

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL**

**A GESTÃO SOCIAL DESCENTRALIZADA A PARTIR
DO PRONAF INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS
MUNICIPAIS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Wellington Rogério Zanini

**Santa Maria, RS, Brasil
2006**

**A GESTÃO SOCIAL DESCENTRALIZADA A PARTIR DO
PRONAF INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS
MUNICIPAIS:**

**Avaliação da experiência do Conselho Municipal de
Desenvolvimento Rural de São Pedro do Sul – RS**

por

Wellington Rogério Zanini

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de
Pós-graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal
de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial
para obtenção do grau de
Mestre em Extensão Rural

Orientador : Prof. José Marcos Fröhlich

Santa Maria, RS, Brasil

2006

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Rurais
Curso de Pós-Graduação Em Extensão Rural**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**A GESTÃO SOCIAL DESCENTRALIZADA A PARTIR DO
PRONAF INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS MUNICIPAIS
: avaliação da experiência do Conselho Municipal de
Desenvolvimento Rural de São Pedro do Sul – RS**

Elaborada por
Wellington Rogério Zanini

Como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Extensão Rural

COMISSÃO EXAMINADORA:

José Marcos Fröhlich, Dr. (UFSM)

(Orientador)

Mario Riedl, Dr. (UNISC)

Vivien Diesel, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 21 de dezembro de 2006.

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Curso de Pós-graduação em Extensão Rural
Universidade Federal de Santa Maria

A gestão social descentralizada a partir do PRONAF Infra-estrutura e serviços municipais: avaliação da experiência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de São Pedro do Sul – RS.

Autor: Wellington Rogério Zanini.

Orientador: José Marcos Fröhlich

Data e local da Defesa: Santa Maria, 21 de dezembro de 2006.

O Brasil vivenciou, na década de 1990, um processo crescente de descentralização das políticas públicas que procurou institucionalizar, via conselhos de gestão social, a reivindicação dos movimentos sociais pela co-gestão do desenvolvimento local. Esta noção referenciou a formatação, em 1996, da linha PRONAF - infra-estrutura e serviços destinados aos municípios (PISM), buscando potencializar a Agricultura Familiar e o desenvolvimento rural. A literatura sobre o PISM tende a relativizar tanto os recorrentes limitantes à boa condução do processo de gestão social como os fracos resultados objetivos em termos de desenvolvimento. Assim, buscou-se verificar a ocorrência e como e porque se produzem ou reproduzem os limites da gestão social, tomando por referência o município de São Pedro do Sul - RS e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) durante a inserção do PISM de 1997 a 2002. Os dados primários foram coletados em entrevistas gravadas com os conselheiros mais ativos no período, complementando a análise das atas das reuniões do CMDR e outros documentos pertinentes. Foram identificadas e avaliadas as principais decisões em busca das razões que as orientaram, para então estabelecer relações com os resultados efetivos com vistas ao fortalecimento da Agricultura Familiar e a promoção do desenvolvimento rural. A pesquisa identificou como principais limites à gestão social a reprodução, por parte do CMDR, de uma excessiva preocupação com prazos e trâmites burocráticos das políticas públicas que, associados a pouca disponibilidade dos recursos humanos, concorreu para a centralização das decisões e ações e uma baixa qualidade e importância dada ao plano municipal de desenvolvimento rural. Também o método de escolha dos conselheiros produz um alinhamento político com as posições do Prefeito, o que resulta num tipo de controle do ponto de vista material e metodológico que limita a autonomia e a emergência de ações críticas. Do mesmo modo, o método de escolha das demandas resulta na opção majoritária por equipamentos modernos, seguidos de serviços comandados pela Prefeitura e em poucos investimentos em infra-estrutura básica. O caráter deliberativo do CMDR se efetiva apenas nas atribuições normativas, homologando decisões e nas situações de potencial conflitivo, quando atua ora como formador de consensos, ora como dissimulador de conflitos. O trabalho permite concluir que não ocorre a ascendência decisória da Agricultura Familiar sobre as deliberações do CMDR, posto que seu segmento mais numeroso, a modalidade dos agricultores familiares *periféricos*, está sub-representado nos resultados. A reflexão sobre os dados da pesquisa permite sugerir a ponderação de resultados objetivos com maior envolvimento local, investindo em planejamento com referências nacionais, definindo monitoria através de indicadores e publicização de resultados com apoio externo e independente.

Palavras-chave: gestão social; participação; políticas públicas; agricultura familiar; desenvolvimento rural.

ABSTRACT

Master's Dissertation
Postgraduate Course on Rural Extension
Federal University of Santa Maria

The decentralized social management from PRONAF Infrastructure and municipal services:
experience assessment of the Municipal Council of Rural Development of São Pedro do Sul - RS

Author: Welington Rogério Zanini

Tutor: José Marcos Fröhlich

Date and place of Defense: Santa Maria, 21th December 2006

In the 90's Brazil experienced an increasing process of decentralization of public policies which sought to institutionalize, through social management councils, the demand of social movements for the co-management of local development. This notion referenced the frame, in 1996, of the PRONAF line – infrastructure and services for municipal districts (PISM), seeking to improve Familiar Agriculture and rural development. Literature on PISM tends to consider both the recurrent limiting factors to the right conducting of the management process and the poor objective results concerning development relative. Thus, it was aimed to check the occurrence, how and why the limits of social management are produced or reproduced, having as reference the municipal district of São Pedro do Sul / RS and the Municipal Council of Rural Development (MCRD) during the introduction of PISM from 1997 to 2002. The primary data was collected from recorded interviews with the most active councilors in that period, complementing the minute analyses of MCRD meetings and other pertinent documents. The main decisions searching the reasons that orientated themselves were identified and assessed in order to establish relationships with the effective results aiming the strengthening of Familiar Agriculture and the promotion of rural development. The main limits identified by the research were the reproduction of excessive concern about deadlines and bureaucratic limits of the public policies by MCRD which, in association with little availability of human resources, concurs to centralization of decisions and actions, and to poor quality and importance given to the municipal planning of rural development. Also, the method of choosing the councilors produces a political alignment with the Mayor's positions, resulting in a sort of control from a material and methodological point of view which limits the autonomy and emergence of critical actions. Likewise the method of choosing the demands results in the majority choice for modern equipment, followed by services controlled by the City Hall and in scanty investments in basic infrastructure. The deliberative character of MCRD is accomplished only in the normative attributions, by ratifying decisions and in situations of conflictive potential, when it acts either as agreement generator or as conflict dissimulator. The work allows us to conclude that the decisive ascendancy of Familiar Agriculture does not occur over MCRD deliberations, taking into account that its most numerous segment, the peripheral familiar farmer modality, is sub-represented in the results. Reflection on the research data allows us to suggest the consideration of objective results with larger local involvement, investing in planning with national references, defining monitoring through indicators and publication of results with external and independent support.

Keywords: social management; participation; public policies; familiar agriculture; rural development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Limites de São Pedro do Sul.....	61
Figura 2 – Mapa de localização de São Pedro do Sul – RS.....	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparação entre os modelos de agricultura patronal e familiar.	42
Quadro 2 – Caracterização dos agricultores familiares de São Pedro do Sul – RS quanto à renda, propriedade da terra, critérios de enquadramento e classificação.	65
Quadro 3 – Diretivas externas ao CMDR.	91
Quadro 4 - Diretivas das associações comunitárias ao CMDR.	92
Quadro 5 - Diretivas internas do CMDR.	93
Quadro 6 - Diretivas do CMDR às organizações de que compõem o CMDR.	94

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da participação relativa das diferentes categorias de faixa etária da população de São Pedro do Sul/RS no período de 1970-2002.....	65
Gráfico 2 – Evolução demográfica da população total e evolução relativa da população urbana e rural de São Pedro do Sul/RS entre 1970 e 2000.....	66
Gráfico 3 - Evolução da participação relativa dos diferentes setores da População Economicamente Ativa em São Pedro do Sul no período entre 1970-2001.	66

LISTA DE ABREVIATURAS

CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

CONTAG – Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura.

CUT – Central Única dos Trabalhadores.

EMATER – Empresa Municipal de Assistência Técnica e Extensão Rural.

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura.

INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária.

PISM – PRONAF linha Infra-estrutura e Serviços Municipais.

PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

VCO - Valor do custo de oportunidade do trabalhador rural.

SUMÁRIO

RESUMO.....	4
ABSTRACT	5
LISTA DE FIGURAS	6
LISTA DE QUADROS	7
LISTA DE GRÁFICOS.....	8
LISTA DE ABREVIATURAS.....	9
SUMÁRIO.....	10
1 INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA	12
1.1 Objetivos.....	15
1.1.1 Objetivo geral	15
1.1.2 Objetivos específicos.....	15
2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL.....	16
2.1 O Estado e as políticas públicas.....	16
2.2 A trajetória das políticas públicas de desenvolvimento rural	19
2.2.1 O período centralizador das políticas públicas	20
2.2.2 A transição democrática, e o novo modo de operação das políticas públicas	27
2.3 A valorização da participação nas concepções de desenvolvimento	31
3 O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) e a Gestão social.....	41
3.1.1 As influências na elaboração do PRONAF	41
3.1.2 A concepção, arquitetura e dimensão normativa do PRONAF.....	45
3.1.3 A linha PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais (PISM).....	50
3.1.4 As críticas ao PRONAF e aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR)	52
4 METODOLOGIA.....	61
4.1 O município de São Pedro do Sul / RS.....	61
4.2 O método de investigação	67
4.3 Limitações da pesquisa	70
5 AVALIAÇÃO DA GESTÃO SOCIAL NO CMDR DE SÃO PEDRO DO SUL.....	71
5.1 O processo de implantação do CMDR em São Pedro do Sul - RS e a legitimidade da representação política	71
5.1.1 Atos constitutivos do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.....	72
5.1.2 A composição social do CMDR e os critérios de escolha e homologação dos seus componentes.....	73
5.1.3 Perfil dos conselheiros.....	75

5.2	A gestão social no CMDR de São Pedro do Sul - RS	77
5.2.1	Atribuições do CMDR	77
5.2.2	Recursos disponíveis para a ação do CMDR	80
5.2.3	O processo de funcionamento do CMDR	82
5.2.4	As decisões do CMDR e suas conseqüências	89
5.3	A atuação do CMDR e sua relação com o fortalecimento da Agricultura Familiar e a promoção do desenvolvimento rural	97
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
6.1	Recomendações.....	109
7	BIBLIOGRAFIA.....	110
	ANEXO 1 – Roteiro de perguntas semi-estruturadas.....	118
	ANEXO 2 – Quadro Síntese dos Planos de trabalho	119

1 INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

No Brasil, o final da década de 1970 trouxe o fim do chamado “milagre econômico”, processo acompanhado de uma crise fiscal, que conduziu o fim do regime militar vigente desde 1964.

Na década de 1980, internacionalmente, uma nova agenda política encaminhou a redefinição do papel e dos limites públicos e privados, impondo ao Estado uma função basicamente reguladora e de garantia da estabilidade das regras do jogo.

No Brasil, o agravamento da crise fiscal, resulta em críticas ao excesso de burocracia e centralização do poder, legitimando a descentralização do Estado e a necessidade de reformas da constituição.

Durante o período constituinte (1986-1988), as disputas políticas revelaram retóricas as promessas de maior justiça social com a democratização, conduzindo a uma crise de legitimidade das representações, e mais tarde institucional. A lógica da ação do Estado, fundada na redução do tempo para o desenvolvimento e na gestão tecnocrática cede espaço à lógica decisória do consenso, ganhando importância a participação.

Na década de 1990, o limite fiscal, orienta a ação do Estado para os que não podem acessar de modo privado os bens e serviços públicos, tornando central a focalização e seletividade nas chamadas novas políticas públicas.

Com essas referências, diferentemente do período centralizador e autoritário pós 1964, o Estado não inviabiliza a co-gestão do desenvolvimento com a sociedade, mas efetivamente institucionaliza essa possibilidade na Constituição Federal de 1988. A descentralização e democratização do Estado, materializada nas políticas públicas em uma nova arquitetura político – institucional através dos conselhos setoriais e da gestão social, iniciou em nível federal e rapidamente foi reproduzida nas outras instâncias de governo.

O formato das novas políticas públicas, os programas de desenvolvimento vinculados aos acordos de cooperação internacional e as Organizações Não Governamentais, reforçaram os conselhos pelo vínculo da oferta e repasse de recursos a sua existência e funcionamento. Com isso, apostaram na perspectiva de que a gestão local do desenvolvimento com participação seria capaz de reduzir as

desigualdades produzidas anteriormente pela centralização e gestão tecnocrática, descentralizando funções de toda a ordem e promovendo a participação social dos beneficiários das políticas públicas.

Em 1996, já em um contexto de exposição da agricultura ao mercado internacional e de ajustes fiscais, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ao molde da gestão das novas políticas públicas de caráter social iniciadas pelo setor de saúde e educação.

Após a implantação do PRONAF linha Infra-estrutura e Serviços Municipais (PISM) em 1997, a exigência de supervisão dos recursos públicos descentralizados, aumentou o número e a importância dos conselhos municipais, comunmente denominados a partir de então, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), com a supervisão dos conselhos de mesma natureza em nível estadual e, nacional.

Os Conselhos institucionalizados visam a operacionalizar a co-gestão do desenvolvimento ampliando a participação social, esperando que assumam centralidade nos processos de desenvolvimento, a serem construídos “desde baixo”, em uma concepção que se aproxima da noção de desenvolvimento local.

Percebidos como resultantes da proposta democratizante da década de 1980, a expectativa foi de que os conselhos assumissem parte do papel desempenhado pelos movimentos sociais, suas representações e partidos políticos, estabelecendo uma nova relação do Estado com a sociedade, o que aconteceria mais facilmente em nível local, pela possibilidade de estabelecimento de arenas renovadas de disputa política.

A gestão descentralizada, através dos conselhos, possibilitaria ainda articular melhor as potencialidades e possibilidades locais em contraponto às formulações de “cima para baixo”, tecnocráticas e centralizadas e, aos projetos de abrangência nacional, criticados pelas desigualdades produzidas entre regiões e entre os próprios agricultores.

Assim, a gestão social descentralizada associada as especificidades do ‘local’, assumiram praticamente uma equivalência com as possibilidades de promover o desenvolvimento rural e a democratização das políticas públicas.

A análise da literatura sobre os CMDR onde foi operacionalizado o PISM, em geral, tende a revelar uma expectativa democratizante focada mais no processo de criação e operacionalização dos conselhos. Negativamente, apontam o modo como

foram criados, a forma como são tomadas as decisões, a ascendência decisória de grupos locais de poder, da prefeitura e do corpo técnico, o clientelismo político, a fraca capacidade de promover participação e induzir a formação de laços sociais e econômicos, capazes de interagir e vincular-se mais fortemente com outras regiões (ABRAMOVAY, 2001; PLURAL/IICA, 2002).

Na perspectiva de uma nova organização para o desenvolvimento rural, a análise do CMDR se dá a partir dos recursos disponíveis e objetivos assumidos pelos conselheiros. Nesta linha, criticam-se a fraca infra-estrutura e qualificação dos recursos humanos, que juntamente com os reduzidos prazos e pouca familiaridade com a burocracia das políticas públicas, resultam em conselhos, quase sempre, problemáticos. Daí que não conseguem assumir um papel central e promover o desenvolvimento rural, mas tem sucesso na captação e operacionalização dos recursos (PLURAL/IICA, 2002; IPARDES, 2001; ABRAMOVAY, 2001).

Tendo em vista que os recursos do PISM, são dirigidos aos municípios e, não são reembolsáveis (fundo perdido), as avaliações pouco referem a sua distribuição entre os agricultores familiares, focando a sua distribuição regional (Silva, 1999) e os critérios de seleção dos municípios, que por seu conteúdo, orientou-se aos mais pobres (ABRAMOVAY, 2001; ABRAMOVAY E VEIGA, 1999).

O desafio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, portanto, não é tarefa simples; envolve a democratização dos processos de desenvolvimento, a questão distributiva dos recursos públicos e, sobremaneira o desenvolvimento rural, foco deste trabalho.

Apesar da literatura sobre conselhos referir algumas experiências bem sucedidas, as avaliações tendem a ponderar os fracos resultados em termos de desenvolvimento rural com seu potencial democratizante, dando relevância, portanto a questão 'local' em detrimento da questão do 'tempo' para o desenvolvimento, em oposição ao período anterior.

Considerando que a ponderação relevante estaria na relação 'local' *versus* 'tempo', este trabalho surge da dúvida sobre os limites da gestão social descentralizada com vistas ao fortalecimento de modo amplo da Agricultura Familiar e do desenvolvimento rural. O desafio, no entanto, não é confirmar ou refutar por outros caminhos o que já foi estudado, mas efetivamente verificar se ocorrem tais limites e, em caso afirmativo, compreender como e por que se produzem ou se reproduzem.

Toma-se a princípio o CMDR como unidade de análise e, como recorte temporal, a inserção do PISM em São Pedro do Sul. O primeiro por sua fundação anterior ao programa e pela relação com diversas associações comunitárias e organizações que compõem o CMDR, indicando experiência na gestão social. O segundo, pelo paralelismo de execução com diversas outras políticas públicas, proporcionando o seu adensamento e gestão de um maior volume de recursos.

Espera-se com este estudo ampliar as investigações sobre os conselhos, sobre a gestão social e sobre o PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais como política de desenvolvimento rural, contribuindo para a ação social e para a formulação de políticas públicas, bem como suscitar novas indagações sobre o tema.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

Verificar a ocorrência, como e porque se produzem ou reproduzem os limites da gestão social descentralizada no CMDR, no período de inserção do PRONAF Infra-estrutura e serviços municipais em São Pedro do Sul / RS enquanto estratégia para a inserção ampliada da Agricultura Familiar no processo de desenvolvimento rural.

1.1.2 Objetivos específicos

- Avaliar criticamente a legitimidade da representação política do CMDR quanto a sua composição social;
- Analisar criticamente as mudanças introduzidas nos processos de elaboração das políticas públicas com a criação do CMDR;
- Identificar e avaliar as principais decisões tomadas pelo CMDR, os resultados efetivos e suas relações com vistas ao fortalecimento da Agricultura Familiar e à promoção do desenvolvimento rural.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

No desenvolvimento deste capítulo, busca-se referenciar as concepções de Estado e o modo como são produzidas as políticas públicas. Em seguida, faz-se um resgate enfocando os aspectos que conformam o debate sobre orientações e arquitetura das políticas públicas em cada período, de forma a revelar como emerge a proposta de gestão social descentralizada e a noção de participação, relacionando com as referências ao PISM e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

2.1 O Estado e as políticas públicas

As políticas públicas representam um conjunto de decisões e ações destinadas a resolver ou minimizar os problemas e conflitos sociais quanto a bens públicos, ou seja, aqueles que não podem ser providos privadamente, envolvendo atividades políticas em um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder (RUA, 1998).

Uma outra interpretação vê as políticas públicas como:

Um conjunto de decisões e ações do Estado na vida social e destina-se, onde o capitalismo tornou-se hegemônico, a duas grandes finalidades: assegurar as condições para a reprodução ampliada do capital e da força de trabalho; e obter legitimidade para que o Estado continue aparecendo como “representante de todos”, ao mesmo tempo em que sua primeira finalidade é assegurada (ARAUJO, 2000, p.133).

As opiniões embora converjam na busca de legitimidade, no que diz respeito aos objetivos diferem, na medida em que para Rua (1998) visa a resolver conflitos e, para Araujo (2000), visa a garantir a reprodução ampliada do capital e da força de trabalho.

Neste trabalho, adota-se a concepção de que as políticas públicas assumem diferentes papéis, tanto no plano econômico quanto no político, e as intervenções do Estado são tomadas como estratégias necessárias à mediação das diferentes determinações econômicas e políticas de sua ação.

Na análise das políticas públicas, torna-se necessário observar mais do que as funções que exercem em espaços locais ou no contexto mais amplo, tendo em vista que "... Os processos formais ou método institucionalizado de processar casos problemáticos do meio em questão são, igualmente, determinantes importantes da atividade estatal" (OFFE, 1975, p.135).

O aparato institucional e suas regras, além de procedimentos instrumentais para resolver problemas sociais, têm o poder seletivo e definidor das ações que ocuparão a agenda política, daí a importância do estudo da arquitetura e do regramento normativo em políticas públicas.

Offe (1975) ressalta que há potencialmente um descompasso entre as funções do Estado capitalista e sua estrutura interna ou o modo institucional de operar, encontrando problemas de equilíbrio entre as regras internas de produção e suas funções no processo de acumulação capitalista. Na produção de políticas públicas encontram-se três lógicas no regramento formal que determinam formas específicas de ação, e combinadas, resultariam na decisão. São elas: a burocracia, a finalidade da ação e o consenso.

As ações governamentais a partir de decisões burocráticas seriam determinadas por elementos estruturais, descritos no tipo weberiano de burocracia¹. A partir da finalidade da ação pretendida, típica do modelo tecnocrático de gestão, a racionalidade técnica é a definidora. Finalmente, na lógica do consenso, o conflito de interesses ou a compatibilização em acordos determinariam a ação administrativa.

A dificuldade do Estado em proceder segundo cada uma dessas lógicas de ação estaria fundada na mudança do conteúdo de suas atividades, que estão a serviço do processo de acumulação capitalista.

As atividades alocativas representam aquelas que demandam do Estado recursos próprios, podendo ser institucionais, jurídicos, lógicos e materiais, enquanto as atividades produtivas se referem à produção de bens e serviços públicos.

¹ Para Weber (1999), o Estado moderno é formado de uma administração burocrática constituída por um funcionalismo especificamente treinado e politicamente orientado com base em regulamentos racionais e, enquanto empresa racional de domínio baseada na força, constitui uma racionalização política análoga à racionalização econômica viabilizada pelo capitalismo.

Nas formas burocráticas de operação do aparato estatal, Offe (1975) encontra uma forte relação e perfeita adequação às atividades alocativas do Estado, mas quando as atividades produtivas surgem na agenda estatal, a situação pressupõe um controle mais em função dos resultados das políticas do que sobre os meios utilizados. Nesse contexto, as demandas se dirigem às formas racionais de coordenação da ação, e aí se inclui o planejamento ou a definição de regras, consubstanciadas no consenso político no qual se inclui a idéia de participação.

Da mesma forma que na lógica decisória, na implementação das atividades alocativas e produtivas surgem problemas, sobretudo nas últimas, seja pela natureza capitalista do Estado, seja pelo longo período de operação da ação, seja pela complexidade da máquina estatal.

Na análise da ação institucional do Estado é importante perceber que novos formatos de ação decorrem da mediação dos interesses da arena política e não representam somente novos arranjos institucionais. Implicam em opções políticas e na formação e emergência de novos grupos sociais, que podem assumir relevância em favor dos interesses econômicos e políticos de classe ou de algum segmento social. Redunda também em novos mecanismos de negociação e novos mediadores para o funcionamento do sistema institucional.

Os Estados democráticos contemporâneos estão baseados no princípio da aclamação e apoio das massas para o pleno exercício da dominação. Assim, os grupos no poder precisam construir um consenso em torno dos interesses, quando “se torna necessário abrandar, pela negociação, a resistência de grupos antagônicos com poder de veto ou de pressão, mas também na sua relação com sua própria clientela...” (OFFE, 1984, p.255).

O pressuposto da gestão social é o reconhecimento da existência de conflitos e da possibilidade do seu controle pela negociação política, aparecendo como estratégia em momentos de fragilidade do aparato Estatal, em função de estruturas de poder enraizadas no seu interior. Assim, a gestão social representa um mecanismo de legitimação através da formação do consenso nas políticas públicas, extraindo da participação social descentralizada, a legitimidade para obter o controle sobre a produção e administração de bens e serviços públicos.

A seguir discute-se a trajetória das políticas públicas para o desenvolvimento rural, enfocando as disputas políticas, sua orientação e o modo de gestão que resulta em cada período.

2.2 A trajetória das políticas públicas de desenvolvimento rural

As concessões e legalização de extensas áreas de terras foram a política agrária² corrente no Brasil até 1850, quando a Lei de terras limitou a apropriação do território somente por meio de compra, ao mesmo tempo em que consolidou o padrão agrário concentrado e a propriedade privada da terra.

As oligarquias rurais exportadoras alternaram a dominação econômica e política até o período do Café, quando a demanda por alimentos para os escravos nas fazendas impulsionou o consumo de charque. No período entre a independência (1822) e a república (1889), as importações de charque dos países platinos foram o expediente de controle do preço do produto (SODRÉ, 1996), o que evidencia o uso de política agrícola naquele período.

No plano externo, a economia primário-exportadora foi afetada tanto pela especialização produtiva em outras regiões do mundo, como pela própria lógica do capitalismo³, que transferia os prejuízos para as regiões periféricas e dependentes. Diante das oscilações de preço do café no mercado internacional, em 1906 foi criado um estoque regulador, através do Convênio de Taubaté. Assim, o governo assumiu os riscos das oscilações de preço internacional e valorizou o produto no mercado interno, garantindo o lucro aos cafeicultores ao custo de endividamento, dependência externa e do descontentamento interno.

² As políticas agrárias e agrícolas, a que nos referimos neste trabalho, estão orientadas pela definição de questão agrária como a que diz respeito às relações de produção envolvendo como e quem produz, e da questão agrícola como aquela relacionada aos aspectos da produção strictu sensu, com o quê e quanto produzir seus custos e preços.

³ Assumimos a definição tomada por Gorender (2002, p.16-20), “modo de produção em que operários assalariados despossuídos de meios de produção e juridicamente livres, produzem mais-valia; em que a força de trabalho se converte em mercadoria, cuja oferta e demanda se processam nas condições de existência de um exército industrial de reserva; em que os bens de produção assumem a forma de capital, isto é, não de mero patrimônio, mas de capital, de propriedade privada destinada à reprodução ampliada sob a forma de valor, não de valor de uso, mas de valor que se destina ao mercado”... e, “... a acumulação originária de capital é uma acumulação de capital por meios não capitalistas, não próprios do modo de produção capitalista”, e complementa, “... é necessário um determinado nível de desenvolvimento das forças produtivas, o que significa precipuamente a dissolução da economia natural e o incremento da divisão social do trabalho sob as condições da propriedade privada dos meios de produção, com a expansão conseqüente de valores de uso que adquirem a forma de mercadoria”.

Com a crise mundial do capitalismo em 1929, houve queda no preço do café, com os armazéns lotados e sem recursos⁴, o governo rompeu o Convênio de Taubaté, precipitando o fim da hegemonia da oligarquia cafeeira. Naquelas condições, descontentes, as oligarquias rurais periféricas⁵, os militares e as camadas médias urbanas formam a Aliança Liberal, e promovem a Revolução de 1930, resultando na ascensão de Getúlio Vargas ao governo da República.

Nos Estados Unidos da América (EUA), a economia em plena ascensão sofre forte impacto com a crise, momento em que se evidencia a centralidade do sistema econômico e seus interesses, conduzindo a atividade agrícola a uma posição subordinada na divisão internacional do trabalho (VILELA, 1997).

A condição de hegemonia das oligarquias rurais exportadoras que se revezaram no poder foi o princípio organizador das políticas públicas, garantindo a manutenção da dominação só desestruturada pela crise do capitalismo em 1929.

2.2.1 O período centralizador das políticas públicas

De 1930 a 1945, a retração no comércio internacional produz uma crise no modelo primário-exportador do período anterior, favorecendo a produção agrícola de alimentos e o crescimento industrial internos.

Naquele contexto, o fortalecimento do Estado nacional e constituição de um perfil centralizador e irradiador do desenvolvimento econômico no Brasil, denominado de modelo Varguista-desenvolvimentista (ABRUCIO, 1998), gerou um “processo [que] assinalou [...] a transferência de capitais de um setor para outro, não só do café ao algodão, mas também do setor agrícola a outros, principalmente o industrial” (SODRÉ, 1996, p.87).

⁴ Segundo Sodré (1996), entre 1927 e 1929 a produção média de café no país chegava a 21 milhões de sacas, enquanto a exportação era pouco mais de 14 milhões. A diferença era retida via estoque regulador, remunerando os cafeicultores. Por conta disso, o país em dezembro de 1929 já não tinha mais reservas em ouro, tornando a sustentabilidade desta situação dependente também de recursos externos, principalmente dos Estados Unidos, maior importador de café do Brasil e maior fonte de empréstimos externos desde 1922.

⁵ As oligarquias rurais periféricas controlavam a produção agropecuária exportadora com menor expressão econômica em determinado período.

O período populista⁶ de Getúlio Vargas promove um rearranjo das forças políticas dominantes, a continuidade dos privilégios das oligarquias rurais periféricas e industriais emergentes, além de concessões aos trabalhadores⁷, enquanto funda empresas estatais como forma de dar sustentabilidade à industrialização, reduzindo e substituindo importações.

De 1945-1964, os trabalhadores rurais se organizaram apoiados nas Ligas Camponesas do Nordeste e no Partido Comunista Brasileiro, que atuava organizando a luta pela reforma agrária, quando os conflitos ganham visibilidade e unidade como demanda comum.

