

CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: O CASO DE PIRAPÓ/RS

Ivar José Kreutz¹

Ademir Antônio Cazella²

Sergio Leite Guimarães Pinheiro³

Resumo

Este artigo aborda o tema da descentralização política administrativa, que ganhou importância no Brasil a partir da década de oitenta. Para tanto, se recorreu a um estudo de caso no município de Pirapó-RS, emancipado na segunda metade da mesma década. A análise focaliza, principalmente, o período de doze anos de funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, evidenciando as principais mudanças e continuidades promovidas no processo de desenvolvimento rural. Buscou-se, em particular, avaliar o grau de participação e intervenção dos representantes das comunidades rurais diante das iniciativas de planejamento do desenvolvimento promovidas pelo poder público municipal. Em síntese, a participação dos conselheiros qualificou a compreensão e o encaminhamento das ações, tornando muito mais eficazes os objetivos finais dos diferentes programas empreendidos. Por sua vez, persiste a dúvida sobre a abrangência do debate e das próprias deliberações, que tendem a se limitar entre aqueles que se beneficiam diretamente das decisões, deixando à margem segmentos de agricultores não representados no Conselho, ou cuja representação é menos ativa.

Palavras-chave: desenvolvimento rural, descentralização política, participação.

¹ Extensionista rural da EMATER-RS, MSc em Agroecossistemas (CCA/UFSC), Rua Botafogo, 1051, Bairro Menino Deus, 90150-053- Porto Alegre-RS, fone (51) 2125-3144, e-mail: ijkreutz@terra.com.br

² Professor adjunto do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Santa Catarina -CCA/UFSC. C.P.476, 88040-900, Florianópolis, SC, fone (48) 331-5357; e-mail: acazella@cca.ufsc.br

³ Pesquisador da EPAGRI-SC, Dr, Rod. Admar Gonzaga, 1347, Itacorubi, C.P. 502, 88034-901, Florianópolis, SC, fone (48) 239-5500, e-mail: pinheiro@epagri.rct-sc.br

Continua...

“RURAL DEVELOPMENT COUNCILS, SOCIAL PARTICIPATION AND POLITICAL-ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION: THE CASE OF PIRAPÓ CITY, RIO GRANDE DO SUL STATE, BRAZIL”

Abstract

This paper reflects about political-administrative decentralization, a theme which has been discussed with increased interest in Brazil since early eighties, based on a case-study at Pirapó city, Rio Grande do Sul state, in south Brazil. The analysis involves the 12 year period of functioning of the rural development city council, with emphasis on the main changes and continuations related to the rural development process. In particular, this study evaluated social participation and intervention from rural communities' stakeholders and representatives on the planning process related to development activities promoted by the city public service. In synthesis, participation of council members representatives of rural communities qualified both understanding and implementation of development planed actions, contributing to more efficient results and to objectives of diverse implemented development projects. On the other hand, doubts remains about the wideness of rural communities' participation on discussions and decision-making processes. These have privileged interests of more active communities' stakeholders who traditionally indicate representatives for the development city council and consequently have got more direct benefits from decisions. Some communities' members who are usually less active participants remains with no or litle representation at the council.

Key-Words – rural development, political decentralization, participation.

1. Introdução

A proliferação de Conselhos após a Constituição de 1988 é um assunto que merece uma melhor compreensão, principalmente sob o aspecto do espaço de negociação política que eles representam no processo progressivo de gestão social. Para tanto, contextualiza-se os Conselhos existentes no município de Pirapó-RS, com ênfase para o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Procura-se demonstrar a importância desses fóruns para o desenvolvimento local, destacando as principais ações promovidas pelos conselheiros com o objetivo de qualificar o exercício da cidadania, através da participação e do planejamento⁴.

⁴ Este artigo faz parte da dissertação de mestrado sobre “Descentralização, participação e planejamento do município de Pirapó/RS”, defendida no dia 12 de março de 2004 no curso de Pós Graduação em Agroecossistemas da UFSC.

2. A evolução da formação dos conselhos no município de Pirapó

O município se localiza na mesorregião Noroeste do estado, na zona fisiográfica atualmente denominada de Conselho Regional Desenvolvimento Missões, pertencente a microrregião de São Luiz Gonzaga. O município fica entre 150 a 200 metros acima do nível do mar e se situa em um vale que se forma nas margens dos rios Ijuí e Uruguai. A área do município é de 287 km², a qual está subdividida em 22 localidades mais a sede.

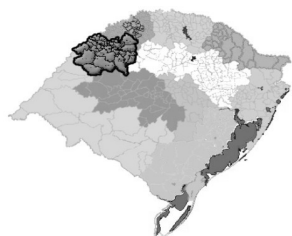


Figura 01

Localização da região das Missões
no RS



Figura 02

Área do município de Pirapó

A população do município, segundo o IBGE, é de 3.349 habitantes, dos quais 712 (21,26%) são considerados urbanos e 2637 (78,73%) habitantes rurais. O município perdeu, entre os anos 1991 a 2000, 12,3% de sua população, sendo a maioria jovens. Em 1991, sua população contava com 3.819 habitantes, 470 pessoas a mais que a atual. A origem étnica predominante é a luso-brasileira (cabocla)⁵ com aproximadamente 60% do total, seguida da alemã com cerca de 40%, e outras etnias com 1,3%. O município tem uma divisão étnica, tendo comunidades com predomínio da etnia alemã, enquanto que em outras a predominância é de caboclos.

A Lei Orgânica do Município de Pirapó (1990) prevê a organização dos primeiros conselhos municipais. No artigo 97º a formação

⁵ No presente trabalho se usará somente o termo caboclo para representar a população lusa em suas diferentes miscigenações.

Continua...

do Conselho Municipal de Entorpecentes, no artigo 113º o Conselho Municipal de Educação e no artigo 122º, parágrafo único, a instituição do Conselho de política agrícola, que na prática foi transformado no Conselho Municipal de Desenvolvimento. Nas disposições transitórias estabelece o prazo para a instalação dos mesmos. Assim, o município de Pirapó começa a instalá-los e, hoje, possui 13 conselhos municipais regulamentados. Os mesmos abrangem as seguintes áreas: Saúde, Meio Ambiente, Desportos, Habitação e Saneamento, Desenvolvimento Rural, Assistência Social, Educação, Merenda Escolar, Direitos da Criança e do Adolescente, Acompanhamento e Controle do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)⁶, Idoso, Tutelar e Bolsa Escola. Mais informações sobre as características de cada conselho estão sintetizados, a seguir, no Quadro 01.

QUADRO 01
Relação e dados sobre os Conselhos Municipais de Pirapó

Tipo de Conselho	Data da Formação	Total de conselheiros	Conselheiros Homens	Conselheiras Mulheres	Nºparticipam em outro Conselho	Periodicidade das reuniões (meses)	Caráter – Consultivo Deliberativo	Conselheiros são eleitos ou indicados
Desporto	1991	2	1	1	1	semestral	D	I

⁶ O FUNDEF foi instituído em 1997 e implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. Cada município deve ter um conselho de acompanhamento e controle social, com a atribuição de supervisionar a aplicação de recursos.

