

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Igor Noronha de Freitas

**O CONTROLE SOCIAL NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O PAPEL
DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE CACHOEIRA
DO SUL, RS**

Santa Maria, RS.
2021

Igor Noronha de Freitas

**O CONTROLE SOCIAL NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O PAPEL
DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE CACHOEIRA
DO SUL, RS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Arruda Coronel

Santa Maria, RS.
2021

FREITAS, Igor Noronha de
O CONTROLE SOCIAL NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O
PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE
CACHOEIRA DO SUL, RS / Igor Noronha de FREITAS.- 2021.
87 p.; 30 cm

Orientador: Daniel Arruda Coronel
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2021

1. Democracia Participativa 2. Conselho Municipal 3.
Desenvolvimento Rural. I. Coronel, Daniel Arruda II.
Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

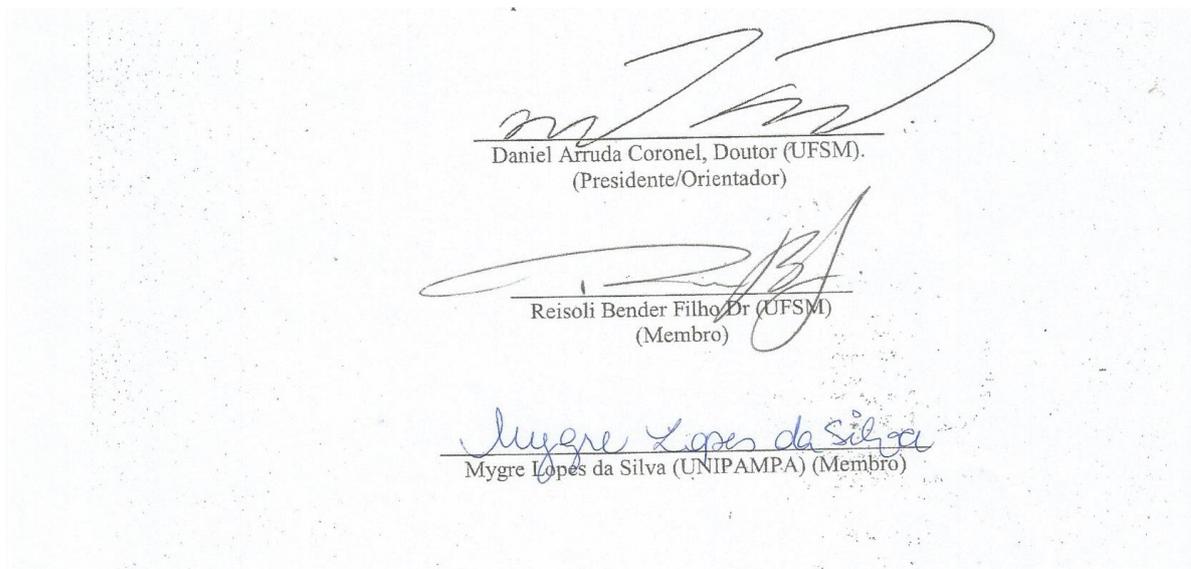
Declaro, IGOR NORONHA DE FREITAS, para os devidos fins e sob as penas da lei, que a pesquisa constante neste trabalho de conclusão de curso (Dissertação) foi por mim elaborada e que as informações necessárias objeto de consulta em literatura e outras fontes estão devidamente referenciadas. Declaro, ainda, que este trabalho ou parte dele não foi apresentado anteriormente para obtenção de qualquer outro grau acadêmico, estando ciente de que a inveracidade da presente declaração poderá resultar na anulação da titulação pela Universidade, entre outras consequências legais.

Igor Noronha de Freitas

**O CONTROLE SOCIAL NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O PAPEL
DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE CACHOEIRA
DO SUL, RS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações Públicas.

Aprovado em 09 de setembro de 2021



**Santa Maria, RS.
2021**

DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado inicialmente a Deus, pela bênção da vida e saúde, fundamentais à realização deste sonho e guia em todos os passos da existência: pessoais, profissionais e acadêmicos.

Aos meus filhos Augusto, Afonso e Joaquim pela inspiração e pela confiança de Deus em me depositar suas guardas e a responsabilidade de encaminhá-los;

A minha mãe Irene pelo exemplo de vida, garra e determinação com os quais encaminhou a mim e aos meus irmãos Indiara e Ivandro, a quem também dedico este trabalho.

Ao meu pai Paulo, onde quer que esteja.

A minha esposa Graziela pela cumplicidade nos projetos de vida.

A minha tia Maria Helena e minha avó Nely pelas presenças fundamentais na minha criação e formação como pessoas;

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus dom da vida e saúde, necessários à realização deste trabalho.

Aos meus filhos Augusto, Afonso e Joaquim pela inspiração e motivos para seguir a qualificação;

A minha mãe Irene pela confiança e torcida reiteradas, assim como aos meus irmãos Indiara e Ivandro.

A minha esposa Graziela por entender que a renúncia à maior convivência teve grande propósito;

A minha tia Maria Helena e minha avó Nely pela participação e contribuição na minha criação;

À República Federativa do Brasil pela manutenção de um centro de formação de excelência com a Universidade Federal de Santa Maria e sua unidade em Cachoeira do Sul, melhor proporcionando o cumprimento desta prazerosa jornada acadêmica;

Ao Professor, orientador e amigo Daniel Arruda Coronel, não só pela orientação e oportunidades de crescimento acadêmico, mas principalmente pela incondicional disponibilidade e compromisso com esta formação, emanados de um excelente conhecimento que me serve de inspiração para desbravar outros estudos;

Aos Professores e servidores do Programa de Pós-graduação em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria, pelo acolhimento, dedicação e referência nos conhecimentos compartilhados;

Aos colegas com os quais compartilhamos esta formação pela troca de experiências, companheirismo e reciprocidade na jornada, especialmente aos amigos e amigas da linha de pesquisa ferramentas de avaliação e controle da gestão pública;

Aos servidores da Câmara Municipal e da Prefeitura de Cachoeira do Sul pela disponibilidade da documentação necessária ao desenvolvimento deste trabalho;

Àqueles que de uma maneira ou outra, contribuíram para a realização deste trabalho, auxiliando no meu crescimento pessoal, acadêmico e profissional.

“A capacidade do Estado depende, acima de tudo, de instituições democráticas. Depende de quão vigorosa e diversificada é sua sociedade civil ou sua esfera pública. Depende de quão eficazes são suas instituições em assegurar a representação e a boa governança e, a justiça individual e social”.

BRESSER-PEREIRA (2009, p.375)

RESUMO

AUTOR: Igor Noronha de Freitas
ORIENTADOR: Daniel Arruda Coronel

O estudo trata da atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Cachoeira do Sul, quanto às ações voltadas ao setor primário no município, considerando sua vocação econômica agropastoril. O aumento da demanda pela resolução dos problemas sociais aponta para um ambiente onde para se governar com legitimidade deve vir acompanhado de capacidade de diálogo e interação com espaços participativos. Neste sentido a problemática apresentada é o papel do colegiado, frente às políticas públicas municipais, analisando sua participação nas escolhas das estratégias para o desenvolvimento do setor primário no município. O objetivo geral do estudo visa analisar sua atuação a partir da análise das suas atas de 2015 a 2019. Para responder à proposta, a pesquisa é delineada como exploratória com a utilização de revisão bibliográfica e análise documental das normas vigentes referentes ao conselho e nas normas de natureza orçamentária e programática vigentes no município no recorte temporal da pesquisa. O estudo de caso delimitou a unidade, coletou os dados necessários, fez a seleção, análise e interpretação destes dados e foi elaborado o relatório. Com base nos resultados conclui-se que o colegiado tratou de vários assuntos atinentes ao setor primário, o plano municipal de desenvolvimento rural não teve aplicabilidade, pois não esteve no plano plurianual subsequente a sua aprovação. Verificou-se também que os orçamentos totais do município são superestimados e que as secretarias da agricultura e interior têm uma execução orçamentária muito aquém da planejada. Assim, papéis de atores políticos e sociais podem ser aperfeiçoados para que haja maior interação e efetividade do conselho. Os agentes políticos precisam planejar corretamente o orçamento e efetivar normas programáticas para que a ideia de desenvolvimento rural seja compatível com o pensamento atual. Dos conselheiros é importante maior acompanhamento de todo o processo que envolve a realização de uma política pública, da discussão à realidade na vida dos seus destinatários. Além da reciprocidade devem ter um caráter de complementariedade, onde cada um atua nos limites previstos na Constituição Federal de 1988.

Palavras chave: Democracia Participativa, Conselho Municipal, Desenvolvimento Rural.

ABSTRACT

AUTHOR: Igor Noronha de Freitas
SUPERVISOR: Daniel Arruda Colonel

The study deals with the performance of the Municipal Council for Rural Development of Cachoeira do Sul, regarding actions aimed at the primary sector in the municipality, considering its agricultural and pastoral economic vocation. The increased demand for solving social problems points to an environment where, in order to govern with legitimacy, it must be accompanied by the capacity for dialogue and interaction with participatory spaces. In this sense, the problem presented is the role of the collegiate body, in view of municipal public policies, analyzing its participation in the choice of strategies for the development of the primary sector in the municipality. The general objective of the study is to analyze its performance based on the analysis of its minutes from 2015 to 2019. To respond to the proposal, the research is designed as exploratory with the use of a literature review and document analysis of the current regulations regarding the council and the standards of budgetary and programmatic nature in force in the city in the time frame of the research. The case study delimited the unit, collected the necessary data, performed the selection, analysis and interpretation of these data and prepared the report. Based on the results, it can be concluded that the collegiate dealt with various matters pertaining to the primary sector, the municipal rural development plan was not applicable, as it was not included in the multiannual plan following its approval. It was also verified that the total budgets of the municipality are overestimated and that the agriculture and interior secretariats have a budget execution far below the planned one. Thus, roles of political and social actors can be improved so that there is greater interaction and effectiveness of the council. Political agents need to correctly plan the budget and implement programmatic norms so that the idea of rural development is compatible with current thinking. It is important for councilors to monitor the entire process involving the implementation of a public policy, from the discussion to the reality in the lives of its recipients. In addition to reciprocity, they must have a complementary character, where each one acts within the limits provided for in the Federal Constitution of 1988.

Key words: Participatory Democracy, Municipal Council, Rural Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Pirâmide de Kelsen.....	27
Figura 02	A História do IICA.....	54
Figura 03	Pedido de Informação sobre os orçamentos de 2015 a 2019.....	75
Figura 04	Protocolo do Processo Administrativo nº 001745.....	76

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 –	A participação social na Constituição Federal de 1988.....	29
Quadro 02 –	Funções centrais dos conselhos.....	32
Quadro 03 –	A criação dos conselhos nacionais por presidentes da república.....	33
Quadro 04 –	As formas de participação.....	39
Quadro 05 –	Classificação das políticas públicas.....	43
Quadro 06 –	Políticas públicas nacionais voltadas à agricultura familiar.....	44
Quadro 07 –	Políticas públicas estaduais voltadas à agricultura familiar.....	45
Quadro 08 –	Políticas públicas para o desenvolvimento rural criadas no município de Cachoeira do Sul.....	47
Quadro 09 –	Eixos da CEPAL para o desenvolvimento rural.....	52
Quadro 10 –	Objetivos do trabalho e métodos utilizados.....	58
Quadro 11 –	LDO de 2015 a 2019.....	74
Quadro 12 –	LOA de 2015 a 2019.....	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Atas do COMDER de 2015 a 2019.....	60
Tabela 02 – Pautas do COMDER de 2015.....	60
Tabela 03 – Pautas do COMDER de 2016.....	62
Tabela 04 – Cédula e votação da consulta popular de 2016 do Corede Jacuí Centro.....	64
Tabela 05 – Pautas do COMDER de 2017.....	65
Tabela 06 – Pautas do COMDER de 2018.....	67
Tabela 07 – Pautas do COMDER de 2019.....	68
Tabela 08 – Objetivos do PMDR.....	71
Tabela 09 – Previsão, execução e a variação nas LOAS de 2015 a 2019.....	77
Tabela 10 – Previsão, execução e a variação nas LOAS de 2015 a 2019 para SMAP e SMIT.....	78
Tabela 11 – ITR arrecadado em Cachoeira do Sul de 2015 a 2019.....	80

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	20
1.1	OBJETIVOS.....	21
1.1.1	Objetivo geral.....	21
1.1.2	Objetivos específicos.....	21
1.2	JUSTIFICATIVA.....	22
1.3	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	24
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	25
2.1	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	25
2.1.1	Aspectos Doutrinários.....	25
2.1.2	Aspectos Constitucionais.....	27
2.1.2.1	A autonomia dos municípios.....	30
2.1.3	Os conselhos municipais.....	31
2.1.4	O caminho da participação social no Brasil.....	32
2.1.5	As formas de participação social.....	39
2.1.5.1	Emancipação.....	39
2.1.5.2	Deliberação.....	40
2.1.5.3	Escuta.....	41
2.1.6	O Pronaf, política pública e mecanismo de participação.....	42
2.2	DESENVOLVIMENTO RURAL.....	47
2.2.1	O papel da CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.....	51
2.2.2	O papel do IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.....	54
3	METODOLOGIA.....	56
3.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	56
3.2	COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	57
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	59
4.1	O PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL.....	70
4.2	AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS DE 2015 A 2019 - PPA, LDO E LOA.....	72
4.2.1	Planos plurianuais (PPA).....	73
4.2.2	Leis de diretrizes orçamentárias (LDO).....	74
4.2.3	Leis orçamentárias anuais (LOA).....	74
5	CONCLUSÕES.....	83
6	REFERÊNCIAS.....	86

1 INTRODUÇÃO

A forma como uma nação ou até mesmo uma comunidade participa das decisões políticas ocupa grande espaço nos estudos dos teóricos da democracia. A importância da democracia participativa como instrumento da gestão do Estado e manifestação da cidadania ganha relevo em um ambiente de debates sobre a legitimidade do sistema de representação. Segundo Avritzer e Pereira (2005) o aumento da complexidade com que está caracterizada a vida social acena para novas reflexões quanto à forma de governo.

A crescente demanda aos desafios que se apresentam na resolução dos problemas sociais aponta para um novo cenário, onde para se governar com legitimidade há que se ter capacidade de diálogo e interação com espaços participativos, em que atuam os agentes sociais envolvidos, destinatários das políticas públicas. Acompanhando este processo, a Constituição de 1988 foi concebida com mecanismos que fortalecem a cidadania. Estabeleceu ainda uma nova forma de federalismo quando incluiu os municípios como entes federados dotando-os de autonomias próprias. Com isso, segundo Santin e Favretto (2017, p.127) “o município tornou-se um campo promissor na efetivação de políticas públicas” garantidoras dos direitos fundamentais de seus munícipes.

Neste cenário de avanço participativo surgem os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural a partir do estabelecimento do Pronaf¹ em 1995, para ser um elo entre o agricultor familiar e suas entidades de representação com os demais segmentos da sociedade organizada, visando um Plano de Desenvolvimento Regional (DOS SANTOS, DE ANDRADE NETO, 2015). De acordo com Grisa et.al. (2017), a partir disso os órgãos estatais passaram a reconhecer, de forma progressiva, nos campos político e institucional, os agricultores familiares enquanto categoria social com suas próprias políticas públicas e normas. Ao lado dessa ascensão das políticas públicas voltadas à agricultura familiar, cujo principal papel é o abastecimento interno, o agronegócio seguiu com sua vocação produtiva voltada às exportações, mas também demandando dos poderes públicos políticas às suas necessidades.

Desta forma, o papel do desenvolvimento rural se refere a estas duas formas de produção, complementares entre si, o agronegócio e a agricultura familiar. Segundo o documento de referência à Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDSS), em 2013, e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), bem como dos doutrinadores que subsidiam este estudo, as características do

¹ Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar

desenvolvimento rural não residem unicamente na modernização agrícola ou industrialização e urbanização do campo, mas estão ligadas à forma de como as capacidades (humanas, políticas, culturais e técnicas) agem na melhoria da vida das comunidades através das mudanças nas suas ações junto ao Estado, mercado e sociedade civil.

A problemática que emerge, é o papel do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER) de Cachoeira do Sul, RS, em um cenário de ampliação de horizontes sobre o rural brasileiro dos tempos atuais e o papel que cumprem as políticas públicas voltadas a este setor da economia. Esta atuação também é analisada por sua participação na escolha das estratégias para o desenvolvimento do setor no município, uma vez que este tem vocação econômica agropastoril, com o maior PIB (Produto Interno Bruto) Agropecuário do Rio Grande do Sul desde 2014, segundo o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020). Além disso, de acordo com o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (2018) a participação da agropecuária no cálculo do valor adicionado por setor vem aumentando significativamente, reforçando sua importância para a economia do município. O papel do colegiado faz dele agente propositivo, participativo e fiscalizador? Para responder à indagação o estudo objetiva a análise da atuação do COMDER de Cachoeira do Sul nas ações voltadas ao setor primário na referida municipalidade. Para isso é usada a classificação proposta por Teixeira (2013) quando refere três sentidos de participação: emancipação; deliberação e escuta. Da análise destes sentidos é que será possível mensurar a efetividade do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Cachoeira do Sul, RS.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

Analisar a atuação do COMDER de Cachoeira do Sul, no que se refere às políticas públicas para o setor primário no período de 2015 a 2019.

1.1.2 Objetivos específicos

- Identificar e sistematizar as demandas que são levadas a plenário nas reuniões do conselho, pela análise das atas.

- Analisar a presença dos objetivos estabelecidos no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), de 2016, no Plano Plurianual (PPA) seguinte a sua elaboração;

- Verificar como foram as destinações orçamentárias, nas normas programáticas orçamentárias, como o Plano Plurianual (PPA), a lei de diretrizes (LDO) e nas leis anuais (LOA), mensurando a alocação orçamentária nas secretarias da Agricultura e de Interior, pastas que cuidam da vocação econômica de Cachoeira do Sul; e.

- Propor alternativas a fim de que o COMDER de Cachoeira do Sul seja um fórum efetivo de participação social no que se refere às políticas públicas voltadas ao seu setor primário.

1.2 JUSTIFICATIVA

Segundo De Casemiro e Machado (2019), as ações humanas vão das suas necessidades ao investimento econômico e muitas destas decorrem de atos administrativos ou normas emanadas dos poderes públicos e políticos constituídos e devem ser de conhecimento da sociedade, incentivando sua adesão e participação. Cachoeira do Sul tem vocação econômica voltada ao setor primário. Com população estimada, para 2020, de 82.201 pessoas, o município, segundo dados do IBGE (2020) teve o maior PIB Agropecuário do Rio Grande do Sul, de 2014 a 2017, caindo para a 4ª posição em 2018². O índice é decorrente do seu processo vocacional da economia, suas estratégias de desenvolvimento e as escolhas político-administrativas na escolha das políticas públicas. Segundo o SEBRAE (2018) a participação da agropecuária no cálculo do valor adicionado por setor é de 20%³, reiterando a importância deste setor para a economia do município.

Com essas características socioeconômicas, a participação social através do seu COMDER, é de grande importância. Nos últimos anos, principalmente após a Constituição Federal de 1988, tem-se presenciado a ampliação da participação dos cidadãos, com o envolvimento direto das pessoas. Segundo Avritzer (2013, p.11), a carta magna “promoveu um forte avanço da participação social, juntamente com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram”. De acordo com Schier e Melo (2017), houve significativa mudança uma vez que o cenário anterior havia limitações a este engajamento social. A democracia

² Em 2013, estava na 2ª posição, atrás de Tupaciretã, que atualmente retomou a liderança no estado, segundo o último Censo Agropecuário do IBGE;

³ Dado de 2018. O percentual se mantém neste patamar, pois em 2008 era de 19%.

participativa que surge está inserida no contexto da tradição republicana, norteada pela presença e colaboração dos cidadãos nas decisões políticas (BRESSER-PEREIRA, 2009);

Desta forma, não importa apenas proporcionar canais e fóruns de participação, mas, sobretudo, dar efetividade ao que é discutido e tornado demanda, ou seja, analisar a atuação do colegiado. Neste contexto, segundo Bonavides (2001, p.33), “a democracia participativa veio repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdade frente ao absolutismo”, mas por outro lado essa participação precisa ser garantida com bases alicerçadas na igualdade e na liberdade, promovendo a paridade na ordem social, e feita de maneira oportuna e inclusiva de onde emerge o paradoxo entre a quantidade e qualidade, referindo efetivamente à ação efetiva (LUCIANO; BAPTISTA, 2020). A advertência que faz Lock (2012, p.35) é de singular importância para que seja entendido o paradoxo apresentado: “a participação do cidadão, na rede social política, depende principalmente do amadurecimento da consciência cidadã”.

Este avanço, verificado na participação social, aconteceu também nas definições e papéis e resolução dos problemas contidos no meio rural, no contexto das sociedades e comunidades rurais. De acordo com Cardona et. al. (2016), desde a década de 1950 são observadas alterações no espaço rural, com a sociedade civil estabelecendo parcerias e redes junto ao Estado, que segue legítimo, mas articula o necessário papel dos atores locais. O rural não aparece mais identificado exclusivamente com a atividade agrícola, mas comporta diversidade econômica, social e cultural. Segundo Kageyama (2006), o desenvolvimento rural combina aspectos econômicos, pela renda, e sociais, na melhoria nos níveis e na estabilidade. A partir deste método o fenômeno do desenvolvimento rural foi se tornando mais compreensível. De acordo com De Souza (2019, p. 127) “o desenvolvimento rural é um processo e não um fim” e esta análise permite uma melhor compreensão das bases e trajetórias empreendidas em cada comunidade, cujos resultados contribuem para o levantamento de melhores informações, que ajudam na tomada de decisões, tanto de órgãos públicos como de instituições privadas.

