

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

**Desenvolvimento e participação: o caso dos Conselhos Municipais de
Desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo.**

Rodolfo Osório de Oliveira

Dissertação de mestrado apresentada como exigência parcial para a obtenção de título de Mestre junto ao Instituto de Economia da UNICAMP, no curso Desenvolvimento Econômico, área de concentração em Agricultura, sob a orientação do Prof. Dr. Walter Belik.

**Campinas
2004**

JNIDADE PC
Nº CHAMADA UNICAMP
OL4d
V _____ EX _____
TOMBO BC/ 58794
PROC 16-117-04
C _____ D 2
PREÇO 11,00
DATA 02/06/04
Nº CPD _____



CM00198035-1
BIB ID 316762

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

OL4d Oliveira, Rodolfo Osorio de.
Desenvolvimento e participação : o caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo / Rodolfo Osorio de Oliveira. – Campinas, SP : [s.n.], 2004.

Orientador: Walter Belik.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Desenvolvimento rural – São Paulo (Estado). 2. Participação social. 3. Economia institucional. 4. Desenvolvimento institucional. I. Belik, Walter. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

Dedico à

Minha *Silvia*, esposa companheira de todas as horas, que com amor, muito carinho e compreensão me deu o suporte emocional e o apoio imprescindível à realização deste trabalho.

Agradecimentos

Agradeço primeiro a meus pais, Paulo e Maria Francisca, pelo amor e esforços incomensuráveis (que só entenderei quando meus filhos vierem) para dar a mim e a meus irmãos as mais preciosas dádivas de pais a seus filhos: conhecimento e educação.

A meu orientador, Prof. Dr. Walter Belik, que literalmente serviu de “leme” para colocar este barco no rumo certo. E pela amizade e respeito com que tem me tratado desde que nos conhecemos. Minha sincera admiração.

A minha amiga Silvia Helena, por aceitar a tarefa muitas vezes árdua de uma banca e principalmente pelo carinho sincero e amizade verdadeira que temos compartilhado desde longo tempo.

Aos colegas de curso, especialmente Yumi, Andréa, Vitor, Hipólita, Soraia e Jorge pelo carinho e amizade e também pela possibilidade de ter compartilhado algumas noites no “Coxinha” e no “Nôno”.

Aos professores do Instituto de Economia, em especial Maria Carolina Souza e José Graziano, mestres no estrito senso da palavra.

E finalmente a meu Deus, pela dádiva da vida e do entendimento.

SUMÁRIO

Listas de Tabelas, Quadros e Anexos:.....	xiii
Lista de Siglas e Abreviações:.....	xv
Introdução.....	1
1. Desenvolvimento Local e Descentralização de Políticas Públicas.....	7
2. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e sua linha de Infra-Estrutura (Pronaf-I).....	19
2.1. Problemas do Pronaf Infra-Estrutura (Pronaf-I).....	28
3. Metodologia.....	33
4. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.....	37
4.1. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural no Estado de São Paulo.....	46
4.2. Resultados e discussão.....	51
4.2.1. Caracterização dos municípios, seus Conselhos e Planos Municipais de Desenvolvimento Rural.....	51
4.2.2. Limitações e potencialidades dos CMDR's paulistas.....	78
5. Considerações finais e recomendações.....	89
Bibliografia.....	99
ANEXO I – Legislação referente aos CMDR's: Pronaf-I e SEIAA.....	105
ANEXO II – Municípios selecionados para o Pronaf-I no Estado de São Paulo, de 1996 a 2003:.....	117
ANEXO III – Roteiro Entrevistas com membros do CMDR.....	119
ANEXO IV – Lista dos entrevistados.....	124

Desenvolvimento local e participação social: o caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo.

Resumo

A dissertação procura avaliar as limitações e potencialidades dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR's), instituições escolhidas como gestoras no nível municipal do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais e do Sistema Integrado de Agricultura e Abastecimento (SEIAA), da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, como instrumentos para a promoção do desenvolvimento local no Estado. A motivação para o estudo vem da observação crescente do processo de descentralização de políticas públicas em curso no Brasil e dos objetivos do Pronaf, de buscar o desenvolvimento sustentável dos espaços rurais e considerar os CMDR's como instrumentos para este desenvolvimento. A hipótese da dissertação, comprovada pela análise e avaliação de sete CMDR's, é de que os mesmos, na forma como vem sendo operacionalizados no âmbito dos dois programas, não conseguem instituir-se como um instrumento para o desenvolvimento local, por falharem em constituir-se como espaços legítimos de participação e concertação social, necessária à construção de pactos territoriais para o desenvolvimento. Esta falha é devida à conformação institucional dos CMDR's, que tende a reproduzir os esquemas de dominação político locais. E a reprodução da dominação política local é fruto de um vício de origem dos Conselhos, particularmente devido à obrigatoriedade da sua constituição. Ficou mostrado ainda que a combinação da participação institucional dos CMDR's em ambos os programas (SEIAA e Pronaf-I) reforça os sistemas de controle político locais, na medida que tende a burocratizar os Conselhos e reforçar o controle das administrações municipais sobre os mesmos.

Local development and social participation: the case of the City councils of Agricultural Development of the State of São Paulo.

Abstract

This dissertation evaluate the limitations and potentialities of the Municipal Councils for Rural Development, chosen institutions as managers in the municipal level of the infrastructure line of Pronaf and of also the Integrated System of Agriculture, of the Secretariat of the Agriculture of the State of São Paulo, as instruments for the promotion of the local development in the State. Its motivation came by the increasing process of public decentralization in course in Brazil and the objectives of Pronaf, to promote sustainable development of rural spaces and to consider the Municipal Councils as instruments for this development. Its hypothesis, proven by the analysis and evaluation of seven cases, says that the Municipal Councils, in the way they are being operated in the scope of the two programs, does not work as an instrument for the local development, for failing on forming legitimate spaces of social participation and social, necessary to promote the construction of territorial pacts for the development. This failure is due to the institutional conformation of the Councils, that tends to reproduce the schemes of local political domination. Also this text proves that the reproduction of the local political domination is due to a original problem on their constitution, particularly due to the obligation of its constitution. It is also shown that the combination of the institutional participation of the Councils in both the programs strengthens the local schemes of local political control, in the means that tends to bureaucratize the Councils by tightening the control of the municipal administrations.

Listas de Tabelas, Quadros e Anexos:

Tabela 1 – Evolução da aplicação dos recursos do Pronaf-I de 1997 a 2001, no Brasil, por grandes regiões.

Tabela 2 – Numero de municípios beneficiados pelo Pronaf-I em 2001 por grandes regiões.

Tabela 3 – Evolução da aplicação dos recursos do Pronaf-I de 1997 a 2001 no Estado de São Paulo.

Quadros:

Quadro 1 – Municípios selecionados e critérios atribuídos a cada um deles.

Quadro 2 – Participação das organizações na amostra da pesquisa e nos CMDR's.

Quadro 3 – População total e taxa de urbanização dos municípios pesquisados.

Quadro 4 – Classificação dos municípios da pesquisa segundo o IPRS.

Quadro 5 – Indicadores econômicos e sociais dos municípios da pesquisa.

Quadro 6 – Principais segmentos agropecuários presentes nos municípios da pesquisa.

Quadro 7 – Principais novas ou potenciais atividades dos municípios da pesquisa.

Quadro 8 – Principais organizações presentes nos municípios, de acordo com os entrevistados.

Quadro 9 – Ano de constituição dos CMDR's pesquisados.

Quadro 10 – Principal motivação para a formação dos CMDR's, segundo os conselheiros entrevistados.

Quadro 11 – Principais atores sociais no processo de constituição dos CMDR's em termos percentuais.

Quadro 12 – Participação das organizações no conjunto dos CMDR's pesquisados.

Quadro 13 – Participação das organizações, por CMDR da pesquisa.

Quadro 14 – Ocupação do cargo de presidente nos CMDR's pesquisados.

Anexos:

Anexo I – Legislação referente aos CMDR's: Pronaf-I e SEIAA.

Anexo II – Municípios selecionados para o Pronaf Infraestrutura até 2003.

Anexo III – Roteiro de Entrevistas com membros dos CMDR's.

Anexo IV – Lista de entrevistados.

Lista de Siglas e Abreviações:

APA – Área de Preservação Permanente

ASSOCENE – Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste

CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral

CEDR – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural

CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

CNDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONTAG – Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura

CUT – Central Única dos Trabalhadores

EDA – Escritório de Defesa Agropecuária

EDR – Escritório de Desenvolvimento Rural

FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

PLANAF – Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PMDELIS – Plano Municipal de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável

PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural

Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Pronaf-I – Linha de Infraestrutura e Serviços Municipais do Pronaf

SAA – Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo

SAF – Secretaria da Agricultura Familiar (do MDA)

SEADE – Fundação Estadual de Análise de Dados (SP)

SEIAA – Sistema Integrado de Agricultura e Abastecimento (Estado de São Paulo)

Introdução

Até fins da década de 60, o desenvolvimento era visto como um processo *continuum*, com estágios a serem percorridos indiferenciados, não importando as condições prévias dos territórios considerados. Fruto dessa concepção unilinear do desenvolvimento, as diversidades regionais eram vistas como pontos negativos, a serem eliminados. Nessa concepção, as disparidades iriam reequilibrar-se, ou por meio da livre mobilidade dos fatores produtivos ou pela adoção de políticas de desenvolvimento, elaboradas para eliminá-las. Nesse esquema de raciocínio, as políticas de desenvolvimento podiam ser idênticas para qualquer área com atraso no processo contínuo do desenvolvimento (Saraceno, 1996).

O resultado desta concepção era o desenvolvimento de políticas do tipo “*top-down*”, que não levavam em consideração às peculiaridades regionais e nem a participação das populações beneficiárias, justificadas pela simplificação da concepção do desenvolvimento.

A partir dos anos 70, os pressupostos da unilinearidade do desenvolvimento foram colocados em discussão, o que teria um impacto significativo nas políticas voltadas ao desenvolvimento dos diversos territórios. As diferenças regionais e territoriais foram reconhecidas como fruto das inter-relações econômicas, sociais, culturais e institucionais entre os agentes, e da natureza da relação com o exterior (mercado global e outras regiões), e não mais como resultado de um desvio no *continuum* do desenvolvimento econômico.

O principal impacto desse redirecionamento nas discussões acerca do desenvolvimento nas políticas foi a compreensão das diferenças regionais e territoriais como um elemento positivo, a ser valorizado, e não eliminado, reconhecendo as peculiaridades regionais como elementos estratégicos para a competitividade de um determinado território, e conseqüentemente, para a formulação das políticas e instrumentos de apoio ao seu desenvolvimento. Considerar as especificidades regionais como elemento de definição de políticas e instrumentos de intervenção no espaço regional possibilitou o desenvolvimento de políticas do tipo “*bottom-up*”, ou seja, pensadas a partir da realidade econômica, social, cultural e institucional dos espaços locais.

Esta mudança de enfoque vem da percepção de que as políticas de desenvolvimento adotadas até fins da década de 70 vinham apresentando resultados insatisfatórios do ponto de vista da melhoria do desenvolvimento humano, social e mesmo ambiental. Exclusão

social, concentração da riqueza e deterioração ambiental são alguns fatores que demonstram as dificuldades com as quais convivem o atual modelo de desenvolvimento econômico, baseado na internacionalização do capital e na reestruturação produtiva em nível global.

Esta mudança de enfoque no processo de discussão acerca do desenvolvimento abriu espaço para a defesa do espaço local como ambiente mais propício à construção de políticas alternativas e de novas opções ao desenvolvimento. Neste quadro de valorização do local e suas especificidades, a importância da participação dos atores locais toma força crescente, tanto na identificação das potencialidades para a construção de processos de desenvolvimento como na sua elaboração, implementação e monitoramento.

Esta disposição de incluir a sociedade no desenvolvimento de políticas públicas reflete uma tendência de mudança da forma de intervenção do Estado na realidade social, fruto, entre outros elementos, de dificuldades institucionais e fiscais do próprio Estado. Esta mudança caminha no sentido de uma forma de intervenção do tipo “*top-down*”, desenvolvida sem a participação das populações beneficiárias, para uma forma de intervenção do tipo “*bottom-up*”, que leva em consideração as demandas e a participação das populações beneficiárias das políticas públicas.

Uma das marcas dessa mudança é o processo de descentralização da administração pública, fortalecido com a promulgação da Constituição de 1988. Uma das características dessa descentralização é o aumento da responsabilidade das prefeituras na gestão de políticas antes de caráter estadual ou federal (municipalização). No entanto, esse processo tem ocorrido de forma desorganizada no Brasil, comprometendo mesmo a realização de serviços sociais por falta de coordenação e de alocação de recursos (Campanhola e Silva, 2002). Segundo Buarque (2002), desde então, este processo avança de forma irregular e desconexa, tratando de forma desequilibrada o repasse de responsabilidades e de recursos, e apresentando distorções na gestão da coisa pública.

O fortalecimento do processo de descentralização, apesar de representar uma mudança nos padrões de intervenção estatal na realidade social e econômica, está ligado também às necessidades de reestruturação do próprio Estado brasileiro. A partir do final da década de 80 e início da década de 90, as dificuldades ligadas ao endividamento externo e à inserção problemática do Brasil no processo de globalização levam o Estado brasileiro à

adoção de uma política macroeconômica restritiva, que previa, entre outras ações, a reestruturação do próprio Estado. Diminuição dos investimentos e financiamentos públicos, privatizações e redução da máquina estatal são os principais sintomas dessa (des)estruturação do Estado brasileiro.

A partir de meados dos anos 80, no âmbito do processo nacional de redemocratização, com movimentos e debates por maior participação social na elaboração e implementação de políticas públicas, a descentralização surge como uma ferramenta de legitimação do repasse de responsabilidades, antes atribuídas ao governo federal, aos estados e municípios. Nesse quadro, os Conselhos de políticas públicas começam a se estruturar como instrumentos institucionais de participação e gestão social de políticas e recursos.

A experiência dos Conselhos é relativamente nova no Brasil, remontando ao final da década de 80, principalmente com experiências ligadas às áreas de saúde e assistência social. A criação desses espaços institucionais, apesar da retórica quanto ao aumento e melhoria da participação social, tem forte ligação com a necessidade de repasse de recursos. A obrigatoriedade de constituição de conselhos para repasse de recursos federais aos municípios demonstra esta afirmação. Recursos para saúde, educação e assistência social somente são liberados mediante formação destes espaços. Apesar disso, muitos deles tem apresentado resultados animadores quanto à mobilização e articulação da sociedade, principalmente como palco de reivindicação e fiscalização das ações das administrações municipais (Carvalho e Teixeira, 2000).

Os Conselhos apresentam diversos problemas, alguns deles inerentes ao próprio ambiente institucional e às peculiaridades da estrutura federativa brasileira. Um desses problemas está ligado à lógica clientelista e altamente subordinada aos interesses das oligarquias locais nos municípios brasileiros, principalmente nos pequenos. De fato, diversos autores têm alertado para o risco da replicação dos sistemas de dominação política locais na formação dos Conselhos.

Apesar dos problemas das políticas de descentralização no Brasil, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) passou a incluir a participação dos agentes locais na sua dinâmica, especialmente por intermédio de sua linha de ação voltada à implantação de infraestrutura e serviços nos municípios.

No âmbito do Pronaf, sua linha de Infra-Estrutura e Serviços Municipais (Pronaf-I) tem como principal objetivo servir como suporte ao desenvolvimento da agricultura familiar no âmbito municipal. Sua principal inovação está na busca do envolvimento dos atores sociais, principalmente os agricultores familiares, no planejamento, implantação e avaliação das ações e políticas. A escolha e priorização dos investimentos em infraestrutura municipal ficam a cargo da sociedade local organizada. O envolvimento dos atores sociais locais é feito em nível municipal, por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR's).

O Pronaf elegeu os CMDR's como verdadeiros agentes de desenvolvimento em nível local. No Decreto de sua criação, atribuiu aos CMDR's a função de negociação e articulação dos interesses dos diversos atores locais com vistas ao cumprimento do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural. Segundo Cardoso e Ortega (2001), os CMDR's e seus conselheiros devem funcionar como agentes de desenvolvimento local, capazes de definir e empreender, na comunidade, ações voltadas ao desenvolvimento, além da simples utilização dos recursos do Pronaf-I.

Na sua concepção original, o Pronaf tem como principal objetivo o desenvolvimento sustentável do meio rural, apontando para a necessidade de se encarar o meio rural como um todo, pretendendo fugir ao viés setorial agrícola que tradicionalmente caracterizaram as políticas brasileiras de desenvolvimento para o meio rural. Objetivo condizente com a proposta do desenvolvimento local.

Os CMDR's, como outros conselhos de políticas públicas, são espaços institucionais de participação da sociedade local e enfrentam os mesmos problemas inerentes à estrutura federativa brasileira. Segundo Oliveira (2002), um desses problemas está ligado exatamente ao âmbito da participação da sociedade civil no Pronaf Infra-Estrutura: o âmbito municipal. Isto se deve ao predomínio de ambientes institucionais autoritários e clientelistas no âmbito municipal (Abramovay, 2001 e Castilhos, 2002), principalmente nos pequenos municípios rurais brasileiros.

No Estado de São Paulo, o desenvolvimento dos CMDR's teve um caráter diferenciado dos demais estados da federação, principalmente devido à implementação, a partir de 1995, do Sistema Estadual Integrado de Agricultura e Abastecimento (SEIAA). O SEIAA é um sistema de descentralização da política agrícola paulista que, ao mesmo tempo, abriu à participação da

sociedade na sua condução e deu maiores responsabilidades aos municípios, principalmente na área de assistência técnica e extensão rural. O sistema elegeu os CMDR's como ferramenta operacional no nível municipal. No entanto, ao contrário do Pronaf, não pretende para os CMDR's um papel de instrumento de desenvolvimento local.

Apesar das dificuldades, diversos autores apresentam as experiências dos CMDR's como positivas, ao menos como uma ferramenta de educação e mobilização à participação social. Ressaltam este caráter positivo dada a histórica apartação da população beneficiária da elaboração das políticas públicas brasileiras.

No entanto, do ponto de vista dos objetivos do Pronaf para os CMDR's, cabe perguntar qual tem sido o significado dos mesmos para os processos de desenvolvimento em nível local. Em outras palavras, qual a importância dos CMDR's para a promoção do desenvolvimento em nível local; estão os CMDR's servindo como ferramentas para o desenvolvimento local?

Assim, dentro deste quadro, o objetivo principal desta dissertação é avaliar até que ponto os CMDR's tem servido como ferramenta para o desenvolvimento dos municípios, particularmente no Estado de São Paulo.

Para realizar esta avaliação, o texto analisa a constituição e funcionamento dos CMDR's em sete municípios do Estado de São Paulo no âmbito do Pronaf-I e do SEIAA, procurando evidenciar as potencialidades e limitações dos Conselhos para a promoção do desenvolvimento local.

A hipótese da dissertação é que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, da forma como vêm operando, não conseguem instituir-se como ferramentas legítimas para o desenvolvimento local, ao falharem na conformação de espaços legítimos de participação e concertação social, necessária à construção de pactos territoriais para o desenvolvimento. Isto se deve principalmente à estruturação institucional dos Conselhos, que reproduz os sistemas locais de representação e dominação política.

A hipótese considera ainda que a reprodução da dominação local é fruto de um vício de origem dos Conselhos, particularmente devido à obrigatoriedade da sua constituição. Considera que o Pronaf-I apresenta uma falha de transferência institucional, ao alçar os CMDR's à figura de instrumento para o desenvolvimento local sem dar-lhes as competências necessárias para que façam mais que a gestão dos recursos do Programa (principalmente a capacitação em gestão social). Considera ainda que a forma de operacionalização dos CMDR's no âmbito do SEIAA

promove a burocratização dos Conselhos paulistas, contribuindo para dificultar o aproveitamento dos mesmos como ferramentas para o desenvolvimento local, na medida que o Sistema não tem o desenvolvimento do município como um todo entre seus objetivos.

Dessa forma, a hipótese desta dissertação considera que a combinação da participação institucional dos CMDR's em ambos os programas (SEIAA e Pronaf-I) reforça os sistemas de controle político locais, na medida que tende a burocratizar os Conselhos e estabelecer o controle das administrações municipais sobre os mesmos.

Este trabalho se divide em cinco seções. Na primeira são traçados os marcos histórico e institucional de mudanças nas políticas públicas, com ênfase à questão do desenvolvimento local e sua relação com o desenvolvimento rural, da descentralização administrativa e da gestão social.

A segunda seção apresenta uma breve revisão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e sua linha de infra-estrutura, o Pronaf-I, principalmente a estrutura institucional montada para gerir o programa e algumas críticas à sua elaboração e operacionalização.

Na terceira seção é apresentada a metodologia utilizada na realização da dissertação.

Na quarta é apresentada uma revisão sobre os CMDR's no Brasil e no Estado de São Paulo, enfocando o que se espera deles, sucessos, limitações e potencialidades. São apresentados os resultados do trabalho de campo empreendido na dissertação.

Na quinta e última seção são apresentadas as conclusões gerais e algumas recomendações de políticas públicas que podem apoiar o fortalecimento dos CMDR's no Estado de São Paulo como ferramentas para o desenvolvimento local.

1. Desenvolvimento Local e Descentralização de Políticas Públicas

A noção de desenvolvimento local está envolta numa profusão de conceitos, visões e interesses distintos, sendo apropriada por diferentes linhas político-ideológicas. O princípio geral de desenvolver um lugar com base em seus próprios atributos e determinações pode ser utilizado visando ao fortalecimento e à legitimação da sociedade local ou ao enfraquecimento e a deslegitimação das instâncias intermediárias entre o local e o global, particularmente o poder do Estado.

Entende-se, neste trabalho, que o desenvolvimento local é um processo de criação e fortalecimento das condições pelas quais a sociedade local organizada desencadeia e gera alternativas capazes de melhorar a qualidade de vida local em vários aspectos. Deste modo, é possível melhorar o padrão de vida da população através de alianças locais de cooperação inovadoras com a sociedade civil e os setores público e privado, que levem ao desenvolvimento socioeconômico adequado às necessidades locais (IAF, 1999).

Os modelos tradicionais de crescimento econômico, aliado à consciência dos limites físicos do meio ambiente e à necessidade ética de construir sociedades mais justas, minimizando o sofrimento humano, mostra sinais objetivos de esgotamento. Estas críticas fazem parte de um movimento cultural amplo, no sentido de um questionamento sobre os padrões de produção, consumo, política e os modos de viver predominantes nas últimas décadas. Fica evidente o fato de que o propósito da expansão do capital não é satisfatório enquanto objetivo de um projeto civilizatório e, tampouco, o livre funcionamento do mercado garante o equilíbrio do conjunto social, econômico e ambiental.

Entretanto, prevalece a hegemonia das visões liberais que definem o mercado como condutor de todos os processos de desenvolvimento. Reservam ao Estado, nos seus vários níveis, o papel de criar um ambiente monetário adequado às necessidades do livre fluxo de capitais e aprofundam a concentração da riqueza e das decisões, num processo em que o poder de interferência dos agentes centrais do sistema nas diversas realidades locais é cada vez maior.

Como contraponto à tendência liberal, surge o conceito de desenvolvimento sustentável como um modelo alternativo de desenvolvimento que prioriza a autonomia e satisfação das necessidades básicas das populações envolvidas (Sachs, 1986). Apresenta ainda um enfoque de planejamento de estratégias plurais capazes de harmonizar as

atividades de dinamização socioeconômica e o trabalho de gestão racional do meio ambiente (Vieira, 1995).

Este conceito implica mudanças no comportamento social, econômico e político do conjunto social em todos os níveis, novas práticas políticas mais democráticas, a formulação e adoção de mecanismos que incorporem as condições ambientais como variável fundamental do processo produtivo, pautados por um planejamento estratégico de médio e longo prazo que vise uma sociedade mais justa e relações mais responsáveis com o meio natural (Sachs, 1993). Tal conceito, amplo e aberto, presta-se a diversas formas de realização concreta, através de processos de adaptação criativa às especificidades locais, que devem ser conduzidos com flexibilidade, utilizando seletivamente os recursos humanos, naturais e técnicos disponíveis, fundados na legitimidade que apenas a participação dos agentes envolvidos pode conferir.

A noção de desenvolvimento sustentável guarda fortes paralelos com a noção de desenvolvimento local, enquanto perspectiva de realização concreta, de transformação dos padrões vigentes em determinada realidade, segundo as escolhas dos agentes envolvidos. Segundo Mar e Yrueala (1994), a concepção de desenvolvimento local surge como forma de reação aos efeitos indesejados do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelos países desenvolvidos (principalmente desigualdades territoriais, desequilíbrios demográficos, problemas ambientais).

Além disso, o conceito de desenvolvimento local surge como uma forma de entender a importância da dinâmica de pequenos territórios e dos aspectos geográficos, econômicos, sociais e culturais para seu desenvolvimento. Surge mesmo como uma forma de superar as dicotomias tradicionais rural/urbano, agrícola/não-agrícola, considerando as várias formas de integração e troca que se desenvolvem entre os segmentos espaciais e os setores econômicos (Saraceno, 1994).

Segundo Berdegué e Schejtman (2002), a literatura sobre desenvolvimento local, em suas diversas versões, tem seus fundamentos e propostas de políticas construídos a partir de uma integração entre diversos elementos que apontam para o caráter localizado do desenvolvimento econômico. Um desses elementos refere-se às externalidades que geram economias de escala externas às empresas e internas ao território, apontadas na literatura sobre aglomeração industrial e novos distritos industriais (Marshall 1920, Saraceno 2000).

Outro elemento apontado pelos autores é a definição do conhecimento e aprendizagem coletivos geradores de inovação como pilares da competitividade, apontados na literatura sobre regiões (territórios) de aprendizagem (Storper, 1997). Um terceiro elemento refere-se às considerações sobre governança, que fazem referência às rotinas, regras, costumes e valores, englobados nos ativos institucionais de uma região ou território (North 1990).

O desenvolvimento local é definido como um processo de mudança e de enriquecimento das estruturas econômicas em um território homogêneo, por suas características culturais, sociais e econômicas e como a utilização destas características enquanto recursos de desenvolvimento (Comité, 1995).

Um dos pilares do desenvolvimento local é a concepção de desenvolvimento endógeno, ou seja, o desenvolvimento promovido a partir dos recursos, das características, das potencialidades e das escolhas dos agentes locais. Buarque (2002) define desenvolvimento local como *“um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhora da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos”* (p. 25). Para Bava (1996), o desenvolvimento local é também endógeno, nascendo das “forças” da própria sociedade, possuindo diversas dimensões, ecológicas, culturais, sociais, econômicas, institucionais e políticas. Para o autor, constitui-se num processo cujo desenvolvimento deve integrar todas essas dimensões.

Além da endogenia, Buarque (2002) destaca outros dois pontos importantes a qualquer estratégia para a promoção do desenvolvimento local: a organização e participação da sociedade e a formação de espaços institucionais de negociação e gestão.

Quanto à organização da sociedade o próprio autor ressalta que as experiências de desenvolvimento local de sucesso contam quase sempre com um ambiente político e social favorável à mobilização dos atores sociais da localidade em torno de prioridades comuns. Consequentemente, estes processos de sucesso dependem da capacidade da sociedade local se estruturar e mobilizar com base nas suas potencialidades e definir e explorar suas prioridades e especificidades. O desenvolvimento local depende da mobilização da sociedade em torno de um projeto coletivo, que deve ser desenvolvido de forma participativa.

A elaboração e implantação de projetos coletivos de planejamento regional e local não contam com regras definidas. No entanto, a participação dos atores sociais beneficiários é fundamental. Segundo Pretty (1996) *apud*. Campanhola e Silva (2002), há sete tipos básicos de participação, das quais citam-se quatro: manipulada, em que há representação oficial da sociedade nas estruturas institucionais de participação, mas não há delegação de poder; por consulta, à sociedade, mas os agentes externos é que definem os problemas e os processos de coleta, controlando as análises; funcional, resumindo-se a discussões em grupo para atingir objetivos pré-determinados; e mobilização própria, em que a participação da sociedade independe das instituições externas, podendo desafiar as relações de poder existentes.

Para que a participação se expresse, de preferência da melhor forma possível, é preciso, como ressalta Buarque (2002), criar um ambiente político e social favorável à mobilização dos atores. Para isso, é preciso o envolvimento e disposição prévia do governo local no sentido de promover o diálogo e a negociação, para a administração dos conflitos de interesses. Segundo Campanhola e Silva (2002), este clima favorável nem sempre pode ser criado pelo governo local, muitas vezes controlado pelos grupos sociais mais organizados. Nesses casos, faz-se necessária à ação do Estado, por meio de novas formas de intervenção que levem em consideração às peculiaridades locais, a real participação dos atores sociais beneficiários e diversos desafios ao pleno exercício da democracia, como o enfrentamento do poder de grupos de representação local, a falta de representação de alguns grupos sociais e a falta de abertura política no âmbito municipal à participação nas decisões.

Dentro deste quadro, é oportuno ressaltar outro ponto importante à organização social: os vínculos urbano-rural. Segundo Schejtman e Berdegué (2002), estes vínculos são essenciais ao desenvolvimento das atividades econômicas (agrícolas e não agrícolas) no interior do território, pois são por meio deles que se dá a relação com as demandas externas ao mesmo. Ou seja, esses vínculos podem ser a “ponte” entre a localidade e seu exterior.

Quanto à construção de espaços institucionais, para Schejtman e Berdegué (2002), o desenvolvimento institucional tem importância decisiva para o desenvolvimento dos territórios, particularmente aquele que tem relação direta com a existência e funcionamento de redes de relações sociais baseadas na confiança, elementos culturais e identidade

territorial. Para os autores, as instituições são o “link” dos projetos coletivos de desenvolvimento. As mesmas são, segundo eles, “*absolutamente indispensáveis e insubstituíveis para que os processos de desenvolvimento tendam a superar, e não reproduzir, as relações de poder que marginalizam os setores pobres das oportunidades e benefícios do desenvolvimento*” (Schejtman e Berdegué, 2002: p. 28). Em outras palavras, o desenvolvimento de espaços institucionais de gestão e negociação é peça fundamental para a superação das relações de poder baseadas no clientelismo e na marginalização dos setores mais pobres das sociedades locais.

Abramovay (1999) destaca que construir novas instituições adequadas a promover o desenvolvimento rural “*consiste antes de tudo em fortalecer o capital social dos territórios, muito mais do que em promover o crescimento desta ou daquela atividade econômica*” (p. 18). O autor ressalta a importância da valorização do território e de sua organização social, para o seu desenvolvimento.

Para Cardoso e Ortega (2001), boa parte das discussões sobre desenvolvimento local busca responder a questão de porque as mesmas políticas públicas dirigidas a comunidades aparentemente semelhantes apresentam resultados distintos. As respostas parecem girar em torno do fato de que os resultados destas políticas dependem do capital social acumulado por estas comunidades. Além disso, muitos planos de desenvolvimento têm-se alicerçado em uma concepção de desenvolvimento local que se baseia no capital social.

Segundo Moyano (1999), esta noção de capital social causou grande impacto nos meios políticos e nas instituições internacionais, como o Banco Mundial, dando lugar a uma concepção de que o resultado das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento depende, em grande parte, das comunidades onde elas estão sendo implementadas.

Para Moyano (1999), capital social é a conjunção de forças sociais locais capazes de estabelecer normas e redes sociais voltadas ao desenvolvimento de ações coletivas benéficas à comunidade. Para Putnam (1996), um dos principais autores desta temática, o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.

Além da noção de capital social, no âmbito do desenvolvimento local está muito presente o enfoque do desenvolvimento territorial.

