

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO  
RURAL NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL – O  
CASO DO CONDEPA**

**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**Lenise Schlosser**

**Sobradinho, RS, Brasil  
2012**

# O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL – O CASO DO CONDEPA

por

**Lenise Schlosser**

Artigo apresentado ao curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal,  
Área de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Federal de Santa Maria  
(UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção de título em  
**Especialista em Gestão Pública Municipal**

**Orientador: Prof. MSc. Guerino Antônio Tonin**

**Sobradinho, RS, Brasil  
2012**

# O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL – O CASO DO CONDEPA<sup>1</sup>

Lenise Schlosser<sup>2</sup>

## RESUMO

O objetivo da pesquisa é analisar a ação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Arroio do Tigre – Condepa, conforme as diretrizes de descentralização de políticas públicas do Estado brasileiro, guiado pela gestão pública municipal e os atores rurais em questão. Nesse sentido, procura-se trazer a tona um breve histórico dos conselhos municipais, sua função e composição atrelando com ação prática do caso estudado. Através de uma pesquisa bibliográfica conjugada com uma pesquisa documental das atas do Condepa (de agosto de 2009 a setembro de 2012) com abordagem qualitativa, extraiu-se os resultados deste estudo de caso. O caso demonstra a existência de um espaço formal estimulado pelas orientações do Estado e legitimado pelas reuniões locais, conduzindo ações específicas de cunho unilateral com frágil participação dos agricultores. Isto verifica-se pelas ações previamente estipuladas pelos agentes de desenvolvimento, assim sendo, limitando a liberdade de opções dos atores beneficiários. Portanto, esse espaço carece de avanço para ações que possam verdadeiramente promover o desenvolvimento rural.

**Palavras-chave:** Condepa, descentralização de políticas públicas, atores rurais, desenvolvimento rural, gestão pública municipal

## ABSTRACT

The goal of the research is to analyze the action of the City Council of Rural Development Arroio do Tigre - Condepa, according to the guidelines of decentralization of public policies of the Brazilian government, guided by the municipal public administration and rural actors in question. Accordingly, we seek to bring out a brief history of the municipal councils, their function and composition tying with practical action of the case study. Through a literature search combined with documentary research of the minutes of Condepa (August 2009 to September 2012) with a qualitative approach, extracted the results of this case study. The case demonstrates the existence of a formal space stimulated by the guidelines of the state and legitimized by the local meetings, conducting specific actions sided die with fragile participation of farmers. This is true for the actions previously stipulated by the agents of development, therefore, limiting the freedom of choices of actors beneficiaries. Therefore, this space needs to advance actions that can truly promote rural development.

**Keywords:** Condepa, decentralization of public policies, actors rural, rural development, municipal public management

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Área de Concentração em Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) em convênio com a Universidade Aberta do Brasil (UAB), como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal, orientado pelo Professor MSc. Guerino Antônio Tonin. As *normas* estão orientadas conforme a *Revista Sociais e Humanas*, seguindo orientação da coordenação do curso.

<sup>2</sup> Tecnóloga em Gestão Financeira pela Faculdade de Tecnologia Internacional (FATEC). E-mail: leniseschlosser@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

Os conselhos municipais são espaços criados e incentivados pelo Estado brasileiro com a finalidade de proporcionar voz aos agricultores tratando de estimular ações endógenas e de caráter participativo com intuito de promover o desenvolvimento rural local. Neste contexto, após legitimação da Constituição Federal de 1988 esses conselhos são responsáveis por promover a descentralização das políticas públicas. Com essa ação intervencionista e a expansão das políticas públicas brasileiras nos últimos vinte cinco anos para o meio rural, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) torna-se instrumento potencializador para tencionar uma possível descentralização e promover a democratização das decisões locais.

Partindo dessa alusão, a gestão pública federal normatiza ações e direciona diretrizes de como devem funcionar esse espaço instituído e estimulado. Desta forma, entendendo os CMDRS, segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), “são fóruns de discussões e decisões sobre o rumo e os caminhos que podem ser seguidos para melhorar as condições de vida da população rural” (IPARDES, 2001, p.3). Nessa linha, as escolhas da sociedade representada pelos integrantes desse colegiado podem promover o desenvolvimento local. Yruela e Guerrero (1994), analistas que estudam o desenvolvimento rural e local, expõem que o desenvolvimento local tem uma dimensão política que pode despontar-se em duas direções: a) referindo-se a iniciativas do poder local; e b) manifestando-se pela tendência de enfatizar o papel do poder local em assuntos tradicionalmente de outras esferas políticas ou econômicas.

No entanto, essa convenção de que os conselhos poderiam trazer a tona um diferencial em âmbito local vem sendo, aos poucos, desmistificado pelas investigações de cunho científico. Abramovay e Veiga (1999), Abramovay (2001), Moura (2007), e Silveira e Diesel (2009), Fialho (2010), Redin (2012) entre outros, já demonstraram que esse espaço ainda possui deficiências na gestão democrática e na tomada de decisão de quais estratégias de desenvolvimento adotar. O caráter legal, os conhecimentos técnicos da gestão das políticas, os empecilhos dos atores públicos, o desinteresse da sociedade, o uso da máquina pública com fins eleitorais, a falta de capacitação dos agricultores para atuação, entre outros motivos demonstram que os conselhos ainda carecem de um processo maturação, desvinculado de mandatos públicos gestados por interesses diversos.