Conselhos de Desenvolvimento Rural, Participação Social e
Descentralização Político-Administrativa

Agricultura e Desenv. Rural	1991	22	21	1	4	1/mes	D	I
Saúde	1991	8	3	5	6	Qdo necessário	D	I
Educação	1991	9	1	8	3	1/mês	C	I
Direitos Criança e Adolescente	1994	6	2	4	3	Qdo necessário	C	I
Merenda Escolar	1995	7	3	4	3	1/mês	C	E e I
Assistência Social	1998	8	3	5	5	1/mês	C	50% E e I
Tutelar	1998	5	0	5	1	Diário	D	Eleitos
Acomp. Controle FUNDEF	1998	5	1	4	2	1/mês	Fiscaliza	E e I
Meio Ambiente	1999	10	7	3	1	Não funciona	D	I
Idoso	2000	6	2	4	1	Não funciona	D	I
Habitação e Saneamento	2001	10	2	8	4	bimestral	D	50% E e I
Bolsa Escola	2001	12	4	8	5	bimensal	D	E e I
Total	-	110	50	60	-	-	-	-

FONTE: Prefeitura Municipal de Pirapó e EMATER/RS

Morelli (2003) faz uma defesa incondicional dos conselhos municipais e entende que os mesmos precisam contar com recursos humanos e financeiros para desenvolver suas atividades com autonomia e dignidade. Entende que seja necessário pagar as despesas de participação dos conselheiros que não tem condições de pagá-las, garantindo o acesso a todos os segmentos sociais. Cita o exemplo de Minas Gerais, onde cada conselho tem um recurso fixo para realizar suas atividades.

Os Conselhos, na opinião de Bava (2000), são essenciais para a construção de um espaço público onde os distintos atores sociais negociam a partilha de recursos, de riquezas e as políticas. Se não houver uma representação popular forte nos conselhos, esta partilha vai se dar de forma tradicional. Por outro lado, se estes espaços forem valorizados como espaços de decisão política, de formulação de política, de partilha de orçamentos e os setores organizados da sociedade civil souberem defender uma redistribuição desses recursos geridos por esses Conselhos, então nós teremos uma melhoria de qualidade de vida da maioria.

Continua...

Para Comassetto (2000), os conselhos municipais podem constituir-se num espaço privilegiado, que apesar de contraditório, pode ser democrático e estabelecer um processo de negociação entre o poder público e a sociedade civil para a formulação, gestão e avaliação das políticas públicas. Reconhece que o processo de mudança, tanto do poder público, como na sociedade civil, é gradual.

Para Buarque (2002), os conselhos municipais – gerais, temáticos ou de projetos – são a instância de participação por excelência, constituindo-se num dos campos de disputa política e jogo de interesses dos atores. Podem ser limitados à representação dos atores ou juntar para negociação os atores e as representações dos órgãos públicos, mas, em todos os casos, não constitui um só ator, e sim um colegiado de atores em negociação.

Porém, Comassetto (2000), conclui que muitos prefeitos criaram e ainda criam conselhos com o objetivo prioritário de garantir a assinatura de convênios e o repasse dos recursos estaduais e federais. Assim, a sua existência atende mais a uma determinação externa do que propriamente o objetivo de constituir socialmente a formulação, gestão e análise das políticas públicas, baseado num processo democrático e participativo. O objetivo se torna funcional e raras vezes de divisão de poder.

Quanto à representatividade, pode-se verificar muitas distorções, existindo conselhos com pouco envolvimento da sociedade. O número de conselheiros chega até ser inexpressivo para ser considerado um conselho, como por exemplo, do Desporto com apenas 2 integrantes. Outros são bem representativos e o exemplo parece ser o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, que possui um representante escolhido por cada uma das 18 comunidades e somente quatro representantes das instituições da sede, em um total de 22 conselheiros.

Em relação à questão de gênero, os dados totais refletem um equilíbrio, com 60 mulheres e 50 homens. Na soma geral, se constata que existe um predomínio de mulheres na participação dos conselhos. Contudo, existem conselhos compostos quase que exclusivamente por homens, outros praticamente só de mulheres. Nos conselhos ligados à agricultura e ao meio ambiente, predomina a participação dos homens, enquanto que aqueles ligados à educação e saúde, as mulheres são maioria. Não deixa de ser intrigante a inexpressiva participação feminina no CMDR, sendo masculina toda a representação das comunidades rurais. Afinal, é óbvia a

discriminação contra as mulheres e é evidente que a reduzida participação das mulheres rurais está associado a um conjunto de fatores que necessitam ser aprofundados.

Constata-se também uma significativa repetição de conselheiros em mais de um conselho. Tem-se, por exemplo, a Secretária da Educação participando em seis conselhos, o Secretário da Agricultura em cinco, dos quais preside dois e é secretário em outro, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais em cinco, normalmente representado pelo seu presidente e representantes da EMATER/RS em três desses conselhos. Esta repetição de alguns conselheiros limita o espaço de elaboração e construção de propostas com a sociedade civil. Nas grandes cidades, onde existe um maior contingente de pessoas, muitas delas especialistas e com capacidade e vontade de participar da elaboração e gestão dos recursos públicos é menos freqüente haver repetição de conselheiros nos diferentes conselhos. Contudo, a realidade dos pequenos municípios é distinta, e por isso, parece prudente repensar o funcionamento dos conselhos, para que as decisões não fiquem concentradas nas mãos de poucas pessoas. Os conselheiros, para exercer o controle social e, principalmente, de gestores do seu próprio processo de desenvolvimento, necessitam uma estrutura mínima, garantida com recursos públicos, para o seu funcionamento com autonomia, dignidade e cidadania. Simultaneamente se precisa pensar uma estrutura de apoio aos conselhos e organização de um fórum que possa articular as políticas setoriais em projeto integrado de desenvolvimento local.

A periodicidade das reuniões apresenta uma diversidade de situações: percebe-se a existência de conselhos que não funcionam; outros que só se reúnem quando necessário, muitas vezes para definir a destinação de uma verba ou então para dar um parecer favorável a uma prestação de contas. Tem também os que têm os períodos definidos para se reunir e, por último, tem o conselho tutelar que está em constante ação.

A seguir pode-se acompanhar o caráter dos conselhos: se são apenas consultivos ou se possuem o poder de decidir sobre determinado tema. Esse aspecto foi uma das marcas da disputa da sociedade civil organizada durante a elaboração das leis orgânicas municipais⁷. Allebrandt (2002) reconhece que sem pressão social, obviamente o caráter deliberativo

⁷ Allebrandt (2002) relata que a questão do caráter deliberativo do conselho, em Ijuí, constitui-se numa das principais polêmicas no processo da constituinte municipal nos anos de 1989 e 1990, com participação ativa da sociedade civil.

Continua...

não tem força e não se realiza. O autor ainda constata que está sendo difícil a aprendizagem da escuta dos conselhos de gestão, no qual o interesse público deveria ser resultado de uma negociação ascendente e onde a deliberação constitui um processo crucial. Verifica-se que a maioria dos conselhos de Pirapó é deliberativo, apontado para a gestão local de políticas públicas, se não tivesse o estrangulamento dos conflitos políticos-partidários e da falta de recursos financeiros. As iniciativas do Conselho Municipal da Saúde, da Assistência Social e dos recursos do FUNDEF parecem apontar para a possibilidade de não apenas controlar, mas de ser co-participante, do processo de execução dos projetos.