Nas noções recentes de desenvolvimento, entre eles o desenvolvimento local, o território não é identificado apenas como uma simples base física da qual possa se obter recursos naturais ou mercados, mas essencialmente, como uma complexa rede de interações econômicas e sociais específicas assentadas em bases históricas, culturais e naturais. Berdegué e Schejtman (2002) concebem o território não como um espaço físico “objetivamente existente”, mas como uma construção social, um conjunto de relações sociais que dão origem e expressam uma identidade e um sentido de propósito compartilhados por múltiplos agentes públicos e privados. É esta identidade que permite dar sentido e conteúdo a um projeto de desenvolvimento, a partir da convergência de interesses.

Assim, o desenvolvimento de um território passa a ser um processo de valorização e dinamização das suas potencialidades. Envolve, portanto, a capacidade de reter e reinvestir a riqueza produzida, uma gestão sustentável dos recursos físicos de maneira a promover a diversificação das estruturas produtivas e suas articulações com o sistema econômico no qual está inserido, a geração de emprego, a distribuição da riqueza, a melhoria das estruturas de serviços sociais básicos e infra-estrutura (habitação, saúde, educação, abastecimento e saneamento, tratamento adequado de efluentes e lixo, comunicação, etc.), além do fortalecimento da identidade a partir da interação com as raízes históricas. Barroso (1998), num estudo em que destaca a importância do espaço e do território nas análises de desenvolvimento, atesta que se está cada vez mais generalizada a tese de que *“todo o processo de desenvolvimento requer a utilização imaginativa, racional, equilibrada e dinâmica de todos os bens patrimoniais, quer sejam estes monetários, humanos, físico-ambientais ou culturais”* (p. 41).

Desses conceitos arrolados deriva uma nova orientação, no sentido de respeitar a autonomia das pequenas localidades no desenho dos mecanismos de transferência de recursos, criando responsabilidades em nível local e fermentando o capital social. (Cardoso e Ortega, 2001).

Dessa forma, a concepção de desenvolvimento local é baseada em paradigmas teóricos e políticos, contrários aos processos de decisão e de implementação de políticas de cima para

baixo, do tipo “*up-down*”. A orientação das políticas de desenvolvimento local vai no sentido da ampliação da cidadania através da criação ou fortalecimento dos canais de participação dos segmentos sociais na política local, no próprio desenho das políticas.

Um elemento importante no sentido da maior participação dos agentes locais no processo de construção das políticas para de desenvolvimento local é a descentralização.

Segundo Berdegué e Schejtman (2002) a descentralização é necessária para a transformação produtiva dos territórios, dado o caráter contraditório dos processos econômico e sociais que impedem a formulação de mecanismos unidirecionais e universais. Para os autores, a implementação e aprofundamento dos processos de descentralização em um grande número de países da América Latina parecem obedecer, em primeira instância, à necessidade de desenvolver novos mecanismos de regulação destinados a enfrentar as novas demandas da sociedade por justiça distributiva, maior integração e participação. Estas novas demandas colocam em evidência as limitações do centralismo político para responder aos conflitos distributivos, reivindicações ambientais, regionais, etc. Os autores colocam algumas limitações das políticas centralizadas, construídas sem a participação dos beneficiários: o caráter piramidal das estruturas políticas; a incapacidade de perceber a diversidade de manifestação dos problemas em nível local; a falta de transparência que impede o monitoramento público; e a fragmentação das responsabilidades entre diversas instâncias do aparato público, que permite a proliferação de medidas estreitas em função de pressões de pequenos grupos.

A descentralização se destaca como fator de viabilidade no atendimento às demandas simultaneamente sociais, ambientais e globais, na medida em que “*o Estado central não pode gerir a multiplicidade e diversidade de ações de modernização necessárias, que exigem flexibilidade administrativa, e programas muito específicos segundo as condições locais*” A gestão, em nível local, pode ganhar eficiência porque aí se encontra o conhecimento detalhado dos problemas, a possibilidade de organização a partir das relações interpessoais, a potencialização mútua entre as políticas públicas e os esforços de construção e manutenção das coisas por parte da comunidade e o controle sobre gastos públicos (Dowbor, 1993: p. 106).

Navarro Yáñez (1998), *apud*. Campanhola e Graziano (2002), reforçam a argumentação de Dowbor, ressaltando que a tendência à municipalização é reforçada por dois aspectos: um diz respeito ao fato da comunidade local constituir-se na unidade básica

de convivência; o outro se fundamenta nas potencialidades que a escala local oferece para o desenvolvimento de processos de participação e democratização.

Ao mesmo tempo, segundo Dowbor (1993), os governos centrais têm a ganhar com a descentralização, obtendo mais espaço para focar suas ações nas responsabilidades que lhe cabem, como os desequilíbrios macroeconômicos, os grandes eixos nacionais de infraestrutura, as políticas tecnológicas de longo prazo e as formas de inserção do país no cenário internacional. Para o autor, ao executar melhor as tarefas próprias do seu nível, o governo central recupera poder e não o perde.

Além disso, por maior que pareça o paradoxo, os governos centrais têm um papel essencial na descentralização. Primeiro porque sua realização implica o difícil compartilhamento de parte do poder central em favor de entidades sub-nacionais ou organizações da sociedade. Segundo, para contrapor o poder de um reduzido núcleo de membros das elites locais. E, por último, para inibir iniciativas destinadas a obter dividendos políticos de curto prazo e ameaça ao equilíbrio fiscal (Berdegué e Schejtman, 2002). Campos e Nunes (2003) frisam também a importância do papel do Estado na descentralização das políticas públicas, visando à gestão e o monitoramento social, podendo atuar no sentido de garantir o acesso à informação e o comprometimento dos atores locais em relação aos recursos destinados.

Assim, a descentralização apresenta-se como um processo em dois sentidos: de um lado a necessidade de reestruturar os órgãos do poder público construindo outros parâmetros de funcionamento e fortalecendo-o nas funções que lhes são exclusivas, como a garantia dos direitos sociais, a regulação macroeconômica e a regulamentação da participação da sociedade; de outro, fortalecer o potencial de organização da sociedade civil em diversos níveis. Nesse sentido, a descentralização das políticas públicas pode ampliar os instrumentos de que a sociedade local dispõe para a promoção do desenvolvimento.

No entanto, apesar de ser amplamente identificado como condição de eficiência, eficácia, legitimação da gestão pública e por sinônimo de governabilidade, há limitações a este processo (Berdegué e Schejtman, 2002). Analisando as experiências de descentralização em curso na América Latina, os autores encontram alguns problemas recorrentes, como: a ausência ou insuficiência de mecanismos de integração das demandas num marco nacional de objetivos e estratégias; a insuficiência de recursos (humanos, financeiros e materiais) coerentes com a

delegação de responsabilidades; a ausência de mecanismos de geração de recursos próprios para implementação de programas de co-financiamento; o sobreamento de ações em nível local, entre governo local e administração central; a reprodução, à escala local, da compartimentalização das funções públicas próprias dos órgãos centrais; e a persistência e relações clientelistas e paternalistas aos setores mais vulneráveis.

Campanhola e Silva (2002) reforçam as observações dos autores, apontando três barreiras à descentralização no Brasil: a dependência da disponibilidade de recursos, do engajamento político dos poderes executivos estaduais e municipais no processo, e o jogo de alianças e oposições entre governadores e prefeitos eleitos em um sistema pluripartidário.

Trata-se, portanto, de um processo paradoxal, em diversos sentidos. Apesar de representar uma base importante para estimular e facilitar o desenvolvimento local, criando as condições institucionais para a organização e mobilização das energias sociais e decisões autônomas da sociedade, a descentralização representa também uma transferência de poder para as forças políticas dominantes nos espaços locais, muitas vezes reforçando as estruturas de poder local, *“quase sempre conservadoras, paternalistas e autoritárias, o oposto, portanto, da democracia”* (Buarque, 2002: p. 54). O processo é paradoxal: de um lado, o da escala dos problemas e da organização social, o processo de descentralização configura-se como *“a essência da democracia e da participação”*; de outro, pode representar um controle mais fácil do poder *“pelas oligarquias tradicionais com dominação política e maior presença da cultura política fisiológica, representando sistemas de dominação e adesão tradicional, e historicamente consolidado”* (Buarque, 2002: p. 55).

Abramovay (1999) também enfatiza este problema do controle político local, colocando como essencial ao sucesso das tentativas de descentralização a quebra do clientelismo local e o estímulo à melhoria da capacidade de organização e cooperação da sociedade no meio rural, sempre ligado com as características sociais, culturais e econômicas territoriais. Segundo o autor *“sem que os próprios agricultores estejam conscientes dos trunfos que o meio rural pode oferecer a uma estratégia de desenvolvimento baseada na formação de tecidos territoriais densos e variados no interior do País será impossível a superação do caráter até aqui burocrático e autoritário de que se revestem as tentativas de descentralização das políticas públicas”* (p. 14). Campanhola e Silva (2002) também corroboram esta dificuldade, colocando que, embora o processo de

descentralização tenha um papel importante, *“a prática tem mostrado muitas dificuldades advindas de uma cultura autoritária, clientelista e pouco participativa”* (p. 13).

Um outro paradoxo levantado por Buarque (2002) refere-se ao risco de que as ações resultantes dos processos de municipalização/descentralização sejam excessivamente localizadas, isoladas das condições e determinações do contexto, apesar da proximidade dos problemas e interesses locais permitir uma maior aderência à realidade, corroborando um dos problemas levantados por Berdegué e Schejtman (2002). Segundo os autores, isso pode fragmentar as ações locais, comprometendo a eficiência dos programas de desenvolvimento pela falta de percepção do contexto global no qual a localidade e as ações estão inseridas. Os autores reputam esta falta de percepção ao fato de que normalmente *“os atores locais e suas instituições trabalham com um nível e qualidade de informação limitada ao seu espaço, não captando a complexidade e a relevância dos fatores externos no que se refere tanto às oportunidades quanto às ameaças”*. Aqui se destaca a necessidade da informação e do conhecimento, não somente da realidade e dos processos locais, mas do contexto social e político na qual estão inseridos.

No Brasil, o desenvolvimento local é defendido por um amplo espectro de posições ideológicas, indo da direita à esquerda. Na visão neoliberal, o mercado substitui o papel do Estado Nacional, devendo as políticas serem descentralizadas, restando no nível local um pequeno espaço para atuação do Estado. Modelos de desenvolvimento baseados em forte concentração econômica, geradores de exclusão social e degradação ambiental, impulsionados muitas vezes por subsídios públicos, são comuns na história do desenvolvimento brasileiro. Por outro lado, estes modelos em nada contribuíram para um processo de desenvolvimento social sustentável.

Na esquerda, muitas são as posições em relação ao desenvolvimento local, sendo mais comum a que atribui uma grande importância ao Estado Nacional, seja no controle do próprio mercado, seja na definição das políticas macroeconômicas, as quais são fundamentais para o desenvolvimento local. Entretanto, concorda com a importância da descentralização das ações do Estado Nacional, em especial para a execução das políticas públicas, além da necessidade de uma atuação mais ativa do poder local nas questões que dizem respeito ao dia a dia dos cidadãos. Esta posição pode ser considerada como um contraponto ao modelo neoliberal de desenvolvimento local.

O processo de municipalização no Brasil iniciado em 1946 definiu atribuições específicas entre os níveis federal, estadual e municipal.¹ Durante o regime militar, houve um processo de centralização do poder na esfera federal, com diminuição dos poderes no âmbito municipal e estadual. Com a Constituição de 1988, novamente ampliou-se a descentralização, quando foram transferidas para os municípios atribuições que eram de responsabilidade dos governos estaduais e federal. O município ganhou importância na malha institucional brasileira, adquirindo, teoricamente, maior autonomia política, administrativa e financeira (Plural, 2000).

De 1988 para 1994, as prefeituras e governos estaduais ampliaram a sua participação na receita disponível do Estado, enquanto houve uma redução nas receitas proporcionais destinadas à União. Em 1995 esta tendência foi novamente invertida em favor da União, sendo lançadas uma série de medidas, em especial a criação do Fundo de Estabilização Fiscal, que provocou um corte de 20% na receita dos municípios (Plural, 2000).

Principalmente a partir de 1988, com a promulgação da Constituição, há um importante processo de descentralização, no qual os municípios passam a assumir atribuições de formulação de políticas, planejamento, execução, avaliação e controle. As funções do governo federal em relação aos municípios passaram a se concentrar mais na transferência de recursos, normatização, acompanhamento e apoio. Com tudo isso, ampliaram-se as possibilidades dos governos municipais posicionarem-se como agentes de promoção e articulação do desenvolvimento local, atuando através da adoção de políticas de fomento, criação de fundos de crédito, entre outras ações.

A municipalização em curso no Brasil vem recebendo diversas críticas. O processo vem se desenvolvendo de forma desorganizada, e desde a Constituição de 1988 avança de forma irregular e desconexa, tratando de forma desequilibrada o repasse de responsabilidades e de recursos, apresentando distorções na gestão (Buarque, 2002).

Uma outra crítica vem do reconhecimento de que a descentralização serviria também às políticas neoliberais, legitimando a redução da responsabilidade dos governos centrais, deixando as políticas sociais e de desenvolvimento a cargo de governos locais. O que permite fazer esta afirmação é a clara fragilidade das instituições públicas centrais, em grande medida influenciada pela crise fiscal.

¹ A Constituição de 1946 definia que a União deveria repassar para os municípios, exceto as capitais, 10% da receita com impostos sobre a renda.

Do ponto de vista administrativo, é patente ainda uma grande fragilidade administrativa e técnica e uma certa incapacidade de formulação de estratégias e políticas locais por parte dos municípios. A grande deficiência em que vive a maioria dos municípios brasileiros, em especial os pequenos, torna-os praticamente incapazes de exercerem papel significativo no desenvolvimento local.

Do ponto de vista político, os municípios tendem a reproduzir o poder de oligarquias tradicionais, às vezes agravado pela fragilidade das organizações populares e pela ausência de instituições autônomas. Além disso, mantêm-se ainda com um alto grau de subordinação às decisões do governo central. A dependência e subserviência dos municípios aos governos estaduais e federal e a parlamentares têm raízes na concentração do poder nestas instâncias e manifesta-se na carência de instituições sólidas, capazes de imprimir processos de desenvolvimento, e controlar as políticas públicas locais.

Este capítulo apresentou uma breve revisão sobre o desenvolvimento local e suas relações com a descentralização das políticas públicas. O capítulo 2 apresentará a linha de infraestrutura do Pronaf. Inicialmente será apresentado um histórico do Pronaf e uma breve revisão crítica sobre o Programa, além da função e atuação dos CMDR's junto ao mesmo. A seguir serão apresentados os principais problemas e limitações do Pronaf-I.

2. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e sua linha de Infra-Estrutura (Pronaf-I)

Oriundo do Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF), o Pronaf foi criado em 1995 e regulamentado pelo Decreto 1.946, de 28 de junho de 1996.

O Programa é resultado de muitas pressões por parte de movimentos sociais organizados por maior apoio à agricultura familiar, principalmente por parte da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT (Bittencourt, 2003). Segundo este autor, o Pronaf veio a substituir o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), criado em 1994, depois de pressões das organizações dos agricultores familiares (principalmente CONTAG e CUT).

Segundo o Decreto 3991, de outubro de 2001, que substituiu o Decreto 1946, de 1996, que instituiu o Programa, a finalidade primeira do Pronaf é *“promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, por intermédio de ações destinadas a implementar o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a elevação da renda, visando à melhoria da qualidade de vida e o exercício da cidadania dos agricultores familiares”* (BRASIL, 2001). Apesar do discurso moderno, Carneiro (1997) identifica no Pronaf a lógica produtivista. Para ela, ainda que o programa associe aumento da capacidade produtiva à melhoria da qualidade de vida, a noção de sustentabilidade do Pronaf não implica, ao menos explicitamente, a adoção de tecnologias alternativas ao padrão produtivista, tecnologias apropriadas às condições econômicas e sociais da agricultura familiar.

Segundo Cardoso e Ortega (2001), há uma clara filiação da proposta e formatação do Pronaf à discussão do desenvolvimento local e nítida convergência com a concepção do Banco Mundial de que as novas políticas públicas devem ser orientadas de forma a fermentar as potencialidades já existentes em nível local. Por outro lado, no âmbito desta concepção do Banco Mundial, está a idéia de que o desenvolvimento rural é uma mistura de atividades públicas e privadas. Segundo Vilela (1997), em harmonia com os preceitos neoliberais do Estado mínimo, da preponderância das regras de mercado e da desregulamentação das atividades comerciais. Aparece aqui a possibilidade de que as políticas descentralizadas sirvam também ao propósito da legitimação da transferência de

responsabilidade dos governos centrais para os locais, por motivos fiscais e político-institucionais.

A estruturação do Pronaf foi influenciada pela seleção do seu público alvo. Trabalho realizado pelo Convênio FAO/INCRA (Guanziroli, 1995) elegeu os agricultores familiares “em transição” como foco principal das políticas governamentais voltadas à agricultura. Esta categoria é intermediária entre os agricultores familiares consolidados, aqueles já inseridos em cadeias produtivas, e os agricultores familiares periféricos, formada por estabelecimentos que são mais locais de residência e subsistência de uma mão-de-obra desempregada ou subempregada, do que propriamente empresas do setor agropecuário. Segundo o estudo, é composta de 2,5 milhões de estabelecimentos familiares, com 8 ha de área média, ocupando 3 pessoas em média (Guanziroli, 1995).

Carneiro (1997) identifica o Pronaf com a lógica produtivista na medida que o acesso às inovações tecnológicas e ao mercado é critério tanto para a seleção do público-alvo (agricultura familiar em transição) como objetivo de medidas a serem implementadas pelo Programa. Para a autora, esta lógica é sustentada na tecnificação e na realização de um rendimento para o agricultor que lhe possibilite melhorar o seu padrão de vida e reembolsar os investimentos públicos. Para Abreu (2000), o Pronaf, apesar dos seus avanços, responde ao posicionamento neoinstitucionalistas, que preconiza políticas focalizadas, definindo o “grupo de pobreza”. No entanto, para a autora, o “grupo de pobreza” não corresponde aos agricultores mais necessitados, mas àqueles que possuem base patrimonial acumulada e oferecem garantias aos bancos.

Ainda para Carneiro (1997), essa associação de progresso técnico ao aumento da capacidade produtiva e à imagem do agricultor viável acaba criando um “referencial técnico-ideológico” do agricultor familiar que serve como parâmetro para implementação das metas do programa e avaliação da sua eficácia e do próprio desempenho do agricultor. Segundo ela, “*a consolidação deste modelo pressupõe uma percepção evolucionista (e dualista) de mudança social opondo tradição à modernidade, com o agravante de instituir a primeira onde ela não existe*” (p. 79).

Em 2000, novo estudo do convênio FAO/INCRA altera a metodologia de classificação dos agricultores familiares, separando-os em quatro grupos, de acordo com a renda total do estabelecimento. Adicionalmente, constroem critérios complementares de

classificação, separando o conjunto e cada um dos tipos de agricultores familiares segundo o grau de especialização da produção, o grau de integração ao mercado e segundo as formas de relações de trabalho verificados nos seus respectivos estabelecimentos (Guanziroli, 2000).

Segundo Guanziroli (2000), algumas características distinguem o atual estudo do anterior, entre elas a ampliação do escopo do trabalho, com a inclusão de procedimentos metodológicos que permitem identificar os principais sistemas de produção característicos dos diversos tipos de agricultores, nas diferentes unidades geográficas (municípios, microrregiões geográficas, unidades da federação, grandes regiões e país); a reavaliação crítica da metodologia anterior, com alteração dos procedimentos metodológicos relativos à delimitação do universo familiar, sobretudo os relacionados ao cálculo da renda da unidade familiar e à determinação da quantidade de trabalho não familiar; e a ampla discussão acerca da metodologia a ser adotada, tendo em vista a experiência acumulada, o maior tempo disponível e o maior número de pessoas envolvidas na sua elaboração.

Quanto à sua operacionalização, o Pronaf assenta-se na estratégia de parceria entre os governos municipais, estaduais, federal, a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações. Tem com objetivos gerais ajustar políticas públicas à realidade da agricultura familiar; viabilizar a infra-estrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural; fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar; elevar o nível de profissionalização de agricultores familiares, propiciando-lhes novos padrões tecnológicos e gerenciais e favorecer o acesso de agricultores familiares e suas organizações ao mercado (BRASIL, 2000).

Como beneficiários do Programa, o Pronaf considera agricultores familiares àqueles agricultores que explorem, na condição de proprietários, posseiros, parceiros ou arrendatários, porção de até quatro módulos fiscais² em regime de economia familiar, com a contratação de no máximo dois empregados permanentes, residam na propriedade ou em aglomerado urbano próximo e retirem 80% ou mais de sua renda da exploração agropecuária (BRASIL, 2003).

² O Módulo Fiscal é a área medida em hectares, fixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para cada município e utilizado para efeito de tributação. Leva em conta o tipo de produção predominante no município, a receita obtida e o conceito de propriedade familiar (Art. 50, § 2º, do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 1965), com alterações introduzidas pela Lei n.º 6.746 de 1979).

Para atingir seus objetivos, o Programa foi estruturado em quatro linhas de ação básicas: negociação de políticas públicas com órgãos setoriais; financiamento de infra-estrutura e serviços aos municípios; financiamento da produção da agricultura familiar; e capacitação e profissionalização de agricultores familiares. O segundo item gerou a linha de Infra-estrutura e Serviços aos municípios (Pronaf-I), alvo deste trabalho.

A terceira linha de ação engloba hoje todas as linhas de crédito aos agricultores familiares, divididos em grupos, de acordo com a faixa de renda anual familiar. Há um grupo específico para o financiamento de agricultores assentados.

A última linha citada compõe-se de ações de capacitação de agricultores familiares membros dos CMDR's, realizadas prioritariamente naqueles municípios selecionados para o Pronaf-I. As três principais estratégias básicas desta linha de ação são as seguintes: promover a capacitação de conselheiros municipais e de agentes de desenvolvimento local com ênfase na gestão social; apoiar a revisão das prioridades dos PMDR's e fortalecer a representação e a legitimidade dos agricultores familiares nos CMDR's (ASSOCENE, 2001).

A primeira linha não é propriamente uma linha de ação do Programa, que atinge os beneficiários, mas uma ação interna ao corpo burocrático gestor do Programa, e visa a negociação de políticas e recursos para o Programa com outros órgãos com alguma interface com a agricultura familiar (Castilhos, 2002).

Quando da sua criação, o Pronaf foi gerido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a consequente incorporação da política agrária a esta pasta, o Programa passou a ser gerido por este Ministério. Foi criada em 1999 a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), especialmente para a gestão do Programa. Estas mudanças refletem a crescente importância do segmento da agricultura familiar e mesmo do Programa no âmbito do Governo Federal.

O Programa está estruturado em três níveis: no federal, conta com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), que tem participação da sociedade civil organizada, cuja principal função é desenvolver diretrizes de política para o desenvolvimento da agricultura familiar e a SAF, braço operacional do MDA para o Programa; nos estados, existem os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural (CEDR's), responsáveis pelas diretrizes políticas e as Secretarias Estaduais do Pronaf, responsáveis pela operacionalização do Programa; e nos municípios, os CMDR's.

Quanto ao Pronaf-I, é um programa de intervenção pública que visa a conformação de uma estrutura institucional que inclua a participação dos atores sociais beneficiários do programa. A criação da linha de infra-estrutura tem muito de sua motivação ligada à reivindicação de movimentos sociais por maior participação no desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao meio rural³.

Apesar de todas as dificuldades, algumas inerentes ao espaço geográfico escolhido para a intervenção (municipal) e à própria dificuldade de articulação e coordenação dos atores sociais, o fato é que o Pronaf, segundo diversos autores (Abramovay, 2001; Abramovay e Veiga, 1999; Belik, 2000 e Favareto e Demarco, 2002), tem contribuído em muito para a discussão sobre as políticas para o desenvolvimento rural brasileiro. Tem contribuído como uma alternativa de elaboração e implementação de política para o meio rural que visa superar o viés setorial-agrícola, ao eleger o desenvolvimento sustentável como um dos seus objetivos, e para a mudança na direção da elaboração dos instrumentos de intervenção no espaço rural, do “*top-down*” para o “*bottom-up*”, ao possibilitar a participação da sociedade por meio dos CMDR’s no âmbito do Pronaf-I.

O Pronaf-I é destinado ao financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios. Uma das diretrizes do Pronaf é “*adequar e implantar a infra-estrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas*”.⁴ O programa é inovador no sentido de buscar envolvimento dos atores sociais locais, principalmente os agricultores familiares, no planejamento, implantação e avaliação das ações e políticas apoiadas pelo programa.

Até 2001, o Pronaf-I vinha aplicando um montante total de R\$ 600.000,00 em quatro anos nos municípios selecionados pelo Programa. Este montante era dividido em aplicações anuais de R\$ 150.000,00, recurso repassado pela Caixa Econômica Federal às prefeituras. A utilização destes recursos se dá por meio de convênios estabelecidos entre as prefeituras e o MDA.

³ Segundo o Secretário da Agricultura Familiar à época da pesquisa (2002).

⁴ Decreto 1.946, de 28 de junho de 1996, que instituiu o Pronaf, constante no Anexo I.

O Pronaf-I teve início efetivo em 1997, atendendo, no Estado de São Paulo, a 23 municípios selecionados pela SAF/MDA. Até 2003 selecionou cerca de 75 municípios em São Paulo, sendo que 48 continuam no programa. Os municípios atendidos e selecionados pelo Pronaf-I estão listados no Anexo II. A tabela abaixo mostra a evolução dos recursos aplicados pelo Pronaf-I no período de 1997 a 2001.

Tabela 1 – Evolução da aplicação dos recursos do Pronaf-I de 1997 a 2001, no Brasil, por grandes regiões.

Estado	Valor (R\$ 1,00)				
	1997	1998	1999	2000	2001
Norte	5.882.492	10.405.026	18.279.033	18.739.643	26.791.025
Nordeste	24.197.825	32.189.271	61.564.021	58.885.563	113.100.000
Sudeste	12.728.993	21.038.930	32.436.175	34.302.732	18.118.180
Sul	14.798.436	12.015.317	23.861.251	25.448.639	7.818.930
Centro-Oeste	5.954.564	10.274.489	14.200.198	14.488.674	4.483.345
Brasil	63.562.310	85.923.033	150.340.678	151.865.251	170.311.480

Fonte: CEF, SAF e OGU.

Nota: até o fechamento da dissertação, não havia informações disponíveis para 2002 e 2003.

Entre 1997 e 2001, o aumento de recursos aplicados pelo Pronaf-I foi da ordem de 268% em todo o Brasil. A cada ano um novo grupo de municípios é selecionado para o Programa, e recebe recursos por um período de quatro anos. O número de municípios atingidos em 2001 chegou a 1.253.

Desde o início a região que mais recebeu recursos do Pronaf-I foi a região Nordeste. Isto se deve ao fato de ser a região mais pobre do País e ter a maior concentração de agricultores familiares (cerca de 50%, segundo Guanziroli & Cardim, 2000). Como se verá mais adiante, o sistema de seleção dos municípios para o Pronaf-I privilegia aqueles mais pobres e com maior presença de agricultores familiares.

A predominância da região Nordeste na aplicação dos recursos do Pronaf-I pode ser vista também no número de municípios selecionados. Segundo a tabela 2, abaixo, a região concentrou 50% dos municípios selecionados pelo Pronaf-I em 2001.

Tabela 2 – Numero de municípios beneficiados pelo Pronaf-I em 2001 por grandes regiões.

Região	N.º de municípios
Norte	161
Nordeste	628
Sudeste	235
Sul	147
Centro-Oeste	82

Fonte: CEF, SAF e OGU.

Quanto ao Estado de São Paulo, em 2001 respondeu por 3,2% dos municípios selecionados e 1,2% dos recursos aplicados pelo Pronaf-I. O Estado respondeu por aplicações no valor total de R\$ 2,07 milhões, selecionando 40 municípios. A tabela abaixo apresenta a evolução dos valores aplicados no Estado, entre 1997 e 2001.

Tabela 3 – Evolução da aplicação dos recursos do Pronaf-I de 1997 a 2001 no Estado de São Paulo.

Ano	Valor (R\$ 1,00)
1997	3.067.627
1998	3.282.283
1999	6.705.513
2000	7.199.999
2001	2.067.895

Fonte: CEF, SAF e OGU.

Percebe-se uma grande variação entre os anos de 2000 e 2001 nos valores aplicados, com diminuição de mais de 70% do valor aplicado. Isto se deve a atrasos na realização dos investimentos e obras constantes nos contratos realizados junto à Caixa Econômica Federal (CEF) pelos municípios.

Os municípios selecionados para o Pronaf-I devem ter presença hegemônica de agricultores familiares em sua área rural, estabelecer oficialmente um CMDR e elaborar um PMDR. Como já dito na introdução, a estruturação destes conselhos foi determinada por lei, e dele participam as entidades, públicas e privadas (prefeituras, sindicatos de trabalhadores e patronais, associações de bairro e de agricultores, organismos de extensão etc.), ligadas à agricultura familiar no município. A participação dos Conselhos é

particularmente importante no Pronaf-I, uma vez que as demandas por apoio à melhoria de infra-estrutura e serviços devem ser elaboradas pelos mesmos, por meio do desenvolvimento dos PMDR.

Os PMDR's devem seguir um fluxo operacional, desde sua aprovação pelo CMDR até a liberação dos recursos. Depois de aprovado no CMDR é remetido à Secretaria Estadual do Pronaf, que analisa e o submete ao CEDR que analisa e o envia à SAF. Se aprovados, são encaminhados à Caixa Econômica Federal (CEF), gestora financeira do Pronaf-I, para formalização e implementação. Devido a esta complexidade operacional, a equipe gestora do programa somente analisa os Planos de Trabalho (PT's), que contém efetivamente às obras e serviços a serem executados nos municípios.

Segundo Castilhos (2002), *“é necessário levar em conta que apesar desta linha buscar dispor infra-estrutura e serviços à agricultura familiar de parte dos municípios carentes do país, sua lógica operacional sempre teve a intenção de tornar esta demanda (infra-estrutura e serviços) parte de um genuíno processo de desenvolvimento local. Daí a estratégia dos gestores do programa em exigir a formulação do plano municipal de desenvolvimento rural (PMDR), sendo que os recursos para estas demandas, contidas no PMDR, devem ser negociadas ano a ano entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal)”* (p. 96). Ou seja, uma das intenções da linha de infra-estrutura é exatamente servir como uma ferramenta para a implementação de processos de desenvolvimento local, sendo o valor apenas uma “isca” para a formação dos CMDR's e elaboração dos planos municipais⁵.

A outra intenção da linha de infra-estrutura, ainda segundo Castilhos (2002), é buscar a institucionalização dos mecanismos de gestão social participativa (CMDR e do PMDR) nas ações do poder público local (prefeitura), visando a formação de novos espaços institucionais de gestão social local, indo além da abrangência do Programa.

Os municípios que recebem apoio do Pronaf-I são selecionados segundo critérios estabelecidos pelo CNDRS e adaptados pelas Secretarias Estaduais do Pronaf. Basicamente são três os critérios de seleção:

⁵ Segundo o Secretário da Agricultura Familiar até 2002.

- a) Critério Populacional, que leva em consideração a relação entre a população ocupada na agropecuária e a população total do município, ponderado pela população ocupada na agropecuária do município;
- b) Critério Fundiário, que leva em consideração a relação entre o número de estabelecimentos agropecuários de até quatro módulos fiscais e famílias assentadas no município e o número total de estabelecimentos agropecuários e famílias assentadas no município;
- c) Critério Valor da Produção Agropecuária, que leva em consideração o valor bruto da produção agropecuária por pessoa ocupada no município.