É esta lacuna que o estudo busca preencher, analisar como as demandas e os assuntos levados ao colegiado, pela análise das atas, se efetivam e viram realidade, ou não, na vida das pessoas. Atualmente não existem estudos com esta temática e ao cumprir com seus objetivos a pesquisa poderá ser fonte para as políticas públicas voltadas ao setor primário de Cachoeira do Sul. Por isso é importante a análise dos objetivos estabelecidos no PMDR, de 2016, se foram previstos no PPA seguinte a sua elaboração;

Importante ainda é a verificação das destinações orçamentárias, nas normas programáticas orçamentárias, como a LDO e LOA anuais, mensurando a alocação orçamentária nas secretarias da Agricultura e de Interior, pastas que cuidam da vocação econômica de Cachoeira do Sul; e finalmente, a partir disso, propor alternativas a fim de que o COMDER cachoeirense cumpra seu papel na participação social voltadas ao seu setor primário do município.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

A dissertação está estruturada, em cinco capítulos. No primeiro capítulo além desta introdução, vêm os objetivos deste estudo e sua justificativa. No capítulo dois apresentam-se as bases sobre as quais se apoiam o referencial teórico: democracia participativa, onde os conselhos municipais são decorrentes deste processo, e o desenvolvimento rural. O terceiro capítulo cuida da linha metodológica e o procedimento quanto à análise e coleta dos dados. O capítulo quatro traz a análise e discussão dos resultados e por fim no último capítulo apresentam-se as conclusões da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo visa apresentar os principais alicerces teóricos que compõem este estudo. Inicialmente, os conceitos de democracia participativa, sob o tripé dos aspectos doutrinários, as formas de participação, e a previsão e organização do estado brasileiro na sua constituição, em seguida os conselhos municipais, como resultado do aumento da participação democrática, sua definição, funções e o papel na participação dos agentes sociais na concepção e realização das políticas públicas a partir da trajetória e das perspectivas do ideário participativo. Finalmente o desenvolvimento rural é tratado sob a ótica conceitual e se faz uma relação com dois organismos regionais, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) e o IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura), e a contribuição destes para a concepção de desenvolvimento rural que temos.

2.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia participativa é fruto de constante análise do ponto de vista doutrinário e estes pensamentos se refletem institucionalmente. Este tópico vai analisar alguns destes pensamentos e como eles se materializaram no contexto brasileiro. Quando ao aspecto organizacional do país é analisada a forma de participação prevista na Constituição Federal e seus efeitos juntos aos municípios, menor ente federativo, onde efetivamente as pessoas vivem e fruem dos bens, serviços e políticas públicas.

2.1.1 Aspectos Doutrinários

Para que se chegue à noção de democracia participativa é fundamental que se percorra o caminho trilhado pela democracia e como a civilização reagiu. A participação social nas decisões políticas ocupa grande espaço nos estudos dos teóricos da democracia. Segundo De Oliveira Costa (2007, p.217), a teoria tradicional de democracia, moldada no século XVIII, dá ao povo protagonismo central de onde vem “a noção de soberania popular do governo do povo, para o povo e pelo povo”. É a democracia direta defendida por Rousseau, traço marcante da sua teoria. Segundo Da Silva et. al.(2017), para ele o povo detém a soberania e é o grande responsável pela vontade geral, mas apesar disso faz concessões dessa soberania ao Estado, formado pelo povo e regido pelo contrato social, para que proteja a si e suas propriedades, reforçando a centralidade do povo com principal elemento do agir estatal.

Por outro lado, a evolução da história mostrou que a democracia representativa se mostrou necessária, sendo o melhor regime político no cenário moderno das nações. Aquela democracia direta, difundida em Atenas, é incompatível com os tempos modernos, uma vez que é impossível a presença de todos no mesmo cenário e no mesmo momento, sendo a representação um processo de confiança junto a cidadãos engajados (DALAQUA, 2019).

Segundo Dalaqua (2019), no século XIX houve várias teorias à representação política e a teoria de John Stuart Mill, visa dar um novo conceito à democracia de modo a torná-la mais adequada à ideia de representação quando refere que o governo é do povo todo e por este é representado. Com isso um governo democrático representativo e participativo não era apenas possível, mas almejado. De acordo com Gomes (2017), para Mill a cidadania é ativa com a prática reiterada da deliberação e na manutenção da educação crítica e de forma concentrada, focada, não limitada ao processo eleitoral, escolhas e ação partidária. A esta ideia de Mill, Pateman (1992, p. 49) deu o nome de “função integrativa da participação”. Segundo a autora para Mill é o exercício constante dos assuntos políticos que torna o indivíduo ciente do seu papel na sociedade.

De acordo com Pereira (2019) a metade final do século XX foi marcada pela ascensão de regimes democráticos em quase todas as partes do mundo, explicando a grande produção intelectual sobre democracia. O autor menciona que foi neste período que ganhou destaque a denominada teoria competitiva da democracia, destacando-se dois modelos que apresentam diferenças entre si, o elitista e o pluralista. O primeiro com Joseph Schumpeter como seu teórico e o segundo o cientista político Robert Dahl o seu principal defensor.

As ideias de Schumpeter (1984), autor da obra lançada em 1942 ‘Capitalismo, Socialismo e Democracia’ tratam, segundo De Oliveira Costa (2007, p. 217), do “que ficou conhecido como a teoria elitista da democracia”. De acordo com Pateman (1992, p. 13), o pensamento *schumpeteriano* definiu que o método democrático elitista é o “arranjo institucional para se chegar a decisões políticas no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo”.

O pensamento de Schumpeter é expandido pela teoria pluralista de Dahl. De acordo com De Oliveira Costa (2007, p. 220), Dahl faz essa ressalva, “por julgá-la mais adequada às sociedades modernas, segundo a qual o poder está distribuído entre diferentes grupos”. Schumpeter ao elaborar um método para a escolha dos governos apresenta uma forma procedimental para a tomada das decisões. Dahl traz aspectos plurais, inerentes a uma sociedade democrática, cujo sistema de governo é marcado por uma forte competição entre diferentes grupos políticos, enquanto se garante a participação dos cidadãos.

2.1.2 Aspectos Constitucionais

O Brasil é constituído como um Estado Democrático de Direito e assim sendo, é a lei escrita que rege suas relações, e a Constituição Federal (CF) de 1988, a maior de todas as leis nacionais, prevê que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, nos seus termos⁴. Essa relevância da Constituição no nosso ordenamento jurídico encontra fundamento no pensamento de Kelsen, segundo ele (2006, p.33) “a estrutura de qualquer sistema jurídico é hierarquizada, havendo normas gerais, dispostas a partir de uma constituição, que orienta a estrutura do Estado e tudo o que rege a vida em sociedade”. Esta estrutura organizacional ficou conhecida com a teoria piramidal de Kelsen (LENZA, 2007). Segundo o autor no alto está a lei maior, com suas disposições irradiando efeitos sobre as demais normas. A figura 01 ilustra a relação descrita:

Figura 01 – Pirâmide de Kelsen



Fonte: Elaborada pelo autor.

Segundo Kodric e Scholz (2019), a esta importância da Constituição, cuja força normativa valida toda estrutura estatal e impõe que cidadãos e os poderes desse estado estejam em compatibilidade com ela. Desta forma, é importante destacar que o Brasil é uma República Federativa, formada por três instâncias político-administrativas, a União, os estados e o Distrito Federal e os municípios. Em cada ente, no âmbito das suas competências, há a reprodução assemelhada da pirâmide⁵. Ainda que sejam autônomos, as leis de cada ente

⁴ Art. 1º, Parágrafo único.

⁵ Se a Constituição Federal é a maior lei nacional, nos estados esta é a Constituição Estadual e nos municípios as Leis Orgânicas, onde estas duas devem seguir o que àquela prevê.

federativo também se relacionam hierarquicamente, de forma que cabe à União editar leis gerais e os municípios, por exemplo, legislam naquilo que do seu interesse local⁶.

A CF de 1988 resulta da Assembleia Nacional Constituinte⁷ reuniu todos os seguimentos da sociedade em um grande acordo social, político e econômico, dizendo que todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes ou diretamente nos seus termos. A atuação indireta é feita por meio dos representantes eleitos e a contribuição direta pode ser por um cidadão ou um colegiado de cidadãos, em um conselho de políticas públicas, por exemplo. De acordo com Lenza (2007, p.45), “além de desempenhar o poder de maneira indireta (democracia representativa) o povo também realiza diretamente concretizando a soberania popular”. Assim, a cidadania surge dentre os fundamentos da República Federativa do Brasil, já no seu artigo 1º. O cidadão é protagonista do princípio da dignidade da pessoa humana, é uma cidadania qualificada por este princípio, núcleo dos direitos fundamentais do art. 5º da Constituição.

Segundo Avritzer (2013, p.11), a promulgação da Constituição de 1988 “promoveu forte avanço da participação social, juntamente com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram”. Pode-se dizer que ela definitivamente deu por encerrado o ambiente anterior, cheio de limitações e proibições da participação da sociedade (SCHIER E MELO, 2017). De acordo com Vilela (2005), é nesse ambiente favorável à participação social que a capacidade conferida à sociedade civil de interagir com o Estado na definição das políticas públicas, se dá pela proximidade dos interesses da comunidade e em função disto podem melhor agir na formação, no controle e na avaliação dessas políticas públicas.

Segundo Bonavides (2001, p. 41), “a teoria da democracia participativa é a teoria do constitucionalismo de emancipação”, de onde é imprescindível uma nova interpretação que dialoga com a soberania. De acordo com Bresser-Pereira (2009, p. 193), “a nova Democracia que está surgindo é participativa ou republicana porque a tradição republicana se baseia na participação dos cidadãos no processo político”. Ao longo do texto constitucional vimos várias dessas previsões, algumas detalhadas no Quadro 01:⁸:

⁶ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente (...) Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição e Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local e II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

⁷ Instalada em fevereiro de 1987, com a finalidade de elaborar uma Constituição democrática para o Brasil, após 21 anos sob o regime militar. O processo constituinte terminou em 22 de setembro de 1988,

⁸ Em outras políticas públicas a participação também está presente, como nas ações voltadas às crianças de adolescentes (artigo 227, parágrafo 1º) e na cultura (artigo 216-A, parágrafo 1º, inciso X) e no Fundo previsto no artigo 79, parágrafo único do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Quadro 01 – A participação social na Constituição Federal de 1988

PRECEITO	DISPOSITIVO	REDAÇÃO
PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	Parágrafo único do artigo 1º	Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.
DIREITOS SOCIAIS	Artigo 10	Participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.
DIREITOS POLÍTICOS	Artigo 14	A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito, II – referendo e III - iniciativa popular.
SEGURIDADE SOCIAL	Parágrafo único, inciso VII, do artigo 194.	Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
SAÚDE	Artigo 198, inciso III	As ações e serviços públicos de saúde constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) III - participação da comunidade.
ASSISTÊNCIA SOCIAL	Artigo 204, inciso II	As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II - participação da população.
EDUCAÇÃO	Artigo 206, inciso VI.	O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI - gestão democrática do ensino público;

Fonte: Constituição Federal de 1988.

Diante da previsão constitucional destes cenários participativos há a necessidade de implementar o que até então estava somente no plano teórico. Segundo Bonavides (2001, p.50), “todo regime constitucional que se estabelecer sem a efetiva participação do povo em grau de soberania será tão-somente formalismo, simbolismo, nominalismo; nunca realidade, fato, substância”. É preciso referir que enquanto o mundo discute a diminuição do Estado, no Brasil a nova ordem constitucional traz descentralizações administrativas com a ampliação de competências dos municípios e o aumento da participação social. De acordo com Cerqueira (2015), essa diminuição do estado decorre do consenso de Washington, de ideias neoliberais, onde a desregulamentação, a privatização e a limitação dos sindicatos são as propostas à

superação da crise. Segundo a autora (p. 19) “este enfoque economicista resultou na ampliação das desigualdades e desequilíbrios sociais” obrigando os governos a buscarem alternativas para sua legitimação e para a mitigação desses efeitos prejudiciais à população;

2.1.2.1 A autonomia dos municípios

A Constituição vigente estabeleceu ainda um novo modelo de federalismo quando incluiu os municípios e o Distrito Federal como entes federados, juntos à União e estados. De acordo com Meirelles (2001, p.729) trata-se de uma “peculiaridade nossa, pois em nenhum outro Estado soberano se encontra o município como peça do regime federativo”. Segundo o autor, essa autonomia é assegurada para assuntos de interesse local, como previsto no artigo 30 da Constituição, e se dá nos campos políticos⁹, administrativo¹⁰ e financeiro¹¹. Segundo Justen Filho (2015) a autonomia dos municípios e dos estados, frente à União, se dá no campo da repartição de competências prevista na CF, de acordo com os interesses de cada ente e por conta disso, de acordo com Coelho (2000), no plano político, administrativo e tributário o projeto de democratização valorizou o poder local e conseqüentemente os municípios com um discurso que percorria partidos conservadores e progressistas.

De acordo com Santin e Favretto (2017, p. 127), “ao ser elevado a ente federativo, um órgão com poder e autonomia dentro do pacto federativo brasileiro, o município tornou-se um campo promissor na efetivação de políticas públicas garantidoras do atendimento dos direitos fundamentais de seus cidadãos”. Segundo os autores, “este processo fez crescer o protagonismo do poder local” e sua relevância da vida das comunidades, visto que a realização das necessidades que levam ao desenvolvimento social exige articulações locais.

Para Machado e Palotti (2015), o papel da União na formulação, coordenação e supervisão das políticas sociais, aliado à concentração das receitas públicas lhe dá prerrogativas diferentes que impactam na transferência dos recursos necessários à execução da política pública, bem como na cobrança e fiscalização das responsabilidades, de forma a permitir que controle, audite e puna, dentro dos requisitos nacionais, problemas na utilização dos recursos, apontando, segundo os autores para um “federalismo centralizado” (p.127). Segundo Arretche (2004), esta institucionalidade na organização das políticas públicas serve à obtenção de metas previstas e ao balizamento no comportamento dos governos locais, mas

⁹ Poder bipartite, formado pelo Executivo, na figura do Prefeito, e pelo Legislativo, representado pela Câmara de Vereadores.

¹⁰ Organizar e executar os serviços que são da sua competência.

¹¹ Incidência e arrecadação dos tributos municipais.

por outro lado, esta forma concentrada no governo federal permite a redução dos riscos de conflitos entre programas, possível quando nos níveis subnacionais há certa margem discricionária, e o aumento dos custos por meio de maior aporte de recursos diante da falta de padronização de ritos e procedimentos. Desta forma, de acordo com Machado e Palotti (2015, p.77), há a “necessidade de coordenação entre suas ações, a fim de assegurar resultados coletivos minimamente consistentes”.

2.1.3 Os conselhos municipais

Os conselhos são espaços em que demandas sociais são levantadas, discutidas e apreciadas. Segundo Vilela (2005), estão presentes na quase totalidade dos mais de 5 (cinco) mil municípios brasileiros, constituindo-se de colegiados permanentes, deliberativos ou consultivos, dependendo da característica conferida pela lei que lhes criou, a quem cabe a formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas dos municípios à União. São espaços onde a população pode lutar pela efetivação dos seus direitos, ainda que esta também deva ser conhecedora de seus deveres e em conjunto com o governo local compartilhar responsabilidades na gestão das políticas públicas. Por reunirem representantes, de várias origens, os colegiados são espaços para estes representantes trocarem de ideias, exporem e defenderem seus interesses, buscando o convencimento, na busca da melhor solução para as demandas da população.

Os estudos sobre participação social se mostraram relevantes diante do fortalecimento e institucionalização dos vários canais de comunicação entre a sociedade civil e o Estado, segundo Avelino, Ribeiro e Machado (2017). A democratização política ocorrida a partir das décadas de 1980 e 1990, fruto também da pressão de movimentos sociais, abriu espaço para uma série de experiências participativas, como nos diferentes conselhos municipais (LABRA; FIGUEIREDO, 2002). De acordo com Teixeira (2013), os conselhos são instituições participativas projetadas para operar institucionalmente em um Estado de bem-estar social, e assim sendo, atuam junto às possibilidades de reforma do estado.

Segundo Avelino, Ribeiro e Machado (2017), os conselhos municipais, são formados por representantes do poder executivo e da sociedade civil, e juntos contribuem para a elaboração dos planos de ação para a cidade de acordo com o objeto do colegiado e a realidade local, através de reuniões periódicas e discussões. De acordo com Abramovay (2001, p. 121) “os conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático” e, segundo Teixeira (2013), foi uma alternativa à

descentralização administrativa. Assim se chega às funções centrais dos colegiados que, de acordo com Silva (2018), estão relacionadas à legislação que as instituiu, dando forma e traçando o nível da sua atuação. A classificação feita por Avritzer (2013) é a descrita no Quadro 02:

Quadro 02 – Funções Centrais dos Conselhos

Função Central	Característica
Deliberativa	Permite ao colegiado decidir sobre as políticas públicas de sua competência;
Consultiva	Está relacionada às opiniões e sugestões sobre temas que lhes são afeitos.
Fiscalizadora	Acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes na gestão das políticas públicas
Mobilizadora	Estimula a participação popular nos processos decisórios da administração pública;
Publicizante	Dissemina informações à sociedade sobre os atos praticados pelo poder público

Fonte: Avritzer (2013)

Partindo do conhecimento de cada uma dessas funções, o conselheiro pode acompanhar e melhor monitorar a efetivação dos serviços públicos na sua localidade, mas para chegar a este grau e nível de institucionalização a participação social no Brasil percorreu um longo e caminho, de desafios e avanços, dependendo da orientação política que administrava o país. O próximo tópico aborda essa trajetória.

2.1.4 O caminho da participação social no Brasil

Ainda que a participação social tenha avançado bastante com o advento da Constituição de 1988, bem antes da sua promulgação já existia a previsão de colegiados de políticas públicas. Segundo Rezende (2014) este cenário remonta à década de 1930, no governo de Getúlio Vargas, com a criação do Conselho Nacional de Saúde (CNS), pela Lei Federal nº 378, de 13 de janeiro, mas um espaço colegiado para as discussões das questões atinentes à saúde remonta o ano de 1890 quando, pelo Decreto nº 169, de 18 de janeiro, foi criado o Conselho de Saúde Pública. (Brasil, 2014). Até 1988 havia 15 conselhos e a partir da nova Constituição Federal este número foi aumentando com os governos democráticos que sucederam ao regime militar. Segundo a Secretária-geral da Presidência da República (SGPR) em 2014 os conselhos criados e reformulados, por governo estão no Quadro 03:

Quadro 03 – A criação dos conselhos nacionais por presidentes da República

Governo	Conselhos	
Antes de 1988	Criados	15
	Reformulados	2
Collor/Itamar 15 de março de 1990/1º de janeiro de 1995	Criados	10
	Reformulados	4
FHC – I e II 1º de janeiro de 1995 até 1º de janeiro de 2003	Criados	21
	Reformulados	3
Lula – I e II 1º de janeiro de 2003 até 1º de janeiro de 2011	Criados	22
	Reformulados	17
Dilma/Temer 1º de janeiro de 2011 a 1º de janeiro de 2019	Criados	3
	Reformulados	8

Fonte: Brasil (2014)

Como se observa no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) a criação dos conselhos mais que dobrou em referência ao governo anterior. Das 24 iniciativas do seu governo, 14 foram no seu segundo mandato, que iniciou em 1º de janeiro de 1999 (Brasil, 2014). No segundo mandato do presidente Fernando Henrique é que foi criado o CONDRS (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável), objeto deste estudo quando se analisa este colegiado em nível municipal em Cachoeira do Sul, RS¹². Segundo o IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012) os colegiados em nível municipal foram criados a partir da criação do Pronaf em 1995 que era uma linha de crédito a esses agricultores que para receberem os recursos suas cidades deveriam ter plano de desenvolvimento rural aprovado pelo conselho municipal.

Por conta disso, em Cachoeira do Sul o colegiado foi criado em 1996, pela lei municipal n° 2.926, de 1996, com o nome de Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário (COMAGRO), órgão deliberativo e de assessoramento do poder executivo municipal¹³. Segundo Dos Santos e De Andrade Neto (2015), esses conselhos municipais objetivaram a relação entre o agricultor familiar, através de canais de representação, com outros setores organizados, de modo a promover um plano de desenvolvimento regional.

No Rio Grande do Sul, também foi criado o colegiado em nível estadual. Inicialmente chamado de Programa Estadual de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf/RS), tinha por objetivos a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos

¹² Suas características serão estudadas no tópico que analisa especificamente o COMDER de Cachoeira do Sul, RS.

¹³ Artigo 1º da norma.

agricultores familiares¹⁴, havendo a alusão a colegiado ao longo do texto quando referiu, no artigo 4º, Conselho Estadual do Pronaf/RS. A denominação Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável veio em 2012, com o decreto estadual nº 48.787¹⁵.

A tendência de aumento na implementação de colegiados em nível federal foi mantida pelo sucessor de FHC, o presidente Luís Inácio Lula da Silva. Em seus oito anos de mandato foram criados 33 conselhos ou comissões, sendo o governante brasileiro, até aqui, que mais criou espaços para a participação social.

De acordo com Avelino, Alencar e Costa (2017), o pioneirismo legal no trato dos colegiados de forma mais ampla, fora das leis específicas de criação de cada conselho, atribuindo a estes atuações de acordo com os setores que representam, é a Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, a chamada lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips). Nos artigos 10 e 11 aparece a consulta a estes colegiados para a celebração dos termos de parceria¹⁶ e o acompanhamento e fiscalização, além do Poder Público, pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes.

A compreensão sobre o Terceiro Setor que se tem hoje no Brasil remete aos anos 1990 e ao governo Fernando Henrique Cardoso, quando se constata que a Lei das Oscips (nº 9.790) é de março de 1999, no início do seu segundo mandato, e foi resultado do seu Plano de Reforma do Estado (PDRAE) instituído em 1995, pelo seu Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, que objetivava dar um caráter gerencial à administração pública, pautado pela eficiência e qualidade no atendimento das demandas dos cidadãos (De Andrade, 2020)¹⁷.

Mais tarde, em 2014, com a edição da Lei Federal nº 13.019, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) o protagonismo dos conselhos foi reforçado quando a norma define estes colegiados como “órgão criado pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas”¹⁸. A norma passou a vigor somente em 2016 para Estados e a União e em 2017 para os municípios.

¹⁴ Artigo 1º do Decreto Estadual nº 36.895 de 1996, disponível em http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=10070&hTexto=&Hid_IDNorma=10070, acesso em mar. 2021.

¹⁵ Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2048.787.pdf>, acesso em mar/21.

¹⁶ Segundo o artigo 9º é o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público.

¹⁷ Neste cenário é que a Constituição Federal recebeu a sua 19ª emenda, em 04 de julho de 1998, para ter previsto entre os princípios da Administração Pública, contidos no artigo 37, o da eficiência.