Neste particular, Comassetto (2000) verificou que existe uma preferência e um entendimento entre os prefeitos de que o caráter consultivo era mais conveniente para os conselhos. Para o autor, os prefeitos parecem ter dificuldades em se ver como coordenadores de um processo de gestão de políticas públicas, em que caberia à sociedade civil o papel de formular e gerir estas mesmas políticas. O fato da maioria das autoridades políticas não querer dividir poder, não deixa de ser um tanto natural, considerando a cultura centralizadora e autoritária da política no Brasil.

Por último, o processo de escolha dos conselheiros espelha as dificuldades decorrentes da falta de clareza sobre a importância dos conselhos e de se tratar de um trabalho apenas voluntário, sem apoio para articular os encontros e os encaminhamentos, sem maior comprometimento sobre as decisões e nem compromisso com a população que representam, pela própria opinião dos atores sociais locais. Comassetto (2002) também observou que entre os prefeitos predomina a percepção de que os conselheiros, especialmente da sociedade civil, não estão preparados e não têm competência para atuar como formuladores das políticas públicas. Entendem que a sociedade civil não se sente por eles representados.

Constatou-se ainda que na maioria dos conselhos não existe um programa de formação de conselheiros, com exceção para os conselheiros da agricultura e desenvolvimento rural⁸ e, de uma forma bem aprimorada, para os integrantes do conselho tutelar (que buscam amplo conhecimento

⁸ Esta formação e capacitação dos agricultores familiares, conselheiros municipais, técnicos e demais atores do desenvolvimento, representa um marco do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

das leis) e aos da saúde. Neste caso, a formação se concentra nos agentes de saúde e pouco nos conselheiros. Neste sentido, Schmidt, Schmidt e Turnes (2003) relembram a questão processual destas transformações. Entendem que é ilusão querer acreditar que do dia para a noite os indivíduos e suas representações possam adquirir a capacidade de executar atividades estranhas e complexas e de refletir sobre elas, como aquelas relacionadas à transformação de estruturas econômicas políticas e sociais. Essa capacidade deve ser construída.

Na seqüência se estará analisando o Conselho Municipal de Desenvolvimento em seus doze anos de funcionamento e suas duas formatações diferentes. Na primeira fase, entre 1991 e 1996, o conselho tinha nome de Conselho Municipal de Desenvolvimento – CMD e uma representação distinta do período de 1997 a 2003 quando passou a ter nova lei, representação e o nome Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR.

3. O Conselho Municipal de Desenvolvimento (CMD)

A Lei Orgânica do Município de Pirapó (1990) no capítulo VI trata do Meio Ambiente e da Agricultura e, na seção II, especificamente da Agricultura. Na mesma legislação, seu artigo 122º expressa o seguinte enunciado:

No âmbito de sua competência, o município definirá, em harmonia com a política agrícola da União e do Estado, a sua política agrícola, abrangendo as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais *com a participação efetiva do setor de produção*, envolvendo os produtores e trabalhadores rurais, bem como os setores de comercialização, de armazenamento e de transporte (Pirapó, 1990 p. 43) (grifos do autor).

No Parágrafo único do mesmo artigo atribui à Secretaria da Agricultura a instituição de seu “Conselho de Política Agrícola, cujas atribuições, organização, composição, funcionamento, forma de nomeação de seus membros e duração de mandato serão especificados em lei”.

A Lei Orgânica do município de Pirapó foi promulgada em março de 1990 e, em 08 de Julho de 1991, foi aprovada a Lei nº 204, que institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento de Pirapó, ao invés do Conselho

Continua...

de Política Agrícola, conforme previa a Lei Orgânica. O atual Secretário da Agricultura relatou em entrevista que o município foi buscar um modelo de lei para o referido Conselho no município de Nova Roma do Sul, pois na região ainda não existia nenhum exemplo. Segundo ele, o modelo buscado se difundiu pela região.

Parece evidente uma certa contradição entre aquilo que a Lei Orgânica do município prevê e os propósitos do novo conselho. Enquanto a constituição municipal fala sobre um conselho de política agrícola, o conselho criado é o Conselho Municipal de Desenvolvimento (CMD), que funcionou entre os anos de 1991 a 1996. O mesmo tem como objetivo fundamental promover o desenvolvimento através da integração dos mais diversos setores da economia. Não tinha sido definido o seu caráter, se consultivo ou deliberativo. Nesta época, o Conselho provavelmente tem sido pensado de forma abrangente, funcionando como uma espécie de “Conselhão”, procurando envolver a representação das instituições locais. Assim, a lei não restringia o desenvolvimento somente ao meio rural e, menos ainda, ao setor agrícola.

A composição deste conselho contemplava mais os setores e instituições da sede, com decisiva participação da Prefeitura Municipal através de suas Secretarias. A participação era condicionada a sua existência legal. Assim, segundo a lei, constituíam o Conselho o Prefeito Municipal e mais cinco Secretários: o da Agricultura, Saúde e Meio Ambiente, Educação e Cultura, Obras e Viação, e Fazenda. Além destes, participavam do CMD representantes de nove outras instituições como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a Cooperativa Regional Sãoluizense, a EMATER/RS, a Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado, a Câmara de Vereadores, a representação das entidades religiosas, do Conselho Municipal de Desportos, da Associação dos Círculos de Pais e Mestres e do Hospital de Caridade. Com estes quinze conselheiros se tentava constituir esta ampla representatividade de instituições locais, não restrita a um setor específico, como dos agricultores.

O Conselho começou imediatamente a funcionar conforme atividades, sintetizadas no Quadro 02. No período de 1991 a 1996, ou seja, 6 anos, conforme livro de Atas e de Presenças, realizaram-se 17 reuniões, denominadas pelo estatuto de “assembléias”, com uma participação média de treze conselheiros. Por este estatuto estavam previstas duas

assembléias gerais ordinárias por ano - uma em cada semestre - e as assembléias extraordinárias, toda vez que se julgavam necessárias.

Inicialmente houve a preocupação em debater os objetivos do Conselho e eleger e dar posse à diretoria, composta pelo presidente, vice-presidente, 1º e 2º secretário e 1º tesoureiro. Em seguida foi elaborado e aprovado o estatuto e o regimento interno. O estatuto trás uma certa confusão em suas finalidades, quando no primeiro parágrafo define que o Conselho fomente o desenvolvimento integrado do município, e praticamente nos demais passa a enfatizar os aspectos produtivos ligados às atividades agropecuárias.