Para cada critério são calculados coeficientes que devem ser comparados ao coeficiente médio estadual de cada critério, recebendo bonificações quando maiores que a média. Com estas pontuações são preparados *rankings* estaduais para a seleção dos municípios. Alguns critérios adicionais de bonificação são colocados, como a presença de IDH menor que 0,5 e a integração ao Programa Comunidade Solidária.

Os critérios atuais são estabelecidos na Resolução 27 do CNDRS, de 28 de novembro de 2001. Apesar de algumas modificações terem sido introduzidas, os comentários de Abramovay e Veiga (1999), referente aos primeiros critérios de seleção, ainda são válidos. Segundo os autores, os critérios acabaram por selecionar municípios que tivessem “*simultaneamente a distribuição fundiária mais pulverizada, a menor taxa de urbanização e a mais baixa produtividade agrícola no âmbito estadual*” (p. 9). As diferenças entre os critérios antigos e atuais estão principalmente nos critérios populacional, que considerava a população rural, e fundiário, que não considerava o número de famílias assentadas e considerava os estabelecimentos agropecuários até 200 ha⁶.

A estrutura montada para gerir o programa, ao menos no arcabouço institucional, contempla a participação dos atores sociais locais na priorização dos investimentos e das ações a serem financiadas para o desenvolvimento da agricultura familiar, por meio da elaboração dos PMDR's.

No entanto, não está presente nos objetivos do Pronaf-I a preocupação com a questão do enfrentamento do jogo estabelecido pelas estruturas políticas locais. Não há

⁶ Naquele momento, os critérios de enquadramento dos agricultores como beneficiários do programa, entre eles à limitação de área explorada em até quatro módulos fiscais não haviam sido estabelecidos pelo grupo gestor do Programa.

preocupação expressa no desenvolvimento do Programa com a dominação política local, característica da maioria dos municípios brasileiros. Para Rosa (1995), o Pronaf parece “*desconsiderar a ação aglutinada dos grandes produtores rurais em termos locais, que pode redirecionar os benefícios do Programa a seu favor, na medida em que a estrutura operacional do Programa permanece verticalizada, reforçando as relações tradicionais de poder*” (p. 188).

O Pronaf-I recomenda que na composição dos CMDR’s pelo menos metade de seus membros sejam agricultores familiares ou seus representantes. Esta é uma recomendação compreensível, uma vez que o programa é destinado ao desenvolvimento da agricultura familiar.

2.1. Problemas do Pronaf Infra-Estrutura (Pronaf-I)

O Pronaf surgiu em 1996, em meio a um processo de mudanças na estrutura do Estado, um processo marcado pela descentralização/municipalização da administração de política públicas, como já ressaltado.

Nesse contexto, o Pronaf-I caracteriza-se pela transferência de responsabilidades, antes atribuídas aos governos federal e estaduais, como a priorização de investimentos, ao âmbito municipal. No âmbito do Pronaf-I, Abramovay (2001) vê nessa transferência de responsabilidades uma falha de transferência institucional. Segundo o autor, não existe dificuldade em transferir, para o plano municipal, regras formais, estruturas administrativas e procedimentos burocráticos. No entanto, “*o problema é que não se transferem, num passe de mágica, valores, comportamentos, coesão social e sobretudo a confiança entre os indivíduos que os estimulam a tomar em conjunto iniciativas inovadoras*” (p. 124).

Para Favareto e Demarco (2002), o problema central do Pronaf-I é realmente a existência de uma falha institucional que se estabelece quanto não se dá aos CMDR’s competências e instrumentos para que façam mais do que a gestão dos recursos advindos do programa, principalmente ferramentas para a gestão social.

As dificuldades da transferência institucional são potencializadas pelas características dos municípios selecionados. A preocupação em escolher os municípios com maior pobreza rural é mais importante que a preocupação em atingir municípios onde a agricultura familiar poderia responder de forma satisfatória ao estímulo dado por esta linha

do Pronaf. Segundo Abramovay (2001), estes critérios favorecem a burocratização dos conselhos, fazendo dos mesmos instrumentos de repasse de verbas federais, ainda que com alguma supervisão da sociedade local. Segundo Favareto e Demarco (2002), muito dos problemas referentes às ações dos conselhos reside na definição a priori dos municípios contemplados com o Pronaf-I e não por seleção dos projetos.

Segundo Cardoso e Ortega (2001), um dos problemas do sistema de seleção do Pronaf-I é que os municípios selecionados, pobres e com agricultores marginalizados, na sua maioria têm enfrentado enormes dificuldades estruturais, entre outros motivos devido a um fraco grau de urbanização. Segundo Veiga (1998), o Banco Mundial assume que entre os obstáculos à emergência do desenvolvimento nos espaços rurais está a incipiente presença política dos pobres rurais somada à precariedade de infraestrutura de transporte e comunicações. Cardoso e Ortega (2001) defendem como fundamental avaliar a capacidade do Pronaf-I de gerar o que chamam de um “caldo de cultura” do desenvolvimento local num contexto de precárias condições materiais, sociais e organizativas.

O Pronaf-I assenta-se numa estrutura institucional que pressupõe a participação das organizações de representação dos agricultores familiares. Esta estrutura, em alguns municípios, parece ser fortemente influenciada pelas organizações de representação da agricultura patronal, devido a alguns elementos, podendo ser citados: os conflitos entre as entidades de representação dos trabalhadores rurais e da agricultura patronal pela representação da agricultura familiar⁷, o despreparo das mesmas para a discussão nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (Abramovay e Veiga 1999, Cardoso e Ortega 2001) e a forte ligação das entidades de representação com as autoridades locais. Segundo Carneiro (1997), a tentativa de viabilização de uma gestão social no contexto altamente estratificado e hierarquizado próprio das relações sociais na agricultura brasileira, sem dúvida traz numerosos e complexos problemas operacionais. Rosa (1996), destaca que a estrutura operacional do Programa, como já ressaltado, favorece o reforço das relações tradicionais de poder, permitindo o re-direcionamento dos benefícios do mesmo para os grandes produtores, no âmbito local. ASSOCENE (2001) concorda com estas afirmativas, colocando que na maioria dos municípios os CMDR's vêm

⁷ Uma vez que as entidades de representação da agricultura familiar não estão oficialmente estabelecidas, em alguns municípios, e mesmos em alguns estados, há conflitos pela representação deste segmento de agricultores. Como a divisão oficial entre patronal e trabalhador é feita com base no módulo rural, formalmente há agricultores familiares em ambos os lados.

atuando muito mais como projeções do espaço do poder local constituído, do que como espaços de articulação de esforços e recursos para o desenvolvimento local sustentável.

Abramovay e Veiga (1999), num *survey* realizado em dezesseis estados brasileiros para avaliar o desempenho do Pronaf-I, de 1996 a 1998, apontam a necessidade da realização de pesquisas mais abrangentes, que possam detectar até que ponto a alavancagem de processos de desenvolvimento pode estar superando as tendências clientelistas e burocráticas das autoridades locais. As conclusões do trabalho mostram resultados dúbios do Pronaf-I, em algumas regiões desencadeando bons processos de discussão sobre os rumos do desenvolvimento da agricultura familiar; e em outros casos de submissão dos CMDR às decisões das prefeituras. Retrato desta dubiedade é que ficou claro para os autores o *“início de uma co-gestão da política voltada ao fortalecimento da agricultura familiar”* e que *“é próprio deste tipo de iniciativa que os limites entre a descentralização democrática e o clientelismo nem sempre estejam claros”* (Abramovay e Veiga, 1999: p. 25). Quanto à atuação dos sindicatos rurais patronais, pelo estudo não foi possível analisar até que ponto a influência dos mesmos foi maior que a dos sindicatos dos trabalhadores. No entanto, destaca que *“tanto em Minas Gerais quanto em São Paulo houve um evidente conflito entre o sindicalismo patronal e o trabalhista”* (p. 24-25).

Dentro deste quadro, Castilhos (2002) procurou avaliar a capacidade da linha de infraestrutura e serviço do Pronaf em gerar capital social. Pela leitura analítica das pesquisas e relatórios já realizados sobre a linha de infraestrutura e pelos levantamentos empíricos realizados com seus agentes sociais participantes, como agricultores e técnicos, o autor diagnostica uma relativa frustração em relação aos resultados obtidos. O autor ressalta que, apesar dos seus méritos em buscar a participação social e o fomento do desenvolvimento local, os próprios agentes sociais apontaram problemas operacionais que comprometem sua eficácia e funcionamento.

Nas conclusões do seu trabalho, Cardoso e Ortega (2001) levantam a pouca capacidade da linha de infraestrutura em reduzir o que chamam de *“déficit de democracia”*. Ou seja, aumentar a representatividade dos diversos segmentos locais na gestão social das políticas voltadas ao município. Para os autores, entre os fatores que dificultam esta contribuição está a reduzida experiência participativa das comunidades rurais em processos de tomada de decisão. Ressaltam que o papel do Estado continua sendo fundamental na

regulamentação da participação da comunidade local nos espaços representativos, incentivando sua organização.

Ainda segundo Cardoso e Ortega (2001), na lógica de funcionamento do Pronaf-I há uma clara percepção de que a inserção da agricultura familiar no mercado passa pelo fortalecimento da capacidade de organização dos próprios agricultores. Percebem que nos municípios com maior organização de base (associações de agricultores), os membros dos CMDR's mostraram melhor percepção dos seus problemas e maior capacidade de discutir sob perspectiva mais ampla que a do desenvolvimento rural, percebendo a importância de uma discussão que alcance o desenvolvimento local. No entanto, apesar desta percepção, a mesma não tem significado maior capacidade de resposta a partir do Pronaf-I. Assim, colocam como ilusão pensar que o Pronaf seja capaz de projetar os pequenos municípios, com forte base agrícola familiar com fraca inserção nos mercados, para uma trajetória de desenvolvimento que promova amplo resgate social.

Assim, pode-se dizer que os principais problemas enfrentados pelo Pronaf-I atualmente estejam ligados ao âmbito de participação da sociedade local, o municipal. Os conflitos entre entidades de representação e grupos organizados, o clientelismo típico da maioria dos municípios brasileiros, a falta de capacidade dos atores sociais para a conformação de planos realistas de desenvolvimento rural são alguns dos problemas ligados ao âmbito municipal.

Tentando contornar este problema, a Secretaria da Agricultura Familiar decidiu promover uma mudança significativa no Programa, a partir de 2001: destinar uma parcela dos recursos do Programa para projetos elaborados por instituições intermunicipais, como consórcios de municípios. Naquele ano 15% dos recursos do Programa foram destinados a este tipo de ação.

3. Metodologia

O levantamento de informações para a dissertação foi dividido em duas partes. Na primeira, foram levantadas informações sobre a história, economia, organização política, institucional, o espaço rural e setor agropecuário dos municípios pesquisados junto a órgãos estaduais e federais de pesquisa, extensão rural, tecnologia e estatísticas, tais como Fundação IBGE, SEADE, Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SAA) e outros.

A segunda parte do levantamento constitui-se de entrevistas realizadas junto a integrantes dos CMDR's de sete municípios selecionados. As entrevistas foram compostas de questões abertas, abordando o desenvolvimento do município; composição e representação do CMDR; dinâmica de funcionamento e decisões do Conselho; relações com a prefeitura, outras instituições e municípios; e uma avaliação geral sobre o CMDR, sua importância, pontos positivos e negativos. O roteiro de entrevistas utilizado encontra-se no Anexo III.

Ao todo, foram realizadas 37 entrevistas, sendo 32 com membros dos CMDR's e cinco com não membros de Conselhos (dois prefeitos, um vice-prefeito e diretores de dois EDR's). As entrevistas foram realizadas entre os meses de setembro de 2002 a setembro de 2003. Foram realizadas em média cinco entrevistas em cada município.

O universo de seleção da amostra foi o conjunto de municípios selecionados para o Pronaf-I, desde seu início, em 1996, até 2003. Não foi possível a utilização do conjunto total de municípios paulistas que possuem CMDR's como universo para seleção da amostra, uma vez que estas informações ainda não se encontram sistematizadas e, conseqüentemente, disponíveis. A Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado não possui, com exatidão, o número de municípios que possuem CMDR's estruturados.

Assim, dentro deste universo, a seleção dos municípios seguiu quatro critérios básicos, visando dar à escolha dos casos a maior representatividade possível no âmbito estadual. O primeiro critério refere-se ao estágio no âmbito do Pronaf-I. Procurou-se a formação de três grupos de municípios: municípios que já não mais integram o Programa (dois municípios); municípios que ainda integram o Programa (três municípios); e municípios já selecionados que ainda não tiveram a primeira parcela dos recursos repassados (dois municípios).

O segundo critério refere-se à regionalização sócio-econômica do Estado. Foi utilizada a regionalização estabelecida pela Fundação SEADE, que divide o Estado em 8 grandes regiões: Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), Litoral Sul (um município), Vale do Paraíba (um

município), Região Centro-Sul (dois municípios), Nordeste (um município), Centro-Oeste (um município), Oeste (um município) e Noroeste. A RMSP e a região Noroeste não integraram a amostra, a primeira por estar fora do universo de seleção, não apresentando municípios que tenham ou tiveram acesso aos recursos do Pronaf-I e a segunda por dificuldades de deslocamento do pesquisador.

O terceiro critério refere-se às condições administrativas do município frente ao SEIAA, procurando pesar à importância do processo de municipalização na ação do CMDR. Para isso, foram escolhidos municípios com e sem Casa da Agricultura estruturada, mostrando com isso, respectivamente, se o município possui convênio de municipalização com a SAA ou não. Além disso, dentre os municípios que possuíam Casa da Agricultura, procurou-se escolher municípios com profissionais responsáveis pela mesma, contratados pelo município e pelo Governo do Estado⁸, visando considerar as duas situações.

Dada a importância da participação dos grupos sociais nos CMDR's, o quarto e último critério refere-se à existência ou não de entidades de representação no município, tanto de cunho político-representativa quanto econômico. Como representantes das entidades de cunho político-representativas, procurou-se escolher municípios com e sem entidades oficiais de representação (sindicatos rurais patronais, sindicatos de trabalhadores rurais e associações, de agricultores e de bairros); e como representantes das entidades de cunho econômico as cooperativas. Procurou-se escolher um grupo de municípios onde se pudesse encontrar a máxima combinação destes grupos de entidades. Os municípios selecionados e os critérios atribuídos a cada um encontram-se no quadro abaixo:

⁸ Via Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão da SAA responsável pela assistência técnica e extensão rural no Estado de São Paulo.

Quadro 1 – Municípios selecionados e critérios atribuídos a cada um deles:

CMDR	Estágio Pronaf	Região SEADE	Entidades Oficiais	Outras Entidades	Casa da Agricultura	Contratação
Cunha	2	Vale do Paraíba	-	AA	Sim	CATI
Ibiúna	3	Centro-Sul	SR e STR	AA e C	Sim	Município
Juquiá	1	Litoral Sul	SR e STR	AA e C	Não	-
Mirante do Paranapanema	3	Oeste	SR e STR	-	Não	-
Óleo	2	Centro-Oeste	-	AA	Sim	Município
Pedra Bela	2	Nordeste	-	-	Sim	Município
Piracaia	1	Centro-Sul	SR e STR	AA	Sim	CATI

Estágio do Pronaf: 1 - Municípios que já saíram do Programa; 2 - Municípios ainda no Programa; 3 - Municípios selecionados, mas que ainda não receberam recursos financeiros.

Entidades Oficiais: SR - Sindicato Rural (Patronal); STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Outras Entidades AA: Associação de Agricultores; C: Cooperativa.

Responsável: pela contratação do profissional chefe da Casa da Agricultura.

Na seleção dos conselheiros entrevistados, procurou-se escolher um representante de cada organização presente nos CMDR's. Isto nem sempre foi possível, principalmente por dificuldades logísticas, horários e disponibilidade dos conselheiros. A participação das organizações a que pertencem os conselheiros no total dos entrevistados está listada no quadro abaixo.

Quadro 2 – Participação das organizações na amostra da pesquisa e nos CMDR's:

Organizações	Amostra	CMDR's
Associações (Agricultores e Bairros)	16%	27%
Peq. Agricultor	13%	16%
Prefeitura	16%	14%
SAA (CATI + Defesa)	9%	11%
Sindicatos	22%	10%
Outros	3%	8%
Cooperativas	6%	6%
Casa da Agricultura	6%	4%
Câmara Vereadores	3%	3%
Associações Comerciais	6%	1%

Fonte: informações da pesquisa.

Apesar disso, as porcentagens na amostra ficaram próximas da participação real visualizada nos CMDR's. Exceção se faz aos Sindicatos e Associações, tanto de agricultores quanto de bairro. Em cinco dos sete municípios da amostra encontram-se sedes de sindicatos rurais patronais e de trabalhadores. Todos eles têm sua sede no centro do município, próximo das Casas de Agricultura ou prefeituras, via de regra onde se realizam as reuniões. Ao contrário, muitas associações ou não tem sede própria ou estão em bairros isolados, o que dificultou consideravelmente a realização de algumas entrevistas.

Os resultados a serem apresentados na próxima seção terão como base principalmente as respostas e opiniões emitidas pelos entrevistados.

4. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural são fóruns que contam com a participação das entidades representativas, e demais interessados ligados ao setor agrícola e/ou ao espaço rural do município. Quanto à natureza de sua função, do ponto de vista normativo, não está claramente estabelecido se é deliberativa ou consultiva. As normas do Pronaf deixam transparecer um caráter deliberativo, atribuindo ao CMDR um papel de agente de desenvolvimento; e o SEIAA consultivo, como será colocado mais adiante.

Dentro do quadro de mudanças institucionais que alçam os Conselhos municipais a espaços institucionais de gestão de políticas públicas descentralizadas, é pertinente indagar quais são as funções e as limitações ao funcionamento dos CMDR's no tocante à gestão das políticas públicas participativas, como o Pronaf-I e o SEIAA no Estado de São Paulo e quanto à promoção do desenvolvimento local.

Favareto e Demarco (2002), em pesquisa realizada em 32 municípios dos estados de Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Santa Catarina e Rondônia, com o objetivo de avaliar o desenho institucional do Pronaf-I, com ênfase aos CMDR's, analisaram o funcionamento e alcance da ação dos Conselhos. Para os autores, o papel que se espera dos conselhos é *“sensibilizar, mobilizar e articular as formas vivas de um território na promoção de seu desenvolvimento e no estabelecimento de pactos entre esses agentes orientados por esse mesmo intuito”* (p. 16). Para Abramovay (2001), *“a missão fundamental dos conselhos é descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar”* (p. 122). Como se vê nos trechos acima, um papel transformador, não só do espaço rural, mas de todo o município, dentro dos parâmetros do desenvolvimento local. Espera-se dos agentes sociais do município uma visão ampla da agricultura e das demais atividades realizadas no espaço rural, que estejam aptos a perceber as potencialidades do seu próprio território para o desenvolvimento, muitas vezes encontradas além da agricultura. Segundo Cardoso e Ortega (2001), espera-se que os conselheiros atuem como verdadeiros agentes para o desenvolvimento local.

No entanto, há alguns problemas básicos que limitam o alcance das ações dos CMDR's. O primeiro trata exatamente do âmbito de participação da sociedade: o municipal. Apesar de o âmbito municipal ser a instância básica de decisão política, pode

não ser a melhor instância quanto às necessidades de desenvolvimento. Ao mesmo tempo que uma população pequena oferece a vantagem de permitir laços de confiança entre seus habitantes, a chance de construir processos inovadores, essenciais ao desenvolvimento (geração de renda e criação de novas oportunidades de trabalho) são reduzidas (Abramovay, 2001). Segundo North (1990), citado pelo mesmo autor, o senso comunitário próprio às sociedades pequenas pode representar o contrário do processo de desenvolvimento, uma vez que a contrapartida do comunitarismo é uma forte tendência a encarar como nocivo o que vem de fora e a restrição do círculo de parceiros econômicos. Esta contrapartida pode ser extremamente prejudicial ao desenvolvimento de processos de inovação. Os “de fora” neste contexto não são simplesmente agentes de outros municípios ou sociedades locais, mas agentes de outros setores não ligados diretamente ao agrícola. Cardoso e Ortega (2001) levantam a ausência de capacidade propositiva na maioria dos Conselhos na busca de um pacto territorial para o desenvolvimento que envolva todos os setores e segmentos do município, não apenas a agricultura ou o meio rural. Dada sua abrangência esperada, este pacto envolve a presença de inovações, tanto de processos quanto de produtos e atividades econômicas.

O segundo problema é o viés agrícola e municipalista das ações e decisões dos Conselhos, isto é, ações restritas ao desenvolvimento da agricultura e limitada ao território municipal (Belik, 2000). Segundo o estudo de Favareto e Demarco (2002), alguns limites quanto ao alcance da ação dos conselhos estão ligados a “*uma visão tradicional quanto às possibilidades da promoção do desenvolvimento, com ações restritas aos limites do município e da agricultura. Pouco se encontra de inovações tecnológicas, de articulação entre o setor primário e outros setores, de preocupação com as formas sociais de utilização dos recursos naturais/culturais dos territórios*” (p. 36). Um exemplo disso é o conteúdo dos PMDR’s dos municípios analisados pelos autores e o baixo grau de articulação institucional dos Conselhos. Em boa parte dos casos o conteúdo dos PMDR’s resume-se a uma justaposição de demandas do município, geralmente por obras de infraestrutura no setor agrícola. Além disso, quanto aos assuntos e temas objetos de apreciação, debate e deliberação nos Conselhos, na maior parte dos casos restringem-se ao PMDR e às ações dele derivadas. Para os autores, a “vida” do Conselho de resume à elaboração e à gestão do PMDR e às deliberações a ele inerentes.

Para Cardoso e Ortega (2001), tanto os CMDR's quanto os PMDR's possuem, na sua maioria, caráter formal, limitando-se a responder as exigências burocráticas do Pronaf. O papel dos CMDR's é restrito às questões relativas às decisões que precisam ser encaminhadas formalmente pelos Conselhos, estando longe de ganhar autonomia para promover um processo de desenvolvimento. Para os autores, fica evidente, tanto na elaboração quanto na operacionalização do Pronaf-I um forte viés agrícola, expresso na concepção de que a produção agrícola é o caminho por excelência que poderá garantir uma melhoria das condições de vida. Os autores apontam como um dos pontos importantes de uma política pública de desenvolvimento local a contribuição à “dilatação funcional” do meio rural, ou seja, *“a percepção das novas possibilidades de inserção da população rural em novos mercados de produtos e trabalho”* (Cardoso e Ortega, 2001: p. 300), muitas vezes além da agricultura.

Num trabalho que teve o objetivo de avaliar a efetividade dos PMDR's nos Estados do Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Santa Catarina, IBASE (2002) ressalta que os mesmos evidenciam, freqüentemente, deficiências que se caracterizam por seu perfil fortemente agrícola e imediatista, sem trabalhar dentro de uma perspectiva mais estratégica de desenvolvimento. O estudo constata ainda que, de forma geral, os planos poucas vezes tocam a fundo estratégias de desenvolvimento. Como consequência dessa limitação aparece a falta de interface da política de desenvolvimento esboçada nos planos, com a de outros setores (saúde, educação, habitação e saneamento), deixando de se constituir uma política municipal integrada.

Búrigo (1997), ressaltando o caráter pouco voltado à produção sustentável dos PMDR's de Santa Catarina, ressaltam que dificilmente os mesmos conseguiram representar um profundo processo de mobilização capaz de alterar as condições sociais do município e de desencadear o seu desenvolvimento.

Schneider e Silva (2003) ressaltam o caráter formal dos Planos de Trabalho (PT's), oriundos dos PMDR's, elaborados no Estado do Rio Grande do Sul, respondendo as exigências burocráticas do Pronaf, mas não conseguindo instituir-se como o eixo articulador das iniciativas municipais para o desenvolvimento. Os autores percebem a ausência quase total de integração e articulação entre as ações incorporadas aos PT's *“enquanto partes constitutivas e potencializadoras de uma estratégia de desenvolvimento local”* (p. 14).

Para Abramovay (2001), analisando os planos de trabalho dos Conselhos, pode-se levantar duas características principais. A primeira é a redução da função planejadora dos mesmos a uma lista de demandas de itens que fazem falta ao município, dando um formato mais de uma “lista de compras” que de um projeto de desenvolvimento. A segunda é a natureza estritamente agrícola. Segundo o autor, o maior desafio dos Conselhos é *“descobrir os potenciais de geração de renda existentes num determinado território e que vão muito além daqueles contidos estritamente no crescimento da agropecuária. Isto supõe que os conselhos de desenvolvimento não se confinem ao universo restrito dos agricultores e que suas pautas contemplem possibilidades de geração de renda que a agropecuária por si só é incapaz de permitir”* (Abramovay, 2001: p. 135). Para o autor, um dos elementos que esta na raiz desse problema é o que nos leva ao terceiro problema: a insuficiente participação do Estado e a deficiência técnica dos extensionistas em desenvolvimento local.

Berdegú e Schejtman (2002) colocam o papel do Estado como essencial aos processos de descentralização bem sucedidos. Da mesma forma, Cardoso e Ortega (2001) colocam como essencial à participação do Estado na regulamentação da participação da comunidade local nos espaços representativos, incentivando sua organização. Apesar disto, percebem que o discurso dos técnicos da assistência técnica e extensão rural que apóiam os CMDR's gira em torno da necessidade da incorporação pelos agricultores familiares do padrão tecnológico hegemônico da “Revolução Verde”, transformando os agricultores em empresários rurais, visando despertar nos mesmos maior especialização e profissionalização, com pouca atenção a atividades, produtos ou processos alternativos. Neste quadro, Pereira (2000), em um estudo de caso sobre o Pronaf no Estado de São Paulo, coloca a necessidade de se repensar o modelo institucional dos serviços de assistência técnica e extensão rural em São Paulo, face à desarticulação desses serviços no Estado.

Segundo Abramovay (2001), o extensionista está muito mais voltado ao planejamento das unidades de produção agropecuária que ao desenvolvimento do território. Por outro lado, Favereto de Demarco (2002) colocam que um elemento comum às experiências de Conselhos consideradas exitosas é a existência de um agente que funcionou como uma espécie de catalisador das confianças entre os demais agentes, na maioria das vezes o técnico local.

Marinho e Souto (1998) reforçam esta afirmação, ao ressaltar a importância da participação dos técnicos de extensão rural na formação dos CMDR's e no processo de elaboração dos PMDR's. Para os autores, os extensionistas possuem papel de liderança nas parcerias com as diversas instituições participantes dos Conselhos e do Pronaf, incorporam conceitos de gestão participativa e tem ação persuasiva junto aos agricultores familiares naqueles estados onde os serviços de assistência técnica e extensão rural estão melhor estruturados.

Isto significa que, apesar das dificuldades de formação, os extensionistas são extremamente importantes para o êxito dos Conselhos. Levando em consideração o processo de municipalização descrito acima, principalmente no Estado de São Paulo, a relação com o extensionista depende em muito da relação com a administração municipal, com as prefeituras, o que leva ao quarto problema.

Favareto e Demarco (2002) colocam como outro elemento comum às experiências exitosas o estabelecimento de sinergias entre o Conselho e a administração municipal, sem sobreposições ou disputas, e sim com respeito às especificidades dos dois espaços e o estabelecimento de ações de complementaridade entre eles. Mostram com isso a importância do entendimento entre prefeitura e conselho. No entanto, isto pode levar ao que os autores chamam de "prefeiturização", ou seja, uma ligação tão estreita do Conselho com a prefeitura que leva ao condicionamento das ações e decisões do primeiro às indicações do segundo. No estudo desenvolvido pelo convênio entre EMATER/DESER, no Paraná, para caracterização dos CMDR's, metade dos presidentes dos conselhos estudados eram os próprios secretários municipais de agricultura (Ipardes, 2001). O cargo de secretário do conselho era exercido pelo técnico da EMATER em 15 dos 20 conselhos estudados.

Os números de IBASE (2002) apontam na mesma direção. Numa amostra de 44 municípios, retirados em 4 estados, em 57% deles o cargo de presidente do CMDR era exercido por um representante da administração municipal e em apenas 25% por representante da agricultura familiar. Quanto ao cargo de Secretário Executivo, em 45% dos municípios era exercido por representante da Extensão Rural; em 32% por representante da administração municipal; e em apenas 20% por representante da agricultura familiar.

A estreita ligação entre a administração municipal e o Conselho, a dita “prefeiturização”, pode estar configurando um dos problemas recorrentes da política de descentralização administrativa ressaltado por diversos autores (Berdegué e Schejtman 2002, Cardoso e Ortega 2001, Abramovay 2001, Abramovay e Veiga 1999): o controle dos processos burocráticos pelas elites locais, geralmente ligadas à estrutura do governo local. Alguns destes mesmos autores ressaltam que é imprescindível aos processos de desenvolvimento local, e no resgate da cidadania, o acesso de todos os segmentos da população às instâncias de decisão política, principalmente daqueles marginalizados.

Outro problema importante é a pouca participação da comunidade nos Conselhos, apesar da exigência, ao menos pelo Pronaf, de que no mínimo 50% dos membros sejam agricultores familiares. Segundo Favareto e Demarco (2002) e IBASE (2002), uma reclamação constante dos entrevistados era a falta de participação dos produtores nas reuniões e decisões do Conselho. No primeiro estudo as principais dificuldades para tornar o trabalho dos Conselhos mais eficaz são a capacitação dos membros e participação dos agricultores. No estudo do IBASE, a primeira crítica dos entrevistados ao funcionamento dos CMDR’s foi exatamente a baixa participação dos diversos segmentos sociais.

Um dos motivos para esta baixa participação pode estar na intensa dependência da administração municipal, o que pode trazer, aos agricultores e à comunidade, uma imagem do funcionamento do conselho semelhante ao funcionamento das instâncias públicas convencionais (como a própria prefeitura). Segundo Cardoso e Ortega (2001), a falta de exercício de uma gestão mais democrática dos CMDR’s para a busca dos pactos territoriais está ligada à participação diferenciada de técnicos da prefeitura e da assistência técnica oficial, que inibe a participação dos demais conselheiros. Os autores ressaltam que a própria participação dos técnicos nos CMDR’s acaba muitas vezes sendo vista como a de mais um representante das prefeituras. Para Abramovay (2001) um conselho de desenvolvimento deveria ter por norma evitar que seu funcionamento fosse encarado pela população como o das instâncias políticas convencionais. Isto nos remete ao último problema a ser levantado: a formação dos conselhos como contrapartida às exigências legais.

Muitas vezes a formação de Conselhos municipais, incluindo os de desenvolvimento, é exigência legal para a obtenção de recursos públicos por parte de um

município, tanto recursos financeiros quanto de outras ordens (humanos, tecnologia, etc). Isto ocorre no âmbito do Pronaf-I. Embora os Conselhos sejam escolhidos pela instância federal do programa, por meio de critérios que, por si só, já são motivo de discussão, como visto no capítulo 2, os municípios somente recebem os recursos se houver a estruturação do CMDR e a elaboração do PMDR. É uma forma de incentivar a formação destas instâncias de discussão, mas que muitas vezes acabam expressando mais as necessidades financeiras das prefeituras que a dinâmica socioeconômica local.

No âmbito estadual, a mesma exigência se expressa no Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas⁹, programa da SAA, coordenado pela CATI, que visa a realização de projetos de recuperação ambiental e desenvolvimento sustentável nas microbacias do Estado. No programa são os CMDR's que devem priorizar as microbacias a receber os projetos, os investimentos a serem realizados e auxiliar na gestão dos recursos. Os repasses para a assistência técnica aos municípios, por meio do SEIAA também são realizados via CMDR, como será apresentado na próxima seção.