Surgem também na América Latina os projetos de desenvolvimento comunitário, financiados pelos EUA, com apoio da Organização das Nações Unidas, com ênfase na mobilização do potencial humano para o desenvolvimento, experiências que fracassaram diante dos poucos resultados e redução no aporte de recursos financeiros (FONSECA, 1985).

A extensão rural no Brasil começa nesse período, reproduzindo o modelo clássico dos EUA, baseada no crédito rural supervisionado e no humanitarismo. De caráter tutelar e assistencialista, objetivou a melhoria das condições de vida das comunidades rurais atuando nas unidades familiares e representou parte da estratégia dos EUA de diminuir as possibilidades de expansão do comunismo na América Latina após a segunda guerra mundial (RODRIGUES, 1997; FONSECA, 1985).

Na discussão sobre o desenvolvimento, as chamadas teses feudais interpretaram a agricultura como um obstáculo ao capitalismo, mas reformuladas com uma perspectiva nacionalista, apontaram o latifúndio como incapaz de se desenvolver tecnologicamente, contribuir para o desenvolvimento ou elevar a produção. Assim, a reforma agrária seria a ação capaz de desencadear o aumento

⁶ Segundo Weffort (1989) a peculiaridade do populismo vem de que ele surge como forma de dominação nas condições de "vazio político", em que nenhuma classe tem a hegemonia e exatamente porque nenhuma classe se afigura capaz de assumi-la. O populismo aparece quando se dá a crise da hegemonia oligárquica e das instituições liberais que obrigam a um amplo e instável compromisso entre os grupos dominantes, presidido pelo fortalecimento político do Executivo, e poder econômico e administrativo do Estado.

⁷ Via a Consolidação das Leis do Trabalho, que não se estendeu aos rurais, de forma que, sem direitos regulamentados, mantiveram-se as formas tradicionais de exploração do trabalho no campo.

de produção e consumo, fortalecendo o próprio desenvolvimento econômico capitalista (ABRAMOVAY, 2002).

No final da década de 1940, a hegemonia da política de industrialização, via substituição de importações, resultou na abertura da economia para o capital estrangeiro, quando as idéias do nacionalismo desenvolvimentista perderam influência e se chocaram com o avanço do imperialismo estrangeiro.

O fracasso das políticas públicas de caráter comunitário e humanista aliado à força dos movimentos sociais e a estagnação social e econômica deslocam o eixo de análise das políticas públicas, conduzindo o debate para as reformas de base, com destaque para a reforma agrária.

O fortalecimento do movimento pela reforma agrária, radicalizando posições e ameaçando o pacto populista, promove um rearranjo das forças políticas no Congresso Nacional, no poder executivo e na sociedade. Como resposta, a legislação social que beneficiava os trabalhadores urbanos é estendida aos rurais com a edição do Estatuto do trabalhador⁸ e o governo anuncia a intenção de realizar reformas de base, entre elas, a reforma agrária.

Pesavento (1997, p.132) revela que as tendências de desenvolvimento no período da democracia populista (1945-1960) oscilavam entre o “nacionalismo desenvolvimentista” e “capitalismo associado”, enquanto a idéia negadora do capitalismo permanecia como constante ameaça. A mesma autora ressalta que, para parte do exército e latifundiários, o governo “... estava ameaçando as próprias bases sobre as quais se assentava o modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro”.

Após o golpe militar em 1964, estabeleceu-se o fim das liberdades políticas, o autoritarismo reforçou-se pelos Atos Institucionais, pela Constituição outorgada de 1967 e as emendas que se seguiram.

O debate “permitido” excluiu da agenda política as proposições distributivas, os movimentos sociais foram desestruturados e, o sindicalismo tutelado e vigiado. A questão agrária passou a ser delineada pelo Estatuto da terra⁹ e, apesar das

⁸ Lei nº 4214 de 2 de março de 1963.

⁹ Lei nº. 4054, de 30 de novembro de 1964.

possibilidades, foi sendo dissimulado, abandonado e as desapropriações de terras foram freadas¹⁰, enquanto a ação da Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) limitava-se a fazer valer o Estatuto da Terra, atuando nas regiões de conflitos de forma legalista (DORREMI, 1999).

A opção dos governos militares foi a do crescimento econômico, acelerado pela rápida internalização do padrão tecnológico dos países industrializados. As diferenças espaciais foram consideradas como desvio no processo de desenvolvimento e nesta concepção, seria ajustado pela natural mobilidade de fatores produtivos e por políticas compensatórias¹¹.

As justificativas utilizavam argumentos persuasivos, como o risco da formação de dois mundos, um moderno e outro atrasado, assumindo a concepção relacionada com a teoria do crescimento econômico proposta por Rostow (1965), que pressupõe um caminho linear com etapas distintas, partindo de uma sociedade atrasada (rural) em direção a uma sociedade moderna (industrial), impulsionada pela adoção massiva de tecnologias.

Segundo Fröhlich (1999), a dimensão 'tempo' tem centralidade na concepção de desenvolvimento da época, refletindo a ânsia pelo futuro e a fé no progresso.

Em um contexto de fortalecimento do Estado, a lógica decisória a partir da finalidade da ação e a redução do tempo para o crescimento econômico na produção de políticas públicas, se traduz na gestão tecnocrática, formulada "desde cima".

Nos governos militares ganha força também, a abordagem produtivista do desenvolvimento. Nesta linha, as políticas agrárias distributivas não teriam efeitos sobre o problema da pobreza rural, vista meramente como uma questão de baixa produtividade da agricultura, centrando a argumentação nos fatores endógenos capazes de impulsionar a modernização tecnológica.

¹⁰ Segundo Araújo (2000), a média anual de famílias assentadas durante o período militar de 1964 até 1984 foi de 5.500 famílias, enquanto somente no governo seguinte de 1985 até 1989, mais que triplicou este número.

¹¹ O papel das políticas de caráter compensatório, não raro serve para reduzir os efeitos negativos da dinâmica econômica dominante (ARAÚJO, 2000).

Com tais argumentos, o problema da questão agrária foi deslocado para o campo das políticas agrícolas. Contudo, as extensas áreas de terras e abundância de mão-de-obra tornavam pouco atrativas a adoção de tecnologias modernas, como a mecanização que poupa mão-de-obra, e os fertilizantes químicos e sementes melhoradas, poupadoras de terra. A partir disso, Ilha Neto (1987) conclui que os investimentos em tecnologias modernas só se explicam por uma indução forçada.

A modernização das bases produtivas no meio rural iniciou pela internalização das indústrias produtoras de insumos e máquinas agrícolas complementadas pela oferta abundante de crédito. O crédito rural subsidiado¹² teve acesso condicionado ao cultivo de culturas de exportação, uso de insumos químicos e mecanização, motivo pelo qual ficou conhecido como crédito rural orientado. Associados à pesquisa e extensão rural públicas formaram um conjunto extremamente atrativo aos agricultores, induzindo rapidamente à modernização das bases produtivas da agricultura e consolidando um vínculo¹³, que exige aporte constante de tecnologia e capital.

Dessa forma, as políticas agrícolas assumiram um caráter espúrio e conservador, promovendo distorções alocativas, consolidando a subordinação e transferência de recursos da agricultura para o setor industrial e financeiro, das produções de menor para maior escala e, das culturas alimentares de consumo interno para as de exportação (NETO, 1995).

O resultado do acúmulo de vantagens comparativas e absolutas, concentrando capital, evidenciou-se nas transferências de recursos das regiões agrícolas para as industrializadas, principalmente São Paulo, onde se concentraram as indústrias.

¹² Santos (1996) relata que, na década de 1970, o crédito rural era distribuído com tanta facilidade e rapidez que causou uma verdadeira anomalia nas contas públicas, a ponto de em 1975, o volume de crédito rural superar a renda do setor agrícola.

¹³ Tal condicionamento é explicado pela teoria da espiral tecnológica, sugerindo que agricultores inovadores nas tecnologias e métodos de produção desfrutam de vantagens em curto prazo, em função de sua capacidade de reduzir as médias dos custos, por unidade de produção. Obtendo rendas adicionais, tendem a diminuir proporcionalmente os ganhos com a inovação, devido a baixa elasticidade da demanda que costumam apresentar os produtos agrícolas. Aqueles agricultores não adotantes percebem perdas econômicas e se vêem obrigados a aderirem às inovações para manter seus níveis de ingresso, (VEIGA, 2002; COSTABEBER, 1998).

Durante o período em que os subsídios foram mais altos, os grandes produtores foram sistematicamente menos taxados, enquanto políticas de importação prejudicaram principalmente os preços do arroz, feijão e leite produzidos para o mercado interno (TEIXEIRA; FRANCO, 1997), basicamente pelos que hoje compõem o segmento da Agricultura Familiar¹⁴.

No que se referem à questão agrária, os efeitos se traduziram pela agregação de áreas menores que perderam as condições objetivas de competitividade, principalmente nas regiões próprias à produção exportadora, concentrando a terra e fortalecendo o seu corolário, o êxodo rural. As taxas de êxodo rural no Brasil na década de 1960, e principalmente na de 1970, foram superiores a capacidade de absorção da mão-de-obra, provocando redução de salários no meio urbano e dispersando a pobreza nas áreas dominadas pelo latifúndio e concentrando-a nas áreas características da Agricultura Familiar¹⁵.

Durante a década de 1970, o princípio organizador foi a centralização do poder no Estado e o eixo norteador das políticas públicas¹⁶ a modernização conservadora, sustentada no primado do crescimento sobre a distribuição, submetidas a uma lógica de acumulação privada em benefício dos setores urbano-industriais e latifundiários, concentrando terra e renda.

A partir da década de 1980, o debate sobre políticas públicas passou então a ser influenciado pelos efeitos negativos da modernização e a discussão internacional sobre a “revolução verde”. Paralelamente, discutia-se o esgotamento do modelo Fordista de desenvolvimento, baseado na produção concentrada, em grande escala e no constante aumento e ingresso no consumo de massas, com apoio de um Estado centralizador e provedor do bem estar social (DUPAS, 1999).

Na agenda política, o debate permitido orienta as críticas à omissão do governo com as políticas sociais, e a pouca importância que se dava ao aspecto distributivo, colocando em questão o crescimento *versus* distribuição de renda. Buscavam-se evidenciar os efeitos redistributivos (positivos ou negativos) e seus

¹⁴ A definição de agricultura familiar segue as referências do PRONAF, descritas no capítulo seguinte.

¹⁵ Sobre a questão da dispersão da pobreza rural ver Schneider e Fialho (2001) e Veiga (1998).

¹⁶ Sobre as políticas de apoio à agricultura, criadas pelo governo neste período, ver Santos (1996).

impactos, sobre as camadas de menor ingresso ou “respingamento”, resultantes do crescimento econômico (MELO, 1998).

A partir da experiência com o *Proyecto Puebla* no México, o Banco Mundial passa então a apoiar Programas de Desenvolvimento Rural Integrado. A base destes programas estava no reconhecimento de que o crescimento agrícola não eliminaria a pobreza, propondo integrar as políticas públicas em programas amplos. Tal proposta acabou englobada na visão difundida e assumida pelo Banco Mundial conhecida por crescimento com redistribuição (*Redistribution with growth*), ampliando os investimentos em programas agrícolas de US\$ 400 milhões na década de 1960, para US\$ três bilhões entre 1970 e 1984 (SAMPAYO, 1996).

No Brasil, os Programas de Desenvolvimento Rural integrado foram dirigidos principalmente às áreas de conflito de terras¹⁷, onde serviram para compensar os efeitos negativos ou complementarem a política agrícola, dissimulando e/ou mediando os diferentes interesses envolvidos. Com esse sentido, evidencia-se naquele período a consideração do fator local nas políticas públicas.

Segundo Melo (1998), o governo internalizou as críticas sobre a questão distributiva nas políticas públicas, no II Plano Nacional de Desenvolvimento, expandindo os gastos na área social.

Com efeito, foi a retomada da organização dos movimentos sociais em torno da questão agrária, desta vez com um mediador renovado, ligado a setores da Igreja Católica, que fundam a Pastoral da Terra em 1975 e dão suporte às denúncias contra injustiças sociais e estimulam as oposições sindicais.

Durante o regime militar a capacidade de intervenção do Estado foi recuperada e, em um contexto de dominação política, estimulados o crescimento da provisão privada de bens e serviços, a partir de uma gestão centralizadora, tecnocrática e autoritária. As políticas públicas apresentaram um viés urbano de modernização, e sem se preocupar com a equidade social, tiveram a função de garantir a acumulação capitalista, viabilizando o capital industrial, financeiro e os interesses dos latifundiários. A farta concessão de crédito subsidiado para a

¹⁷ Um estudo aprofundado do papel das Pps compensatórias no período dos governos militares pode ser visto em Dorremi (1999).

modernização da agricultura gerou efeitos negativos, compensados ou dissimulados via programas de colonização, Programas de Desenvolvimento Rural Integrados e aumento com gastos sociais a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento.

2.2.2 A transição democrática, e o novo modo de operação das políticas públicas

No final da década de 1970, o ritmo do crescimento do chamado “milagre econômico brasileiro” foi diminuído e, na década seguinte, as transformações na economia mundial provocaram uma “inflexão discursiva” e uma prática orientada à necessidade de reconstrução de escalas políticas, econômicas e institucionais, expressando novas relações e distribuição de poder (ACSELRAD, 2002).

A partir dessa visão, colocava-se em dúvida a capacidade e legitimidade da manutenção do Estado como agente indutor do desenvolvimento e provedor do bem-estar social, pressionando para uma diminuição de autonomia e função basicamente regulatória.

A crise do Estado¹⁸ brasileiro, na década de 1980 já se apresentava como problema de difícil solução, reduzindo a sua capacidade de resposta com políticas públicas compensatórias. As críticas se orientaram então, para os elevados gastos na manutenção da burocracia e o benefício de reduzidas parcelas da população, colocando em questão, não só a eficiência, mas também a eficácia¹⁹ das políticas públicas, substituindo a questão do crescimento *versus* distribuição de renda que dominou no período anterior (MELO, 1998). Resumidamente, o que estava em questão, era a incapacidade das políticas públicas de atingirem os beneficiários, também em função de gastos excessivos com a burocracia.

¹⁸ Nogueira (1997) define a crise do Estado pelas limitações na sua capacidade de intervenção na economia, nos processos de regulação, na formulação, implementação e planejamento das políticas, na representação política, na própria dimensão política do Estado e das instituições com as quais viabiliza a estabilidade das relações com a sociedade.

¹⁹ A referência de eficiência, neste trabalho, vincula-se ao processo do uso correto dos recursos, enquanto a eficácia vincula-se aos resultados, no sentido de atingir os objetivos qualitativos focados naquilo que realmente importa fazer porque são socialmente desejáveis.

No interior do grupo oposicionista à ditadura, aqueles identificados com as esquerdas e movimentos sociais que se ampliaram no campo²⁰ e no espaço urbano, questionavam o regime político, mas fundamentalmente a alocação desigual de recursos e a redução do papel do Estado nos processos de desenvolvimento.

O movimento sindical dos metalúrgicos de São Paulo, mesmo com argumentos mais imediatos, relacionados à questão salarial, mesclava o debate sobre temas substantivos da democracia²¹, promovendo uma série de greves que se ampliaram para outras categorias.

No entanto, o discurso oposicionista amplificado pela mídia legitimou uma imagem oposta entre a sociedade civil e o Estado, estigmatizado com a ineficácia de ação, pesada burocracia e corrupção.

Com isso, foram fortalecidas as iniciativas da sociedade civil e vinculados progressivamente os espaços locais a uma possibilidade de maior controle social, eficácia e transparência. Reforçava-se assim o protagonismo das esferas subnacionais através das propostas de descentralização e da participação, como forma para solucionar o distanciamento entre Estado e sociedade.

O “local” passou então a ser visto vinculado ao ambiente capaz de gerar as mudanças almejadas pela sociedade, mas destacando o contraditório:

Mais próximas aos cidadãos e aos problemas concretos da população, as esferas locais do Estado foram reinterpretadas, contrariamente à tradicional visão que as identificava como espaço privilegiado de reprodução dos arcaísmos da sociedade brasileira, como lócus da inovação institucional e da geração de respostas efetivas para as demandas e interesses sociais (KUNRATH; MORUZZI, 2005, p.10).

Paralelamente, na agenda pública, assumia importância o debate sobre a legalidade das greves e movimentos sociais, conduzindo a produção dos contornos para ampliar as esferas de participação no novo regime político.

²⁰ As ocupações de terra se intensificavam exatamente onde a modernização foi mais forte, no sul do Brasil e em São Paulo.

²¹ A fundação do Partido dos Trabalhadores teve como sustentação as mobilizações e os debates promovidos pelos metalúrgicos paulistas.

Durante a Constituinte, as negociações sobre questões relevantes, promoveram um realinhamento do grupo opositor, revelando maioria conservadora, derrotando, limitando ou protelando decisões em disputa.

Segundo Melo (1998), a formação de grupos de trabalho setorial incorporando segmentos da sociedade civil na constituinte, enfraqueceu o poder decisório da burocracia executiva. O mesmo autor afirma que o fracasso do Plano Cruzado e a dependência de definições da constituição nas decisões sobre políticas públicas fortaleceram o poder legislativo e judiciário, provocando fragmentação institucional e uma crise de governabilidade²².

No governo de Fernando Collor de Mello (1990-1993), o executivo enfrenta uma paralisia decisória²³, tornando as reformas fundamentais para a governabilidade. Para viabilizar a ação, em busca de apoio político, trocava favores, privilégios e cargos na burocracia com os setores conservadores. É neste quadro que se encontram as bases que justificam os poucos investimentos em políticas públicas até o governo Fernando Henrique Cardoso (MELO, 1998).

A crise do Estado e o rearranjo das representações conservadoras durante o período constituinte informaram condições novas e favoráveis às propostas difundidas internacionalmente de uma nova agenda para o Estado. Em questão estava a redefinição do papel central do Estado nos processos de desenvolvimento, revisando as funções privadas e públicas²⁴, conduzindo-o no limite, à garantia da estabilidade e universalidade das “regras do jogo”.

Com efeito, na década de 1990, os papéis e funções renovados do Estado brasileiro deslocam novamente o eixo orientador das políticas públicas. A ênfase passa a ser dada à discriminação positiva, com ascendência da pobreza absoluta

²² Segundo Melo (1998), a crise de governabilidade do Estado, apesar da necessidade de mediação entre as instituições e as demandas dos movimentos sociais, teve origem nas reduzidas taxas de demanda, na fraca articulação social e no descrédito quanto à eficácia do Estado, limitando as possibilidades de sucesso das Pps.

²³ No limite desta paralisia, o governo chegava a antecipar-se, pedindo ao judiciário declaratório de constitucionalidade antes da emissão de medidas provisórias, seguidamente questionadas e declaradas inconstitucionais.

²⁴ De 1988 a 1991, começa a desregulamentação e liberalização do mercado agrícola, diminuindo substancialmente os volumes de recursos alocados do Tesouro Nacional, eliminados os subsídios implícitos nas taxas de juros e reduzidos ou extintos diversos fundos e programas com recursos do Banco Mundial, entre eles os Programas de Desenvolvimento Rural integrado.

sobre a desigualdade, em função da crise fiscal, sem ampliar o espectro e volume de recursos. A oferta de bens e serviços públicos reduzidos se dirige, então, somente àqueles impossibilitados de acessar os privados. Complementarmente, são criados mecanismos de recuperação dos custos com políticas públicas.

Buscava-se a superação da crise fiscal e do gigantismo burocrático, esperando que a maior participação garantisse a transparência, solução para o problema da focalização das políticas públicas e da legitimidade do Estado.

Definida na Constituição Federal de 1988, a descentralização fiscal, política e administrativa da gestão pública, transfere parte das responsabilidades antes dos governos estadual e federal, para o municipal. Assim, até 1994, as prefeituras e governos estaduais tiveram as receitas aumentadas, período que coincide com a criação das Secretarias Municipais de Agricultura e fundos de desenvolvimento municipais. O aumento no fluxo de receitas foi revertido novamente em 1995, quando o Fundo de Estabilização Fiscal promoveu uma redução de 20% na receita dos municípios, freando as iniciativas locais novamente (OLIVEIRA, 2004).

Ainda no processo de restabelecimento da democracia, a crise de legitimidade fortaleceu a idéia de participação direta, institucionalizando mecanismos mistos entre representação e participação direta na gestão pública. O debate sobre os Conselhos Populares, travado pela esquerda como forma de reação às estruturas políticas, contribuiu para aquele processo e, mais tarde, para a formatação das formas de interação da participação, com o campo institucional (KUNRATH; SCHNEIDER, 2005).

Para Oliveira (2002, p. 21), foram as sucessivas derrotas eleitorais das esquerdas experimentadas com o retorno da democracia no Brasil, que conduziram à tentativa de construir em nível local uma outra forma de poder e gestão do Estado, argumentando que, "... as potencialidades e virtualidades do local são em grande medida políticas e efeitos da política".

Neste caminho, setores da esquerda passaram a dar importância também à atuação do poder local e à participação popular na gestão pública. Surgiram novas lideranças, que ocuparam os espaços institucionais, experimentando políticas de

participação na gestão pública, com maior visibilidade à construção participativa de orçamento público²⁵, projetos de lei de iniciativa popular e os conselhos.

Os conselhos gestores institucionalizados das políticas públicas surgem como mecanismos mediadores da relação descentralizada que se estabeleceria entre as esferas do Estado e a sociedade. Referendados na Constituição Federal de 1988, os conselhos instituídos em nível federal proliferaram no país, passando a ser obrigatórios em todos os níveis e em quase todas as áreas, vinculando os repasses de recursos para os níveis de governo e sua aplicação, à criação destas novas instituições (SANTOS, 2000).

Com estas condições, no final de 1980 e início da década de 1990, foram criados diversos Conselhos com enfoque rural para gerenciar fundos de crédito rotativo com recursos oriundos das prefeituras, em busca de suprir a carência de crédito rural, de menor valor, naquele período. Nesses casos, a criação dos conselhos, resultou de uma política indutiva.

A formação dos fundos rotativos de crédito nos municípios evidencia as limitações efetivas, em focalizar aqueles que não poderiam acessar bens e serviços públicos de modo privado, eixo orientador das políticas públicas.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), o princípio organizador das políticas públicas passa a ser o bom uso dos recursos humanos e materiais para o desenvolvimento. A ênfase é para a gestão e modo de ação, da autoridade pública, garantindo estáveis as “regras do jogo”, condição que referenciam a governança²⁶ (MELO, 1998).

2.3 A valorização da participação nas concepções de desenvolvimento

A partir da década de 1980, a publicidade da crise do Estado legitimou junto à sociedade, seus limites de ação e o autoritarismo político-institucional que,

²⁵ Sobre as experiências neste sentido ver Faria (1996).

²⁶ Santos (2000) define Governança como os padrões de interação entre as instituições governamentais e a sociedade, fundados na inclusão e na participação social. Com o mesmo significado, *governance* é o termo difundido pelo Banco Mundial.

juntamente com o projeto de modernização da agricultura e seus efeitos negativos, precisavam ser superados.

Para Diesel; Dias (1999), o período foi marcado por uma crise de leitura neomarxista para o desenvolvimento, abrindo espaço a uma outra, de caráter nacional, que englobaria as reflexões em torno das propostas do *Basic Needs*, dos estilos de desenvolvimento e da reflexão ecológica. Referem, ainda, que o ponto de confluência estaria em direção ao atendimento das necessidades sociais e a consideração das particularidades nacionais na elaboração da proposta, mas enfocando a economia política.

Os movimentos sociais, a igreja católica e também algumas organizações não governamentais tiveram um importante papel no contexto de transição democrática e na defesa dos direitos de cidadania dos setores populares. Aquelas organizações não governamentais identificadas com o desenvolvimento rural passaram a apoiar alternativas de autonomização dos agricultores frente a integração vertical da agricultura às agroindústrias, mais tarde tenderam a um alinhamento com os “ecológicos”, introduzindo a questão da sustentabilidade ambiental no debate, daí assumindo um enfoque mais antropológico e cultural do desenvolvimento (DIESEL; DIAS, 1999).

As políticas públicas centralizadas, com referências puramente econômicas, focadas na categoria “tempo” e buscando abreviar o processo de desenvolvimento, conduziram o debate a novos enfoques sobre o desenvolvimento. Na tentativa de explicar as desigualdades resultantes, as críticas apontavam o modo de gestão com formulações tecnocráticas, unidirecionais, “desde cima”.

Segundo Oliveira (2004), em oposição às políticas centralizadas e, com proposições integrando elementos diversos, basicamente três vertentes com enfoque no “local”, assumiram importância:

- a primeira, fundada nas externalidades que geram as economias de escala externas às empresas e internas ao território, relacionada às propostas de aglomeração industrial e novos distritos industriais. Difunde-se que o crescimento das economias subnacionais seria tanto maior quanto mais estivessem em operação no local, grandes projetos de investimento. Muitas regiões brasileiras passaram a depositar suas esperanças de melhor qualidade de vida a partir de um esforço desta ordem.

- a segunda, centrada na idéia de aprendizagem coletiva, gerando inovações que seriam a base para a competitividade. Aqui a idéia é de que um grupo de empresas concentradas do ponto de vista geográfico, trabalhando direta ou indiretamente para o mesmo mercado final, compartilhariam valores e conhecimentos, definindo então um ambiente cultural que mescla competição e cooperação. Em relação muito próxima, seriam então fortalecidos os laços de confiança, a cooperação e a competitividade externa do local;

- a terceira, ligada às proposições em torno da governança, referenciando as rotinas, regras, costumes e valores que são apropriados pelas instituições locais. Esta vertente é a mais recente e funda-se sobremaneira na noção de capital social²⁷, com impacto em instituições internacionais como o Banco Mundial. A partir dela, o resultado das políticas públicas de desenvolvimento dependeria em grande medida do estoque de capital social das comunidades onde se inserem ou ainda, e mais recentemente, do estabelecimento de políticas capazes de produzi-lo²⁸. Segundo Castilhos (2002), o PISM estaria enquadrado dentro desta vertente, e de acordo com sua avaliação, o programa teria baixa capacidade de induzir a formação de capital social.

Em comum, estas vertentes, trazem consigo a idéia de que o desenvolvimento parte de dentro para fora. Nesta linha, Furtado (1975) argumenta que o caminho para o desenvolvimento não é igual para todos, pressupõe a construção de uma leitura própria, mais endógena e, exatamente por isso, não pode estar desvinculado da realidade onde se insere.

A noção de desenvolvimento local apropria-se das referências de desenvolvimento endógeno na medida em que valoriza as condicionantes da realidade própria do espaço onde se insere, e se amplia introduzindo referências históricas, culturais, da organização social e política e as instituições, como potenciais ou entraves nos processos de desenvolvimento.

²⁷ Segundo Moyano (1999), capital social reflete a interação capaz de estabelecer normas, valores e redes sociais em função das ações coletivas voltadas ao desenvolvimento.

²⁸ Sobre a indução à formação de capital social ver Castilhos (2002).

Neste sentido, os atributos do “local” não são considerados nas formulações puramente tecnocráticas, vinculadas com a gestão centralizada e formulações “desde cima”. Assim, os que defendem o desenvolvimento local buscam a sua inversão descentralizando as formulações e ações.

Para Schejtman; Berdegué (2003) a centralização limita a difusão do progresso técnico e do conhecimento, isolando as inovações tecnológicas e reduzindo a competitividade sistêmica característica do lugar onde se insere.

Nesta perspectiva, o ‘local’ seria um novo ponto de partida, em contraste com as concepções anteriores fundadas especialmente na questão da redução do ‘tempo’, necessário para alcançar o almejado desenvolvimento.

A ênfase às interações valorizou a dimensão humana do desenvolvimento e a integração do rural com o urbano, passando a ponderar os aspectos quantitativos com questões socioambientais e subjetivas, mais bem captadas e exploradas a partir do ‘local’ (MARTINS, 2002).

A noção de desenvolvimento local assumiu também equivalência com a possibilidade da afirmação da sociedade e da democratização de suas relações com o Estado, de forma que a descentralização e a participação foram tomadas quase como análogas.

Valorizando as condicionantes políticas, Buarque (2002) destaca que as experiências de sucesso em desenvolvimento local dependem de um ambiente político e social favorável, da capacidade de mobilização e capacitação dos envolvidos em torno de um projeto comum e, geralmente, não possuem regras prontas.

Segundo Martins (2002, p. 52), o verdadeiro diferencial do desenvolvimento local não está em seus objetivos, mas na ação que “... atribui e assegura à comunidade o papel de agente e não apenas beneficiária do processo de desenvolvimento”, defendendo a valorização da dimensão humana²⁹ como um fim e não um meio para o desenvolvimento.

²⁹ Sobre a valorização da dimensão humana no desenvolvimento ver Sen (2000).

Nesta perspectiva, participação não é exatamente o envolvimento das pessoas nos processos de planejamento e execução de ações, mesmo resultando em efetivos benefícios, mas está na garantia de que tal processo se repetirá. O desafio colocado, então, estaria na organização política da sociedade.

Souza (1988 *apud* FRÖEHLICH 1999) reconhece o espaço como produto e condicionador das relações sociais e não somente em função dos condicionamentos objetivos, mas das imagens e representações intersubjetivas que carrega, podendo, assim, produzir novos espaços de poder e novas arenas de disputas.