QUADRO 02

Resumo das atividades do CMD entre 1991/1995

Ano	Nº reuniões	Média de participantes	Assuntos mais recorrentes em ordem decrescente
1991	3	13	Objetivos do Conselho. Eleição e posse da diretoria Discussão e aprovação do estatuto e regimento interno Conselho Regional de Desenvolvimento – CRD Missões Ressarcimento das despesas dos conselheiros Criação de departamentos como política agrícola
1992	6	9	CRD Missões – Repasse de máquinas Vinda do Trator traçado com subsolador e terraciador Cedência de um trator de esteiras do Estado p/ município Indicação de um conselheiro p/ para o Fundo (FRADER) Moção CRD – Missões sobre qualidade dos asfaltos
1993	2	11	Importância de ser um Conselho não só no papel Preocupação do Conselho não se tornar só agrícola Prioridades do CRD – Missões Indicação e posse de novos conselheiros Administração do trator traçado.
1994	3	13	Patrulha mecanizada – Trator traçado e de esteiras Trabalho em microbacias hidrográficas Balanço de atividades e eleição e posse de diretoria Financiamentos de Calcário através do Fundo (FRADER)
1995	03	31	Importância dos CRDs para as priorizações Demandas para o plano Plurianual do Estado Eleição das prioridades de financiamento - FUNDEC/BB

Continua...			Alteração estatutária – participação de outros Escolha e posse de nova diretoria
1996	-	-	Neste ano não aconteceram encontros ou reuniões do conselho

Fonte: Livros de Atas do Conselho de Desenvolvimento do município de Pirapó

Na primeira reunião debateram idéias que o Conselho Regional de Desenvolvimento – CRD Missões tinha para a administração pública e para o desenvolvimento. Todas as solicitações de recursos para investimentos nos municípios deveriam ser estudados conjuntamente e encaminhados pelos CRDs por determinação política do Governo do Estado que assumiu a Administração Estadual no ano de 1991.

Na segunda reunião do CMD de Pirapó, o mesmo já teve a incumbência de escolher os representantes titular e suplente para o CRD – Missões, demonstrando sua estreita vinculação. Isto certamente evidencia que o surgimento dos CMDs, naquele ano, foram influenciados pela regionalização em curso.

Durante a segunda reunião surge, também, uma polêmica que está latente até hoje, relacionada ao ressarcimento das despesas dos conselheiros. A ata de número 02 relata que “em função da não resolução da questão do ressarcimento das despesas dos membros do Conselho Executivo (diretoria do Conselho), (...) resolveu-se que o Estatuto e Regimento interno seriam colocados em aprovação na forma atual, fazendo adendos ao mesmo se e quando necessário” (CMD, 1991 p. 2).

A atuação dos conselheiros continua acontecendo sem qualquer ajuda de custo. Essa discussão parece ter abalado na época um pouco o CMD, e se intensificou depois que alguns conselheiros participaram de uma reunião do CRD Missões em Santo Ângelo, onde cada qual foi obrigado a pagar suas próprias despesas. Aliás, isso abriu o debate, principalmente para os representantes da sociedade civil. O Prefeito, os Vereadores e os próprios funcionários públicos, quando estão a serviço do município, tem diárias ou despesas pagas, sem nenhum prejuízo nos seus vencimentos. Quando um conselheiro agricultor representa ou trabalha a favor do município, normalmente perde o dia de serviço e ainda precisa pagar suas despesas. É difícil também pensar que todas as formas de participação possam ser remuneradas, enquanto parece crescer a participação voluntária em muitos tipos de organizações que também demandam custos (tanto financeiros como de tempo). Esse debate sobre a remuneração dos

custos da participação não começou nem se encerra aqui, e não é o objetivo maior do trabalho, mas revela a complexidade que a discussão envolve.

No primeiro ano ainda se levantou a necessidade do CMD criar departamentos setoriais e foi lembrado o de política agrícola, previsto inclusive na lei orgânica. A sugestão foi dada, sem concretização formal.

O ano de 1992 foi marcado pelo repasse de máquinas aos municípios por intermédio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. No início foram repassadas máquinas agrícolas com o objetivo de atuar na conservação de solos em microbacias hidrográficas⁹ e Pirapó foi contemplado com um trator traçado, subsolador e terraciador, junto com o município de 16 de Novembro. No mesmo ano, o Estado cedeu ao município um trator de esteiras para contribuir nos trabalhos das microbacias e na abertura de açudes para a criação de peixes. A vinda das máquinas levou o CMD a se reunir várias vezes para definir os critérios de sua utilização. Tem início, nesta ação, a constituição da Patrulha Mecanizada que consiste num conjunto de máquinas e equipamentos agrícolas destinadas a prestar serviços para os agricultores. Essa Patrulha foi sendo ampliada ao longo dos anos. Segundo Pirapó (1992), no mesmo ano também se criou o Fundo Rotativo da Agricultura e Desenvolvimento Rural (FRADER), através da lei Nº 302, o que levou o conselho a discutir os primeiros projetos a serem financiados pelo mesmo.

A história do Fundo é muito semelhante a do Conselho, sendo criado em um período e mudando seu funcionamento no decorrer do tempo. Portanto, a primeira lei foi sancionada no dia 27 de julho de 1992, momento em que também foi emitido o decreto que cria e regulamentava o FRADER do município de Pirapó. O objetivo estava centrado no financiamento de investimentos que estimulassem a diversificação das pequenas propriedades rurais, prioritariamente empreendimentos realizados através de associações de produtores.

Os pedidos de financiamento deveriam ser encaminhados ao Fundo, acompanhados de projeto elaborado por pessoal técnico da EMATER, Cooperativas e Prefeitura Municipal, outorgando assim, o poder de veto aos técnicos. Para habilitar-se à condição de beneficiário do fundo,

⁹ Microbacias hidrográficas são unidades físicas e espaciais de intervenção e realização de ações que podem modificar suas condições naturais e ser aferidas no seu ciclo hidrológico e, conseqüentemente, sobre o desenvolvimento rural.

Continua...

o interessado deve estar quite com a Fazenda Municipal, comprovar personalidade jurídica (ter um grupo formalmente constituído), apresentar fiança e a nota fiscal que comprove a aplicação dos recursos. Tem-se percebido que estas prerrogativas normalmente limitam a participação, primeiro porque a constituição formal de grupos é uma tarefa que requer tempo e envolve poucos. Depois, tem criado dificuldades para as pessoas mais pobres, que facilmente apresentam pendências relativas ao troca-troca, serviços de máquinas, dentre outros. A vinculação da liberação dos recursos a apresentação da nota fiscal representa outra dificuldade, principalmente para as pessoas que precisam de artigos pequenos, muitas vezes produzidos de forma informal nas localidades como ferrarias e carpintarias. Significa também sobrevalorizar os recursos externos em detrimento dos internos, que poderiam ser aproveitados a título de contrapartida.

O ano seguinte é marcado pela preocupação de ser um conselho realmente atuante e “não só no papel”. Simultaneamente também existiu a inquietação para que o conselho não se tornasse somente agrícola. Em uma das reuniões o então presidente do CMD, que vinha participando das reuniões do CRD revelou “que até agora o conselho tem-se destacado quase que como sendo um conselho agrícola, mas que este conselho abrange todas as áreas”. Isso evidencia que no CRD se pensava que os CMDs seriam extensão do fórum regional. Tanto que no mesmo ano o Conselho discutiu as prioridades do município e encaminhou-as ao CRD – Missões, tentando estabelecer o diálogo entre um fórum municipal e o regional. Estava em pauta também a questão da administração do trator traçado.

No ano de 1994 as atividades do Conselho estiveram voltadas para o trabalho de conservação de solos em microbacias hidrográficas por intermédio da Patrulha Mecanizada, na oportunidade formada pelo trator traçado e o de esteiras. Na medida que as ações aconteciam foi-se percebendo a necessidade da recuperação dos solos, assunto que foi levado ao Conselho, que encaminhou o financiamento de calcário por meio do Fundo Rotativo.