O estudo de Favareto e Demarco (2002) exemplifica este problema de forma clara. Para 73% dos informantes a principal motivação para a criação do Conselho foi o acesso a recursos do Pronaf-I. IBASE (2002) aponta que, do total de sua amostra, 65% dos CMDR's foram criados em 1996/1997; 40% em 1997; 18% em 1998 e apenas 17% foram criados em anos anteriores a 1996. Isto mostra a profunda interdependência entre os CMDR's e o Pronaf, criado em 1996.

Em Santa Catarina, segundo Búrigo (1997), a maioria dos PMDR's acabou sendo elaborado de maneira bastante incompleta, exatamente porque foram preparados apenas como resposta às necessidades do Pronaf-I. Segundo o autor, na época, os municípios do Estado foram instruídos a preparar os planos no prazo máximo de 60 dias, admitindo que os recursos federais seriam escassos e com distribuição ainda indefinida. Esse motivo leva a que o principal agente envolvido na criação do CMDR seja o poder público municipal, o que remete ao problema da "prefeiturização".

⁹ O Programa Estadual de Microbacias, que conta com recursos do Banco Mundial, tem como objetivo o desenvolvimento de projetos de recuperação ambiental nas microbacias hidrográficas do Estado, aliados à recuperação econômica e melhoria das condições dos agricultores ali presentes. A escolha das microbacias a serem contempladas e a gestão em nível municipal também é compartilhada com os CMDR's, que devem elaborar um Plano de Desenvolvimento para as microbacias.

A formação dos Conselhos como contrapartida às exigências legais acabam, como mostram os estudos acima, reforçando a situação de dependência das administrações locais, geralmente com melhor preparo técnico e político para elaborar os planos de desenvolvimento e responder às exigências burocráticas dos convênios necessários entre municípios e governos, estaduais e/ou federais. Fruto disto, em grande parte dos casos são os profissionais responsáveis pelos serviços de assistência técnica e extensão rural que elaboram os PMDR, e muitos Conselhos se reúnem apenas para aprovar os planos de trabalho, tendo seus membros participação apenas formal. Considerando os tipos de participação apresentados por Pretty (1996)¹⁰, pode-se dizer que a participação dos membros dos CMDR's vai da manipulada a funcional.

Cardoso e Ortega (2001) reforçam esta afirmação, indicando que os PMDR's são elaborados, na maioria das vezes, pelos técnicos das prefeituras ou da assistência técnica oficial. Segundo IBASE (2002), no processo de elaboração dos planos municipais, o prefeito ou o representante da prefeitura e o representante da assistência técnica e extensão rural oficial são os mais citados quanto à participação, superando as lideranças locais da agricultura e o representante do sindicato. Em termos de participação dos membros do CMDR na elaboração dos PMDR's, observa-se com muita frequência a participação passiva desses dois últimos, apenas referendando as propostas das equipes técnicas. ASSOCENE (2001) atesta que esta participação, via de regra, tem se restringido aos aspectos formais da gestão como: assinaturas de atas de reunião, assinaturas para referendar e encaminhar projetos, entre outros.

Há, sem dúvida, o risco de que os Conselhos se transformem em meros canais de repasse de recursos, algo como “despachantes de luxo” das administrações municipais. Para Cardoso e Ortega (2001), os CMDR's permanecem como uma forma institucional necessária (porque obrigatória) para o repasse de recursos para infraestrutura. Para ASSOCENE (2001), muitos CMDR's existem apenas como pré-requisito para a captação de recursos federais.

Desta forma, percebe-se que a mera criação dos espaços institucionais que estimulam a participação política, por força de legislação e como pré-requisito para repasse de recursos públicos, não implicam a criação nem de formas de controle social efetivo

¹⁰ Ver capítulo 1.

sobre a utilização desses recursos nem de espaço privilegiado de discussão e elaboração de políticas públicas de desenvolvimento.

Schneider e Silva (2002), numa avaliação de 30 municípios que tiveram acesso aos recursos de infra-estrutura comprovam estas conclusões. Para os autores, tomando como parâmetros de avaliação as expectativas quanto à democratização da participação social na elaboração e gestão das políticas públicas, os resultados atingidos pelo Programa ficam aquém dos objetivos. Isto é comprovado em termos materiais, uma vez que as ações consideradas nos PT's apresentaram total ausência de integração a um processo de desenvolvimento rural; e em termos da gestão social, uma vez que os CMDR's não vêm se constituindo num espaço plural de discussão e deliberação pública em âmbito municipal. Além disso, estas políticas e ações não vêm sendo decididas e implementadas sob a orientação de um Plano de Desenvolvimento Rural construído de forma participativa.

Apesar dos problemas levantados, todos os autores reconhecem a existência de experiências exitosas de conselhos municipais que conseguem extrapolar o viés agrícola e municipalista e imprimir uma real discussão sobre o desenvolvimento rural.

Para Favareto e Demarco (2002), se o parâmetro para comparação for o que se espera dos Conselhos, pode-se dizer que os mesmos não têm conseguido atuar como uma instituição para o desenvolvimento rural. Para Cardoso e Ortega (2001) não parece estar resultando dos CMDR's uma discussão mais ampla dos caminhos possíveis para o desenvolvimento dos municípios. Segundo Campos e Nunes (2003), os Conselhos não conseguiram articular processos de desenvolvimento rural, sendo os recursos financeiros previstos pelo Pronaf-I aplicados, na maior parte das vezes, de forma inadequada. Segundo os autores, parece haver poucas condições para que os conselhos promovam ações efetivas para o desenvolvimento sustentável em suas comunidades, municípios ou territórios.

No entanto, se em lugar daquilo que se espera deles a referência for estritamente o que lhes é estabelecido legalmente e institucionalmente como função, então não há dúvida que a experiência dos Conselhos traz resultados bastante significativos, ainda mais se considerada a tradição brasileira de total apartação entre as políticas públicas e as populações delas beneficiárias (Favareto e Demarco, 2002). Para Schneider e Silva (2003) se o parâmetro para avaliação dos resultados do Pronaf-I for a trajetória histórica da sociedade brasileira e a atual situação dos pequenos agricultores e das políticas públicas

municipais, os impactos do Programa são positivos. Os autores destacam o direcionamento dos recursos públicos para o atendimento das demandas e necessidades dos agricultores e sua participação efetiva na definição das ações incorporadas nos PT's entre os aspectos que representam “*transformações extremamente significativas frente ao histórico brasileiro de autoritarismo e exclusão política da grande maioria da população*” (Schneider e Silva, 2003: p. 22).

4.1. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural no Estado de São Paulo

O processo de municipalização no Estado de São Paulo, no tocante ao setor agrícola e ao espaço rural, teve forte influência da SAA, por meio da criação do Sistema Estadual Integrado de Agricultura e Abastecimento (SEIAA) em 1995. Este sistema foi implantado visando, entre outros objetivos, a participação da sociedade (também por meio dos CMDR's) e o aumento da responsabilidade dos municípios na prestação de serviços, principalmente assistência técnica.

Assim, a formação, funcionamento e o desempenho dos CMDR's no Estado de São Paulo têm ligação extremamente estreita com a criação deste Sistema, uma vez que os Conselhos paulistas foram os espaços institucionais escolhidos pelo SEIAA para gerir as políticas públicas participativas em nível local.

Criado em 1995, o SEIAA está estruturado em três níveis: Estadual (CEDR, legalmente instituído, até hoje não funcionando de fato), Regional (Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural, em número de 40) e municipal (CMDR's). A estrutura de apoio ao funcionamento dos Conselhos Regionais é a CATI. A área de atuação do CRDR é o Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR)¹¹, unidade administrativa da SAA. O apoio ao funcionamento no nível municipal cabe, apesar de não estar presente formalmente no decreto, às Casas da Agricultura municipais¹².

¹¹ Os EDR's são divisões administrativas da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA). São em número de 40, e abrigam as unidades regionais da CATI e do serviço de Defesa Agropecuária do Estado.

¹² As Casas da Agricultura são as instâncias municipais de assistência técnica e extensão rural. Antes do processo de municipalização, eram de responsabilidade da CATI. Atualmente esta responsabilidade foi dividida com as prefeituras.

De acordo com o Decreto que organizou o SEIAA¹³, dentre os objetivos básicos do sistema, destacam-se três deles, importantes para o entendimento do quadro institucional da atuação dos CMDR's no Estado: *“integração dos esforços dos órgãos com atribuições voltadas ao desenvolvimento do setor agropecuário, à preservação ambiental e à melhoria do abastecimento alimentar, visando a maior eficácia dos serviços; formulação e execução da Política Agrícola do Estado com a efetiva participação de representantes da comunidade agrícola, tecnológica, agrônômica, e veterinária, de organismos governamentais e de setores empresariais e de trabalhadores”* e *“maior eficiência dos serviços de assistência técnica, extensão rural, orientação do abastecimento alimentar, prestadas ao setor agropecuário, mediante a atribuição de sua execução aos municípios”*. Portanto, um aspecto importante do SEIAA é a atribuição aos municípios da responsabilidade pela assistência técnica e extensão rural.

Diferentemente do Pronaf, apesar de buscar o envolvimento da sociedade no âmbito municipal, o SEIAA não apresenta em seus objetivos, ao menos explicitamente, o desenvolvimento do espaço rural ou local. A função dos CMDR's é restringida à “política agrícola”, e ao setor agropecuário. Apesar da participação da sociedade na formulação e execução da política agrícola, não é difícil notar que o principal objetivo do SEIAA é a melhoria dos serviços públicos no setor agropecuário.

No entanto, em 1997, um decreto¹⁴ alterando o dispositivo original de criação do SEIAA tenta extrapolar o caráter agrícola do Sistema, ao incluir como função dos CRDR's *“buscar o desenvolvimento regional, promovendo a integração dos vários agentes regionais ligados aos agronegócios”*. Apesar de fazer menção aos agronegócios, tentando ampliar o escopo de participação para outros segmentos, não altera em nada os objetivos do Sistema, que continuam a girar em torno da política agrícola do Estado e do setor agropecuário.

Os municípios interessados em aderir ao Sistema devem, entre outras obrigações, instalar o CMDR e elaborar um Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário Plurianual. Além disso, elaborar o Programa de Trabalho Anual, *“de acordo com o Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário Plurianual, que abrangerá as construções, reformas, ampliações, conservação e a manutenção da infra-estrutura municipal de apoio à agropecuária*

¹³ Decreto Estadual n.º 40.103, de 25 de maio de 1995, constante do Anexo I.

¹⁴ Decreto Estadual n.º 41.718, de 16 de janeiro de 1997.

e de abastecimento, os serviços a serem prestados, bem como preverá o valor dos dispêndios respectivos do Estado e do Município”. Acaba sendo obrigatória aos municípios a constituição do CMDR, atrelada ao financiamento dos investimentos em infraestrutura e dos serviços de assistência técnica e extensão rural.

A obrigatoriedade da constituição do CMDR passa também pelo acesso a diversos programas e verbas estaduais. Por exemplo, o acesso aos recursos do Programa Pró-estrada¹⁵ passam pela constituição do CMDR, que deve instituir as prioridades para a reforma de estradas rurais. Isto faz com que um dos ou talvez o mais interessado na constituição do Conselho seja a própria prefeitura, não pelo interesse à constituição de um fórum de participação da sociedade local, mas como uma forma de acesso aos recursos dos programas governamentais, federais e estaduais.

Cabe também à prefeitura a contratação dos técnicos responsáveis pelas Casas da Agricultura. Pelo modelo do SEIAA, cabe ao Estado, por meio da CATI, o custeio do trabalho desses técnicos, por meio dos Programas Anuais de Trabalho.

Desta forma, a constituição dos CMDR's no Estado de São Paulo, diferente de outras federações, que tiveram influência maior do Pronaf-I, teve influência decisiva do processo de municipalização. A participação do governo do Estado é tão expressiva, sendo sentida mesmo na constituição dos CMDR's.

Em 1997, a Secretaria da Agricultura elaborou um manual do SEIAA (Greve & Scalzo, 1997). Neste documento, além das definições do Sistema, constam os requisitos para adesão dos municípios ao “*Sistema de Municipalização conveniada*”: presença no município de um órgão ou entidade municipal de Agricultura e Abastecimento (Secretaria ou Diretoria); a constituição do CMDR; e, conforme já ressaltado, elaboração de um Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário e Plano de Trabalho do Convênio. O documento traz ainda modelos para as leis de criação das Secretarias ou Diretorias de Agricultura Municipais, constituição dos Conselhos, modelo de regimento interno e indicações de como elaborar os referidos Planos.

Quanto aos planos, o Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário Plurianual, de acordo com o documento, deve ser elaborado pelo CMDR e EDR, ouvidos todos os “*segmentos*

¹⁵ O Programa “Pró-Estrada”, da SAA é destinado à conservação de estradas rurais. O programa é implementado por consórcios de 6 municípios, que adquirem e administram maquinário necessário à conservação das estradas. As estradas rurais e/ou seus trechos nos municípios devem ser priorizados pelos CMDR's.

da comunidade rural”, e serve para a caracterização dos principais problemas e potencialidades do município. Deve conter um levantamento do município, com dados da ocupação territorial, rendimentos físicos, população rural e sua distribuição, tipo de solo, clima, hidrografia, infraestrutura de produção, comercialização, agroindústrias, etc. “*que permitam o diagnóstico do setor rural*”. Ao final, deve conter os objetivos básicos e, em função deles, os respectivos Programas e Projetos Técnicos (detalhados no Plano de Trabalho do Convênio), “*que vão promover o desenvolvimento do setor agropecuário*”. As características atribuídas ao Plano confirmam as duas características dos PMDR levantadas por Abramovay (2001): redução da função planejadora dos mesmos a uma lista de demandas de itens que fazem falta ao município (“lista de compras”); e a natureza estritamente agrícola. Por outro lado, a natureza agrícola dos Planos é condizente com os objetivos do SEIAA.

O Plano de Trabalho do Convênio é o documento de formalização do convênio entre o Governo do Estado e a prefeitura. Conta com o Programa Técnico de Trabalho Anual, onde constam os programas, projetos e atividades a serem executadas, bem como suas metas, baseadas no Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário Plurianual; e o Plano de Aplicação Financeira e Cronograma de Desembolso, prevendo os valores a serem gastos pelo Estado e as contrapartidas do município.

Pelos modelos da lei de criação e do regimento interno dos Conselhos pode-se perceber a importância da participação da prefeitura. Segundo o documento, o CMDR deve contar com representantes da prefeitura municipal, EDR, EDA¹⁶, sindicatos e/ou associações de produtores rurais, sindicatos e/ou associações de trabalhadores rurais e cooperativas. O modelo ressalta que deverá ser garantida a participação de representantes dos produtores e trabalhadores rurais, mesmo no caso da inexistência de associação, sindicato ou cooperativa. Este dispositivo gera, em muitos municípios, como se verá adiante nos resultados, a participação de “membros individuais”, ou seja, pessoas, agricultores ou não, que não tem ligação com nenhuma organização, não tendo necessariamente representatividade de comunidades, setores ou segmentos da sociedade local.

Quanto ao caráter legal do Conselho (deliberativo ou consultivo), o modelo de lei de criação não deixa claro esta disposição. Entre as competências do Conselho está a de

¹⁶ Escritório de Defesa Agropecuária, unidade administrativa da área de Defesa Agropecuária do Estado, com abrangência coincidente com o EDR.

“estabelecer as diretrizes para a política agrícola municipal”, transparecendo um caráter deliberativo. No entanto, outra competência atribuída ao Conselho, a de “*assessorar o Poder Executivo Municipal em matérias relacionadas à agropecuária e ao abastecimento alimentar*”, deixa claro o caráter consultivo. Esta dubiedade fica clara nas entrevistas realizadas, onde muitos entrevistados não tinham certeza do caráter do Conselho, se consultivo ou deliberativo.

A importância da prefeitura fica clara mais uma vez no texto do modelo para regimento interno. Pelo texto, a direção do Conselho é atribuída a um Presidente e um Vice-presidente, eleitos entre seus pares do Conselho. No entanto, o cargo de Secretário Executivo é “*indicado pelo Presidente dentre técnicos de nível universitário com atuação na área pública de assistência e extensão rural e designado pelo Prefeito Municipal*”. Praticamente são os técnicos da CATI ou os profissionais “municipalizados”¹⁷ os únicos que contam com estes predicativos nos municípios paulistas.

Quanto às responsabilidades do CMDR, da prefeitura e da Casa da Agricultura, é importante ressaltar o que diz o documento oficial da Secretaria da Agricultura para o melhor entendimento dos resultados das análises de campo. Ao CMDR compete, entre outras obrigações, a elaboração dos Planos (plurianual e de trabalho) e acompanhar a execução do Programa de Trabalho Anual. À prefeitura municipal compete colocar servidores, aprovados pelo EDR, à disposição da Casa da Agricultura para a execução das atividades previstas no Programa de Trabalho Anual, a execução das atividades e utilização dos recursos repassados pela SAA. À Casa da Agricultura compete participar da elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário Plurianual e do Programa de Trabalho Anual; elaborar relatórios de acordo com as normas da CATI e secretariar e assessorar o CMDR. O principal item de interesse aqui está na elaboração do Plano Municipal.

Pelo exposto, pode-se perceber que as funções burocráticas dos CMDR's no âmbito do SEIAA acabam sendo similares àquelas atribuídas aos mesmos no âmbito do Pronaf-I. No entanto, do ponto de vista da promoção do desenvolvimento, os objetivos do SEIAA restringem-se ao desenvolvimento agropecuário. Uma vez que o objetivo desta dissertação é verificar a viabilidade dos CMDR's para o desenvolvimento local, esta diferenciação é importante. Apesar de os CMDR's terem sido eleitos como espaços institucionais nos dois programas públicos, as funções e os objetivos esperados dos mesmos são diferentes.

¹⁷ Aqueles contratados pelas prefeituras mediante os convênios de municipalização com a SAA.

4.2. Resultados e discussão

Este item trata da caracterização dos municípios da amostra e seus CMDR`s, apresentando aspectos sobre sua formação, composição, representação, relação com a administração municipal e outras instituições e municípios, funcionamento e dinâmica das decisões; e dos PMDR`s, sua elaboração, recursos, execução e abrangência.

O objetivo desta caracterização é apresentar quais as principais limitações e potencialidades dos CMDR`s para o desenvolvimento local. Quanto às limitações, procura-se ressaltar principalmente aquelas citadas na revisão sobre desenvolvimento local e CMDR`s: viés agrícola e municipalista; insuficiente participação da sociedade civil organizada; insuficiente e deficiente apoio do Estado; caráter obrigatório de sua implementação. Quanto às potencialidades, são consideradas principalmente a necessidade de se extrapolar o viés agrícola e municipalista, tanto na elaboração do PMDR quanto nas ações dos CMDR`s; integrar maior parcela da sociedade, extrapolando a representação do setor agropecuário; maior presença de outras entidades de representação além das oficiais; maior e melhor participação da sociedade, de maneira não apenas formal.

Como forma de melhor comprovar as hipóteses apresentadas são mostrados ainda três casos entre os CMDR`s pesquisados.

4.2.1. Caracterização dos municípios, seus Conselhos e Planos Municipais de Desenvolvimento Rural

4.2.1.1. Caracterização dos municípios pesquisados

Os sete municípios da amostra podem ser caracterizados como pequenos e com baixo desenvolvimento econômico e social. A média de população dos municípios da amostra é de 23 mil habitantes, sendo Ibiúna o maior município, com 67,7 mil habitantes, e o menor Óleo, com pouco mais de 3 mil (IBGE, 2003). Todos os municípios, com exceção de Ibiúna, estão entre os 69% dos municípios paulistas com menos de 25 mil habitantes. O quadro 3 abaixo mostra a população total dos municípios pesquisados e as taxas de urbanização.

Quadro 3 – População total e taxa de urbanização dos municípios pesquisados:

Município	População	Urbanização
Piracaia*	24.190	100,0%
Juquiá	21.153	60,6%
Cunha	23.234	48,2%
Óleo	3.045	59,2%
Pedra Bela	5.730	21,5%
Ibiúna	67.743	33,2%
Mirante do Paranapanema	16.435	60,7%

Fonte: Censo Demográfico 2000, IBGE.

* Todo o município de Piracaia é considerado como área urbana por determinação do poder executivo municipal. As bases para a determinação do grau de urbanização pelo IBGE são as legislações municipais que regem a utilização de seus territórios.

O baixo desenvolvimento econômico pode ser mostrado pelo Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS). O IPRS agrega os municípios de acordo com a situação social e econômica, classificando-os segundo cinco grupos (SEADE, 2001), levando em consideração principalmente sua localização, tamanho populacional e potencialidade para superar os baixos níveis de desenvolvimento. É obtido a partir de indicadores sintéticos de riqueza, longevidade e escolaridade, guardando estreita relação com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), do PNUD. É importante frisar que o IPRS é instrumento para análise comparativa, devendo-se levar em consideração a comparação com os índices estaduais e/ou regionais.

Os cinco grupos são os seguintes:

- Grupo 1: municípios-pólo, localizados ao longo das principais rodovias do Estado de São Paulo. Composto, grosso modo, por municípios de grande porte, como São Paulo, Campinas e Santos. O grupo tem longevidade média ligeiramente superior à média do Estado e níveis médios de riqueza municipal e escolaridade superiores aos estaduais;
- Grupo 2: municípios economicamente dinâmicos e de baixo desenvolvimento social: localizados principalmente no entorno das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, caracterizando o singular perfil de relativa riqueza municipal e precárias condições de longevidade e escolaridade. Considerados dinâmicos principalmente devido à pujança econômica e ritmo de crescimento demográfico, embora apresentem precários indicadores sociais;

- Grupo 3: municípios considerados “saudáveis” do ponto de vista social e de baixo desenvolvimento econômico: localizados principalmente no oeste do Estado. Pode-se afirmar que este grupo é constituído, principalmente, por municípios de pequeno porte, baixo nível de riqueza municipal, escolaridade próxima à média e elevada condição de longevidade, quando comparado ao restante do Estado de São Paulo;
- Grupo 4: municípios de baixo desenvolvimento econômico e em transição social: composto, de modo geral, pelos municípios que se encontravam em melhores condições, mesmo estando naquelas áreas consideradas menos dinâmicas do Estado de São Paulo, tais como o Vale do Ribeira e a Serra do Mar ao longo do Vale do Paraíba. Estes municípios foram denominados de baixo desenvolvimento econômico e em transição social porque, apesar do seu baixo nível de riqueza municipal, puderam lograr um significativo avanço em alguns campos da área social, particularmente no caso do indicador de longevidade;
- Grupo 5: municípios de baixo desenvolvimento econômico e social: tende a estar concentrado em áreas bem específicas do Estado, tais como o Vale do Ribeira e as Serras do Mar e da Mantiqueira. O grupo é formado por aquelas localidades tradicionalmente pobres, caracterizadas pelos baixos níveis de riqueza municipal, longevidade e escolaridade. O perfil principal deste agrupamento é dado por municípios de pequeno porte, muitos deles predominantemente rurais, marcados pela lógica tradicional da pobreza e da incapacidade local em lograr avanços significativos no campo social.

O quadro abaixo mostra o posicionamento dos municípios da amostra quanto ao IPRS.

Quadro 4 – Classificação dos municípios da pesquisa segundo o IPRS:

Município	IPRS
Ibiúna	Grupo 2
Óleo	Grupo 3
Mirante do Paranapanema	Grupo 3
Juquiá	Grupo 4
Cunha	Grupo 5
Pedra Bela	Grupo 5
Piracaia	Grupo 5

Fonte: Fundação SEADE, 2000.

Dos sete municípios pesquisados, apenas Ibiúna é economicamente dinâmico. Dos outros, Óleo e Mirante do Paranapanema são considerados “saudáveis” quanto aos indicadores sociais. Juquiá, Cunha, Pedra Bela e Piracaia são considerados de baixo desenvolvimento econômico e social. Juquiá, apesar de estar no grupo dito em transição social, apresenta índices próximos aos dos demais municípios do grupo 5.

Abaixo são apresentados alguns indicadores econômicos e sociais dos municípios da pesquisa de forma comparativa aos indicadores das regiões de governo (regiões administrativas) às quais pertencem. Os números significam a porcentagem que os indicadores dos municípios representam em relação aos indicadores das regiões de governo.

Quadro 5 – Indicadores econômicos e sociais dos municípios da pesquisa:

Município	Ano	Piracaia	Juquiá	Cunha	Óleo	Pedra Bela	Ibiúna	Mirante Paranap.
Taxa de Urbanização	2003	124%	91%	53%	67%	27%	38%	71%
Taxa de crescimento populacional (1991-2000)	2003	96%	120%	-11%	45%	41%	110%	62%
IDH Municipal *	2000	97%	91%	90%	93%	90%	92%	90%
Abastecimento de água	2000	79%	99%	101%	99%	112%	89%	100%
Taxa de analfabetismo	2000	132%	126%	223%	99%	183%	204%	169%
Arrecadação Percapita de ICMS	2002	25%	11%	2%	4%	5%	48%	24%

Fonte: Perfil Municipal, Fundação SEADE.

* comparação com o IDH Estadual.

Os dados do quadro 5 confirmam a separação dos municípios quanto ao IPRS. Ibiúna (grupo 2) está localizado nas proximidades da região metropolitana, apresenta ritmo de crescimento superior à taxa da região de governo de Sorocaba. Quanto à escolaridade, possui o dobro da taxa de analfabetos da região de governo a qual pertence. Ibiúna pertence ao EDR de Sorocaba.

Os municípios do grupo 3, Mirante do Paranapanema e Óleo, estão localizados na região Oeste e Centro-Oeste do Estado, segundo regionalização da Fundação SEADE. São municípios pequenos, principalmente Óleo, possuindo baixo nível de riqueza: 24% e 4 % respectivamente do valor da arrecadação de ICMS per capita das regiões de governo de Presidente Prudente e Ourinhos, da qual fazem parte. Apesar de apresentarem abastecimento de água próximo dos índices de suas regiões de governo, Mirante do Paranapanema apresenta taxa de analfabetismo 69% superior ao da região de governo de Presidente Prudente. Os dois municípios pertencem, respectivamente, aos EDR's de Presidente Venceslau e Ourinhos.

Quanto a Juquiá (grupo 4), apesar do baixo nível de arrecadação per capita de ICMS (11% do valor da arrecadação per capita da região de governo de Guaratinguetá) possui crescimento populacional maior que o da região de governo. Está situado na região do Litoral Sul, e pertence ao EDR de Guaratinguetá.

Os municípios do grupo 5 (Cunha, Pedra Bela e Piracaia) apresentam os piores indicadores econômicos e sociais comparativos. Entre eles, Cunha parece ter os piores indicadores: tem a menor porcentual de arrecadação per capita de ICMS comparativamente à região de governo que participa (Guaratinguetá); teve crescimento populacional negativo, entre 1991 e 2000; tem a maior taxa de analfabetismo comparativa de todos os municípios e, junto com Mirante do Paranapanema e Pedra Bela tem o pior IDH comparativo, de 90% do IDH estadual. Os municípios pertencem aos EDR's de Guaratinguetá (Cunha) e Bragança Paulista (Pedra Bela e Piracaia).

Piracaia, apesar de apresentar a segunda maior arrecadação per capita de ICMS comparativa, tem a pior cobertura de abastecimento de água comparativa e uma taxa de analfabetismo comparativamente alta (32% maior que a da região de governo que pertence, Bragança Paulista). A alta taxa de urbanização de Piracaia, 24% maior que sua região de governo, deve ser tomada com reservas, uma vez que, por lei municipal, 100% do território

do município é considerada área urbana, com finalidades claramente arrecadatórias. Talvez um fator explicativo desta alta “taxa de urbanização” seja a quantidade considerável de imóveis rurais destinados exclusivamente ao lazer (cerca de ¼ das 800 propriedades rurais do município, segundo o Engenheiro Agrônomo da Casa da Agricultura). Para facilitar (e ampliar) a arrecadação de IPTU, mais rentável aos cofres municipais, a lei veio a estender a área urbana para todo o município. Os proprietários rurais, que realmente exercem a atividade agropecuária, são obrigados a solicitar isenção do IPTU à prefeitura.

Pedra Bela tem, simultaneamente, baixo crescimento populacional (41% da região de governo de Bragança Paulista), baixa taxa de urbanização (27% da região de governo) e baixa riqueza municipal (5% da arrecadação per capita de ICMS da região de governo). Segundo o Engenheiro Agrônomo da Casa da Agricultura, o município perdeu praticamente 50% de sua população desde o início da década de 70. Atualmente, é o município com o maior percentual de população vivendo em área rural (78,5%, segundo o IBGE), espalhada em 16 bairros rurais.

Quanto à principal atividade econômica dos municípios, em todos eles predomina a agricultura. O quadro abaixo apresenta os principais segmentos da atividade agropecuária presentes nos municípios.

Quadro 6 – Principais segmentos agropecuários presentes nos municípios da pesquisa:

Município	Segmentos
Cunha	Pecuária leiteira, de corte e culturas tradicionais (milho e feijão)
Ibiúna	Horticultura (principalmente folhosas)
Juquiá	Bananicultura e Piscicultura
Mirante do Paranapanema	Pecuária de leite e culturas tradicionais (mandioca)
Óleo	Pecuária leiteira e horticultura protegida (plasticultura)
Pedra Bela	Pecuária leiteira, reflorestamento de eucalipto e culturas tradicionais (milho e feijão)
Piracaia	Pecuária leiteira, reflorestamento de eucalipto, horticultura e floricultura

Fonte: informações da pesquisa.

A referência às culturas tradicionais (feijão, milho e mandioca) refere-se principalmente à forma de cultivo, realizado com baixo nível tecnológico e reduzida produtividade. A pecuária leiteira está presente em cinco dos sete municípios da amostra, e

também apresenta baixos níveis tecnológicos e baixa produtividade. São produtos com baixo valor agregado, preços historicamente reduzidos, cujos mercados são dominados por atacadistas, os “atravessadores”. A agregação e diferenciação desses produtos requerem processos de beneficiamento, que embora alguns sejam rudimentares, exigem algum nível de investimento.

Além dessas atividades, percebe-se a presença da horticultura e do reflorestamento de eucalipto. A primeira atividade apresenta-se de forma altamente concentrada em termos de produto final em Ibiúna. Embora outros produtos estejam presentes, como raízes e tubérculos, o município é conhecido pela produção de folhosas, principalmente alfaces. Em Piracaia, a horticultura é utilizada principalmente para formação de capital de giro dos produtores, uma vez que são produtos de ciclo curto (de 20 a 45 dias). Óleo é o único município que apresenta maior grau de especialização na produção hortícola. Muitos produtores vêm investindo, e a prefeitura vem apoiando esta iniciativa, na produção em ambiente protegido, a chamada “plasticultura”, ou seja, a produção de produtos hortícolas em estufas. O reflorestamento, tanto em Pedra Bela quanto em Piracaia, tem como principal destino à produção de carvão mineral, cujo principal mercado é a capital paulista.

Os municípios que enfrentam maiores entraves geográficos à expansão da agropecuária são Cunha e Juquiá. O primeiro pelo relevo, extremamente montanhoso, já dentro dos limites da Serra do Mar. O segundo enfrenta fortes restrições ambientais, uma vez que praticamente toda sua extensão é considerada Área de Preservação Ambiental (APA). Como resposta a esta dificuldade de cunho ambiental, os produtores do município vêm apostando na piscicultura.

Quanto a novas ou potenciais atividades, o quadro 7 abaixo apresenta as principais em cada município, segundo informações obtidas nas entrevistas.

