.

SOUZA, Marcelo de. **A percepção dos conselheiros do CEDRAF/MG sobre a operacionalização da ATER**. 2015. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015.

SOUZA, Paulo Cesar de. **Políticas públicas e desenvolvimento rural na região de Presidente Prudente: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH)**. 2012. 303 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, 2012.

STIGLITZ, Joseph E. **More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus**. Helsinki: World Institute for Development Economics Research (WIDER), 1998. (WIDER Annual Lecture, 2).

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-104.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Movimentos sociais e conselhos**. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 15, p. 7-19, jul. 1996.

TOLEDO, Carla; OLIVEIRA, Marcelo Leles Romarco de. **Participação de agricultores familiares em CMDRS: um estudo de caso no município de Luz-MG**. *Revista ESPACIOS*, [S. l.], v. 38, n. 28, p. 9, 2017.

TONET, Ivo. **Educação contra o capital**. Maceió: EDUFAL, 2008.

TORRES-REGO, Thelmely. **Extensão rural: perspectivas de Paulo Freire**. *Extensão Rural*, Santa Maria, v. 28, n. 1, p. 85-102, jan./mar. 2021. DOI: 10.5902/2318179665096.

VAN BELLEN, Hans Michael. **Indicadores de sustentabilidade: um levantamento dos principais sistemas de avaliação**. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-14, 2004.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VEIGA, José Eli da. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015.

WINTGENS, Luc J. **Legislation in context**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

ANEXO

O principal instrumento de coleta de dados foi um questionário estruturado, elaborado em formulário eletrônico na plataforma Google Forms e aplicado aos extensionistas da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG) responsáveis pelos 819 municípios atendidos pela instituição no estado. Ao final da coleta, foram obtidas respostas de 814 municípios, representando elevada cobertura territorial da pesquisa.

O instrumento possibilitou a obtenção de um amplo conjunto de informações quantitativas e analíticas sobre a realidade dos CMDRS's em Minas Gerais, subsidiando a construção de diagnósticos técnicos, análises comparativas e interpretações associativas sobre a governança participativa rural no estado. O questionário utilizado na coleta de dados é apresentado a seguir.

Segue o questionário que foi aplicado aos extensionistas em 819 municípios e respondidos por 814:

1- Município: _____

2- Unidade Regional: _____

Orientações para inserir no Google Forms:

Para as perguntas a seguir, marque somente uma resposta. Quando for para assinalar mais de uma alternativa, na própria questão haverá esta orientação.

O CMDRS é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável.

3- No município, existe a lei que cria e regulamenta a atuação do CMDRS para o desenvolvimento rural sustentável?

() Sim

() Não

4- O município possui CMDRS?

() Sim, em fase de instalação

() Sim, está atuante

() Sim, porém não é atuante

() Não

Para uso na configuração do Google Forms: para aqueles que marcaram “Não”, “Vá para a questão número 26”.

Para uso na configuração do Google Forms: para aqueles que responderam “Sim” nas questões 3 e 4, “Seguir respondendo as próximas perguntas”.

5- O CMDRS possui diretoria constituída por meio de ata de eleição e ato de posse no município?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder

6- O CMDRS possui regimento interno vigente no município?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ O regimento interno está em fase de elaboração
- ☐ Não se aplica (não existe CMDRS)

7- O município possui Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS)?

- ☐ Sim
- ☐ Não

Para uso na configuração do Google Forms: para aqueles que marcaram “Não”, “Vá para a questão número 9”.

Para uso na configuração do Google Forms: para aqueles que responderam “Sim” na questão 7, “Seguir respondendo as próximas perguntas”.

8 - O Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) está em execução?

- ☐ Sim
- ☐ Não

9 – O município possui Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (FMDRS)?

- ☐ Sim
- ☐ Não

10 - No município, com que frequência o CMDRS realiza reuniões com seus membros?

- ☐ Sempre
- ☐ Frequentemente
- ☐ Às vezes
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

11 - Os conselheiros são engajados no CMDRS do município?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder

12 - A EMATER-MG possui representante no CMDRS do município?