Em 1995, volta-se a destacar a importância das priorizações regionais através dos Conselhos – agora já sob a denominação de COREDEs – e a necessidade de contribuir na elaboração do plano plurianual do Estado, pois um novo governo estava iniciando suas

atividades. Neste mesmo ano o CMD discutiu e aprovou a alteração do estatuto e sugeriu ao executivo a alteração da lei, tornando o conselho com abrangência no espaço rural, denominando-se a partir de então, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). Ao que tudo indica, esta alteração foi sugerida em função da lei estadual que criou os COREDES e que começou a pensar organizações locais como, por exemplo, os COMUDES – Conselhos Municipais de Desenvolvimento – que seriam os elos entre os conselhos municipais e regionais.

Estas alterações que tiveram algumas dificuldades de serem assimiladas, aliadas a dificuldades locais, que fizeram com que no ano de 1996 não acontecesse nenhuma reunião do conselho, ficando todas as alterações propostas estagnadas e retomadas imediatamente no novo governo municipal.

4. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR)

Nas eleições municipais de 1996, foi reeleito o prefeito que havia ocupado o cargo no período da elaboração da lei do CMD. No retorno ao cargo, solicitou imediatamente para a Secretaria da Agricultura que reorganizasse e fizesse funcionar o Conselho Municipal de Desenvolvimento e o Fundo Rotativo da Agricultura e do Desenvolvimento Rural. No seu discurso havia o reconhecimento de que a agricultura familiar estava passando por sérias dificuldades e que exigia respostas através de políticas públicas consistentes.

Assim, em 24 de janeiro de 1997 o Conselho Municipal de Desenvolvimento se reúne e realiza a primeira reunião do ano, momento em que define que o Conselho dirigirá ações de desenvolvimento, buscando linhas de financiamento e priorizando as principais áreas de ação. Embora não registrada esta reunião também retoma a disposição de fazer as alterações estatutárias discutidas e aprovadas pelo CMD em uma reunião no ano de 1995, inclusive com sugestão para o executivo de efetuar a alteração da lei (o que acontece com a promulgação da lei nº 529).

Na mesma reunião do Conselho aconteceu a definição das seguintes prioridades: investimento e melhoria do gado leiteiro e ampliação de sua produção; recuperação de solos; aquisição de equipamentos de plantio direto; investimentos na produção de hortigranjeiros; implantação de

Continua...

agroindústrias; construção de micro-açudes, entre outras. Este debate foi levado ao fórum de elaboração do Plano Plurianual do Município, que estabelece com o CMDR, um canal de discussão de seus projetos para o planejamento do orçamento da Prefeitura Municipal para um período de 4 anos. Se Comassetto (2000) verificou que a maioria dos prefeitos não considera a participação dos conselhos na elaboração do orçamento, em Pirapó, no entanto, a participação parece ter sido importante neste primeiro momento, mesmo que possa ser considerado um tanto incipiente.

A segunda medida foi elaborar uma nova lei para o conselho (o que acontece no dia 30 de março de 1997). Muda o nome para Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), incorporando a palavra rural, que certamente retira a imagem de “Conselhão” e lhe confere um caráter mais restrito. O novo órgão também passa a ser deliberativo, aumentando a importância frente a suas decisões. Este aspecto de deliberação é hoje discutível, não estando muito bem delimitado as atribuições entre os conselhos de caráter deliberativo, o executivo e o próprio legislativo. A própria lei se encarrega de evidenciar tal contradição, quando expressa que o Conselho é um órgão deliberativo e de assessoramento ao Poder Executivo Municipal. Ao mesmo tempo em que procura dar mais poder aos Conselhos, preserva espaços de decisão aos prefeitos.

Altera-se ainda profundamente sua composição, dando representação às comunidades. As instituições de sede passam a ter apenas quatro conselheiros titulares e quatro suplentes, ficando restrita a Secretaria Municipal da Agricultura, ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a COOPATRIGO e a EMATER/RS. Cada comunidade rural passa a ter o direito a eleger um conselheiro titular e um suplente em um número total de 18 conselheiros titulares e 18 suplentes. Estes representantes das comunidades, somados com os quatro representantes das instituições de sede, formam um conselho com 22 membros.

O novo conselho, através da lei nº 529 de 1997 também se diferencia quanto as suas finalidades, que agora passam a enfocar, entre outros aspectos, o desenvolvimento rural, o abastecimento alimentar e a defesa do meio ambiente. Na lei nº 204 de 1991 buscava a interação dos diversos setores da economia e, em seguida, procurava aprofundar a temática dentro de um determinado setor, que no caso acontecia automaticamente sobre o espaço rural.

A função dos conselheiros passa a ser considerada de interesse público relevante e exercida gratuitamente. A ausência não justificada de três reuniões consecutivas ou quatro intercaladas, no período de um ano, implica na exclusão automática do Conselheiro. O mandato da diretoria é de um ano.

Em 24 de abril de 1997, o CMDR se reúne pela segunda vez no ano, elege sua diretoria, inaugura uma nova etapa de diretrizes e atividades. Daquela data em diante, não cessaram mais suas atividades, tanto do Conselho, quanto do Fundo Rotativo, implementando diversos projetos extremamente significativos para o município.

Conforme Pirapó (1997b), alguns dias antes da referida reunião tinha sido homologada a lei municipal Nº 530 de 15 de abril de 1997, que reestrutura o Fundo Rotativo da Agricultura e Desenvolvimento Rural. O Fundo tem como finalidade financiar investimentos que visem aumento e diversificação da produção e da produtividade das pequenas propriedades rurais. Em seu artigo 1º, parágrafo primeiro, expressa que serão contempladas as atividades priorizadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, estende os benefícios também às pessoas físicas, não menciona mais a obrigatoriedade da apresentação da nota fiscal, mas não permite a participação a usuários com áreas de terras superiores a 30 hectares e requer a apresentação do Bloco de Produtor e documentação pessoal. Estas modificações são significativas e ampliam a possibilidade de participação de pessoas excluídas de outras políticas públicas.

Os financiamentos têm como moeda de troca o produto agrícola. No momento da liberação do financiamento, o valor é convertido em número de sacas, litros ou quilos, conforme a atividade que for financiada. A devolução do valor financiado será realizada em produtos ou seu equivalente em moeda corrente. Na redação final o valor ficou restrito a quilos de milho ao preço mínimo vigente no dia, tanto para liberação de recursos, quanto para pagamento de financiamentos.

O fundo é administrado por um Conselho Diretor formado por quatro membros, sendo um representante dos agricultores, indicado pelo STR, um representante do CMDR, um Secretário Municipal indicado pelo Poder Executivo e o Secretário Municipal da Agricultura, que é o responsável pela sua direção. Na nova redação aumentou para seis o número de membros, incluindo um representante da COOPATRIGO e um

Continua...

da EMATER/RS. O Conselho Diretor é norteado por seu regimento interno e sua função é praticamente restrita ao caráter normativo.

Para obter um histórico mais minucioso sobre a segunda fase do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Pirapó, analisou-se, no presente estudo, as 50 atas das reuniões realizadas durante os últimos sete anos de funcionamento do conselho, de 1997 até meados de 2003. O conteúdo dessas atas também foi agrupado pelos anos civis e se encontram no Quadro 03, a seguir.