Quadro 7 – Principais novas ou potenciais atividades dos municípios da pesquisa:

Município	Atividades
Ibiúna	Floricultura, caprino e ovinocultura e turismo
Óleo	Suinocultura
Mirante do Paranapanema	Sojicultura
Juquiá	Turismo, horticultura e apicultura
Cunha	Horticultura orgânica, produção de cogumelos e turismo
Pedra Bela	Suinocultura e turismo
Piracaia	Produção de cogumelos, piscicultura, turismo e animais exóticos (rãs e escargots)

Fonte: informações da pesquisa.

Percebe-se a forte presença do turismo entre as principais atividades potenciais dos municípios pesquisados. Este fato se deve às condições geográficas dos municípios: Cunha por estar na Serra do Mar, relativamente próximo ao mar e a duas capitais estaduais (São Paulo e Curitiba); Pedra Bela e Piracaia por estarem também em regiões montanhosas (região bragantina) e próximas à capital paulista; e Ibiúna por estar também em situação de proximidade com São Paulo. As entrevistas revelaram uma percepção dos conselheiros do crescente valor que o “campo”, o “rural” vem assumindo nos últimos tempos para as populações dos grandes centros urbanos. Apesar disso, apenas em Cunha foi notado algum investimento visando à estruturação da atividade. Nos demais municípios, apesar da percepção generalizada entre os conselheiros do turismo como atividade potencial ao desenvolvimento, também relevada nas entrevistas, muito pouco tem sido realizado em termos de investimentos.

Quanto à estrutura de representação dos municípios, o quadro 8 mostra a presença das principais organizações nos municípios, em termos de importância na representação, de acordo com a percepção dos entrevistados.

Quadro 8 – Principais organizações presentes nos municípios, de acordo com os entrevistados:

Município	Principais Organizações
Cunha	Associação de agricultores e associações de bairro
Ibiuna	Associações de bairro, duas associações de pequenos produtores, sendo uma específica de produtores orgânicos, duas Cooperativa de produção agrícola (hortifrutigranjeiros) e sede de SR e STR*
Juquiá	Associação de agricultores, cooperativa de piscicultores e sede de SR e STR
Mirante do Paranapanema	Sede de SR e STR
Oleo	16 associações de bairro, uma associação de horticultores constituída e outra em constituição
Piracaia	Associação de agricultores, associações de bairro e sede de SR e STR
Pedra Bela	-

Fonte: informações da pesquisa.

* SR: Sindicato Rural (patronal); STR: Sindicato de Trabalhadores Rurais.

As associações de bairros rurais, apesar de estarem presentes em quatro dos sete municípios pesquisados, mostram maior presença na percepção dos conselheiros entrevistados somente em Óleo. Neste município, como será visto a seguir, as representações dos bairros rurais se fazem presentes também no CMDR.

As associações de agricultores mostram-se mais presentes na percepção dos conselheiros entrevistados nos municípios de Ibiúna e Óleo. Nestes municípios existem associações de horticultores constituídas formalmente.

Quanto às cooperativas, as mesmas parecem ter maior presença nos municípios de Ibiúna e Juquiá. No primeiro, a cooperativa comercializa seus produtos (hortifrutigranjeiros) em redes de varejo da capital paulista. No segundo, está presente pelo fato do presidente do CMDR ser o presidente da cooperativa de piscicultores.

4.2.1.2. Caracterização dos CMDR's pesquisados

a) Formação:

Quanto à formação dos Conselhos, 70% dos mesmos foram formados no mesmo ano ou nos anos posteriores ao estabelecimento do SEIAA (1995) e do Pronaf (1996). O quadro abaixo apresenta o ano de constituição dos CMDR's pesquisados:

Quadro 9 – Ano de constituição dos CMDR's pesquisados:

CMDR	Ano de Constituição
Juquiá	1996
Piracaia	1994
Cunha	1997
Óleo	1994
Pedra Bela	1996
Ibiúna	1997
Mirante do Paranapanema	1997

Fonte: informações da pesquisa.

Para 85% dos conselheiros entrevistados o CMDR foi a primeira organização formal a tratar das questões rurais ou agrícolas no município. Em apenas 12% das respostas aparece menção a experiências anteriores de organização para a discussão destas questões. No entanto, as respostas são imprecisas e relatam experiências informais em Ibiúna e Piracaia, envolvendo a Casa da Agricultura, a CATI e cooperativas. Não foi possível avaliar as características dessas experiências, mas as mesmas não chegaram a se constituir como organizações formais para o desenvolvimento de ações no setor agropecuário ou no espaço rural.

A constituição dos conselhos parece seguir a lógica burocrática, ou seja, formados por uma necessidade legal, ligada ao processo de municipalização no âmbito do SEIAA e de obtenção de recursos, notadamente do Pronaf infraestrutura. O quadro abaixo apresenta a participação das respostas dos conselheiros entrevistados à questão da motivação da formação dos conselhos.

Quadro 10 – Principal motivação para a formação dos CMDR's, segundo os conselheiros entrevistados (escolha simples):

Motivação	Respostas
Processo de municipalização	38%
Acesso a recursos do Pronaf-I	25%
Acesso a recursos	3%
Acesso a outras fontes de recursos	3%
Outros programas estaduais	6%
Outros	13%
Sem resposta/não sabe	13%
Total	100%

Fonte: informações da pesquisa.

A constituição do CMDR como parte das exigências do processo de municipalização aparece como primeira motivação para a constituição dos mesmos, demonstrando a importância que o processo de descentralização da assistência técnica e extensão rural assume na constituição dos Conselhos no Estado de São Paulo. A participação em outros programas estaduais refere-se principalmente à participação no Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, também no âmbito da Secretaria da Agricultura. O primeiro item, acesso a recursos, representa respostas genéricas, que não especificaram suas fontes. Somando estes três itens com o acesso aos recursos do Pronaf-I, uma vez que a constituição dos CMDR's também é um dos pré-requisitos para a participação e obtenção de recursos do Programa, e o item acesso a outras fontes de recursos, percebe-se que o cumprimento das exigências de cunho burocrático é o principal motivo para a constituição dos Conselhos para mais de 75% dos conselheiros entrevistados.

No item "outros" motivos encontram-se quatro respostas à principal motivação de criação dos Conselhos "alternativas" às motivações burocráticas: orientação para pequenos agricultores (eminentemente técnica); motivação político-partidário; fiscalização dos atos da prefeitura; e organização reivindicativa das associações. Apenas as duas últimas respostas incluem um componente da gestão social, a fiscalização da ação dos agentes públicos.

Neste quadro, as prefeituras aparecem como os principais interessados na constituição dos Conselhos, principalmente pela motivação dos repasses de recurso e, junto às Casas de Agricultura, como principais agentes responsáveis por sua formação. É necessário lembrar que a integração do município ao processo de municipalização é condição necessária ao repasse de recursos para os serviços de assistência técnica e extensão rural. Além disso, os CMDR's devem priorizar os investimentos a serem realizados em alguns programas da Secretaria da Agricultura, como o programa Pró-Estrada e o Galpão do Agronegócio¹⁸.

O quadro abaixo apresenta a participação dos diversos atores locais nas respostas à questão sobre quais tiveram maior participação no processo de constituição dos Conselhos.

¹⁸ O "Galpão do Agronegócio" visa a implantação de um galpão de aço para abrigar o desenvolvimento de atividades geradoras de renda na agropecuária como pequenas agroindústrias, priorizadas pelos CMDR's.

Os conselheiros foram solicitados a citar três atores principais; 28% dos conselheiros não responderam á questão, por falta de conhecimento ou outros motivos.

Quadro 11 – Atores sociais com maior participação no processo de constituição dos CMDR´s em termos percentuais (escolha simples*):

Atores	Participação
Prefeitura	47%
Casa da Agricultura	13%
Associações e/ou cooperativas	6%
CATI	6%
Sindicato de Trab. Rurais	3%
Todas as entidades envolvidas	3%
Não respondeu/não sabe	22%
Total	100%

Fonte: informações da pesquisa.

* Foram contabilizadas apenas as primeiras citações de cada entrevistado.

A participação da prefeitura na constituição do CMDR é lembrada em 47% das citações. Considerando que dos cinco municípios pesquisados que possuem Casa da Agricultura estruturada, em três deles o seu chefe é funcionário da prefeitura, a influência da prefeitura tende a ser maior que aquela sentida pelos conselheiros entrevistados.

Os dados sobre a participação dos atores sociais são condizentes com a descrição dos conselheiros acerca do processo de constituição dos Conselhos em si. De forma geral, o processo parece seguir o mesmo caminho em todos os municípios. Geralmente o processo começa na prefeitura e na Casa da Agricultura, como já mencionado, procurando responder às necessidades burocráticas e formais de atendimento aos programas do SEIAA e Pronaf.

O Engenheiro Agrônomo responsável pela Casa da Agricultura, sozinho ou com a ajuda de alguém, geralmente ligado à prefeitura, faz uma lista de entidades e pessoas para a composição do Conselho, procurando respeitar as regras de representação, como a orientação do Pronaf de que 50% dos membros sejam agricultores familiares e seus representantes. Como já apresentado, o SEIAA pede que a representação do CMDR abranja associações, sindicatos e cooperativas do município, além da representação dos órgãos da Secretaria da Agricultura (assistência técnica e defesa agropecuária). Segundo alguns chefes de Casas da Agricultura entrevistados, os mesmos procuram, além da representação

formal (sindicatos e associações), representar a maior parte dos segmentos agropecuários do município. Foi detectada, especificamente em Piracaia e Cunha a preocupação da representação de segmentos não tradicionais nos municípios, como o cultivo de cogumelo Shitake e a piscicultura.

Em seguida, as entidades são convidadas formalmente pela prefeitura e/ou Casa da Agricultura para indicar um representante para o CMDR. Quando os segmentos agropecuários não possuem organizações formais, como associações de agricultores, de bairro ou cooperativas, pequenos agricultores são convidados diretamente. Em muitos casos, estes pequenos agricultores acabam representando os “pequenos agricultores” do município, ou o seu próprio segmento.

Indicados os representantes das organizações e entidades, e convidados os representantes de segmentos ou dos “pequenos agricultores”, é marcada a primeira reunião do futuro Conselho, onde o mesmo será instalado formalmente, por decreto da prefeitura ou lei municipal, e eleitos ou já empossados os presidentes e secretários executivos. Em alguns municípios, a entidade ou organização responsável pela ocupação dos cargos de presidente e secretário executivo é indicado pela prefeitura diretamente no instrumento legal de criação do Conselho. Isto será apresentado mais adiante.

Dos sete municípios da amostra, todos tiveram seus conselhos criados por Lei Municipal. No entanto, em todos eles, a regulamentação do estatuto interno e a nomeação dos membros são feitas por decreto municipal, conforme orientação da SAA (Greve e Scalzo, 1997). A lei municipal, que pode indicar uma maior participação da sociedade na constituição dos conselhos, por meio das câmaras de vereadores, parece ser apenas um instrumento formal no processo de formação dos CMDR's. Tanto que, nos casos de Pedra Bela e Ibiúna os próprios Secretários Executivos não sabiam se havia ou não lei municipal que criou os respectivos Conselhos.

Resumindo, a maioria dos CMDR's da amostra foi formada após 1996, portanto depois da criação do SEIAA e do Pronaf, em respostas às exigências burocráticas e formais desses programas. Sua constituição esteve a cargo da prefeitura e da Casa da Agricultura, responsáveis pela indicação das entidades, organizações e pessoas representantes de segmentos agropecuários para comporem o Conselho.

b) Composição e representatividade:

Quanto à composição dos Conselhos pesquisados, a participação das associações, tanto de bairros quanto de agricultores, ganha maior proporção entre as organizações e entidades representadas nos Conselhos. A tabela abaixo mostra a participação das várias organizações nos Conselhos pesquisados.

Quadro 12 – Participação das organizações no conjunto dos CMDR's pesquisados*:

Organizações representadas	Participação
Associações (Bairro + Agricultores)	27,8%
Pequenos Agricultores	15,2%
Prefeitura	13,9%
Sindicatos Rurais (Patronal + Trabalhadores)	11,4%
SAA (CATI + Defesa Agropecuária)	8,9%
Cooperativas	6,3%
Casa da Agricultura	5,1%
Câmara Vereadores	2,5%
Outros	7,6%
Assoc. Comercial	1,3%
TOTAL	100,0%

Fonte: informações da pesquisa.

* A contabilização leva em consideração as vagas previstas nas normas de criação ou regulamentação dos CMDR's.

O universo total de conselheiros da amostra pesquisada contava com setenta e nove pessoas, sendo 97,5% homens. Cerca de 34% deles estavam nos CMDR's desde a fundação. Foram contados apenas os conselheiros titulares, uma vez que nem todos os Conselhos têm suplentes para suas vagas.

De fato, as associações têm a maior participação nos Conselhos. As associações de bairro e de agricultores foram agrupadas, nos municípios pesquisados, por não apresentarem grandes diferenças quanto à atuação, conforme se pode perceber ao longo das entrevistas. Os municípios são pequenos, com participação significativa da população rural no total da população, e, por conseguinte, dos bairros rurais. Isto é, geralmente os bairros rurais representam comunidades de agricultores nesses municípios. Assim, a maior parte da população representada por estas associações é de agricultores e seus familiares. Além disso, como já mencionado, diversas das associações de bairro são informais, constituídas

na prática como um canal de reivindicação e participação junto à administração pública municipal.

Em segundo lugar aparecem os pequenos agricultores, conselheiros escolhidos pela Casa da Agricultura, prefeitura ou que começaram a participar por conta própria, não ligados a qualquer organização, formal ou informal. Às vezes são convidados para representar o segmento agropecuário a qual fazem parte, como o caso de Ibiúna, que tem entre seus membros pequenos agricultores que representam informalmente os segmentos de suinocultura e da produção orgânica.

A prefeitura aparece em terceiro lugar com maior participação de representantes. No entanto, se considerarmos a participação dos representantes da Casa da Agricultura, funcionários da própria prefeitura, esta passa para o segundo posto em termos de participação no número de representantes. No quadro 12, na participação da Casa da Agricultura estão contabilizados apenas os Engenheiros Agrônomos municipalizados. Aqueles que são funcionários estaduais dos serviços de assistência técnica e extensão rural estão contabilizados junto a CATI.

As entidades oficiais de representação (sindicatos patronais e de trabalhadores rurais) aparecem entre as quatro organizações mais representadas nos Conselhos. Entre as duas, a que conta com maior participação são os sindicatos de trabalhadores rurais, com 6%, contra 5% dos sindicatos patronais.

No item “outros” estão contabilizadas organizações com pouca (ou mesmo nenhuma) participação, muitas delas com presença apenas formal nas normas de criação dos Conselhos, pertencentes a outros setores ou segmentos. É o caso dos bancos (Nossa Caixa e Banco do Brasil), presentes no CMDR de Piracaia e uma cooperativa de eletrificação rural do CMDR de Ibiúna, por exemplo.

O número de membros dos Conselhos varia de um mínimo de cinco, em Pedra Bela, a um máximo de 20, em Ibiúna, uma vez que não há número mínimo nem máximo estabelecido, tanto no âmbito do SEIAA quanto do Pronaf. É grande também a variabilidade entre a participação das organizações representadas nos Conselhos, conforme o quadro 13 abaixo.

Quadro 13 – Participação das organizações, por CMDR da pesquisa:

Organizações representadas	Juquiá	Piracaia	Cunha	Óleo	Pedra Bela	Ibiúna	Mirante Paranap.
Associações (Bairro + Agric)	33%		23%	74%		15%	
Pequenos Agricultores			38%	5%	60%	20%	
Prefeitura	17%	22%	15%	5%	20%	10%	29%
Sindicatos (Patron + Trab.)	33%	22%				10%	29%
SAA (CATI + Defesa Agrop.)	17%	11%	8%	5%		10%	29%
Cooperativas		22%				10%	14%
Casa da Agricultura				5%	20%	5%	
Câmara Vereadores			8%	5%			
Assoc. Comercial						5%	
Outros		22%	8%			15%	

Fonte: informações da pesquisa.

Pode-se perceber a grande força das associações, principalmente de bairros no CMDR de Óleo. Das suas dezoito vagas, doze são preenchidas por associações de bairro, e duas pelas associações de agricultores do município. Contribui para esta alta participação a não existência de organizações oficiais de representação no município.

Uma observação deve ser feita em relação à participação da Casa da Agricultura. Os dois municípios da amostra que não a estruturaram a época da pesquisa eram Juquiá e Mirante do Paranapanema. Nestes dois, a falta da participação da Casa da Agricultura é explicada por este motivo. Nos casos de Cunha e Piracaia, os municípios possuem Casa da Agricultura estruturada, chefiada por Engenheiro Agrônomo contratado pelo Estado, funcionário da CATI. Por este motivo não apresentam, na tabela, participação nos respectivos CMDR's.

O CMDR com a composição menos diversificada é sem dúvida o de Pedra Bela. O CMDR do município não possui representações formais (sindicatos), cooperativas ou associações, formais ou não. Desta forma, o Conselho é formado praticamente pela prefeitura e pequenos agricultores, uma vez que a Casa da Agricultura do município é chefiada por um funcionário da prefeitura.

O município com a composição mais diversificada é o de Ibiúna. Das organizações listadas somente a Camada dos Vereadores não está representada.

O município conta com associações de agricultores, cooperativas, representantes dos agricultores, tem a participação de outro setor além do agrícola, embora a Associação Comercial do município seja “Comercial, Industrial e Agrícola”. No entanto, há algumas peculiaridades em Ibiúna que mostram como a diversificação da representação pode ser muitas vezes formal.

No município, o presidente do sindicato patronal era, à época, o Secretario Municipal de Agricultura. Como o representante do sindicato indicado não participava ativamente, a representação era feita pelo seu presidente. Assim, o representante da prefeitura era também o representante do sindicato patronal. Além disso, o seu presidente, representante de uma associação de produtores do município, era funcionário da prefeitura, encarregado do maquinário agrícola.

Outro exemplo está no CMDR de Mirante do Paranapanema. Apesar de a lei de criação do Conselho indicar um representante de cooperativas entre seus membros, até à época do levantamento das entrevistas, não havia este representante, pelo fato de não ter havido ainda o interesse manifesto por nenhuma cooperativa.

Outro ponto importante sobre a composição dos CMDR's é a ocupação dos cargos de presidente e secretário executivo. O quadro abaixo auxilia na compreensão dos números:

Quadro 14 – Ocupação do cargo de presidente nos CMDR's pesquisados:

<u>Organização</u>	<u>Nº de CMDR's</u>
Prefeitura	2
Associação (Bairro + Agricultor)	2
Pequeno Agricultor	1
Cooperativa	1
Governo do Estado (ITESP)	1

Fonte: informações da pesquisa.

A prefeitura ocupa a presidência em 29% dos casos, a mesma participação que as associações. Os demais casos contribuem com 14% de participação.

Em todos os CMDR's o cargo de secretário executivo é exercido pelo profissional responsável pela Casa da Agricultura, seguindo orientação do SEIAA, exceto em Juquiá e

Mirante do Paranapanema, municípios que não contam com aquele organismo. No primeiro caso o Secretário é um funcionário da prefeitura; no segundo o diretor do EDR de Presidente Venceslau, à qual pertence o município.

Para entender melhor a representatividade dos conselhos, depois de apresentada a composição e representação formal das organizações e entidades é necessário apresentar a compreensão dos conselheiros sobre este tema.

Quanto à questão se a composição do CMDR era boa, representando todos os segmentos interessados do município, a maioria dos entrevistados (56%) respondeu afirmativamente. 38% responderam negativamente, enquanto 6% não responderam à questão.

As principais críticas quanto à composição e representatividade do conselho seguem duas linhas básicas. A primeira diz respeito ao controle do CMDR pela prefeitura, citados no município de Juruá e Piracema. Especialmente em Piracema, o prefeito mostrou, em entrevista realizada com o mesmo, grande desconhecimento das ações do CMDR e da própria atividade agropecuária do município. Segundo os conselheiros entrevistados, este controle desestimula a participação, criando dificuldades à construção de um Conselho que represente todos os segmentos interessados do município. Segundo o presidente do CMDR de Juruá, *“existem instituições que não têm interesse em participar, para não se indispor com a administração pública”*, indisposição que *“acaba afastando os líderes das entidades, enfraquecendo a representatividade”*.

A segunda linha refere-se a pouca participação. Críticas neste sentido foram feitas em Pedra Bela, Cunha e Ibiúna. Em Pedra Bela, a principal causa da falta de participação é, segundo os entrevistados, a própria falta de organizações de representação. Segundo o presidente do Conselho, é difícil encontrar interessados para participar, ficando a participação restrita às poucas pessoas disponíveis. Segundo o secretário executivo do Conselho, a falta de segmentação institucional formal atrapalha a participação, pela ausência de *“representantes profissionais”*, diminuindo a representatividade do Conselho. Em Cunha, segundo o secretário executivo do CMDR, uma das principais causas da pouca participação é a dificuldade de locomoção dos bairros rurais até a sede do município, onde são realizadas as reuniões, dadas as grandes distâncias, que podem chegar a 30 km. A maior

parte das estradas do município é de terra, o que dificulta ainda mais a locomoção, principalmente em tempos de chuva.

Seguindo essa mesma tendência, a maioria dos conselheiros entrevistados considera que a representação dos agricultores é adequada (69%). 25% responderam negativamente, enquanto 6% não responderam à questão.

As críticas quanto à representação dos agricultores passam também pela pouca participação. Outro ponto citado é a falta de representação dos grandes e médios produtores, principalmente nos CMDR's de Ibiúna, crítica feita pelo presidente da CAISP, e em Piracaia, pelo presidente do sindicato patronal.

Quanto à forma de seleção dos conselheiros, parece seguir aproximadamente o mesmo caminho em todos os municípios. Se a escolha dos nomes não é feita diretamente pelo responsável pela Casa da Agricultura e/ou pelo prefeito, as entidades de representação dos municípios (sindicatos, associações e cooperativas) são convidadas a indicar representantes para a primeira composição dos Conselhos. Na primeira reunião os Conselhos são instalados e é eleita a diretoria (Presidente e Vice), exceção feita aos CMDR's de Óleo e Piracaia, onde os presidentes são nomeados por Decreto e Lei municipal, respectivamente. No primeiro caso, a nomeação é particular, sendo o presidente empossado nominalmente. No segundo caso, o cargo pertence, pela lei municipal que estabeleceu o Conselho, ao Diretor do Departamento de Agricultura e Abastecimento do município.

A única exceção parece ser o CMDR de Cunha, que especifica no seu regimento interno a eleição também para o cargo de Secretário Executivo, além de Presidente e Vice-presidente. Apesar disso, também em Cunha o secretário do CMDR é o responsável pela Casa da Agricultura, funcionário da CATI.

A escolha dos membros parece depender em muito das indicações da prefeitura e da Casa da Agricultura. Quando não indicam nominalmente as pessoas, convidam as entidades e organizações de representação para que o façam. Para a maioria dos conselheiros entrevistados, esta forma de escolha dos membros, se não é a ideal, é a *“única possível”*. Nas palavras de um entrevistado, é preciso priorizar *“os que querem participar”*. Em muitos dos municípios da pesquisa, literalmente *“participa quem quer e quem pode”*, ou seja, quem tem disponibilidade econômica ou de tempo para participar. Isto faz com que

grupos mais distantes do centro do município e da prefeitura, tanto socialmente como geograficamente tenham dificuldade em se fazer representar nos Conselhos. No caso de Cunha, por exemplo, um município com grande extensão territorial, os bairros rurais mais afastados e seus agricultores dificilmente participam das reuniões, dadas as distâncias, que podem chegar a até 30 km da sede do município. Em Mirante do Paranapanema, os assentados da reforma agrária, grupo numeroso, uma vez que o município é o que apresenta maior número de assentados no Estado, segundo a Superintendência do INCRA em São Paulo, não tem participação no Conselho. Os grupos mais próximos à sede do município, e conseqüentemente à Casa da Agricultura e à prefeitura acabam sendo os mais participativos nos Conselhos.

Outro problema desta forma de seleção dos conselheiros é que a falta de eleição dos representantes de segmentos e bairros não gera responsabilidade dos mesmos para com seus “representados”. Ou seja, não há qualquer mecanismo que obrigue os conselheiros a repassar as informações sobre sua atuação nem sobre o trabalho do Conselho como um todo. Com isso, não há difusão das ações e decisões dos Conselhos, contribuindo para que os mesmos continuem restritos a poucas pessoas. Além disso, a pouca publicização das informações sobre o trabalho do CMDR pelos seus conselheiros contribui para que a população municipal desconheça sua atuação e facilite o controle do mesmo pela prefeitura.

Para alguns, a baixa participação está ligada à dificuldade do produtor em se associar. Quanto menor o número de associações, maior a dificuldade de encontrar interessados em participar dos CMDR’s. Segundo o presidente do sindicato patronal de Piracaia, sobre a forma de seleção dos membros para os CMDR’s, *“não é a melhor forma de escolha, mas é a única possível, pela dificuldade do verdadeiro produtor rural aceitar participação em qualquer grupo ou associação”*.

Quanto à relação entre os CMDR’s e as prefeituras, a mesma aparece nas entrevistas como boa ou amistosa. Com exceção de Jujuiá e Mirante do Paranapanema, nos outros Conselhos, quase todas as respostas vão no sentido de um relacionamento sem maiores atritos. No entanto, há uma nítida relação de subserviência dos Conselhos às decisões da prefeitura, refletindo à própria forma de constituição dos Conselhos.

A dependência do CMDR à prefeitura fica clara nas respostas sobre o bom relacionamento entre ambos. Este fato é mostrado em respostas do tipo *“o prefeito deu*

independência para o Conselho”; “*o prefeito tem atendido as demandas e pleitos do Conselho, dentro das possibilidades*”; a relação “*é muito boa, acho que é indispensável, tudo depende, passa pelo prefeito*”; “*se não estiver do lado do prefeito, não funciona*”. O Secretário Executivo de Ibiúna, funcionário da CATI, apesar de apresentar o relacionamento como bom, referiu-se ao CMDR como “Conselho Prefeiturizado” referindo-se a uma relação de subserviência à prefeitura. Ainda segundo o Diretor do EDR de Presidente Venceslau, secretário executivo do CMDR de Mirante do Paranapanema, “*a função do CMDR é dar subsídio às ações dos órgãos de governo*”.

Quanto às críticas às prefeituras, vem principalmente do CMDR de Juquiá, referindo-se principalmente à falta de conscientização do papel do CMDR pela mesma, utilização dos recursos dos programas públicos e à falta de independência do Conselho. Segundo o presidente do Conselho de Juquiá, “*falta conscientização da administração pública do papel da agricultura familiar no desenvolvimento do município*”. Para o presidente da Associação dos Bananicultores do município há grande dependência da prefeitura: “*nós (CMDR) decidimos aqui uma coisa e tudo está na mão da prefeitura. Nós dependemos, uma grande parte, do apoio da prefeitura, e a prefeitura não fornece apoio*”. Segundo o Secretário Executivo do CMDR de Piracaia, ocorrem dificuldades particulares entre conselheiros e presidente, que acabam saindo do Conselho, por “*não concordar com alguma decisão da prefeitura*”. O presidente, neste caso, é o Diretor do Departamento de Agricultura do município.

Para os entrevistados de Mirante do Paranapanema, a relação entre o CMDR e a prefeitura é muito fraca, chegando a ser classificada como inexistente por um entrevistado. De fato, parece não haver grande contato entre a prefeitura e o CMDR, talvez devido à falta de uma Casa da Agricultura. Existe demanda pelo Conselho para a estruturação de uma Casa da Agricultura e contratação de um Engenheiro Agrônomo. No entanto, a prefeitura alega impossibilidade de contratação, devido às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁹.

É importante ressaltar que as críticas e dificuldades encontradas pelos conselheiros entrevistados concentram-se exatamente nos dois municípios que não possuem Casa da

¹⁹ A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n.º 101, de 04 de maio de 2000) fixa como teto máximo de gastos dos municípios com pessoal 60% da receita corrente líquida.

Agricultura estruturada, por problemas na realização de convênio no âmbito do SEIAA. São também os dois municípios que ainda não receberam recursos do Pronaf-I. Mirante do Paranapanema ainda não elaborou nem mesmo o PMDR, que serve de base para os planos de trabalho do Pronaf-I.

Quanto às relações externas do Conselho, limitam-se à área de abrangência dos EDR's a qual os municípios pertencem, por meio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural, instância intermediária do SEIAA entre os municípios (CMDR's) e o Estado (CEDR). Não há qualquer norma legal que limite a atuação dos CMDR's ou sua possibilidade de estabelecimento de parcerias com outros Conselhos ou organizações.

c) Funcionamento:

É interessante destacar algumas das características dos CMDR pesquisados quanto ao seu funcionamento.

O tempo de mandato dos conselheiros de todos os CMDR's é de dois anos. No entanto, em todos eles, o cumprimento deste período é respeitado somente para os cargos de "diretoria", ou seja, presidência e vice-presidência. O cargo de secretário executivo e os demais membros somente são trocados em caso de faltas consecutivas em reuniões, desentendimentos com a prefeitura, desinteresse ou motivos particulares. Este fato está ligado à baixa participação nos CMDR's pesquisados, o que dificulta o preenchimento das vagas disponíveis nos Conselhos. Se o tempo de mandato fosse respeitado para todos os conselheiros, haveria dificuldades em encontrar interessados disponíveis a cada mandato.

Esta afirmação é reforçada quando analisamos a participação dos conselheiros da amostra em outros Conselhos de políticas públicas do município. Aproximadamente 56% dos conselheiros participam ou já participaram de outros Conselhos de políticas públicas, enquanto 44% não participam ou nunca participaram. Dentro os que participam ou já participaram de outros Conselhos, 16% participam de pelo menos dois outros e 9% de mais de dois. Dos que não participam ou nunca participaram de nenhum conselho, 57% são agricultores. No entanto, dos que participam de outros Conselhos, 72% não são agricultores. Dos 28% que são, apenas um não é presidente de alguma associação, cooperativa ou sindicato. Ou seja, a participação no Conselho está fortemente ligada a pessoas pertencentes a organizações de representação, formais ou não, organizações

oficiais, e não diretamente ligadas à produção agropecuária, sendo que metade participa em outro Conselho de política pública do município.

Quanto à periodicidade das reuniões, os CMDR's reúnem-se mensalmente, com exceção de Piracaia (trimestralmente), Mirante do Paranapanema (bimestralmente) e Pedra Bela, sem periodicidade definida. Para 66% dos conselheiros entrevistados a periodicidade das reuniões é suficiente e a possível, pela dificuldade já detectada de participação. Para alguns entrevistados, a realização de muitas reuniões periódica dá margens à "*invenção de problemas*" além das funções do CMDR (junto ao SEIAA, principalmente, e Pronaf-I). Ou seja, as reuniões são consideradas suficientes para o atendimento das exigências burocráticas dos planos, serviços e investimentos realizados no âmbito do SEIAA e do Pronaf-I.

Em todos os Conselhos, as reuniões são convocadas e coordenadas pelo secretário executivo e/ou pelo presidente. Geralmente são os mesmos que elaboram as pautas das reuniões, que via de regra não são distribuídas previamente.

Todos os CMDR's pesquisados não possuem estrutura própria (sede, estrutura de apoio técnico ou equipamentos), utilizando as instalações da Casa da Agricultura, mantidas pelas prefeituras. Em todos os CMDR's as reuniões são realizadas na própria Casa da Agricultura, ou em local cedido pela prefeitura (geralmente em caso de impossibilidade de realização naquele local). A manutenção da infraestrutura de apoio aos CMDR's pelas prefeituras é também uma orientação da SAA.