Neste sentido, o 'local' não seria exatamente um espaço, mas uma síntese da totalidade social, cultural e espacial, comandado pela dialética entre a cooperação e o conflito social.

Por outro lado, Schejtman; Berdegué (2003) indicam em nível municipal o risco da fragmentação das ações, limite de informações do contexto global e pouca qualificação dos envolvidos, concorrendo para limitar os resultados dos projetos de desenvolvimento, propondo então ampliar a escala para os territórios³⁰.

Para Buarque (2002), as escalas 'locais' dos problemas e da organização social tornam a descentralização quase um equivalente da democratização e da participação e, neste sentido, chama a atenção para as possibilidades que se oferecem também, para a consolidação do poder das elites locais, tradicionalmente paternalistas, fisiológicas e dominadoras.

A questão da participação envolve um conjunto de referências que, sem um esclarecimento prévio de seu conteúdo e sentido, dão-lhe tanta amplitude que acaba confusa, motivo pelo qual precisa ser definida.

Segundo Sawaia (2002), até a década de 1980, as análises e o planejamento da participação podem ser caracterizados como referenciados nas ações coletivas, na racionalidade instrumental (objetividade) e, medida por fora do sujeito, quantitativamente, independente das referências ideológicas. O alvo da ação participativa estava inscrito no espaço e no tempo da sua intencionalidade.

³⁰ A discussão recente sobre desenvolvimento local, parece ter sido renovada com o debate sobre territórios, redefinindo especialmente os contornos da unidade de referência para o processo de desenvolvimento. Uma ampla discussão sobre o tema pode ser vista em Schejtman; Berdegué (2003).

A partir daí assume um sentido mais subjetivo, individual e menos estrutural, em que autonomia e emancipação tomam lugar na discussão da liberdade e igualdade. O sentido e a centralidade dada à subjetividade tornaram-se praticamente um consenso instalado, chegando a apontar para uma “nova etapa do saber científico, na qual a dimensão subjetiva ocupa o lugar da objetividade”, quase como uma “idéia força” do espírito da época contemporânea (SOWAIA, 2002, p.115). O perigo do subjetivismo nas análises da participação está na sua condução à idéia de auto-ajuda ou manipulação sórdida³¹ da solidariedade, dissimulando a necessária reflexão sobre a dimensão estrutural. Ao contrário, a exclusão da subjetividade na análise, pressupõe aceitar o motivo puramente instrumental da participação, negando a intencionalidade de ações fundadas em valores humanos e coletivos.

O questionamento de que a referência subjetiva na análise estaria escamoteando a questão estrutural e, por isso, não redundaria em participação é exatamente o que revela o “... subtexto ideológico por trás da variedade de sentidos da participação: a dialética inclusão - exclusão”, por isso o trânsito da participação desde o discurso liberal até o revolucionário (SOWAIA, 2002, p.116).

A partir do exposto anteriormente, percebe-se que não se pode atribuir à variedade de definições e interpretações da participação, a uma imprecisão do conceito, mas às contradições decorrentes do próprio contexto em que se insere e das referências paradigmáticas de quem a define.

Em busca de rigor científico, a análise da participação torna imprescindíveis as referências subsumidas na sua qualificação. Para interpretar e compreender a participação, é preciso além das questões filosóficas, como a divisão do trabalho e alienação, analisar questões práticas como a integração e o conflito, pois são reveladoras das primeiras, destacando duas vertentes antagônicas, a funcionalista integrativa e a do conflito de interesses, pólos no estudo da participação (MENDONÇA, 1987).

³¹ É o caso dos programas televisivos que expõem a miséria e a fragilidade humana, e sob argumentos persuasivos, demandam ajuda, ocultando a vantagem econômica privada obtida mediante o aumento da audiência.

A partir da visão funcionalista, a integração é o princípio responsável pela manutenção da solidariedade, fonte da coesão social e do equilíbrio. O seu oposto, o conflito, é visto como anormal e patológico, como uma disfunção, aproximando-se da teoria sistêmica, porque é reduzido ao conflito de relacionamento, de *status* e de papéis interdependentes, de forma que, em nome do sistema e da hierarquia superior, deve ser resolvido (MENDONÇA, 1987).

O contraponto reconhece os conflitos como sendo de poder e não como uma patologia social. Nesta perspectiva, Demo (2001, p.82) afirma que não há sociedade que não se movimente em torno de questões de poder e econômicas, revelando que “Em torno do poder [a sociedade] se organiza, se institucionaliza, bem como por causa dos conflitos de poder se desinstitucionaliza e se supera” e segue, “a questão participativa se aloja dentro de outra, que é a dominação na história”.

Para Arnstein (1969), as justificativas para a participação que se valem de argumentos como auto-ajuda e máximo envolvimento do cidadão representam somente eufemismos pacificadores, enquanto a idéia de controle absoluto é uma retórica exacerbada. A autora afirma que a participação é uma questão de redistribuição de poder, sem isso, não passa de um ritual vazio.

Com essa compreensão, a participação deixa de ser uma concessão, não raro, instrumento de manipulação a serviço da hierarquia superior, e passa a ser vista como meio de antecipar conflitos em busca de conquistas (DEMO, 2001). Essa perspectiva adiciona o componente da relação de poder como origem do conflito e, nesta linha de raciocínio, a organização ou qualquer regulação de poder é provisória, em que se encontra um conjunto de contradições.

Na literatura revisada há um elevado número de classificações. No abrangente trabalho de Matthäus (1999), revisando a literatura inglesa e alemã, de forma bastante didática caracterizou a participação em projetos e programas de desenvolvimento, tomando como referência o ponto de partida, objetivos, processo e relacionamento entre atores envolvidos.

Matthäus (1999) categoriza a participação e autogestão³², diferenciando-as pela independência na origem e condução da iniciativa. No caso da autogestão, a agenda e as regras do jogo são definidas pelos membros do próprio grupo sem depender de um ator externo, caso em que há precondições, fundamentalmente o controle dos fatores de produção. A participação seria outra categoria que sofreria influência ou mesmo influenciaria externamente.

A Participação referenciada no objetivo ou intenção é vista pelo autor como:

- um meio, relacionada ao planejamento e à implementação de projetos de desenvolvimento, em que as regras já estão estabelecidas por uma agenda externa ao grupo. O que se quer é melhorar a eficiência e a efetividade, repartirem custos, tornar o beneficiário mais capaz no gerenciamento operacional, normalmente através de trabalho não pago. As decisões, neste caso, são operacionais e no âmbito da própria ação do projeto.

- um fim, abrangendo questões básicas de democracia e processos de tomada de decisões políticas, incluindo um elemento de fortalecimento de poder chamado *empowerment*³³, tendo como pressuposto que é a população excluída que precisa ser preparada para participar plenamente e se aplica em diversos níveis. Com o objetivo mais político, resulta em maior aproximação dos participantes com os tomadores de decisão política, mas de qualquer forma as decisões estratégicas ainda estão fora da sua governabilidade.

Segundo Chambers (1997 *apud* MATTHÄUS, 1999), a mudança de comportamento necessária para um trabalho participativo no sentido de *empowerment*, a partir dos que estão “em cima” (*The uppers*), representa um paradigma da reversão do normal, ou seja, a influência nestas decisões só pode ser fruto de uma disputa conflituosa, o que caracteriza uma conquista, ou fruto de uma concessão que caracteriza o consenso. De qualquer maneira a participação tomada

³² Auto-gestão, ou autoprovimento, pode ser definida como atividades de organizações comunitárias, ou de indivíduos, realizadas sem qualquer influência ou assistência externa, dirigidas para a melhoria da condição de vida, ou de mudança de produção coletiva que é insatisfatória (MATTHÄUS, 1999).

³³ Esta palavra é traduzida em documentos da CONTAG como empoderamento. Para Matthäus (1999) pode ser definida como fortalecimento da capacidade de co-gestão e autogestão da comunidade.

como meio e como fim traz implícito que a população envolvida reage a uma agenda externa.

A participação referenciada no processo (*empowerment*) deriva classificações divididas em níveis ou etapas que representam estágios variados no contexto específico em que ocorre³⁴. Tais classificações lançam mão de indicadores muitas vezes subjetivos e específicos para cada contexto, relacionam-se a níveis de tomada de decisão e não aos resultados concretos daí decorrentes.

Para Matthaüs (1999), a participação é uma questão de relacionamento entre atores de um processo e fundamental é o papel desempenhado por eles nas relações entre as organizações, indivíduos ou grupos. Enfatiza que sua classificação não representa uma escala, ao contrário, freqüentemente ocorre paralelamente, definindo:

- A autogestão como atividades autônomas de um indivíduo ou de um grupo de pessoas pobres (categoria A);
- A participação comunitária em programas iniciados pelo governo (categoria B);
- Solicitação ou demanda pela participação do governo em atividades (de autogestão) das comunidades (categoria C) e,
- Participação política convencional e não convencional (Categoria D).

No processo de consolidação dos grupos de autogestão (categoria “A”) é natural a definição de regras e diferenciação de papéis, surgindo hierarquias internas. Independente disso está implícito o limite das decisões ao espaço de ingerência do grupo.

Encontra na participação comunitária em programas iniciados pelo governo (categoria “B”) a possibilidade de uma reversão nas demandas e articulações que passam a ser ascendentes, podendo então transformar-se, aproximando-se da categoria “C”. O pressuposto desta passagem está na possibilidade da ação participativa gerar um processo educativo e promover um momento de reflexão crítica.

³⁴ Ver, por exemplo, Arnstein (1969) e Bordenave (1983).

A categoria “C” é resultado de uma influência sobre a agenda política do governo, associada à intenção de apoio ou favor, mas com todo o risco que representa a influência externa à autonomia de gestão. Daí, a participação nas categorias “A”, “B” e “C” caracterizar-se como uma reação a uma agenda política pré-estabelecida e poder ser chamada de participação social³⁵.

A participação política (categoria “D”) está além da participação social, deve ser vista como participação de quem não aceita passivamente uma agenda pré-estabelecida, vai influenciar e mudar prioridades e decisões políticas, quando o sistema político em questão é o principal condicionante. Apesar disso, as populações excluídas têm dificuldades em função da distribuição desigual dos bens e serviços públicos para a participação política.

A participação neste trabalho é entendida como um conceito englobador de referências, de substância que só se explica para além de si mesma. Com esta compreensão, não são desconsiderados os elementos subjetivos como fomentadores do envolvimento no processo participativo, mas a referência de análise é medida por fora do sujeito, a partir dos resultados, tentando evitar o risco do subjetivismo na análise.

³⁵ Conceito de referência neste trabalho.

3 O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) E A GESTÃO SOCIAL

Este capítulo discute as contribuições e os desdobramentos para a emergência do programa, as características da política material (normativa), as contradições e as relações com as questões discutidas no capítulo anterior que orientam as políticas públicas.

O PRONAF surge em 1996, diante de um Estado que assume os limites na sua intervenção, em um contexto de forte vínculo da agricultura aos complexos agroindustriais e sua exposição às regras do mercado e, disputas políticas e por recursos entre o segmento patronal da agricultura e o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais, fortalecendo mobilizações em torno da Agricultura Familiar.

3.1.1 As influências na elaboração do PRONAF

Na década de 1990 o movimento sindical rural busca construir uma leitura própria para o desenvolvimento em contraponto a postura de somente criticar o modelo e as ações governamentais, levando a CONTAG e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) a um posicionamento com relação às suas categorias de representação.

Em 1993, o II Congresso da CUT Rural, com uma proposta de referências ampliadas, estabelece como central a luta pela reforma agrária e a defesa de uma política agrícola diferenciada para o pequeno agricultor. Defende como prioridade do desenvolvimento agrícola o fortalecimento da produção familiar em toda a sua diversidade, incluindo pequenos agricultores, extrativistas, pescadores, assalariados, etc. Adicionalmente, buscavam a construção de uma política de alianças com os demais movimentos sociais do campo e a democratização do Estado como forma de reafirmar seu papel insubstituível na retomada do desenvolvimento.

No mesmo ano, o sindicalismo ligado à CONTAG, juntamente com os movimentos sociais, propõe ao governo uma linha de crédito de investimento diferenciado para o segmento da Agricultura Familiar.

Em 1994, o convênio de cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização

e Reforma Agrária (INCRA) resultou no projeto UTF/BRA/036, com o objetivo de elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil. O trabalho acabou contando com a contribuição de Organizações não governamentais, Movimento dos Sem Terra e da CONTAG. Foi o primeiro ano da mobilização nacional “Grito da Terra”, com grande repercussão na sociedade, reivindicando aquilo que se desenhava como um projeto alternativo de desenvolvimento, incluindo alternativas de crédito que permitissem o fortalecimento e reconversão da Agricultura Familiar.

A resolução Nº. 2.191, de 24 de agosto de 1995, do Banco Central do Brasil, institui oficialmente o Programa Nacional de Valorização da Agricultura Familiar, logo dando lugar ao Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

No 6º Congresso da CONTAG (1995), já bastante mesclada a posição CONTAG/CUT, delibera-se por um projeto alternativo de desenvolvimento amplo, ressaltando as transformações de caráter tecnológico e o processo de divisão internacional do trabalho, como elementos fundamentais a serem considerados nas políticas públicas.

A questão agrária e a produção baseada na Agricultura Familiar foram postas como centrais e solucionadoras dos problemas do meio rural, distanciando-se da aliança com outros movimentos sociais, trabalhadores rurais, parceiros e outros como defendido em 1993 pela CUT rural, e mais próximo da proposição de inserção produtiva da AF, conforme o estudo da FAO/INCRA (1994).

No Quadro 1, apresentam-se as proposições conceituais do estudo da FAO/INCRA (1994) que representam a intenção de focalização e que foram absorvidas mais tarde pelo PRONAF.

Agricultura Familiar	Agricultura patronal
Trabalho e gestão intimamente relacionados	Completa separação entre gestão e trabalho
Direção do processo produtivo assegurado pelo agricultor e sua família	Organização centralizada
Ênfase na diversificação	Ênfase na especialização
Ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida	Ênfase em práticas agrícolas padronizáveis
Trabalho assalariado complementar	Trabalho assalariado predominante
Decisões imediatas, adequadas à imprevisibilidade do processo produtivo.	Tecnologias dirigidas à eliminação das decisões “de terreno” e “de momento”

Fonte: FAO/INCRA, 1994.

Quadro 1 - Comparação entre os modelos de agricultura patronal e familiar.

No segmento da Agricultura Familiar foi estabelecida uma subdivisão, diferenciada pelo critério renda bruta do estabelecimento oriunda exclusivamente da agricultura, resultando, com maior focalização, em três modalidades (MAARA, 1996^a, p. 9):

- “Agricultura Familiar consolidada”, constituída por aproximadamente 1.160.000 estabelecimentos familiares integrados ao mercado e com acesso a inovações tecnológicas e às políticas públicas; a maioria funciona em padrões empresariais, alguns chegando até mesmo a integrar o chamado *agribusiness*;

- “Agricultura Familiar de transição”: constituída por cerca de 1.740.000 estabelecimentos familiares com acesso apenas parcial aos circuitos da inovação tecnológica e do mercado, sem acesso à maioria das políticas e programas governamentais e não estão consolidados como empresas, mas possuindo amplo potencial para sua viabilização econômica;

- “Agricultura Familiar periférica”: constituída por aproximadamente 2.320.000 estabelecimentos rurais, geralmente inadequados em termos de infra-estrutura e inviáveis economicamente, cuja integração produtiva à economia nacional depende de ações fortes e bem estruturadas do programa de reforma agrária e de atividades econômicas não agrícolas compatíveis com a sua condição de agricultura de tempo parcial.

Abramovay; Veiga (1999) destaca que as dificuldades impostas pela burocracia executiva e pelos grupos de poder ali estabelecidos, no processo de implantação do PRONAF em 1996, só foram vencidas pela influência e o apoio decisivo do governo federal, via casa civil, argumentando que de outra forma, talvez o programa não tivesse saído do papel.

Na construção do PRONAF, a influência do Banco Mundial se reflete de forma detalhada no relatório do Nº. 11738-BR de 1993, intitulado: “Brasil. O gerenciamento da agricultura, do desenvolvimento rural e dos recursos naturais”.

As principais recomendações do relatório propõem mudanças nas políticas públicas de desenvolvimento rural, apresentando sua visão crítica da opção dos últimos governos. Alguns pontos coincidentes com as bases do PRONAF, do papel, modo de ação do Estado e da nova concepção de desenvolvimento, são destacados e comentados, entre parênteses, a seguir:

- As interferências e os subsídios para a agricultura devem desaparecer, exceto para os programas de erradicação da pobreza aguda, para os estoques

alimentares de segurança ou para as falhas de mercado (enfoca o papel do Estado. No PRONAF, a orientação é consentânea com a definição dos agricultores familiares em transição como público alvo e, no PISM com os critérios de escolha dos municípios, como será visto a seguir);

- É necessário envolver as comunidades locais na definição e execução dos gastos públicos nas áreas rurais (indica a valorização da concepção de desenvolvimento local e as formulações desde baixo com participação social);

- Os programas de desenvolvimento regional devem buscar maior eficácia dos gastos públicos (relacionados à descentralização das políticas públicas);

- A opção pelas pequenas e médias propriedades familiares, por sua alta eficiência e maior geração de empregos, quando comparadas com as grandes propriedades corporativas (são justificativas sócio-econômicas do PRONAF referenciadas na orientação pelo mercado);

- A agricultura em pequena escala e mão-de-obra intensiva ainda é desejável desde que orientada pela eficiência (evidencia a concepção da questão agrária do PRONAF);

- A criação de fundos públicos para o desenvolvimento, disponíveis para áreas rurais pobres do Brasil com as diretrizes:

- Respeitar e aumentar a autonomia e a responsabilidade local (relacionam-se à descentralização e a participação);

- Diluir os custos/ fundos de contrapartida (relacionado à nova forma burocrática de operar do Estado, com descentralização e repartição de custos, incorporada especialmente à linha infra-estrutura e serviços municipais);

- Sobre o desenvolvimento rural e agrícola: restaurar o crescimento agrícola e assegurar o desenvolvimento rural, regulado por um conjunto mínimo e neutro de intervenções governamentais (relacionadas ao papel do Estado, à orientação pelo mercado e aos conceitos de governança).

Uma análise mais ampla do documento evidencia o que está oculto nas orientações:

Não restam dúvidas de que o "pano-de-fundo" [das análises do Banco Mundial passam] pelo processo de globalização, tanto do ponto de vista dos limites e possibilidades de uma política nacional quanto da sua inserção na nova divisão internacional do trabalho, mais conhecida como pós-fordista (VILELA, 1997, p. 1155).

As influências na construção do PRONAF se revelam, portanto, diversas. Considera-se que as pressões internas a partir das mobilizações sindicais, dos movimentos sociais, das representações comprometidas e o apoio político do governo foram decisivos para abreviar a implantação do PRONAF. Como veremos a seguir, grande parte das definições materializadas no programa se alinham com as referências do Banco Mundial às políticas públicas e com as definições da Constituição Federal de 1998.

A concepção e as mudanças institucionais e os regramentos das políticas públicas definiram não só os procedimentos, mas também serviram de instrumento de seleção e definição das ações. Daí a importância de esclarecer tais aspectos, recolhidos nos documentos do Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que serviu como base à formulação do PRONAF.

3.1.2 A concepção, arquitetura e dimensão normativa do PRONAF.

Na apresentação do então Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o presidente da República Fernando Henrique Cardoso comenta o direcionamento das políticas públicas, as condições da reduzida capacidade fiscal do Estado e a forma de ação pública, argumentando:

Juntamente com os assentamentos de reforma agrária, a Agricultura Familiar representa todo um esforço de redirecionamento da política de desenvolvimento econômico em busca da justiça social [...]. É preciso dar um basta a esta situação. Os limitados recursos de que o governo dispõe precisam ser direcionados para a Agricultura Familiar, ficando o financiamento dos produtores capitalistas a ser resolvido pelo mercado (MAARA, 1995, p. 4).

A definição da concepção de questão agrária e o modo de operação do programa são apresentados da seguinte maneira:

Propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares. [E], estrategicamente, tem compromisso com o aumento e a redistribuição de renda e de ocupações produtivas no campo, com a redução da distância entre o produtor e o consumidor, verticalizando a produção de forma descentralizada. [Democratizar as] informações de mercado, tecnológicas e gerenciais e com a melhoria da infra-estrutura rural para dar suporte à expansão da economia rural (MAARA, 1996, p.15).

A seleção (focalização) do beneficiário na construção do Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar remete-se claramente ao estudo da FAO/INCRA (1994), chegando a detalhar a modalidade alvo do programa.

No diagnóstico deste plano a modalidade de Agricultura Familiar de transição emerge como aquela em que a porção mais significativa do esforço do Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar deve ser concentrada, dado o risco de os agricultores desta modalidade regredirem para o estado da Agricultura Familiar periférica e o seu potencial para serem promovidos para a modalidade da Agricultura Familiar consolidada. Isso não significa, entretanto, excluir ações voltadas para as realidades da Agricultura Familiar consolidada e da Agricultura Familiar periférica (MAARA, 1995, p. 29).

Na apresentação do PRONAF, há perda do refinamento em nível de modalidades, constando apenas a definição de beneficiário, como caracterizado a seguir: “São considerados agricultores familiares aqueles que exploram a terra na condição de proprietário, assentado, posseiro, arrendatário ou parceiro e que atendam, simultaneamente, alguns requisitos” (MAARA, 1996, p.13), entre eles: “Utilização do trabalho direto seu e de sua família, com concurso de empregado permanente ou ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola exigir” (MAARA, 1996, p.13).

Seis meses depois um novo documento de apresentação do PRONAF muda o requisito anterior, incluindo aqueles que tenham até dois empregados permanentes (MAARA, 1996^a), ampliando a base de beneficiários e a disputa por recursos.

Tal fato revela um problema que remete à caracterização da Agricultura Familiar³⁶, que inclui proprietários, trabalhadores, assentados, arrendatários, parceiros e posseiros. Além disso, cada vez mais a população rural ocupa-se com atividades não-agrícolas, dificilmente sendo exclusivamente agricultores (GRAZIANO DA SILVA, 1999).

O problema da amplitude representativa da Agricultura Familiar se reflete também na concepção de questão agrária do programa. Segundo Vilela (1997)

³⁶ Sobre esta questão ver Schneider (2003).

podem ser localizadas no debate atual duas vertentes divergentes, uma delas, vinculada ao PRONAF:

A alta flexibilidade de adaptação a diferentes processos de produção e a variedade de fontes de renda tornam a Agricultura Familiar um dos elos fundamentais da modernização da agricultura e, particularmente, de certas cadeias agroindustriais, [e], a grande capacidade da Agricultura Familiar em absorver mão-de-obra a transforma numa alternativa socialmente desejada, economicamente produtiva e politicamente correta para atacar grande parte dos problemas sociais urbanos derivados do desemprego rural e da migração descontrolada na direção campo-cidade (MAARA, 1996, p. 10-11).

Essa visão fundamenta-se na justificativa da maior adaptabilidade e flexibilidade do segmento da Agricultura Familiar, produzindo em condições no mínimo de igualdade ou com mais eficiência que a grande propriedade, por sua capacidade de gerar mais empregos, encontrando defesas atuais no que se convencionou chamar de agroreformismo (VEIGA, 1998; 2002; ABRAMOVAY; VEIGA, 1999; ABRAMOVAY, 2002).

Graziano da Silva (1996), defendendo também o refinamento no foco das políticas públicas com outra perspectiva, fundamenta-se na exclusão da modalidade de *periféricos* no interior do segmento da Agricultura Familiar, propondo uma luta contra a lumpenização, alocando recursos em benefício do grupo que não é sem-terra, mas poderá vir a ser.

Os que focam a questão agrária na modalidade dos *periféricos* se aproximam mais de uma teoria que tenta englobar tanto a possibilidade de uma diferenciação vertical, como horizontal, partindo para atividades não agrícolas. Essa posição é defendida pela CONTAG, Federação de Trabalhadores em Agricultura e Sindicato de Trabalhadores Rurais, mas não tem se sustentado ou é frágil na prática sindical.

Para Favareto; Bittencourt (2002, p.384) a CONTAG, estaria preterindo os trabalhadores assalariados, parceiros e sem terras articulados via outros movimentos, dando relevância aos proprietários autônomos e sua inserção no mercado agrícola via PRONAF, bem como, aos aposentados rurais que compõem e garantem boa parte das contribuições sindicais, afirmando: “A adoção do termo Agricultura Familiar deu-se num momento em que [as históricas bandeiras de luta da CONTAG] eram progressivamente esvaziadas ou tomadas por outro protagonista”.

Localizando a questão agrária na modalidade em transição, como é o caso do PRONAF, aproximam-se da teoria da diferenciação vertical - ascendente ou

descendente - para os quais é preciso evitar que desçam para a modalidade dos *periféricos* (VILELA, 1997).

Os que defendem a inserção produtiva horizontal com atividades rurais não-agrícolas pressupõem que, diante da subordinação da agricultura à indústria via complexos agroindustriais, a inserção e reprodução ampliada do segmento da Agricultura Familiar estariam limitadas (VILELA, 1997; GRAZIANO DA SILVA, 1996). Portanto, investimentos na agricultura seriam ineficazes, enquanto a melhoria na infra-estrutura social no campo ampliaria as possibilidades de inserção produtiva para além da agricultura.

Na dimensão normativa do PRONAF (MAARA, 1996), quatro linhas de ação bastante abrangentes foram definidas:

- *negociação com órgãos setoriais para ajustamento de políticas públicas à realidade dos agricultores familiares*: pressupondo para a sua consecução, que haja "... um amplo entendimento com órgãos governamentais...", propondo ações de descentralização, crédito, comercialização, garantia de preços e tributação adequados à realidade da AF;

- *apoio aos municípios, financiando infra-estrutura e serviços*: para dinamizar o setor produtivo e assegurar sustentação ao desenvolvimento da AF. O pressuposto a fim de assegurar a implantação e manutenção desta linha, são os "compromissos negociados" entre beneficiário, poderes municipais e estaduais e a sociedade civil organizada, assegurando assim, as contrapartidas necessárias à manutenção do desenvolvimento da AF. Para que a linha se ajuste "... conceitual, metodológica e gerencialmente as necessidade e especificidades da Agricultura Familiar...", será necessário observar as diretrizes de atuar de acordo com a demanda dos agricultores. Além disso, será preciso concentrar esforços na busca de respostas integrais para os sistemas de produção típicos da AF, englobando temas relacionados à produtividade, renda, qualidade, diversificação, redução de riscos, comercialização, sistemas agrários e financeiros rurais, dentre outros;

- *financiamento da produção da Agricultura Familiar*: Envolve disponibilidade de crédito de custeio e "atenção especial" à necessidade de crédito de investimento, como "condição indispensável para que este segmento se fortaleça e se desenvolva";

- *capacitação e profissionalização de agricultores familiares*: Propondo "A educação enquanto prática social e política necessária", deverá permear todas as

ações do PRONAF, "... servindo de referência para buscar a revisão e o redirecionamento do ensino formal e informal em função das reais necessidades dos agricultores".

Como forma de estruturar a consecução dessas linhas de ação menciona-se a articulação com outros programas como núcleo estratégico, agregando a fontes de recurso federais a contra-partida das unidades federativas, municípios e organizações privadas dos agricultores familiares, o que revela a idéia de repartir custos das novas políticas públicas.

Atualmente o PRONAF é parte de um conjunto de políticas públicas do governo federal voltado à Agricultura Familiar e está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário³⁷.

Seguindo o formato de gestão das chamadas novas políticas públicas iniciadas pela área da saúde e educação, o PISM trabalha com uma arquitetura institucional através dos conselhos em nível Federal, Estadual e Municipal. A gestão é descentralizada, esperando que "os grupos sociais diretamente interessados no PRONAF [possam], democraticamente, influir na definição das metas e na alocação de recursos financeiros, prevalecendo uma forma ascendente na definição de ações..." (MAARA, 1996^a, p.13-17).

O Conselho deliberativo do programa foi incorporado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural que em 2001, recebeu o adjetivo sustentável. Em 2003, apoiado pela nova Secretaria da Agricultura Familiar, foi modificada a sigla para CONDRAF, sendo a instância de caráter decisório do PRONAF em todas as linhas de ação, englobando o conjunto de políticas agrícolas e agrárias relacionadas à Agricultura Familiar.

Em nível nacional, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável tem a maioria dos componentes ligados ao governo federal³⁸, bem como é o governo que indica a presidência, enquanto os outros componentes incluem

³⁷ Esta vinculação foi demandada pelo Movimento Sindical de trabalhadores Rurais no 8º congresso nacional da CONTAG (2001).

³⁸ Informações obtidas no site: <www.pronaf.gov.br> em 02 fev. 2003.

representantes da Agricultura Familiar e organizações de apoio ao desenvolvimento, semelhante ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural.

A instância no Rio Grande do Sul foi criada em 1996 com caráter consultivo e fiscalizador. Na sua composição há um representante da Federação da Agricultura do Estado do RS, Federação das cooperativas agrícolas do RS, ambos do setor patronal, representantes dos governos, além da Empresa Municipal de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), CUT, Federação de Trabalhadores em Agricultura, Comissão Pastoral da Terra, com a presidência definida e ocupada pelo governo Estadual³⁹.