Esses obstáculos podem estar correlacionados com o anseio de que os atores públicos e os técnicos ligados a órgãos de extensão e desenvolvimento rural local acreditam saber quais seriam as melhores escolhas para a sociedade. Desse modo, impõem sua vontade diante de pessoas menos instruídas, nesse caso agricultores, pensando estarem fazendo o bem para outros. No entanto, como alerta Fialho (2010, p.03) “as inadequações das políticas públicas refletem, relativamente, o despreparo dos formuladores e a imposição de interesses e visões de mundo”. Assim, essa ansiedade em expor um projeto ou investimentos para decidir estratégias à sociedade local é, em certa medida, uma involuntária tendência ao insucesso, devido às discrepâncias de propósitos relativos aos atores rurais versus a intenção da gestão pública e seus apoiadores.

Descentralização de políticas públicas, desenvolvimento rural e conselho municipal são três categorias que sugerem uma correspondência mútua, mas ainda permeiam inquietações sobre a dificuldade de articulação entre elas. Para compreender como esses entraves nascem e implicam nas escolhas, o objetivo da pesquisa é analisar a ação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Arroio do Tigre – Condepa, do período de agosto de 2009 a setembro de 2012, conforme as diretrizes de descentralização de políticas públicas do Estado brasileiro, guiado pela gestão pública municipal e os atores rurais em questão.

Justifica-se a escolha deste conselho por representar um município potencialmente agrícola com destaque na produção de tabaco (maior produtor sul-brasileiro de fumo tipo Burley), soja, feijão, milho e pecuária de corte e leite. A atuação do conselho reflete decisivamente na economia primária, além desta temática ser de relevância para compreender a atuação da gestão pública municipal. Sustenta-se que ainda poucos são os estudos voltados para a ação da gestão pública no desenvolvimento rural, enfatizando principalmente temáticas voltadas mais para o âmbito urbano.

O estudo de caso valeu-se da combinação de distintos procedimentos metodológicos, incluindo uma pesquisa bibliográfica sobre os conselhos municipais e suas relações na gestão pública, e o intermédio de uma pesquisa de caráter documental das dezenove atas do Condepa (de agosto de 2009 a setembro de 2012) com abordagem qualitativa, extraíram-se os resultados deste estudo de caso. A pesquisa documental é a base desta construção apoiada em documento institucional e público, fazendo-se aqui uma compreensão geral das informações nela contidas. Em relação ao estudo de caso do CMDR de Arroio do Tigre equivale entender, segundo palavras de Yin (2001, p. 27), que é “uma metodologia de pesquisa escolhida ao se

examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes”.

O conselho municipal de política agrícola de Arroio do Tigre foi criado pela lei municipal nº 843 em 02 de abril de 1993. Para tanto, foi estabelecido algumas funções designadas como prioritárias para o referido colegiado, como: 1) apoio ao cooperativismo, associativismo e sindicalismo; 2) apoio a habitação, educação e saúde do trabalhador rural; 3) proteção ao meio ambiente; 4) assistência técnica e extensão rural; 5) incentivo a pesquisa; 6) programas de infraestrutura do produtor rural, luz, água telefone, etc.; 7) incentivar as agroindústrias; 8) programas de conservação de solo, reflorestamento e aproveitamento de açudes; 9) funções afins devidamente discutidas tecnicamente; 10) construir, definir e aprovar políticas públicas para a agricultura municipal.

A estrutura deste trabalho orienta-se na apresentação da origem dos conselhos de desenvolvimento rural, posteriormente indicando sua função e composição. Após, discute-se os resultados da pesquisa documental apontando para um processo característico de que as decisões já são previamente convencionadas e que pouca ação os agricultores tem dentro do espaço. Adiante, encerra-se a discussão com algumas considerações e indicações.

## **2 ORIGEM DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL**

No final da década de 80, auge do processo de democratização no país, em detrimento da elaboração e publicação da Constituição Federal de 1988, entre muitos instrumentos de gestão, criam-se os Conselhos Municipais como forma de apoiar as estratégias de descentralização no Brasil, como indica Silveira e Diesel (2009), momento em que se privilegiou-se a participação da sociedade local coadjuvando o empoderamento nas formas de gestão. Nesse contexto, Moura (2007) salienta que foi um marco para a valorização da cidadania e o fortalecimento das instâncias públicas municipais, impulsionados pela pressão dos movimentos sociais no Estado, surgiram, então, ações com vistas a implementação de políticas públicas descentralizadoras, o que motivou a criação de instituições sendo uma delas os conselhos municipais instituídos por meio de legislação nacional.

A necessidade da criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e as secretarias direcionadas à atuação próxima aos agricultores, conforme Silveira e Diesel (2009), servindo para conceder acesso aos recursos dos programas estaduais e federais, foi decisivo para criação desses espaços de discussão e de concretização das políticas públicas

municipais. Segundo Abramovay (2001, p.121), “a profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático”.

Conforme explora Bianchini *et al.*, (2002), a descentralização, compreendida como permuta de poder decisório aos municípios ou órgãos e entidades locais, desse modo, atentando, por um lado, intenções democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública. Na perspectiva de Schneider *et al.*, (2009) os conselhos municipais são espaços institucionais cujos encargos não se limitam a um campo de atuação política das entidades da sociedade civil, mas também implicam em uma estrutura institucional com poderes para validar a direção das iniciativas locais, gerirem os recursos existentes e cuidar pela sua correta aplicação.