QUADRO 03
Resumo das atividades do CMDR de Pirapó entre 1997/2003

Ano	Nº reuniões	Média de participantes	Assuntos mais recorrentes (em ordem decrescente)
1997	7	18	Patrulha mecanizada - subsídios, prioridades Definição de programas prioritários – leite, solos... Kit milho – p/ famílias carentes (recursos p/ um hectare) Programa Pró Rural 2000 – o que é e quem se enquadra Plano Plurianual e Municipalização da Agricultura
1998	3	14	Atividade leiteira e alfafa – subsídios, inadimplência Pró Rural 2000 – enquadramentos, elaboração projeto Patrulha mecanizada – acesso, custos, prioridades Troca-troca – calcário do governo do Estado Condomínio de suínos ¹⁰ – crise, projetos alternativos
1999	7	19	Patrulha mecanizada – horas extras, novos equipamentos Pró Rural 2000 – enquadramento, mudança de projeto Condomínio de Suínos – serviços subsidiados, recursos Kits milho – inadimplência, anistia, novos

¹⁰ A idéia de Condomínios em atividades rurais foi fomentado pelo Governo do Estado nos anos de 1991 a 1994, buscando a inserção dos pequenos agricultores em atividades que requeriam escala de produção. O processo também incentivava a segmentação e a especialização das atividades. Com este espírito se reuniu um grupo de agricultores e formaram o condomínio de suínos de Pirapó. Em seguida pegaram dinheiro do Fundo Estadual de Apoio aos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER) e montaram as instalações para alojar mais de uma centena de matrizes e seus leitões até o peso de aproximadamente 20 kg. A engorda era realizada posteriormente na propriedade dos sócios.

			recursos Atividade leiteira e alfafa – 3% incentivo, criação terneiras
2000	9	18	RS Rural Normal e Especial – 5 microbacias, projetos Patrulha mecanizada – novos equipamentos, custos Banco da Terra – critérios, seleção dos beneficiários Troca-troca – milho, feijão, pastagens, plantas cobertura Atividade leiteira e alfafa – projetos, incentivo de 3%
2001	9	21	Patrulha mecanizada – novas máquinas e equipamentos RS Rural – prioridades, beneficiários, enquadramentos FRADER – inadimplência, prorrogações, financiamentos Atividade leiteira e alfafa – inseminadores, inadimplência PMDR – os passos da elaboração, participantes
2002	9	14	Patrulha mecanizada – subsídios 40% p/ trator particular FRADER – financiamento de projetos, conselho gestor RS Rural Normal e Pesca – finalidade, cadastros Atividade leiteira e alfafa – incentivo, convênio sêmen Jogos Rurais Sol a Sol e Encontro da família rural
Até julho de 2003	6	15	Patrulha mecanizada – custos, serviços de roçadeira RS Rural – aplicação recursos, reenquadramento Atividade leiteira e alfafa – ajuda a grupos, assoc. leite FRADER – prorrogação do prazo de pagamento, projetos Programa de conservação e recuperação de solos

Fonte: Livros de Atas do Conselho de Desenvolvimento do município de Pirapó

5. A participação dos conselheiros

A presença nas reuniões foi apurada pelas assinaturas das atas. Os números médios de presenças em reuniões revelam que em todos os anos se teve reuniões com significativa participação, com frequência praticamente mensal, exceto no período de final de ano.

Continua...

A participação também parece ser resultado das próprias atribuições dos conselheiros, definidas no regimento interno e do poder que lhe foi conferido durante a segunda reunião de 1997. Segundo esse documento, os conselheiros precisam participar ativamente das reuniões, promover reuniões com a sua comunidade, manter informada a comunidade e encaminhar as propostas da comunidade ao Conselho. A responsabilização do conselheiro passa a ser intensamente discutida, tanto que em certos períodos assume funções delegadas pelo Conselho, como definir os tipos de serviços a serem realizados em sua comunidade.

O CMDR de Pirapó realizou praticamente todos os anos nova eleição de diretoria, permitindo um rodízio significativo na coordenação e participação ativa dos conselheiros. Este aspecto de não ser sempre os mesmos que coordenam o Conselho, permite que outras pessoas demonstrem e desenvolvam habilidades de coordenação e passem a dominar temas referentes ao desenvolvimento, planejamento e a participação. Provavelmente a preocupação com a formação dos conselheiros tem revelado a importância de um Conselho e contribuído para o surgimento de pessoas dispostas a coordena-lo por um determinado período.

A partir de meados do ano de 1999, muitas reuniões do Conselho tiveram também a participação dos delegados do orçamento participativo¹¹. Esta orientação política foi aceita com restrições em muitos municípios, sob o argumento de que se tratava de uma intromissão, não prevista na legislação que regula o CMDR. Esta atitude, de certa maneira, modifica o Conselho, dando-lhe uma certa conotação de “Conselhão” em certas instâncias. Isso porque a participação dos delegados municipais do orçamento participativo somente acontecia quando a discussão envolvia as políticas públicas estaduais. O debate abrangia a formulação e priorização das demandas pelo Conselho, o respectivo encaminhamento e defesa destas demandas nas assembleias municipais do orçamento participativo e o acompanhamento e a execução das prioridades no local. Participavam

¹¹ O Orçamento Participativo foi instituído no início do ano de 1999 pelo Governo do Partido dos Trabalhadores no Rio Grande do Sul e extinto no início do Governo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, que o sucedeu em 2003. O processo iniciava com um evento regional (existiam 22 regiões do O.P. no Estado) para levantar algumas prioridades e animar o debate, depois discutia e deliberava sobre as prioridades locais e elegia 1 delegado para cerca de 20 participantes da Assembleia Municipal (existia uma fórmula específica para dar uma certa paridade e representatividade), que além de defender as demandas locais na região, passava a acompanhar as políticas públicas do Estado

destas reuniões os delegados que tinham alguma afinidade com o espaço rural. Como alguns membros do conselho também eram delegados, o acréscimo no número de conselheiros ficou na ordem de 2 a 4 pessoas. Vale frisar que para a realidade de Pirapó, que escolhe os conselheiros do CMDR por comunidades, a eleição dos delegados do O.P. que acabaram participando do Conselho, não alterou em muito a representatividade da sociedade.

A participação dos delegados do orçamento participativo, que eram escolhidos nas assembleias municipais, visava, em última análise, garantir uma participação dos agricultores na elaboração de seus projetos e o comprometimento com as ações de execução dos mesmos. A inclusão dos delegados parece que possibilitou a integração dos movimentos sociais, que sempre estão em busca da construção de novas formas organização de populações normalmente excluídas. Estimulou as comunidades ou grupos a criar projetos que estabelecessem maior autonomia e qualidade de vida surgindo o movimento de organização dos pescadores artesanais que até então não era reconhecido, a organização das mulheres rurais com formação de uma associação municipal, articulação para a formação de uma instituição ambientalista, entre outros. Este propósito provavelmente ficou muito aquém daquilo que se podia esperar, restringindo-se demais ao controle sobre a aplicação dos recursos estaduais, o que não significa reconhecer que o processo contribuiu com os conselheiros no sentido de estimulá-los a ampliar suas atribuições.