As instâncias federal e estadual são apoiadas por uma secretaria executiva, papel que em nível municipal é desempenhado pela prefeitura.

No CMDR a situação da presidência sob o controle dos governos se repete, mas a composição é diferenciada, devendo ter normativamente no mínimo 50% de agricultores.

Apesar da recomendação do PRONAF que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, tenham caráter deliberativo, a instância estadual do Rio Grande do Sul e em diversos municípios os conselhos normativamente tem caráter consultivo. Até aqui foram abordadas as referências gerais da arquitetura e dimensão normativa do programa. A seguir, detalha-se a linha financiamento de infra-estrutura e serviços municipais, referência deste trabalho.

3.1.3 A linha PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais (PISM)

Segundo Kunrath; Moruzzi (2005) foi o PISM que incorporou a participação social no PRONAF, resultando de uma aliança estratégica da Secretaria de Desenvolvimento Rural com o Programa Comunidade Solidária, ampliando sua influência no governo, retirando-o da tutela do Ministério da Agricultura que coordenava o PRONAF. A afirmação é reforçada por Silva (1999), que destaca a priorização do programa social Comunidade Solidária para os municípios contemplados com o PISM.

³⁹ Dados retirados da consulta ao site: < www.cndrs.org.br > em 18 de fev. 2003.

Formulado em 1996, diferentemente das demais linhas do PRONAF, o PISM exige a criação do CMDR que deverá elaborar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), documento que se torna oficial e operacional quando dividido em planos de trabalho anuais.

Os planos de trabalho devem contemplar parte das soluções para os problemas identificados, descrevendo as demandas, o volume de recursos, as contrapartidas obrigatórias em níveis municipal, estadual e federal, de fontes públicas e privadas, devendo ambos, contar com a participação dos agricultores familiares.

O demandante e o receptor do recurso financeiro nessa linha é o município através da prefeitura, tornando o acesso aos recursos, oriundos exclusivamente do Tesouro Nacional indireto, exigindo mecanismos de contrapartidas estaduais e municipais, ou seja: repartição sem recuperação de custos (fundo perdido), diferentemente das linhas de crédito.

O acesso dos municípios aos recursos do PISM dependeu do atendimento dos seguintes critérios⁴⁰:

- a relação entre o número de estabelecimentos agropecuários com área de até 200 hectares e o total de estabelecimentos e a relação entre a população rural e a população total do município deve ser maior que o valor médio da unidade federativa.

- necessariamente, o valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura do município deve ser menor que o valor médio da unidade federativa.

Além dos critérios técnicos, o programa contou ainda com alguma flexibilidade na escolha dos municípios (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999).

Os fluxos dos documentos do PMDR e dos planos de trabalho partem da aprovação no CMDR, que envia ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, onde aprovado ou não, são repassados à Secretaria Executiva

⁴⁰ O regramento completo para o enquadramento desta linha está na resolução nº 15 de 2001 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Nacional⁴¹, a quem compete a decisão final. Os recursos públicos, se aprovados, são repassados à prefeitura pelo agente financeiro, neste caso, a Caixa Econômica Federal.

A política normativa do PRONAF revela uma forte articulação com questões mais abrangentes, problematizadas nas recomendações do relatório do Banco Mundial de 1993, e responde também às demandas internas no que se refere à política exclusiva⁴² para a Agricultura Familiar e aos ajustes operativos que se seguiram após a implantação do programa⁴³.

A partir de 2003, o PISM foi modificado, ampliando sua abrangência e ação exclusivamente para territórios⁴⁴ que, em síntese, são espaços mais amplos que os municípios, no entanto, delimitados por referências variadas e que de alguma forma se identificam.

3.1.4 As críticas ao PRONAF e aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR)

O PRONAF vem se consolidando com a ampliação dos recursos investidos⁴⁵, denotando por parte dos governos uma clara intenção de apoio diferenciado para a Agricultura Familiar e, em certa medida, tem internalizando as críticas.

Altafim; Duarte (2000) aponta a continuidade das distorções alocativas dos recursos, indicando a concentração na região sul de mais da metade do crédito de custeio do programa até 1999, utilizados em sua maioria para o plantio do fumo, milho e soja, produtos integrados aos complexos agroindustriais. Nesta mesma

⁴¹ Atualmente o programa contempla consórcios com o enfoque territorial como estratégia, modificando também a forma de atuação e a estrutura do ministério, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, exclusiva para o gerenciamento da ação nos territórios. As ações de assistência técnica e extensão rural, que eram de responsabilidade do Ministério de Agricultura, passaram para o Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar contando com novos recursos, e a partir de maio de 2004 com uma nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).

⁴² Note-se que houve ampliação dos beneficiários, à revelia da proposição do movimento sindical de trabalhadores rurais.

⁴³ Os ajustes operativos estão disponíveis nas resoluções do programa no site <www.pronaf.gov.br>.

⁴⁴ Atualmente em operação na região central do Rio Grande do Sul, tendo como sede a cidade de Santa Maria, englobando inclusive o município de São Pedro do Sul.

⁴⁵ O número de contratos e o volume de recursos de 1998/99 até 2004/05, aumentaram respectivamente 9,36 e 14,59 vezes. Dados acessados no site: < www.mda.gov.br> em 24 Jan. 2006.

linha, o IBASE (1999) destaca que, em 1997, 32,4 % do total de recursos do PRONAF custeio, utilizado no País, dirigiu-se à fumicultura, sendo a maior parte dos contratos centralizados nas agências bancárias de Santa Cruz do Sul - RS.

Analisando o crédito rural, Bittencourt (2003) afirma que os recursos do Tesouro Nacional, centrais na política de crédito rural entre 1969 e 1986, chegaram a representar 64,9% da disponibilidade do Sistema Nacional de Crédito Rural. E segue: de 1987 a 1995 representaram entre 20% e 30% e a partir de 1996 foram reduzidos para uma média anual inferior a 2% do valor total aplicado. Concluindo, o mesmo autor informa que, atualmente a aplicação de recursos do Tesouro Nacional foi reduzida a algumas linhas do PRONAF, utilizados para a equalização de encargos financeiros, juros, taxas bancárias e os prêmios por pontualidade no pagamento do crédito, incluindo também o PISM.

Em 1996, para cada real investido no sistema de equalizações, foram captados no mercado mais nove reais para o crédito rural (GASQUES *et al*, 2000). Esse trabalho mostra a forma como o governo, nas linhas de crédito agrícola, enfrentou o problema das bases fiscais das políticas públicas.

Contudo, Bittencourt (2003) encontra limitações à ampliação do crédito de custeio do PRONAF, indicando as elevadas taxas cobradas pelas instituições financeiras que atingiram em torno de 12 a 17% sobre o valor financiado. E acrescenta: dentro das regras de acesso, os controles efetivos dos recursos feitos pelas instituições de crédito se orientam pelo mercado, selecionando aqueles agricultores que possam oferecer reciprocidades⁴⁶.

O problema da orientação pelo mercado se reproduz também nas escolhas dos agricultores. No Rio Grande do Sul, o número de contratos de investimento representou apenas 11% dos de custeio⁴⁷, 71,96% dos agricultores informaram que aplicaram os recursos em adubos e corretivos, 45,17% em sementes, 52,57% em agrotóxicos (IBASE, 1999). No mesmo trabalho, concluiu-se que estão claros os

⁴⁶ Com um detalhamento dos custos de transação do PRONAF esta mesma visão se reforça em Silva (1999).

⁴⁷ Um quadro que não evidenciou o compromisso: "Atenção especial será dada ao atendimento das necessidades de investimento da agricultura familiar, como condição indispensável para que este segmento se fortaleça e se desenvolva...", (MAARA^a, 1996, p.16).

objetivos imediatistas de financiamento da safra e alinhamento com a agricultura moderna dos tomadores de crédito, e positivamente, resultando no maior impacto do programa, houve uma média de 4,84 ocupações por operação de crédito.

Os limites do mercado agrícola para os produtos da Agricultura Familiar são evidenciados no estudo do Departamento Sindical de Estudos Rurais do Paraná. O trabalho mostra que entre as safras brasileiras de 1990/91 e 2002/03, houve um aumento de 93,3% na produção agrícola e, isolados, soja e milho representam 93% desse crescimento, elevando sua participação de 68% para 80% do total produzido no período. Neste período, a relação entre índice de preços recebidos e o índice de preços pagos pelos produtores foi favorável a ambas as culturas, onde 42% da soja e pouco mais de 53% do milho, em grande parte para autoconsumo, são produzidos pela Agricultura Familiar (DESER, 2003).

Quando se trata de produtos típicos da Agricultura Familiar a exposição ao mercado revela uma situação inversa. O índice de preços recebidos pelos produtores em fevereiro de 2003, para carne suína, frango, leite, mandioca e fumo foi, respectivamente, 82,46%, 98,82%, 79,16%, 198,65% e 105,30%, contra um aumento nos insumos de 213,29% no mesmo período (DESER, 2003).

Por outro lado, a renda média das pessoas ocupadas na agricultura permaneceu praticamente estável no Brasil de 1981 até 1998, aumentando as atividades não-agrícolas no campo⁴⁸ (ZANINI, 2000). Entre 1995 e 1998 a renda das pessoas ocupadas na agricultura da região sul teve uma redução de 6,9% e no nordeste, 4,3%. Juntas, estas regiões registraram 56% das invasões de terras no mesmo período (ZANINI, 2000).

Segundo o DESER (2003), o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 1995/96 indica que 78% do total da mão-de-obra ocupada nas atividades agrícolas trabalham em estabelecimentos familiares.

Comparando as informações de desemprego e mão-de-obra rural, inferem-se uma perda de renda na Agricultura Familiar, o que provavelmente aumentou ainda mais a pressão por redução do pessoal ocupado. Exatamente como alertou Carneiro

⁴⁸ O PRONAF internalizou as críticas a sua orientação exclusiva para atividades agrícolas, criando linhas de crédito para agroindústria, turismo e mais recentemente habitação.

(1997), evidenciando o limite da Agricultura Familiar em absorver mão-de-obra e manter-se competitiva.

Destacam-se, os limites impostos pelo reposicionamento dos países desenvolvidos, que atualmente são exportadores de produtos agrícolas (VILELA, 1997) e as novas regras e barreiras não-alfandegárias do comércio internacional.

Dadas as críticas ao condicionamento da Agricultura Familiar ao mercado, às possibilidades de inserção produtiva vertical ampliada dos agricultores familiares, demandaria revisar o papel e função que assumiu o Estado brasileiro. Seria necessário criar mecanismos de acesso ao crédito facilitado aos agricultores familiares da modalidade em transição e *periféricos*, além da garantia de comercialização dos seus produtos e serviços.

Neste sentido, torna-se necessário também, repensar a debilidade da Agricultura Familiar e suas representações em levar adiante as possibilidades da linha PRONAF “negociação de políticas públicas com órgãos setoriais”. O compromisso nesta linha, assumido pelo governo e definido no PRONAF (MAARA, 1996^a), é negociar ações que protejam a comercialização de produtos oriundos da Agricultura Familiar, incluindo a fixação e garantia de preços mínimos, compatíveis com os custos de produção e a revisão de tarifas de importação.

As críticas apresentadas até aqui, se referem às questões mais amplas sobre o PRONAF e a realidade da Agricultura Familiar e indicam que a mudança⁴⁹ relevante, em que pese ajustes internalizados pelos governos nas linhas de crédito, refere-se à definição do PRONAF como política exclusiva.

Em razão do foco deste trabalho na gestão social através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, destacam-se a seguir as principais críticas recolhidas na literatura revisada.

Em princípio, o CMDR é o espaço institucionalizado de concertação social, servindo como operador da participação e do desenvolvimento, valendo-se dos

⁴⁹ Em pequena escala, o governo federal tem feito compras diretas da produção agrícola e das agroindústrias para o programa federal Fome Zero, além de criar mecanismos de proteção no âmbito do recente programa do Biodiesel, caracterizando parâmetros de proteção à comercialização dos produtos oriundos da Agricultura Familiar, especialmente dos agricultores vinculados ao PRONAF.

recursos descentralizados do PISM, para o fortalecimento da infra-estrutura e dos serviços, possibilitando também o adensamento com outras políticas públicas.

Analisando os critérios de seleção dos beneficiários diretos do PISM, critica-se a orientação para os municípios onde a pobreza é maior e não necessariamente onde a Agricultura Familiar é mais densa (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999).

Os representantes das prefeituras foram os principais agentes mobilizadores da criação dos conselhos, em sua maioria regulamentados em lei e presididos por membros do executivo municipal (PLURAL/IICA, 2002).

Aproximadamente no Brasil, 75% dos CMDR foram criados após a implantação do PISM, em reduzido tempo, indicando o claro objetivo, na sua constituição para acesso aos recursos do programa (IPARDES, 2001; PLURAL/IICA, 2002). Esta realidade levou os conselhos à tendência de gerenciar os recursos do programa. O que se confirma na constatação de que a operacionalização dos recursos do PISM dominou a pauta das reuniões (IPARDES, 2001; PLURAL/IICA, 2002).

As atividades burocráticas do CMDR, em que pouco estavam habituados a maioria dos conselheiros, foram conduzidas basicamente pelos técnicos e representantes da prefeitura, normalmente responsáveis também pela pauta das reuniões, convertendo-se em limitação legal e regimental em função dos prazos reduzidos para as atividades (ABRAMOVAY, 2001; FAVARETO; DEMARCO, 2005).

Esta observação encontra respaldo também em Matos Filho (2002), que constatou uma enorme dificuldade na administração financeira de recursos nestes conselhos, atribuindo a isso, as determinações burocráticas a que estão submetidos.

No Paraná, o IPARDES (2001) verificou uma total separação entre o PISM e as demais linhas que compõem o PRONAF e mesmo onde houve possibilidade de adensamento, foi tímida a articulação das políticas públicas, atribuindo a essa situação a fraca capacitação dos conselheiros e a burocratização das ações dos conselhos.

Silva (1999, p.39), analisando os dados de 1997/1998 do crédito de custeio na região sul, verificou que era disponível em 97,7% dos municípios contemplados com o PISM, índice que se reduziu para 47,3% no Nordeste, exatamente onde estavam 39% dos municípios contemplados. O autor acrescenta os limites estruturais dos municípios escolhidos, dificultando o adensamento e articulação das políticas públicas.

Em adição, destaca-se o descompasso entre as políticas públicas, de origem nacional e das unidades federativas, muitas delas com ações semelhantes, outras complementares mas desenvolvidas em períodos distintos.

Para Carneiro (1997, p.71), há um descompasso entre as determinações político-institucionais do PRONAF e as condições estruturais, com “numerosas e complexas dificuldades operacionais [...] na tentativa de viabilizar uma gestão social em contexto altamente estratificado e hierarquizado próprio das relações sociais do campo brasileiro”.

Esse problema se revelou antes mesmo da implantação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e, em âmbito nacional, na redefinição dos requisitos de enquadramento dos beneficiários do PRONAF. Na primeira versão de apresentação do programa (MAARA, 1996^a), consta o limite de empregado permanente ou ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola exigir, seguindo a orientação do estudo da FAO/INCRA, defendida também pela CONTAG.

De acordo com Rosa (1996), os representantes do sindicato patronal, liderados pela Confederação Nacional da Agricultura, conseguiram impor na segunda versão do programa (MAARA, 1996^a) o limite de até dois empregados permanentes entre os beneficiários. Uma decisão que para a CONTAG “... provoca um total desvirtuamento do PRONAF, [e] um grande aumento de competição pelos recursos, limitando o acesso aos agricultores familiares” (DESER, 1996, p. 5).

As avaliações dos CMDR, referenciadas no potencial democratizante e no processo desenvolvido, buscam mostrar a sua eficiência que tende a ser relativizada pelas pré-condições negativas dos municípios escolhidos, envolvendo baixa qualificação e pouca visão dos conselheiros sobre o desenvolvimento, estruturas hierarquizadas de poder sobrepondo-se aos conselhos, o mandonismo dos prefeitos e o reduzido tempo das experiências.

Neste sentido, defende-se que os limites não se rompem pelo simples fato de introduzir os CMDR, mas implica também em mudança na correlação de forças políticas, demandando um processo que vai promover sinergias, precisando mais tempo (ABRAMOVAY, 2001; KUNRATH; MORUZZI, 2005).

Para Schneider (2001), a partir de um estudo feito no Rio Grande do Sul, os conselhos funcionaram muitas vezes como um apêndice do Prefeito, da Secretaria Municipal de Agricultura e mesmo dos técnicos da EMATER, pois não raro

assumiram um caráter meramente formal, funcionando como instâncias de coleta de assinaturas dos conselheiros para acesso aos recursos públicos.

Na mesma linha, o IPARDES (2003) afirma que mesmo garantida normativamente a superioridade numérica da Agricultura Familiar na composição dos CMDR, essa condição nem sempre é assegurada, e muitas vezes os conselheiros não chegam a cumprir o seu mandato.

A maioria dos conselheiros municipais foi eleita pela comunidade ou pelas entidades e 80% dos conselhos foram implantados por lei municipal com aprovação nas câmaras de vereadores (IPARDES, 2003).

Positivamente, aponta-se a supervisão efetiva do uso dos recursos que se impõe, o simples fato de existirem onde antes não havia, os investimentos nos municípios e o envolvimento dos agricultores na definição da utilização dos recursos (ABRAMOVAY, 2001; PLURAL/IICA, 2002; IPARDES, 2003; KUNRATH; SCHNEIDER, 2005).

A PLURAL/IICA (2002), avaliando experiências de sucesso dos CMDR, indica alguma articulação social anterior apoiando a sua criação, algum agente que conquistou confiança entre os demais e sinergia com a administração municipal. Contudo, quando os conselheiros avaliaram essas experiências, os critérios foram outros, mais próximos à capacidade de responder às demandas burocráticas e efetivar o uso dos recursos.

A repetição de uma avaliação dos CMDR no Paraná pelo IPARDES (2003), dois anos após a primeira, mostra que a recorrente distribuição da pauta, normalmente elaborada pelo presidente, apenas no início dos encontros, melhorou no aspecto da sua antecipação, mas o caráter predominantemente consultivo não mudou apesar de o PRONAF recomendar que sejam deliberativos.

As reuniões em intervalos irregulares, tratando normalmente de aspectos operacionais do programa, passaram a ter maior periodicidade, houve aumento na presença da comunidade, mas continuou a frequência irregular dos conselheiros (IPARDES, 2003).

No que se refere à organização e atuação social nos municípios, em que pesem as necessidades apontadas de 'tempo' para a vitalização dos CMDR, há necessidade também da emergência crítica. Tal condição espera-se com a exposição das diferenças de visões sobre o desenvolvimento rural, das

contrariedades, da dialética entre conflito e consenso. Contudo, raramente houve conflitos no interior dos CMDR (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999; PLURAL/IICA, 2002).

Para Basso (2005), é fundamental o papel que cumprem os movimentos sociais e organizações independentes do poder local, na vitalização dos conselhos. Contudo, reconhece que freqüentemente associações e organizações locais resultam e dependem de ações pontuais das prefeituras, resultando caudatárias e com representantes de reduzidas parcelas da comunidade.

A questão da capacitação dos conselheiros foi enfrentada tardiamente, ocorrendo praticamente três anos depois da implantação do PISM. No Paraná, a presença nas capacitações foi reduzida, atingindo somente 24% dos conselheiros, na grande maioria agricultores familiares (IPARDES, 2003).

Na percepção de Abramovay (2001), as condições políticas e a fraca capacitação nos municípios contemplados com o PISM, contribuem para o fracasso do PMDR e do CMDR. Contudo, segundo IPARDES (2003), a fragilidade na articulação com outras organizações e agentes de desenvolvimento, das próprias políticas públicas, a ingerência da prefeitura nas decisões, entre outros aspectos problemáticos, deveriam ter sido minimizados com a capacitação, mas em geral poucas mudanças ocorreram.

Em relação aos PMDR, em sua maioria, apresentam baixa qualidade, com viés agrícola e de melhoria da infra-estrutura das unidades produtivas. Para a CUT/CONTAG, os diagnósticos da realidade municipal são fracos e carecem de informações capazes de orientar estrategicamente as decisões para a construção de um plano de desenvolvimento (IBASE, 1999).

Kunrath; Schneider (2005), avaliando o PISM em 30 municípios contemplados no Rio Grande do Sul entre 1997 e 2000, encontrou em média 41,8 % dos investimentos destinados à ações que reaparelharam ou reforçaram a capacidade das prefeituras, 33,5 % destinados a investimentos produtivos onde se incluem principalmente máquinas e implementos agrícolas e 24,6 % orientados infra-estrutura, destacando-se a grande variação nestes percentuais entre os municípios.

Avaliando o alcance das ações dos conselhos em 2000 (PLURAL/IICA, 2002), percebeu-se um viés agrícola e municipalista influenciando as decisões, uma ambigüidade na percepção do lugar institucional da Agricultura Familiar, variando entre uma política social e uma possibilidade para o desenvolvimento rural.

Quanto ao ambiente em que se inserem os CMDR, verifica-se uma fragilidade da esfera pública levando a opacidade das instituições, em que pese ter sido fortalecida após a implantação dos conselhos (PLURAL/IICA, 2002), assumindo função basicamente homologatória de decisões tomadas e construídas por fora, tendo pouca centralidade no processo de desenvolvimento rural (IPARDES, 2003; ABRAMOVAY, 2001).

Abramovay (2001) acrescenta que o recorte municipal é limitado porque dificulta interações que poderiam potencializar a inovação, a criatividade e o desenvolvimento, sugerindo a ampliação da unidade de gestão para os territórios, envolvendo universidades e organizações capazes de introduzir no debate elementos novos e criar redes de cooperação entre os conselhos.

Sem estrutura ou orçamento próprio, os CMDR ocupam espaços cedidos normalmente pelas organizações envolvidas e na zona urbana, sendo operacionalizados através de trabalho não-pago, de forma que faltam meios para cumprir a sua função (PLURAL/IICA, 2002).

Os resultados da ação dos CMDR indicam a permanência da baixa dinâmica econômica e de indicadores sociais ruins nos municípios, o que questiona o seu papel de instituição capaz de promover o desenvolvimento rural, tomando a participação apenas como um eficiente instrumento operacional, garantindo legitimidade e transparência nos gastos⁵⁰ (PLURAL/IICA, 2002).

Sistematizadas as críticas na literatura revisada, cabe em seguida verificar se no município de São Pedro do Sul – RS, o CMDR apresenta os mesmos problemas apontados, bem como identificar e entender como e por que se produzem ou se reproduzem os limites da gestão social descentralizada, o que remete às definições de caráter metodológico.

⁵⁰ O PRONAF entende a gestão social “como modelo praticado com a participação...” [...], “Trata-se, portanto de um instrumento gerencial...” (MAARA, 1996^a, p.13-17).

4 METODOLOGIA

Neste capítulo é apresentada a situação anterior e atual do município de São Pedro do Sul, área de estudo, localizado no estado do Rio Grande do Sul (RS), para em seguida descrever o caminho e o instrumental utilizado para o desenvolvimento da pesquisa.

4.1 O município de São Pedro do Sul / RS

O município de São Pedro do Sul localiza-se na parte central do Rio Grande do Sul, sendo esta uma zona de transição entre a Depressão Central e o Planalto Meridional Brasileiro. Possui uma área de 920 km² e divide-se em quatro distritos: São Pedro, Cerro Claro, Guassupi e Xiniquá.

A Figura 1, a seguir, mostra os limites de São Pedro do Sul em relação a outros municípios em verde, área rural em amarelo e a urbana representada em preto.



Figura 1 – Limites de São Pedro do Sul.

A figura 2 mostra o mapa de localização do município no estado do Rio Grande do Sul, indicado em amarelo.



Figura 2 – Mapa de localização de São Pedro do Sul – RS.

O embrião que deu origem à cidade data de 1865, quando o estancieiro Crescêncio Pereira doou terras para a criação de um povoado e construção de uma capela em homenagem ao Apóstolo Pedro. Ferreiros, carpinteiros, professores e outros começam a fixar moradia no novo povoado. Os imigrantes alemães chegaram entre 1865 e 1880, e em 1890 os primeiros italianos, ambos ocupando áreas mais acidentadas.

A imigração fomentou o comércio e a manufatura como a construção de carros-de-boi, curtumes, charqueadas, moinhos e atafonas que dinamizaram a agricultura. No início do século XX, o município exportava feijão, banha, alfafa e farinha de mandioca para a fronteira, impulsionada mais tarde pela conclusão da linha férrea. Era comum também a troca de mercadorias necessárias à subsistência das famílias, feitas entre os agricultores e os proprietários de armazéns locais.

A produção de gado bovino se concentrou na zona de Xiniquá e o arroz assumiu importância somente por volta de 1920, estendendo-se para onde hoje se encontram os municípios de Mata, São Vicente e proximidades de Santa Maria.

Em 1926 foi criado o município de São Pedro do Sul e já havia muitas indústrias e comércio forte que exportavam cereais e madeira por via férrea. Há relatos de que no final dos anos 30 e início dos 40, já havia implementos agrícolas como trilhadeiras, bem como, esgotamento dos solos pela intensificação da agricultura. Com dificuldades para manutenção da fertilidade dos solos e expansão

das áreas de cultivo, o modelo de agricultura baseado em cultivos sucessivos após o desmatamento e queimadas, entrou em crise.

Por volta da década de 1960, inicia-se o cultivo de soja e na década seguinte foi criada a Cooperativa Toropi Ltda, que passou a disputar o recebimento da produção, principalmente de trigo, com os moinhos coloniais que ficavam com parte do produto em troca da comercialização.

Em 1977 é instalada a primeira agência do Banco do Brasil, possibilitando maior acesso ao crédito agrícola, acelerando a modernização da agricultura. Como em outras regiões o processo modernizador foi seletivo, propiciando para poucos agricultores e cultivos, a apropriação dos avanços tecnológicos, enquanto outros mantiveram as práticas tradicionais.

Em 1997, parte do município que compõe atualmente Toropi se emancipa de São Pedro do Sul, que perdeu parte dos agricultores familiares e grande parte, produtores de fumo.

Atualmente, a EMATER local indica que a produção agrícola é absorvida quase que totalmente pela Cooperativa Toropi Ltda, exceto o arroz, de que se ocupam também engenhos privados e outras cooperativas.

Analisando os três últimos censos agropecuários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, percebe-se que o milho teve a área de cultivo ampliada, a produtividade duplicada nos últimos anos. Segundo a EMATER local, o milho e a mandioca servem praticamente ao autoconsumo, enquanto, soja, arroz e fumo se destinam ao mercado agrícola, o feijão preto não tem a comercialização organizada, ocupando solos mais férteis e declivosos, sem o uso de tecnologias modernas. A cana-de-açúcar serve de forragem para o gado e para produção de aguardente. As grandes culturas como soja e arroz irrigado acompanham as tendências do mercado, com aumento e redução de área de cultivo. A cultura do trigo foi substituída por pastagens que, juntamente com a resteva do arroz, alimentam o rebanho bovino de corte que tem maior expressão na produção e comercialização pecuária. A produção de suínos serve para o autoconsumo, enquanto a produção leiteira é intermediada pela cooperativa Toropi LTDA, que repassa o produto *in natura*.

Para o município de São Pedro do Sul, os dados do Censo agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 1996, trabalhados no âmbito do projeto executado pela FAO/INCRA, resultaram em um banco de dados da

Agricultura Familiar. Analisados nesta pesquisa, os dados⁵¹ que se referem ao período anterior a emancipação de Toropi/RS, mostram que 1.742 (94 %) dos agricultores foram caracterizados como familiares e, destes, 1.387 (80%) são proprietários, enquanto 97 (4%) representam os patronais, as demais (2%) são propriedades públicas ou de instituições religiosas.

Entre os agricultores familiares, 9% foram considerados muito integrados ao mercado, 23% integrados, 64% pouco integrados e os demais não foram identificados. Quanto à renda, 13,7% dos agricultores familiares apresentam as maiores, 31,7% as médias, 20,8 % as menores, enquanto 33,8 % foram considerados agricultores familiares quase sem renda.

Os critérios estabelecidos para as diferenciações em categorias quanto à renda, indicam que mais da metade dos agricultores familiares de São Pedro do Sul encontrava-se entre os de menores ou sem renda. O trabalho da FAO/INCRA utilizou o valor médio estadual, em reais, pago por um dia de trabalho acrescentando-se vinte por cento e multiplicando-se por 260 dias, obtendo então o valor do custo de oportunidade do trabalhador rural (VCO) em cada unidade da federação.

No Rio Grande do Sul o VCO anual calculado em 1996, foi de R\$ 2.477,30 e, comparado à renda média por categoria e ao critério de enquadramento estabelecido pelo próprio trabalho, resulta na síntese apresentada no quadro 2.