## **2.1 Função e composição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural**

Inicialmente, no espírito da participação social, os conselhos municipais dotados de personalidade jurídica são meios para formular, elaborar e legitimar políticas de desenvolvimento local. Nesse sentido, uma das funções legais do CMDR é a elaboração e a construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), com a finalidade de planejar ações que potencializam o território rural (BRASIL, 1988). Nesse contexto, Moura (2007) afirma que no documento oficial do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) está divulgado que, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos integrantes do CDMR devem ser representantes de agricultores familiares. Complementando, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) assinala que:

Esses conselhos, constituídos de agricultores familiares, representantes do poder público e de entidades parceiras, devem ser espaços de discussão e decisão sobre o rumo e os caminhos que podem ser seguidos para melhorar as condições de vida da população rural. A participação dos agricultores, juntamente com o poder público, no processo decisório e na condução das políticas públicas, abre novas perspectivas para o desenvolvimento local, pois permite que sejam conhecidas as reais necessidades dos agricultores familiares e, também, que as soluções delineadas sejam compatíveis com a realidade local (IPARDES, 2003, p.1).

A criação do PRONAF em 1996 requisitou atuação mais enfática dos conselhos municipais. Diante dessa demanda, segundo resolução nº 13 de 07 de março de 2001 foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) que tem por

diretriz a atuação de técnicos na área de extensão rural, formas de capacitação e temas ligados ao desenvolvimento rural (CNDRS, 2001).

Nesse ínterim de aproximadamente duas décadas, surgem algumas críticas em relação a real participação dos atores rurais nesse suposto espaço democrático. A participação, interpretando Bordenave (1994), constitui-se como um processo de interação entre pessoas, o estímulo do pensamento reflexivo, ser integrante, tomar parte ou ter parte, configurando-se uma necessidade básica dos homens, entretanto, muitos não sabem participar, por isso, é uma habilidade que se aprende e se aprimora. Assim sendo, Abramovay e Veiga (1998) reiteram que mesmo os agricultores sendo maioria no Conselho não conseguirão impedir as estratégias oportunistas de experientes políticos ou profissionais técnicos, pois são menos favorecidos em termos educacionais. Moura (2007), Abramovay (2001) e Silveira e Diesel (2009), analistas que possuem as mesmas concepções críticas. Por fim, mas não encerrada a discussão existe um amplo campo de estudo sobre esse espaço de participação e legitimação social.

### **3 DO EFETIVADO AO REGISTRADO: O CASO DO CONDEPA (2009 – 2012)**

Nesse tópico analisam-se as ações do Conselho Municipal de Política Agrícola de Arroio do Tigre – Condepa. Este município é considerado o “Celeiro do Centro Serra” pelo destaque na atividade primária. Localizado no Território Centro Serra do estado do Rio Grande do Sul (Figura 01), possui aproximadamente 12.648 habitantes, segundo dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE DADOS, 2010), sendo que destes, 5.962 encontram-se na área urbana e os demais 6.686, em áreas rurais. Em 2009, o PIB per capita do local é de R\$ 15.776,00.

As principais atividades agrícolas referem-se à produção de fumo, milho, trigo, feijão, soja, pecuária de corte e leite e produtos voltados para o autoconsumo das famílias agricultoras. Possui propriedades rurais com sistemas de produção diversificados, no entanto, o tabaco é o principal ingresso de renda, pois abrange uma produção altamente especializada, tendo um valor final superior a outras estratégias produtivas. Em 2010, Arroio do Tigre destacou-se na produção de fumo em folha na Região Centro Serra, atingindo 12.687 toneladas. No mesmo ano, produziu 15.180 toneladas de soja, 23.400 toneladas de milho, 1.661 toneladas de feijão e 1.008 toneladas de trigo, conforme a FEE Dados.