¹⁸ Artigo 2º, inciso IX da lei.

Segundo De Andrade (2020), representa um avanço na relação das organizações da sociedade civil com a administração pública por entender e valorizar as especificidades inerentes à aplicação dos recursos públicos na convergência das necessidades com a organização local da sociedade. De acordo com Bresser Pereira (1998, p.238):

“no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade e Estado-mercado, o espaço público, não estatal tem um papel de intermediação, podendo facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, abrem novas perspectivas para a democracia”.

Segundo Avelino, Alencar e Costa (2017), várias manifestações formais apontavam para a ampliação dos espaços participativos pelas responsabilidades, neste sentido, que gradativamente a SGPR vai assumindo a começar pela promulgação do Decreto no 4.570, de 7 de janeiro de 2003, pelo qual lhe cabia a “avaliação, criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular em temas afetos ao Poder Executivo”¹⁹. Este decreto teve sucessivas revogações e alterações não mais vigendo atualmente²⁰.

O ano de 2014 traria outra grande questão atinente à participação social. O governo federal²¹ à época editou, em maio, o Decreto nº 8.243, que estabeleceu a Política Nacional de Participação Social (PNPS). Segundo Pogrebinski e Ventura (2017), a pauta se debruçava em três ideários políticos no campo democrático: o autoritário, o neoliberal e o democrático-participativo, onde a PNPS se identificava com o último. De acordo com Rezende (2014) o decreto nº 8.243, de 2014, ampliou a participação da sociedade, sendo um dos caminhos trilhados pelo PPA de 2012-2015, objeto da Lei Federal 12.593, de 18 de janeiro de 2012²². O programa 2038, denominado Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública, constante no anexo ao PPA trouxe vários objetivos para se buscar esse aumento da participação entre eles “o fortalecimento dos espaços de participação social” e a “manutenção de interfaces de diálogo social”. O PPA seguinte, de 2016 a 2019²³, ainda com algumas alterações feitas pelo governo Temer, manteve a participação social como diretriz. No PPA elaborado pelo governo Bolsonaro a participação social foi suprimida das diretrizes que caracterizaram as últimas

¹⁹ Art. 1º, inciso V.

²⁰ Em 2005, pelo Decreto nº 5.364 e este, por sua vez, revogado pelo Decreto nº 5.849, de 2006.

²¹ Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, estava no último ano do seu primeiro mandato.

²² O art. 3º diz: “O PPA 2012-2015 é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável.”. E o art. 4º, II, deixa claro a diretriz rumo à participação ao dizer: “Art. 4º O PPA 2012-2015 terá como diretrizes: (...) II - a ampliação da participação social;

²³ Artigo 4º, inciso V, da Lei Federal nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2016_2019/lei/SuplementoPPA_2016_01_14.pdf, acesso em mar. 2021.

normas programáticas, dando lugar ao aprimoramento da governança e modernização do Estado²⁴.

Os argumentos contrários ao decreto que instituiu a PNPS, segundo Silva (2018), era que ele ia de encontro à democracia representativa, tirando a função típica do poder legislativo que é examinar os atos do Executivo dentro do que prevê a Constituição. Neste aspecto as contestações na esfera política vieram através de decretos legislativos²⁵. Na Câmara dos Deputados o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 1.491, de 2014.

Após sua recondução à Presidência da República, Dilma Rousseff, em 2015, promoveu mudanças no agir do governo federal, reformulando ou fundindo ministérios, mudando alguns titulares, promovendo um redesenho do Poder Executivo nacional o que também implicou a movimentação de conselhos vinculados a estas pastas, através da edição da Medida Provisória (MP) nº 696 de 2015²⁶, editada em outubro. (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017). As mudanças promovidas pela então presidente Dilma Rousseff não alteraram as pastas e competências da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário, ministérios afeitos a este estudo.

Segundo Avelino, Alencar e Costa (2017), em dezembro de 2015 o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, aceita o pedido de impedimento e em abril do ano seguinte a comissão especial admite a acusação para no dia 17 de abril, por 367 votos favoráveis é aberto o processo por crime de responsabilidade tendo completado o ciclo de admissibilidade no plenário do Senado Federal no dia 11 de maio. Isso causa a suspensão das funções da presidente e inicia a interinidade de Michel Temer, seu vice, que no dia seguinte edita a MP 726, alterando significativamente o Executivo Federal. Esta MP é convertida na Lei Federal nº 13.341, de 29 de setembro de 2016 que extingue o Ministério do Desenvolvimento Agrário, transformando-o em Ministério do Desenvolvimento Social²⁷ e Agrário, para onde vão as políticas referentes à reforma agrária, promoção do desenvolvimento sustentável pelos agricultores familiares e questões fundiárias das comunidades quilombolas.

Em 31 de agosto de 2016 o plenário do Senado Federal condenou a presidente Dilma Rousseff à perda do cargo, mas afasta a pena de inabilitação de seus direitos políticos,

²⁴ Artigos 3º, inciso I, e 13, da lei federal nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019.

²⁵ Integrantes do processo legislativo (artigo 59, VI) estão previstos no artigo 49 da Constituição Federal e são de competência exclusiva do Congresso Nacional ao aludirem que servem para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

²⁶ Convertida na Lei Federal nº 13.266, de 5 de abril de 2016.

²⁷ Criado em 2004, como Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (disponível em <https://dados.gov.br/organization/about/ministerio-do-desenvolvimento-social-mds>, acesso em mar. 2021).

contrariando o que prevê o artigo 52, inciso I, parágrafo único da Constituição Federal. Com Dilma definitivamente afastada Temer assume como Presidente da República. Paralelamente a isso foram feitos grandes cortes no orçamento entre 2015 e 2016²⁸, segundo Avelino, Alencar e Costa (2017). Para os autores foram significativas as alterações na seara política do país nesses dois anos referidos, passando da possibilidade de fortalecimento dos canais de participação para um quadro de dúvidas quanto ao futuro dos colegiados, cujas justificativas à diminuição estão nas razões para o cumprimento do equilíbrio fiscal,

Em 2017 sob a condução de Michel Temer o poder executivo nacional fez nova reorganização na Administração Pública. Pela MP nº 782, de 31 de maio de 2017, após convertida na lei Federal nº 13.502, de 2017, os assuntos atinentes à reforma agrária, ao desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares e a delimitação dos quilombos passaram a ser responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República²⁹, para onde também foi transferido o CNDRS³⁰. O MAPA (Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento) ficou com as demais competências e responsabilidades da política agrícola nacional³¹. Em novembro de 2017, o governo federal baixa o decreto nº 9.186, de 1º de novembro de 2017, dispondo sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do CNDRS.

Como ocorrido quando da edição do decreto que instituiu o PNPS, no governo Dilma, desta vez a reação política contra a norma veio da bancada do PT (Partido dos Trabalhadores) com a proposta do PDL nº 840/2017 que pretendia sustar o decreto nº 9.186³². O poder Judiciário também foi acionado para se manifestar sobre a lei Federal nº 13.502, de 2017, contra a qual foram propostas 4 (quatro) ADINs (Ações Diretas de Inconstitucionalidade) em função de como a referida lei ingressou no ordenamento jurídico brasileiro, não respeitando a regra pela qual uma medida provisória não convertida em lei, dentro da mesma sessão legislativa, não pode ser reeditada³³. A relatoria das ações coube à Ministra do STF (Supremo

²⁸ Em maio de 2015, a redução foi de R\$ 69,9 bilhões em despesas não obrigatórias, a maior da história do país. Em julho, outra diminuição de R\$ 8,6 bilhões. Em setembro, o corte foi de R\$ 26 bilhões para o orçamento do ano seguinte. Em novembro de 2015 novo contingenciamento de R\$ 10,7 bilhões, revisto após a aprovação da redução da meta de superávit primário pelo Poder Legislativo em dezembro. Em fevereiro de 2016, os cortes foram de R\$ 23,4 bilhões, seguido de novo corte de R\$ 21,2 bilhões ocorrido em março. Parte desses contingenciamentos foi revistos após a aprovação, pelo Congresso Nacional, da meta de superávit primário em 2016.

²⁹ Artigo 3º, incisos III, IV e V.

³⁰ Artigo 4º, inciso VIII

³¹ Artigo 23 e seus 15 incisos

³² O PDL está arquivado desde 31/01/2019 de acordo com o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que determina o arquivamento das propostas quando, findada a legislatura, ainda se encontrem em tramitação. As exceções aparecem nos incisos do referido artigo.

³³ Artigo 62, parágrafo 10, da Constituição Federal.

Tribunal Federal) Rosa Weber e a corte julgou-as procedentes somente em 2019, conforme previsto na Constituição Federal.

O ano de 2019 trouxe outras situações de disputas políticas e jurídicas envolvendo a organização da administração pública federal e suas consequências para a participação social. O presidente Jair Bolsonaro, eleito em 2018, publica o decreto federal nº 9.759/2019, no início do mês de abril, fixando novas regras e limitações para colegiados da Administração Pública Federal e revoga (artigo 10) o decreto 8.243/2014, instituidor do PNPS. Em seguida são editados dois outros decretos que vão resultar na revogação³⁴ do CNDRS e em junho, apenas dois meses depois, é recriado o colegiado, pela Lei Federal nº 13.844, colocando-o na estrutura básica do MAPA³⁵. Todas estas mudanças, em um espaço tão curto de tempo, denotam aparente falta de definição quanto ao papel deste conselho para a administração pública federal.

Da mesma forma como aconteceu quando da edição do decreto que instituiu o PNPS, em 2014, houve proposta de decreto legislativo. Desta vez foram 4 (quatro) os PDLs³⁶. No final de abril de 2019, o PT questionou, via ADIN, o decreto do presidente Bolsonaro que extinguiria conselhos da administração pública federal³⁷. Assim sendo, todas as questões jurídicas e normativas envolvendo o Decreto Federal nº 9.759/2019, parecem estar dirimidas³⁸, com a edição da lei federal nº 13.844 que restabeleceu vários colegiados, inclusive o CNDRS³⁹, que antes tinha sua criação oriunda em um decreto⁴⁰, pois o que ela representa é uma reorganização ampla da administração pública nacional dentro das competências do presidente da república, segundo o artigo 48, incisos X e XI da Constituição Federal⁴¹.

³⁴ Artigo 1º, inciso XXXIX do Decreto nº 9.784, de 2019.

³⁵ Artigo 22, incisos I ao IX, da Lei Federal nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

³⁶ O PDL 229/2019, de autoria do Deputado Federal Alessandro Molon, do PSB carioca, em 08/05/2019, ao qual foram apensados os PDLs 260/2019; 281/2019, ambos pelo Deputado Federal Airton Faleiro do PT paraense, e, pelo Deputado Federal Vilson da Fetaemg, do PSB mineiro, o PDL 710/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2200572>, acesso em mar. 2021.

³⁷ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=409787>, acesso em mar 2021.

³⁸ A movimentação da ADIN no STF e os PDLs da Câmara dos Deputados, há mais de 18 meses sem movimentação denotam isso.

³⁹ O artigo 22, inciso IX, diz que integram a estrutura básica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, entre outros colegiados nacionais, o de Desenvolvimento Rural Sustentável.

⁴⁰ Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003.

⁴¹ Artigo 48: Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...) X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b e XI - criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

2.1.5 As formas de participação

Segundo Teixeira (2013), o aumento da participação vivenciado no Brasil deu origem a diferentes pontos de vista, no campo da esquerda, partindo do papel de movimentos sociais, a relação com esses e os partidos, o ideário em torno dos papéis do Estado e da sociedade e as relações entre ambos. As instituições participativas têm sido parte significativa da democracia brasileira e são objeto de classificação pela doutrina. Segundo Faria et. al. (2012) as ações neste sentido se dão em três vieses, o representativo, o participativo e o deliberativo, onde, contemporaneamente, podemos falar em duas formas de análise na avaliação da nossa qualidade democrática, a participação e a deliberação, pois em quaisquer delas o objetivo é a legitimidade decisória nos espaços políticos. Analisando cada uma dessas formas é que se pode compreender o papel dos conselhos nessa linha evolutiva como se observa no Quadro 04:

Quadro 04 – As formas de participação

Forma de participação	Período	Característica
Emancipação	1975-1990	Debates iniciais, nos movimentos sociais, Assembleia Nacional Constituinte e consolidação da Constituição Federal de 1988.
Deliberação	1991-2002	Como repartição do poder de governar. Grande expectativa dos movimentos sociais. Experiências iniciais e disseminação de conselhos Brasil afora;
Escuta	2003-2010	É vista como colaboração vigilante. Eram grandes as expectativas por um grande projeto participativo, desta vez no plano federal.

Fonte: Teixeira (2013)

Para Teixeira (2013, p. 4) “olhar diretamente para as instituições participativas existentes é pensar como os atores se movimentaram em torno da sua criação, tornando claras as formas de concepção do ideário participativo”. A autora refere três sentidos de participação: como emancipação, deliberação e escuta.

2.1.5.1 Emancipação

De acordo com Carvalho (1997) a participação social, com a Constituição Federal de 1988, mudaria a maneira como os setores populares viam a gestão do Estado. De assunto exclusivo das classes dominantes passarem a experimentá-lo como espaço de disputa,

provocando uma mudança de comportamento abrindo espaço para a interlocução, formulação e negociação. Segundo Bresser-Pereira (2005, p. 78), “a crescente presença de organizações de responsabilização social (*social accountability*), no âmbito da sociedade civil”, acenou para um avançado estágio de desenvolvimento político, principalmente nos regimes democráticos de sociedades mais avançadas.

Segundo Bonavides (2001, p.144) este processo compreende “a ruptura definitiva do Estado liberal e sua substituição pelo Estado social”, a consolidação do princípio democrático, onde a participação é um direito fundamental, inerente ao Estado Democrático de Direito, constitutivo da República Federativa do Brasil. O controle social se dá sobre a esfera pública e todos os cidadãos detém o poder de controlar. Essa prerrogativa se dá tanto pelo conhecimento quanto pela atuação nas decisões e ações públicas.

2.1.5.2 Deliberação

Segundo Teixeira (2013) a forma deliberativa de participação se refere a um conjunto de práticas e valores associados à participação como partilha do poder de governar, decorrente. De acordo com Bresser Pereira (2009) a democracia participativa, quando vista como partilha de poder também pode ser denominada democracia deliberativa. O autor considera ambicioso o adjetivo deliberativo e prefere mencionar que essa democracia em gestação seja chamada de republicana. Compreender o processo de ampliação dos canais de participação no Brasil, e sua presença na construção das políticas públicas, é acompanhar o movimento de democratização do país, reconhecendo o papel dos movimentos sociais na conquista dos direitos sociais e da cidadania (GOHN, 2005). Dentro dessa ideia, segundo Lock (2012, p. 35) “o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmando, reformando ou anulando os atos públicos” estaria compatível com esta fase de como a participação era vista.

Segundo Teixeira (2013) a grande expectativa dos movimentos sociais no Brasil, que pretendiam uma maior participação na elaboração das políticas públicas partiu de experiências locais de participação, como o Orçamento Participativo (OP)⁴², por exemplo. Além dele, surgiram nessa época, vários conselhos de políticas Brasil afora. Segundo Avritzer (2008) o

⁴² Os primeiros experimentos de orçamento participativo, quando se tomam visíveis acontecem em 1989 em capitais como Porto Alegre, a pioneira, Vitória e São Paulo, todas governadas pelo PT

orçamento participativo pode ser considerado o exemplo mais democrático de participação pela inclusão da população nas discussões e decisões acerca do orçamento público municipal;

Para que se entenda este processo de surgimento, efetivação e recente declínio, o seu contexto histórico é importante. Segundo Avritzer e Santos (2002, p. 39) “o século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática”. Para os autores a democracia teve relevante papel neste período e se permanecerá com esta importância neste século XXI é temática em aberto. Assim, é que a participação social exige iniciativa, ação, sendo fundamental que o cidadão opine e participe. De acordo com Lock (2012, p.35) “a participação do cidadão, na rede social política, depende principalmente do amadurecimento da consciência cidadã” de onde pode concluir que quanto maior este amadurecimento maior será a demanda da população por espaços e mecanismos participativos;

Por outro lado não basta tão somente a iniciativa, a disposição do cidadão em participar. Segundo Luciano e Baptista (2020) para que haja participação é de fundamental importância a equidade, pois participação, além de oportunidade, deve vir precedida de igualdade e liberdade, ou seja, é um processo que vai sendo construído com estes alicerces para que se chegue a uma participação efetiva.

2.1.5.3 Escuta

A participação como escuta foi o sentido que predominou no período iniciado pelo primeiro mandato do ex-presidente Lula⁴³, segundo Teixeira (2013). De acordo com a autora, é uma fase em que a participação está relacionada à vigilância, que acompanha o crescimento dos espaços de participação em nível nacional. A chegada ao poder nacional, pela primeira vez, do PT trouxe consigo grandes expectativas rumo à construção de um grande projeto participativo, pois até o final de 1990, já haviam administrado mais de duzentos municípios de todos os tamanhos, fazendo exitosas tentativas de participação da sociedade. Segundo Teixeira (2013, p. 101) “no final da década de 1990, a frase “modo petista de governar” havia virado sinônimo de participação, transparência, e bom governo”. Segundo a autora apenas escutar é uma forma bem menos exigente de participação quando comparada com períodos anteriores e foi a maneira como o governo conviveu com situações antagônicas, de um lado os movimentos sociais, representando toda a trajetória do PT até a Presidência da República e do outro as características do presidencialismo de coalizão. Para Abranches (1988) há a

⁴³ Governou o Brasil por dois períodos consecutivos: de 2003 a 2011.

necessidade de esforços constantes de cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, pois levando em conta a quantidade de partidos que temos o governo só consegue avançar em suas propostas com a formação de maiorias nas duas casas do parlamento, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Diante desse quadro de frustração onde o grande projeto participativo não atendeu aos anseios dos movimentos sociais inicia uma fase de contestação do que acontece. Moroni e Ciconello (2005), sob o ponto de vista da efetividade, questionam se vale a pena participar e tecem duras críticas à participação nesta época. Segundo Ribeiro e Barros (2018) são grandes os desafios rumo à consolidação da participação social. De acordo com Ciconello (2008) são quatro estes desafios: a abertura do Estado, a possibilidade de se exigir direitos, o fortalecimento da sociedade civil organizada e o grande desafio participativo na seara econômica, pois estas seguem nas mãos de “uma elite política e econômica que se estrutura em torno de privilégios.” (p.9).

Segundo Silva (2018) ainda que a disponibilização de canais de participação vise diminuir as diferenças inerentes a um regime democrático, refletindo de forma mais realista a pluralidade inerente à sociedade, podem gerar um paradoxo, pois podem sofrer forte influência das elites, sejam locais, considerando, por exemplo, a descentralização que acontece junto aos municípios, ou setoriais, onde segmentos da sociedade se servem de recursos, materiais e imateriais, na defesa de seus interesses.

Por conta disso é que de acordo com Silva (2018) os conselhos apenas avalizariam o que já está decidido, uma vez que o desequilíbrio decisório faz com que haja apenas cumprimento formal de procedimentos, pois a falta deste protocolo penaliza principalmente os municípios, com o corte nas transferências de recursos para o desenvolvimento das políticas públicas. Quanto ao Pronaf particularidades e desafios não são diferentes, por mais meritória que seja esta política pública. O próximo tópico tratará o programa de forma mais detalhada.

2.1.6 O Pronaf, política pública e mecanismo de participação.

Foi a partir do Pronaf, criado em 1995, que foram criados os conselhos nacional, estaduais e municipais para serem as faces participativas das políticas públicas voltadas à Agricultura Familiar. Segundo Pereira (2019), as políticas públicas são as ações estatais, a administração pública implementando projetos de governo, por meio de sua agenda

programática, voltados a determinados segmentos sociais que precisam de apoio ou proteção do Estado. Segundo o autor estas políticas públicas são classificadas como no Quadro 05:

Quadro 05 – classificação das políticas públicas

Formas	Característica
Distributivas	Busca privilegiar parcela da sociedade
Redistributivas	Movimentos financeiros, de bens e serviços a segmentos específicos da sociedade.
Regulatórias	Intervenção e poder de império do Estado por meio de portarias, decretos, etc.
Constitutivas	Poder regulamentador do Estado através de regras e padrões por meio dos quais há a fruição para outras políticas públicas.

Fonte: Pereira (2018)

Após a classificação da política pública, passa-se à fase de implementação e a construção de como e quando ela se tornará realidade na vida das pessoas. Segundo Raeder (2014, p. 128) “dos diversos problemas socioeconômicos que a sociedade apresenta, alguns são mais prioritários e passíveis de resolução pelo sistema político”. É a agenda política que define que tipo de política pública vai ter maior ou menor atenção do gestor, uma vez que governar se apresenta como eleição de prioridades. Neste sentido, o Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) está enquadrado como uma escolha voltada a este segmento da economia do setor primário brasileiro. Segundo Miranda e Gomes (2016, p. 400) o Pronaf foi a escolha político-administrativa de apoiar a inclusão produtiva e social dos “agricultores familiares historicamente excluídos das políticas públicas em um cenário de predomínio de apoio às grandes unidades agrícolas”.

O Pronaf passou por várias reformulações, onde em muitos dos decretos que o disciplinaram havia a previsão de normas atinentes ao CNDR e conseqüentemente normas que se referiam aos colegiados estaduais e municipais⁴⁴ em um contexto de descentralização desta política pública⁴⁵, até que em 2006 houve a edição da lei federal nº 11.326, estabelecendo as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, sendo que os requisitos para que o agricultor familiar e o empreendedor familiar rural se enquadrem são⁴⁶:

⁴⁴ Decretos números 3.200 de 1999, 3.508, de 2000, 3.992, de 2001, por exemplo.

⁴⁵ Segundo o inciso I, do art. 4º a descentralização é um dos princípios norteadores da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

⁴⁶ Características que vêm reiteradas no artigo 4º da Portaria nº 523, de 24 de agosto de 2018, do MAPA.

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais⁴⁷;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Atualmente o Pronaf é gerido, em termos financeiros, envolvendo taxas, prazos e limites de crédito, pelo título atinente ao crédito rural, capítulo 10, do Manual de Crédito Rural nº 684, de 6 de julho de 2020, do Banco Central do Brasil (BACEN). Segundo o documento o Pronaf “destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas”⁴⁸.