A participação às reuniões de todos os Conselhos é aberta à população. No entanto, segundo os conselheiros entrevistados, as participações externas são raras, limitando-se à apresentação de linhas de financiamento por bancos estatais (Banco do Brasil e Nossa Caixa) e algumas palestras técnicas, ministradas principalmente por técnicos da SAA.

Segundo os conselheiros entrevistados, as duas organizações mais ativas nas reuniões são as associações de agricultores e de bairros e os próprios agricultores. Em terceiro lugar nas respostas foi citada a "participação igualitária", ou seja, sem destaques aparentes. A prefeitura e a Casa da Agricultura, pelo que se mostrou até agora, organizações importantes na constituição e funcionamento dos CMDR's, não foram citadas em nenhuma resposta. Isto mostra um grande distanciamento entre a participação e a gestão administrativa e operacional no âmbito dos Conselhos.

A consciência dos conselheiros entrevistados sobre o caráter dos CMDR's quanto às decisões reforçam esta observação do distanciamento entre participação e gestão. Apesar de todos os Conselhos terem caráter consultivo de fato, para 38% dos conselheiros os Conselhos têm caráter deliberativo. Esta informação demonstra a falta de clareza quanto à natureza dos CMDR's nas diretrizes legais, tanto do SEIAA quanto do Pronaf o que acaba ocasionando um profundo desconhecimento dos conselheiros sobre um caráter estrutural de suma importância para os CMDR's, que condiciona diretamente sua influência sobre a priorização da utilização dos recursos aplicados no município que passam por ele.

Quanto aos principais assuntos de discussão dos Conselhos, à época da pesquisa, giravam em torno das obrigações relativas aos programas de financiamento públicos, aqueles ligados ao SEIAA, notadamente a utilização dos recursos do programa Pró-Estrada, e ao Pronaf-I, principalmente realização de novos investimentos e conclusão daqueles já iniciados. Quanto ao Pronaf-I, a preocupação foi maior nos municípios que não mais estavam recebendo recursos, preocupados com a falta dos mesmos à continuação e conclusão de investimentos já iniciados. É o caso de Piracaia, que estava construindo um pequeno laticínio, ou de Juquiá, com uma estrutura de beneficiamento de peixes. A utilização dos recursos do Pronaf-I será tratada no item seguinte, sobre os PMDR's.

Praticamente não se percebeu espaço nos Conselhos para discussões acerca do desenvolvimento do município, seus instrumentos, potencialidades e limitações. Apenas um entrevistado, do CMDR de Cunha, percebeu a limitação das discussões dos CMDR's quanto às possibilidades de desenvolvimento. Para ele, há um *“total desvirtuamento do objetivo principal do Conselho, o desenvolvimento rural”*. *“São discutidos apenas assuntos corriqueiros, esquecendo-se do principal, a discussão sobre o desenvolvimento, faltando consciência deste objetivo à maioria de seus membros”*.

d) Planos Municipais de Desenvolvimento Rural:

Quanto aos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, a maioria dos Conselhos pesquisados ou possuía um ou estava elaborando, com exceção de Mirante do Paranapanema, único CMDR a não possuir PMDR. No município estava sendo elaborado um Plano Municipal de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (PMDELIS), um programa desenvolvido pelo Sebrae-SP, que procura a construção de planos de

desenvolvimento por meio da participação de todas as comunidades e setores num fórum municipal, que se reúne periodicamente até a redação final do Plano.

Via de regra, os PMDR e os Planos Plurianuais exigidos pelo SEIAA são praticamente os mesmos, uma vez que o Sistema e o Pronaf-I exigem apenas os Planos de Trabalho, onde constam as obras e serviços, e não os Planos de Desenvolvimento. Dos seis municípios que possuíam plano, apenas Juquiá não tinha convênio de municipalização com a SAA.

Nas recomendações da SAA da agricultura quanto aos Planos Plurianuais fica claro o caráter agrícola e municipalista dos mesmos. As orientações do SEIAA vão no sentido da elaboração dos Planos Plurianuais pelo CMDR com o apoio da CATI (por meio de seus EDR's); que a sua elaboração conte com a participação de todos os "*segmentos da comunidade rural*", devendo a mesma "*ser ouvida, para caracterização dos principais problemas e potencialidades*". O plano deve possuir ainda um levantamento do município com informações demográficas, fundiárias, produtivas, de comercialização, e outras informações "*que permitam um diagnóstico do setor rural*" (Greve e Scalzo, 1997). Percebe-se pelo texto uma forte identificação do espaço rural com o setor agropecuário, o que reforça o caráter agrícola dos Planos. A ausência de orientação sobre um diagnóstico que leve em consideração as características do entorno do município (por exemplo, a microrregião), ou um estudo das potencialidades de novos mercados e seus nichos e a possibilidade de inserção dos pequenos agricultores reforça o caráter municipalista dos Planos.

Foram feitas 15 questões referentes aos PMDR's, sua elaboração, abrangência, participação e conteúdo. Dos 32 conselheiros entrevistados, 66% foram capazes de responder às questões. Nos sete CMDR's pesquisados, a construção do PMDR foi a primeira experiência deste tipo nos municípios segundo praticamente todos os entrevistados. Em todos eles, com exceção de Mirante do Paranapanema, que não possui PMDR, os mesmos foram elaborados à época da inclusão dos municípios no Pronaf.

Quanto à sistemática de elaboração do PMDR, para 61% dos conselheiros entrevistados, o Plano é elaborado pelo Engenheiro Agrônomo da Casa da Agricultura, sendo que 29% não responderam à questão. Para apenas 11% a elaboração do PMDR foi participativa, realizada nas próprias reuniões do CMDR. As organizações que mais

participaram na elaboração do PMDR para os conselheiros entrevistados foram a Casa da Agricultura (57% das citações), prefeitura (17%) e associações de agricultores e sindicato patronal (9%).

Ainda quanto à elaboração, a principal estratégia de identificação das demandas a serem incluídas nos PMDR's são as próprias reuniões para 15% dos conselheiros entrevistados, reuniões em comunidades e bairros (9%) e contatos pessoais do Engenheiro Agrônomo da Casa da Agricultura (6%). No entanto, apenas um terço dos conselheiros entrevistados respondeu a esta questão, deixando clara a desinformação quanto à elaboração dos PMDR's. Estas informações confirmam as indicações de alguns secretários executivos de que praticamente não há reuniões específicas para a identificação das demandas e necessidades dos segmentos dos municípios quando da elaboração dos planos. Elas são incluídas (ou não) na medida da percepção dos próprios secretários executivos.

As principais dificuldades apontadas pelos Conselheiros na elaboração do PMDR foram, em primeiro lugar a falta de participação dos conselheiros no processo. Em segundo, a falta de organização dos agricultores para uma participação mais efetiva. E em terceiro, com o mesmo número de citações, as dificuldades político-partidárias, o tradicionalismo dos agricultores (dificuldade em aceitar o processo de elaboração, por ser desconhecido) e a falta de representatividade dos segmentos no Conselho, o que prejudicou o levantamento das demandas, prejudicando a representatividade do próprio PMDR. É interessante ressaltar que 56% dos conselheiros entrevistados não responderam a esta questão, mostrando a pouca participação efetiva dos membros dos Conselhos na elaboração dos PMDR's.

Apesar da pouca participação dos conselheiros na elaboração dos PMDR's e do relativo desconhecimento, uma vez que mais de um terço (34%) dos conselheiros não responderam às questões referentes aos mesmos, para 63% deles os planos representam o interesse da maioria dos segmentos e comunidades dos municípios. 31% não responderam a esta questão, confirmando o relativo desconhecimento dos PMDR's.

Quanto às demandas apresentadas para a elaboração dos PMDR's, para 48% dos conselheiros entrevistados elas são as mais importantes para o desenvolvimento do município; para 15% não são as mais importantes; e 37% não responderam. Estas informações indicam mais uma vez o desconhecimento dos conselheiros quanto ao

processo de elaboração dos PMDR's, uma vez que as demandas apresentadas são desconhecidas para mais de um terço dos conselheiros entrevistados.

As principais demandas apresentadas diziam respeito, em primeiro lugar ao apoio à comercialização de produtos agropecuários, no sentido do desenvolvimento de alternativas de comercialização dos produtos oriundos da agropecuária, visando à melhoria da renda dos agricultores. Em segundo, ações visando à melhoria da produção e da produtividade agrícola, entre outras pelo fornecimento de serviços de máquinas e implementos mais baratos que o mercado. Outras demandas também citadas foram: conservação de estradas rurais, apoio a novas alternativas de produção (apoio a novos segmentos da produção nos municípios, como caprino e ovinocultura em Jucuí e turismo em Cunha), e construção de estruturas de beneficiamento de produtos agropecuários.

Os tipos de demandas apresentadas são confirmadas nos principais objetos de financiamento com recursos do Pronaf-I vinculados aos PMDR's: máquinas (tratores, implementos agrícolas e caminhões para transporte de produtos); e imóveis para mercados de venda direta pelos produtores, centros de distribuição de produtos e armazenamento de insumos e estruturas de beneficiamento de produtos agropecuários, como pequenas agroindústrias.

A principal fonte de recursos para os investimentos constantes nos PMDR's é o Pronaf-I. A utilização dos recursos de programas da SAA ligados à infra-estrutura e serviços não está vinculada diretamente ao PMDR. O Galpão do Agronegócio talvez seja o único que esteja vinculado diretamente aos CMDR's, sendo os mesmos responsáveis pela indicação das atividades a serem beneficiadas. O Programa Pró-Estrada, por exemplo, é operacionalizado por um consórcio de municípios; o programa de construção de pontes metálicas depende basicamente da prefeitura. Assim, a seleção das demandas e a priorização dos investimentos pelo CMDR estão ligadas basicamente aos recursos do Pronaf-I.

Quanto a este elemento, uma parte considerável dos conselheiros mostrou desconhecimento: 47% dos entrevistados não soube identificar a(s) principal(is) fonte(s) de recurso(s) do PMDR, ou não respondeu; 38% responderam que o Pronaf-I era a única fonte de recursos; 16% consideraram outras fontes (recursos da prefeitura e da Secretaria da Agricultura). Como já visto no item referente ao Pronaf-I, a prefeitura funciona como

parceira na aplicação dos recursos, devendo arcar com as despesas referentes à mão-de-obra, manutenção e outros gastos correntes ligados aos investimentos realizados no âmbito do Programa.

As observações quanto a pouca informação sobre elementos essenciais aos aspectos da gestão social dos Conselhos, e mesmo aos seus trâmites burocráticos, é reforçada pela análise da participação dos conselheiros em cursos de capacitação social: 59% deles não haviam participado desses cursos. Nos municípios em que estes cursos foram identificados (Cunha, Juquiá, Óleo, Pedra Bela e Piracaia), a participação parece restrita aos presidentes e secretários executivos.

Os PMDR's não consideram mecanismos de acompanhamento e fiscalização das ações previstas nem avaliação dos investimentos realizados, não contando os planos com indicadores de resultados. Em nenhum CMDR constatou-se a presença desses mecanismos de cunho formal. Em Cunha, Juquiá, Óleo e Piracaia foi levantada a existência de mecanismos informais de monitoramento e fiscalização das ações previstas no Plano. Este monitoramento geralmente é realizado pela Casa da Agricultura ou por algum conselheiro interessado. Quanto aos mecanismos de avaliação dos impactos dos investimentos, apenas em Cunha e Piracaia pode-se identificar a presença desses mecanismos, ainda que informais.

Resumindo, os PMDR's dos Conselhos pesquisados são elaborados pelo Engenheiro Agrônomo responsável pelas Casas de Agricultura dos municípios, com pouca participação dos demais conselheiros ou da comunidade. Seu alcance restringe-se aos limites do município e ao setor agropecuário. Faltam aos mesmos indicadores de resultados. Ficou demonstrado o desconhecimento dos conselheiros tanto quanto ao processo de elaboração quanto ao conteúdo dos Planos. Apesar disso, a maioria acredita que os PMDR's respondem aos interesses da maior parte dos segmentos e comunidades do município.

4.2.2. Limitações e potencialidades dos CMDR's paulistas

Os CMDR's paulistas pesquisados mostraram todos os "vieses" levantados pelos diversos autores que estudam este tema: viés agrícola e municipalista de suas ações e decisões; planos de desenvolvimento com abrangência restrita ao setor agrícola e aos

limites do município; pouca participação da sociedade civil e pouca legitimidade junto às comunidades e grupos sociais dos municípios; submissão ao sistema político local, configurada na subserviência às decisões das administrações municipais e participação diferenciada dos técnicos da área de assistência técnica e extensão rural; pouca capacidade de descobrir os potenciais de inovação no interior dos municípios, tanto de processos como de produtos e serviços.

A pesquisa confirma as suposições desses autores de que da operacionalização dos CMDR's no âmbito do Pronaf-I não vem resultando uma discussão mais ampla sobre as possibilidades de desenvolvimento dos municípios. Isto é demonstrado nas preocupações e discussões dos CMDR's, praticamente voltadas às necessidades burocráticas no âmbito do SEIAA e do Pronaf-I. Nas palavras de um conselheiro do CMDR de Cunha: *“há um total desvirtuamento do objetivo principal do Conselho, o desenvolvimento rural (...); são discutidos apenas assuntos corriqueiros, esquecendo-se do principal, a discussão sobre o desenvolvimento, faltando consciência deste objetivo à maioria de seus membros”*.

As discussões e deliberações dos CMDR's não estão se traduzindo na construção de um pacto territorial para o desenvolvimento, com a participação de todas os segmentos, setores e comunidades do município. Esta afirmação é ilustrada nos PMDR's, elaborados visando à realização dos Planos de Trabalho para o Pronaf-I, sem considerarem um diagnóstico que possibilite perceber as possibilidades de inserção da economia local no seu entorno, sem a participação da sociedade, com pouca reflexão conjunta sobre as necessidades e potencialidades do município, refletindo mais as necessidades das prefeituras e da utilização dos recursos públicos federais disponíveis que um projeto de desenvolvimento.

Estas colocações confirmam a primeira hipótese desta dissertação de que os CMDR's não vem, da forma como estão operando, conseguindo instituir-se como ferramentas legítimas para o desenvolvimento das economias locais. Considerado o objetivo do Pronaf de promover o desenvolvimento sustentável, é possível dizer que os CMDR's também não vem cumprindo seu papel como espaço institucional para tanto. No entanto, sob a ótica do SEIAA, os CMDR vem cumprindo bem o seu papel.

Um dos elementos que parece estar na raiz da incapacidade dos CMDR's de instituírem-se como ferramentas legítimas para o desenvolvimento local está ligado à obrigatoriedade de sua

constituição. Ser parte das exigências burocráticas para o repasse de recursos federais e estaduais aos municípios representa um paradoxo. Ao mesmo tempo que propicia a constituição de espaços institucionais de gestão social, tende a reproduzir os sistemas de poder locais. São as administrações municipais que tem os melhores recursos humanos, financeiros e políticos para o cumprimento das exigências institucionais e burocráticas. Neste contexto, o processo de municipalização da assistência técnica e extensão rural no âmbito do SEIAA surge como um elemento a fortalecer este processo.

Na medida em que a SAA passa para as prefeituras a responsabilidade pela contratação de profissionais para gerir as Casa de Agricultura municipais e os coloca como peça chave na operacionalização dos CMDR's, ao passar aos municípios a orientação de que os mesmos exerçam o cargo de Secretario Executivo, esta reforçando o poder de controle das administrações municipais sob os Conselhos. O principal problema do processo de municipalização é que seu objetivo não é de fato a inclusão ou a participação social, mas transferir a responsabilidade financeira pela contratação dos profissionais de assistência técnica e extensão rural do governo do Estado aos municípios. Dessa forma, a operacionalização dos CMDR's no contexto do SEIAA reforça o poder de controle das prefeituras sobre os mesmos e dificulta seu aproveitamento como possíveis ferramentas para o desenvolvimento local, da forma como está sendo operacionalizado. Estas afirmações são demonstradas na participação diferenciada dos técnicos de assistência técnica e extensão rural nas reuniões dos CMDR's, na elaboração dos PMDR's e na sua predominância como secretários executivos dos Conselhos.

Além disso, o cumprimento das regras do Pronaf-I, principalmente a construção dos PMDR's e dos Planos de Trabalho dele derivados exigem capacidades que a maioria dos conselheiros dos CMDR's não possuem. Acabam sendo os profissionais da assistência técnica e extensão rural e a prefeitura, atores sociais mais capacitados ao cumprimento dessas exigências, a tomarem para si a condução dos processos de elaboração dos Planos. O ainda pequeno e pouco abrangente processo de capacitação social dos conselheiros do Pronaf possibilita este controle dos processos burocráticos nas mãos desses atores sociais melhores preparados nesses trâmites. A estruturação dos PMDR feita quase que exclusivamente pelos técnicos da assistência técnica e extensão rural demonstram estas afirmações (a elaboração formal dos PMDR's pode ficar a cargo dos técnicos, mas não o desenvolvimento dos mesmos). Quanto a pouca abrangência e

efetividade dos processos de capacitação, a baixa participação dos conselheiros nestes cursos mostra este fenômeno.

Desta forma, fica comprovada a segunda parte da hipótese, de que a combinação da participação institucional dos CMDR's em ambos os programas (SEIAA e Pronaf-I) reforça os sistemas de controle político locais, na medida que tendem a burocratizar os Conselhos, promovendo o controle das administrações municipais sobre os mesmos. Desta forma, os Conselhos tendem a reproduzir as estruturas de representação e dominação política locais em sua composição e operacionalização.

É interessante aqui apresentar três casos entre os CMDR's pesquisados que servem para reforçar a hipótese da dissertação e para apontar possíveis caminhos para o fortalecimento dos Conselhos como espaços institucionais que sirvam ao desenvolvimento local.

O primeiro é o caso do CMDR de Óleo, que, apesar de não apontar para o desenvolvimento local nos moldes aqui colocados, mostra a importância do desenvolvimento da agricultura para a melhoria das condições dos agricultores em um município extremamente pequeno e essencialmente agrícola. De fato, o setor dinâmico da economia do município é a agricultura.

O segundo caso trata do CMDR de Cunha, que apesar de também não apontar para o desenvolvimento local, mostra algum potencial de extrapolar o viés agrícola e municipalista.

O terceiro e último caso é o do município de Mirante do Paranapanema, que mostra a incapacidade do CMDR em servir como ferramenta para o desenvolvimento local, principalmente pela sua fraca organização social e dependência da prefeitura.

O CMDR de Óleo é um dos mais antigos dos Conselhos pesquisados, tendo sido constituído em 1994, antes da criação do Pronaf. No entanto, apesar de ter sido constituído antes do Pronaf-I, para seus conselheiros a principal motivação foi exatamente o acesso a recursos do Programa. Isto se explica pelo fato de que quatro dos cinco conselheiros entrevistados foram admitidos no Conselho depois de 1997.

O processo de constituição do CMDR seguiu os demais Conselhos: a Casa da Agricultura convidou os bairros a indicarem representantes para a primeira composição do Conselho. Apesar de não ter havido um processo de escolha nos bairros, "*participando quem quer*", segundo o Presidente do CMDR, todos os bairros tem representantes no Conselho. O

presidente foi nomeado formalmente pelo prefeito, depois da eleição realizada na primeira reunião.

A composição do CMDR de Óleo apresenta uma característica única entre os Conselhos da amostra: o grande peso das associações de bairro, que representam 63% dos membros do Conselho. Se somadas as duas associações de agricultores presentes no município, esta participação sobe para 74%.

De fato, todos os conselheiros entrevistados citaram as associações como organizações mais ativas no município, de forma geral. A principal associação de agricultores, que reúne os horticultores, principal segmento agropecuário do município, foi citada em todas as respostas dos entrevistados. Para todos os entrevistados a composição do Conselho é boa, representando todos os segmentos interessados no município (horticultura, pecuária leiteira e suinocultura).

O presidente do Conselho é um agricultor, pertencente tanto a uma associação de bairro quanto à associação que representa os horticultores.

A relação com a administração municipal é classificada por todos como positiva. Segundo os conselheiros entrevistados, o prefeito deu “*independência ao Conselho*”, e “*tem atendido, dentro das possibilidades, as demandas e pleitos*”. Segundo Favareto e Demarco (2002), uma relação sinérgica com a administração municipal é um dos elementos encontrados nos casos de CMDR de sucesso, pesquisados pelos autores.

Segundo os entrevistados, o PMDR foi elaborado pela Casa da Agricultura, durante as reuniões do Conselho. Para todos os entrevistados o Plano responde aos interesses da maioria dos setores e comunidades do município.

Os investimentos presentes no PMDR já concluídos no município foram os seguintes: aquisição de dois cultivadores motorizados²⁰, dois tratores agrícolas com implementos e um caminhão para transporte de calcário; construção de dois barracões para armazenamento de insumos e produtos agropecuários. Além disso, foi realizada recuperação de algumas estradas rurais do município.

Os dois cultivadores e os tratores com implementos prestam-se a serviços de preparação e cultivo do solo, alugados para os agricultores pela metade do preço vigente desse serviço no município. A administração dos dois cultivadores motorizados e os barracões para armazenamento de insumos e produtos foi colocada sob a responsabilidade

²⁰ Popularmente chamados de “tobatas”.

da principal associação de agricultores do município. Os demais equipamentos são administrados pela prefeitura.

Apesar do CMDR, como os outros, não conseguir extrapolar o viés agrícola e municipalista, ser burocratizado, ter pouca participação da comunidade na elaboração do PMDR e seguir as demais características dos Conselhos pesquisados, os próprios conselheiros identificaram resultados práticos na melhoria das condições econômicas e sociais dos agricultores. Segundo eles, as máquinas e implementos agrícolas adquiridos com os recursos do Pronaf-I trouxeram diminuição dos custos de produção, por realizarem os serviços de preparo e cultivo do solo pela metade do preço vigente no município.

Outro impacto foi a diminuição dos índices de desemprego no município. Com a redução dos custos de produção, muitos agricultores puderam continuar na produção agropecuária, não necessitando buscar “bicos” ou trabalhos temporários, no corte da cana ou na colheita da laranja, geralmente mal remunerados e em condições precárias.

A aquisição do caminhão para transporte de calcário e a construção dos barracões de armazenamento de insumos e produtos agropecuários igualmente contribuiu para a diminuição dos custos de produção, pela queda nos custos logísticos.

Além disso, estes bons resultados resultaram em melhor organização dos agricultores, segundo os conselheiros entrevistados, ao menos em torno da armazenagem e comercialização dos insumos e da produção.

Contudo, é preciso relativizar estas conquistas. O município de Óleo é pequeno (3.000 habitantes), com pouco mais de 1.000 pessoas vivendo na área rural, sendo pouco mais de 540 propriedades rurais voltadas principalmente à pecuária de leite, atividade com baixo rendimento e conduzida com baixa tecnologia. Dessa forma, com apenas quatro conjuntos motorizados foi possível atender toda a população de agricultores. Da mesma forma, dois barracões atenderam as necessidades de todos os agricultores.

Exatamente por ser um município muito pequeno e extremamente dependente da agricultura, as ações do CMDR ficaram restritas ao setor agrícola. No entanto, desta forma, resultados mais abrangentes em termos de melhoria da qualidade de vida da população, com melhoria nos índices sociais ficam limitados. Ou seja, não se pode dizer que o CMDR atua como ferramenta para o desenvolvimento local, uma vez que suas ações atingiram um segmento (dos agricultores), ligados a um setor (o agrícola) do município. Embora seja

necessário aferir o efeito multiplicador dessas ações, dadas as limitações tanto dos investimentos quanto das próprias condições sócio-econômicas do município, não pode da mesma forma ser superestimado e generalizado.

No município de Cunha, a aquisição de máquinas e implementos agrícolas atendeu uma minoria dos agricultores do município, principalmente aqueles mais próximos ao prefeito e ao chefe da Casa da Agricultura, segundo críticas dos próprios conselheiros entrevistados. O município é bem maior que Óleo, possuindo mais de 20 mil habitantes, sendo que mais da metade (52%) habitam o meio rural. Segundo o presidente do Conselho o município possui pouco mais de 3 mil propriedades agropecuárias.

O CMDR de Cunha foi formado em 1997, após a criação do Pronaf. Para a maioria dos conselheiros entrevistados o acesso a recursos do Programa foi a principal motivação para a formação do Conselho. O processo de constituição foi menos participativo que os demais conselhos, tendo o prefeito indicado o presidente (o vice-prefeito) e, em conjunto com este e a Casa da Agricultura, indicado e convidado os demais membros.

Embora não tanto quanto Óleo, as associações de bairro também têm participação expressiva na composição do Conselho, representando 23% de seus membros. No entanto, os pequenos agricultores têm maior participação, com 38% dos membros. Estes agricultores representam informalmente as diversas atividades agropecuárias do município (pecuária leiteira, milho e feijão, produção de caprinos e ovinos e horticultura).

A relação com a prefeitura é vista como excelente por todos os conselheiros entrevistados, tendo o Conselho “*total liberdade nas suas ações*”. Um outro conselheiro vê uma “*perfeita integração entre poder executivo, legislativo e Conselho*”. Dos cinco conselheiros entrevistados, quatro consideram que o CMDR tem poder deliberativo de fato sobre suas decisões e deliberações.

O PMDR foi elaborado pela Casa da Agricultura, com pouca participação dos conselheiros do CMDR. No entanto, para quatro dos cinco entrevistados ele responde aos interesses da maioria dos segmentos e comunidades do município.

O PMDR é restrito, como em Óleo, ao setor agrícola e ao município. Os investimentos presentes no PMDR já concluídos no município foram os seguintes: aquisição de quatro tratores agrícolas, duas pás carregadeiras, quatro caminhões basculantes, um caminhão e construção de um entreposto para distribuição de calcário.

A potencialidade para superar o viés agrícola e municipalista está presente principalmente no novo Plano de Desenvolvimento em gestação no município. Apelidado de “AgroCunha”, o novo Plano de Desenvolvimento propõe a ampliação da matriz econômica do município pelo incentivo ao turismo. O texto propõe o incentivo à atividade de turismo como forma de impulsionar a valorização da própria agricultura, por meio do incentivo a novos segmentos agrícolas (como a apicultura, piscicultura, ovinocultura, cultivo de cogumelos e o reflorestamento), a agregação de valor aos produtos agropecuários e à melhoria da renda dos agricultores.

Apesar de ainda restrito à agricultura, o texto propõe a “*discussão de um modelo sustentável de desenvolvimento*”, partindo de um diagnóstico da necessidade da mudança da atual matriz econômica do município, “*que compreende a baixa produtividade, desmatamento ciliar, alarmante contaminação dos mananciais por defensivos químicos, queimadas, desmatamento progressivo das matas nativas e a expansão dos pastos*”. Para isso vê o turismo, “*vocação natural*” de Cunha, como um importante vetor desta mudança.

O documento vê no turismo “*um fator catalisador de estímulo das atividades econômicas, não somente as tradicionais (principalmente pecuária de leite), como também às novas culturas selecionadas para introdução ou expansão no município (como apicultura e cultivo de cogumelos)*”. Coloca o crescimento da “*conscientização ambiental*” e a “*valorização da natureza pelo turismo*” como vetores da adoção da atividade do turismo pelos agricultores.

Para esta mudança, ressalta a necessidade de parcerias entre as organizações da sociedade (cooperativas, associações, sindicatos, escolas técnicas) e do poder público (governo municipal, estadual, ministério da agricultura, Sebrae) para a qualificação e capacitação técnica dos produtores para o turismo e para as novas atividades de agregação de valor (principalmente beneficiamento dos produtos agropecuários). Além disso, aborda a necessidade de ampla assistência técnica aos agricultores para a melhoria não só da produtividade, mas da qualidade dos produtos e processos.

Apesar de tímido e ainda restrito ao incentivo à agricultura, o texto realiza um diagnóstico da situação do município e levanta um potencial importante de desenvolvimento, o turismo, propondo discussões acerca desta possibilidade.

O Plano vinha sendo elaborado pelo Secretário municipal de turismo, e discutido principalmente com o Engenheiro Agrônomo da prefeitura. Apesar das discussões no âmbito do CMDR serem ainda tímidas, já haviam começado.

Apesar da atuação do CMDR de Cunha também não apontar para o desenvolvimento local, está presente no município uma iniciativa inovadora, principalmente como elemento que aponta para a superação do viés agrícola e municipalista das ações do PMDR.

Talvez um dos elementos que expliquem este “melhor” desempenho de Cunha seja a presença de dois Engenheiros Agrônomos no município, um funcionário da CATI (secretário executivo do CMDR) e outro da prefeitura; a proximidade de um Campus universitário (Unesp de Guaratinguetá); a presença constante de turistas, principalmente provenientes das capitais paulista e paranaense. Talvez estes fatores estejam contribuindo para incrementar o capital social do município.

O CMDR de Mirante do Paranapanema foi formado em 1997, seguindo o mesmo processo dos demais: a prefeitura convidou as organizações de representação do município (associações, cooperativas e sindicatos) para indicarem titulares e suplentes à formação do Conselho. O CMDR se reuniu pela primeira vez, foi instituído formalmente e teve sua diretoria (presidente) eleita.

Para os conselheiros entrevistados as motivações para a constituição do Conselho foram o processo de municipalização e o acesso a recursos do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, da SAA.

Quanto à composição do Conselho, o regimento interno prevê participação maior da prefeitura. No entanto, à época da pesquisa o Conselho não contava com o principal representante da prefeitura, a Casa da Agricultura, não estruturada no município. Não foi possível localizar outro representante, nem mesmo identifica-lo. Os demais entrevistados foram os representantes dos sindicatos (patronal e trabalhadores), associação comercial e do ITESP, cujo representante é o presidente do Conselho. Além disso, foi entrevistado também o diretor do EDR de Presidente Venceslau, à qual pertence o município, que exerce o cargo de secretário executivo nos municípios que não possuem Casa da Agricultura na área de abrangência de seu EDR.

O regimento interno do CMDR segue à risca as indicações da CATI, sendo cópia fiel do modelo de regimento previsto nas orientações do SEIAA. Prevê a constituição do Conselho com sete membros titulares, sendo dois da prefeitura; dois da SAA (CATI e Defesa Agropecuária); dois dos sindicatos ou associações de produtores e trabalhadores e um representante das cooperativas. Apesar de Mirante do Paranapanema ser um dos municípios do Estado com maior quantidade de assentamentos (aproximadamente 40, segundo a Superintendência Regional do Incra em São Paulo), não há previsão de participação das associações ou organizações representativas das famílias assentadas. Não há nem mesmo previsão da participação do ITESP. Isto significa que entre cinco e seis mil pessoas (segundo a própria prefeitura), o que representaria mais de 30% da atual população, não tem representatividade num Conselho que se propõe a *“estabelecer diretrizes para a política agrícola municipal”* e *“promover a integração dos vários segmentos do setor agrícola, vinculados à produção, comercialização, armazenamento, industrialização e transporte”*.

Apesar disso, o único conselheiro entrevistado a não considerar adequada a composição do CMDR foi o presidente, representante do ITESP no município e na microrregião. No entanto, na sua explicação do porquê da inadequação, não explicitou a falta de participação dos agricultores assentados. Para o diretor do EDR de Presidente Venceslau, secretário executivo do Conselho, *“a estrutura (da composição dos CMDR’s da região) é perfeita”*, faltando apenas *“gente”*. Segundo a entrevista, todos os municípios da região do Pontal têm a mesma estrutura. Em alguns deles há a participação das associações de assentados.