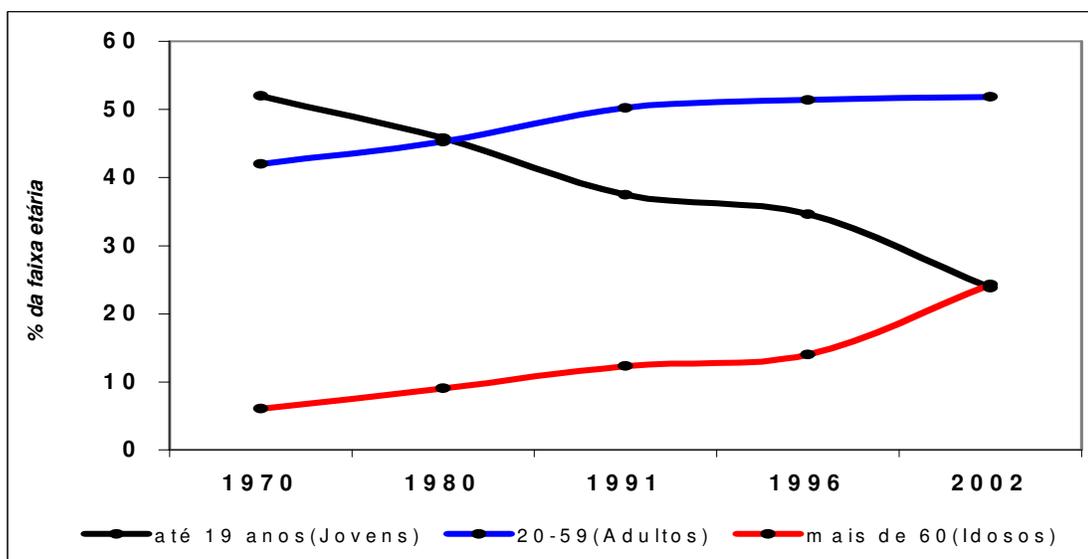
Categorias	Proprietários	Não proprietários	Agricultores familiares		Renda média (R\$)	Critério de enquadramento	Classificação
Total Familiar	1387	355	1.742	100 %	3.966,00	Renda entre um e três VCO inclusive	Transição
maiores rendas	200	39	239	13,7%	15.548,00	Renda maior três VCO	Consolidados
renda média	468	85	553	31,7%	4.192,00	Renda entre um e três VCO (inclusive)	Transição
renda baixa	283	79	362	20,8%	1.818,00	Renda entre a metade e um VCO	Periféricos ou estagnados
quase sem renda	436	152	588	33,8%	366,00	Renda menor que a metade de VCO	Periféricos

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações do sistema SADE com base, no Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 1996, em 10 jan. 2006 em < www.incra.gov.br>.

⁵¹ Consulta ao banco de dados SADE feita em 10 jan. 2006 em : < www.incra.gov.br> .

Quadro 2 – Caracterização dos agricultores familiares de São Pedro do Sul – RS quanto à renda, propriedade da terra, critérios de enquadramento e classificação.

A população total, sem considerar o crescimento vegetativo, apresentou uma redução no período compreendido entre 1970-2000, com diminuição da rural e aumento da urbana.

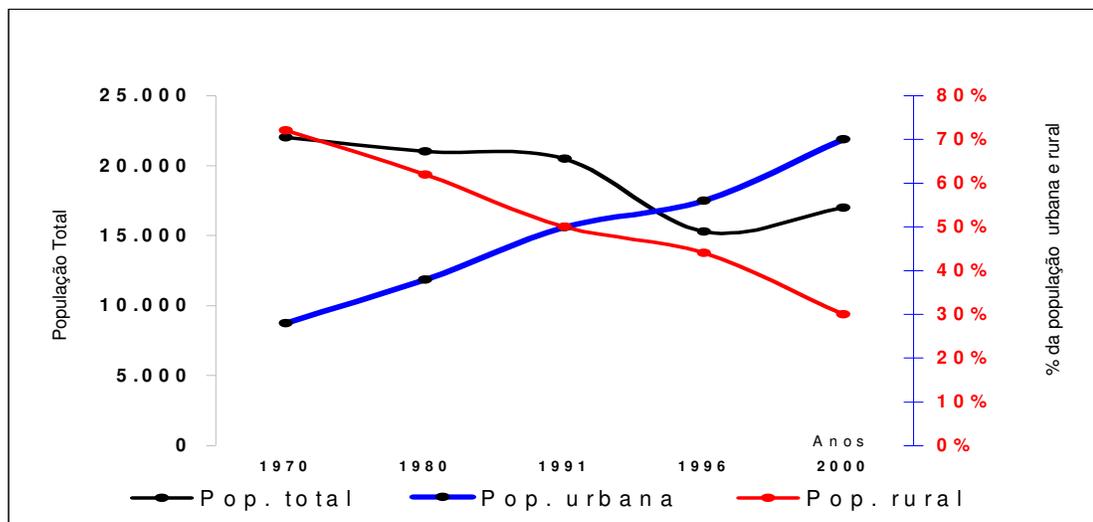


Fonte: Censos populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, elaborado pelo autor.

Gráfico 1 – Evolução da participação relativa das diferentes categorias de faixa etária da população de São Pedro do Sul/RS no período de 1970-2002.

A faixa etária da população de adultos (de 20 até 59 anos) e de idosos (60 anos ou mais) aumentou em torno de 11% cada, enquanto a de jovens com até 20 anos diminuiu nesta mesma proporção. Destaca-se que em 1997, parte do município foi desmembrada compondo o município vizinho de Toropi. A informação indica que o município está perdendo a população jovem.

O gráfico 2 serve de indicador para as necessidades de políticas públicas a serem planejadas para fixar a população jovem, ou ainda para as demandas de uma população que tende a se urbanizar e envelhecer. Note-se que em 1996, parte da área rural do município de São Pedro do Sul – RS foi anexado ao município de Toropi.

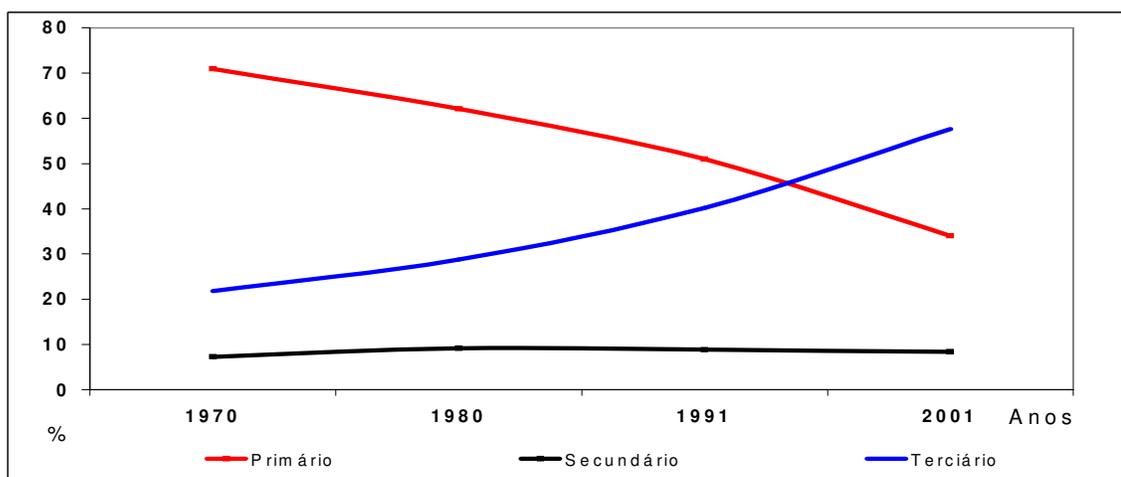


Fonte: Censos populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul para os dados de 2000, elaborado pelo autor.

Gráfico 2 – Evolução demográfica da população total e evolução relativa da população urbana e rural de São Pedro do Sul/RS entre 1970 e 2000.

Segundo dados da Prefeitura de São Pedro do Sul, a economia do município tem sua receita principalmente baseada na agropecuária, tendo havido redução percentual da participação dessa atividade na formação da renda municipal.

O gráfico 3 mostra que a população economicamente ativa, seguiu a mesma tendência da participação percentual nas receitas do município, tendo declínio no setor primário, estagnação no setor secundário e aumento no setor terciário.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul para os dados de 2001, elaborado pelo autor.

Gráfico 3 - Evolução da participação relativa dos diferentes setores da População Economicamente Ativa em São Pedro do Sul no período entre 1970-2001.

Considerando que a Agricultura Familiar emprega a maior parte da mão-de-obra no campo, a redução da população economicamente ativa neste setor, reforça o quadro de empobrecimento da Agricultura Familiar encontrado em São Pedro do Sul/RS.

Destaca-se que a pobreza rural é o fundamento das críticas aos critérios de escolha dos municípios, onde influencia negativamente o clientelismo político e a pouca qualificação dos beneficiários, concorrendo para o fracasso das políticas públicas (ABRAMOVAY, 2001).

4.2 O método de investigação

O presente trabalho foi estruturado, partindo da definição dos fundamentos teóricos que orientaram a análise da trajetória das políticas públicas até a emergência do novo modo de gestão com participação social através dos CMDR. Discutiu-se, então, a questão da participação nas novas concepções de desenvolvimento e a relação com as bases que orientaram a construção do PRONAF, com destaque ao PISM. Em seguida, foram revisadas as pesquisas relativas à temática do trabalho, destacando as principais críticas e evidenciando a lacuna que se procura preencher. Finalmente, é descrita a realidade do desenvolvimento anterior e atual do município de São Pedro do Sul, como base para argumentações posteriores.

Na pesquisa empírica, inicialmente, busca-se verificar os limites observados na gestão social em São Pedro do Sul e sua relação com as críticas sobre o tema, para então explicar como e por que se produzem ou se reproduzem os limites da gestão social.

Jobert; Muller (1987 *apud* ARRETCHE, 1998), aponta o caráter errático da ação pública, como resultado de formulações que, não raro, partem de decisores que não sabem exatamente o que querem, acrescentando que na negociação e execução da proposta original, pode haver mudanças substanciais, concorrendo também para a dificuldade de prever os resultados.

Neste sentido, buscou-se apreender as características diversas que assumiu o processo durante a execução do PISM. O CMDR, pelo papel e função na gestão de políticas públicas e do desenvolvimento rural é a unidade de análise, enquanto o período de execução do PISM (1997 a 2002) define o recorte temporal da pesquisa.

Pelas características e objetivos do trabalho, foi formulado um conjunto de questões orientadoras divididas em três eixos, que são:

a) Para analisar a legitimidade da representação política, buscou-se esclarecer como ocorreu o processo de implantação do CMDR a partir da análise do(s):

- atos constitutivos;
- a composição social e os critérios de escolha e homologação dos componentes; e,
- perfil dos conselheiros.

b) Para esclarecer as mudanças introduzidas nos processos de elaboração das políticas públicas, analisou-se como foi operacionalizada a gestão social em São Pedro do Sul, tomando como referência:

- as atribuições assumidas pelo CMDR;
- recursos disponíveis;
- o processo de funcionamento do CMDR; e,
- as decisões do CMDR e suas conseqüências.

c) Para explicitar as implicações da ação do CMDR, buscaram-se, qualificar as decisões e analisar suas congruências com as possibilidades de fortalecimento da Agricultura Familiar e promoção do desenvolvimento rural.

A escolha da abordagem qualitativa nas ciências sociais, muitas vezes, é tomada como alternativa à aplicação de métodos quantitativos de base positivista⁵². A natureza do problema e o nível de aprofundamento que requer foi o motivo fundamental para escolha da abordagem qualitativa neste trabalho.

A pesquisa proposta é também explicativa, preocupando-se com a identificação dos fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência do fenômeno (GIL, 1995). Além disso, o estudo é caracterizado como *pos facto* porque

⁵² Segundo Oliveira (1987 *apud* Alencar, 1996, P 123), "Por positivismo, entende-se (...) a atitude do pesquisador que, diante do seu objeto de interesse, o mundo social, assume como postulados que a sociedade é regida por leis que atuam independente da vontade e da ação dos homens, e que ela pode, assim, ser estudada pelos mesmos métodos empregados pelas ciências da natureza; devendo, dessa forma, as ciências sociais se limitarem à observação e explicação causal dos fenômenos, de maneira objetiva, neutra, livre de julgamentos de valor ou ideologia e afastando, desde o começo, todas as pré-noções e pré-julgamentos".

procura “não só determinar como é o fenômeno, mas também de que maneira e por que ocorre” (TRIVIÑOS,1987, p.111).

Os métodos e técnicas de investigação servem como um indicativo da forma como os elementos da argumentação foram arranjados e para orientar as questões mais pragmáticas, como a coleta e análise de dados.

As questões orientadoras foram formuladas tendo em vista encontrar respostas correlacionadas ao problema de pesquisa, contudo baseou-se em outras pesquisas e também nos limites operacionais. Neste sentido buscou-se que os dados coletados fossem significativos, simples e com a maior objetividade possível.

Os dados foram recolhidos, sistematizados e interpretados, produzindo informações que orientaram as argumentações. Neste caminho, foi considerada a expressão, o entendimento dos entrevistados e a própria observação do pesquisador.

O problema da pesquisa, qual seja, como e por que se produz ou se reproduz os limites da gestão social no CMDR em São Pedro do Sul / RS no período de execução do PISM (1997-2002), é abordado com base em três fontes de informação:

- a análise documental, das atas do CMDR e outros documentos relativos ao período do processo de implantação e desenvolvimento do PISM em São Pedro do Sul / RS e tratados de forma privilegiada na construção de informações;

- os dados primários foram recolhidos através de uma pesquisa empírica que constou de entrevistas semi-estruturadas, gravadas com os membros do CMDR, e depois transcritas, exceto por uma, respondida por escrito. Antes das entrevistas, com os conselheiros atuais e antigos, foram informados da pesquisa, de seus objetivos e certificados que poderiam não responder as perguntas em seu todo ou em partes. Esclareceu-se também, que nos resultados publicados não seriam identificados; e,

- revisão bibliográfica.

A pesquisa de campo foi feita ao longo de 14 visitas ao município, em que foram recolhidos materiais, entrevistados os conselheiros, procurando confirmar também através da observação as informações obtidas.

Os entrevistados foram escolhidos com base nos critérios de maior assiduidade e permanência no período analisado, maior atividade com base na presença de intervenções em ata.

Buscando confirmar ou não a análise documental e ampliar as informações obtidas, as entrevistas gravadas foram transcritas para análise.

O questionário semi-estruturado com perguntas abertas (ANEXO 1) tratou sobre os critérios de escolha dos componentes, distribuição dos recursos, atribuições e papel do CMDR, o processo decisório, relações do conselho, articulação das políticas públicas, a avaliação pessoal dos conselheiros sobre os resultados das decisões e a percepção dos caminhos para a inserção da Agricultura Familiar no desenvolvimento rural.

De posse dessas informações, procurou-se sistematizá-las para que pudessem ser interpretadas de modo lógico. Num primeiro momento, sem abordar a qualidade do CMDR, seguiu-se em busca de pistas mais seguras sobre a sua funcionalidade.

Partiu-se da definição do contexto de inserção do PISM e do CMDR, bem como dos regramentos, para em seguida analisar a forma como foram operacionalizadas as decisões, o que foi respondido a partir da análise de documentos, leis, atas e complementadas pelas entrevistas.

Em seguida, buscou-se saber as conseqüências das ações para a inserção da Agricultura Familiar no desenvolvimento rural.

Os resultados foram então relacionados possibilitando a produção das considerações finais.

4.3 Limitações da pesquisa

O critério de valoração da gestão social adotado nas considerações finais do trabalho está limitado pela concepção de desenvolvimento do autor. Quanto aos dados qualitativos coletados nas entrevistas, não é possível afirmar que não haja subjetividade nas respostas e nas interpretações.

5 AVALIAÇÃO DA GESTÃO SOCIAL NO CMDR DE SÃO PEDRO DO SUL

Seguindo os passos metodológicos definidos, este capítulo busca relacionar os limites da gestão social em São Pedro do Sul com aqueles mencionados na literatura. Na primeira seção, procura-se descrever e analisar o contexto de inserção e a legitimidade da representação política do CMDR. Na segunda seção, discute-se a operacionalização da gestão social e as mudanças introduzidas no processo de elaboração de políticas públicas. Na terceira seção, as implicações decorrentes da ação do CMDR, para o fortalecimento da Agricultura Familiar e do desenvolvimento rural.

5.1 O processo de implantação do CMDR em São Pedro do Sul - RS e a legitimidade da representação política

Com as possibilidades da Constituição Federal de 1988, no mesmo ano, é criada a Secretaria Municipal da Agricultura através da Lei Municipal n° 194/83-88. Em maio do ano seguinte a Lei municipal n° 194/83-89 institui o cargo de Secretário Municipal de Agricultura.

No início da década de 1990, as políticas públicas e o crédito rural represados, além dos efeitos da exposição da agricultura ao mercado, provocaram reflexos na Agricultura Familiar. Neste contexto as discussões e mobilizações das quais participou o Sindicato de trabalhadores Rurais de São Pedro do Sul, culminaram, em nível nacional, com o “Grito da terra”, reivindicando alternativas que pudessem dinamizar a Agricultura Familiar.

A compreensão dos desafios naquele período se refletiu nas atribuições da Secretaria Municipal de Agricultura, que juntamente com a EMATER e o Sindicato de Trabalhadores Rurais, reforçaram a organização social fomentando a formação e fortalecimento de associações comunitárias.

Em 1996, quando anunciado como beneficiário, São Pedro do Sul enquadrava-se perfeitamente nos critérios estabelecidos pelo PISM, havendo grande concentração de agricultores familiares e deficiência de infra-estrutura e serviços. Nestas condições, figurou no grupo dos primeiros contemplados no Rio

Grande do Sul e no Brasil, com a primeira parcela de recursos liberada em 1997 e, por ter recebido uma complementação em 2000, recebeu a última parcela em 2002.

A deficiência de infra-estrutura e serviços, especialmente em algumas localidades, aspecto considerado limitante aos efeitos das linhas de crédito do PRONAF e justificativa para inserção do PISM no município.

Ao contrário de outros municípios, principalmente do nordeste brasileiro, as linhas de crédito do PRONAF estavam disponíveis, juntamente com outros programas e projetos possibilitando o adensamento das políticas públicas.

Difere também, da maioria dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, criados após a implantação do PISM em 1997 (IPARDES, 2001), porque a criação foi anterior em São Pedro do Sul, através de lei municipal em 1993, dando suporte legal à criação do Fundo Rotativo Municipal e à gestão de recursos das políticas públicas que se seguiram. Contudo, responde a mesma condicionante, o vínculo da exigência legal de criação e funcionamento do CMDR, com a possibilidade de descentralização dos recursos públicos.

Os contratos do PRONAF custeio entre 1997 e 1999, mostram por um lado a disponibilidade desta linha do PRONAF no município, por outro, uma demanda reprimida de recursos de crédito. Neste período, houve no município, um incremento de 12% no volume financiado, orientados principalmente para o fumo, ocupando aproximadamente 50% dos recursos no período, seguido pelo milho, arroz e soja, seguindo a mesma tendência da região sul, com as escolhas orientadas pelo mercado.

5.1.1 Atos constitutivos do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

A lei municipal n° 547-93/96, de 03 de junho de 1993, criou o Conselho Municipal de Agricultura e Pecuária de São Pedro do Sul⁵³, em caráter permanente como órgão deliberativo no âmbito municipal, condições recomendadas pelo

⁵³ Apesar da manutenção em Lei municipal do nome COMAP, neste trabalho seguiremos a nomenclatura do PRONAF, referido como CMDR.

PRONAF e consideradas positivas em avaliações dos conselhos municipais (IPARDES, 2003).

No regimento interno do Conselho, Decreto Municipal 326-93/96 de 23 de julho de 1993, Capítulo II – Dos objetivos ou finalidades, consta:

- conciliar o desenvolvimento rural do município, desvinculado de interesses partidários, setoriais ou individuais;
- controlar e coordenar a execução do Fundo Rotativo de desenvolvimento rural de São Pedro do Sul (Fundo Rotativo Municipal);
- estabelecer as prioridades para o desenvolvimento rural do município.

Em 1997, quando executado o PISM em São Pedro do Sul, por seu conteúdo normativo, forçou a reformulação da lei que instituiu o CMDR. Conforme o manual operacional do PRONAF, Anexo 4 (MAARA, 1996^a), verifica-se a exigência da composição em que no mínimo 50% dos conselheiros municipais sejam representantes dos agricultores familiares. Contudo, não houve revisão da lei, tendo sido mantida a minoria de representantes da Agricultura Familiar. Além disso, não encontraram-se evidências de contrariedades entre os conselheiros e tampouco de outras instâncias do PRONAF a respeito da composição efetivada do CMDR em São Pedro do Sul.

Em que pese não ter havido mudanças na lei de constituição do CMDR e tampouco na presença relativa de agricultores familiares no período analisado, nas entrevistas, o conselheiro (EMA1) afirmou que “somente hoje há uma representação um pouco mais paritária”.

Sem contrariar as orientações do PRONAF, a lei de criação do CMDR em São Pedro do Sul define o caráter deliberativo, a presidência sob comando do Secretário Municipal de Agricultura e a escolha do secretário pelos próprios conselheiros com mandato de um ano e direito a uma reeleição.

5.1.2 A composição social do CMDR e os critérios de escolha e homologação dos seus componentes

A composição do CMDR estabelece dezesseis conselheiros, considerando a representação de “um representante dos presidentes das associações de cada distrito” que somam quatro. Desta forma, mesmo adicionando a representação do Sindicato de Trabalhadores Rurais, confirma-se a representação minoritária de agricultores familiares.

A composição do CMDR está definida em lei da seguinte maneira:

- Secretaria da Agricultura (1 representante);
- EMATER (1 representante);
- Inspetoria Veterinária (1 representante);
- Instituto Riograndense do Arroz (1 representante);
- Sindicato de trabalhadores Rurais (1 representante);
- Sindicato dos Empregadores Rurais (1 representante);
- Associações dos Pequenos Produtores Rurais (4 representantes dos Presidentes, sendo um por Distrito);
- Cooperativa Mista dos Agricultores Toropi Ltda⁵⁴ (1 representante);
- Cooperativa Agropecuária – COOPERAGRO (1 representante);
- Cooperativa de Crédito Rural de São Pedro do Sul, unidade do Sistema de Crédito Cooperativo (1 representante);
- Banco do Brasil S/A (1 representante);
- Banco do Estado do Rio Grande do Sul (1 representante);
- Conselho Municipal de Desenvolvimento (1 representante).

Entre os representantes há três cooperativas, dois bancos, dois sindicatos e três órgãos técnicos e, entre os membros da Agricultura familiar, as representações são líderes das associações comunitárias de cada distrito.

Nas definições do PRONAF, da lei de criação, regimento e nas atas do CMDR de São Pedro do Sul, não há detalhamento da forma de escolha dos componentes. Para entender como ocorreu, recorreu-se às entrevistas.

Seis entrevistados confirmaram que os representantes das organizações foram indicados pelo presidente ou por um diretor da própria organização, os demais não tinham certeza de como ocorreu. Para os representantes da Agricultura Familiar, todos os entrevistados relataram outro critério, o da escolha pelo voto depositado em urna específica, localizada na Secretaria Municipal de Agricultura ou durante as reuniões das diretorias das associações comunitárias.

⁵⁴ A inserção da representação desta cooperativa no CMDR deve-se ao fato de ter uma unidade de recebimento e um grande número de associados no município de São Pedro do Sul – RS.

O processo de escolha e homologação foi detalhado pelo conselheiro (SMA1) como construído “sem formação de chapas ou inscrição de candidatos, homologando aquele que obtivesse maioria de votos da diretoria das associações do seu distrito”, com mandato de dois anos e possibilidade de reeleição. E segue; “todos os representantes escolhidos, independente de quem representasse, foram nomeados pelo Prefeito Municipal, sem mudança alguma”.

O conselheiro (AGRI1) relatou que “votava o presidente, tesoureiro e secretário de cada associação, às vezes a urna ficava 15 dias à disposição para os líderes votarem e o mais votado [por distrito] era indicado para conselheiro”.

Na lei que criou o CMDR nada consta sobre o período de mandato dos conselheiros, definindo a escolha mediante “a indicação dos seus pares” e o “Secretário Municipal de Agricultura como presidente”, ambos nomeados pelo prefeito.

No manual operacional do PRONAF - Anexo 4 (MAARA, 1996^a), há um limite de dois anos para o mandato dos conselheiros, podendo ser prorrogado por igual período e sem ônus aos cofres públicos, não define quem ocupa o cargo de presidente e, não determina claramente o processo de escolha ou perfil da representação.

O CMDR assumiu a recomendação do PRONAF para o prazo de mandato dos conselheiros, aprovando de forma tácita dois critérios de escolha para os conselheiros: a escolha indireta dos representantes da Agricultura Familiar, pelo voto das diretorias das associações comunitárias e, a indicação dos outros representantes.

Para entender os desdobramentos das definições dos critérios de escolha, partiu-se para a caracterização do perfil dos conselheiros.

5.1.3 Perfil dos conselheiros

Para conhecer o perfil dos representantes da Agricultura Familiar, buscou-se no Sindicato de trabalhadores Rurais o enquadramento dos entrevistados nas linhas de crédito do PRONAF, que variaram da categoria “D” a “C”, incluindo um aposentado rural, o que caracteriza uma faixa de renda anual entre dois e quarenta mil reais. Os próprios entrevistados informaram serem proprietários e não terem empregados permanentes.

Essas informações revelam que entre os conselheiros não estavam meeiros, posseiros, sem terras ou aqueles agricultores com as menores rendas ou quase sem renda, que representam mais da metade da Agricultura Familiar de São Pedro do Sul.

Aos entrevistados foi perguntado sobre a vinculação ou simpatia por algum partido político e/ou em quem votou no período em que foi conselheiro, resultando em:

(AGRI1): não respondeu.

(AGRI2): Não era filiado a partido político na época, mas votou no prefeito eleito, hoje está filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro, tendo concorrido a vereador no último pleito.

(AGRI3): Não era filiado a partido político. No primeiro ano votou no candidato derrotado, depois durante o período em que esteve no conselho, votou no prefeito eleito.

(AGRI4): Na época foi do Partido dos Trabalhadores, hoje é filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Na época em que esteve no conselho não votou no prefeito, mas atualmente votaria, porque está no mesmo partido.

(AGRI5): Votou na oposição, e atualmente com mais convicção votaria novamente.

(EMA1): filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro, não informou o voto.

(SMA1): Na época, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro, hoje está sem partido, e não informou em quem votou.

(STR1): É filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro que estava coligado com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro e votou no prefeito atual.

(SICRE1): “Não sou filiada a partido político, mas votei no Prefeito”.

Entre a representação da AF, um não respondeu, dois eram alinhados, um alinhou-se com o Prefeito eleito após a atuação no CMDR, e um sempre foi oposição. Os demais, representantes das organizações têm algum tipo de vínculo político com o prefeito eleito.

A análise das informações sobre a implantação do CMDR em São Pedro do Sul – RS permitem avaliar criticamente a legitimidade da representação política do CMDR e no CMDR, respondendo ao primeiro objetivo específico deste trabalho.

O método e os critérios de escolha dos conselheiros, resultaram em alinhamento político com o Prefeito eleito e no afastamento da representação da

modalidade dos *periféricos*, a mais numerosa entre os agricultores familiares. Esta situação, pelo menos de forma tácita, foi legitimada no município e também em nível estadual e federal. Desta forma, configurou-se um retrocesso na direito à escolha direta das representações brasileiras, conquistada ainda na década de 1980. Apesar disso, sem detalhar como ocorreu, a literatura analisada refere à aceitação do método de escolha dos conselheiros nos municípios avaliados no Paraná (IPARDES, 2001).

Infere-se então, que a legitimidade alcançada pelo CMDR em São Pedro do Sul – RS, não avança no sentido de uma composição que reflita a diversidade política local e nem da composição social, dado que no CMDR representação dos agricultores é pequena em relação à organização e que entre os agricultores familiares não está a modalidade mais representativa, a dos *periféricos*.

Sem promover uma renovação política e da composição social que representa, tende a assumir um caráter complementar às forças dominantes, reproduzindo, em uma estrutura ampliada e nova, um pouco mais do que já havia. Considera-se que as definições normativas do CMDR de São Pedro do Sul – RS, objetivamente não garantiram a legitimidade das representações e que a ausência da oposição sindical e dos movimentos sociais organizados no município, como observado nas entrevistas, contribuiu para tal desfecho, revelando a dificuldade de organização e renovação política no município.

5.2 A gestão social no CMDR de São Pedro do Sul - RS

Esta seção busca examinar a forma como foi operacionalizada a gestão social e as mudanças introduzidas nos processos de elaboração das políticas públicas. Neste sentido, foram analisadas as atribuições, os recursos disponíveis, o processo de funcionamento, a forma como foram construídas, as principais decisões e suas conseqüências.

5.2.1 Atribuições do CMDR

A lei municipal nº 547-93/96 de 03 de junho de 1993 define o caráter permanente do CMDR como órgão deliberativo no âmbito municipal, tendo como presidente o Secretário Municipal de Agricultura e como competência:

I - Conciliar o desenvolvimento rural do município, desvinculado de interesses partidários, setoriais ou individuais;

II - Controlar e coordenar a execução do Fundo Rotativo Municipal do município de São Pedro do Sul;

III - Estabelecer as prioridades para o desenvolvimento rural do município de São Pedro do Sul.

As competências do CMDR revelam sua função mediadora e política no item “I”, de coordenação administrativa no item “II” e estratégica no item “III”.