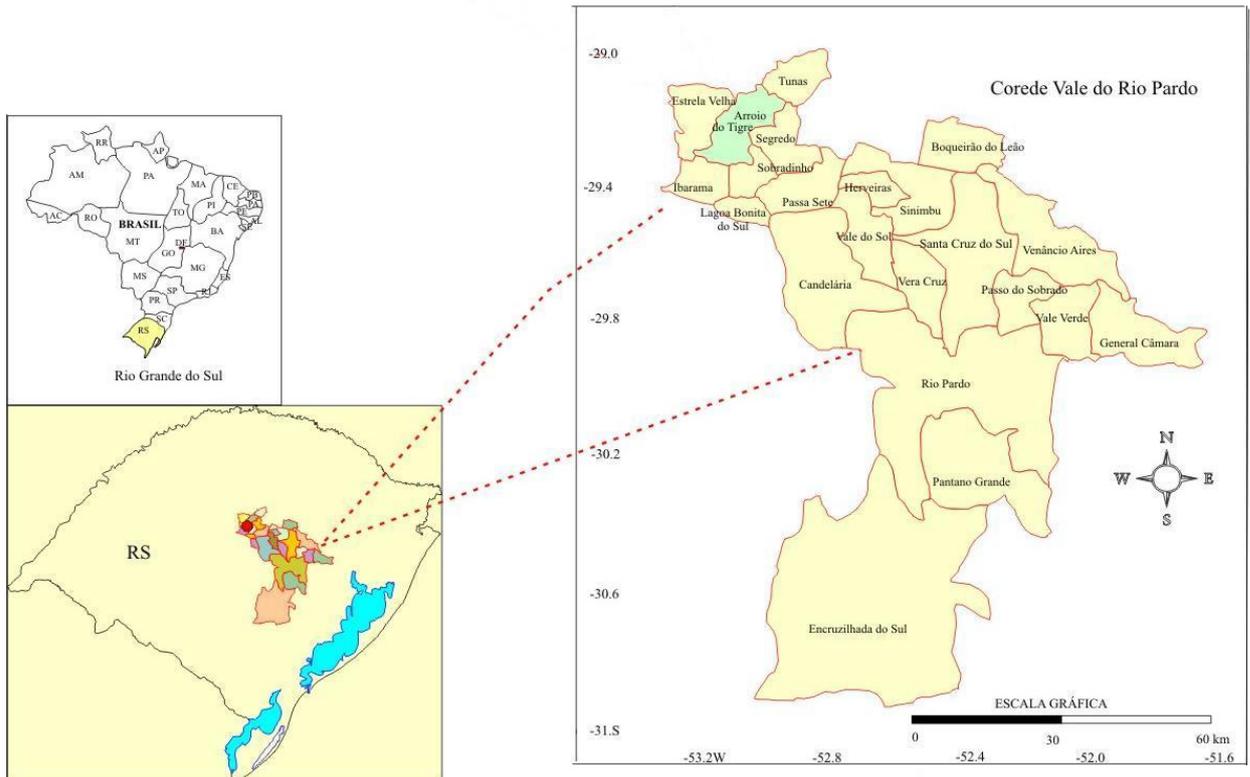


Figura 01 – Localização do município de Arroio do Tigre/RS

Fonte: Adaptado do Laboratório de Geoprocessamento UNISC, 2009

O conselho municipal de desenvolvimento rural denominado nesse caso de Condepa estabelece-se como um conselho consultivo e deliberativo com a intencionalidade de debater, discutir e tomar decisões relativas aos interesses do âmbito rural local. A cada dois anos é realizado uma eleição para a troca dos membros da diretoria. A sua constituição é formada pelos conselheiros que segundo consenso das comunidades locais (localidades), elege o representante titular e vice. Além disso, integram algumas entidades organizadas do meio rural como a associação das trabalhadoras rurais e associação dos jovens rurais e, além disso, as entidades representativas: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Arroio do Tigre (EMATER), Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), Bancos, Câmara de Comércio, Indústria e Serviços de Arroio do Tigre (CACISAT), Secretaria Municipal da Agricultura, Cooperativas, Secretaria Municipal de Planejamento, Associação dos Pequenos Agricultores de Arroio do Tigre (APATI), e Movimento de Pequenos Agricultores (MPA).

### **3.1 Espaços deliberativos: entre reuniões e ações do Conselho Municipal de Política Agrícola de Arroio do Tigre**

Em análise documental das atas do conselho verifica-se que algumas pautas são apenas colocadas como informação e já previamente decididas, como é o caso de recebimento de capital pelo município por intermédio de estiagens e emendas parlamentares disponíveis. As ações parecem ter um caráter pontual, de estratégia limitada, ou seja, investimentos não estão disponíveis para a maioria dos agricultores, mas já são previamente selecionadas de acordo com a especificidade, por exemplo, investimento de rede de água e cisternas a apenas um grupo de famílias.

As demandas quase sempre estão ligadas a recursos financeiros para investimento local e sobre os problemas da agricultura. Em relação ao segundo, Pinheiro e Carvalho (2003) aponta que os problemas da agricultura podem ser distribuídos em quatro: a) baixos rendimentos da atividade agrícola; b) variabilidade dos preços e das produções; c) problemas estruturais; e d) dilapidação dos recursos naturais.

Assim, as pautas parecem decidir ações pontuais ligadas de forma muito forte com a questão da produção (entrega de sementes de milho pelo sistema troca-troca, serviço de maquinário agrícola pela prefeitura, aquisição de novos implementos agrícolas pela gestão pública e crédito fundiário). Por outro, os agricultores membros do conselho fazem algumas reivindicações, que nem sempre são atendidas, como a disponibilização de creches no rural. Estimulam-se ações mais genéricas como o caso de cooperativas de alimentos, mas presenciam a falta de pessoas qualificadas para construção de projetos que possam trazer ao local uma mudança de realidade, sempre pelo viés do desenvolvimento econômico.

O estudo de Abramovay (2001) já defendia duas ideias contrais sobre os conselhos: a) os critérios de escolha dos municípios beneficiários com recursos do Pronaf infraestrutura e serviços indicam a burocratização dos conselhos e a tendência é que eles sejam um pouco mais que um instrumento pelo qual o poder local ganha recursos federais; b) as representações sociais e o corpo técnico envolvido na elaboração e constituição dos conselhos estão despreparados para encarar o desafio dos processos de desenvolvimento no meio rural.