A relação com a prefeitura é quase inexistente para três dos cinco entrevistados. Realmente parece haver pouco contato entre o CMDR e a prefeitura, até mesmo pelo fato do próprio Conselho pouco se reunir. O CMDR praticamente não vinha se reunindo, sendo que, segundo os entrevistados, no ano de 2002 tiveram apenas uma reunião. Os principais assuntos que vinham sendo discutidos giravam em torno da reativação da Casa da Agricultura, um programa de melhoria da produtividade da pecuária leiteira e a elaboração dos planos de microbacias do Programa Estadual de Microbacias.

Quanto ao PMDR, este ainda não existe no município, nem está sendo elaborado. O município vem participando de um programa do Sebrae para a elaboração do PMDELIS. A sistemática de construção destes planos pretende-se participativa, com reuniões semanais em que toda a comunidade é convidada. No entanto, o CMDR não estava participando. Segundo os

conselheiros entrevistados, o Conselho não foi formalmente convidado. Apenas um deles estava participando do processo, representando sua organização de origem.

Por esta descrição, o CMDR parece não ter legitimidade alguma no município. A pouca representatividade de sua composição, o pouco trabalho e o não reconhecimento como instituição a ser convidada no processo de elaboração do PMDELIS mostram isso. Além de não conseguir extrapolar o viés agrícola e municipalista, não vem conseguindo organizar e desenvolver nem mesmo a agricultura de Mirante do Paranapanema.

Em Mirante do Paranapanema o CMDR reproduz de forma clara a estrutura de poder local, estando presentes as organizações tradicionais (sindicatos), ligadas aos segmentos tradicionais da produção agropecuária (pecuária de leite e corte) e ausentes as organizações dos agricultores assentados. A prefeitura, o CMDR e os agricultores assentados estão ligados a agremiações partidárias diferentes. Para o prefeito, os assentamentos trazem possibilidades de aumento das receitas da prefeitura, mas principalmente despesas com saúde, educação, etc. Vê o Movimento Sem Terra (MST), os assentamentos e a crise fundiária como motivos da queda dos investimentos da região do Pontal. Para ele, a principal dificuldade do desenvolvimento do município é a falta de uma “*política agrícola*” federal e estadual que estabeleça as bases para a atuação da prefeitura e do município. A não realização do convênio de municipalização com a CATI deve-se, ainda segundo o prefeito, ao alto custo com a contratação de técnicos, impossível aos cofres do município. Fez críticas ao convênio, chegando a dizer que o mesmo é prejudicial aos municípios.

Assim, ficam evidentes as limitações do CMDR de Mirante do Paranapanema, não conseguindo estabelecer-se nem mesmo como instituição legítima para o desenvolvimento da agricultura. As condições políticas aparecem aqui como um importante fator negativo quanto ao funcionamento do CMDR.

5. Considerações finais e recomendações

A hipótese central desta dissertação era de que os CMDR's, da forma como sendo operacionalizados, não conseguem instituir-se como um instrumento para o desenvolvimento local. Isto apesar de o desenvolvimento sustentável do meio rural ser um dos objetivos do Pronaf, que considera os CMDR's como instrumentos de participação da sociedade local e de seu desenvolvimento.

De fato, as diversas características dos processos de desenvolvimento local, como a endogenia, a superação do viés agrícola e municipalista, a mobilização e articulação dos agentes sociais para construção de pactos territoriais e o aproveitamento dos recursos naturais, humanos e culturais dos territórios não foram verificadas nos processos que vem sendo articulados pelos CMDR's. Há pouca participação das comunidades dos municípios no CMDR's, que, via de regra, não conseguem se apresentar à sociedade como uma ferramenta legítima de representação de seus interesses. Há pouca mobilização da sociedade e seus representantes em torno dos projetos de infraestrutura e pouca articulação entre estes e os planos de desenvolvimento.

Os CMDR's não representam todos os segmentos dos municípios, estando praticamente ausentes outros setores além do agrícola. Mesmo dentro do setor agrícola a representação de segmentos e organizações não tradicionais é minoritária, como no caso de Mirante do Paranapanema, onde as associações de representação dos assentados da reforma agrária estão ausentes, apesar do município apresentar o maior número de assentamentos do Estado. A participação dos conselheiros dos CMDR's é via de regra formal, e se dá principalmente na aprovação do PMDR e dos Planos de Trabalho.

O alcance da ação dos CMDR's não consegue extrapolar o âmbito do Pronaf-I e do SEIAA. O conteúdo das discussões e deliberações dos CMDR's dizem respeito quase que exclusivamente ao andamento dos dois programas e às necessidades burocráticas a eles inerentes. Praticamente não se encontrou espaço para a discussão do desenvolvimento propriamente dito, suas potencialidades, instrumentos e limitações.

Quanto aos PMDR's, os processos de elaboração e conteúdos confirmam as indicações de diversos autores (Abramovay 2001, Abramovay e Veiga 1998, Favareto e Demarco 2002, IBASE 2002 e outros). A participação da comunidade na sua elaboração é pequena e formal, sendo preparado via de regra pelo Engenheiro Agrônomo responsável pela Casa da Agricultura. Falta a realização de um diagnóstico realmente participativo, peça fundamental para o

levantamento dos problemas e potencialidades dos municípios e para a participação efetiva dos atores sociais. Quanto ao conteúdo, apresenta o viés agrícola e municipalista, configurando-se mais como um conjunto de demandas que fazem falta ao município que um projeto de desenvolvimento que reflita o quadro socioeconômico local. Reflete de forma clara a idéia de que o principal instrumento para o desenvolvimento do município é o desenvolvimento da agricultura e seus segmentos.

O CMDR do município de Óleo demonstra estas limitações. O CMDR apresentou resultados positivos da aplicação dos recursos do Pronaf-I da mesma forma que os demais (aquisição de máquinas e implementos agrícolas e construção de galpões para armazenamento de insumos e produtos agrícolas), principalmente na redução de custos de produção aos agricultores e na diminuição dos índices de desemprego nos períodos de entressafra. No entanto, estes resultados positivos somente foram possíveis pelo tamanho reduzido do município, de sua população e do número de agricultores. Num município maior, como Cunha, os mesmos investimentos em máquinas e implementos não surtiram os mesmos efeitos. No caso de Óleo foi a conformação socioeconômica do município que possibilitou os resultados positivos, e não a atuação do CMDR na utilização dos recursos do Pronaf-I. Além disso, o PMDR de Óleo mostra as mesmas características (viés agrícola e municipalista) dos demais municípios.

O caso de Cunha é o único em que começa a aparecer algum sinal da superação do viés agrícola, na conformação de um Plano de Desenvolvimento que considera o investimento no turismo como vetor do desenvolvimento do município. Apesar de apresentar a necessidade da mudança do modelo de desenvolvimento, para uma forma sustentável, ainda é restrito ao desenvolvimento da agricultura como forma de impulsionar o turismo no território municipal.

Dentro deste quadro coube indagar o porquê destas limitações. A hipótese apresentada considerava que os CMDR's não conseguem instituir como instrumento para o desenvolvimento local por falharem em constituir-se como espaços legítimos de participação e concertação social, necessária à construção de pactos territoriais para o desenvolvimento. Esta falha é devida à conformação institucional dos CMDR's, que tende a reproduzir os esquemas de dominação política locais. E a reprodução da dominação política local é fruto de um vício de origem dos Conselhos, particularmente devido à obrigatoriedade da sua constituição. Assim, a hipótese considerava que a combinação da participação institucional dos CMDR's em ambos os programas (SEIAA e Pronaf-I) reforça os sistemas de controle político locais,

na medida que tende a burocratizar os Conselhos e reforçar o controle das administrações municipais sobre os mesmos.

De fato, a segunda parte da hipótese é demonstrada pela relação de dependência existente entre os CMDR's e as administrações locais, relação que Abramovay & Veiga (1999) chamaram de "prefeiturização". Sem dúvida este fenômeno tem relação com a própria estruturação dos Conselhos no Estado de São Paulo e do caráter obrigatório de sua constituição. Os CMDR's são peça fundamental ao funcionamento do SEIAA. Sem eles não há elaboração e aprovação de Planos Municipais de Desenvolvimento Plurianuais, que servem de base à elaboração dos Programas Anuais, onde constam os gastos a serem realizados no município, principalmente na área de assistência técnica e extensão rural. Ou seja, sem os CMDR's não há a disponibilização de recursos para estes serviços nos municípios.

No âmbito do Pronaf-I, os CMDR's são responsáveis pela elaboração e aprovação (principalmente) dos PMDR's, base para a preparação dos PT's, onde constam as obras e investimentos a serem realizados com recursos do Programa. Outra vez, sem os CMDR's não há disponibilização de recursos para os municípios.

No quadro de dificuldades financeiras por que passam as prefeituras brasileiras, principalmente dos municípios pequenos e rurais, que dependem em grande medida dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)²¹, os recursos provenientes do Pronaf-I representam um grande reforço de caixa para as mesmas. Além disso, são notórios os efeitos políticos de obras e investimentos em períodos de eleição, principalmente nos pequenos municípios, onde são visíveis a toda a população.

Estes elementos acabam revelando as prefeituras como principais interessados na constituição dos CMDR's, e não a sociedade local. Vem daí a relação de extrema dependência entre os CMDR's e as prefeituras, a "prefeiturização" e o controle dessas últimas sobre os Conselhos.

A revelação das prefeituras como principais interessados na constituição dos CMDR's pode ser verificada na análise conjunta das principais motivações apontadas pelos conselheiros entrevistados e dos principais agentes envolvidos na constituição dos Conselhos. As principais motivações apresentadas foram o acesso a recursos, particularmente do Pronaf-I e a necessidade

²¹ É por meio do FPM que os municípios participam da distribuição da arrecadação de impostos federais (Imposto de Renda e IPI) e estaduais (ICMS). Os índices utilizados para a distribuição são calculados com base na população dos municípios.

de participação no processo de municipalização. Os principais envolvidos na constituição dos CMDR's são as prefeituras, seguidas das Casas de Agricultura. A participação da prefeitura, apesar de ter sido citada em quase metade das respostas, pode ser considerada ainda maior, na medida que dos cinco municípios pesquisados que possuíam Casa da Agricultura estruturada, em três deles o Engenheiro Agrônomo responsável é funcionário da prefeitura.

Apesar do Pronaf-I promover a burocratização dos CMDR's, pelas análises empreendidas na dissertação, é possível dizer que o SEIAA tem um papel maior neste ponto. O Sistema, ao encarar os CMDR's como ferramentas burocráticas no processo de municipalização dos serviços de assistência técnica e extensão rural e restringir o papel dos mesmos à condução da política agrícola contribui para dificultar o aproveitamento dos Conselhos como ferramentas para o desenvolvimento local. Assim, pode-se dizer que o processo de descentralização, característica do SEIAA no Estado de São Paulo, vem dificultando a formação de Conselhos com real representatividade e participação da sociedade local, havendo inclusive a tendência da participação das entidades de representação com maior poder de relacionamento com a prefeitura, característica da cultura do clientelismo, presente em muitos municípios brasileiros, segundo Abramovay (2001).

Do ponto de vista do aproveitamento dos CMDR's como instrumentos para o desenvolvimento local, é possível apontar alguns problemas recorrentes nos Conselhos pesquisados que contribuem para a sua baixa legitimidade junto à sociedade local e a baixa participação da mesma.

O primeiro problema recorrente é o desconhecimento dos conselheiros sobre as regras de funcionamento dos CMDR's, suas funções e objetivos, principalmente daqueles não ligados à prefeitura ou à Casa da Agricultura, principalmente os pequenos agricultores. Sobre o funcionamento dos CMDR's, muitos conselheiros desconheciam o conteúdo do regimento interno, alguns até mesmo desconheciam sua existência. A maioria não soube definir o caráter dos Conselhos, se consultivos ou deliberativos, o que demonstra desconhecimento da posição dos CMDR's perante as prefeituras. Esta desinformação refere-se tanto ao âmbito do Pronaf quanto do SEIAA.

O segundo problema é o desconhecimento dos conselheiros sobre os PMDR's, fruto da falta de participação no processo de elaboração dos mesmos. Como ressaltado nos resultados, mais de 30% dos conselheiros não puderam responder às questões referentes aos

PMDR's. Daqueles que puderam, uma boa parte não conhecia em detalhes o conteúdo do Plano, ou seja, desconhecia o texto do PMDR em si. Isto é fruto do próprio processo de elaboração dos mesmos, restrito aos técnicos das CATI e das prefeituras. A falta de participação na elaboração dos planos, tanto no âmbito do Pronaf-I quanto do SEIAA, reforça a situação de dependência das prefeituras, uma vez que a maior parte dos conselheiros não participa do diagnóstico das necessidades do município quanto aos investimentos nem da priorização das ações a serem realizadas. É necessária a instituição de processos realmente participativos, que levem em consideração a construção conjunta dos Planos de Desenvolvimento, para que os mesmos possam tornar-se verdadeiros pactos territoriais para o desenvolvimento local. Reuniões especialmente voltadas à identificação das demandas, estímulo à realização de reuniões prévias nos bairros para detectá-las, levantamentos de campo junto aos agricultores, são alguns desses processos. Para o levantamento das demandas e elaboração dos Planos existem diversos métodos participativos. No entanto, é necessário que os técnicos responsáveis pelo assessoramento dos CMDR's e a própria população sejam familiarizados com os mesmos. Para isso é necessário capacitação, de ambos os agentes.

Os dois problemas levantados acima levam a um terceiro: a limitação dos processos de capacitação que vem sendo desenvolvidos no âmbito dos CMDR's em termos de alcance dos conselheiros. Na maior parte dos municípios pesquisados a participação nos cursos de capacitação era restrita ao presidente e ao secretário executivo. Segundo ASSOCENE (2001), a capacitação *“constitui importante passo para o avanço institucional, pois é elemento fundamental para formação do capital social e humano requerido para efetiva implantação da almejada gestão social das políticas públicas de desenvolvimento”*. É preciso que a capacitação em gestão social e participação alcance o maior número de conselheiros possível, não se restringindo aos CMDR's, mas às organizações e comunidades que dele participem.

O quarto problema é a falta de instrumentos legais para o cumprimento de algumas funções dos CMDR's. Foi detectada a falta de mecanismos de fiscalização e monitoramento por parte dos CMDR's das ações empreendidas no âmbito do PMDR, em especial da execução das obras e serviços pelas prefeituras. Além disso, os PMDR's não apresentam indicadores de eficiência nem os CMDR's possuem mecanismos para avaliação

do impacto dos investimentos realizados. Não há, por exemplo, a instituição de uma comissão de fiscalização, aceita e regulamentada pela prefeitura para acompanhar estes processos. Na maior parte das vezes, o acompanhamento e a fiscalização são feitos de maneira informal, pelos conselheiros particularmente interessados, não obrigando a prefeitura à prestação de contas. Além disso, a estreita ligação com as prefeituras dificulta este trabalho de acompanhamento e fiscalização. Da forma como são constituídos, com a função de assessoramento da prefeitura, sem caráter deliberativo, o desenvolvimento de instrumentos institucionais que tornem permanente os processos de acompanhamento e fiscalização é dificultado. Praticamente tudo passa pela aprovação da prefeitura, e em muitos casos, especificamente do prefeito municipal.

Faz-se necessário o desenvolvimento de formas institucionais permanentes para fiscalização e acompanhamento das ações das administrações municipais e utilização dos recursos de programas públicos de financiamento. Poderia ser incentivada à criação de comissões permanentes de fiscalização e acompanhamento, com ampla representação da sociedade local, externos ao CMDR, com mandato por tempo determinado. Esta comissão, com assessoramento adequado e criação de indicadores de eficiência, poderia também ter a função de avaliar os impactos dos investimentos realizados no âmbito dos PMDR's.

Apesar dos problemas e dificuldades, os CMDR's pesquisados conseguem instituir-se como um canal de comunicação com as prefeituras, servindo como um elo de ligação, em alguns casos o único, entre a administração municipal e os diversos setores, segmentos, bairros e grupos sociais dos municípios. É por meio desta ligação que os membros do Conselho conseguem, ainda que de forma precária, expressar suas demandas e fiscalizar minimamente o andamento das ações e obras aprovadas no município e fiscalizar a utilização dos recursos.

Se ao invés de avaliados sob a ótica do desenvolvimento local o parâmetro for o que se espera dos CMDR's legalmente e institucionalmente no âmbito do SEIAA e do Pronaf-I, os Conselhos pesquisados vem cumprindo seu papel. Os mesmos vêm participando com êxito do processo de municipalização implantado por meio do SEIAA no Estado de São Paulo, elaborando os Planos de Desenvolvimento e de Trabalho, acompanhando sua execução e assessorando o executivo municipal em matérias relacionadas à agropecuária. No âmbito do Pronaf-I, vêm elaborando os PMDR's e os planos de trabalho anuais e

acompanhando a execução das obras e investimentos previstos, ainda que de forma precária.

Além disso, se o parâmetro for a trajetória histórica da sociedade brasileira e a atual situação dos pequenos agricultores e das políticas públicas municipais, a atuação dos CMDR's pode ser encarada como positiva. Apesar dos problemas, há a conformação de um espaço de participação, ainda que muitas vezes sem a legitimidade desejada; há participação, ainda que formal, dos agricultores e organizações de representação na conformação dos planos de desenvolvimento e na priorização dos investimentos. Considerando a total apartação dos beneficiários das políticas públicas brasileiras na sua elaboração, principalmente os mais pobres, sem dúvida estes são resultados positivos.

Os CMDR's, apesar de não estarem servindo como instrumentos para o desenvolvimento local, podem ser aproveitados para tal com a realização de ações e medidas, principalmente de longo prazo. A seguir são apresentadas cinco sugestões que podem contribuir para tal, pelo menos para minimizar os problemas recorrentes nos CMDR's apresentados cima.

Estabelecimento de um marco legal e institucional claro par aos CMDR's:

- É imprescindível o estabelecimento de normatização clara quanto à natureza da função dos CMDR's (consultiva ou deliberativa);
- Se deliberativa, é preciso o estabelecimento de normas que contribuam para que os mesmos possam exercer de fato este poder, como regras acerca da representação dos diversos segmentos e organizações envolvidas nos CMDR's;
- Quanto à representação, pode-se coibir, ou mesmo proibir que representantes diretamente ligados à prefeitura exerçam o cargo de presidente. Obviamente que isto por si só não impedirá a "prefeiturização", mas dará aos CMDR's mais uma ferramenta para tentar contrabalançar a influência das prefeituras sobre os mesmos;
- Criar mecanismos que permitam, além da fiscalização, a responsabilização legal dos conselheiros pela utilização dos recursos que passam pelo CMDR, juntamente com a prefeitura, como ocorre nos Conselhos de Saúde;
- Procurar a harmonização entre o nível federal e estadual no estabelecimento do marco legal e institucional dos CMDR's;

Capacitação como recurso à melhoria da representatividade e funcionamento dos CMDR's:

- Capacitação continuada em termos de gestão social e desenvolvimento local, procurando desenvolver nos conselheiros habilidades para a discussão, elaboração e implementação dos planos de desenvolvimento;
- A capacitação poderia incluir também a questão do retorno das informações sobre o CMDR (andamento dos trabalhos, deliberações, etc.) pelos conselheiros aos seus representados. Isto auxiliaria no fortalecimento da representatividade das comunidades e bairros formalmente estabelecidos, onde é mais factível o repasse dessas informações em assembleias de associações, cooperativas, etc;
- Remuneração contratualizada dos conselheiros visando facilitar a participação, condicionada à participação nos cursos de capacitação e ao retorno das informações à comunidade a qual o conselheiro pertence. Poderia ser criado um “Programa de Remuneração”, de livre adesão, seguindo estes parâmetros mínimos;

Assessoria estadual permanente dos CMDR's: impulso ao desenvolvimento local:

- Criação da figura do Agente de Desenvolvimento Local (ADL's), a exemplo do que ocorre no âmbito de atuação do Banco do Nordeste. Estes agentes teriam a função de assessorar os municípios constantemente, tanto nas discussões quanto no andamento burocrático. Teriam uma área de ação composta por alguns municípios (de 2 a 4), que visitariam periodicamente, acompanhando as reuniões e preparando relatórios para a Secretaria Estadual do Pronaf;
- Os ADL's não necessitam ser necessariamente Engenheiros Agrônomos. Podem ser profissionais de outras áreas, preferencialmente com algum conhecimento das microrregiões alvo do trabalho;
- Estes Agentes passariam por uma capacitação desenvolvida em conjunto pela SAF, ONG's que trabalham na educação de adultos e a CATI. Assim, a CATI teria muito a contribuir com esta idéia, não apenas com a disponibilização dos próprios Agentes (Engenheiros Agrônomos do seu quadro e municipalizados), mas também no auxílio à elaboração e implantação da capacitação dos ADL's;

PMDR's: contratualização para o desenvolvimento local:

- Contratualizar os PMDR's, estabelecendo prazos, recursos e responsabilidades pelas ações a serem realizadas, distribuídas e concertadas entre toda a comunidade;
- As tarefas de execução não necessitam ficar somente nas mãos das prefeituras, mas podem ser compartilhadas com associações, sindicatos, cooperativas, associações de bairros e outras entidades legalmente constituídas;
- Para isso é necessária a criação de um marco legal e institucional para permitir a validade destes contratos. Poderia-se utilizar modelo semelhante aos Contratos Territoriais de Desenvolvimento (CTD's), descrito por Veiga (1998);
- Estabelecimento de um programa que possa promover o desenvolvimento de PMDR's intermunicipais e mesmo microrregionais. A SAF já vem promovendo a participação de associações intermunicipais no Pronaf-I, ainda de forma tímida. O Estado de São Paulo ainda não possui nenhuma iniciativa neste sentido;
- Mais uma vez a CATI teria muito a contribuir neste sentido, por meio de seus EDR's. Seus diretores, em conjunto com os responsáveis pelas Casas de Agricultura municipais podem promover encontros e discussões conjuntas entre CMDR's de uma mesma microrregião, visando à formação de planos de desenvolvimento conjuntos que possam canalizar os recursos escassos de municípios vizinhos;

Informações públicas e transparentes:

- É de extrema importância a publicização das informações sobre o funcionamento do Pronaf-I, as responsabilidades e funções dos CMDR's e de seus conselheiros, os fluxos burocráticos de aprovação dos PT's e demais informações necessárias sobre o Programa e a atuação dos CMDR's;
- Quanto mais fluida e transparente forem as informações, maior é a possibilidade da construção de processos de gestão social e desenvolvimento local nos CMDR's.

Bibliografia

- ABRAMOVAY, R. & VEIGA, J. E. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural:** o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Texto para Discussão N.º 641. Brasília: Convênio FIPE/IPEA, abr./1999.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n.º 43, p. 121-140, set./dez. 2001.
- _____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política**, jun./1999.
- ABREU, L. S. Uma análise crítica sobre a definição e classificação do público do Pronaf. In: CAMPANHOLA, C. & GRAZIANO, J. F. O Novo Rural Brasileiro: Políticas Públicas. Jaguariúna: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000, v. 4, p. 93-115.
- ASSOCENE. Sistematização e Análise de Resultados da Capacitação em Gestão Social para Conselheiros Municipais. Brasília: MDA/Secretaria de la Agricultura Familiar: 2001.
- BARROSO, I. C. Los nuevos espacios emergentes. *Revista de Estudios Regionales*, n. 50, p. 39-80, jan./abr. 1998.
- BAVA, S. C. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, p. 53-59, 1996.
- BELIK, W. Pronaf: avaliação da operacionalização do programa. In: CAMPANHOLA, C. & GRAZIANO, J. F. O Novo Rural Brasileiro: Políticas Públicas. Jaguariúna: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000, v. 4, p. 93-115.
- BITTENCOURT, G. A. Abrindo a Caixa Preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Tese (Mestrado), Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2003.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Manual Operacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Brasília: Secretaria da Agricultura Familiar, 2000.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Consolidação dos Resultados das Oficinas de Avaliação e Planejamento da Capacitação de Conselheiros Municipais. Brasília: Secretaria de la Agricultura Familiar, 2001.

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Plano de Safra para a Agricultura Familiar 2003/2004. Brasília: Secretaria da Agricultura Familiar, 2003.
- BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**: metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2002, 177p.
- BÚRIGO, L. F. Verbas do Pronaf via Cooperativas de Crédito Rural: dinheiro público para interesses públicos. Natal: XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Anais: CD Rom, 1997.
- CAMPANHOLA, C. & SILVA, J. F. G. da. Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais, Campinas, 2002. Retirado da internet (www.eco.unicamp.br) - 15/11/2003
- CAMPOS, A. C. & NUNES, S. P. Políticas Públicas Descentralizadas como Estratégia de Gestão e Monitoramento Social: o Caso do Pronaf Infraestrutura. Juiz de Fora: XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Anais: CD Rom, 2003.
- CARDOSO, A. e ORTEGA, A. C. Pronaf-Leader: potenciais e limites de uma política de desenvolvimento local. Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 40, n.º 2, p. 265-304, 2001.
- CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. Estudos: Sociedade e Agricultura, n. 8, p. 71-81, abr. 1997.
- CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis: 2000.
- CASTILHOS, D. S. B. de. Capital social e políticas públicas: um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Tese (Mestrado), Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas/UFRS, 2002.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS - CES-CE. Dictamen sobre **El desarrollo local en la política regional comunitária**. Bruxelas, 1995.
- DOWBOR, Ladislau. **Descentralização e meio ambiente**. In: BURSZTYN, Marcel (org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo, Brasiliense, 1993.
- IAF. Programa de desenvolvimento local da Fundação Interamericana. <http://www.iaf.gov/port/ld-crit.htm>, capturado em 05 fev 1999.

- FAVARETO, A. e DEMARCO, D (2002). Políticas públicas, participação social e as instituições para o desenvolvimento rural sustentável: uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Relatório Final de Pesquisa. São Paulo/Brasília: Convênio 201087/01 – Plural/IICA (SAF/MDA), maio/2002.
- GREVE, A. & SCALZO, P. A. Manual – Sistema Integrado de Agricultura e Abastecimento. Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. Campinas, março de 1997. mimeo.
- GUANZIROLI, C. E. & CARDIM, S. E. (coord.) Novo Retrato da Agricultura Familiar. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, Brasília, fevereiro/00.
- GUANZIROLI, C. E. (coord.). Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável – versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036 entre FAO e INCRA, março/1995. Retirado da internet (www.incra.gov.br) - 02/01/2004.
- IBASE. – INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS Avaliação de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDR's em quatro estados: ES, MS, PE, SC. Relatório Final da Avaliação para a SAF/MDA. Contrato n.º 003/01 (IICA/IBASE), 2002.
- IPARDES. Caracterização dos conselhos municipais de desenvolvimento rural no Paraná. Síntese dos principais resultados das pesquisas de campo. Curitiba: Contrato EMATER-PR/DESER/PRONAF, 2001.
- MAR, M. & YRUELA, M. P. Desarrollo Local y Desarrollo Rural: el Contexto del Programa “LEADER”. Revista Papeles de Economía Española, n. 60-61, p. 219-232, 1994.
- MARINHO, N. D.; SOUTO, M. V. M. Pronaf infraestrutura e serviços: abordagem exploratória dos CMDR's e dos PMDR's. Relatório Preliminar, Brasília: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1998. PNUD/BRA/98/12.
- MARSHALL, Princípios de Economia, 1920.
- MOYANO, E. E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. Revista Economía Ensayos, v.13, n.2, jul./dez., 1999.
- NAVARRO YÁÑEZ, C. J. Globalización y localismo: nuevas oportunidades para el desarrollo. **Revista Internacional de Sociología**, v.53, n.209, p.31-46, 1998.

- NORTH, D. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- OLIVEIRA, R. O. Desenvolvimento, Política Agrícola e Política Rural: do setorial ao territorial. *Informações Econômicas*, SP, v.32, n.12, p. 07-16, dez. 2002.
- PEREIRA, L. G. T. C. **Avaliação do Pronaf através do comportamento dos atores municipais: estudo de caso em Espírito Santo do Pinhal/SP**. Campinas, 2000. Tese (Mestrado) – Faculdade de Engenharia Agrícola/Unicamp.
- PLURAL COOPERATIVA. **Desenvolvimento local sustentável e solidário: novos princípios, novos desafios**. São Paulo, 2000. (mimeo)
- PRETTY, J. N. Participation, learning and sustainability: emerging challenge for agricultural development. *Social Change*, v.26, n.1, p. 7-33, 1996.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000. 260p.
- ROSA, S. L. C. Os desafios do Pronaf. São Paulo, ABRA. Revista da Associação Brasileira da Reforma Agrária. 25 (2/3): 185-92, janeiro/abril, 1995.
- SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo, Vértice, 1986.
- _____. Estratégias de transição par o século XXI. In: BURSZTYN, Marcel (org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo, Brasiliense, 1993.
- SARACENO, E. **La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto lationamericano**. (texto retirado do site do projeto rurbarno - www.eco.unicamp.br).
- _____. **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, 30 de outubro de 1996.
- _____. Alternative readings of spatial differentiation: the rural versus the local economy approach in Italy. *European Review of Agricultural Economics*, v. 21, p. 451-474, 1994.
- SCHEJTMAN, A. & BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo Territorial Rural**, documento elaborado pela Divisão América Latina e Caribe do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola e pelo Departamento de Desenvolvimento Sustentável do

- Banco Interamericano de Desenvolvimento, RIMISP, Santiago, Chile, dezembro de 2002.
- SCHNEIDER, S & SILVA, M. K. A participação social dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: os impactos do PRONAF – Infra-estrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, outubro/2003.
- SEADE, Fundação Sistema de Análise de Dados. Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI, Caderno 10: Agricultura e Agronegócios, Dez.1999. e
- SEADE, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Índice Paulista de Responsabilidade Social, São Paulo, fevereiro de 2001.
- STORPER, M. & SALAIS, R. Worlds of Production. The Action Framework of the Economy. Harvard University press, Inglaterra, 1997.
- VEIGA, J. E. O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Texto para Discussão, Convênio FIPE/IICA (MDA-CNDRS/NEAD), agosto/2001.
- VILELA, S. L. O. Qual a política para o campo brasileiro? Do bloco mundial ao Pronaf: a trajetória de um novo modelo? Natal: XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, CD Rom, 1997.
- VIEIRA, Paulo Freire. A Problemática ambiental e as ciências sociais no Brasil (1980-1990). In: HOGAN & VIEIRA (orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas, UNICAMP, 1995.

ANEXO I – Legislação referente aos CMDR's: Pronaf-I e SEIAA

PRONAF:

DECRETO Nº 1.946, DE 28 DE JUNHO DE 1996.

Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere art. 84 inciso VI, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

Art. 2º O PRONAF assenta-se na estratégia da parceria entre os Governos Municipais, Estaduais e Federal, a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações.

§ 1º A aplicação de recursos do Governo Federal no PRONAF requer a adesão voluntária dos Estados, dos Municípios, da iniciativa privada e dos agricultores familiares às normas operacionais do Programa e à efetivação de suas contrapartidas.

§ 2º As ações do Programa orientar-se-ão pelas seguintes diretrizes:

- a) melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda,
- b) proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente;
- c) fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, proporcionando-lhe novos padrões tecnológicos e gerenciais;
- d) adequar e implantar a infra-estrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de

- seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas;
- e) atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações;
 - f) agilizar os processos administrativos, de modo a permitir que os benefícios proporcionados pelo Programa sejam rapidamente absorvidos pelos agricultores familiares e suas organizações;
 - g) buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa;
 - h) promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados;
 - i) estimular e potencializar as experiências de desenvolvimento, que estejam sendo executadas pelos agricultores familiares e suas organizações, nas áreas de educação, formação, pesquisas e produção, entre outras.