Para o PRONAF (1996, p.36), ao CMDR compete:

I - promover o entrosamento entre as atividades desenvolvidas pelo Executivo Municipal e órgãos e entidades públicas e privadas voltadas para o desenvolvimento rural do Município;

II – Apreciar o PMDR e emitir parecer conclusivo, atestando a sua viabilidade técnico-financeira, a legitimidade das ações propostas em relação às demandas formuladas pelos agricultores e recomendando a sua execução.

O Manual Operacional do PRONAF - Anexos 3 e 4 (MAARA, 1996^a), define atribuições, que ampliam as da lei de criação do CMDR de São Pedro do Sul, incluindo a condução, avaliação e vigilância sobre a execução do PMDR, além da articulação e compatibilização das políticas públicas.

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar/PRONAF (2001, p.7) os conselhos devem “... constituírem-se em instâncias descentralizadas e participativas de ações intersetoriais voltadas para o rural, sob a égide da gestão social, no contexto do desenvolvimento local sustentável e com maioria legitimada de representações de agricultores familiares”.

Enquanto na lei de criação do CMDR as atribuições definem o estabelecimento de estratégias, coordenação das ações e orientação pela formação de consensos, no PISM, se amplia definindo a construção de um PMDR e a articulação das políticas públicas.

Criada em 1988, a Secretaria Municipal de Agricultura, tem suas atribuições definidas na Lei Municipal de nº 194/83-88, como segue:

- executar atividades ligadas à agricultura e pecuária;
- estudar formas de viabilizar a pequena propriedade, adquirindo e distribuindo sementes e fertilizantes, produção de mudas, cessão de vacinas, estimular a comercialização direta e as feiras;

- favorecer o desenvolvimento do associativismo, da eletrificação e agroindústrias rurais;

- estimular a fixação do agricultor no interior diminuindo o êxodo rural;
- manter um trabalho integrado com as entidades ligadas ao setor rural;
- exercer outras tarefas solicitadas pelo Prefeito Municipal.

Quanto aos objetivos do CMDR e da Secretaria Municipal de Agricultura, percebe-se semelhança de funções quando comparados:

- conciliar o desenvolvimento rural com manter um trabalho integrado; e,
- estabelecer prioridades para o desenvolvimento, com as demais funções da Secretaria Municipal de Agricultura.

As atribuições comparadas mostram que o CMDR tem atribuições semelhantes às da Secretaria Municipal de Agricultura, cabendo-lhe adicionalmente, a gestão do Fundo Rotativo Municipal, a elaboração do PMDR, a articulação das políticas públicas e a supervisão dos recursos a elas vinculados. Nesse sentido, precisa ocupar um espaço e responsabilidades, antes centralizadas, não somente em nível federal e estadual, mas também municipal e, legitimar-se como um novo foro de gestão do desenvolvimento rural. Cabe discutir então, em que medida assumiu este espaço e proporcionou a renovação nos processos de elaboração das políticas públicas.

Nas entrevistas, o questionamento sobre as atribuições do CMDR remeteram sempre para o gerenciamento burocrático das políticas públicas, o que foi confirmado também na maioria das atas, discorrendo sobre financiamentos com recursos do Fundo Rotativo Municipal, aplicação de recursos, planos de trabalho e aprovação dos programas externos.

Para o conselheiro (SICRE1), as atribuições eram analisar e “conceder empréstimos de pequeno valor para agricultores de menor poder aquisitivo e escolher comunidades a serem atendidas por programas especiais do governo estadual e federal...”.

O conselheiro (STR1) complementa, afirmando que o conselho também “filtrava decisões absurdas e mediava conflitos,” referindo-se aos questionamentos feitos às decisões das comunidades explicitadas no PMDR e nos planos de trabalho, acrescentando que a Prefeitura, diante de questões polêmicas, “pedia ao conselho para decidir e depois acatava”.

Destaca-se que não foi referido nas entrevistas a atribuição de articulação de políticas públicas, democratização dos processos de desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar.

Basicamente a percepção dos entrevistados indica a operacionalização do uso dos recursos geridos, a função burocrática e oficializadora, o que reproduz a percepção das análises dos conselhos na literatura revisada.

Se a percepção dos entrevistados aponta um fraco conhecimento das atribuições normativas do CMDR, para examinar as possibilidades efetivas de assumi-las, segue-se analisando os recursos disponíveis.

5.2.2 Recursos disponíveis para a ação do CMDR

Na lei de criação, o Artigo 15 define que o CMDR “não terá recursos nem patrimônio” e no Artigo 04, parágrafo 02 que “o exercício da função de conselheiro não será remunerada, considerando-se como serviço público relevante”.

O Regimento interno, instituído pelo Decreto Municipal n° 326-93/96 de 23 de julho de 1993, no Capítulo IV, reafirma “a participação dos membros será gratuita”, semelhante ao que sugere o manual operacional do PRONAF - Anexo 3 (MAARA, 1996^a). O referido documento amplia a lei de criação do CMDR, definindo:

- “as reuniões do CMDR serão realizadas na Prefeitura e somente quando não for possível será escolhido outro local”

- “as eventuais despesas do CMDR (material de expediente, viagens, etc.) serão custeadas pela Prefeitura”.

A definição da Prefeitura, com fonte de custeio da ação do CMDR, indique que não houve um comprometimento mais amplo das organizações e a formalização de um acordo neste aspecto. No entanto, segundo os conselheiros (SMA1) e (EMA1) os recursos como transporte, material de escritório, telefone, entre outros, utilizados na construção do PMDR e na operacionalização das ações do CMDR, foram supridos na medida do possível, principalmente pela Prefeitura, EMATER e STR, não tendo sido referido pelos entrevistados, problemas de infra-estrutura do CMDR.

As determinações de trabalho gratuito dos conselheiros e despesas operacionais assumidas no município confirmam as referências que orientam a descentralização administrativa do Estado, em atenção à redução e a repartição de

custos. No entanto, esse condicionamento, foi questionado entre os representantes da Agricultura Familiar.

O conselheiro (AGRI1) referiu a proposição de reembolso das despesas quando em reuniões do CMDR, argumentando que acumulavam trabalho na sua propriedade, gastavam com transporte e alimentação, diferentemente daqueles que, por suas condições de empregados e moradores da cidade, não desembolsavam recursos próprios. Em seguida, relatou que a demanda foi encaminhada à assessoria jurídica da Prefeitura, a qual negou a solicitação, argumentando os impedimentos legais da própria lei de criação do CMDR.

O conselheiro (AGRI2) lamentou que "... precisava [ter disponibilidade para] ir para o interior, para ver se lá no local se adequava o que foi escolhido, mas não dava jeito pra tudo". Neste mesmo sentido o conselheiro (STR1) afirmou que "Ninguém tem tanto tempo, no fim não podíamos acompanhar no campo as ações".

Apesar dos limites impostos pelo necessário deslocamento, despesas com alimentação e perdas de dias de trabalho pelos representantes da Agricultura Familiar, não foi o caso dos demais conselheiros, bem como indicam que o maior limite em termos de recursos, está no reduzido tempo que os conselheiros dispensam para sua atuação no CMDR.

No que se refere à capacitação dos conselheiros, segundo o conselheiro (EMA1) teve início somente em 2000, sob responsabilidade da EMATER, executada em um encontro regional que aconteceu em Toropi - RS, município vizinho. O conselheiro (EMA!), reconheceu o pequeno envolvimento, tendo participado apenas três agricultores e um representante da EMATER, afirmando que "... este trabalho precisa ser estendido às comunidades em São Pedro do Sul, o que ainda não ocorreu".

A baixa abrangência da capacitação, atingindo somente um quarto dos conselheiros, com predominância dos agricultores familiares, assemelha-se ao que ocorreu em outros municípios do Rio Grande do Sul.

Avaliados os recursos disponíveis para a ação do CMDR, a seguir é discute-se o seu funcionamento.

5.2.3 O processo de funcionamento do CMDR

A lei de criação do CMDR define reuniões mensais ou extraordinárias quando convocadas pelo presidente. Em todas as reuniões, desde a sua fundação, as atas foram redigidas, em livro exclusivo, pelo secretário do CMDR, cargo que ocupou o representante do Sistema de Crédito Cooperativo e depois o da EMATER, onde se verificaram a pauta e as decisões tomadas.

As reuniões ocorreram normalmente na Secretaria Municipal de Agricultura ou na EMATER, e raramente em outros espaços cedidos pelas organizações componentes, mas sempre na sede do município.

Através das assinaturas percebe-se que foram poucas as presenças além dos conselheiros, confirmando-se ainda:

- a representação minoritária das representações da Agricultura Familiar;
- a eleição a cada dois anos, sendo alguns conselheiros reeleitos;
- a permanência dos mesmos representantes da Prefeitura, EMATER e do Sistema de Crédito Cooperativo durante todo o período analisado que, juntamente com o STR, foram as mais freqüentes;
- que entre os representantes da Agricultura Familiar e outras organizações, houve mudança nas representações e a freqüência foi irregular nas reuniões do CMDR; e,
- a freqüência mensal das reuniões, com encontros extraordinários em intervalos menores, em função das demandas burocráticas, de vários programas, com destaque para o PISM.

Conforme as entrevistas, a formulação do PMDR e dos planos de trabalho no âmbito do PISM basearam-se em várias consultas às comunidades anteriormente organizadas e beneficiárias de outros programas⁵⁵. Segundo o conselheiro (SMA1), além das reuniões comunitárias, “a cada três meses as associações eram reunidas, [quando] participavam mais ou menos 35 representantes para discutir as demandas, depois o conselho decidia”.

⁵⁵ Analisando as atas do CMDR, há registros de recursos do Programa Nacional de Valorização da Agricultura Familiar, FEAPER, PRO-RURAL 2000, Troca-troca de sementes, PROGER, PRO-LUZ, entre outros, com destaque para o Fundo Rotativo Municipal de Crédito Rural.

O trabalho se desenvolveu, basicamente pelo questionando das demandas, em no mínimo três encontros por comunidade, sistematizados posteriormente pelos técnicos da EMATER e Secretaria Municipal de Agricultura, aprovadas pelas associações comunitárias, com ressalvas de caráter burocrático pelo CMDR e instância estadual. Nesse processo, que durou aproximadamente seis meses, não foi buscado apoio externo⁵⁶. Neste sentido, produziu-se uma interação nas, e, entre as comunidades rurais, mas não com a urbana, assumindo uma perspectiva basicamente a partir do conhecimento popular, sem contrapor também as contribuições dos estudos técnicos ou informações que pudessem adicionar a visão além dos limites municipais e da agricultura como estratégia de desenvolvimento rural.

O PMDR e os planos de trabalho seguiram todos os fluxos burocráticos, tendo sido aprovados em todas as instâncias do PISM, utilizando na totalidade os recursos ofertados.

Sobre o modo como foram tomadas as decisões no CMDR, segundo o conselheiro (AGRI3), a pauta das reuniões, montadas pelo presidente ou secretário, não raro, era apresentada no início dos encontros, quando poderia ser complementada ou modificada, resumindo, "... o presidente pegava a folha e lia o que tinha para decidir, [recebíamos] no dia a pauta [da reunião]". Com o mesmo sentido, mas por outra via, o conselheiro (AGRI1) afirma que "... a EMATER trazia as decisões prontas para aprovar", o conselheiro (AGRI5) que "... a pauta era decidida pela EMATER, votavam depois" e o conselheiro (AGRI4) que a Secretaria Municipal de Agricultura e a EMATER, "tomavam a iniciativa, e em pouco tempo decidiam". O conselheiro (AGRI2) sintetiza, dizendo que "... a gente não participava tanto na construção do projeto, mais era aprovar ou não".

As entrevistas revelam o reconhecimento dos conselheiros de que houve centralização da pauta e das decisões pelo presidente e secretário do CMDR.

No encaminhamento das discussões internas, o conselheiro (AGRI1), referindo-se a disputas pelas vendas de equipamentos a partir dos recursos geridos

⁵⁶ Em que pese num raio não superior a 150 km haver uma universidade federal e, no mínimo, mais de quatro particulares.

pelo CMDR, entende que "... sempre foi discutido, mas tinham vontade, tu sabe, jeitinho brasileiro". Com a mesma percepção o conselheiro (STR1) afirma que "Alguns vendedores podem tentar se beneficiar, mas não conseguiram". Com mais detalhes o conselheiro (AGRI2) relatou que "... representantes de cooperativas às vezes puxavam para que se comprasse material...". Detalhando um pouco mais o conselheiro (AGRI3) sintetizou da seguinte maneira: "A EMATER fazia a pesquisa e aprovava o que era mais necessário, as coisas eram discutidas na hora, acho que o presidente comandava as decisões".

Para o conselheiro (EMA1) "... houve tentativas, mas não aconteceu [manipulação das decisões]". Contudo, em outro trecho de sua entrevista, o conselheiro (EMA1) lembra que após a elaboração do PMDR, houve por iniciativa da prefeitura, com aprovação do CMDR, a inclusão de um computador e um automóvel para a Secretaria Municipal de Agricultura, demandas que foram retiradas pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do PMDR, sendo devolvido para ajustes.

Segundo o conselheiro (SMA1), "... as associações com as diretorias [nas reuniões trimestrais realizadas na cidade] já davam certa decisão, era mais uma homologação. Às vezes havia mudanças, mas era raro". Entende que não houve dominação nas decisões, referindo que "sempre se chegava ao consenso".

O conselheiro (AGRI4) reconhece também que "... não houve dominação...", mas complementa que havia um "... poder de convencimento maior das entidades" e, que "... às vezes, eram polêmicos por causa da política, por causa da promessa...". Sobre o destino das compras, afirma que "não decidiam, quando a gente via, diziam que tinha tal implemento para a associação tal, acho que [pelo prazo curto para tomar as decisões]..." e, complementa: "... quando a gente reclamava dos preços, diziam que era por licitação, não acompanhávamos a licitação, na época quem fazia era a Secretaria Municipal de Agricultura".

A falta de antecedência na distribuição da pauta é um problema recorrente nas avaliações dos conselhos, apontado como limitante das possibilidades de reflexão. Em São Pedro do Sul os conselheiros reconhecem este fato e também as tentativas de manipulação, pouca participação na formulação, na tomada de decisões, muitas vezes apresentadas prontas no CMDR e também a fraca capacidade de fiscalização.

Mesmo consideradas fracassadas, as tentativas de manipulação para acesso privilegiado aos recursos públicos, reproduzem em escala municipal, as práticas predatórias aos interesses coletivos, paradoxalmente, um dos motivos que justificou a descentralização da gestão pública e a criação dos conselhos.

Se por um lado os conselheiros não reconhecem a manipulação no interior do CMDR, por outro, reconhecem que a burocracia dos programas limitou as possibilidades de discussão no CMDR.

Para o conselheiro (AGRI4), em muitas oportunidades as decisões foram aprovadas com muita pressa, "... no chutão, no meio das pernas", em reuniões extraordinárias dificultando a discussão e, para justificar equívocos do CMDR, desabafa: "**... às vezes, a burocracia tira o direito da gente de fazer as coisas mais certas**".

Apesar disso, um cuidado especial com a burocracia é revelado nas palavras do conselheiro (SMA1) quando afirma: "... nunca perdemos recursos por prazos, cuidávamos muito da documentação para não perder dinheiro".

Se a burocratização e centralização foram problemas percebidos no CMDR, a articulação com Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, poderia oferecer algum tipo de monitoria nesse sentido. Sem registros em atas que evidenciasse a relação estadual com a municipal, as entrevistas forneceram as seguintes informações:

- (SICRE1) foi "Muito fraca. O conselho não usa seu poder para articular políticas públicas".
- (AGRI2): não lembrou de "... um relacionamento, acho que o presidente e a EMATER faziam esse trabalho";
- (AGRI3): "Não sei disso";
- (AGRI1): "Nunca tivemos reunião com eles, nem contato";
- (EMA1): "A prefeitura, o CMDR e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável não tinham muita articulação";
- (AGRI5): "Não tenho conhecimento";
- (AGRI4): "Geralmente isso ficava a cargo do presidente, o conselho deliberava. Os contatos foram mantidos sim";
- (SMA1): "O contato formal foi pela documentação, não chegaram a [nos] visitar".
- (SICRE1): "Praticamente nenhuma".

As respostas confirmaram um vínculo burocrático e formal e, uma relação assumida pelo presidente do CMDR e pouco discutida nas reuniões, já que nada consta em ata e a maior parte dos entrevistados desconhecia ou tinha dúvida sobre como ocorreu.

Apesar do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável monitorar o cumprimento das normas e regras, solicitando reformas no PMDR e nos planos de trabalho do PISM, nada foi feito quanto à manutenção da composição social e política do CMDR e ausência de articulação das políticas públicas, inclusive no PMDR.

Nesse sentido, argumenta-se que o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, que conta com vários representantes do governo e, de onde partiram e foram geridas políticas públicas paralelas ao PISM, a exemplo do PRORURAL 2000 e RS RURAL, recursos do Orçamento Participativo, entre outros, poderia ter fomentado a articulação das políticas públicas, o que não se verificou. Assim, considera-se que houve uma orientação pela lógica burocrática e, antes de produzida, se foi reproduzida no CMDR em São Pedro do Sul.

Com o mesmo argumento, colocam-se em questão também, os limites da qualificação no município para a construção do PMDR ou de uma visão sobre o desenvolvimento rural em São Pedro do Sul. Aprovadas as ações e decisões do CMDR nas esferas superiores, onde se espera que minimamente exista qualificação, reforçam a reprodução no local, das debilidades das instâncias superiores.

Em função do exposto, infere-se que não só a construção do PMDR, mas em geral, a ação do CMDR, orientou-se pela captação dos recursos dos programas, o que indica ascendência da lógica burocrática nas decisões do CMDR em São Pedro do Sul.

Questionados sobre os critérios de priorização da distribuição dos recursos, os conselheiros entrevistados responderam da seguinte maneira:

(AGRI2) - "... pela atividade e articulação das comunidades, era melhor para as que estavam mais maduras".

(AGRI1) - "o critério foi político", referindo-se a decisões tomadas em favor de grupos alinhados à prefeitura.

(AGRI5) - "foi meio parêntese em cada região".

O conselheiro (EMA1) argumenta que "com o PMDR elaborado pouco precisava modificar, mas como havia redução de recursos, discutia-se alguma troca

de demanda”. Já o conselheiro (STR1) relatou que “alguns equipamentos chegaram às comunidades e eles [os agricultores da localidade] não tinham condição de usar”, porque eram inadequados ao maquinário lá existente, tendo sido depois remanejados. Detalhando o problema, o conselheiro (AGRI4) informou que “Por exemplo, vem uma caçamba para [a comunidade de] Monte Alegre e não tem trator que puxe. Estamos pedindo que sejamos mais consultados para evitar este tipo de problema”.

O problema da inadequação das demandas às comunidades, revela a pressão da burocracia dos programas limitando a discussão e coloca em questão a legitimidade, pelo menos, dos ajustes nos planos de trabalho. Embora o tempo disponível fosse reduzido, evidencia novamente as decisões centralizadas e revela o pouco conhecimento da realidade por quem decide e fraca discussão no CMDR. Juntem-se a isso, as tentativas de manipulação e maior poder de convencimento das organizações e, justifica-se a percepção dos conselheiros da Agricultura Familiar de que houve o uso de critérios políticos, na priorização da distribuição dos recursos do PISM.

A centralização, a fraca discussão e a priorização da burocracia dos programas no CMDR, pelo que indicam as entrevistas, foram acompanhadas de contrariedades. Contudo, os conselheiros (SICRE1) e (AGRI2) informaram que, na maioria das vezes, chegava-se a um acordo e que a decisão pelo voto, poucas vezes ocorreu. Um episódio revelador da afirmação anterior aconteceu na disputa pela instalação de uma agroindústria entre duas comunidades, que delegaram ao CMDR a decisão. Sem conseguir um acordo, o CMDR solicitou à EMATER um estudo técnico, preferindo-o nestas condições, por representar o critério de consenso.

Nas comunidades, a busca da formação de consenso pelo CMDR, se evidencia pela forma como foi conduzida a construção do PMDR. Considerou-se basicamente a opinião das comunidades e os limites burocráticos, e não o confronto com a realidade da Agricultura Familiar, carente de infra-estrutura básica e serviços, especialmente a majoritária modalidade dos *periféricos*, o que, no mínimo, provavelmente traria conflitos.

Resumidamente, no processo de funcionamento do CMDR, assumem relevância na análise o que se segue:

- o limite dos recursos humanos, pelo pouco tempo dispensado pelos conselheiros às atividades do CMDR, reduzido basicamente ao período das reuniões, resultando em centralização das decisões pela Secretaria Municipal de Agricultura e EMATER, fraca discussão e fiscalização do CMDR;

- o fator político, envolvendo a apresentação da pauta e decisões prontas no início das reuniões, a pressão dos interesses de comerciantes e políticos no interior do CMDR e, o papel construtor de consensos na operacionalização de uma agenda pré-estabelecida; e,

- o fator burocrático, em função das regras, prazos e cortes nos recursos, condicionando a pauta e a ação do CMDR;

Tais referências permitem questionar a autonomia do CMDR, porque a decisão sobre **o que fazer**, ocorre antes e por fora das reuniões, em foro reduzido, pelos que apresentam a pauta, normalmente em função de agenda externa de prazos exíguos e trâmites burocráticos próprios, que demanda a supervisão e legitimação do CMDR.

A participação no CMDR pode ser definida, analisando-se os motivos de sua criação, o processo de escolha dos seus representantes, da construção do PMDR e, a operacionalização dos programas iniciados pelos governos.

No processo de funcionamento e na relação do CMDR com as comunidades, em larga medida, a participação responde a uma agenda externa e pronta, restando decidir sobre o que foi concedido. Assim, a participação caracteriza-se como um meio operacional, para através de trabalho não remunerado (repartindo custos), executar os programas.

Aos agricultores e ao CMDR coube ainda o papel de otimizar, dar transparência e como condição para captar os recursos ofertados, assumir os limites das regras pré-definidas pelos programas e por isso, a participação assume também uma função legitimadora das políticas públicas. Assim, caracteriza-se o que se chama de participação social, exatamente como preconizou o PRONAF, reproduzindo sua proposta no município.

A agenda orientada pela lógica decisória burocrática e a composição política do CMDR alinhada com a dominante no município, concorreram para limitar o confronto de idéias sobre o desenvolvimento rural e, para descaracterizá-lo como uma arena renovada e independente de formulação das políticas públicas. Nessas

condições, antes de protagonista das políticas públicas, o CMDR representou uma estrutura legitimadora.

Em busca de documentos que possam esclarecer e complementar as entrevistas e o entendimento da gestão social fez-se uma sistematização e análise das principais decisões do CMDR.

5.2.4 As decisões do CMDR e suas conseqüências

Para sistematizar as principais decisões do CMDR, a análise empreendida neste trabalho orientou-se pelo critério da destinação, utilizando os documentos recolhidos e principalmente as atas do CMDR como fonte de verificação, classificando-as como: a) diretivas externas ao CMDR, b) diretivas das associações comunitárias ao CMDR, c) diretivas internas do CMDR e, d) diretivas às organizações que compõem o CMDR.

As diretivas externas ao CMDR descritas no Quadro 3, indicam as decisões tomadas em função de orientações e/ou definições externas, oriundas dos programas e organizações e, direcionadas ao CMDR.

Ano	Fonte de verificação	Quem envia	Conteúdo	Conseqüências
1996	Proposta de aquisição e utilização da patrulha agrícola	Prefeitura	Propõe a aquisição e as regras de utilização e acesso de uma patrulha agrícola com equipamentos e implementos da Prefeitura, que seriam complementados com recursos de emenda parlamentar.	políticas públicas são formuladas por fora do CMDR. CMDR homologa a normatização do uso dos equipamentos. Prefeitura assume a gestão da patrulha agrícola (o que se confirma mais tarde, em função de pedido de informação sobre o roteiro das máquinas).
1997	ata n° 61	Prefeitura	Informa-se assinatura do contrato do PISM (19/11/97)	Papel homologatório de uma decisão já tomada por fora do CMDR.
1997	ata n° 61	Prefeitura	Propõe discutir o critério para a escolha dos representantes no distrito para comporem o CMDR (sem detalhamento na ata)	Assumem o critério de escolha indireta e pelo voto das diretorias das associações comunitárias, e a indicação para os demais componentes do CMDR. Legitima-se a representação em detrimento da participação direta. Conselho assume decisão potencialmente conflituosa e o seu papel legitimador.
1997	ata n° 62	Avaliadores do programa PRORURAL 2000	Aponta irregularidade no enquadramento dos beneficiários pelo CMDR	Justifica a ação pela ampliação do número de beneficiários e "unidade comunitária". Assume papel mediador de interesses

1997	atas n° 67, 68, 75, 77, 78, 79, 80, 83, 85, 86, 96, 98	PISM	Informa as parcelas do PISM e solicita definição da contrapartida de recursos municipais	Efetiva a repartição de custos nas políticas públicas.
1997	ata n° 91	Prefeitura	Sob demanda do Prefeito, solicita a utilização dos recursos para fins não previstos nas regras do Fundo Rotativo Municipal.	CMDR aprova, ao contrário do que fazia quando as demandas, com o mesmo fim, partiam das comunidades. Ascendência decisória do Prefeito.
Ano	Fonte de verificação	Quem envia	Conteúdo	Conseqüências
1997	Manual operacional do PRONAF	PISM	Define a composição do conselho, com maioria de representantes da Agricultura Familiar.	Não efetivado. Legitimação municipal, estadual e federal.
1998	ata n° 68	PISM	Corte nos recursos do PISM e solicitação do aumento da contrapartida municipal.	Efetivado. Evidencia o cuidado com a descentralização fiscal. Inadequação no reajuste das demandas
1998	atas n° 76, 77	PISM	Em 19/11/98, demanda uso do recurso do PISM não investido, ainda naquele ano.	Evidencia o limite operacional dos recursos humanos do CMDR. Pressão da burocracia abrevia as discussões e força o papel homologatório no CMDR.
1999	ata n° 83	Prefeitura	Solicita a definição da localização de uma agroindústria caseira de queijos.	CMDR escolhe a comunidade de Serra Alegre, pela "maior organização e motivação comunitária". Revela os critérios assumidos diante da governabilidade do CMDR.
1999	ata n° 89	Prefeitura	Solicita definição das comunidades para perfuração de poços artesanais com os equipamentos do comando mecanizado da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Rio Grande do Sul, negociados pela Prefeitura.	CMDR assume decisões que geram desgaste político. CMDR assume papel mediador de conflitos. Revela necessidade reprimida de infra-estrutura básica.
2000	ata n° 102	EMATER	Solicita a indicação da localidade para realização de um Diagnóstico Rural Rápido.	Reforça o papel legitimador do CMDR.
2000	ata n° 93 e 94	RS Rural	Solicita a escolha pelo CMDR juntamente com os delegados do Orçamento participativo, das "10 comunidades mais pobres do município" para implantação do programa RS Rural.	Regras do RS Rural, orientando critérios distributivos. CMDR aceita a ingerência externa nas decisões captando os recursos do RS Rural.
2000	ata n° 94	Prefeitura	Informa o andamento do programa Comunidade Ativa "... para colocar a par o conselho do que está sendo feito hoje".	Expõe a fraca capacidade do CMDR de acompanhar as políticas públicas.

2000	ata n° 99	Prefeitura	Apresenta o Programa Banco da Terra e suas definições, com a escolha da prioridade para os arrendatários, posseiros, meeiros e sem terras.	CMDR assume critérios distributivos do Banco da Terra. Captação dos recursos do programa.
------	-----------	------------	--	---

Ano	Fonte de verificação	Quem envia	Conteúdo	Conseqüências
2001	ata n° 110.	Prefeitura	Informa que o repasse de recursos da Prefeitura ao Fundo Rotativo Municipal será feito na medida das demandas, e, não mais na proporção de 50% do orçamento da Secretaria Municipal de Agricultura, como definido em lei.	CMDR homologa, perdendo independência na gestão do Fundo Rotativo Municipal. Evidencia o alinhamento político do Prefeito com o CMDR.
2001	ata n° 114	Prefeitura	Prefeito anuncia a assinatura do convênio com o governo do estado do RS, trazendo ao município uma retroescavadeira, com recursos aprovados no Orçamento Participativo e o pagamento de um operador como contrapartida da Prefeitura.	CMDR aceita agregar nas decisões sobre a patrulha agrícola, os conselheiros do Orçamento Participativo. A máquina é incluída na patrulha agrícola municipal, na prática, gerida pela Prefeitura.
2001	ata n° 108	Prefeitura	Informa a parceria com uma agroindústria, para fomento à produção de pepinos no município e aporte de recursos.	Reforça o papel homologatório do CMDR.
2002	ata n° 122	Avaliadores do Programa Banco da Terra	Denuncia a apropriação de recursos por pessoas que não se enquadram entre os beneficiários do Programa Banco da Terra. O CMDR justifica-se pela dificuldade de avaliar no local as decisões tomadas.	Revela a debilidade em cumprir papel fiscalizador. Corte dos recursos do programa no município

Fonte: Livro de atas, documentos enviados ao CMDR de São Pedro do Sul – RS, Manual operacional do PRONAF, elaborado pelo autor.

Quadro 3 – Diretivas externas ao CMDR.