Na estrutura administrativa do Estado brasileiro os assuntos referentes à Agricultura Familiar estão no organograma do MAPA, dentro da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo⁴⁹, em conformidade com a lei federal nº 13.844, de 2019, e com o decreto federal nº 10.253, de 2020. As políticas públicas voltadas à agricultura familiar estão no Quadro 06:

Quadro 06 – Políticas públicas nacionais voltadas à agricultura familiar

(continua)

Política Pública	Norma/Ano	Objetivo
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Decreto nº 37.106, de 1955	Oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes da educação básica pública
Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF)	Lei nº 11.326, de 2006.	Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.
Terra Brasil - Programa Nacional de Crédito Fundiário	Lei Complementar nº 93, de	Financia a compra da terra para trabalhadores rurais e investimentos em infraestrutura

⁴⁷ Trata-se de uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA para cada município. Em Cachoeira do Sul é de 20 hectares. Disponível em: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>, acesso em jul. 2021.

⁴⁸ Conceito dado pela Resolução nº 4.107, de 28 de junho de 2012 do BACEN.

⁴⁹ A ela compete propor, normatizar, planejar, fomentar, orientar, coordenar, supervisionar e avaliar, no âmbito do Ministério da Agricultura, as atividades relacionadas com a agricultura familiar e os assentamentos da reforma agrária, o cooperativismo e o associativismo rural, a agricultura urbana e periurbana, o agro extrativismo e a infraestrutura para área rural no âmbito de projetos produtivos. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/secretaria-de-agricultura-familiar-e-cooperativismo>, acesso em mar. 2021.

	1998.	
O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Lei nº 10.696, de 2003.	Fortalecimento da agricultura familiar, a promoção da segurança alimentar e nutricional e o combate à fome, de forma conjunta e simultânea.
Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)	Resolução nº49, de 2004, do (Condraf)	Fomento à participação da agricultura familiar na cadeia produtiva do Biodiesel
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)	Lei 12.188/2010	Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
Selo Nacional da Agricultura Familiar (SENAF)	2019	Identifica e rastreia produtos oriundos da agricultura familiar, potencializando sua exposição e comercialização
Agra Residência - Programa de Residência Profissional Agrícola	Portaria nº 193, do MAPA, de 2020.	Programa de Residência Profissional Agrícola destinado a qualificar jovens estudantes e recém-egressos dos cursos de ciências agrárias e afins

Fonte: Dados retirados de <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar>, acesso em abr. 2021.

No âmbito do estado do Rio Grande do Sul a pasta que cuida desta temática é a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural e faz parte da sua estrutura o Departamento de Agricultura Familiar e Agroindústria (DAFA)⁵⁰. O Quadro 07 apresenta estas políticas públicas. O governo gaúcho dispõe ainda de uma série de fundos⁵¹ voltados ao financiamento da atividade agropecuária no estado.

Quadro 07 – Políticas públicas estaduais voltadas à agricultura familiar

(continua)

Política Pública	Norma/Ano	Objetivos
FEAPER ⁵²	Lei nº 8.511 de 1988	Operações de crédito, a cooperativas, associações, pequenos estabelecimentos rurais, agricultores familiares, assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas, de pescadores, quilombos e condomínios rurais, para o desenvolvimento rural.
Programa Troca-Troca de sementes de milho e sorgo.	Art. 1º, § 7º, Lei nº 8511 de 1988.	Fomenta o cultivo de milho e sorgo, disponibilizando sementes à produção de grãos e/ou silagem para agricultores familiares.
Consulta Popular	Lei nº 11.179, de 1998.	Consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional
Agregar Carnes	Decreto nº	Aumentar o abate realizado sob inspeção sanitária

⁵⁰ Disponível em: <https://www.agricultura.rs.gov.br/departamento-de-agricultura-familiar-e-agroindustria>, acesso em mar. 2021.

⁵¹ Disponível em: <https://www.agricultura.rs.gov.br/fundos-de-desenvolvimento>, acesso em: abr. 2021.

⁵² Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais

RS	41.620, de 2002.	oficial e aumentar o desenvolvimento e a competitividade da cadeia produtiva da carne.
PECFAM ⁵³ .	Lei nº 13.515, de 2010.	Operacionalizar políticas de incentivo ao pecuarista, ao bem estar de sua família, e outras demandas inerentes à atividade.
O Programa de Sementes Forrageiras	Lei estadual nº 13.515, 2010.	Fomentar a aquisição de sementes forrageiras a serem utilizadas na formação de pastagens
Programa Leite Gaúcho	2011	Aumentar a produção e melhorar a qualidade do leite nos estabelecimentos rurais de base familiar.
PEAF ⁵⁴	Lei nº 13.921, de 2012.	Política Estadual de Agroindústria Familiar, selo “Sabor Gaúcho”,
Compra Coletiva/RS.	Lei n.º 13.922, de 2012.	Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e da Economia Popular e Solidária
DISSEMINA ⁵⁵	2013	Estimular o incremento da qualidade genética da pecuária de carne e leite em sistemas de agricultura e pecuária familiar do Rio Grande do Sul
Mais água Mais Renda	Decreto nº 48.921 de 2012 e Lei nº 14.997 de 2017	Incentivar e facilitar a expansão da irrigação entre os agropecuaristas do Estado;
PRÓ-OLIVA	Decreto 52.479, de 2015	Incentivar, fomentar e coordenar as ações com vista ao desenvolvimento da olivicultura no estado.
PRÓ-PECÃ	Decreto 53.549, de 2017	Promover o desenvolvimento da cadeia produtiva da pecanicultura.
Pró-Milho/RS	Decreto nº 55.033, de 2020.	Incentiva, fomenta e coordena ações que aumentem a produção e a qualidade do milho no Estado do RS.
Semeando nas Aldeias	2021	Segurança alimentar indígena no RS

Fonte: <https://www.agricultura.rs.gov.br/inicial>,

Na cidade de Cachoeira do Sul foco deste estudo, as políticas públicas voltadas ao setor primário, independentemente do segmento econômico, agronegócio ou agricultura familiar, são responsabilidades das Secretarias Municipais de Agricultura e Pecuária⁵⁶ e Interior e Transportes⁵⁷. As Políticas Públicas para o Desenvolvimento Rural criadas no Município de Cachoeira do Sul estão contidas no Quadro 08.

⁵³ Desenvolvimento da Pecuária de Corte Familiar.

⁵⁴ Programa Estadual da Agroindústria Familiar.

⁵⁵ Programa Estadual de Incremento da Qualidade Genética da Pecuária de Carne e Leite

⁵⁶ Disponível em: <https://www.cachoeiradosul.rs.gov.br/portal/secretarias/25/secretaria-municipal-da-agricultura-e-pecuaria>, acesso em mar. 2021.

⁵⁷ Disponível em: <https://www.cachoeiradosul.rs.gov.br/portal/secretarias/26/secretaria-municipal-do-interior-e-transportes>, acesso em mar. 2021.

Quadro 08 - Políticas Públicas para o Desenvolvimento Rural criadas no Município de Cachoeira do Sul.

Ano	Nº da Lei	Objeto
1996	2.926	Cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário
1996	2.928	Autoriza o Executivo Municipal a firmar convênio com a Universidade de Santa Cruz (UNISC) para execução do projeto, “Análise de Riscos Microbiológicos de Alimentos Artesanais na Feira Rural de Cachoeira do Sul”.
2001	3.272	Altera a funcionalidade do Fundo municipal de desenvolvimento agropecuário, mecanismo que estabelece pequenos financiamentos para agricultores familiares e estabelece regras e enquadramento.
2001	3.299	Cria o programa municipal de conservação das estradas rurais, denominado “estradas da produção”.
2002	3.367	Cria convênio entre Prefeitura e Associações de Moradores do meio Rural e regulamenta os serviços da patrulha agrícola mecanizada
2004	3.562	Cria a semana municipal da Agroecologia
2012	4.198	Cria o Programa Municipal de Agroindústrias Familiares
2013	4.211	Cria o Programa Municipal de Aquicultura
2014	4.343	Altera a redação e inclui o artigo 7º-A na Lei Municipal nº 2.926 de 13 de setembro de 1996 e altera a redação da Lei Municipal nº 3.397, de 22 de janeiro de 2003. Cria o COMDER
2015	4.374	Cria convênio entre Prefeitura Municipal e Escola Família Agrícola de Vale do Sol-RS
2017	4.468	Cria a Política Municipal de ATER. Cria o Programa e o Fundo Municipal.
2017	4.469	Cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural e Altera o Funcionamento do antigo fundo, mecanismo de destinação de recursos no orçamento da prefeitura para pequenas ações de crédito agrícola, uma espécie de microcrédito rural.

Fontes: Adaptado de Moreira (2017) e Portal Legislativo da Câmara Municipal de Vereadores de Cachoeira do Sul (2020).

2.2 DESENVOLVIMENTO RURAL

Segundo o documento de referência à 2ª CNDRSS, a ideia de desenvolvimento rural não se caracteriza pela modernização agrícola, industrialização, muito menos com a urbanização do campo. Ela dialoga com o ambiente de condições capacitantes, sejam elas de ordem humana, cultural, técnica ou política, com as quais as comunidades agem na transformação e melhoria nas suas condições de vida, através de alterações nas suas interações com a administração pública, mercado e sociedade civil (IPEA, 2013). Esta nova concepção vai de encontro ao que tradicionalmente se pensava, uma vez que por muito tempo, de acordo com Deponti e Schneider (2013), as teorias entenderam o desenvolvimento rural

como sendo a troca de formas atrasadas ou tradicionais por modernas práticas tecnológicas de produção.

De acordo com o IICA (2013)⁵⁸, algumas condicionantes contribuem para esta visão distorcida. Ainda que o campo apresente outras realidades, sob os aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais, algumas abordagens contribuem para estes equívocos, pois na imprensa, por exemplo, os destaques positivos são dados com vieses economicistas como a valorização das commodities, os patamares em que as safras alcançam o poderio econômico das empresas rurais e as pautas consideradas negativas, pois abordam conflitos por terra e a dificuldade de acesso às formas de financiamento pelos pequenos produtores.

Outra perspectiva com a qual se abordava a temática do desenvolvimento rural era a sua associação às políticas estatais ou de organizações supranacionais que agiam de forma interventiva, auxiliando cenários rurais empobrecidos cujos processos de modernização agrícola eram inacessíveis, substituindo seus arcaicos modos de produção. Esta abordagem afastava muitos pesquisadores por considerar assunto de governo e carregado de conteúdo normativo (NAVARRO, 2001; SCHNEIDER, 2010). Eventos como a Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário e estudos produzidos pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, por exemplo, trazem novas visões sobre o assunto, pois são resultados, segundo Schneider (2010), de alterações iniciadas no decênio de 1990, quando o assunto passa a ganhar espaço no Brasil resultando em novas formas de investigação a partir das mudanças sociais, políticas e econômicas que surgem juntamente ao surgimento de novos atores sociais.

Para Silveira et al. (2016), a baixa quantidade de estudos tendentes a avaliar o impacto das políticas assistenciais e previdenciárias no campo das políticas voltadas ao desenvolvimento rural é um sinal de que é preciso dar mais foco a estas variáveis, pois as pesquisas se voltam a analisar o desenho institucional dos programas e suas alterações, os números das políticas, sendo raros os estudos qualitativos, sobre seus efeitos. Segundo Grisa et al. (2013), ao analisarem seis programas⁵⁹, verificaram que ainda é novidade que políticas públicas tratem de áreas rurais quando o assunto é a ampliação pelos destinatários e atendimento de suas peculiaridades, apesar de reconhecerem o papel de promotor da

⁵⁸ Prefácio de Manuel Otero, Representante do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) no Brasil.

⁵⁹ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Criação de Assentamentos Rurais; Plano Nacional de Banda Larga (PNBP); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Profissional (Pronatec); e, Programa Minha Casa, Minha Vida Rural (PMCMV Rural).

autoestima e cidadania do que vem sendo feito, bem como os avanços socioeconômicos das comunidades, rompendo com aquela imagem de atraso com a qual o rural era caracterizado;

Ainda que os estudos sejam escassos, Cazella et. al. (2016, p.61), destaca “a necessidade de articular o crédito rural com políticas de assistência técnica e de educação, bem como de acesso a terra, água e tecnologias”. Ainda nesta perspectiva, Zani e Costa (2014, p. 90) apontam “dificuldade do programa no sentido de alterar o padrão de desenvolvimento agrícola vigente no país, rumo à construção de um modelo de desenvolvimento sustentável”, aumentando os questionamentos quanto à capacidade do programa em estimular um desenvolvimento agrícola como alternativa ao convencional, por conta do aumento da produtividade. Diante dos desafios sociais contemporâneos Cazella et. al. (2016, p. 62), destacam que “o Estado Social necessita incorporar um papel ativo, que passaria pela descentralização de recursos e serviços com vistas a tratar das situações locais e trajetórias pessoais”. Segundo os autores, há avanços na concepção de políticas públicas para agricultura familiar brasileira, destacando três aspectos que se sobressaem:

- 1) A polarização das ações, separando as políticas entre as de natureza produtiva e as de caráter assistencial,
- 2) As dificuldades de se ampliar o público contemplado pelas políticas orientadas para o fomento da produção agropecuária e
- 3) A inexistência de contrapartidas socioambientais para aqueles que se beneficiam de subsídios públicos.

Assim é que, segundo Cardona et. al. (2016), desde a década de 1950 até os dias atuais se vivencia alterações no espaço rural onde a sociedade civil estabelece parcerias e redes junto ao Estado, que segue legítimo, mas articula o necessário protagonismo dos atores locais e territoriais com uma concepção de rural que comporta diversidade econômica, social e cultural. Uma proposta de análise metodológica deste fenômeno foi proposta por Kageyama (2006). Segundo a autora, o desenvolvimento rural combina aspectos econômicos, pela renda, e sociais, na melhoria nos níveis e na estabilidade. A partir disso propõe um método de avaliação do desenvolvimento das áreas rurais, baseada em três dimensões:

- 1) Identificação dos fatores que condicionam e a busca dos indicadores caracterizadores das bases demográfica e econômica, sob as quais o processo se desenvolve;
- 2) Análise das características socioeconômicas e ambientais;
- 3) Resultados desse processo, onde os indicadores expõem os resultados, positivos ou negativos.

A partir deste método o fenômeno do desenvolvimento rural foi se tornando mais compreensível. Segundo De Souza (2019, p. 127) “o desenvolvimento rural é um processo e não um fim” O processo de desenvolvimento nas comunidades rurais dialoga com temas que vão da geração de emprego e renda, passando pelas questões de vulnerabilidade, tanto social quanto produtiva, chegando ao êxodo rural, gestão e sucessão das unidades, entre outros.

Por conta disso e do que representa a atividade agropecuária no Brasil é que estas inter-relações devem envolver todos os aspectos. Segundo Pinto e Coronel (2016, p. 114), “ela é indispensável para a sustentabilidade de qualquer população, visto que disponibiliza produtos de primeira necessidade, possuindo vital importância para a perspectiva social e econômica de uma sociedade”. Por conta desses avanços é que a doutrina vem denominando de rural contemporâneo. Segundo Guimarães et. al. (2015), há uma diminuição das diferenças históricas entre o urbano e o rural, este não restringido apenas ao agrícola ou contrário ao urbano, reforçando que este novo rural está em constante mutação para oferecer justamente as respostas para orientar políticas públicas e indutoras do desenvolvimento;

O agronegócio e a agricultura familiar, duas realidades do setor primário brasileiro, são sistemas diferenciados, mas componentes de um mesmo território, pois ambos atuam no rural brasileiro. A importância do agronegócio nacional se evidencia pelo papel que possui enquanto grande gerador de divisas pelas exportações de *commodities*. É importante referir que no caso brasileiro, houve um incremento de quase 400% no faturamento das exportações ligadas ao agronegócio entre os anos 2000 e 2016 (COPETTI; CORONEL, 2019). Segundo Garcia e Vieira Filho (2014), o mercado agropecuário é um instrumento importante para o desenvolvimento e para a redução da desigualdade, pois embora relacionada à produção de *in natura* ou produtos de baixo valor agregado, busca constantemente a diversificação dos produtos e visa atender aos diferentes tipos de mercados abrindo caminhos para meios de produção mais modernos, avançados tecnologicamente e, conseqüentemente, mais competitivos no comércio internacional.

A agricultura familiar, de acordo com De Sousa et. al (2015), tem importante papel na redução do êxodo rural, servindo de fonte de recursos para as famílias com menores rendas, abastecendo o mercado interno. Para Valente (2008, p. 13), a importância da agricultura familiar, decorrente do projeto democratizante no meio rural da década de 1990 se manifesta “na política de segurança alimentar, por prover o mercado interno de alimentos e de matérias primas, bem como oferecer contribuições para a sustentabilidade e a equidade de inclusão social”.

Todas essas concepções, decorrentes de avanços e as novas interpretações sobre o rural brasileiro e seu papel no desenvolvimento do país, tiveram relação com organismos internacionais que se dedicaram ao estudo desses processos. O trabalho da CEPAL e do IICA serviram de referência à concepção sobre desenvolvimento rural que temos no Brasil. O tópico a seguir, integrante deste pilar da fundamentação teórica, aborda o legado desses organismos internacionais e como a administração pública brasileira vem atuando quando o assunto é o rural brasileiro, o agronegócio e agricultura familiar. Onde e em quais órgãos estatais estes assuntos são tratados.

2.2.1 O papel da CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

Esta nova concepção sobre o que significa desenvolvimento rural tem origem no pensamento Cepalino⁶⁰ e importa referir seus objetivos. Segundo Coronel e Filippi (2007) eles focavam no estudo dos motivos pelos quais se dava o atraso econômico dos países do bloco e a conclusão a que os teóricos chegaram residia no modelo primário agroexportador e a maneira como se relacionavam no mercado internacional. Focados nas bases onde se alicerçava a produção desses países os economistas cepalinos, principalmente Prebisch⁶¹ e Furtado⁶², criam um modelo de análise e sintetiza o pensamento a respeito dos problemas econômicos e sociais na região, o modelo histórico-estruturalista, de acordo com Moraes et. al. (2020). Desta forma pode-se dizer que a preocupação da CEPAL se voltava à vocação econômica dos países do bloco e como esta se relacionava no plano internacional;

É relevante registrar que a criação da CEPAL, se deu em resposta à exclusão da América Latina do Plano Maschall, ajuda milionária⁶³ norte-americana aos países europeus no pós-guerra e o surgimento da comissão não ganhou a simpatia dos Estados Unidos, que recomendou à Organização dos Estados Americanos (OEA) que procurasse findar a iniciativa, para logo após, diante da posição defensiva à CEPAL, assumida pelo presidente brasileiro Getúlio Vargas, reverem o posicionamento, haja vista não interessar aos EUA uma polarização na região (DE SOUZA; NOVO, 2017). Superadas as fases de criação e

⁶⁰ A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), foi criada em 1948, sediada no Chile, cujo objetivo reside no estudo dos motivos do atraso no nível desenvolvimento econômico dos países Latino Americanos.

⁶¹ Economista argentino, destacado intelectual da CEPAL, tendo iniciado a linha estruturalista do pensamento econômico.

⁶² Um dos grandes economistas brasileiros ao longo do século XX. Suas ideias sobre o desenvolvimento econômico e o subdesenvolvimento enfatizavam o papel do Estado na economia.

⁶³ De 1945 a dezembro de 1957, superaram os US\$ 36 milhões de dólares.

implementação da CEPAL, importa descrever a trajetória do pensamento da comissão. A doutrina pesquisada nos permite dividir em três fases este caminho: estruturalismo, neoestruturalismo e neodesenvolvimentismo.

De acordo com Pinheiro e Souza (2017), a CEPAL manteve a linha metodológica do seu início, elaborada notadamente por Prebisch e Furtado, focada na inserção internacional, nas condições da estrutura interna, na ação do Estado, tudo na perspectiva histórica do bloco, sendo considerada a grande incentivadora da integração regional, condição ao desenvolvimento industrial dos seus países. Segundo Lima et. al. (2018), esses teóricos acreditam que o déficit de desenvolvimento Latino-Americano é resultado de problemas estruturais, originados tanto interna quanto externamente, e este estruturalismo compreende a interação entre os agentes econômicos que constituem essas estruturas de forma que a industrialização é fundamental ao desenvolvimento dos países de bloco sendo necessária a interferência do Estado no planejamento e execução desse processo. Com esta perspectiva, segundo Pinheiro e Souza (2017), foi possível o entendimento do subdesenvolvimento regional como inerente à estrutura de economias periféricas, mas ao mesmo tempo buscou a formulação de respostas às limitações históricas latino-americanas. Neste sentido, segundo o economista brasileiro e cepalino, Celso Furtado (2000, p. 18) “cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos”. Este conceito importa para o entendimento desta fase da CEPAL.

Apesar disso, segundo Coronel e Filippi (2007), a industrialização era a condicionante defendida pela CEPAL para o desenvolvimento. Os países avançaram na industrialização, mas este avanço não se fez acompanhar do desenvolvimento. Neste sentido, segundo Pinheiro e Souza (2017), a análise cepalina afirmava prioridades no estudo e na busca pelos caminhos próprios de desenvolvimento para estes países, desatrelado dos países desenvolvidos pela desigualdade nas relações de troca.

É importante referir, segundo Coronel e Filippi (2007), que nas décadas de 50 e 60 do século XX o meio rural não ocupava a atenção da Comissão, vindo a aparecer somente a partir da década de 80 quando inicia a montagem de mecanismos e ações que objetivam a redução da pobreza rural no intuito de promover o desenvolvimento rural sustentável a partir dos eixos contidos no Quadro 09:

Quadro 09 – Eixos da CEPAL para o Desenvolvimento Rural

Eixo	Estratégia
Eficiência nos gastos	Aumento dos recursos voltados à diminuição da pobreza rural

Financiamento	Privilegiando regiões prioritárias
Descentralização	Envolvimento de todos os níveis de governo
Participação	Mobilização de todos os atores sociais

Fonte: Coronel e Filippi (2007)

Ao analisar estes quatro eixos, se notam as bases sobre as quais se sustentam a concepção de desenvolvimento rural que se tem atualmente, retomando seu conceito de diálogo com condições capacitantes, de ordem humana, cultural, técnica e política, com as quais as ações das comunidades atuam na melhoria das suas condições de vida (IPEA, 2013).