Art. 3º Caberá ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento a coordenação do PRONAF, competindo-lhe, especialmente:

- I - promover gestões e apoiar a reorganização institucional que se fizer necessária junto aos órgãos federais que atuem no setor, bem como junto aos Governos Estaduais e Municipais, visando o reajustamento das políticas públicas aos objetivos do Programa;
- II - apoiar e promover, em parceria com os Estados, os Municípios e os agentes financeiros, linhas de financiamento para a adequação e implantação da infra-estrutura física e social necessária ao desenvolvimento e continuidade da agricultura familiar;
- III - propor mecanismos mais adequados à concessão de crédito aos agricultores familiares, orientando-os sobre os respectivos procedimentos de acesso e de reembolso;
- IV - levar em consideração, na formulação das políticas de preços agrícolas, a realidade da agricultura familiar, promovendo, ademais, a criação de centros primários de comercialização e a redução da cadeia de intermediários;
- V - promover ações para a capacitação e profissionalização dos agricultores familiares e de suas organizações e parceiros, de modo a proporcionar-lhes os conhecimentos, habilidades e tecnologias indispensáveis ao processo de produção, beneficiamento, agroindustrialização

e comercialização, assim como para a elaboração e acompanhamento dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural - PMDR;

VI - assegurar o caráter descentralizado de execução do PRONAF e o estabelecimento de processos participativos dos agricultores familiares e de suas organizações na implementação e avaliação do Programa.

Art. 4º O PRONAF será constituído por organismos co-participantes, cujas ações confluirão para os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDR, Conselhos Estaduais do PRONAF e Conselho Nacional do PRONAF.

§ 1º Integram a estrutura do PRONAF, no plano municipal, mediante adesão voluntária:

a) a Prefeitura Municipal, cabendo-lhe:

1. instituir, em seu âmbito, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR e o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural - PMDR;
2. participar do CMDR e da execução, acompanhamento e fiscalização das ações do PMDR;
3. celebrar acordos, convênios e contratos no âmbito do PRONAF;
4. aportar as contrapartidas de sua competência;
5. promover a divulgação e articular o apoio político-institucional ao PRONAF;

b) o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR, o qual terá como membros, representantes do poder público, dos agricultores familiares e das entidades parceiras, inclusive das vinculadas à proteção do meio ambiente, cabendo-lhe:

1. analisar a viabilidade técnica e financeira do PMDR e o seu grau de representatividade das necessidades e prioridades dos agricultores familiares;
2. aprovar em primeira instância o apoio do PRONAF a projetos contidos no PMDR, relatando o Plano à Secretaria Executiva Estadual do PRONAF;
3. negociar as contrapartidas dos agricultores familiares, da Prefeitura Municipal, do Estado e dos demais parceiros envolvidos na execução do PMDR;
4. fiscalizar a aplicação dos recursos do PRONAF no município;
5. articular-se com as unidades locais dos agentes financeiros com vistas a solucionar eventuais dificuldades na concessão de financiamentos aos agricultores familiares, relatando ao Conselho Estadual do PRONAF sobre os casos não solucionados;

6. elaborar e encaminhar à Secretaria Executiva Estadual do PRONAF pareceres e relatórios periódicos sobre a regularidade da execução físico-financeira do PMDR;

7. promover a divulgação e articular o apoio político-institucional ao PRONAF;

c) os agricultores familiares, aos quais cabe:

1. apresentar e priorizar suas demandas;

2. participar da execução do PRONAF;

3. aportar as contrapartidas de sua competência;

d) as organizações de agricultores familiares, cabendo-lhes:

1. formular propostas de ação compatibilizadas com as demandas dos agricultores;

2. participar da elaboração e da execução do PMDR e do acompanhamento e fiscalização das ações do PRONAF;

3. celebrar e executar acordos, convênios e contratos com órgãos da administração pública e entidades parceiras privadas;

4. aportar as contrapartidas de sua competência;

e) as entidades parceiras, públicas e privadas, que direta ou indiretamente desenvolvam ações relacionadas com o desenvolvimento rural e a proteção ambiental, cabendo-lhes:

1. participar da elaboração e da execução do PMDR, dentro de suas áreas de atuação específica;

2. aportar as contrapartidas de sua competência;

3. colaborar na elaboração de relatórios de execução físico-financeira do PRONAF.

§ 2º Integram a estrutura do PRONAF, no plano estadual, mediante adesão voluntária:

a) o Governo Estadual, cabendo-lhe:

1. instituir, em seu âmbito, o Conselho Estadual do PRONAF, e sua Secretaria Executiva;

2. participar da execução, do acompanhamento e da fiscalização do Programa no âmbito estadual;

3. celebrar acordos, convênios e contratos com órgãos da administração pública e com entidades parceiras privadas;

4. aportar as contrapartidas de sua competência;

5. promover a divulgação e articular o apoio político-institucional ao PRONAF;

b) o Conselho Estadual do PRONAF, o qual terá como membros representantes, no âmbito estadual, do poder público, das organizações dos agricultores familiares e das entidades parceiras, inclusive das vinculadas à proteção do meio ambiente, cabendo-lhe:

1. analisar o apoio do PRONAF a projetos contidos nos PMDR, relatando os Planos à Secretaria Executiva Nacional do PRONAF;
2. promover a interação entre o Governo Estadual, os Governos Municipais e as entidades parceiras, com vistas à obtenção de suas contrapartidas aos PMDR;
3. acompanhar e avaliar a execução do PRONAF no âmbito estadual;
4. elaborar propostas de políticas públicas a serem encaminhadas aos órgãos da administração estadual e federal;
5. articular-se com as unidades administrativas estaduais dos agentes financeiros, com vistas a solucionar eventuais dificuldades encontradas, a nível municipal, na concessão de financiamentos aos agricultores familiares, relatando ao Conselho Nacional do PRONAF sobre os casos não solucionados;
6. promover a divulgação e articular o apoio político-institucional ao PRONAF;

c) a Secretaria Executiva Estadual do PRONAF, a ser chefiada por Secretário Executivo Estadual designado pelo Governo do Estado, cabendo-lhe:

1. analisar os PMDR, relatando-os ao Conselho Estadual do PRONAF;
2. implementar decisões do Conselho Estadual;
3. monitorar e avaliar a execução dos PMDR, relatando ao Conselho Estadual;
4. emitir pareceres técnicos.

§ 3º Integram a estrutura do PRONAF, no plano nacional:

a) o governo federal, por intermédio do Conselho Nacional do PRONAF e sua Secretaria-Executiva, que funcionarão no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento;

b) o Conselho Nacional do PRONAF, cabendo-lhe:

1. aprovar o seu regimento interno;
2. definir diretrizes nacionais para o PRONAF;
3. propor a adequação de políticas públicas às necessidades da agricultura familiar;
4. recomendar normas operacionais para o Programa;
5. identificar fontes de recursos para o PRONAF;
6. recomendar critérios para a alocação e aplicação de recursos;

7. aprovar a programação físico-financeira anual do PRONAF e apreciar os pertinentes relatórios de execução;

8. examinar estudos de avaliação do PRONAF e propor redirecionamentos;

c) a Secretaria Executiva Nacional do PRONAF, a ser exercida pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento e chefiada por um Secretário Executivo Nacional designado pelo titular da Pasta, cabendo-lhe:

1. implementar decisões do Conselho Nacional do PRONAF;

2. analisar e aprovar o apoio do PRONAF a projetos contidos nos PMDR;

3. propor normas operacionais para o Programa;

4. promover estudos com vistas à adequação de políticas públicas às necessidades da agricultura familiar;

5. elaborar a proposta de programação físico-financeira anual do PRONAF, monitorar e avaliar sua execução, relatando ao Conselho Nacional;

6. receber pedidos, preparar acordos, convênios e contratos e promover a liberação de recursos para o financiamento dos projetos aprovados no âmbito dos PMDR;

7. emitir pareceres técnicos;

8. promover a divulgação e articular o apoio político-institucional ao PRONAF;

d) as Delegacias Federais da Agricultura - DFA, cabendo-lhes:

1. assessorar os Estados, as Prefeituras Municipais, as organizações de agricultores familiares e as entidades parceiras, na elaboração dos processos para celebração de convênios, no âmbito do PRONAF, com o Ministério da Agricultura, instruindo-os quando aprovados;

2. fiscalizar a aplicação dos recursos dos convênios de que trata o item anterior;

3. emitir pareceres técnicos sobre a execução dos convênios antes referidos;

4. promover a divulgação e articular apoio institucional ao PRONAF;

e) os órgãos e entidades de âmbito nacional, públicos e privados, vinculadas à agricultura e à proteção do meio ambiente, cabendo-lhes:

1. participar, mediante articulação da Secretaria Executiva Nacional do PRONAF, de estudos e debates com vistas à adequação de políticas públicas à realidade sócio-econômica da agricultura familiar;

2. mobilizar recursos financeiros, materiais e humanos, em suas respectivas áreas de atuação, para o apoio às ações do PRONAF;
3. participar da operacionalização, acompanhamento e avaliação do Programa, segundo suas atribuições e aptidões institucionais;
4. mobilizar e orientar suas unidades estaduais e municipais, no sentido de integrá-las na operacionalização dos PMDR.

Art. 5º Integram o Conselho Nacional do PRONAF:

I - o Secretário Executivo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, que será o seu Presidente;

II - um representante do Ministério do Planejamento e Orçamento;

III - um representante do Ministério da Fazenda;

IV - um representante do Ministério do Trabalho;

V - um representante da Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento;

VI- um representante da Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária.

§ 1º Poderão ainda integrar o Conselho Nacional do PRONAF um representante de cada entidade a seguir indicada:

a) Fórum dos Secretários Estaduais de Agricultura;

b) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG

c) Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB;

d) Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural - ASBRAER.

§ 2º Os membros do Conselho Nacional do PRONAF serão designados pelo Ministro de Estado da Agricultura e do Abastecimento, mediante indicação dos titulares dos órgãos e entidades representados.

§ 3º O Conselho Nacional do PRONAF deliberará por maioria simples, presente, no mínimo, a metade de seus membros.

§ 4º Nas deliberações do Conselho, o seu Presidente terá, além do voto ordinário, o de qualidade.

§ 5º Em suas ausências e impedimentos, o Presidente do Conselho indicará seu substituto, dentre um dos representantes do Governo Federal.

§ 6º A participação no Conselho não será remunerada, sendo considerada serviço público relevante.

§ 7º Das reuniões do Conselho poderão participar, sem direito a voto e a convite de seu Presidente, especialistas, autoridades e outros representantes dos setores público e privado, quando necessário ao aprimoramento ou esclarecimento de matéria incluída na ordem do dia.

Art. 6º O financiamento da produção dos agricultores familiares e de suas organizações será efetuado pelos agentes financeiros, no âmbito do PRONAF, segundo normas específicas a serem estabelecidas para esse fim nas instâncias competentes e de modo a atender adequadamente às características próprias desse segmento produtivo, contemplando, inclusive, a assistência técnica.

§ 1º Nos financiamentos de que trata este artigo, será dada prioridade ao investimento e ao custeio associado ao investimento de propostas de candidatos localizados em municípios nos quais já tenham sido instituídos os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDR e os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural - PMDR, sem exclusão, porém, dos financiamentos para custeio isolado e, ainda, de candidatos localizados nos demais municípios, na medida das disponibilidades de recursos.

§ 2º As propostas de financiamento apresentadas pelos agricultores familiares e suas organizações prescindem do exame pelos Conselhos do PRONAF e devem ser submetidas diretamente ao agente financeiro, a quem cabe analisá-las e deferí-las, observadas as normas e prioridades do Programa.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de junho de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Arlindo Porto Neto

SEIAA:

Decreto Nº 40.103, de 25 de maio de 1995.

Organiza o Sistema Estadual Integrado de Agricultura e Abastecimento e dá providências correlatas.

MÁRIO COVAS, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais,

Decreta:

SEÇÃO I Disposição Preliminar

Artigo 1º - Fica organizado, nos termos do presente decreto, o Sistema Estadual Integrado de Agricultura e Abastecimento.

SEÇÃO II Dos Objetivos Básicos

Artigo 2º - O Sistema Estadual Integrado de Agricultura e Abastecimento tem como objetivos básicos:

I - A integração dos esforços dos órgãos públicos com atribuições voltadas ao desenvolvimento do setor agropecuário, à preservação ambiental e à melhoria do abastecimento alimentar, visando a maior eficácia dos serviços;

II - A formulação e a execução da Política Agrícola do Estado com a efetiva participação de representantes da comunidade agrícola, tecnológica, agronômica e veterinária, de organismos governamentais e de setores empresariais e de trabalhadores;

III - A maior eficiência dos serviços de assistência técnica, extensão rural, orientação do abastecimento alimentar, prestadas ao setor agropecuário, mediante a atribuição de sua execução aos municípios;

IV - O atendimento, de forma preferencial, aos imóveis que cumpram a função social da propriedade e, especialmente, aos mini, pequenos e médios produtores rurais e aos beneficiários de projetos de reforma agrária;

V - Apoiar o desenvolvimento do cooperativismo e do associativismo rural.

SEÇÃO III Dos Instrumentos Básicos

Artigo 3º - São instrumentos básicos do Sistema Estadual Integrado de Agricultura e Abastecimento:

I - o Conselho de Desenvolvimento Rural de Estado;

II - os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural;

III - os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural;

IV - o Fundo de Expansão da Agropecuária e de Pesca, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

SEÇÃO IV Dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural

Artigo 4º - Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural serão criados pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento e compostos de, no máximo, 12 (doze) membros de forma a garantir a participação dos seguintes segmentos:

I - Poder Público Municipal;

II - Órgãos públicos estaduais envolvidos;

III - Organizações de produtores rurais, em nível regional ou local;

IV - Organizações dos trabalhadores rurais, em nível regional ou local.

§ 1º - Os membros dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural serão designados pelo Secretário de Agricultura e Abastecimento.

§ 2º - Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural, órgãos consultivos da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, serão presididos por um de seus membros eleito por 2 (dois) anos, podendo ser reconduzido por igual período.

§ 3º - Contará cada Conselho Regional de Desenvolvimento Rural com uma Secretaria Executiva que será exercida por servidor da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, designado pelo Titular da Pasta.

§ 4º - Dentro de 60 (sessenta) dias, a contar da data de sua instalação, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural deverão submeter seu Regimento Interno à aprovação do Secretário de Agricultura e Abastecimento.

Artigo 5º - Caberá aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural:

I - Propor diretrizes para a política agrícola em nível regional;

II - Fornecer subsídios para a formulação da Política Agrícola do Estado;

III - Pronunciar-se acerca dos Programas de Trabalho anuais de acordo com os Planos Municipais de Desenvolvimento Agropecuário Plurianuais de forma a compatibilizá-los aos interesses da região;

IV - Acompanhar a execução dos Programas de Trabalho da respectiva região, elaborando relatórios anuais.

Artigo 6º - Caberá às unidades da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, existentes na localidade onde for instalada sede de Conselho Regional de Desenvolvimento Rural, fornecer a infra-estrutura e o apoio técnico necessário à sua atuação.

SEÇÃO V Da Integração com os Municípios

Artigo 7º - Para aderir ao Sistema Estadual Integrado de Agricultura e Abastecimento - SEIAA, deverão os municípios interessados providenciar, preliminarmente:

I - instalar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, que será integrado por representantes dos setores da sociedade voltados à agropecuária, e terá atribuições correlatas às dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural;

II - instituir órgão ou entidade com atribuições voltadas ao desenvolvimento da agropecuária do município;

III - elaborar um Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário Plurianual;

IV - elaborar o Programa de Trabalho Anual, de acordo com o Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário Plurianual que abrangerá as construções, reformas, ampliações, conservação e a manutenção da infra-estrutura municipal de apoio à agropecuária e de abastecimento, os serviços a serem prestados, bem como preverá o valor dos dispêndios respectivos do Estado e do Município.

SEÇÃO VI Das Disposições Finais

Artigo 8º - As regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural serão determinadas por critérios sócio-econômicos, geográficos e de zoneamento agrícola, estabelecidos pelo Secretário de Agricultura e Abastecimento.

Artigo 9º - A Secretaria de Agricultura e Abastecimento preverá, anualmente, em seu orçamento, as dotações necessárias às despesas de responsabilidade do Estado, decorrentes dos convênios firmados.

Artigo 10 - A Secretaria de Agricultura e Abastecimento estabelecerá mecanismos de avaliação de desempenho para aferir a adequada execução das atividades previstas no convênio.

Artigo 11 - Caberá ao Secretário de Agricultura e Abastecimento designar funcionários e servidores da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, para a prestação de serviços junto à Prefeitura do Município conveniado.

Parágrafo único - A designação prevista neste artigo poderá ser cessada, a qualquer momento, por solicitação do Município.

Artigo 12 - Fica o Secretário de Agricultura e Abastecimento autorizado a celebrar convênios com os Municípios, na forma do modelo anexo, bem como denunciá-los ou rescindi-los.

Parágrafo único - Os convênios previstos neste artigo poderão ser celebrados com o prazo máximo de at 5 (cinco) anos de vigência.

Artigo 13 - Fica o Secretário de Agricultura e Abastecimento autorizado a permitir o uso gratuito dos bens móveis do Estado pelos Municípios, para a execução das atividades previstas no convênio.

§ 1º - Compete à Secretaria de Agricultura e Abastecimento relacionar e fiscalizar o uso desses bens e adotar as providências necessárias à imediata recuperação de sua posse na hipótese de desvirtuamento de destinação.

§ 2º - A permissão de uso será efetuada mediante lavratura de termo na Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

Artigo 14 - A permissão de uso dos bens imóveis do Estado pelos Municípios para a execução das atividades previstas no convênio dependerá de prévia autorização governamental, de estudos preliminares a serem elaborados pela Procuradoria Geral do Estado e será formalizada através de termo próprio, do qual constarão as condições a serem impostas pelo permitente.

Artigo 15 - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogado o Decreto nº 5.673, de 14 de setembro de 1992.

Palácio dos Bandeirantes, 25 de maio de 1995.

ANEXO II – Municípios selecionados para o Pronaf-I no Estado de São

Paulo, de 1996 a 2003:

Alto Alegre
Aparecida d'Oeste
Apiai
Barao de Antonina
Barra do Chapeu
Barra do Turvo
Caiabu
Capão Bonito
Coronel Macedo
Cosmorama
Cunha
Eldorado
Euclides da Cunha Paulista
Fartura
Guapiara
Guareí
Guzolândia
Ibiúna
Iporanga
Itaberá
Itapeva
Lagoinha
Marabá Paulista
Mariápolis
Mirante do Paranapanema
Mongaguá
Natividade da Serra
Nova Campina
Nova Canaã Paulista
Óleo
Pariquera-Açu
Pedra Bela
Piedade
Ribeirão Branco
Ribeirao Grande
Riversul
Rosana
Santa Albertina

Santa Clara D'Oeste
Santo Antônio do Pinhal
São Bento do Sapucaí
São Pedro do Turvo
Sarapuí
Sebastianópolis do Sul
Sete Barras
Socorro
Tejubá
Teodoro Sampaio

Municípios não selecionados em 2001:

Alfredo Marcondes
Alvares Machado
Lucélia
Monte Castelo
Presidente Bernardes
Rinópolis

Municípios não selecionados em 2002:

Auriflama
Avai
Cesario Lange
Emilianópolis
Itapirapua Paulista
Itaporanga
Juquia
Meridiano
Miracatu
Nazare Paulista
Nhandeara
Piracaia
Ribeira
Santa Rita D'Oeste
Santana da Ponte Pensa
São João do Pau D'Alho
Tanabi
Turmalina

ANEXO III – Roteiro Entrevistas com membros do CMDR

A) Identificação do informante:

- 1) Nome e município:
- 2) Ocupação atual/instituição em que trabalha:
- 3) Quem representa no Conselho (entidade e cargo ou função na mesma)?
- 4) Tempo que está no Conselho:
- 5) Cargo ou função no Conselho:
- 6) Já participou da Administração Municipal? Quando e quantas vezes? Em que cargo?
Em que partido?
- 7) Participa ou participou de algum outro conselho municipal de política pública (educação, saúde, etc.)?

B) Questões sobre o desenvolvimento do município, a representação e o CMDR:

- 8) Quais as principais atividades econômicas do município? Quais são as tendências dessas atividades? Expandir, estagnar, etc.?
- 9) Quais as entidades/organizações ligadas à agropecuária mais atuantes no seu município?
- 10) Quais têm sido as principais políticas ou iniciativas voltadas ao desenvolvimento do município?
- 11) Existem iniciativas em conjunto com outros municípios vizinhos? Quais as principais?
Se não existem, por que?
- 12) Existem outros Conselhos de políticas públicas no município? Quais os mais atuantes?
- 13) Como é a relação entre o Conselho e a Administração Municipal (participação direta, contribuição esporádica, etc.)? Você vê dificuldades nessa relação? Quais? Como poderia melhorá-la?

C) Composição do Conselho:

- 14) Em que ano foi constituído o Conselho?
- 15) Qual a motivação principal que levou à criação do Conselho?
 - a. Acesso a recursos do Pronaf-I
 - b. Acesso a outras fontes de recursos (quais)

- c. Outros motivos – Quais?
- 16) Quais os principais atores envolvidos na constituição do Conselho?
- a. Executivo municipal (citar secretaria ou órgão da administração)
 - b. Sindicato (patronal, trabalhadores ou outros)
 - c. Associação e cooperativas
 - d. Outros – Quais?
- 17) Como foi o processo de constituição do Conselho?
- 18) Existia alguma organização/instituição anterior ao Conselho que tratava das questões rurais e/ou agrícolas? Se sim, como isso influenciou na formação do Conselho?
- 19) Quanto à composição atual do Conselho, quantos e quem são os membros (destacar os representantes da agricultura patronal e familiar)? – lista dos conselheiros
- 20) Você considera boa/adequada a composição atual do Conselho? Na sua opinião, ela representa todos os segmentos interessados do município? Se não, por que e como melhorar?
- 21) Como são escolhidos os membros do Conselho?
- 22) Como é na prática feita a escolha dos membros do Conselho? Como você avalia o sistema de escolha dos membros?
- 23) Que entidades/organizações representam a agricultura no Conselho? Quais delas representam os agricultores familiares? E patronais? Quais delas participam mais ativamente no Conselho?
- 24) Na sua opinião, os agricultores estão bem representados?
- 25) Outros setores além do agrícola estão representados no Conselho? Se sim, quais?

D) Dinâmica de funcionamento do Conselho:

- 26) Qual o tempo de mandato dos conselheiros? E das entidades representadas no Conselho?
- 27) Qual o percentual de renovação dos conselheiros a cada mandato?
- 28) Existe Lei Municipal que regulamenta a composição e funcionamento do Conselho? Em caso negativo, como se dá a regulamentação?
- 29) Existe algum processo de formação/qualificação/capacitação dos membros do Conselho? Se sim, como ocorre? Quem realiza? Quais membros participam?

- 30) Qual a periodicidade das reuniões do Conselho?
- Uma vez ao ano
 - Duas vezes ao ano
 - Trimestralmente
 - Mensalmente
 - Eventualmente, só para aprovação do Plano
 - Nunca se reúne
- 31) A periodicidade de funcionamento do Conselho é suficiente?
- 32) Como são convocadas e coordenadas as reuniões do Conselho (identificar principalmente quem – presidente, secretário, prefeito etc.)?
- 33) Como ocorre a elaboração da pauta das reuniões do Conselho (quem elabora)? Ocorre distribuição prévia da pauta?
- 34) Quais são as entidades/organizações mais participativas nas reuniões do Conselho?
- 35) O Conselho tem caráter deliberativo sobre as discussões e definições?
- 36) As reuniões são abertas a participação de não-membros? Se sim, quem são e como participam (convidadas, e por quem, etc.)?
- 37) Existe estrutura de apoio disponível ao Conselho? Qual?
- sede/local de funcionamento (próprio ou não)
 - estrutura de apoio técnico/assessoria
 - veículo/orçamento para acompanhamento/monitoramento
 - outras
- 38) O Conselho mantém alguma relação/cooperação com outras instituições, públicas ou privadas, ou entidades da sociedade civil? Quais? Como se estabeleceram? Qual o seu caráter?
- 39) O Conselho mantém alguma relação com outros municípios? Se sim, quais, como se estabeleceram e qual o seu caráter (permanente ou pontual)?
- 40) Quais são os principais pontos de discussão e definição pelo Conselho atualmente?
- 41) Em seu município existe alguma relação entre as ações do Pronaf-I com outros programas governamentais ou políticas públicas (incluindo as demais linhas do próprio Pronaf)? Se sim, quais e como ocorrem?

E) Os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural:

I. Elaboração

- 42) Já havia no município alguma experiência na elaboração de algum plano de desenvolvimento rural (pelo Conselho ou fora dele)? Se sim, de que tipo? Quem ou que segmentos participou da sua elaboração?
- 43) Sobre o processo de elaboração dos planos, como é a sistemática? Primeiro é elaborado o PMDR e depois o PT? Qual deles contempla as obras de infra-estrutura e serviços financiadas pelo Pronaf-I? E os outros projetos não financiados pelo Pronaf-I, onde constam?
- 44) Quem participou mais efetivamente da elaboração do PMDR? Citar as 5 entidades que mais participaram.
- 45) Quais foram as demandas apresentadas na elaboração do PMDR? E por quem? Quais foram aquelas apresentadas pela sua entidade/organização?
- 46) Qual as estratégias adotadas pelo Conselho para detectar as demandas do município para o PMDR para dar-lhes maior representatividade? Quais?
 - a. Conferência municipal
 - b. Reuniões nas comunidades e bairros
 - c. Outros
- 47) Quais representantes mais influenciaram na priorização das demandas incorporadas?
- 48) Na sua opinião, o PMDR representa o interesse:
- 49) Da maioria dos setores/comunidades do município
- 50) Somente daqueles que estão representados no Conselho
- 51) Outros:
- 52) Você considera que as demandas incluídas no PMDR são as mais importantes para o desenvolvimento do município? Por que?
- 53) Dentre as demandas que não foram incluídas no PMDR, quais, na sua opinião, deveriam ter sido? Por que?
- 54) Na sua avaliação quais são as 3 principais dificuldades na elaboração do PMDR?

II. Alocação de recursos (execução/monitoramento/avaliação das iniciativas e investimentos previstos no PMDR)

- 55) As ações (= iniciativas e investimentos) previstas no PMDR foram/serão financiados apenas com recursos do Pronaf-I? Ou há outras fontes/programas governamentais?
- 56) Como o Conselho participa na gestão das ações aprovadas no PMDR? Quem exerce, na prática, a função de execução das ações previstas no PMDR?
- 57) O Conselho possui algum mecanismo de monitoramento e fiscalização das ações previstas no PMDR? Qual, como é desenvolvido e quem se encarrega dele?
- 58) Existe algum mecanismo de avaliação do impacto dos investimentos realizados (contemplados no PMDR) no desenvolvimento do município? Qual, como é desenvolvido e quem se encarrega dele?
- 59) Qual a sua avaliação pessoal sobre os impactos dos investimentos contemplados no PMDR já realizados no município? E das futuras realizações?

F) Avaliação final dos Conselhos:

- 60) Quais os principais impactos positivos do CMDR sobre o seu município? Cite os 3 que considerar mais importantes:
- 61) Quais os principais aspectos negativos no funcionamento do Conselho? Cite os 3 que considerar mais importantes:
- 62) Você possui alguma sugestão para aperfeiçoar as normas de regulamentação do funcionamento do Conselho? Quais são e por que?

ANEXO IV – Lista dos entrevistados

Municípios:

Cunha: *membros do CMDR:*

- José Levi: agricultor Familiar;
- Midair – Engenheiro Agrônomo da CATI e secretário executivo do CMDR;
- Isael – vice-prefeito, presidente do CMDR;
- Wilson – presidente de associação de bairro (moradores e agricultores);
- Filipe – Engenheiro Agrônomo da prefeitura.

Ibiúna: *membros do CMDR:*

- Arnaldo Leite: Engenheiro Agrônomo da Casa da Agricultura (funcionário da prefeitura), secretário municipal de meio ambiente e secretário executivo do CMDR;
- Castorino Teixeira da Silva – secretário do Sindicato dos Trabalhadores Rurais;
- Maurício Taschibana – presidente do Sindicato Rural (patronal) e Secretário municipal de Agricultura;
- Waldemir Benedito Aparecido – encarregado da Patrulha Agrícola da prefeitura e presidente do CMDR;
- Edson Nakagima- Engenheiro Agrônomo, agricultor e presidente da Cooperativa Agropecuária de Ibiúna – CAISP;
- Oswaldo – presidente Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Ibiúna (ACIAI).

Juquiá: *membros do CMDR:*

- Nelson Andrade Jesus – agricultor (maracujá);
- José Modesto Alves – presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais;
- José Roberto Caravagi – contador da prefeitura, bananicultor e secretário executivo do CMDR;
- Edemir Nardino - piscicultor, empresário hoteleiro, criador de carneiro e presidente do CMDR;
- Erinaldo Vieira Lessa – bananicultor.

Não membros do CMDR:

- Marcio Antonio Arbex – Médico Veterinário, diretor do EDR de Registro.

Mirante do Paranapanema: *membros do CMDR:*

- Clovis Alencar – Engenheiro Agrônomo, diretor do EDR de Presidente Venceslau (CATI) e secretário executivo do CMDR;
- João Carlos Menezes - presidente do Sindicato Rural (patronal);
- José Hilário da Silva – agricultor e presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais;
- Paulo Rogério Lopes - Engenheiro Agrônomo, Analista de Desenvolvimento Agrário do ITESP e presidente do CMDR;
- Edimilson Gomes Martins – presidente da Associação Comercial Empresarial de Mirante do Paranapanema.

Não membros do CMDR:

- Carlos Siqueira Ribeiro – prefeito municipal.

Óleo: *membros do CMDR:*

- Thomaz Figueiredo Lobo - Engenheiro Agrônomo da Casa da Agricultura (funcionário da prefeitura), secretário municipal de Agricultura e secretário executivo do CMDR;
- Justo Marques Neto - agricultor, cooperado da Coopermota e associado da Associação dos Produtores Rurais de Óleo (APRO);
- Sidinei Cândido de Lara – agricultor associado a APRO;
- Arildo Cardoso - Formado em educação física, funcionário da prefeitura (área de compras);
- Dorival de Andrade - diretor administrativo da Câmara de Vereadores municipal.

Pedra Bela: *membros do CMDR:*

- Mauricio Camargo de Assis - Engenheiro Agrônomo da Casa da Agricultura (funcionário da prefeitura) e secretário executivo do CMDR;
- Lauro Bardi – agricultor (hortaliças orgânicas) e presidente do CMDR.

Não membros do CMDR:

- Luiz Alberto Leonard - Vice-Prefeito;
- Alcides Ribeiro – Engenheiro Agrônomo, diretor do EDR de Bragança Paulista;

Piracaia: *membros do CMDR:*

- André - Engenheiro Agrônomo da CATI e secretário executivo do CMDR;
- Manoel Artur – presidente do Sindicato Rural (patronal);

- Bráulio – diretor do Departamento de Agricultura e Abastecimento do município;
- Luiz Carlos Gomes Hidalgo – produtor de cogumelo Shitake, contador e associado à Cooperativa Agropecuária Mista de Piracaia e Região – CAMPER.

Não membros do CMDR:

- Célio Gayer – prefeito municipal.

Outras instâncias:

- Gilson Alceu Bittencourt, Secretário de Agricultura Familiar do MDA até 2002;
- Luciano Carvalho, assessor técnico da Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) para assuntos fundiários;
- Pedro Lima, Departamento de Assistência Técnica, Extensão Rural e Educação Rural da SAF/MDA, até 2002;
- Reginaldo, gerente do Pronaf, da SAF/MDA, até 2002;
- Victor Couto Filho, responsável pelo Departamento de Monitoramento e Avaliação da SAF/MDA até 2002.