Desvela-se nos documentos oficiais do conselho que é cobrado dos integrantes, certo comprometimento na avaliação de créditos fundiários (aprovação ou não), por isso justifica-se a formação do conselho com distribuição espacial englobando as várias localidades do município. O ambiente é tenso e gestado conforme configurações de poder e legitimidade havendo cobranças do lado dos agricultores e do lado dos agentes de desenvolvimento

representando o serviço público. O ambiente é dual e contraditório: de um lado os possíveis beneficiários e de outro aqueles que comandam as ações da gestão pública local. Por vezes, os grupos se unem por formar um consenso entre eles, e outras vezes, discordam de maneira veemente, ancoram cobranças e fazem duelos e questionamentos da gestão. No entanto, esse embate em nada contribui para as ações estratégicas, pois estimula conflitos e também ranços eleitorais.

A diretoria do conselho é formada de uma liderança no município que foi eleito Presidente do Condepa. O vice-presidente é um agricultor, sendo o Secretário um representante do município e o vice-secretário ligado a EMATER. Conforme informações relatadas pelo secretário da agricultura em 2012, a periodicidade das reuniões acontece de dois em dois meses, porém, quando necessário, principalmente na aprovação dos créditos fundiários, de 30 em 30 dias. Segundo informações do responsável pela coordenação do rural, a gestão do conselho é atuante, afirmação comprovada através das atas das reuniões realizadas pelo conselho.

Atuação é diferente de participação, de democratização e de eficácia. A visão certamente tende a mostrar que o conselho está em funcionamento, mas isso não significa que segue a risca as orientações de formação de um espaço representativo e com uma distribuição paritária de agricultores e aceitação ou abertura de debate para demandas que fujam da pauta de reuniões. Os conselhos deveriam mobilizar e recolher demandas dos agricultores tentando suprir expectativas e construir estratégias de desenvolvimento realmente participativas e de cunho valorativo para a sociedade local. Em alguns momentos, isso é visível, mas em outros parece que a finalidade é apenas burocrática e legal. Isso coaduna com as palavras de Moura (2007, p. 249) que assinala: "um desafio é não confundir um conselho com organizações formais, como Sindicatos e Cooperativas, senão corre-se o risco de ser apenas um canal legal de recebimento de recursos federais".

Depara-se, então, com uma dualidade contraditória. Afinal, destaca-se a participação dos agricultores, mas nem sempre ela é válida ou realmente levada em consideração. Portanto, a participação torna-se cara aos agricultores por ter que direcionar-se a cidade abdicando do trabalho na sua propriedade, tendo custos de deslocamento e alimentação. Além disso, a situação de impotência diante da burocracia e dos procedimentos técnicos dominados, as vezes, somente pelos gestores municipais. Assim, o espaço torna-se pouco valorativo e de pouco retorno aos atores rurais representativos das comunidades. O exemplo disso é o conselho estudado ter presenciado reuniões com apenas cinco membros, chegando seu auge no período entre agosto de 2009 e setembro de 2012 com dezoito participantes presentes.

Propostas técnicas, construção de quadro estimado de perdas devido a intempéries climáticas, vistorias técnicas e relatos de atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente são ações importantes, mas de caráter pontual que podem ser consideradas atividades reparatórias ou caráter restrito. Estratégias que estimulam o desenvolvimento rural ou desenvolvimento local partem de ações mais amplas que tem potencialidade de transformar uma realidade ou dar possibilidade de amplos processos de mudança social. Como assinala Abramovay (2001, p. 137): “Desenvolvimento local não pode ser confundido com uso de recursos no município”. Portanto, por mais esforço que o conselho faça, ainda é necessário um avanço qualificado na concepção dos agentes que guiam sua gestão. Talvez, seja esse um dos motivos que faz Mattei e Cazella (2009, p.195) alertar que, dentro dos conselhos há “(...) falta de debate de ideias sobre os rumos do desenvolvimento dos municípios e regiões”.

A votação no conselho evidencia e fortalece esta argumentação quando se encontra nas atas, registros sobre decisões de horas máquina, distribuição de calcário, patrulhas agrícolas. Fica-se evidente que a discussão não consegue ultrapassar projetos de amplitude geral. Discute-se a partir de um imediatismo instaurado e na resolução de urgências pontuais. Portanto, existe uma limitação evidente por todos os membros que compõem a gênese desse processo. Redin (2012) faz constatação similar, ponderando a visão limitada da gestão pública municipal em se tratando de desenvolvimento, considerando, em grande parte dos casos, o econômico como primordial imperando ou colidindo com outras necessidades presentes, qual seja a formação cidadã, o espaço rural como modo de vida, as etnias, costumes e tradições presentes e demais. Assim, o autor sustenta que todos são inerentes e acoplados a determinada ação interventora, ao contrário, sua exclusão coloca em cheque qualquer ação proposta para o desenvolvimento de determinada comunidade.

Dependendo da visão e da qualificação dos integrantes, quando estes estão presentes no espaço, surgem propostas amplas como, por exemplo, o investimento em pomares de citros tendo como uma possibilidade de trazer a propriedade dos agricultores mais uma fonte de renda que auxilia na diversificação da cultura do tabaco. Às vezes, surgem ideias interessantes, mas envolvem toda uma logística, infraestrutura e investimentos tanto da prefeitura local como dos agricultores para pensar em formas inovadoras de desenvolvimento da agricultura familiar que tal opção é logo descartada pelo esforço embutido em produzir, conhecer técnicas, buscar mercado, entre outros.