No final da década de 1980, grande parte dos países latino-americanos estava voltada à abertura comercial e financeira, privatizações e redução da intervenção do Estado, alinhada com o cenário político e a ideologia internacional e, portanto, contrários ao pensamento clássico cepalino (LIMA et. al, 2018). Segundo Cavalcante (2017), o movimento reformista internacional foi fortemente incentivado por organismos multilaterais como OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e Fundo Monetário Internacional (FMI) de influência eminentemente neoliberal. Como foi visto no capítulo atinente à democracia participativa e ao surgimento dos conselhos, este cenário é completamente diferente ao ambiente vivido durante a Assembleia Nacional Constituinte, que foi convocada para escrever a Constituição Federal do Brasil, prevendo o aumento da participação social e da autonomia dos municípios que passam à condição de entes federados.

Para Lima et. al. (2018), este paradoxo não cerceou a continuidade da temática Cepalina, voltada ao desenvolvimento econômico, associado aos cenários produtivos e distributivos. No início dos anos 1980 a CEPAL recebe o economista chileno Fernando Fajnzylber, que viria a se tornar o revisor da teoria estruturalista e dar início à fase neoestruturalista em 1990, fazendo dele grande opositor ao neoliberalismo emergente, reforçando a importância do papel do Estado no desenvolvimento econômico.

Ainda que a tecnologia fosse presença nos debates desde o início da CEPAL, foi Fajnzylber que deu maior relevância ao seu papel no processo de desenvolvimento, pregando a prioridade do aprendizado tecnológico, da criatividade, incorporando essas tecnologias com vistas à mão-de-obra qualificada (DOS SANTOS; DE OLIVEIRA, 2008). Segundo Silva (2018), este cenário estava presente nos países desenvolvidos e deveria ser implementado nos países periféricos, em desenvolvimento.

No final do decênio de 1990 o modelo neoliberal dá sinais de enfraquecimento, pois se mostrou incapaz na promoção da estabilidade e crescimento econômico para o qual havia se proposto, muito pelo contrário, a América Latina presencia aumento de desemprego,

precariedade nas relações de trabalho, concentração de renda e dependência dos países do capital financeiro que ditam suas políticas econômicas e este cenário se arrasta até o início dos anos 2000, fazendo com que houvesse mudança nos projetos políticos que ditam os rumos dos países (LIMA et. al, 2018; DE SOUZA e NOVO, 2017);

Segundo Lima et. al. al (2018) nesta fase a CEPAL acompanha a visão neoestruturalista observando aquela que seria uma mudança na política econômica no Brasil com a eleição do PT, em 2002, renovando no desenvolvimentismo o avanço econômico. Segundo Bresser Pereira (2016, p.2) “o novo desenvolvimentismo é uma teoria histórico-dedutiva que afirma a existência de sistemas econômicos nacionais e um sistema econômico mundial em formação, que são regulados por duas instituições fundamentais, o Estado e o mercado – este também regulado pelo Estado”.

Além da CEPAL, outro organismo continental, o IICA contribuiu para o entendimento sobre desenvolvimento rural no Brasil. É esta experiência que vem descrita no próximo tópico.

2.2.3 O papel do IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

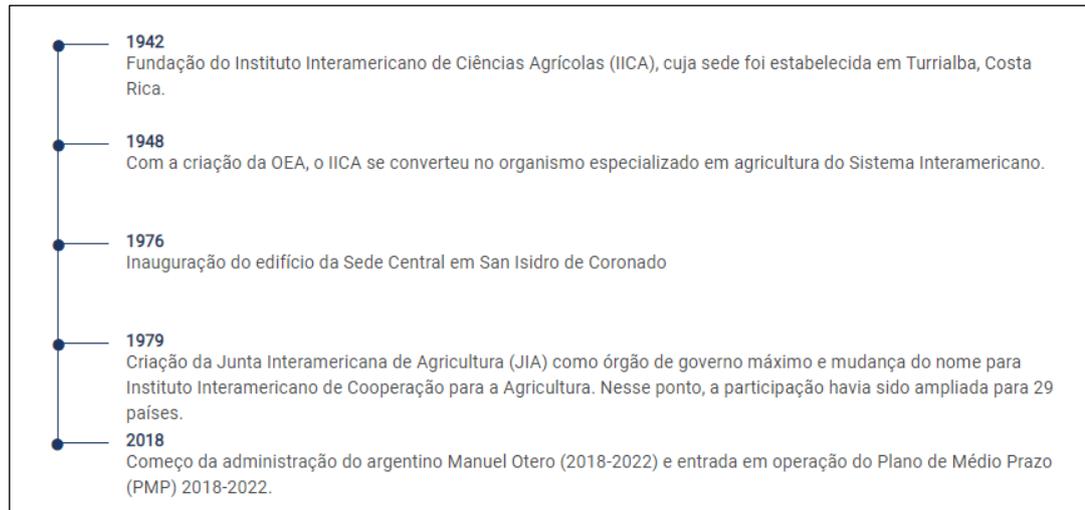
O IICA, órgão com expertise em agricultura, apoia os esforços dos seus 34 países membros⁶⁴ na busca que estas nações fazem pela promoção do seu desenvolvimento agrícola e pelo bem-estar rural. O IICA oferece cooperação a estes Estados nas seguintes especialidades: tecnologia e inovação para a agricultura, sanidade agropecuária e inocuidade dos alimentos, comércio agropecuário internacional, agricultura familiar, desenvolvimento rural, gestão dos recursos naturais e bioeconomia⁶⁵. A história da instituição pode ser ilustrada na Figura⁶⁶ 02.

Figura 02 – A História do IICA

⁶⁴ Além do Brasil, fazem parte: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Estados Unidos, Uruguai e Venezuela.

⁶⁵ Conceito e informações disponíveis em; <https://www.iica.org.br/pt/about-us/main>, aceso em jan. 2021.

⁶⁶ Retirada da página da internet do IICA <https://www.iica.org.br/pt/about-us/main>, aceso em jan. 2021.



Fonte: IICA

Segundo o IICA (2018) o crescimento do papel da agricultura na agenda global impõe uma nova concepção sobre o que tradicionalmente se pensa no continente, até aqui um mero fornecedor de matérias-primas às cadeias globais de valor. Isto não se faz de forma isolada, é necessária articulação de conhecimento, de forma plural entre os diversos atores, voltado ao desenvolvimento da agricultura e da vida rural de seus países membros. Neste sentido o IICA oferece cooperação técnica nos seguintes setores: bioeconomia e desenvolvimento produtivo, recursos naturais e gestão de riscos, comércio, desenvolvimento territorial e agricultura familiar, sanidade agropecuária e inocuidade dos alimentos. Isto serve de ponte para que os 34 países enfrentem seus desafios e cheguem aos seus objetivos de desenvolvimento sustentável⁶⁷. O IICA lançou em 2018 o novo Plano de Médio Prazo (PMP) que, apresentado aos órgãos de governo institucional pretendeu ser o guia e o veículo institucional à implementação dessas mudanças. Este plano dá uniformidade ao pensamento da instituição e é focado na formulação e implementação dos projetos e programas mencionados.

⁶⁷ Disponível em: <http://apps.iica.int/dashboardproyectos/>, acesso em jan. 2021.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo está apresentado o caminho usado para que os objetivos da pesquisa sejam atingidos. Importante referir que quanto ao seu delineamento, a presente pesquisa é um estudo de caso exploratório com a utilização de revisão bibliográfica. Segundo Gil (2008, p. 27), “as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”. Segundo o autor, a análise bibliográfica e de documentos, quando os assuntos investigados são discutidos com profissionais experientes na temática do estudo, caracterizam esta forma de desenvolvimento dessas pesquisas.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

De acordo com Yin (2001. p. 4), “a realização da pesquisa de estudo de caso é das mais desafiadoras das ciências sociais”, visto que representa “uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados com abordagens que podem ser quantitativas ou qualitativas”. Assim sendo, de acordo com Gil (2008) o estudo de caso possui quatro fases que se relacionam:

- a) Delimitação da unidade caso;
- b) Coleta de dados;
- c) Seleção, análise e interpretação dos dados e;
- d) Elaboração do relatório do caso.

Segundo Ventura (2007), delimitada a unidade a que se refere o caso, ao pesquisador cabe a percepção de quais dados serão suficientes para chegar ao entendimento como um todo. A coleta dos dados pode ser feita através de vários procedimentos, tanto qualitativos como quantitativos, ou seja, observações, análise documental, entrevistas, questionários, formal, levantamentos de dados, havendo um gama de procedimentos a serem adotados. De acordo com Yin (2001), as informações documentais são de grande importância a todos os estudos de caso, que vêm para confirmar as evidências trazidas por outras fontes.

Para a seleção de dados, de acordo com Ventura (2007), deve ser levado em conta o que a investigação objetiva, quais dados servirão a este propósito. A última fase, o relatório, deve especificar como se deu a coleta dos dados, a teoria na qual se baseou e a comprovação de que estes dados são verdadeiros e fidedignos.

É com esse caráter organizacional que o presente trabalho se desenvolve. A delimitação está estabelecida pelo objeto do estudo, o COMDER de Cachoeira do Sul e as ações nos 5 (cinco) anos, de 2015 a 2019, da delimitação temporal.

3.2 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Inicialmente foi feita uma análise dos instrumentos legais, como lei de criação e regimento interno, que regem o COMDER. Após houve a análise dos temas que foram levados ao plenário do colegiado, pela leitura das atas lavradas nas reuniões, de janeiro de 2015 a dezembro de 2019, como detalhado no anexo I. Após isso, os temas foram divididos em três vertentes: o papel do conselho, onde foram selecionados assuntos que tinham pertinência com a efetividade e a representatividade. Cada um dos assuntos tratados nas reuniões foi classificado dentre dessas três vertentes e após passou-se à contagem de quantas vezes cada uma delas era referida entre os conselheiros.

O papel do conselho se refere às questões de legitimidade e disposição de participação por parte dos seus integrantes. Na logística e os equipamentos foram destacados pela quantidade de demandas envolvendo manutenção de estradas e equipamentos para auxiliar os produtores nas suas atividades. Finalmente o último viés da análise das atas cuidou da interação com o poder público, onde foram mensuradas as políticas públicas debatidas e comparadas aos projetos existentes nos três níveis de governo, municipal, estadual e federal.

Após isso se fez uma descrição do que foi previsto no PMDRS e nas outras normas programáticas de natureza orçamentária como os PPA, LDO e LOA do município de Cachoeira do Sul, passando à análise quantitativa desses resultados, através da alocação de recursos, bem como a execução de cada uma das peças orçamentárias, através dessas normas programáticas. O PMDRS foi conseguido através de e-mail enviado, em outubro de 2018 ao Secretário Municipal de Agricultura e Pecuária à época. As leis municipais instituidoras dos PPA, LDO e LOA, dos anos compreendidos neste estudo, foram obtidas junto ao portal legislativo da Câmara Municipal de Vereadores. A alocação dos recursos em cada uma dessas leis orçamentárias, bem como a alocação dos recursos e a execução de cada uma das peças orçamentárias foi possível através de pedido elaborado com base na Lei de Acesso à Informação (LAI). O pedido gerou um processo administrativo que recebeu o nº 2021/02/001754, como se observa nos anexos II e III. Neste sentido, visando atingir aos objetivos do presente trabalho foram utilizados os procedimentos contidos no Quadro 11:

Quadro 11 – Objetivos do trabalho e métodos utilizados

Objetivos do trabalho	Métodos utilizados
Objetivo geral:	
Analisar a atuação do COMDER de Cachoeira do Sul, mensurando o seu papel na elaboração e encaminhamento de políticas públicas voltadas ao seu setor primário de 2015 a 2019.	Análise das atas deste período quantificando os assuntos tratados dando destaque aos de maior ocorrência
Objetivos específicos	
Identificar e sistematizar as demandas que são levadas às reuniões do conselho.	Análise das atas, dividindo os assuntos tratados em três eixos: o papel do conselho, logística e equipamentos e interação com o poder público.
Analisar se os objetivos estabelecidos no PMDR, de 2016, foram previstos no PPA seguinte a sua elaboração;	Verificação se os objetivos do PMDR fizeram parte do PPA através da análise da respectiva lei
Verificar como foram as destinações orçamentárias, nas secretarias da Agricultura e de Interior, que cuidam da vocação econômica de Cachoeira do Sul;	Verificar e mensurar nas leis orçamentárias, como foi nas LDO e LOA, do período do estudo, a alocação orçamentária e a execução do que foi previsto.
Propor alternativas a fim de que o COMDER de Cachoeira do Sul seja um fórum efetivo de participação social nas políticas públicas voltadas ao setor primário da municipalidade;	Com os resultados, diante de cada desafio ou propósito não atingido, contribuir com propostas para o cumprimento deste objetivo.

Fonte: Organização do autor.

Delineados como se deu a coleta e a análise dos dados, bem como o método utilizado para se chegar a cada objetivo, passa-se à análise e discussão destes dados. O tópico a seguir faz a análise de cada um dos documentos referidos neste item.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo analisa o colegiado que cuida das ações voltadas ao desenvolvimento rural de Cachoeira do Sul, o seu COMDER, as normas que regem do colegiado e o que foi discutido nas reuniões, através da leitura das atas de janeiro de 2015 a dezembro de 2019. Analisa ainda, o que foi previsto no PMDRS e as normas programáticas do orçamento do município, compreendidas no referido espaço temporal, ou seja, os PPA, as LDO e LOA.

O colegiado foi criado em 1996, através da lei municipal nº 2.926, com o nome de COMAGRO, como órgão deliberativo e de assessoramento ao Poder Executivo Municipal⁶⁸. Atualmente a norma que disciplina o colegiado no município é a lei municipal nº 4.343, de 2014, que deu a sua atual denominação, mantendo as características organizacionais da lei que o criou. Além disso, a lei mais recente, ainda em seu artigo 1º, trouxe as finalidades do colegiado:

I – participar na definição das políticas para o desenvolvimento agropecuário, o desenvolvimento social das comunidades rurais, o abastecimento alimentar e a defesa do meio ambiente;

II – promover a conjugação de esforços, a integração de ações e a utilização racional dos recursos públicos e privados em busca de objetivos comuns;

III – participar da elaboração, acompanhar a execução e avaliar os resultados dos planos, programas e projetos destinados ao setor rural;

IV - promover a realização de estudos, pesquisas, levantamentos e organização de dados e informações que servirão de subsídios para o conhecimento da realidade do meio rural;

V – zelar pelo cumprimento das leis municipais e das questões relativas ao meio ambiente, sugerindo, inclusive, mudanças visando ao seu aperfeiçoamento; e,

VI – cobrar do Poder Executivo Municipal a prestação de contas de atividades públicas destinadas ao meio rural.

Analisando as finalidades do COMDER cachoeirense se observa a quantidade de responsabilidades que o colegiado possui e da análise do que foi discutido nas reuniões, a partir das atas fornecidas pelas diretorias do colegiado, verifica-se sua atuação como fórum de discussão, proposição e fiscalização das ações voltadas ao desenvolvimento rural do município. Para isso foi feito uma delimitação temporal para estas análises, 5 anos, de 2015 a

⁶⁸ Art. 1º da Lei nº 2.926, de 1996.

2019, A quantidade de atas analisadas, como seus respectivos números de ordem e o ano a que cada uma delas se refere está na Tabela 01:

Tabela 01 – Atas do COMDER

Ano	Atas nº	Quantidade
2015	201 a 212	12 atas
2016	2013 a 226	14 atas
2017	227 a 241	15 atas
2018	242 a 252	11 atas
2019	253 a 264	12 atas
Total		63 atas

Fonte: Organização do autor.

Para melhor sistematizar as demandas que são levadas às reuniões do colegiado, optou-se por dividir os assuntos em três temas:

a) O primeiro deles, diretamente ligado ao objetivo geral deste estudo, que trata do papel do conselho, onde aparecem as percepções dos conselheiros sobre o colegiado que integram, no sentido da cidadania ativa como referido no referencial teórico.

b) No segundo eixo, a logística e os equipamentos são considerados, uma vez que a municipalidade tem uma extensa malha viária de estradas no interior. Segundo Moreira (2017) nos aproximadamente 3300 quilômetros de vias é que esteve a prioridade histórica da atuação das administrações públicas municipais, em função do estado precário das estradas. Segundo o autor, as políticas públicas de cunho sociais foram relegadas à margem das escolhas locais e, assim sendo, ficaram a cargo dos governos estadual e federal. Outros itens como maquinário são analisados, pois a municipalidade possui políticas públicas envolvendo estes utensílios necessários à produção;

c) No terceiro item a temática são as políticas públicas, em todos os níveis de governo que chegam ao COMDER. A distribuição das pautas nos três temas referidos está dividida por ano e pelas vezes que os principais assuntos foram discutidos nas reuniões, dando ênfase às três maiores incidências como observado nas Tabelas 02, 04, 06, 07 e 08.

Tabela 02 – Pautas do COMDER de 2015

1 – PAPEL DO CONSELHO	
1º - Efetividade, participantes desestimulados, evasão constante e assuntos recorrentes.	7
2º - Prefeitura desrespeita o conselho, não envia representante, Secretário do Interior não comparece. Uma vez teve a presença do Prefeito	6

3º - COMDER sempre foi parceiro da Prefeitura	1
2 - LOGÍSTICA E EQUIPAMENTOS	
1º - Patrulha Agrícola (relatórios, demandas, pendências, organização, protocolos, falta de recursos)	12
2º - Estradas no Interior (manutenção, limpeza, iluminação, ajuda comunitária).	5
3º -Aquisição Equipamentos – Máquina Peq. Porte (licitação).	3
3 - INTERAÇÃO COM O PODER PÚBLICO	
1º - Vacinação Contra Aftosa	4
2º - ITR (Imposto Territorial Rural) - novos critérios de cobrança, pouca destinação para o Interior -, Programa Municipal de Calcário e Lei Fundo Municipal do Desenvolvimento Rural (cada).	3

Fonte: atas do COMDER no período

Em 2015 quando os conselheiros analisaram o papel do colegiado, os motivos para participarem foi o assunto mais recorrente, seguido do tratamento dado pela Prefeitura ao conselho. A patrulha agrícola mecanizada, principal assunto quando se tratou de logística e equipamentos, foi criada em 2002, pela lei municipal 3.367, criando o comodato entre prefeitura e associações de moradores do meio rural, regulamentando seus serviços. Os objetivos da patrulha agrícola mecanizada, previstos do artigo 2º da lei, são prestar serviços aos pequenos produtores rurais do município como a aplicação de calcário, discagem, subsolagem, abertura de açudes e bebedouros e outros serviços afins.

Analisando a temática pertinente à interação com o poder público, quando são discutidas as políticas públicas para o setor, verifica-se que os principais assuntos foram as campanhas de vacinação contra a febre aftosa, tratadas pelo representante da inspetoria veterinária do estado do Rio Grande do Sul em Cachoeira do Sul, o ITR no aspecto de retorno do recurso arrecadado⁶⁹, o programa municipal de calcário e a lei do fundo municipal de desenvolvimento rural.

Outro assunto tratado nesta temática, o programa municipal de calcário foi instituído pela lei municipal nº 3.100, de 1998, e trata de um convênio com o estado do Rio Grande do Sul visando à recuperação e a fertilidade do solo⁷⁰. Em 2012 o governo estadual do Rio Grande do Sul institucionalizou o programa estadual de correção da acidez do solo (PECS), cujo objetivo é repassar o recurso para aquisição do calcário aos pequenos agricultores e

⁶⁹ Na análise dos resultados, um tópico vai tratar da relação do ITR com o orçamento total do município e os recursos disponíveis e executados em cada uma das secretarias que cuidam da vocação econômica de Cachoeira do Sul, SMAP (Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária) e SMIT (Secretaria Municipal de Interior e Transportes).

⁷⁰ A aplicação de calcário, especificamente, vem prevista no artigo 2º, inciso I, da lei nº 3.367, de 2002, que regulamentou os serviços de patrulha agrícola.

pecuaristas familiares que tenham dificuldade de acesso ao mineral, visando aumento da produtividade. O município envia ofício à Secretaria Estadual da Agricultura, manifestando seu interesse pelo programa e, atendidos os requisitos, são selecionados os agricultores e/ou pecuaristas familiares pelo município⁷¹.

Além destes, foi ainda referido pelo colegiado em 2015, em matéria de interação com o poder público, a remodelação da lei do fundo municipal de desenvolvimento agropecuário. Criado em 1988, pela lei municipal nº 2.271, destinava-se ao fomento agropecuário das pequenas e médias propriedades rurais de Cachoeira do Sul, cujas finalidades específicas eram o custeio da atividade rural e proporcionar investimentos aos proprietários do setor⁷². Em 2001, pela lei municipal nº 3.272, o fundo passou por alterações, passando o então conselho municipal de desenvolvimento agropecuário a ter responsabilidade quanto à deliberação, assessoramento, fiscalização e liberação dos recursos. Em 2017, após o início das discussões no COMDER em 2015, foi publicada a lei municipal nº 4.469, disciplinando melhor as questões referentes ao fundo. Apesar de ter revogado a lei instituidora, a de nº 2.271, de 1988, manteve na sua redação as disposições atinentes ao atendimento das pequenas e médias propriedades rurais do município, estabelecendo critérios⁷³ e avançando na possibilidade da Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária em adquirir e dar manutenção a máquinas e equipamentos, bem como para o pagamento de diárias e cursos para os servidores ligados à pasta⁷⁴. A nova lei deu ao colegiado a responsabilidade de julgar as prestações de contas apresentadas pelos beneficiários, deixando a cargo da Secretaria Municipal da Agricultura e Pecuária o controle da aplicação dos recursos e o cumprimento das exigências decorrentes do benefício⁷⁵. A Tabela 03 mostrará o que foi pautado no conselho em 2016.

Tabela 03 – Pautas do COMDER de 2016

(continua)

1 - PAPEL DO CONSELHO

1º - Efetividade, Organização Direção, Vagas, Regimento Interno, Representação Câmara Vereadores.	8
---	---

⁷¹ Disponível em: <http://www.calcario.fepagro.rs.gov.br/pages/manual>, acesso em abril de 2021.

⁷² Artigos 1º e 2º da lei.