Considerando a diversidade dos conteúdos, as diretivas externas ao CMDR foram as mais numerosas. Indicam que a maioria dos programas e projetos com recursos externos, normalmente negociados pela Prefeitura e, decisões que necessitavam de mediação e legitimação enviadas pelas organizações, foram sempre homologadas sem restrições.

No tocante à operacionalização do uso dos recursos, em que pese terem sido supervisionados, nem sempre foram utilizados como homologado. Expondo a fraca capacidade de fiscalização do CMDR, o enquadramento irregular de beneficiários no programa Banco da Terra, foi justificado pela negligência de informações dos próprios beneficiários na elaboração dos projetos técnicos pela EMATER. Revelando o papel formador de consensos assumido pelo CMDR, no programa PRORURAL 2000, foram ampliados os beneficiários sob a justificativa de garantir a “unidade comunitária”.

No Quadro 4, apresentam-se as diretivas das comunidades endereçadas ao CMDR, indicando as decisões tomadas em função da demanda das comunidades.

Ano	Documento analisado	Conteúdo	Conseqüências
1998	ata n° 73	Demanda elaboração de um calendário de reuniões no interior, para esclarecimentos às comunidades.	Revela debilidade na publicização das decisões do PISM. Revela que as diretorias das associações reunidas trimestralmente não informavam as comunidades. Perda de legitimidade do CMDR.
1999	ata n° 87	Demanda a definição do local para a instalação de uma agroindústria de queijo, disputada por duas comunidades.	O CMDR delega à EMATER estudo técnico e depois homologa resultado. Recorre a autoridade técnica, como alternativa para legitimar o consenso.
1999	ata n° 83	Demanda resolução de uma divergência na localização de um secador de grãos no interior de uma comunidade.	Reforça a compreensão do papel formador de consensos, e não registra a decisão em ata. Na reunião seguinte, pressionado por um conselheiro da Agricultura Familiar, a decisão é tomada e registrada em ata.
1997 à 2002	atas (praticamente todas)	Demandas por financiamento do Fundo Rotativo Municipal	A maior parte do tempo das reuniões do conselho é ocupada com discussões de caráter operacional.

Fonte: Livro de atas do CMDR de São Pedro do Sul – RS, elaborado pelo autor.

Quadro 4 - Diretivas das associações comunitárias ao CMDR.

As diretivas das associações comunitárias ao CMDR, especialmente as demandas por financiamento do Fundo Rotativo Municipal, são as de maior recorrência em ata, mas pelo teor repetitivo de seus conteúdos, foram agrupadas. Para além dessas, o reduzido número de diretivas, indica um baixo envolvimento direto com o CMDR. Pelos conteúdos, as associações comunitárias parecem atribuir ao CMDR um papel mediador dos conflitos. Na impossibilidade de estabelecimento

de consenso pela mediação política, o CMDR recorre a autoridade técnica, garantindo assim o consenso.

No Quadro 5, apresenta-se a sistematização das principais diretivas internas do CMDR, refletindo a forma como foram interpretadas as atribuições assumidas pelo CMDR.

Ano	Fonte de verificação	Conteúdo	Conseqüências
1996 a 2002	atas diversas	Definem ou reformulam as regras para o acesso e uso dos recursos do Fundo Rotativo Municipal.	CMDR assume o papel de gestão operacional do Fundo Rotativo Municipal.
1997	ata n° 61	Propõe a elaboração do PMDR, com a consulta e debate com as comunidades organizadas no município.	CMDR garante o consenso nas definições do PMDR nas comunidades. Participação nas comunidades legitima a gestão social e o PMDR PMDR pouco distributivo entre as modalidades da Agricultura Familiar, com poucos recursos destinados à infraestrutura básica. PMDR, aprovado e foram captados os recursos do PISM.
1997	ata n° 63	CMDR nega pedido de financiamento pelo Fundo Rotativo Municipal, em função de valor aumentado da nota de opção de compra fornecido pela Cooperativa Toropi Ltda.	O conselho entende que a Cooperativa foi "induzida" a fornecer o documento, assumindo, negando o financiamento.
1997 a 2002	atas diversas	Aprovação dos planos de trabalho do PISM, questionando aspectos operacionais e promovendo ajustes em função de corte de recursos.	Legitimação dos planos de trabalho.
1999	ata n° 88	Encaminha ofício ao Sindicato Rural e a Cooperativa Toropi Ltda, solicitando maior assiduidade no CMDR.	Ampliação da participação das organizações que compõem o CMDR.
2003	ata n° 124	Relata o curso de formação de conselheiros, em que participaram três agricultores e um técnico da EMATER (organização executora da capacitação)	Evidencia o baixo comprometimento dos conselheiros representantes das organizações.

Fonte: Livro de atas do CMDR de São Pedro do Sul – RS, elaborado pelo autor.

Quadro 5 - Diretivas internas do CMDR.

Nas diretivas internas do CMDR, os conteúdos mostram o cumprimento de suas atribuições normativas ou necessárias ao seu funcionamento e legitimação.

Considerando a diversidade no conteúdo das diretivas, há poucos registros no período analisado. Apesar do elevado número de programas externos que se desenvolveram paralelamente ao PISM, confirmam a falta de articulação entre políticas públicas e com PMDR, retomado somente quando se discute os planos de trabalho no âmbito do PISM. Outra debilidade, é a avaliação e monitoria das ações,

reduzida às revisões das regras de acesso e liberação de recursos do Fundo Rotativo Municipal, chamamento dos conselheiros ausentes e, ajustes nos planos de trabalho do PISM.

As diretivas do CMDR às organizações, indicam as decisões que demandam ação às organizações que compõem o CMDR, e são relacionadas no Quadro 6.

Ano	Fonte de verificação	Destino	Conteúdo	Conseqüências
1997	PMDR	PRONAF	Lista de demanda de investimentos em infra-estrutura comunitária, serviços, com ênfase em infra-estrutura produtiva em nível das propriedades.	Fortalecimento do CMDR como gestor do desenvolvimento rural. Não foi assumido como orientação para o desenvolvimento rural no município. Viabilizou a captação de recursos do PISM
1998	ata n° 69	Prefeitura	Solicita a elaboração de um regulamento para o uso da patrulha agrícola.	Reforma a proposta apresentada pela Prefeitura em 1996. Não garantiu o controle do CMDR sobre a patrulha agrícola
1999	ata n° 84	EMATER	Solicita a capacitação das comunidades para uso dos implementos agrícolas adquiridos com recursos do PISM.	Pedido de apoio técnico efetivado pela EMATER.
2000	ata n° 92	Prefeitura	Representante da AGRICULTURA FAMILIAR solicita ao Secretário Municipal de Agricultura, esclarecimentos sobre como foi feita a compra de adubos para o troca-troca com recursos do Fundo Rotativo Municipal.	Evidencia papel operacional dos recursos assumido pela Secretaria Municipal de Agricultura, que informa o processo de licitação. CMDR cumpre o seu papel fiscalizador.
2001	atas n° 108 e 117	Prefeitura	Solicita informação sobre o uso do maquinário da patrulha agrícola, em função de reclamações sobre a não execução de roteiro anteriormente definido.	Prefeitura envia ao conselho um cronograma com roteiro de serviços, mas pela própria incapacidade em termos de recursos humanos, o CMDR não efetivou o controle. Prefeitura mantém controle sobre a patrulha agrícola.
2002	ata n° 118	Banco do Brasil	Agenda reunião para discutir dificuldades na liberação de recursos do programa Banco da Terra.	CMDR assume negociação de políticas públicas e os recursos são liberados. Apoio político ao programa de reordenamento fundiário Banco da Terra.

Fonte: Livro de atas e documentos do CMDR de São Pedro do Sul – RS, elaborado pelo autor.

Quadro 6 - Diretivas do CMDR às organizações de que compõem o CMDR.

As diretivas do CMDR às organizações, se efetivam quando são do interesse da organização a que se direciona. Revelam as tentativas do CMDR, em assumir

certo controle sobre a patrulha agrícola e protagonismo na pressão pela liberação dos recursos represados do programa Banco da Terra, junto ao Banco do Brasil.

Relacionando o conjunto das diretivas analisadas, percebe-se que as externas enviadas ao CMDR, sempre foram homologadas. Mesmo a utilização para fins não previstos e represamento de recursos do Fundo Rotativo Municipal, enviadas pela Prefeitura, tiveram homologação. Outras diretivas externas e potencialmente conflituosas também foram assumidas pelo CMDR, a exemplo das indicações das comunidades beneficiárias das políticas públicas.

No sentido inverso, as diretivas do CMDR às organizações só se efetivaram, quando foram do interesse da demandada, especialmente as destinadas à Prefeitura e que tratam da patrulha agrícola e informações sobre licitações. Carregadas de um “tom crítico”, buscaram assumir certo controle sobre os recursos supervisionados, mas não foram efetivas.

As diretivas das comunidades ao CMDR, repetem pedidos de financiamento com recursos do Fundo Rotativo Municipal. Por outros motivos, solicitam mediar decisões conflituosas e prestar esclarecimentos diretamente nas comunidades sobre os recursos do PISM, evidenciando pouca informação nas comunidades.

Nas diretivas internas do CMDR, a falta de referências à articulação das políticas públicas e a monitoria e avaliação, indicam que não havia uma leitura própria para o desenvolvimento rural, tornando sua ação, limitada e análoga à homologação das diretivas externas e das comunidades ao CMDR.

As diretivas do CMDR às organizações, efetivadas de acordo com os interesses das demandadas, expõem também a debilidade do CMDR em legitimar-se como gestor do desenvolvimento rural. Neste sentido, resta ao conselho, cumprir suas funções normativas de supervisão e, sob as diretivas das comunidades e externas ao CMDR, assumir o papel mediador de decisões potencialmente conflituosas.

Sem orçamento próprio e com recursos humanos limitados para a ação, o CMDR passa então a depender das organizações que o compõem e dos conselheiros com maior disponibilidade de tempo e informação sobre os programas.

O que se apresenta é um CMDR que não cria espaços de debate e deliberação pública a fim de construir uma leitura própria sobre o desenvolvimento rural e, orientado em suas decisões pela lógica burocrática, antes de preferir, resta somente homologar, o que já foi formulado por fora.

Para essa condição, contribuem as definições nos atos constitutivos do CMDR que não lhe garantem autonomia orçamentária e nem disponibilidade de tempo dos recursos humanos, o fraco apoio, supervisão e monitoria dado pelos conselhos superiores, para além das questões de ordem burocrática do PMDR e, a falta de oposição contestadora da ação do CMDR.

Quanto a ascendência decisória da Prefeitura sobre o CMDR, apontada recorrentemente na literatura revisada, em São Pedro do Sul, pondera-se com o alinhamento político dos conselheiros com o Prefeito eleito. Na perspectiva de ascendência decisória, as atas e as entrevistas indicam, a tentativa ou apropriação, de parte dos recursos dos programas pela Prefeitura, na forma de aquisição de máquinas que acabaram por ela geridos. Destaca-se também, o corte unilateral nos recursos do Fundo Rotativo Municipal e, algumas diretivas do CMDR à Prefeitura que não foram efetivas.

Avaliados os conteúdos e as conseqüências de todas diretivas, verifica-se uma orientação decisória pela lógica burocrática, porque pelo menos 60% delas, estão relacionadas ao cumprimento de funções normativas e oficializadoras, que exigem a supervisão do CMDR. Verifica-se ainda um modelo de gestão tecnocrático no CMDR, com soluções prontas e centralizadas, orientada para captação dos recursos ofertados.

É somente a partir daí, que assume importância a participação social, legitimadora das decisões, fazendo supor que beneficiam indistintamente a todos e, que são tomadas autonomamente pelo CMDR.

O papel formador de consensos que assumiu o CMDR se confirma em, pelo menos, 30% das diretivas, caracterizadas por conteúdos que demandam a mediação de questões em nível operacional e potencialmente conflituosas. É neste aspecto, ou seja, na legitimação de decisões tomadas antes e por fora do conselho, moldadas pela lógica burocrática, e em meio a uma gestão centralizadora, que a lógica decisória do consenso assume importância.

Até aqui, o que se verifica, é a manutenção da centralização das decisões por dentro do CMDR e, a continuidade de formulações de “cima para baixo”. Quando o CMDR busca assumir certo protagonismo, mesmo em nível operacional, por sua própria debilidade em termos de tempo dispensado pelos recursos humanos, tem fraca efetividade e capacidade de fiscalização.

A legitimidade dos conselheiros é questionável, porque a representação não reflete a composição social e nem política do município, precisando legitimar-se a partir da formação de consensos, homologando decisões prontas e mediando os conflitos daí decorrentes. O CMDR, mesmo em nível operacional, na tentativa de protagonizar suas funções, por suas próprias debilidades em termos de recursos humanos, acaba centralizado pela Prefeitura e EMATER, de forma que resulta mais em um reforço, do que contraponto ao poder estabelecido.

Efetivamente, a mudança que se apresenta é a supervisão e, a operacionalização das políticas públicas no município, através de trabalho não pago.

Nestas condições, o CMDR não conseguiu estabelecer uma agenda independente, orientada por discussões mais amplas sobre o desenvolvimento rural. Daí que, considera-se que, não houve propriamente, o estabelecimento de uma deliberação pública e democratizante das estratégias de desenvolvimento e fortalecimento da Agricultura Familiar. A participação social, ao invés de servir à construção do debate, efetivamente serviu para legitimar um processo formulado por fora do município.

Discutidas as mudanças no processo de funcionamento e formulação das políticas públicas, resta analisar as conseqüências da ação do CMDR com vistas ao desenvolvimento rural e fortalecimento da Agricultura Familiar.

5.3 A atuação do CMDR e sua relação com o fortalecimento da Agricultura Familiar e a promoção do desenvolvimento rural

Esta seção busca responder ao terceiro objetivo específico da pesquisa, qual seja: as conseqüências da ação do conselho para o fortalecimento da Agricultura Familiar e do desenvolvimento rural.

Analisando as escolhas no âmbito do PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais aprovadas no CMDR no período de 1997-2002, fizeram-se uma sistematização dos planos de trabalho, detalhados no Anexo nº 2. O levantamento permite verificar um valor total investido pelo PISM de aproximadamente R\$ 800.000,00 divididos em seis parcelas médias de R\$ 133.500,00.

Do valor total investido, 48% destinaram-se para implementos agrícolas de uso coletivo, 22% para infra-estrutura produtiva, onde se incluem secadores de leito fixo, banheiro carrapaticida, equipamentos para agroindústria e ponto de

comercialização de produtos da agroindústria, junto à rodovia federal no acesso a cidade de São Pedro do Sul. Destinados ao Aparelhamento da prefeitura, 20% dos recursos foram gastos na compra de duas máquinas pesadas, em serviços de recuperação de estradas e patrulha agrícola. Em capacitação técnica dos agricultores, foram investidos 6% dos recursos e em infra-estrutura básica, incluindo poços artesianos e redes de água e depósito de lixo tóxico, apenas 4%.

É importante destacar que as contrapartidas da prefeitura adicionaram, segundo entrevistas, registros nas atas e documentos analisados, mais R\$ 150.000,00, convertidos mais tarde em telefonia rural, recuperação de estradas e complemento para a aquisição de uma retroescavadeira.

Para limitar a possibilidade de erro, assumiram-se os planos de trabalho enviados ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, como base de dados, confirmados junto à EMATER e Secretaria Municipal de Agricultura. Estima-se que haja alguma variação nos resultados apresentados em função de adequações locais, mas não a ponto de modificar significativamente os percentuais e volume de recursos.

As decisões mostram a inclinação para investimentos produtivos na propriedade, principalmente implementos agrícolas modernos, destinados e geridos pelas associações comunitárias. Segundo quatro entrevistados, em algumas destas comunidades foi criada uma estrutura de locação e formação de caixa para a manutenção desses equipamentos.

Chama a atenção o baixo investimento em infra-estrutura básica, deficiente em diversas localidades no interior, a começar por habitação, serviços, saneamento básico, conservação dos solos e das fontes de água. Uma evidência disso é que o problema foi sendo amenizado mais tarde por outros convênios, como o PRORURAL 2000, Fundação Nacional de Saúde, Perfuração de poços artesianos pela patrulha agrícola do governo do RS e RS Rural.

Pode-se concluir que as decisões das comunidades, orientaram-se por necessidades imediatas de infra-estrutura produtiva e serviços em detrimento das necessidades sensíveis de infra-estrutura básica, para a maioria dos agricultores familiares, inclusos na modalidade de *periféricos*.

As demandas de tecnologias modernizadoras, poupadoras de mão-de-obra, são adequadas às exigências do mercado em termos de produtividade do trabalho, e à realidade da redução da população economicamente ativa no meio rural e

envelhecimento da população, bem como são adequadas àqueles agricultores familiares que já dispõe de uma infra-estrutura mínima.

No relatório intitulado “Resumo dos investimentos 1997 e 1998 (s/d)”, emitido pela Secretaria Municipal de Agricultura, revela-se a preocupação com o volume de recursos captados dos programas, as contrapartidas, o número de beneficiários e a pouca importância dada à orientação, relevância e impacto dos gastos, indicando:

- O programa estadual PRO-LUZ de eletrificação rural atingiu em torno de 266 famílias, com aporte de R\$ 63.715,00, que juntamente com os investimentos dos beneficiários, resultou em R\$ 500.000,00;

- O Fundo Rotativo Municipal, atingiu 163 beneficiados e financiou R\$ 164.129,00;

- O PISM, destacando os investimentos demandados no PMDR, alcançando junto com as contrapartidas R\$ 399.600,00, indicando a contrapartida de R\$ 150.000,00 da Prefeitura;

- O programa estadual PRORURAL 2000, referindo os investimentos em uma bacia hidrográfica no montante de R\$ 94.877,48;

- Os investimentos da Fundação Nacional de Saúde beneficiando 70 famílias, fornecendo os materiais para a rede de água, o apoio do governo do estado do RS na perfuração de poço artesiano e R\$ 15.000,00 investidos pela Prefeitura;

- O programa municipal de Troca-troca de calcário, com investimento de R\$ 10.248,00 pela prefeitura;

- A instalação de uma fábrica de embutidos, no valor de R\$ 30.000,00;

- A construção de açudes com a Patrulha Agrícola do estado do RS, beneficiando 10 famílias, sem referir valores.

O documento, que não evidencia nenhuma relação dos investimentos com o o PMDR, nem mesmo faz alusão a ele, apresenta investimentos totais de mais de R\$ 1.300.000,00 em dois anos. Os recursos mobilizados pelo PISM, representaram, no período, em torno de 31% do total de investimentos dos programas com recursos externos.

O relatório trata de programas geridos pelo CMDR, mas o documento foi emitido em papel timbrado da Secretaria Municipal de Agricultura e assinado pelo Secretário Municipal de Agricultura, indicando:

- A resistência do Secretário Municipal de Agricultura, em reconhecer a legitimidade do CMDR como gestor do desenvolvimento rural;

- a percepção desarticulada das ações; e,
- a relevância que se dá a captação de recursos e o número de beneficiários.

A partir da apresentação de um resumo das demandas aprovadas no âmbito do PISM, seguida da caracterização das modalidades dos consolidados, em transição e *periféricos* da Agricultura Familiar, os entrevistados foram questionados sobre qual delas teria sido mais beneficiada com as escolhas aprovadas no CMDR no âmbito do PISM.

Nas palavras do conselheiro (STR1), os benefícios “acabam sempre com os consolidados, os demais ficam na expectativa”, mas reconsiderando em seguida, afirmou: “... bom, tem aquele produtor que não serve nada. Todo o PRONAF classifica, [mas acredito que], o médio” referindo-se à modalidade de transição. Para o conselheiro (SICRE1) também foram os agricultores familiares consolidados os principais beneficiados.

Entre os representantes da AF, um considera que todos foram beneficiados e os demais que os consolidados tiveram maiores benefícios.

É igual, tudo tem que pagar o mesmo preço [referindo-se a taxa de uso dos implementos comunitários adquiridos com recursos do PISM]. O bem mal tem a plantadeira [e o pulverizador] tração animal [...] ele não tem trator para ocupar o maquinário grande, muitos paguem pro médio, pro médio fazer (AGRI 5).

Esta percepção diferenciada revela um outro mecanismo excludente, aprovado pelas próprias comunidades, limitando o acesso aos implementos adquiridos e, portanto, aos recursos do PISM, principalmente pela modalidade dos *periféricos*.

A explicação para os motivos que conferem aos beneficiários consolidados vantagens, revela-se no seguinte trecho da entrevista.

Aquele melhor, tem mais facilidade, todo o plano que fizé, de repente o grande bota a mão e o pequeno não chega lá, ou falta documento, ou falta meios dele vir na cidade, ou falta conhecimento, ou falta até sabê chegá num local, sê sócio de um sindicato ou associação e aquele que é mais atualizado é que leva (AGRI1).

Esta afirmação mostra as dificuldades objetivas que a modalidade dos *periféricos* tem para estar presente nas associações e por conseqüência de eleger

os seus representantes, garantir e apropriar-se dos resultados dos processos decisório que distribuem bens e serviços públicos em São Pedro do Sul.

Assim, questionam-se os procedimentos adotados na construção do PMDR, e na escolha dos conselheiros, que acabaram por excluir os agricultores familiares *periféricos* do debate e dos resultados.

Sobre os caminhos para promover o desenvolvimento rural focando a Agricultura Familiar, dois representantes das organizações que compõem o CMDR apontaram a diversificação de cultivos. O conselheiro (STR1) entende que “... preço diferenciado não é possível obter”, sendo “...necessárias, as políticas sociais” para a modalidade dos *periféricos*. Entende também, que o pacote tecnológico moderno é indispensável para toda Agricultura Familiar, incluindo as sementes transgênicas. O conselheiro (SMA1), argumentou que somente “só políticas públicas, não dá”, referindo-se a necessidade de maior organização local.

Dos entrevistados representantes da Agricultura Familiar, quatro indicam a educação para os jovens e mais recursos para investimentos. Consideram que a mecanização é boa para o agricultor, não expulsa o homem do campo, mas reconhecem que o êxodo continua e a população rural envelhece.

Na opinião do conselheiro (AGRI5), o modelo da fomicultura é uma saída, afirmando que “Quem trabalha vai indo e com qualquer ajuda...”. O conselheiro (AGRI3) sugere a construção de um frigorífico. O conselheiro (SMA1) propõe “a diversificação das atividades sem prejuízo das demais”. Duas opiniões indicam maior acesso ao crédito e propõe algo como um troca-troca de insumos e sementes.

Somente o conselheiro (AGRI4) ressaltou a importância dos movimentos sociais como o Movimento dos Sem Terra e Movimento dos Pequenos Agricultores, Federação de Trabalhadores em Agricultura e a CUT, para a construção do PRONAF, para mobilizar mais e para obter novas conquistas.

As percepções dos conselheiros indicam que não havia uma visão comum sobre **o que fazer**. Contudo, tendem a propor a via agrícola e integração produtiva vertical, exatamente como as políticas públicas do período centralizador, o que se confirmou pelos investimentos no âmbito do PISM (ANEXO2). Evidencia-se também, uma dupla percepção do papel da Agricultura Familiar, ou como promotora do desenvolvimento, ou como receptora de políticas sociais, semelhante a proposição defendida no PRONAF.

Sobre os resultados obtidos com os investimentos do PISM, o conselheiro (AGRI3) relata a melhoria da produção de leite, apesar de afirmar que “hoje já estão se entregando”. Além disso, destaca a diminuição das perdas de colheita em função da instalação de secadores de grãos nas comunidades.

O aumento da mecanização foi citado, positivamente, por seis conselheiros, destacando que muitos não tinham acesso às máquinas, hoje, distribuídas pelo interior do município, são de uso coletivo das associações.

Perguntados sobre a melhoria das condições de vida das famílias rurais, a maioria argumentou não possuir dados concretos para afirmar se esta condição se verificou os demais se remeteram, ao contrário, ao êxodo rural e ao envelhecimento da população.

Não somente pela ausência da modalidade de agricultores familiares *periféricos* como representantes no CMDR, mas também pelo destino dos investimentos do PISM, parques em infra-estrutura básica, percebem-se a reprodução da lógica do sistema político e econômico de preterir os mais pobres. Neste sentido, a exemplo das linhas de crédito do PRONAF, acessadas na maioria dos recursos pela modalidade dos consolidados, no âmbito do PISM em São Pedro do Sul – RS, em grande medida, essa realidade se reproduziu.

A focalização dos recursos foi percebida pelos conselheiros entrevistados. Pelo menos três deles, reconhecem a dificuldade de acesso às políticas públicas pela modalidade dos agricultores familiares *periféricos* e a maioria que a modalidade dos consolidados foi a que mais se beneficiou com os investimentos do PISM. Destaca-se também, a percepção de que o êxodo rural continua e, a visão do conselheiro (STR1) quando refere que “... tem àqueles [agricultores] que nada serve...”, sugerindo medidas de proteção sócio-econômicas.

Na análise dos outros programas geridos pelo CMDR, percebe-se que por suas definições normativas e critérios de seleção mais objetivos que os do PISM, houve uma melhor focalização dos recursos. Além disso, contaram com avaliação externa, propiciando a monitoria das ações pelo conselho.

O programa PRORURAL 2000, com referências ecológicas, definiu a micro-bacia hidrográfica como referência para os investimentos e o RS Rural, com referências mais sócio-econômicas, orientou-se pelo critério de maior pobreza das comunidades que receberiam os recursos. No âmbito do Fundo Rotativo Municipal as definições sobre financiamentos são dirigidas a investimentos coletivos,

apresenta um teto máximo, e regras para um novo acesso, que prioriza aqueles ainda não contemplados, o que facilitou a monitoria dos recursos pelo CMDR.

No âmbito do PISM, o critério de acesso aos recursos, define apenas os beneficiários, resultando em formulações locais que assumiram critérios pouco claros, a ponto dos conselheiros divergirem a respeito disso. É em função disso, que se considera que uma maior contratualização nas definições dos programas e sua monitoria, podem orientar mais objetivamente os resultados das políticas públicas, nas condições dadas, em São Pedro do Sul – RS.

Especialmente no âmbito do PISM, a ação do CMDR reproduz a orientação pelo mercado agrícola e a inserção produtiva vertical dos agricultores familiares, preterindo a modalidade de agricultores familiares *periféricos*, ou seja: a exemplo da composição social e política do CMDR e do processo de formulação das políticas públicas, não houve mudanças substantivas, de modo que, não foi garantida a inserção ampliada da Agricultura Familiar e, portanto, a democratização dos processos de desenvolvimento rural.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As críticas aos efeitos negativos das políticas centralizadas, autoritárias e tecnocráticas, em torno do período transitório para a democracia, concorreram para a consideração de novas referências, emergindo a noção do desenvolvimento local e participação.

As definições da Constituição federal de 1988, promoveram na gestão pública mudanças na arquitetura político-institucional, resultando na descentralização e na criação de conselhos setoriais de gestão com participação social, ampliando os espaços de supervisão sobre os recursos públicos.

Em 1996, com apoio dos movimentos sociais e sindicais, surge o PRONAF e a linha PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais, perfeitamente ajustados às novas referências da gestão pública.

As avaliações realizadas sobre o desempenho do PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais, geralmente de abrangência regional, enfocam o CMDR, na perspectiva que assumam um papel central na democratização e na condução dos processos de desenvolvimento rural. Contudo, encontram fracos resultados objetivos, ponderando-os com as deficientes condições objetivas dos municípios contemplados e com o potencial que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural carregam.

Esta pesquisa buscou verificar quais os limites recorrentes na gestão social no período de execução do PISM em São Pedro do Sul / RS e, como e por que se produziu ou se reproduziu estes limites no período analisado (1997-2002). Foi levada em consideração na análise a perspectiva do fortalecimento da Agricultura Familiar e do desenvolvimento rural, enfocando o CMDR em São Pedro do Sul.

Foram formulados três objetivos específicos, buscando examinar a legitimidade da representação no CMDR, as mudanças nos processos de formulação nas políticas públicas e as conseqüências da ação do CMDR para o fortalecimento da Agricultura Familiar e do desenvolvimento rural em São Pedro do Sul – RS.

São Pedro do Sul, foi contemplado para dotação de recursos do PISM em 1996, respondendo aos critérios técnicos de escolha dos municípios. Havendo, concentração de pobreza rural e limitada infra-estrutura em especial da modalidade

de agricultores familiares *periféricos*, que representavam mais da metade do segmento da Agricultura Familiar no município.

A partir das possibilidades da Constituição Federal de 1988, foi criada a Secretaria Municipal de Agricultura, mais tarde o CMDR e o Fundo Rotativo Municipal. Através de várias associações comunitárias organizadas no meio rural, dinamizaram-se as atividades do CMDR desde a sua fundação.

A criação e aprovação do CMDR, através de lei municipal em 1993, com caráter deliberativo, serviram como suporte legal à criação do Fundo Rotativo Municipal e à descentralização das políticas públicas que se seguiram. Assim, apesar de anterior ao PISM, sua criação, responde a mesma condicionante: o vínculo da exigência legal da sua criação e funcionamento, com a possibilidade de descentralização dos recursos públicos.