- ☐ Sim
- ☐ Não

13 - Você participa ou já participou de alguma reunião ou atividade do CMDRS no município?

- ☐ Sim
- ☐ Não

14 - Quais grupos/categorias estão representados no CMDRS do município? **Aqui, você pode marcar mais de uma alternativa.**

- ☐ Agricultores familiares
- ☐ Associações de produtores
- ☐ Cooperativas de produtores
- ☐ Sindicato dos produtores
- ☐ Sindicato dos trabalhadores rurais
- ☐ Organizações do terceiro setor
- ☐ Comunidades indígenas ou tradicionais
- ☐ Prefeitura Municipal
- ☐ Câmara Municipal
- ☐ EMATER-MG
- ☐ Outro: _____

15 - Como você avalia a forma de atuação do CMDRS no município?

- ☐ Muito boa
- ☐ Boa
- ☐ Não é boa nem ruim
- ☐ Ruim
- ☐ Muito ruim

16 - A comunidade e as lideranças locais reconhecem a importância e a necessidade do CMDRS no município?

- ☐ Sim
- ☐ Não

17- Como você avalia a participação da comunidade nas decisões do CMDRS?

- ☐ Muito boa
- ☐ Boa

- () Não é boa nem ruim
- () Ruim
- () Muito ruim

18- O CMDRS tem promovido ações efetivas para o desenvolvimento rural sustentável no município?

- () Sim, ações muito frequentes
- () Sim, ações poucos frequentes
- () Não
- () Não sei responder

19- Em qual ou quais área(s) o CMDRS tem atuado em seu município? **Aqui, você pode marcar até três alternativas.**

- () Conservação ambiental (apoio na divulgação e identificação de recursos em projetos de conservação, reflorestamento, práticas agroecológicas)
- () Geração de emprego e renda (identificar políticas públicas para incentivar a atividade produtiva)
- () Melhoria de infraestrutura (apoio ao município em ações que visem melhorias nas estradas, eletrificação, habitação rural, saneamento, acesso à água e à internet, etc.)
- () Educação e capacitação (apoio em cursos e treinamentos para conselheiros e agricultores, formação de lideranças em organização social e outros)
- () Cultura (feiras tradicionais, festas e eventos)
- () Serviços de apoio à produção agropecuária familiar (por exemplo, patrulha mecanizada)
- () Inclusão e participação social (incentivo a juventude rural e mulheres)
- () Saúde no campo (Programa Saúde da Família (PSF) rural)
- () Comercialização e acesso a mercados (feira livre, PNAE, PAA)
- () Controle e governança de políticas públicas
- () O CMDRS não tem ação

20 – O CMDRS atua na implementação de políticas públicas no município?

- () Sim
- () Não

21 - Quais as principais políticas públicas executadas no município com atuação do CMDRS? **Aqui, você pode marcar até três alternativas.**

- () O CMDRS não tem atuação nas políticas públicas
- () Crédito rural (PRONAF, PRONAMP, dentre outros)
- () Crédito fundiário
- () Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
- () Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
- () Feira Livre
- () Fomento Calcário
- () Pró-Genética
- () Mais Genética

- ☐ Feiras Agropecuárias
- ☐ Certifica Minas Queijo
- ☐ Certifica Minas Café
- ☐ Turismo Rural
- ☐ Garantia Safra
- ☐ Patrulha de mecanização agrícola
- ☐ Outro: _____

22- O CMDRS tem contribuído para melhorar a qualidade de vida nas áreas rurais?