⁷³ Pelo artigo 3º da lei, os produtores para serem beneficiados pelo Fundo Municipal deverão atender as exigências para enquadramento ao PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e ao PECFAM - Programa Estadual de Desenvolvimento da Pecuária de Corte Familiar.

⁷⁴ Artigo 1º da lei.

⁷⁵ Artigo 4º da lei.

2º - Consulta Popular. Pautas para o fortalecimento de propostas, DR ⁷⁶ .	6
3º - Governo (representante no conselho) e Visitas EMATER ⁷⁷ , SMAP ⁷⁸ e STR ⁷⁹ (cada).	1
2 - LOGÍSTICA E EQUIPAMENTOS	
1º - Maquinário: prestação de contas, inventário, cedências, sucateamento dos equipamentos por falta de uso.	6
2º - Estradas Interior (condições precárias, falta licenciamento ambiental, FEPAM ⁸⁰).	5
3º - Patrulha Agrícola (relatórios, demandas).	3
3 - INTERAÇÃO COM O PODER PÚBLICO	
1º - PMDR (diagnóstico, plano de ação, prazo para PPA e aprovação)	15
2º - FEAPER (análise, projetos em execução e futuros e fiscalização).	7
3º - Regimento Interno Feira Livre e VTN (valor da terra nua), levantamento de dados, discordância de valores. (cada)	6

Fonte: atas do COMDER no período

Em 2016 a temática da efetividade do conselho seguiu sendo objeto de pauta. Questões como organização do colegiado e vagas nas representações foram mencionadas em 8 (oito) oportunidades. Neste ano ainda foi dada atenção à consulta popular do governo do estado para que fossem priorizadas demandas envolvendo o desenvolvimento rural. Disciplinada pela lei estadual 11.179, de 1998, a consulta popular inicia com assembleias públicas regionais, abertas à população, nas 28 regiões dos Coredes (Conselhos Regionais de Desenvolvimento). Nesses encontros o governo apresenta o orçamento que será destinado e seu planejamento estratégico. Com base nisso são elaboradas as demandas de cada região. Após a realização das assembleias municipais, onde cada município escolhe suas prioridades, os encontros estaduais definem o que fará parte da cédula de votação, onde os cidadãos podem escolher o que fará parte do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) do exercício seguinte⁸¹. Assim sendo, segundo a Secretaria Estadual de Governança e Gestão Estratégica, o valor destinado ao Corede Jacuí Centro, do qual Cachoeira do Sul pertence, na consulta popular de 2016 foi de R\$ 1.431.942,56⁸². A votação, que contou com 5.889 votantes em Cachoeira do Sul, aconteceu de 02 a 07 de julho e na cédula de votação estavam demandas, com suas respectivas votações, conforme a Tabela 05:

⁷⁶ Desenvolvimento Rural

⁷⁷ Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

⁷⁸ Secretaria Municipal da Agricultura e Pecuária

⁷⁹ Sindicato dos Trabalhadores Rurais

⁸⁰ Fundação Estadual de Proteção Ambiental

⁸¹ Disponível em: <https://governanca.rs.gov.br/conheca-o-processo>, acesso em abril de 2021.

⁸² Disponível em: <https://governanca.rs.gov.br/memoria-da-consulta>, acesso em agosto de 2021.

Tabela 04 – Cédula e votação da consulta popular de 2016 do Corede Jacuí Centro

Programa	Votação	Ação
1. Saúde	4744	Qualificação e financiamento da rede de atenção.
2. Agricultura	15	Apoio à cadeia produtiva do leite e da pecuária de corte
3. Educação	106	Novo significado à prática pedagógica da rede pública estadual.
4. Desenvolvimento Rural	954	Apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar
5. Turismo	13	Infraestrutura e equipamentos turísticos para o bem receber.
6. Agricultura	13	Melhoramento de estradas vicinais.
7. Desenvolvimento Rural	13	Apoio à agroindústria familiar
8. Cultura	16	Programa Conexão: rede intermunicipal de cultura.
9. Agricultura	6	Correção, recuperação e manutenção do solo.
10. Desenvolvimento Rural	9	Incentivo ao uso e a geração de fontes alternativas de energia

Fonte: <https://governanca.rs.gov.br/memoria-da-consulta#panel-1566484768948>, acesso em abril de 2021.

Quanto à logística e os equipamentos, em 2016, foi dada maior atenção à situação e condições do maquinário da Prefeitura Municipal. As estradas seguiram entre as principais demandas, ocupando novamente a segunda posição neste quesito. Desta vez apareceu a preocupação com a necessidade da FEPAM em autorizar a poda de árvores que cresciam e adentravam as vias. Mais mencionada em 2015, a patrulha agrícola recebeu menor atenção em 2016, sendo referida apenas em 3 oportunidades.

Na interação com o poder público, o conselho tratou 15 vezes sobre o PMDR, pois neste ano se realizou a conferência municipal, em 14 de dezembro⁸³. Um dos motivos da atenção dada ao plano, além dos seus objetivos, era que a agenda programática fizesse parte do plano plurianual (PPA) do ano seguinte, 2017. Segundo Jund (2008, p. 67) trata-se de um “planejamento estratégico de médio prazo, que contém os projetos e atividades que o governo pretende realizar nos quatro anos de mandato”. Desta forma, a lei orgânica de Cachoeira do Sul prevê que o prefeito enviará ao legislativo o PPA até 1º de junho e o parlamento deve encaminhá-lo à sanção do executivo até 15 de julho⁸⁴. Outro assunto que se destacou nesta temática, sendo referido em 7 oportunidades, foi a política pública instituída pela lei estadual nº 8.511, de 1988, que trata da criação do FEAPER. Foram analisados e fiscalizados projetos executados ou com previsão de sê-los pelos produtores locais do município. Referidos 6 vezes

⁸³ A análise dos seus objetivos e os resultados será objeto de tópico específico estudado adiante.

⁸⁴ Artigos 102, I, e 103, I, da lei orgânica municipal.

cada um deles, a proposta de regimento interno para a feira livre municipal⁸⁵ e os valores referentes à terra nua, para fins de cálculo do ITR também se destacaram neste tema. A necessidade de adequação às regras de segurança alimentar impôs aos feirantes a adoção de novas práticas e o regimento foi a forma encontrada pelo colegiado para promover a interação entre o poder público municipal e os comerciantes. A respeito do valor da terra nua houve discordância por parte dos produtores acerca dos critérios adotados pela Emater do Rio Grande do Sul. O órgão se baseou na instrução normativa da Receita Federal do Brasil (RFB) nº 1.562 de 2015⁸⁶. O levantamento desses valores decorre da responsabilidade por convênio, segundo dados da receita federal⁸⁷, que o município de Cachoeira do Sul tem na fiscalização e arrecadação do ITR. A tabela 05 traz os assuntos discutidos no conselho em 2017.

Tabela 05 – Pautas do COMDER de 2017

1 - PAPEL DO CONSELHO	
1º - Regimento Interno Feira Livre Municipal (fiscalização desrespeitosa, conselho deve fiscalizar, notificações MP, constituição comissão feirantes).	13
2º - COMDER (eleições diretoria, novas entidades, titulares e suplentes, agentes de saúde no conselho, reuniões itinerantes no interior, proximidade secretárias e conselho, efetividade).	12
2 - LOGÍSTICA E EQUIPAMENTOS	
1º - AFRUCA (equipamentos, espaço cedido e caminhão frigorífico) e 2º Água no Interior (poços artesanais, apoio Corsan, SMIT solicita canos, roteiros, Projetos Cisternas, convênio 487/2012) (cada)	9
3º - Maquinário (manejo adubo, colheitadeira, Patrulha Agrícola Mecanizada, cobrança taxa de uso).	8
3 - INTERAÇÃO COM O PODER PÚBLICO	
1º - Plano Municipal de Desenvolvimento Rural	9
2º - Programa Piscicultura (equipamentos e projetos micros açudes concessão).	6
3º - FEAPER (homologações, projetos EMATER, lista beneficiários) e Projeto Coleta Lixo Interior (coleta seletiva, COMDNA) (cada um).	5

Fonte: atas do COMDER no período

⁸⁵ Criada em 1958, pela lei municipal nº 657, e em 1960, pela lei 842 e teve sua finalidade definida prevendo que servia à comercialização de vários produtos de alimentícios produzidos no interior do município

⁸⁶ Encontra-se revogada pela Instrução Normativa RFB nº 1877, de 2019. A nova norma estabelece, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, que o VTN (valor da terra nua) é o preço de mercado do imóvel, entendido como o valor do solo com sua superfície e a respectiva mata, floresta e pastagem nativa ou qualquer outra forma de vegetação natural, excluídos os valores de mercado relativos a construções, instalações e benfeitorias, culturas permanentes e temporárias, pastagens cultivadas e melhoradas e florestas plantadas, observados os critérios de localização do imóvel, aptidão agrícola e dimensão do imóvel.

⁸⁷ Disponível em: http://www.enat.receita.fazenda.gov.br/pt-br/area_nacional/areas_interesse/portal-it-1/itr-convenios-servicos-disponiveis/consulta-aos-municipios-optantes-pelo-convenio-it-1, acesso em abril 2021.

Em 2017 se intensificaram as fiscalizações dos órgãos de inspeção junto aos produtores e o regimento interno da feira livre municipal foi o mais debatido, com 13 referências na temática da efetividade do conselho. As reclamações dos feirantes e produtores agroindustriais mencionavam fiscalizações desrespeitosas e notificações emitidas pelo Ministério Público (MP), que deixavam os feirantes tensos e receosos, temendo a perda da produção por apreensões⁸⁸. A prefeitura municipal atuou junto ao MP a fim de elaborarem um termo de ajustamento de conduta (TAC) com relação às inspeções de estabelecimentos que vendem produtos animais, vegetais, feira livre e agroindústrias⁸⁹. Segundo Farias (2020) “a natureza do TAC é de substituição de penalidade, possuindo em regra feição pré-processual e contendo obrigação de caráter líquido e certo”⁹⁰. Dentro desse contexto, uma audiência⁹¹ pública na comissão de agricultura, pecuária e cooperativismo da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul aconteceu na câmara municipal de Cachoeira do Sul, em 29 de maio. O encontro reuniu cerca de 250 pessoas e houve relatos de abusos praticados durante procedimentos de inspeção que resultaram no fechamento de 9 estabelecimentos. Foi criada uma subcomissão, a de Agroindústrias Familiares para tratar especificamente da questão das fiscalizações e entre um dos encaminhamentos foi o estudo de mudanças de regras para fiscalização, prevista no decreto estadual nº 53.304, de 2016, para que se adeque à realidade, preservando a atividade das agroindústrias familiares⁹². Junto ao assunto das fiscalizações, em 12 oportunidades, o conselho tratou da sua efetividade, a inclusão de novos representantes e a possibilidade das reuniões serem itinerantes, para facilitar a participação principalmente dos conselheiros que moram no interior.

O tema da logística e equipamentos tratou dos equipamentos que foram cedidos à Associação Cachoeirense de Fruticultura (AFRUCA) e da necessidade de abastecimento de água no interior do município, através da perfuração de poços artesianos, com o apoio da concessionária de saneamento, a Companhia Rio-grandense de Saneamento (CORSAN), e a instalação de cisternas para coleta da água da chuva. Os assuntos foram pautados, cada um,

⁸⁸ Notícia veiculada no Jomal do Povo à época, disponível em: https://www.jornaldopovo.com.br/mobile/site/noticias/258254/Medo_da_fiscalizacao_deixa_feirantes_tensos.html, acesso em abril de 2021.

⁸⁹ Disponível em: <https://www.cachoeiradosul.rs.gov.br/portal/noticias/0/3/2663/prefeitura-e-mp-comecaram-atracar-o-tac-das-fiscalizacoes>, acesso em abril de 2021.

⁹⁰ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/ambiente-juridico-termo-ajustamento-conduta-celeridade-processual>, acesso em abril 2021.

⁹¹ Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/IdMateria/309779/Default.aspx>, acesso em abril 2021.

⁹² Em 24 de dezembro de 2018, quando assumiu interinamente o governo do estado, o então presidente da assembleia legislativa, deputado estadual Marlon Santos (PDT) revogou o decreto. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/governador-em-exercicio-revoga-decreto-que-estabelecia-restricoes-a-comercializacao-de-fatiados>, acesso em abril de 2021.

em 9 oportunidades. Nesta temática o assunto maquinário da prefeitura ocupou a pauta do colegiado por oito vezes.

Na interação com o poder público o mais foi pautado foi a previsão no PPA do que fora discutido no PMDR, uma vez que 2017 foi o primeiro de gestão. O programa de piscicultura, que incentiva a criação de peixes e auxilia na construção de açudes, a análise de projetos FEAPER e a coleta seletiva no interior⁹³, foram tratados em 6 vezes nas reuniões neste ano. A tabela 06 traz os assuntos mais referidos no colegiado em 2018.

Tabela 06 – Pautas do COMDER de 2018

1 - PAPEL DO CONSELHO	
1º - COMDER (agilizar emissão CISPOA ⁹⁴ e Secretária Municipal Governo solicita atas)	3
2º - COMDEMA (reunião exclusão STR e SR ⁹⁵ , ATR ⁹⁶).	2
2 - LOGÍSTICA E EQUIPAMENTOS	
1º - Água no Interior (canos entregues a subprefeitura Barro Vermelho, Projeto Cisternas, SMAP e Batalhão no abastecimento, perfuração poços, estudo para captação água, caminhão pipa, entrega cisternas e inspeção).	16
2º - Patrulha Agrícola (PAM) - relatórios, demandas, cessão uso retro, informativo valores e taxas, relatório bens em uso e cedências, emenda parlamentar, reclamações por não ter máquinas, levantamento maquinário.	10
3º - Estradas do Interior (intransitáveis, ponte São Nicolau)	4
3 - INTERAÇÃO COM O PODER PÚBLICO	
1º - Programa Agroindústrias (homologação inscritos, comitê gestor, solicitação novos equipamentos, Câmara Vereadores não disponibilizou recurso para fomento, Agroindústrias sem legalização).	8
2º PAA e PNAE (lista beneficiários, tabela CONAB ⁹⁷) e Coleta Lixo Interior (cada uma).	4

Fonte: atas do COMDER no período

Em 2018, na temática sobre o papel do conselho, o assunto mais foi pautado foi a necessidade de agilidade nas emissões das autorizações pela DIPOA (Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Animal) do governo do estado⁹⁸, sendo discutido em 3 oportunidades. Com a mesma frequência o alerta da Secretaria Municipal de Governo sobre o cumprimento

⁹³ Demanda que surgiu no Comdema (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente).

⁹⁴ Coordenadoria de Inspeção de Produtos de Origem Animal

⁹⁵ Sindicato Rural

⁹⁶ Associação das Trabalhadoras Rurais

⁹⁷ Companhia Nacional de Abastecimento

⁹⁸ Disponível em: <https://www.agricultura.rs.gov.br/divisao-de-inspecao-de-produtos-de-origem-animal-dipoa#:~:text=A%20Divis%C3%A3o%20de%20Inspe%C3%A7%C3%A3o%20de,de%20origem%20animal%20do%20Estado>, acesso em abril de 2021.

da lei municipal nº 4.416, de 2015, que trata da remessa mensal das atas dos conselhos municipais ao poder legislativo. Apesar de ser sido tratado no colegiado por duas vezes, a exclusão de representações do conselho municipal do meio ambiente não representa assunto que tenha pertinência com o papel do COMDER.

No que tange à logística e equipamentos, a preocupação em levar água ao interior do município foi grande. Em 16 vezes assuntos como entrega de canos para redes de água, cisternas e abastecimento por caminhões pipa foram pautados. Segundo dados da secretaria estadual do meio ambiente (SEMA, 2018) neste ano choveu metade do previsto⁹⁹, agravando o problema de falta d'água. Além disso, a patrulha agrícola esteve em pauta por 10 ocasiões. A precariedade das estradas foi discutida em 4 oportunidades.

Quanto à interação com o poder público, foi dada maior atenção ao programa municipal de agroindústrias, sendo tratado em 8 reuniões os temas relativos à homologação de inscritos e da solicitação de novos equipamentos e recursos, com base na lei municipal nº 4.198, de 2012, que concede de incentivos fiscais, materiais e financeiros a empreendimentos, preferencialmente, com origem na agricultura familiar, de pequeno e médio porte. Programas nacionais como o PAA e o PNAE¹⁰⁰, assim como a retomada das discussões sobre a coleta seletiva de resíduos, foram pautados 4 vezes durante este ano. A tabela 07 traz o que foi pautado no colegiado em 2019.

Tabela 07 – Pautas do COMDER de 2019

(continua)

1 - PAPEL DO CONSELHO	
1º - COMDER (organização administrativa, atas, entidades participantes indicação de titulares e suplentes, efetividade, eleições conselho).	9
2º - Convite da nova Cooperativa Cachoeirense Agricultores Familiar e Prefeitura pede nominata do conselho e periodicidade (cada uma)	1
2 - LOGÍSTICA E EQUIPAMENTOS	
1º - Água Interior (poços não serão executados).	9
2º - Estradas Interior (conselho interceder por melhorias)	8
3º - PAM (relatório, apresentação balanço 2018) e AFRUCA ¹⁰¹ (cedência equipamentos (cada uma).	6
3 - INTERAÇÃO COM O PODER PÚBLICO	
1º - Produtividade Leite no município (cadeia produtiva, programa Leitec).	5

⁹⁹ Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/relatorio-da-sema-sobre-estiagem-constata-que-choveu-50-abaxo-da-media-no-rs>, acesso em abril de 2021.

¹⁰⁰ Já mencionados quando tratadas as políticas públicas de âmbito nacional em apoio à agricultura familiar.

¹⁰¹ Associação cachoeirense de fruticultura

2º - Lei SIM (apoio COMDER para aprovação), - Programa Agroindústrias e EMATER (entrega relatório ATER) (cada uma).	4
---	---

Fonte: atas do COMDER no período

Em 2019, ano final da análise temporal proposta para este estudo, quanto ao papel do conselho, o assunto mais discutido foi a organização interna do colegiado. Foi também ano de eleição à diretoria. O conselho ainda recebeu um convite para prestigiar a recém-criada cooperativa de agricultores familiares do município e o executivo requereu informações ao conselho.

Acerca da logística e equipamentos, a preocupação com o abastecimento de água no interior seguiu como no ano anterior, sendo referida em 9 reuniões, uma vez que no final de 2019 houve forte estiagem no estado como um todo¹⁰². A seguir as estradas com 8 referências. A patrulha agrícola, presente em todas as análises, foi referida em 6 ocasiões, o mesmo quanto ao maquinário cedido à AFRUCA.

Na interação com o poder público, o assunto predominante na pauta, em 2019, sendo referido 5 vezes, foi o programa LEITEC, do SENAR-RS (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), que oferece consultoria técnica, buscando capacitar os produtores de leite¹⁰³. Ainda nesta temática foi referido em 4 oportunidades o trabalho do serviço de inspeção municipal, de que trata a lei municipal nº 4.408, de 2015. A inspeção envolve os aspectos sanitário e industrial dos produtos de origem animal. Igual número de vezes em que esteve na pauta do COMDER, o programa municipal de agroindústrias e os relatórios de assistência técnica feitas pela Emater.

A partir do que se extraiu da análise das atas nos 5 anos estabelecidos como espaço temporal para este estudo, 2015 a 2019, observa-se uma atenção do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Cachoeira do Sul com vários assuntos que se referem ao meio no município.

Quanto ao papel do colegiado, em 43 vezes se tratou da sua efetividade, participação de conselheiros e reconhecimento por parte do poder público, mostrando que internamente os conselheiros se mostraram cientes do seu papel e de suas responsabilidades.

O principal assunto tratado em matéria de logística e equipamentos foi a patrulha agrícola, referida 39 vezes nesses 5 anos. O problema das estradas, cuja manutenção garante um bom escoamento da produção, ficou evidente, pois só não esteve entre os principais

¹⁰² Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos//relatorio-estiagem-16-de-janeiro.pdf>, acesso em abril de 2021.

¹⁰³ Disponível em: http://www.senar-rs.com.br/programas/15387/programa_leitec, acesso em abril 2021.

assuntos discutidos nas reuniões em 2017 e mesmo assim nos demais anos foi referido 22 vezes.

Quanto à interação com o poder público, vários foram os programas voltados à agricultura familiar, nos três níveis, federal, estadual e municipal, que foram discutidos pelo conselho. O colegiado teve ativa participação na elaboração do PMDR, pois entre as propostas que foram levadas à agenda programática e a sua implementação foram 24 vezes que o assunto esteve em pauta, entre 2016 e 2017. O próximo tópico analisa detalhadamente os objetivos propostos nesta norma programática em cada demanda sentida pelas comunidades rurais: saúde, educação, segurança, economia e infraestrutura.

4.1 O PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Como mencionado anteriormente, segundo o IPEA (2013) o desenvolvimento rural pode ser entendido como um ambiente de condições capacitantes, sejam elas de ordem humana, cultural, técnica ou política, com as quais as comunidades agem na transformação e melhoria nas suas condições de vida, através de alterações nas suas interações com a administração pública, mercado e sociedade civil. Assim, o PMDR de Cachoeira do Sul visou diagnosticar o meio rural do Município e planejar diretrizes de trabalho para o desenvolvimento rural sustentável para os anos de 2018 a 2021. Foi concebido para subsidiar e direcionar as políticas públicas e programas voltados ao setor primário, sua vocação econômica. Elaborado por profissionais da Prefeitura e membros da sociedade civil, envolvidos na temática, o plano apresenta os objetivos, estimativa de metas a serem atingidas e estratégias de ações governamentais para o setor. A conferência municipal, que aprovou o Plano foi chamada pela Portaria nº 168/2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), aconteceu em 14/12/2016 e foi coordenada pela Secretaria Municipal da Agricultura (SMAP) e Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER).