Nesse espaço, a instituição financeira serve como parceira, viabilizadora de acesso a operações de créditos e investimentos ligados as políticas públicas federais. Em certos

momentos, passa como burocrática, inviabilizadora e de difícil acesso. De outro lado, existem os movimentos ligados a agricultura, com concepções díspares: dois deles (trabalhadoras rurais e associação de jovens) ligadas a raiz cultural da região, o que coaduna com concepções de algumas lideranças; outra articulação de agricultores (MPA) está arraigada em uma concepção política de formação de esquerda que busca trazer outras formas e percepções sobre as pautas elaboradas.

Este último, ainda está buscando espaço e legitimação na sociedade local, portanto, usa de estratégias para consolidar-se, tratando de buscar elos entre os agricultores firmando-se enquanto movimento e apoiados principalmente nas esferas estaduais e federais. Ao mesmo tempo, insere-se como uma representação de tensão devido às articulações políticas dessemelhantes entre ela e a gestão municipal atual. O movimento, então, se comporta como reivindicador e contestador de ações aprovadas pelo conselho que podem estar mal esclarecidas. Assim, se comporta como um fiscalizador das ações (uma espécie de controle social), aspecto que é requisitado pelas normatizações do órgão, mas é gerador de inconvenientes situações provocando um espaço inquietante e gerador de conflitos.

As pautas das reuniões, geralmente, são as mesmas, repetindo-se constantemente em cada ata lavrada. Tal fato demonstra que não existe uma construção participativa que trate da edificação de projetos que desemboquem em desenvolvimento do território, seja nas suas potencialidades agrícolas ou não agrícolas (turismo rural, agroindústrias, etc). Desse modo, a descentralização das políticas públicas não se constitui nesse espaço um avanço significativo com a presença e criação dos CMDRS.

Os membros majoritários (presidente e vice) são as principais figuras legítimas segundo as normas que regem o conselho. Sem sua presença, o conselho não toma decisões sobre o crédito fundiário (compra e venda de terras, autorização de verba, etc), segundo descrito em ata. A dependência das lideranças legais do conselho demonstra uma configuração hierárquica e do tipo *top-down* na gestão e no fechamento de estratégias e ações a serem adotadas. Fica-se claro, então, que essa característica centralizada é limitante e deslegitima a voz dos agricultores que estão presentes nas deliberações, independente se esta é uma ação burocrática legal definida previamente no estatuto ou é uma convenção cívica entre os participantes do fórum.

Um ambiente de tensão, disputas e de uma heterogeneidade de concepções sobre as estratégias, as formas e a condução de determinadas ações debatidas. Isso provoca, em certa medida, um clima tenso, com tentativas de rearranjar pessoas para dar determinados direcionamentos para a discussão. Essa ação é mais notável com agentes de desenvolvimento

ligados a prefeitura, instituições e técnicos de extensão rural devido sua proximidade, fazendo articulações e direcionamentos que podem guiar a escolha do grupo, caso exista a necessidade de votação ou de questionamentos.

Representantes de organizações de desenvolvimento postam-se como agentes esclarecedores que trazem informações sobre regras ou formas de encaminhamentos, para acesso a políticas públicas. Comportam-se como fiscalizadores usando do imperativo técnico para conduzir e padronizar comportamentos racionais. Em boa parte das reuniões é ocupado com relatos de instituições ou informações dos agentes de desenvolvimento. As participações dos atores rurais figuram-se, então, apenas como presença física, sem intervir, pois não existe, nesse momento, espaço democrático que necessite sua intervenção, com exceção de discordância de causa.

Em quase todo o ano de 2010, as pautas do referido CMDRS girou em torno dos supracitados problemas da agricultura e das aprovações de crédito, das inadimplências, da fiscalização dos beneficiários, projetos de produção e discussões de nível micro. Em raros casos, aparecem nas atas discussões ou informações além do citado. Quando muito surgem são fatos isolados como a solicitação de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) de um pescador profissional, mas que não se desvincula de aprovação ou rejeição de custeio ou investimento.

As entidades que compõem o Condepa, através de seus representantes, participam do conselho, pois são articuladores que, em tese, auxiliam na promoção e na dinamização social ou econômica do município. Em certo momento precisam informar legalmente os integrantes indicados pelas entidades, com a finalidade de manter uma constância na discussão, facilitando o processo.

No final de dezembro de 2010, surgem na pauta algumas ideias interessantes para o futuro do conselho como, por exemplo: a) sugestão de que fosse pleiteado frente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) cursos para capacitação de conselheiros e do Comitê Gestor; b) sugestão que o Condepa seja composto por algum profissional ambiental; c) o Condepa participa ativamente na audiência pública para implantação de uma escola técnica na região. Este último ponto, um projeto que pode ser considerado como inovador e de grande contribuição para o Território Centro Serra. Muitos foram os esforços, mas no final a região não conseguiu concretizar o projeto devido a falta de cooperação entre os municípios que buscaram a escola técnica de forma individual, deixando de fortalecer-se pela cooperação. Como resultado desse individualismo, a região perdeu a escola para Lajeado.