- ☐ Sim, bastante
- ☐ Sim, em parte
- ☐ Não

23 - Qual ou quais a(s) principal(is) dificuldade(s) que o CMDRS enfrenta para desenvolver as suas atividades no município? **Aqui, você pode marcar até três alternativas.**

- ☐ Recursos financeiros limitados
- ☐ Apoio político e institucional do poder público insuficiente
- ☐ Participação da comunidade insuficiente
- ☐ Participação das lideranças insuficiente
- ☐ Conflitos de interesse entre diferentes grupos
- ☐ Dificuldade de acesso às políticas públicas
- ☐ Deficiência de capacitação para os integrantes do CMDRS
- ☐ Carência de dados e informações para subsidiar decisões
- ☐ O CMDRS não enfrenta dificuldades

24 – Quais apoios ou recursos poderiam ser propostos pelo CMDRS para contribuir com o desenvolvimento rural sustentável do município? **Aqui, você pode marcar até três alternativas.**

- ☐ Apoio para projetos (financeiro, articulação, outros)
- ☐ Capacitação técnica para agricultores e lideranças
- ☐ Melhoria na infraestrutura
- ☐ Acesso a mercados para produtos locais
- ☐ Ações de conscientização ambiental
- ☐ Ações culturais para valorizar tradições
- ☐ Estímulo a organização social dos agricultores

25- Das ações abaixo, quais oferecem maior estímulo para engajamento dos integrantes do CMDRS e da comunidade no funcionamento do conselho? **Aqui, você pode marcar até três alternativas.**

- ☐ Ampliar a divulgação das ações e reuniões
- ☐ Ter periodicidade de reuniões
- ☐ Dar transparência às decisões
- ☐ Incentivar à participação de mais grupos locais
- ☐ Reconhecer e valorizar conquistas
- ☐ Implantar o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (FMDRS) para apoiar os projetos do PMDRS
- ☐ Estabelecer parcerias que ofereçam recursos técnicos, financeiros e materiais para desenvolvimento das ações

() O poder público compreender o papel do CMDRS no controle e governança das políticas públicas

Para uso na configuração do Google Forms: Agradecemos pela valiosa contribuição e participação neste levantamento. Clique em enviar para que suas respostas sejam registradas. Para uso na configuração do Google Forms: para aqueles que responderam “NÃO” na pergunta 4, seguem as questões abaixo.

26 – O município tem um ambiente favorável à proposta de instituir o CMDRS?

() Sim

() Não

27 - O(a) gestor(a) municipal tem interesse em apresentar, incentivar e tramitar proposta de criação do CMDRS no município?

() Sim

() Não

() O(A) gestor(a) não deixa claro se tem interesse

27b - Quais as principais políticas públicas executadas no município? (Nessa resposta se está direcionada aos municípios que responderam que NÃO possuem CMDRS). **Aqui, você pode marcar até três alternativas.**

() Crédito rural (PRONAF, PRONAMP, dentre outros)

() Crédito fundiário

() Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

() Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

() Feira Livre

() Fomento Calcário

() Pró-Genética

() Mais Genética

() Feiras Agropecuárias

() Certifica Minas Queijo

() Certifica Minas Café

() Turismo Rural

() Garantia Safra

() Patrulha de mecanização agrícola

() Outra. Citar qual: _____

28 - A Lei Estadual do ICMS solidário nº 24.431/2023 define critérios para a distribuição da cota parte dos recursos do ICMS aos municípios.

As lideranças do município tem conhecimento dos critérios com pesos para cálculo do repasse, tais como o VAF, educação, produção de alimentos, área geografia, meio ambiente, patrimônio cultural, turismo, e outros, bem como conhecem a aplicação da referida lei?

(*ICMS é Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, sendo um imposto de competência estadual)

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder

29 – A Lei Estadual do ICMS Solidário nº 24.431/2023 estabelece no critério Produção de Alimentos relação de indicadores, sendo um deles, que os municípios que possuem CMDRS constituído e PMDRS recebem maior pontuação neste critério, o que proporciona acréscimo no repasse do ICMS.

As lideranças do município têm conhecimento disso?

(*No caso do critério Produção de Alimentos a responsabilidade pelo levantamento e lançamento semestral das informações dos indicadores é da Emater-MG.)

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder

Para uso na configuração do Google Forms: Agradecemos pela valiosa contribuição e participação neste levantamento. Clique em enviar para que suas respostas sejam registradas.