A presença dos conselheiros nas reuniões e em atividades na própria comunidade representando o CMDR, tem um custo e demanda tempo para o agricultor. Neste sentido, no ano de 2001, um conselheiro solicitou que o dia dele e dos demais fosse compensado de alguma forma. O assunto retornou mais algumas vezes até que, na reunião de março de 2003, foi aprovada uma ajuda de custo para os conselheiros, ainda não implementada por não ter sido ajustado a fonte de recursos para indenizar as despesas.

Na seção seguinte analisa-se os principais temas que fizeram parte da pauta das reuniões do CMDR nos últimos seis anos e meio. Três deles absorveram em torno de 70 a 80% do tempo das reuniões e, por isso, vão ser priorizados: a Patrulha Mecanizada, o RS Rural e a bovinocultura de leite representam os projetos/atividades destaques.

Continua...

6. Assuntos mais discutidos no CMDR

Na análise dos assuntos mais discutidos nos sete anos de encontros do CMDR, percebe-se que a temática da “patrulha mecanizada” dominou amplamente a pauta. No início existia apenas um trator traçado, um trator de esteiras e poucos equipamentos. Com o tempo foram adquiridos novas máquinas e equipamentos para fazer frente às demandas do Conselho. As inovações tecnológicas produzidas através da mecânica e que não eram possíveis de serem adquiridas individualmente, eram buscadas através da Patrulha formada no município.

A patrulha mecanizada representa uma oportunidade dos pequenos ter acesso as inovações em máquinas e equipamentos agrícolas que normalmente agilizam as atividades e deixam as atividades menos penosas. Mesmo assim, por mais subsidiados¹² que sejam os serviços, eles representam um custo. Esta situação fomenta um longo debate entre aquilo que poderia ser razoável como subsídio dentro da realidade local.

Este componente também abre um leque de discussão entre o “tempo” do serviço público e o “tempo” dos agricultores. Em certas épocas do ano e, dependendo do clima, o tempo do agricultor se torna exíguo para dar conta do cultivo das áreas e plantio das culturas. Isto significa trabalhar também à noite e nos finais de semana. Buscando atender a demanda e racionalizar o uso das máquinas, o conselho solicitou à administração municipal a liberação de horas extras para os funcionários, o que, de um lado, agilizou as atividades, mas criou problemas com o excesso de horas extras em certos meses. Estas dificuldades fizeram com que o prefeito sugerisse, posteriormente o pagamento de 40% de subsídio para terceiros, que pode ser interpretado, também, como estímulo para os serviços terceirizados de mecanização, ao invés de concentrar as demandas apenas na Patrulha Mecanizada, que depende de funcionários públicos.

Outro aspecto conflituoso reside na priorização das atividades que devem ser atendidas e que, conseqüentemente, representa a definição dos beneficiários. Desde a segunda reunião em 1997 se definiu que a

¹² Em Pirapó as máquinas prestam os serviços aos agricultores apenas pelo custo do óleo diesel e óleo lubrificante.

prioridade deveria ser a bovinocultura de leite e o cultivo de alfafa. Esta definição também esteve explícita no Plano Estratégico Plurianual 1997/2000 da EMATER/RS, quando se assumiu que a atividade leiteira era a nova matriz produtiva do município, que mesmo sendo conduzida de forma precária, representava, segundo a compreensão dos representantes de instituições (Prefeitura Municipal, EMATER/RS, dentre outras), a principal fonte de recursos para a manutenção familiar. Praticamente toda a discussão do Conselho parece reconhecer que a precariedade da atividade está ligada à falta de máquinas, as quais são recursos externos. Mais recentemente tem sido discutido o potencial dos recursos internos e a adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis (menos dependentes de recursos externos).

O CMDR investiu cerca de 40% de seu tempo discutindo temas ligados à Patrulha, sendo que muitos se repetem durante os sete anos e ainda não estão resolvidos. Isto evidencia que uma certa distância da discussão de um desenvolvimento rural que leve em conta as potencialidades locais. Assim, trata-se da operacionalização de uma Patrulha que atende a apenas uma das demandas do setor agrícola, ficando distante dos debates que abrangem dimensões mais simples, relacionados com a qualidade de vida da população.

São também questionáveis as formas de apoiar iniciativas que pretendem ser propulsoras do desenvolvimento agrícola e que se reduzem à prestação de serviços para os agricultores familiares através das Patrulhas, condomínios e outras formas associativas ou grupais. Torna-se oportuno refletir se esta é a única forma de aumentar a produtividade e reduzir a penosidade do trabalho dos pequenos agricultores que não tem condições de comprar as máquinas individualmente.

Em segundo lugar em termos de absorção de tempo e grau de importância nas discussões do CMDR, vem um programa de financiamento denominado de RS Rural¹³, que entrou em pauta no ano 1997 e não saiu mais. O programa previa que todas as ações, desde a priorização dos locais beneficiados, passariam pelo aval do Conselho. Assim, o assunto entrou em

¹³ É um programa do Estado do Rio Grande do Sul financiado pelo Banco Mundial que procura contemplar áreas de pobreza rural e degradação ambiental. O referido programa era inicialmente denominado de Pró Rural 2000 e na mudança de governo, passou a ser chamado de RS Rural. No decorrer das atividades foram surgindo programas especiais como, por exemplo, aquele que beneficiou os pescadores artesanais e o emergencial que atuou sobre algumas causas e efeitos da estiagem de Pirapó e região, no ano de 1999.

Continua...

pauta na terceira reunião e não saiu mais da temática do Conselho. O programa visa atuar sobre três componentes básicos que são o alívio à pobreza, o manejo e a conservação dos recursos naturais e os projetos de suporte, também denominados de geração de renda. Requer que a aplicação dos recursos seja concentrada em regiões contínuas. Dessa forma, o município faz sua primeira reorganização de território¹⁴ dividindo-o em 6 micro-espacos geográficos.

Este programa, como vimos, pretende não pulverizar os recursos, pelo contrário, concentrá-los em determinadas áreas geográficas com o intuito de aliviar a pobreza da população do local, financiar algumas práticas ambientais e atividades de geração de renda, práticas que, em última análise, buscariam tirar a população da situação atual para proporcionar-lhes uma melhor qualidade de vida. A orientação também era no sentido de que toda a priorização das atividades fosse realizada junto com a população da região beneficiada.

É preciso considerar também que, apesar da oportunidade ímpar de discutir alguns aspectos relacionados ao desenvolvimento e organização social, as ações têm se limitado muito ao enquadramento e seleção dos beneficiários do programa. Isto se deve ao fato desta política pública ter vindo de cima para baixo, com definição prévia dos itens que poderiam ser financiados em cada componente, rigidamente enquadrados dentro de um "software". Buarque (2002) classifica esta forma de descentralização como sendo dependente e vinculada, onde o repasse de recursos é acompanhado da delegação de algum espaço de decisão para as instâncias espacialmente inferiores e através de alguma forma de parceria. Coube às comunidades se mobilizarem e priorizar os aspectos financiáveis e se comprometer em executar o que se enquadrava no financiamento. Assim, a participação resultou em um salto de qualidade.