A composição do CMDR definida em lei municipal, manteve-se no período analisado com uma representação minoritária do segmento da Agricultura Familiar. Sem definição normativa a respeito dos critérios e método de escolha dos conselheiros, o CMDR produziu e legitimou o voto indireto entre os representantes da Agricultura Familiar e a indicação dos demais conselheiros pelas organizações ali representadas.

O perfil dos conselheiros entrevistados, mais ativos no período, revelou-se do ponto de vista político, alinhado com as posições do Prefeito que esteve exercendo a chefia do poder Executivo municipal. Com vistas à composição social verificou-se a ausência de representantes enquadrados na modalidade dos agricultores familiares *periféricos*, justamente a mais numerosa em São Pedro do Sul.

Considera-se que a exclusão dos agricultores familiares *periféricos* da representação no CMDR **tem origem na sua condição histórica de falta de acesso aos bens e serviços públicos**, contribuindo para o seu isolamento nas comunidades. Daí que, em geral, não estão presentes e seus interesses também não estão representados nas reuniões e por conseqüência nas diretorias das associações comunitárias, responsáveis pela escolha dos conselheiros.

No período analisado, a composição do CMDR não representou a diversidade social e política existente no município e, por isso, considera-se que a representação não foi legítima. Apesar disso, legitimaram-se pelo processo de votação e, pelo envolvimento nas reuniões comunitárias e das associações, ofertando recursos do PISM, durante a elaboração do PMDR.

Desde a criação do CMDR e do Fundo Rotativo Municipal, a EMATER e Secretaria Municipal de Agricultura assumiram centralidade e legitimidade perante as comunidades e suas associações. Com a inserção do PISM em São Pedro do Sul, as comunidades foram reunidas com maior frequência em função da formulação do PMDR e dos planos de trabalho.

A centralidade da representação da Prefeitura e da EMATER, transferiu-se também para o CMDR, onde formulavam a pauta, na maioria das vezes apresentada apenas no início das reuniões, e não previamente junto ao convite. Por estarem mais disponíveis, atuaram como condutores do processo, comumente centralizando as decisões e ofertando escolhas pré-definidas, não raro, em função do cumprimento da burocracia dos programas.

Considera-se que o CMDR, assumiu a lógica decisória burocrática na sua ação, e por isso, efetivou-se também, uma gestão tecnocrática. Este parece ter sido o principal objetivo e êxito do CMDR em São Pedro do Sul, o que reproduz as avaliações em outros municípios brasileiros (ABRAMOVAY, 2001; IPARDES, 2001; PLURAL/IICA, 2002). Tal percepção esteve clara entre os conselheiros entrevistados, que reconhecem o pouco tempo dispensado para atuarem, a pressão dos prazos, a burocracia dos programas e, a centralização das decisões, como entraves para a ação do CMDR. Positivamente, apontam à efetividade na captação de recursos das políticas públicas.

O exame das diretivas que passaram pelo CMDR, revela que a maioria absoluta, tem conteúdo de natureza burocrática e normativa. As demais, com poucas exceções, têm conteúdo potencialmente conflitivo, e demandam construção de consenso e legitimação, em ambos os casos, assumidas e aprovadas, pelo CMDR.

As diretivas internas expuseram a percepção do CMDR sobre o seu papel enquanto gestor do desenvolvimento rural. Nessas, não se verificou a iniciativa de construção de uma leitura independente ou comum sobre as possibilidades do desenvolvimento rural, ao contrário, gerindo basicamente os recursos das políticas públicas, a suas articulações seriam fundamentais, e isso também não se verificou.

A elaboração do PMDR representou uma possibilidade de formulação autônoma, mas, na prática, foi minimizada a complexidade da sua elaboração, pouco influenciando as considerações técnicas. Mesmo os programas paralelos, inclusive as linhas de crédito do PRONAF, não foram vinculados ou articulados ao PMDR, de

modo que, o próprio CMDR, não o assumiu como uma referência para o desenvolvimento rural.

Apesar das debilidades do PMDR, estarem vinculadas à fraca capacitação técnica nos municípios contemplados com o PISM na literatura revisada, considera-se que foi pouco o tempo dispensado pelos conselheiros, propiciando a centralização das decisões e a ascendência da lógica decisória burocrática no CMDR em São Pedro do Sul. Não fosse assim, a composição do CMDR e o próprio PMDR, por suas limitações, não teriam sido aprovados nas instâncias onde não se espera que haja fraca capacitação: o Conselho Estadual, por onde também passaram políticas públicas paralelas ao PISM e, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

A questão da pressão da burocracia no interior do CMDR e do pouco tempo dispensado pelos conselheiros para a ação se repete nas avaliações em outros municípios contemplados com o PISM, indicando limites que não são superados pela descentralização e pela gestão social através dos conselhos.

Esta percepção diferencia-se daquela corrente na literatura, que tende a ponderar os fracos resultados, com o curto período da experiência dos conselhos, sugerindo a ampliação da escala de planejamento, maior qualificação dos conselheiros e interação entre os CMDR (ABRAMOVAY, 2001; IPARDES, 2001; 2003; PLURAL/IICA, 2002).

Diante da lógica burocrática e gestão centralizada, que assumiu o CMDR, as disputas por recursos se evidenciaram no seu interior e entre as comunidades. Em que pese não perceberem manipulação, os conselheiros reconhecem os compromissos políticos e os interesses privados influenciando nas decisões. Descentralizados os espaços decisórios, evidenciam-se os condicionamentos locais, limitando as possibilidades de democratização no CMDR, concorrendo para a apropriação desigual dos recursos públicos.

Embora fora dos objetivos deste trabalho, questiona-se: Até que ponto a mudança na escala de planejamento, a exemplo do novo formato do PRONAF infraestrutura e serviços municipais, ampliada para os territórios, poderá produzir efeitos diferenciados através da gestão social?

As análises das escolhas no âmbito do PMDR mostraram a opção por investimentos produtivos na propriedade, principalmente implementos agrícolas modernos e infra-estrutura produtiva. Verificou-se também, um baixo investimento

em infra-estrutura básica, deficiência grave do município e motivo pelo qual, enquadrou-se nos critérios do PISM. Esse problema foi sendo amenizado mais tarde, por outros programas, como o PRORURAL 2000, Fundação Nacional de Saúde, Perfuração de poços artesianos e patrulha agrícola do governo do estado do RS e, RS Rural, ambos com critérios de enquadramento dos beneficiários e objetivos, melhor definidos e contratualizados.

Como resultados positivos os entrevistados destacaram a melhoria da infraestrutura produtiva em nível de propriedade, especialmente a mecanização e a diversificação de atividades. A percepção dos entrevistados mostra que a visão dominante é que o desenvolvimento rural se alcança prioritariamente pela inserção da Agricultura Familiar no mercado agrícola de *commodities*, basicamente ocupado por arroz, soja e fumo no município. No que se refere à diversificação, destaca-se os investimentos ainda que pequenos em atividades não agrícolas como a agroindústria e um ponto de comercialização junto à rodovia de acesso ao município.

Os resultados revelam o limite da gestão social em garantir a distribuição eqüitativa dos recursos e o fortalecimento de modo ampliado da Agricultura Familiar e por conseqüência do desenvolvimento rural, preterindo os agricultores familiares *periféricos*, como reconheceram a maioria dos conselheiros entrevistados.

Por outro lado, entre os conselheiros, explicita-se uma dupla percepção do papel da Agricultura Familiar. Para uns, representa uma possibilidade para promover o desenvolvimento, para outros, e às vezes ao mesmo tempo, são o público-alvo prioritário de políticas sociais compensatórias, divergência que destaca um limite por dentro do CMDR.

Reveladas as definições políticas e econômicas efetivamente assumidas pelo CMDR e os resultados no período analisado, considera-se que em São Pedro do Sul, a ascendência local de poder não se deu sobre a Agricultura Familiar de forma ampliada, mas no seu interior, sobre a modalidade dos *periféricos*. Nessas condições reproduziu-se a condição histórica de exclusão do acesso a bens e serviços públicos da parcela majoritária da Agricultura Familiar, limitando as possibilidades de desenvolvimento rural e democratização das políticas públicas.

Considera-se que o papel democratizante do CMDR é uma tarefa que não se garantiu nos limites da gestão social em São Pedro do Sul. Seria necessária, a emergência crítica com relação à urgência de resultados efetivos em favor do fortalecimento ampliado da Agricultura Familiar. Tais condições implicariam em rever

os critérios de distribuição e as regras de acesso das políticas públicas, o que é sempre conflituoso e, demandaria novos interlocutores para a Agricultura Familiar no município.

Finalmente, considera-se que o CMDR, espaço de gestão aparentemente autônomo, na prática está controlado tanto do ponto de vista material (dos recursos, especialmente humanos), como metodológico (das formas como é conduzido). Paradoxalmente, os mesmos problemas que justificaram a implementação de políticas públicas descentralizadas com gestão social, são os que se apresentam na sua consecução.

6.1 Recomendações

Partindo da constatação de que a lógica decisória burocrática na gestão social promoveu a centralização, e a lógica decisória do consenso, limitou os conflitos e a possibilidade de emergência crítica, sugere-se uma maior contratualidade e publicização das políticas públicas descentralizadas, garantindo:

- infra-estrutura mínima aos Conselhos;
- recursos para elaboração de um plano de desenvolvimento com metas e indicadores claros e de referências ampliadas de inserção da Agricultura Familiar no processo de desenvolvimento rural;
- avaliação externa, responsável pela publicização dos resultados, e;
- condicionamento da liberação de recursos aos indicadores de resultados.

A recomendação busca limitar a capacidade mediadora das forças políticas dominantes, diante da exposição e acompanhamento independente e público de indicadores objetivos de desenvolvimento rural, limitando a apropriação desigual dos bens e serviços públicos. Ao conselho caberia então monitorar os indicadores, promover debates, cobrar o desempenho das organizações e serviço público e não desenvolver tarefas para as quais já existem instâncias remuneradas para executá-las.

Sugerem-se estudos similares em outros conselhos, especialmente territoriais e estaduais, em busca de informações que possam confirmar ou não a reprodução do controle material e metodológico na gestão social, através dos conselhos.

7 BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, R. & VEIGA, J.E. Novas instituições para o desenvolvimento rural: O caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 641. Rio de Janeiro: FIPE/IPEA, 1999.

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e capitalismo no campo. In: STÉDILE, J.P. (org.). **A Questão Agrária Hoje**. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

_____. Conselhos além dos limites. In: **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43., set./dez. 2001. p. 121-140.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998.

ALENCAR, E. Paradigma, ontologia, epistemologia, metodologia e método. Lavras : UFLA, 1996. Apostila. 26 p.

ALTAFIN, I.G ; Duarte, L.M.G. Desenvolvimento sustentável e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. Congresso Mundial de Sociologia Rural. 10., 2000 Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: SOBER/IRSA, 2000.

ARAÚJO, T.B. Descentralização e participação na reforma agrária: um processo em discussão. In: PEDRO, S.L. et alii (Orgs.). **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: Paralelo 15/NEAD/MDA, 2000. p.127-143.

ARRETCHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Rico, E.M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: Uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

ARNSTEIN, S. R. **A ladder of citizen participation**. Journal of American Institute Planners, v. 35, n. 3., p. 216-224, 1969.

ASCELRAD, H. Território e poder – a política das escalas. In: FISCHER, T. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 33-44.

BASSO, D. A produção e a gestão das políticas públicas de desenvolvimento rural pelos agricultores familiares de Dois vizinhos,

Paraná. . In: SCHNEIDER, S. et alii (Orgs.). **políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. p. 201 - 232.

BITTENCOURT, G.A. **Abrindo a caixa preta: O financiamento da agricultura familiar no Brasil**. 2003. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento econômico, espaço e meio ambiente) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2003.

BORDENAVE, J. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos, 95).

BUARQUE, S.C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CARNEIRO, M.J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, abr. 1997.

CASTILHOS, D.S.B. **Capital social e políticas públicas**: um estudo da linha PRONAF infra-estrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. 2002. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2002.

CONTAG. CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS, 6., Brasília. **Anais...** Brasília: abr, 1995.

_____. CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS, 8., 2001. Brasília, **Anais...** Brasília : mar. 2001.

COSTABEBER, J. A. Transição Agroecológica: do produtivismo à ecologização. In: BRACAGIOLLI NETO. A. (Org.). Sustentabilidade e cidadania: o papel da extensão rural. **Programa de formação técnico-social da EMATER – RS**. Porto Alegre: EMATER, 1999.

DEMO, P. **Participação é conquista**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DESER. CONJUNTURA AGRÍCOLA. Curitiba.n. 73. jun. 1996.

_____. CONJUNTURA AGRÍCOLA. Curitiba. n.129. mai. 2003.

DIESEL, V; DIAS, M.M. A proposta das ONGs para o desenvolvimento rural: uma avaliação crítica. In: **Revista Extensão Rural**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria nº 6, pg.31-45, 1999.

DORREMI, O. A intervenção no campo via programas e projetos de desenvolvimento rural – PPDRs: uma estratégia anti-reforma agrária. **Revista Extensão Rural**. Santa Maria: UFSM, v.6, pg. 47-67, 1999.

DUPAS, G. **Economia Global e Exclusão Social: Pobreza, Emprego, Estado e Futuro do Capitalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

Universidade Federal de Santa Maria. Pró-reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. **Estrutura e apresentação de monografias, dissertações e teses – MDT**. 6. ed. Santa Maria, 2006.

FAO/INCRA. **Agricultura Familiar na Região Sul**. Brasília, 1996. 65p.

_____. Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável para a Pequena produção familiar. Brasília, 1994.

FARIA, C. F. **Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: O Orçamento Participativo em Belo Horizonte**. Dissertação de mestrado. UFMG. 1996.

FAVARETO, A.S. & BITTENCOURT, G.L. Agricultura e sindicalismo nos anos 90 – notas para um balanço. In: TEDESCO, J.C. (org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. 3. ed. Passo Fundo: UPF, 2002. p.367-392.

FAVARETO, A. & DEMARCO. D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, S. et alii (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. p. 121 -145.

FONSECA, M. L. **A Extensão Rural no Brasil: um projeto educativo para o capital**. São Paulo, Loyola. 1985.

FROEHLICH, J.M. **O ‘local’ na atribuição de sentido ao desenvolvimento**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1999. (Textos CPDA n. 7).

FURTADO, C. **A Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1975.

GIL, A.C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1995.

GORENDER, J. Gênese do capitalismo no campo brasileiro. In : STÉDILE, J.P. (org.). **A questão Agrária Hoje**. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

GRAZIANO DA SILVA, J. O desempenho da agricultura familiar no Brasil e em outros países. In: Agricultura e sociedade: uma abordagem a partir do Parlamento. **Série ação parlamentar**, n. 62. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996.

_____. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp, 1999.

GASQUES, J.G; CONCEIÇÃO, J.C.P.R; RODRIGUES, R.I. **Financiamento da agricultura**: experiências e propostas. Brasília: IPEA, 2000.

WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 4. ed. 1989.

IBASE. Avaliação do PROGER, PROGER rural e PRONAF. Tomo VIII. Rio de Janeiro, 1999.

ILHA NETO, F. S. **Desenvolvimento tecnológico e transformação sócio-econômica do meio rural** – observações sobre o processo de acumulação capitalista na agricultura brasileira. 1987. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) CPGExR. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 1987.

IPARDES. Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Curitiba, 2001.

_____. Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural -Análise comparada - 2000-2002. Curitiba, 2003

KUNRATH, S.M. & SHINEIDER, S. A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: uma análise do Pronaf Infra-estrutura e serviços do estado do Rio Grande do Sul (1997-2000). In: SCHNEIDER, S et alii (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. p. 147 -174.

KUNRATH, S.M. & MORUZZI, M. P. E. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In : SCHNEIDER, S et alii (Orgs.). **políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre : UFRGS, 2005. p. 9 -19.

MAARA. **PLANAF** - Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília, agosto de 1995.

_____. **PRONAF** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília, mar. 1996.

_____. **PRONAF** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília, set. 1996^a.

MARTINS, S.R.O. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. In: Interações – **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. v.3, n. 5, p. 51-59, set. 2002.

MATOS FILHO, J. **A descentralização das políticas de desenvolvimento rural** – uma análise da experiência do Rio Grande do Norte. 2002. Tese (Doutorado em desenvolvimento econômico) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2002.

MATTHÄUS, H. Uma revisão dos conceitos de autogestão e participação com relação a populações de baixa renda. In: BROSE, M. (Org.). **Fortalecendo a democracia: experiências no Brasil e África meridional**. Porto Alegre: EMATER, 1999.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Sistematização e Análise de Resultados da Capacitação em Gestão Social para Conselheiros Municipais**. Sumário Executivo. IICA/ASSOCENE. Brasília: junho de 2001.

MELO, M.A. As sete vidas da agenda pública brasileira. In : Rico, E.M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: Uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

MENDONÇA, L.C. **Participação na organização**. São Paulo: Atlas, 1987.

MOYANO. E.E. El concepto de Capital Social y su utilidad para el analisis de las dinámicas del desarrollo. **Revista Economia Ensayos**. v.13, n° 2, jul/dez, 1999.

MUSSOI, E.M. Estado, descentralização, políticas públicas e novas instâncias participativas: o caso da municipalização da agricultura e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural em Santa Catarina. **REVISTA DE CIÊNCIAS HUMANAS**. Edição Especial Temática (políticas públicas e Democracia Institucional). Florianópolis: UFSC, p.11 - 39, 1999.

NETO, L.G. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFONSO, R.B.A. & SILVA, P.L.B (Orgs.). **Federalismo no Brasil: Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: Unesp, 1995.

NOGUEIRA, M. A... “A dimensão política da Descentralização Participativa”. **Revista São Paulo em Perspectiva: políticas públicas - O Estado e o Social**. Fundação SEADE. Vol. 1, n° 3. Jul-set. 1997. p. 8-19.

OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.

_____. The Theory of the capitalist State and the problems of policy formation. In : Lindberg et alli (Orgs.). **Stress and contradictions on Modern Capitalism**. Lexington: Mass -Taranto, 1975. p.124 -144.

OLIVEIRA, A.U. O campo Brasileiro no final dos anos 80 In: STÉDILE, J.P. (org.). **A questão Agrária Hoje**. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

OLIVEIRA, R.O. **Desenvolvimento e participação**: o caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do estado de São Paulo. 2004. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento econômico) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2004.

PESAVENTO, S.J. **História do Rio Grande do Sul**. 8. ed. Porto Alegre : Mercado Aberto, 1997.

PLURAL/IICA. políticas públicas, participação social e as instituições para o desenvolvimento rural sustentável – uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Brasília, 2002.

RODRIGUES, C.M. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v. 14, n. 1., p.113-154, 1997.

ROSA, S.C. **Os desafios do PRONAF**: os limites de sua implementação. 1996. Mimeografado, 9p.

ROSTOW, W.W, **Las Etapas del Crecimiento Económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1965.

RUA, M.G. Jovens Acontecendo na Trilha das políticas públicas. Brasília: CNPD, 1998. 2 v.

SAMPAYO, Y. políticas de desenvolvimento rural: Experiência histórica e perspectivas para o nordeste. In: Cavalcanti, J.E.A. & Aguiar, D.R.D. (Orgs.). **Política agrícola e desenvolvimento rural**. Viçosa: UFV, 1996.

SANTOS, M.L.M. Política agrícola brasileira – Uma breve análise retrospectiva e sua inter-relação com a política monetária. In: Cavalcanti, J.E.A. & Aguiar, D.R.D. (Orgs.). **Política agrícola e desenvolvimento rural**. Viçosa: UFV, 1996.

SANTOS, M.R.M. **Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Rio de Janeiro: Dissertação (Mestrado em

desenvolvimento rural). Universidade Federal do Rio de Janeiro/IPPUR, 2000. 138p.

SARACENO, E. **O conceito de ruralidade**: problemas de definição em escala européia. Roma: Programa de Seminários INEA sobre Desenvolvimento Rural, Métodos de Análise e políticas de Intervenção. Out. 1996.

SAWAIA, B. Participação social e subjetividade. In: SORRENTINO, M. (Org.). **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo : EDUC, 2002.

SCHEJTMAN, A. & BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo Territorial Rural**. Documento elaborado para a Divisão América Latina e Caribe do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola e Departamento de Desenvolvimento Sustentável do Banco Interamericano de Desenvolvimento. RIMISP, Santiago. fev. 2003.

SCHNEIDER, S. & FIALHO, M.A.V. Pobreza rural, desequilíbrios regionais e desenvolvimento agrário no Rio Grande do Sul. **Revista Teoria e evidência econômica**. n. 15. Nov. 2001. UPF (no prelo).

SCHNEIDER, S. Curso de Capacitação de Conselheiros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Porto Alegre: Projeto PNUD BRA/98/012, 2001.

_____. **A Pluriatividade na Agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. 256 p.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, E.R.A. **PRONAF**: Uma avaliação das ações realizadas no período 1995/1998. [S.l.]. mar. 1999. Disponível em: <[http:// www.pronaf.gov.br](http://www.pronaf.gov.br)>. Acesso em: 17 jul. 2002.

SODRÉ, N.W. **Evolução social e econômica do Brasil**. 2.ed., Porto Alegre : UFRGS, 1996.

TEIXEIRA, E. C; FRANCO, J.M.C. Transferência de renda da agricultura comercial e familiar no Brasil. Congresso Brasileiro de ECONOMIA E Sociologia Rural. 35., 1997. Natal. **Anais...** Natal: Hexa Comunicação interativa, 1997. CD-ROM.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, J.E. Fundamentos do agrorreformismo. In: STÉDILE, J.P. (org.). **A questão Agrária Hoje**. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

_____. **Pobreza Rural**: Distribuição da Riqueza e Crescimento: a Experiência Brasileira. Núcleo de estudos do Gabinete do Ministro Extraordinário da Política Fundiária. São Paulo: NEAD, 1998.

VILELA, S.L.O. Qual política para o campo brasileiro? - do Banco Mundial ao PRONAF: a trajetória de um novo modelo? Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. 35., 1997. Natal. **Anais...** Natal: Hexa Comunicação interativa, 1997. CD-ROM.

WEBER, Max **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva; tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999. v.2.

ZANINI, F. Renda No campo cai 5,8% no governo FHC. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 mai. 2000. p. A11.

ANEXO 1 – ROTEIRO DE PERGUNTAS SEMI-ESTRUTURADAS

Quais foram os critérios utilizados para escolha dos conselheiros?

Como o sr(a) enquadra-se dentro das modalidades do PRONAF (apresentam-se elas)?

O senhor era filiado ou simpatizava com algum partido no período em que foi conselheiro? Em caso positivo, qual?

Quais eram as atribuições do CMDR quando participou?

Como eram construídas as decisões no CMDR?

Como o sr(a) avalia a participação no conselho (aspectos positivos e negativos)?

Como o sr(a) avalia o CMDR ?

Que tipo de decisão o conselho tomava?

Houve conflitos nas decisões sobre os programas? O que aconteceu?

Que resultados concretos em favor da Agricultura Familiar em função das decisões do CMDR o sr(a) pode descrever?

Que papel assumiu o conselho em relação ao Desenvolvimento rural?

Que tipo de relacionamento o conselho tinha com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável?

Como sr(a) descreve a qualidade do trabalho do conselho em relação a articulação das políticas públicas ?

Em sua opinião qual é o caminho para o desenvolvimento da Agricultura Familiar em São Pedro do Sul/RS?

O sr(a) considera que alguém, algum grupo dominava as decisões? Por quê?

O que mais gostaria de dizer sobre o CMDR e as políticas públicas?

ANEXO 2 – QUADRO SÍNTESE DOS PLANOS DE TRABALHO

Período	Especificação	Un.	Valor (R\$)	Caracterização e valor dos investimentos	% do total
1997 jun-dez	Distribuidor de calcário	1	2.500,00	Implementos agrícolas	48%
1997 jun-dez	Ensiladeira	1	4.000,00		
1997 jun-dez	Semeadeira de Plantio direto	4	19.600,00		
1997 jun-dez	Pulverizador com carreta	2	3.900,00		
1998 jun-dez	Caçambas carregadeiras 1,7 m	4	24.800,00		
1998 jun-dez	Distribuidor de calcário	4	20.000,00		
1998 jun-dez	Ensiladeira	3	12.600,00		
1998 jun-dez	Semeadeira de Plantio direto	5	3.750,00		
1998 jun-dez	Semeadeira de Plantio direto	4	19.600,00		
1998 jun-dez	Pulverizadores	3	5.850,00		
1999 set-dez	Caçamba raspadeira	3	12.000,00		
1999 set-dez	Distribuidor de calcário	1	1.200,00		
1999 set-dez	Ensiladeira estacionária	2	800,00		
1999 set-dez	Ensiladeira	1	2.900,00		
1999 set-dez	Lâmina traseira	1	574,00		
1999 set-dez	Semeadeira de Plantio direto	9	16.647,00		
1999 set-dez	Pulverizadores	7	4.179,00		
2000 jul-dez	Caçamba hidráulica	3	18.608,00		
2000 jul-dez	Colheitadeira de milho 1 linha	1	9.500,00		
2000 jul-dez	Distribuidor de calcário	5	5.000,00		
2000 jul-dez	Distribuidor de esterco	1	6.200,00		
2000 jul-dez	Ensiladeira + estacionária	1	4.250,00		
2000 jul-dez	Envaletadeira	2	3.535,00		
2000 jul-dez	Grade de disco	1	1.280,00		
2000 jul-dez	Motor estacionário à gasolina	3	4.710,00		
2000 jul-dez	Semeadeira de Plantio direto	1	4.000,00		
2000 jul-dez	Semeadeira de Plantio direto	3	45.400,00		
2000 jul-dez	Plaina para sistematização do solo	1	7.950,00		
2000 jul-dez	Pulverizadores	1	790,00		
2000 jul-dez	Roçadeira	4	7.200,00		
2000 jul-dez	Semeadeira a lança	2	1.698,00		
2000 jul-dez	Subsolador	2	1.500,00		
2002 set-dez	Arado subsolador	2	1.100,00		
2002 set-dez	Caçamba hidráulica	1	637,00		
2002 set-dez	Caçamba raspadeira	2	12.936,00		
2002 set-dez	Colheitadeira de milho 1 linha	1	9.680,00		
2002 set-dez	Distribuidor de calcário	5	10.684,00		
2002 set-dez	Distribuidor de chorume	1	4.299,00		
2002 set-dez	Enfardadeira	1	14.699,00		
2002 set-dez	Ensiladeira	1	4.339,00		
2002 set-dez	Ensiladeira estacionária	1	459,00		
2002 set-dez	Envaletadeira	2	4.629,00		
2002 set-dez	Grade de disco	1	697,00		
2002 set-dez	Motor estacionário à gasolina	3	1.784,00		
2002 set-dez	Semeadeira de Plantio direto	4	24.393,00		
2002 set-dez	Plaina para sistematização do solo	1	1.061,00		
2002 set-dez	Pulverizador	1	749,00		
2002 set-dez	Roçadeira	4	7.452,00		
2002 set-dez	Segadeira	1	6.300,00		
2002 set-dez	Semeadeira a lança	2	1.528,00		
				R\$ 383.947,00	

Período	Especificação	Un	Valor (R\$)	Caracterização e valor dos investimentos	%
1997 jun-dez	Secador de leite fixo	2	53.000,00	Infra-estrutura produtiva	22%
1998 jun-dez	Secador leite fixo - triturador - misturador de ração	5	25.500,00		
1999 set-dez	Secador de leite fixo	1	3.700,00		
2000 jul-dez	Banheiro carrapaticida de aspersão	4	6.520,00		
2000 jul-dez	Secador de leite fixo	3	12.000,00		
1999 set-dez	Agroindústria de derivados de leite	1	5.500,00		
2000 jul-dez	Máquina de embalar alimentos	2	9.800,00		
2002 set-dez	Máquina de embalar alimentos	2	9.798,00		
1997 jun-dez	Posto de comercialização de produtos Coloniais	1	26.000,00	R\$ 173.430,80	
2002 set-dez	Banheiro carrapaticida de aspersão	4	8.082,80		
2002 set-dez	Secador de leite fixo	3	8.940,00		
2002 set-dez	Tanque de combustível	1	4.590,00		
1997 jun-dez	Telefonia rural (partida da Prefeitura)	0	-		
1998 jun-dez	Curso técnico / excursão	3	17.600,00	Capacitação técnica	6%
1999 set-dez	Curso técnico / excursão	10	7.500,00		
2000 jul-dez	Curso técnico / excursão	7	7.000,00		
2000jul-dez	Curso técnico / excursão	5	6.355,00		
2002 set-dez	Curso técnico/excursão	12	8.560,00		
1997 jun-dez	Depósito de lixo tóxico	1	1.000,00	Infra-estrutura básica	4%
1997 jun-dez	Poço artesiano e rede de distribuição de água	4	34.000,00		
1999 set-dez	Recuperação de estradas vicinais	1	6.460,00	Aparelhamento da Prefeitura	20%
1999 set-dez	Recuperação de estradas vicinais	5	8.500,00		
1999 set-dez	Pá carregadeira	1	110.000,00		
1998 jun-dez	Retroescavadeira	1	37.050,00		
Total		200	801.402,80	R\$ 801.402,80	100%

Fonte: Planos de trabalho do PISM de São Pedro do Sul, elaborado pelo autor.