O prazo programado para a execução do PMDR foi de 2018 a 2021 e as atividades seriam executadas nos distritos rurais de Cachoeira do Sul e o público alvo, com a quantidade de cada segmento populacional são os seguintes: famílias de assentados (3), famílias quilombolas (35), famílias indígenas (27), famílias de pecuaristas familiares (25), pescadores (114), agricultores familiares (2629), pecuaristas não famílias (1664) e agricultores não familiares (667). Os objetivos, a estimativa de metas a serem atingidas e as estratégias de

ações governamentais para o setor em matéria de saúde, educação, segurança, economia e infraestrutura, estão contidas nas tabelas a seguir:

Tabela 08 – Objetivos do PMDR

(continua)

Objetivo Específico: Saúde	
Metas	Estratégia e Ações
1 – Criar e ampliar Posto de saúde	Captar recursos federais estaduais e municipais
2 – Criação e ampliação atendimentos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) volantes e reforço dos existentes	
3 – Fortalecimento dos Centros de Atenção Psicossocial(CAPS)	
Objetivo Específico: Educação	
Meta	Estratégia e Ações
1 - Ampliar escolas rurais municipais e de nível técnico com ações que levem mais recursos e infraestrutura às escolas.	Captar recursos federais estaduais e municipais
Objetivo Específico: Segurança	
Meta	Estratégia e Ações
1 - Desenvolvimento de software viário rural (mapeamento de estradas)	Captar recursos federais estaduais e municipais
2 - Convênio com o Estado e a sala de vídeo-monitoramento com ações em conjunto com a Brigada Militar e Polícia Civil.	
Objetivo Específico: Economia	
Metas	Estratégia e Ações
1 - Criar uma central de abastecimento para distribuição de alimentos, para atendimento do PAA e PNAE	Captar recursos federais estaduais e municipais
2 – Acesso à internet e telefonia móvel em todo o interior	
3 – Fomento ao atendimento pelas áreas de assistência técnica de conscientização e correto uso do solo	
4 - Melhoramento Genético na pecuária; pequeno e médio porte, venda de reprodutores e inseminação artificial.	
5 –Logística para o transporte de animais para abate	
6 –Assistência técnica para cria, recria, engorda e abate.	
7 – Aumentar e efetivar a Patrulha Agrícola.	
8 – Fomentar à produção de orgânicos e agroecológicos no município..	
Objetivo Específico: Infraestrutura	
Metas	Estratégia e Ações
1 – Ampliação da coleta seletiva de lixo e compostagem de resíduos	Captar recursos

sólidos) nas comunidades do interior	federais estaduais e municipais
2 – Elaborar um plano de reestruturação das estradas municipais.	
3 – Aquisições de maquinários e veículos para equipar a SMIT na manutenção e conservação de estradas e pontes	
4 – Disponibilização de água potável nas localidades do interior que não possuem . Perfuração de poços artesianos ou cisternas particulares com recursos do fundo compartilhado da CORSAN. Construção de barragens nos cursos naturais de água ou através de reserva de água da chuva;	

Fonte: Plano Municipal de Desenvolvimento Rural

Analisando os objetivos contidos no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural se observa que muitos destes foram discutidos nas reuniões do Conselho Municipal, reforçando o relevante papel que a elaboração do plano teve na pauta do colegiado. Como referido, foram 24 vezes que o assunto foi abordado, entre 2016 e 2017;

4.2 AS LEIS DE NATUREZA ORÇAMENTÁRIA – PPA, LDO E LOA.

Este tópico analisa as normas programáticas de natureza orçamentária a fim de que se possa mensurar o aporte de recursos que as administrações municipais fizeram na vocação econômica de Cachoeira do Sul e os programas que fizeram parte desses projetos. Assim, no capítulo atinente às finanças públicas da Constituição Federal, o artigo 165, ao se referir ao orçamento, diz que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Segundo Jund (2008, p. 67), trata-se de “um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, mediante a definição desses três instrumentos”. Segundo Do Couto et. al. (2018), este planejamento visa à correção de equívocos, alteração de condições desfavoráveis à população, retirar óbices institucionais e assegurar o cumprimento das metas que se busca alcançar de modo que a elaboração do orçamento aparece como técnica que liga o aspecto quantitativo financeiro à agenda programática governamental. Ainda, segundo os autores (p. 43), “o planejamento é essencial e indispensável ao administrador público responsável, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois a qualidade do planejamento ditará os rumos para a boa ou má gestão”. Isto tem reflexos na vida das pessoas, promovendo seu bem estar ou aumentando as desigualdades e necessidades.

4.2.1 Os planos plurianuais

Segundo o Manual Técnico do Orçamento (MTO), o PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do governo, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. De acordo com Jund (2008), ordena ações, “visando à consecução de objetivos e metas a serem atingidas nos quatro anos de mandato”. Segundo o autor, sua vigência é de 4 anos, iniciando no segundo ano do mandato em que é elaborado, terminando no primeiro ano da gestão subsequente. Para Conti (2013), a norma não é importante somente à administração pública, mas a toda sociedade que pode também tomar suas decisões, estando ciente dessa agenda programática.

Analisando os dois planos plurianuais, o de 2013¹⁰⁴ e 2017¹⁰⁵, que tiveram relação com o marco temporal deste estudo¹⁰⁶, verifica-se que as normas são praticamente idênticas, mudando apenas detalhes quando ao ano de edição. Apesar de prever nos artigos 2º, incisos I a VI, de ambas as leis, o que se entende por programa, programa finalístico, programa de apoio administrativo, ação, produto e meta, nenhum objeto específico vem discriminado. É importante referir, como visto na análise das atas do COMDER de 2016, que o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, abordado no capítulo 4.2 foi pensado para que aqueles objetivos e metas constassem no PPA do ano seguinte. O que se observa na leitura do PPA para o para o quadriênio 2018-2021 é a ausência dos objetivos estabelecidos pelo PMDR. Para um município eminentemente agrícola, como a vocação econômica no setor primário isto serve de alerta, pois a falta de objetivos, de agenda programática para este setor pode prejudicar sua economia.

Esta situação não acontece de forma isolada. Segundo Conti (2013), normalmente em cidades pequenas os PPA são elaborados com base em modelos que se repetem ano após ano, sem a devida atenção dos executivos em fazer dele sua plataforma de gestão, transparecendo que apesar da alternância no poder nada muda neste aspecto. É isso que se percebe na análise das duas normas, a primeira foi concebida pelo Prefeito Neiron Viegas, para o quadriênio 2014-2017, e a segunda pelo Prefeito Sérgio Ghignatti, para o quadriênio seguinte.

¹⁰⁴ Lei municipal nº 4.246, de 2013, que dispôs sobre o PPA para o para o quadriênio 2014-2017.

¹⁰⁵ Lei municipal nº 4.490, de 2017, que dispôs sobre o PPA para o para o quadriênio 2018-2021.

¹⁰⁶ 5 anos de 2015 a 2019.

4.2.2 As leis de diretrizes orçamentárias (LDO)

Relevante instrumento que serve de elo entre o plano de ações governamentais, previsto no PPA, e o projeto a ser executado pelas disposições da LOA (Lei Orçamentária Anual), a LDO surgiu com o advento da Constituição de 1988 (JUND, 2008). Segundo seu § 2º do artigo 165:

“a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”

Segundo Do Couto et. al. (2018) com a edição, em 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a lei complementar 101, a LDO passou a ter outras funções, passando a ter que prever o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, regras para renúncia de receita, regras para a geração de novas despesas, elaboração do anexo de metas fiscais e anexo de riscos fiscais, entre outras normas¹⁰⁷. Assim sendo, segundo Baldo (2018, p.698) “a LDO destaca as prioridades a serem cumpridas no exercício seguinte, de modo a orientar a fixação das despesas na Lei Orçamentária Anual”. No quadro 11, as leis municipais que fixaram as diretrizes orçamentárias durante o período deste estudo:

Quadro 11 – LDO de 2015 a 2019

LDO/ano	2015	2016	2017	2018	2019
Lei municipal nº	4.418	4.456	4.515	4.574	4.633

Fonte: Portal Legislativo da Câmara Municipal de Cachoeira do Sul

De idêntica característica com as leis dos PPA municipais, as normas definidoras das diretrizes orçamentárias também são elaboradas com base em modelos que se repetem ao longo dos anos (Conti, 2013). Nas cinco LDO compreendidas para o nosso estudo as alterações mais relevantes são quanto aos valores, que são corrigidos, e datas. Analisados os PPA e as LDO, o próximo tópico vai analisar a norma que positiva, que define cada uma dos objetivos e programas previstos nas outras normas, a lei orçamentária anual.

4.2.3 As leis orçamentárias anuais (LOA)

¹⁰⁷ Artigo 4º da LC 101/2000.

Segundo Jund (2008), na LOA estão previstas as ações que objetivam o cumprimento do que fora programado no PPA efetivando estes objetivos de acordo com a LDO, compreendendo as receitas e despesas evidenciando a política econômica e a agenda governamental. Neste sentido, o orçamento público tem o condão de planejar a utilização dos recursos arrecadados com os tributos para a oferta de serviços públicos. O quadro 12 mostra as leis municipais que trataram do orçamento anual de Cachoeira do Sul nos 5 anos compreendidos neste estudo:

Quadro 12 – LOA de 2015 a 2019

LOA/ano	2015	2016	2017	2018	2019
Lei municipal nº	4.352	4.423	4.465	4.530	4.595

Fonte: Portal Legislativo da Câmara Municipal de Cachoeira do Sul

Assim sendo, em cada uma dessas normas vêm detalhadas as receitas e as despesas, sendo possível o acompanhamento da execução orçamentária, bem como as prioridades anuais de cada governo. Para se ter acesso a essas informações foi feito pedido, via lei de acesso à informação (LAI) conforme demonstrado na figura 03. Diz o art. 1º, da lei federal 12.527, de 2011 que ela “dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal”.

Figura 03 – Pedido de informações sobre os orçamentos de 2015 a 2019.

PROTOCOLO

Ilmo. Sr. CLÁUDIO SCHLOTTFELDT
MD Secretário Municipal da Fazenda

IGOR NORONHA DE FREITAS, brasileiro, casado, advogado inscrito na OAB/RS sob o nº 75.648, Empregado Público na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), vem à presença de Vossa Senhoria solicitar, para fins acadêmicos e com base da Lei de Acesso à Informação (LAI) Lei Federal nº 12.527/11, alguns dados de natureza orçamentária como segue:

- 1) Considerando que o Requerente é mestrando do PPGOP da UFSM, como se observa no comprovante em anexo, estando na fase de elaboração e defesa da Dissertação solicita:
 - a) Os orçamentos totais, previstos e os efetivados dos anos de 2010 a 2020, desta municipalidade;
 - b) Os orçamentos totais, previstos e os efetivados, dos anos de 2010 a 2020, das secretarias da Agricultura e do Interior;
 - c) As despesas empenhadas neste período, 2010 a 2020, das duas Pastas, Agricultura e Interior.
- 2) Em caso de conveniência à Administração Pública Municipal as informações podem ser enviadas para o endereço eletrônico igornorohadefreitas@yahoo.com.br. Fico à disposição ainda a buscar os documentos na Secretaria, podendo o(a) servidor responsável por me disponibilizar fazer contato pelo (51) 991638195;

Agradeço desde já a atenção dispensada quando peço e espero, dentro do prazo previsto na referida norma, o atendimento.

Manifestando protestos de sucesso, era o que tinha para o momento;
 Respeitosamente,

Cachoeira do Sul, 04 de fevereiro de 2021.

IGOR NORONHA DE FREITAS
OAB/RS 75.648

A partir do referido pedido foi aberto um processo administrativo nº 001745, de fevereiro de 2021 conforme a figura 04. Por este expediente todas as questões formuladas, sobre os orçamentos totais previstos, os valores executados, ou seja, valores cumpridos, alocados diante do que fora previsto, os valores destinados às pastas que cuidam do setor primário na municipalidade, SMAP e SMIT (Secretaria Municipal de Interior e Transportes), e o que foi executado nestas pastas, foram respondidas.

Figura 04 – protocolo processo administrativo nº 001745

Folha...: 02
 Nº Processo...: 1745
 Protocolo

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL
 PROTOCOLO

REQUERIMENTO

Assunto.....: SOLICITAÇÃO
 Subassunto.....: Geral
 Nº Processo.....: 2021 / 02 / 001745
 Data.....: 05/02/21
 Hora.....: 13:47
 Requerente.....: IGOR NORONHA DE FREITAS
 CPF/CNPJ.....: 962.350.390-34
 Telefone.....: 51-91638195
 Súmula.....: SOLICITA INFORMAÇÕES PARA FINS ACADÊMICOS, CONFORME ANEXO.

Nestes termos,
 Pede deferimento

Cachoeira do Sul, 05/02/2021

Assinatura do Requerente

Na tabela 09 aparecem os valores previstos para a arrecadação e o que efetivamente foi arrecadado. Segundo Carvalho Neto (2015) o orçamento público já não mais é um simples documento estanque onde há somente previsão de receitas e permissão às despesas, mas um instrumento pelo qual a administração pública age na interação e direção dos objetivos de determinada sociedade, sendo fundamental o seu planejamento em benefício da coletividade.

Tabela 09 – Previsão, execução e a variação nas LOAS de 2015 a 2019.

Ano	Receita Prevista	Receita Arrecadada	Diferença ¹⁰⁸	Variação ¹⁰⁹
2015	R\$ 236.409.165,00	R\$ 185.696.716,38	R\$ 50.712.448,62	78%
2016	R\$ 232.475.605,00	R\$ 213.619.120,75	R\$ 18.856.484,25	91%
2017	R\$ 275.300.000,00	R\$ 207.037.813,20	R\$ 68.262.186,80	75%
2018	R\$ 291.578.797,00	R\$ 230.052.210,55	R\$ 61.526586,45	78%
2019	R\$ 337.783.762,00	R\$ 248.599.522,20	R\$ 89.184.239,80	73%

Fonte: Processo Administrativo nº 001745, de fevereiro de 2021 e adaptado pelo autor.

¹⁰⁸ O que deixou de ingressar nos cofres públicos a partir do que foi previsto.

¹⁰⁹ Percentual que efetivamente foi executado se comparado à previsão

Analisando a tabela 09, nota-se uma recorrente redução entre o que é previsto e o que é arrecadado nos orçamentos.. Em 2019 foi o ano em que essa diferença foi maior, quando mais de R\$ 89 milhões deixaram de ingressar nos cofres municipais comparando ao que foi projetado. O melhor resultado foi em 2016, quando o valor ficou abaixo dos R\$ 19 milhões. Assim sendo, de acordo com De Almeida e Costa (2019, p. 564):

“Os mecanismos de planejamento são de grande importância para a elaboração do orçamento, visto que é através dos mesmos que ele ganha mais confiabilidade e veracidade, tendo em vista que as atividades que são desenvolvidas de forma bem planejada, tem maiores possibilidades de evitar erros e alcançar bons resultados.”

Quando são verificadas as despesas previstas e as liquidadas das secretarias que tratam da vocação econômica de Cachoeira do Sul, a SMAP e a SMIT vê-se que as diferenças são maiores de acordo com a tabela 10. É possível notar que a SMIT, que cuida das estradas do interior conseguiu colocar em prática maior parte do orçamento previsto em comparação com a SMAP, responsável pelas políticas públicas para o campo. Em 2016 a pasta aplicou somente 37% do orçamento previsto. Isto se repete nos demais anos, à exceção de 2018, quando 58% foram efetivados. Quanto à SMIT, o melhor resultado foi em 2018, quando se executou 84% do orçamento previsto, ficando o ano de 2016 com o pior resultado, 49%.

Tabela 10 – Previsão, execução e a variação nas LOAS de 2015 a 2019 para SMAP e SMIT.

Ano	Despesa Prevista		Despesa Liquidada	Diferença¹¹⁰	Varição¹¹¹
2015	SMAP	R\$ 2.550.266,00	R\$ 1.095.595,43	R\$ 1.454.670,57	42%
	SMIT	R\$ 2.306.489,00	R\$ 1.326.729,17	R\$ 979.759,83	57%
2016	SMAP	R\$ 3.070.900,00	R\$ 1.149.504,35	R\$ 1.921.395,65	37%
	SMIT	R\$ 2.627.489,00	R\$ 1.310.044,35	R\$ 1.317.444,65	49%
2017	SMAP	R\$ 2.801.988,00	R\$ 1.342.037,77	R\$ 1.459.950,23	47%
	SMIT	R\$ 2.228.294,26	R\$ 1.244.494,22	R\$ 983.800,04	55%
2018	SMAP	R\$ 2.154.948,00	R\$ 1.185.302,92	R\$ 969.645,08	55%
	SMIT	R\$ 2.009.397,00	R\$ 1.704.279,85	R\$ 305.117,15	84%
2019	SMAP	R\$ 3.448.308,00	R\$ 1.356.880,65	R\$ 2.091.427,35	39%
	SMIT	R\$ 4.005.068,00	R\$ 2.843.023,08	R\$ 1.162.044,92	70%

Fonte: Processo Administrativo nº 001745, de fevereiro de 2021 e adaptado pelo autor.

¹¹⁰ Entre om que deveria ser alocado na pasta em comparação com o que efetivamente foi executado.

¹¹¹ Percentual que efetivamente foi executado se comparado à previsão

É importante referir um assunto que foi tratado em praticamente todas as reuniões do colegiado, o ITR e sua destinação, sobre o retorno do tributo gerado no campo a ser investido integralmente em ações nessas localidades, é importante mencionar o caráter não vinculado que têm os impostos, como o ITR, por exemplo. A Constituição Federal, em seu artigo 145, enumera as três espécies tributárias: impostos, taxas e contribuições de melhoria. A partir dessas espécies de tributos, segundo Holzkamp e Bacil (2014) podem ser divididos em vinculados, decorrentes de prestação estatal, e não vinculados que independem de qualquer atividade do Estado. Pela leitura do artigo 16 do Código Tributário Nacional (CTN) é possível verificar que o “imposto é um tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte”. Assim sendo, o ITR é de competência da União, cujo fato gerador é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localização fora da zona urbana do Município, sua base de cálculo é o valor fundiário e o contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel ou o seu possuidor, nos termos dos artigos 29 a 31 do CTN, a lei federal nº 5.172, de 1966. A apuração e o pagamento do imposto se dão na forma prevista nos artigos 10 e 11 da lei federal nº 9.393, de 1996.

Mesmo sendo de competência da União, através de convênio, disciplinado pelo decreto nº 6.433 de 2008, instituidor do Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (CGITR), o município pode fiscalizar e cobrar o imposto incidente sobre as propriedades sediadas em seu território como previsto no artigo 153, parágrafo 4º, inciso III, da Constituição Federal. Segundo dados da receita federal¹¹², o convênio pelo qual Cachoeira do Sul aderiu, em 30/01/2009, encontra-se vigente.

Quanto ao tributo, analisando os dados disponíveis no Ministério da Economia¹¹³ foi possível verificar os valores nominais arrecadados pelo município de Cachoeira do Sul. Na tabela 11 é possível verificar, além dos valores arrecadados deste tributo, o percentual que este valor ocupou no orçamento total do município de 2015 a 2019 e sua relação com a execução orçamentária, o que efetivamente foi pago, em cada uma das pastas que cuidam da vocação econômica da municipalidade, SMAP e SMIT. Finalmente é possível verificar a diferença entre o arrecadado com o tributo e o que retorna, em termos de investimento, ao local onde ele é gerado.

Tabela 11 – ITR arrecadado de 2015 a 2019 e sua relação com o orçamento

¹¹² Disponível em: http://www.enat.receita.fazenda.gov.br/pt-br/area_nacional/areas_interesse/portal-ittr-1/itr-convenios-servicos-disponiveis/consulta-aos-municipios-optantes-pelo-convenio-itr, acesso em abril 2021

¹¹³ Disponível em https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/copy_of_arrecadacao-das-receitas-administradas-pela-rfb-por-municipios/arrecadacao-por-municipios, acesso em abril de 2021.

Ano	Valor (em R\$)	% do Orçamento	Total do Orçamento Arrecadado (R\$)	Valores Executados (R\$)		Diferença entre arrecadado e aplicado
2015	2.489.591,50	1,34	185.696.716,38	SMAP	1.095.595,43	- 67.266,90
				SMIT	1.326.729,17	
				Total	2.422.324,60	
2016	2.434.464,35	1,13	213.619.120,75	SMAP	1.149.504,35	+ 25.084,35
				SMIT	1.310.044,35	
				Total	2.459.548,70	
2017	2.622.735,22	1,26	207.037.813,20	SMAP	1.342.037,77	- 36.203,23
				SMIT	1.244.494,22	
				Total	2.586.531,99	
2018	2.850.627,08	1,23	230.052.210,55	SMAP	1.185.302,92	+ 38.955,69
				SMIT	1.704.279,85	
				Total	2.889.582,77	
2019	3.345.280,97	1,34	248.599.522,20	SMAP	1.356.880,65	+ 854.622,76
				SMIT	2.843.023,08	
				Total	4.199.903,73	

Fonte: Ministério da Economia (2021) e Município de Cachoeira do Sul, processo administrativo nº 001745.

Observando os dados é possível verificar que houve uma equivalência entre o que foi arrecadado a título de ITR e a aplicação de recursos através das pastas que cuidam especificamente da vocação econômica de Cachoeira do Sul, a SMAP e a SMIT, entre 2015 e 2018. O grande salto foi em 2019, quando o saldo positivo superou os R\$ 850 mil, ou seja, este valor foi o aporte do orçamento geral do município além do que fora arrecadado a título de ITR¹¹⁴.

A partir disso é possível discorrer sobre o papel do investimento público. Segundo Rogério Ferreira et. al. (2019), ele impulsiona a economia e, aliado ao planejamento governamental, através das políticas públicas em nível local e regional, ao contemplarem a vocação econômica, promovem o desenvolvimento nas localidades. Os autores citam estudos internacionais que relacionam investimento público com crescimento econômico regional. Serdaroğlu (2016) mostra os efeitos do investimento em infraestrutura pública na economia turca¹¹⁵ e Rodríguez-Pose et al. (2012) estudaram o impacto positivo na educação e infraestrutura grega¹¹⁶, por exemplo. Analisando os dados de previsão e execução dos

¹¹⁴ As razões pelas quais as destinações orçamentárias de deram desta forma implicaria consulta aos gestores, figindo dos objetivos deste estudo.

¹¹⁵ SERDAROĞLU, Tuncay. The Relationship Between Public Infrastructure and Economic Growth in Turkey. Nisan: Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı, 2016.