Os programas realizados em 2010, discutidos e votados pelo Condepa, segundo reunião do dia dezessete de dezembro de 2010 foram: Programa de subsídio de calcário; Água: fontes drenadas e cisternas; Programa de horas máquinas subsidiadas; Programa de irrigação; Patrulha agrícola; Milho troca-troca; Crédito fundiário; Reinauguração da feira; Moradia rural; Cursos profissionalizantes; Secadores de grãos e outros. Nessa mesma pauta, os agricultores usaram o espaço para reivindicar sobre problemas de serviços prestados por uma empresa vinculada ao Programa de horas máquinas subsidiado pela prefeitura municipal. Assim, a decisão do conselho, via votação, foi de não mais aceitar a empresa nos próximos Programas da Prefeitura Municipal de Arroio do Tigre.

Um dos pontos de maior conflito dentro do conselho foi no embate da questão ambiental. A ação de fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) gerou inquietações nos agricultores da região, o que culminou em confrontos com agentes de desenvolvimento que estavam mais afincos na tentativa de preservar o meio ambiente. Esse embate possui discrepâncias: a) por um lado, os agricultores descontentes com a ação punitiva e restritiva da legislação ambiental, sendo penalizados por um órgão que usa do imperativo técnico e da imposição da lei para preservar o meio ambiente e b) por outro, ambientalistas, alguns agentes de desenvolvimento e o IBAMA tentando utilizar de ações que penalizam economicamente os que avançam a mata nativa. Existe, nessa situação, uma falta de diálogo de ambas as partes, o que provoca um distanciamento cada vez maior e um agravamento de conflitos.

O conselho é dinâmico, interativo e processual. Pessoas representando instituições ingressam, outras saem e o caráter multidisciplinar é um ponto forte do espaço. Entre as reuniões, as deliberações acontecem, nem sempre de forma unânime, mas é isso que se espera de um espaço como este. Em maio de 2011, anota-se uma iniciativa da gestão pública em articular um programa de interiorização, cujo objetivo é democratizar o acesso aos maquinários agrícolas aos agricultores mais distantes da sede do município. Desse modo, instala-se no interior uma patrulha agrícola no distrito de Linha Coloninha compondo, desde implementos agrícolas até maquinários de manutenção e reestruturação das estradas.

Em maio de 2011 já aparecem nas pautas a inserção de informações sobre o Programa de Aquisição de Alimentos e suas formas de acesso pelos agricultores. Em julho, a pauta traz a tona projetos de diversificação elaborados pelos extensionistas rurais da instituição pública. Esse fato já evidencia uma preocupação que vai além de pensar estratégias convencionais de acesso a mercado como o já consolidado sistema de integração do tabaco e as culturas de larga escala como a soja, milho e, em parte do feijão. Estas últimas, com exceção do tabaco,

competem em economias de escala, não trazendo grandes ganhos financeiros devido a característica limitada de terra, caracterizando o local como uma agricultura de base familiar.

Em outubro de 2011, surge à demanda do secretário da agricultura à inclusão no plano plurianual do município, o Programa de Incentivo na Produção de Leite. Nesse momento, inicia-se uma mobilização em torno da bacia leiteira, estimulando jovens rurais a ingressarem na atividade – cursos de capacitação na atividade, investimento público municipal e assistência técnica especializada.

Os agentes de desenvolvimento empenharam-se em ampliar a discussão sobre o conselho. Como o processo estava centralizado em cima do crédito fundiário, a intervenção dos extensionistas foi relevante, quando se questionou a função do conselho em apenas discutir e votar esse programa, mas deveria ampliar o debate e as reflexões em torno de outros programas e experiências de agricultores em suas propriedades, visualizando alternativas para o desenvolvimento rural. Esse processo surgiu contra argumentações entre os próprios agentes de desenvolvimento – sendo reiterado que o conselho não se limita ao crédito fundiário, mas em todos os projetos de interesse dos agricultores.

Existe uma dualidade presente que envolve a questão de compreensão de amplitude do conselho e de visão sobre os projetos de desenvolvimento. Na primeira menção, o ator articula seu discurso em condições mais amplas que equivalem pensar junto com os agricultores ações que possam transformar uma realidade. Na segunda, a contra argumentação nota-se uma visão mais limitada, vendo que os projetos são discutidos segundo o interesse dos atores rurais, no entanto, em muitas vezes, os agricultores nem chegam a expor seus interesses pela imposição das pautas mais relevantes para o momento atual. Isso pode ser corroborado com a afirmação de Abramovay (2001, p. 130) sobre a atuação dos conselhos: “Seu potencial transformador é permanentemente ameaçado pela tentação de burocratizar as decisões, de incorporar o conselho à rotina da vida local, de permitir que seja dominado por direções já consolidadas”.

Em 2012, as deliberações dos espaços de discussão continuam direcionadas as demandas das políticas agrícolas e dos mecanismos de intervenção estatal (CONAB, PAA, PRONAF, etc). A prefeitura oferecendo acesso a algumas iniciativas de diversificação de renda nas propriedades como frutíferas e alevinos. De outro lado, os agricultores exigindo melhorias na estrutura viária para escoamento da produção e locomoção diária.