Por último se estará analisando atividades agropecuárias que entraram em pauta em 1997, ano de criação do CMDR, por demanda de agricultores e técnicos da EMATER/RS e que tem ocupado o terceiro lugar nas discussões. Trata-se da produção leiteira, vinculada à cultura da alfafa, como atividades potenciais para os agricultores do município. São consideradas, em algumas ocasiões, como legítimas representantes de

¹⁴ Pelas informações que se obteve com pessoas envolvidas nesse processo, os critérios para definir o território foram os aspectos ligados ao relevo, solo, vegetação, hidrografia e a afinidade étnica e social entre a respectiva população.

uma nova matriz produtiva. O Escritório Municipal da EMATER/RS, em seu plano estratégico plurianual (1997) relata que as atividades serão direcionadas, preferencialmente, para a nova **matriz produtiva** do município, que foi “eleita” no conselho como sendo a bovinocultura de leite (grifos do original). Esta decisão estimulou o debate, mas ao invés de proporcionar uma maior organização e emancipação dos envolvidos, criou um certo núcleo reivindicatório (lobistas) de políticas públicas. Gerou-se uma disputa contínua pelos recursos e pelos subsídios, além de garantir prioridade na utilização da patrulha mecanizada.

Na atividade leiteira tem sido financiado por recomendação de técnicos, por exemplo, a aquisição de matrizes, novilhas, kit piqueteamento, resfriadores, ensiladeiras estacionárias, roçadeiras, implantação de grama tifton, ampliação de sala de ordenha, insumos para a criação correta da terneira dentre outros, além dos subsídios para a inseminação artificial e os testes de brucelose e tuberculose. Em alguns projetos que foram financiados e que não tiveram o desempenho desejado, como o dos animais e pastagens, ainda foi concedido perdão a uma parte dos valores financiados.

Na cultura da alfafa custeou-se, inicialmente, as sementes e o adubo para a correção dos solos necessários para um hectare de cultura, devendo o agricultor se responsabilizar pela adubação de manutenção, micronutrientes e inoculante. Este programa apresentava, já em sua fase inicial, dois grandes estrangulamentos para os pequenos agricultores. O primeiro estava relacionado ao tamanho da área mínima que era superior àquela que a maioria dos agricultores cultivava e fazia feno, utilizando equipamentos artesanais. O estabelecimento da área mínima também não levou em conta a quantidade de insumos (esterços, matéria orgânica) existente dentro das propriedades. A outra dificuldade apareceu na falta de recursos para fazer as adubações e utilizar o inoculante, o que levou à rápida degradação dos plantios de culturas, não produzindo o suficiente para pagar o financiamento e, conseqüentemente, desestimulando os agricultores. Isto levou o Conselho a conceder anistia à parte dos valores financiados.

A atividade leiteira e a cultura da alfafa passaram a ter ainda outra forma de estímulo: 3% sobre o valor da venda de seus produtos¹⁵. O

¹⁵ A premiação é concedida mediante a apresentação da nota de venda do produto e o valor é creditado ao agricultor e o ressarcimento é feito em horas máquina.

Continua...

atual prefeito vem ultimamente questionando esta forma de premiação, pelo fato da produção, ao invés de aumentar, ter diminuído no município. Aliás, as atividades leiteira e da cultura da alfafa têm sido alvo de muitas indagações durante os últimos anos, sendo por várias vezes questionado seu modelo tecnológico que depende de um arsenal de máquinas e equipamentos cada vez maior, gerando uma progressiva dependência tecnológica. Com o tempo, aumentou a atenção com o solo, fundamentalmente, do teor de matéria orgânica nas pastagens e nas áreas de alfafa, onde tiveram sucesso várias experiências de produção sustentáveis e outras orgânicas.

Vale lembrar que as produções de leite e alfafa, no início, reagiram positivamente às políticas públicas implementadas no município de Pirapó, mas que com o passar do tempo os resultados foram sendo menos promissores. Mesmo assim, durante todo este período, o número de famílias envolvidas com a atividade, em número de 180, manteve-se praticamente constante.

7. Conclusões

Os três temas abordados anteriormente – patrulha mecanizada, RS Rural e a atividade leiteira - absorveram cerca de 80% do tempo das reuniões do CMDR. A participação dos conselheiros qualificou a compreensão e o encaminhamento das ações, tornando muito mais eficazes os objetivos finais dos diferentes programas. Por sua vez, persiste a dúvida sobre a abrangência do debate e das próprias deliberações, que tendem a se limitar entre aqueles que se beneficiam diretamente das decisões, deixando à margem segmentos de agricultores não representados no Conselho, ou cuja representação é menos ativa. A análise de doze anos de funcionamento do CMDR de Pirapó demonstrou, também, a fragilidade da intervenção dos representantes das instituições da sociedade civil. No seu interior predomina um forte viés do poder público municipal, que se incumbe da elaboração das agendas das reuniões.

Referências Bibliográficas

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A participação da sociedade na gestão das políticas públicas e do desenvolvimento**. IPD Cidadania, 2003. Disponível em: <http://seguro.unijui.tche.br/ipdcidadania/artigo22.html>. Acesso em 08 julho 2003.

BAVA, Silvio Caccia. Os conselhos como instrumentos da sociedade civil. In CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.) **Conselho de Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 68-69

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 180 p.

COMASSETTO, Vilmar. **A percepção dos Prefeitos de Santa Catarina em relação aos Conselhos Municipais no contexto do desenvolvimento sustentável**. 2000. 174 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) - Curso de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL. Pirapó. **Livro de Atas** (Reuniões realizadas entre 24 de abril de 1997 e 02 de julho de 2003).

CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO. Pirapó. **Livro de Atas** (Reuniões realizadas entre 24 de abril de 1991 e 02 de julho de 1995).

EMATER/RS. **Plano Estratégico Plurianual 1997/2000**. Pirapó. 1997. Plano Mimeografado.

IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 31 mai. 2003.

MORELLI, Dom Mauro. **Conquista da Soberania Alimentar**. Palestra proferida no dia 18 de nov. de 2003 na abertura do 1º Congresso Brasileiro de Agroecologia, 4º Seminário Internacional sobre Agroecologia e 5º Seminário Estadual sobre Agroecologia em Porto Alegre. Notas da palestra.

PIRAPÓ. Lei orgânica. (1990). **Lei orgânica do município de Pirapó**: promulgada no dia 03 de março de 1990. São Luiz Gonzaga: Kinas, 1990. 46 p.

_____. Lei n. 204, de 8 de julho de 1991. Cria o Conselho de Desenvolvimento do Município de Pirapó. Legislação Municipal, 1991. Mimiografado.

_____. Lei n. 302, de 27 de julho de 1992. Cria o Fundo Rotativo da Agricultura e Desenvolvimento Rural. Legislação Municipal, 1992. Mimiografado.

_____. Lei n. 529, de 30 de março de 1997. Cria o conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Legislação Municipal, 1997a. Mimiografado.

_____. Lei n. 530, de 15 de abril de 1997. Reestrutura o Fundo Municipal da Agricultura e Desenvolvimento Rural. Legislação municipal, 1997b. Mimiografado.

SCHMIDT, Wilson; SCHMIDT, Wilson; TURNES, Valério A. Desenvolvimento local em espaços rurais: a construção de um "território" nas Encostas da Serra Geral, em Santa Catarina. In: PAULILO, Maria Ignez S.; SCHMIDT, Wilson. (org.) **Agricultura e espaço rural em Santa Catarina**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2003. pp. 287-307.

Continua...