¹¹⁶ RODRÍGUEZ-POSE, André; TSÉLIOS, Vassilis. Toward Inclusive Growth: Is There Regional Convergence in Social Welfare? In: International Regional Science Review, Vol. 38(1) 30-60, USA, 2015.

orçamentos totais, comparados aos específicos das secretarias municipais da agricultura e pecuária e interior, pode-se concluir que as pastas que cuidam da vocação econômica do município tiveram cortes significativos, superiores aos impostos ao orçamento geral. Analisando as tabelas 09 e 10 é possível verificar, por exemplo, que em 2019 enquanto o orçamento geral conseguiu executar 73% do que foi previsto, nas duas pastas este percentual foi bem menor, pois a SMAP executou apenas 39% e a SMIT 70% da previsão¹¹⁷.

Quando se verifica a execução orçamentária destas duas pastas os níveis mais elevados de cumprimento ao que fora previsto estão na secretaria que cuida das estradas, uma das principais demandas do COMDER. Em todos os anos a SMIT conseguiu executar seu orçamento em percentual bem superior à SMAP, esta responsável pelas políticas públicas para o desenvolvimento rural criadas no Município de Cachoeira do Sul, previstas no quadro 08. Dentre estas nenhuma se apresenta como política de fomento à atividade rural, limitando-se à assistência técnica e apoio através de maquinário agrícola. No contexto nacional e estadual o cenário é diferente, pois os quadros 06 e 07 mostram entre as políticas públicas várias que tratam de financiamento. Neste sentido, segundo de De Negri et. al. (2018, p.26), “as principais políticas públicas voltadas ao setor agropecuário são as de crédito rural, de preços mínimos, de seguro rural e de pesquisa e extensão rural e no Brasil, historicamente, é consolidado por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)”.

Quanto à relação entre previsão e aplicabilidade, através da execução orçamentária, pode-se dizer que não o fazendo o gestor estaria à margem do que foi aprovado no legislativo, contrário ao regime democrático, não sendo possível a invocação da natureza autorizativa do orçamento para não cumpri-lo (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017). Segundo os autores, não cumprir o que está previsto na lei orçamentária frustra a expectativa da sociedade, uma vez que “já não se pode admitir um orçamento sem compromissos, apenas para cumprir determinação legal e não se aceita um governante irresponsável” (p. 195).

A partir da análise e discussão dos resultados da presente pesquisa como referido nas limitações apresentadas pelo método usado para a busca das questões que foram objeto deste estudo, investigar as razões pelas quais os objetivos do PMDR não estiveram presentes no PPA seguinte à sua discussão e aprovação, bem como os motivos que levaram os agentes políticos, responsáveis pela gestão da administração pública municipal no período compreendido desta pesquisa, a não conseguirem prever de melhor forma a arrecadação e a execução orçamentária e, principalmente a execução de duas pastas importantes à vocação

¹¹⁷ Nesses patamares é possível que políticas públicas tenham sido preteridas, cuja confirmação requer um objeto de estudo que foge ao proposto para este trabalho;

econômica do município, o mais próximo do planejado, imporia buscar esclarecimentos junto a estes agentes. Da mesma forma, entender por que não foi dada a devida atenção, por parte dos conselheiros, nas reuniões, a todas estas questões, demandaria buscar as respostas junto aos agentes sociais. Estas duas indagações não estão entre os objetivos desta pesquisa, abrindo a oportunidade para novos estudos voltados à temática do desenvolvimento rural no município de Cachoeira do Sul.

5 CONCLUSÕES

Mensurar o protagonismo de um conselho municipal de políticas públicas como o COMDER cachoeirense implicou estudar todas as variáveis que compõem as ações da participação social voltadas à vocação econômica agropastoril do município juntamente com a administração pública.

A partir da trajetória da participação social no Brasil, é possível dizer que sua concepção, em nível nacional, depende da orientação política que administra o país. Esta constatação decorre do número de órgãos colegiados ou conselhos criados pelos últimos presidentes da República através da observação do quadro 03. Os governos FHC e Lula foram os que mais criaram conselhos e nos PPA (Planos Plurianuais) destes dois e nos de Dilma Rousseff e Michel Temer a participação social esteve como diretriz. O presidente Jair Bolsonaro preferiu a interação digital, como aparece no seu primeiro PPA e foi no início do seu governo que a indefinição quanto à existência e os papéis dos conselhos, ficaram bem acentuadas, pois foram extintos e depois, com pressão da sociedade civil, voltaram a existir. Esta situação ocorreu com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que serve de guia ao colegiado municipal objeto deste estudo, como foi visto no capítulo que tratou da trajetória da participação social do Brasil.

Apesar disso a competência municipal para o trato de assuntos de interesse local, prevista na Constituição Federal de 1988, que deu aos municípios a autonomia que têm hoje, segue vigente. Com isso, ainda que no plano federal haja uma diminuição de colegiados de participação social ou até mesmo sua extinção, nada impede que a menor unidade da federação mantenha esta forma de interação com a sociedade por todos os benefícios que foram apresentados neste estudo, da capilaridade junto às demandas, onde as necessidades das pessoas se mostram mais concretas, à propositura e fiscalização das políticas públicas pensadas e colocadas em prática como acontece na dinâmica participativa dos conselheiros.

A atuação do COMDER cachoeirense, pelo que foi observado nas 63 atas analisadas, foi diversificada e procurou se envolver em vários temas de interesse das comunidades rurais do município como foi possível observar na análise das tabelas 02, 03, 05, 06 e 07. Neste sentido o primeiro objetivo específico que compreende a análise e sistematização das demandas que foram levadas ao plenário do colegiado foi atendido;

Quanto ao objetivo específico que pretendeu analisar se o que foi estabelecido no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural esteve presente no Plano Plurianual de 2017, ano seguinte à elaboração da norma programática para o setor primário da municipalidade de

Cachoeira do Sul, verificou-se que nada constou no PPA. Constatou-se também que nos dois Planos Plurianuais compreendidos no tempo deste estudo as normas apenas se repetiam, sem apresentar o caráter programático de uma efetiva política pública de governo;

Quanto ao objetivo específico que pretendeu verificar as destinações orçamentárias, pode-se inferir que pouca atenção foi dada ao setor primário, responsável pela vocação econômica do município, quando a elaboração dos orçamentos dos anos compreendidos neste estudo, 2015 a 2019, foi analisada. Antes de verificar os montantes previstos e executados nas duas pastas que cuidam desta vocação econômica, a SMAP e a SMIT, é possível concluir que os orçamentos totais anuais foram superestimados, ou seja, o que foi previsto não foi arrecadado. Em 2019, último ano da análise neste estudo, apenas 73% do que foi previsto foi executado enquanto o maior percentual, 91%, aconteceu em 2016, segundo ano pesquisado, como se observa nas tabelas 09 e 10. A tabela 11 traz detalhes quanto à arrecadação do ITR e como se deu sua destinação. Com pouco mais de 1% do total das receitas do município os valores do tributo foram relacionados entre o que é arrecadado com ele e o que foi executado nas duas pastas que cuidam da vocação econômica de Cachoeira do Sul, SMAP e SMIT. Em 2015 foi a maior relação negativa, com um déficit de mais de R\$ 67 mil e enquanto em 2019 o maior superávit, mais R\$ 854 mil.

A partir destas percepções pode-se classificar, nos critérios mencionados por Teixeira (2013), a participação social desempenhada pelo COMDER de Cachoeira do Sul como escuta, visto que se caracteriza como colaboração vigilante, vinda de grande expectativa acerca de um importante projeto participativo que no caso estudado foi atendida em parte. As questões como a baixa alocação e execução orçamentária e os objetivos programáticos das políticas públicas para o setor primário de Cachoeira do Sul ficou evidente pelo levantamento de dados realizado.

A partir do que foi pesquisado observou-se papéis de atores políticos e sociais que podem ser aperfeiçoados para que haja maior interação e efetividade do conselho. O último objetivo específico pretendeu a proposição de alternativas a fim de que o COMDER cachoeirense seja um fórum efetivo de participação social no que se refere às políticas públicas voltadas ao setor primário no município. Para isso:

- a) Aos agentes políticos, é importante que planejem melhor o orçamento, fazendo com que aquilo que foi previsto seja efetivamente investido em ações voltadas ao desenvolvimento da vida no campo se torne realidade.
- b) Esses agentes políticos devem reconhecer o colegiado como participe na elaboração e desenvolvimento das políticas públicas para o setor primário da municipalidade.

c) Quanto aos agentes sociais, ou conselheiros, é importante um maior acompanhamento de todo o processo que envolve a realização de uma política pública, da discussão à realidade na vida dos seus destinatários, para isso é necessário maior participação nas normas programáticas e nas elaborações das de natureza orçamentária, pois são onde os recursos são alocados com os quais cada política pública será financiada.

d) Em um segundo momento estes agentes sociais devem ser vigilantes quanto ao cumprimento do que foi planejado e orçado para que cada ação governamental tenha o resultado que seu planejamento pensou para a satisfação da coletividade.

Desta forma, cada agente atuando nos limites da sua legitimidade e representação, interagindo entre si na busca da melhoria na qualidade de vida das pessoas, a promoção do bem comum chega a um patamar de reciprocidade, trazendo benefícios aos cidadãos destinatários finais do agir estatal. Assim, entende-se que estes papéis referidos e detalhados anteriormente além da reciprocidade devem ter um caráter de complementariedade. Os agentes políticos atuando na legitimidade que a alternância do poder, pelas eleições, no contexto republicano, lhes confere e os agentes sociais, também legítimos, pelo viés participativo previsto na Constituição Federal de 1988 e nas legislações que lhe seguiram.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Conselhos além dos limites**. Revista Estudos Avançados, São Paulo, v. 15, n. 43, set./dez. 2001.
- ABRANCHES, S.. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ARRETCHE, M T S. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas**. p. 127-152 In A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. / organizado por Silvia Gerschman e Maria Lucia Werneck Vianna. - Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997.
- AVELINO, D., RIBEIRO, J., & MACHADO, D. **Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais: relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro: IPEA. 2017
- AVELINO, DP; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P C B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. 2017.
- AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião pública, v. 14, p. 43-64, 2008.
- _____ (Org). **Experiência democrática, sistema político e participação popular** / Leonardo Avritzer. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. **Democracia, participação e instituições híbridas. Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, 2005.
- AVRITZER, L; SANTOS, B. S. **Para ampliar o cânone democrático. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82, 2002.
- BALDO, R. A. **Democratização do orçamento público pela da legalidade, legitimidade e economicidade**. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 1, p.689-705. 2018.
- BONAVIDES, P.. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL – **Constituição Federal de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/DOUconstituicao88.pdf, em 15/10/2018
- _____ - **IBGE. IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/cachoeira-do-sul/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&indicador=47006&ano=2013>, acesso em jan. 2020.
- _____ - IPEA: **Documento de Referência da 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2ª CNDRSS)** – 2013. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/2CNDRSS/2cndrss%20documento_de_referencia.pdf, em 03/03/2021;

_____ - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2017. Brasília, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. _____. **Democracia republicana e participativa**. Novos estudos CEBRAP, v. 71, p. 77-91, 2005.

_____. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Editora FGV, 2009.

_____. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. Cadernos do desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 145-165, 2016.

CACHOEIRA DO SUL – Câmara Municipal de Vereadores. Portal Legislativo,

_____ – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.

CARDONA, J.C. R; CRUZ, M J R; VENDRUSCOLO, R e G, RADOMSKY. **Desenvolvimento Rural: do Agrícola ao Territorial** (108-116) in Introdução às teorias do desenvolvimento / organizadores Paulo André Niederle [e] Guilherme Francisco Waterloo Radomsky; coordenado pelo SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

CARVALHO, A.I. - **Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania: A Reforma Sanitária como Reforma do Estado**. In: Fleury, S. (org.). - Saúde e Democracia. São Paulo: Lemos. 1997

CARVALHEIRO NETO, J. R. **A importância do orçamento público**. Âmbito Jurídico. Revista 143, Dez. 2015. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/a-importancia-do-orcamento-publico/>, acesso em maio 2021.

CAVALCANTE, P.. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Texto para Discussão, 2017.

CAZELLA, A. A., CAPELLESSO, A. J., MEDEIROS, M., TECCHIO, A., SENCÉBÉ, Y., & BÚRIGO, F. L. (2016). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social**. Política & Sociedade, 15, 49-79.

CERQUEIRA, C. A. D. . **Políticas públicas de desenvolvimento territorial rural: uma análise da delimitação dos territórios rurais do Estado da Bahia, segundo a tipologia municipal**. 2015

COELHO, F. D. **Desenvolvimento econômico local no Brasil: as experiências recentes num contexto de descentralização**. 2000.

CONTI, J.M. Contas à vista: **Planejamento municipal precisa ser levado a sério**. On line. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-set-24/contas-vista-planejamento-municipal-levado-serio>>. Acesso em: abr. 2021

COPETTI, L. S., & CORONEL, D. A. **Competitividade das exportações brasileiras e indonésias de café.** Revista Faz Ciência, 21(33), 76. 2019.

CORONEL, D. A.; FILIPPI, E. E. **O desenvolvimento rural nas óticas da Cepal e do Banco Mundial.** XLV Congresso da SOBER – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. UEL, Londrina, PR. 2007

DALAQUA, Gustavo Hessmann. **Democracia representativa, consenso e conflito em JS Mill.** 2019. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

DA SILVA, A. G. F. ; MOTA, L.; DORNELES, C.; LACERDA, A.. **A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro.** Revista Debates, v. 11, n. 1, p. 25-42, 2017.

DE ALMEIDA, H. M.; COSTA, A. V. **Orçamento Público como Mecanismo de Planejamento para a Gestão.** ID on line REVISTA DE PSICOLOGIA, v. 13, n. 43, p. 559-577, 2019.

DE ANDRADE, A. V. B. et al. **Organizações sociais de saúde: estudo da estruturação e operacionalização no Município de Contagem.** 2020.

DE CASIMIRO, L. M. S. N.; MACHADO, R. R. **Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade.** A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 19, n. 78, p. 115-135, 2019.

DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C. P. N.; BACELETTE, R.. **Financiamento do desenvolvimento no Brasil.** 7-46. IPEA, 2018.

DE OLIVEIRA COSTA, H. **Democracia e participação na teoria pluralista.** Revista Cronos, 8(1). 2007.

DE SOUSA, E. P., CORONEL, D. A., BENDER FILHO, R., & AMORIM, A. L. . **Competitividade da agricultura familiar no Rio Grande do Sul.** REUNIR Revista De Administração Contabilidade E Sustentabilidade, 5(1), 106-123. 2015.

DE SOUZA, R. P. **Indicadores de Desenvolvimento Rural: Avanços para uma proposta de análise municipal.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 15(2). 2019.

DE SOUZA, J. A.; NOVO, N. L. **A comissão econômica para a América Latina: O pensamento cepalino dos anos 50 e o diálogo com o novo desenvolvimentismo.** UNILUS Ensino e Pesquisa, v. 14, n. 35, p. 65-78, 2017.

DEPONTI, Cidonea Machado; SCHNEIDER, Sergio. **A extensão rural e a diversificação produtiva da agricultura familiar em áreas de cultivo de tabaco no Rio Grande do Sul: o caso de Dom Feliciano-RS.** Revista IDEAS, v. 7, n. 2, p. 176-213, 2013.

DO COUTO, L. C.; NETO, J. E. B.; RESENDE, L. L. **Flexibilidade do Orçamento público perante a execução orçamentária.** Revista Mineira de Contabilidade, v. 19, n. 1, p. 42-54, 2018.

DOS SANTOS, M. H. P., & DE ANDRADE NETO, G. E. **O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Sobradinho/BA**. EXTRAMUROS-Revista de Extensão da Univasf, 3(2), 152-158. 2015.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I L. **Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?** Revista Brasileira de Ciência Política, p. 249-284, 2012.

FARIAS, Talden. Termo de Ajustamento de Conduta e celeridade processual. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/ambiente-juridico-termo-ajustamento-conduta-celeridade-processual>, acesso em abril 2021.

FURTADO, C - **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GARCIA, J. R., & VIEIRA FILHO, J. E. R. **Política agrícola brasileira: produtividade, inclusão e sustentabilidade**. Revista de Política Agrícola, 23(1), 91-104. 2014.

GIL, A. C.. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GUIMARÃES, G. M.; BALEM, T. A.; SILVEIRA, P. R.; ZIMMERMANN, S. A. **O rural contemporâneo em debate: temas emergentes e novas institucionalidades** / Org. Gisele Martins Guimarães. Ijuí: Ed. Unijuí. 2015.

GOHN, M. G. M. **Cidadania e direitos culturais**. Revista Katálysis, v. 8, n. 1, p. 15-23, 2005.

GOMES, Eduardo Teixeira. **O governo representativo em John Stuart Mill: representações e paradigmas**. Anais dos Encontros Internacionais UFES/PARIS-EST, 2017.

GRISA, C.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. A. **O rural contemporâneo nas políticas públicas brasileiras**. Revista Cronos, v. 14, n. 2, p. 04-22, 2013.

HOLZKAMP, M.; BACIL, A. M. D. **Sistema Tributário Nacional**. JICEX, v. 3, n. 3, 2014.

JUND, S. **Direito Financeiro e Orçamento Público: teoria e 500 questões**. 2ª Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

JUSTEN FILHO, M.. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul**. In: Sergio Schneider. (Org.). A diversidade da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2006.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 7ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KODRIC, C. B.; SCHOLZ, J. F. **A natureza do Supremo Tribunal Federal à luz da teoria kelseniana de jurisdição constitucional: a tentativa de criação de um tribunal constitucional brasileiro.** *Novos Saberes* (ISSN: 2359-1986), v. 6, n. 2, 2019.

LENZA, P.. **Direito Constitucional Esquematizado.** 13º ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

LIMA, T. D. et al. **Do estruturalismo ao neodesenvolvimentismo: avanço e retrocesso.** *Revista Cadernos de Economia*, v. 22, n. 38, p. 29-46, 2018.

LUCIANO, E. C. S; BAPTISTA, V. F.. **conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável de Volta Redonda: a norma e o real.** *Revista Baru-Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, v. 6, n. 1, p. 7716, 2020.

LOCK, F. do N. **Estrutura e uso de informações orçamentárias governamentais: o caso do Conselho Municipal de Educação de Santa Maria-RS.** 267 f. 2012. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional)–Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul. 2012.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M.. **Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, p. 61-82, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** *Revista dos Tribunais*, 2001.

MIRANDA, D. L. R. ; GOMES, B. M. A. **Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar: trajetórias e desafios no Vale do Ribeira, Brasil.** *Sociedade & Natureza*, v. 28, p. 397-408, 2016.

MORAES, I. A. ; IBRAHIM, H. C. ; MORAIS, L. P.. **O pensamento da CEPAL de 2010 a 2018: o enfoque na Mudança Estrutural Produtiva para Igualdade (MEPI).** *Revista de Economia Contemporânea*, v. 24, 2020.

MOREIRA, D. K.. **Políticas públicas municipais para o desenvolvimento rural de Cachoeira do Sul.** Trabalho de Conclusão do Curso de Tecnólogo em Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural a Distância da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2017.

MORONI, J. A.; CICONELLO, A.. **Participação social no governo Lula. Avançamos.** A Abong nas conferências, 2005.

NAVARRO, Z.. **Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro.** *Estudos avançados*, v. 15, p. 83-100, 2001.

OLIVEIRA, C. L.; FERREIRA, F. G. B. C.. **O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil.** *Sequência* (Florianópolis), n. 76, p. 183-212, 2017.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra. 1992.

PEREIRA, A. K. B. (2019). **Elitismo e Pluralismo na teoria democrática: as considerações de Joseph Schumpeter e Robert Dahl**. *Diálogo Jurídico*, 18(2), 57-67.

PINHEIRO, Natália Pereira; DE SOUZA, Luiz Eduardo Simões. (2017) **A construção da tese centro-periferia no pensamento cepalino**. XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13º Conferência Internacional de História de Empresas. Niterói, RJ.

PINTO, N. G. M., & CORONEL, D. A. **Modernização Agrícola no Rio Grande do Sul: um estudo nos municípios e mesorregiões**. *Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD*, 36(128), 167-182. 2015.

POGREBINSCHI, T. VENTURA, T.. **Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil**. *Dados*, v. 60, p. 7-43, 2017.

RAEDER, S.. **Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas**. *Revista Perspectivas em Política Pública*. Disponível em <http://revistappp.uemg.br/pdf/ppp13/ciclo_de_politicas.pdf> Acesso em 06 de abril de 2021.

REZENDE, R. M.. **Democracia administrativa e princípio da legalidade: a política nacional de participação social constitui matéria de lei ou de decreto**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas-CONLEG/Senado, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA ESTADUAL DO PLANEJAMENTO. **Perfil COREDE Socioeconômico**: <http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134131-20151117101928perfis-regionais-2015-jacui-centro.pdf>, em 15/10/2018

ROGÉRIO FERREIRA, S.; WILFREDO SOSA, S. ; THIAGO CHRISTIANO, S.. **Impacto de Investimentos Públicos no Crescimento Econômico dos 38 Municípios do Roteiro Turístico Rota das Emoções (Região Meio-Norte do Brasil)**. *Revista Razão Contábil & Finanças (RRCF)*, Fortaleza, v. 11, n. 1, Jan/Jun. 2019.

SANTIN, J. R., & FAVRETTO, M. **Poder Local, Participação Popular e Clientelismo/Local Power, Popular Participation and Clientelism**. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, (50). 2017.

SCHIER, A. C. R. ; MELO, J. A. M. H. **O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito**. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017;

SCHNEIDER, S.. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate**. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.

SEBRAE. **Perfil das Cidades Gaúchas**. http://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Cachoeira_do_Sul.pdf, em 15/10/2018;

SCHUMPETER, J.. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SILVA, S. P.. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Texto para Discussão, 2018.

SILVEIRA, F. G., ARRUDA, P., VIEIRA, I., BATTESTIN, S., CAMPOS, Á. E., & SILVA, W. (2016). **Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo** (No. 142). International Policy Centre for Inclusive Growth.

TEIXEIRA, ACC. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. 174f. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado) –Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas. 2013.

VALENTE, A. L. E. **Algumas reflexões sobre a polêmica agronegócio versus agricultura familiar**. Área de Informação da Sede-Texto para Discussão (ALICE). 2008.

VENTURA, M. M. **O estudo de caso como modalidade de pesquisa**. Revista SoCERJ, 20(5), 383-386. 2007.

VILELA, M. D. D. A. (2005). **Legislação que disciplina os Conselhos de Políticas Públicas**. Consultoria Jurídica da Câmara dos Deputados.

YIN, R K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2a ed. Porto Alegre: Bookman; 2001.

_____. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.