Diante dessa análise, o suposto caráter descentralizador de políticas públicas dadas ao referido conselho não passa de uma expectativa que foi pouco compreendida pela ação dos integrantes locais. Fica-se claro que ainda é preciso que esse espaço deliberativo seja

constituente de sujeitos protagonistas que indiquem alternativas e estratégias mais amplas de desenvolvimento rural, sobrepujando as discussões limitadas de aceite ou recusa de créditos e outras decisões que se limitam apenas ao “sim” e ao “não”, exigindo muito mais dos conselheiros do que apenas um voto passivo. Por fim, o espaço tem grandes potencialidades, mas é necessário usá-lo de forma diferenciada da proposta atual, para que reais avanços sejam visualizados no território em questão.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O conselho municipal de desenvolvimento rural, instituído de funções legais, apresenta-se como um espaço formal, burocrático, regido de normas e deliberações que engessam a tomada de decisão dos integrantes. A atuação do conselho limita-se a votação de propostas já previamente programadas (crédito fundiário, PRONAF e programas municipais), ou seja, em raros momentos a demanda emerge dos agricultores e quando isto acontece são ações de caráter pontual. Assim, a participação, elemento gênese do processo, acontece para legitimar formalmente decisões já tomadas pela gestão pública ou agentes de desenvolvimento. Considera-se, então, que a participação dos agricultores, principalmente, apresenta-se de forma tutelada e com pouca voz atuante.

A dificuldade dos membros compreenderem a função do referido conselho, consolidado pela noção empregada pelo Estado, traz ao cenário, dificuldades de gestão e de proposições mais amplas de estratégias de desenvolvimento. Os próprios agentes de desenvolvimento têm visões limitadas sobre a função do fórum, o que implica em todo o processo. Favareto e Demarco (2009, p. 137) concluem algo semelhante quando afirmam que “pode-se dizer em linhas gerais, portanto, que predominantemente os CMDR não têm conseguido atuar como uma instituição para o desenvolvimento rural, tal qual seria de esperar”. Assim, assinala-se que a existência de cursos de formação para os atores integrarem o conselho é fundamental, como os próprios integrantes já sugeriram em pautas específicas.

É inerente que existem nessa cúpula interesses que, às vezes, estão ligadas a questões políticas e como moeda de troca eleitoral. Quando o poder político se instaura, mesmo que intangivelmente, a tentativa de direcionamento de decisões e escolhas torna-se evidente. Isso acaba, por vezes, desestimulando os integrantes do espaço, causando conflitos pessoais e colidindo com interesses. Esse fenômeno não contribui para o avanço em propostas de desenvolvimento rural. Assim sendo, de pouco adianta lideranças locais sem capacidade técnica e/ou contestatória para modificar ou intervir nessa situação, caracterizando-se assim,

um ponto frágil do caso estudado. Por fim, conselhos municipais são importantes espaços de democratização e descentralização das políticas, clamando pelo envolvimento da sociedade local para questões sobre o desenvolvimento rural, mas não existe uma fórmula de gestão que possa ser generalizável, ao ponto de torná-los todos transformadores da prática social.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) **Texto para discussão nº 641**. Convênio FIPE/IPEA 07/97, 1999.

BIANCHINI, V.; PERACI, A. S.; NUNES, S. P.; CINTRA, A. P. U. **A Relação entre as Reformas de Descentralização e o Desempenho dos Serviços Públicos no Setor Agropecuário - o caso do Sul do Brasil**. Curitiba, 2002.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CNDRS. **Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Publicada no D.O.U. de 05/04/2001, seção 1, p. 62.

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco Estados brasileiros. In: SCHNEIDER et al., (org.). **Políticas Públicas e Participação social no Brasil Rural**. 2ª edição. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 121-145.

FEE – Fundação de Economia e Estatística. **FEE DADOS**. Porto Alegre. 2010. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/feedados/>. Acesso em 15 de Outubro de 2012.

FIALHO, M. A. V. Interfaces entre desenvolvimento rural, políticas públicas e atores sociais para o desenvolvimento territorial. In: 48º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural- SOBER. Campo Grande. **Anais...** Campo Grande, SOBER, 2010. p. 1-21.

IPARDES. **Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural no Paraná – Síntese dos principais resultados da pesquisa de campo** – Contrato. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2001. 34 p.

IPARDES. **Caracterização dos conselhos municipais de desenvolvimento rural- análise comparada – 2000-2002**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2003. 21 p.

LABORATÓRIO DE GEOPROCESSAMENTO UNISC. **Mapas de Arroio do Tigre** In: RAUBER, Alexandre. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <rauber@unisc.br> em 15 abr. 2009.

MATTEI, L.; CAZELLA, A. Planejamento e gestão do Pronaf Infra-estrutura e Serviços: evidências a partir do Estado de Santa Catarina. . In: SCHNEIDER et al., (org.). **Políticas Públicas e Participação social no Brasil Rural**. 2ª edição. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 175-199.

MOURA, J. T. V. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado? **Revista Organizações Rurais e Agroindustriais**, v. 9, 2007. p. 241-255

PINHEIRO, A. C. A.; CARVALHO, M. L. S. **Economia e política agrícolas**. Edições Silabo, Lisboa-Portugal. 2003.

REDIN, E. Conselho municipal em desenvolvimento. In: 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural- SOBER. Vitória. **Anais...** Vitória, SOBER, 2012. p. 1-16.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2ª edição. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

SILVEIRA, P. R. C.; DIESEL, V. **Metodologias Participativas**. Caderno didático. Universidade Aberta do Brasil. Santa Maria: UFSM, 2009.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookmam, 2001.

YRUELA, M. P.; GUERRERO, M. G. Desarrollo Local y Desarrollo Rural: el contexto del programa “Leader”. In: **Papeles de Economía Española**. N. 60-61, p. 219-223, 1994.