

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

MAURO FERNANDO STEIN

**O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E A DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE
PUTINGA/RS**

Porto Alegre

2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

MAURO FERNANDO STEIN

**O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E A DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE
PUTINGA/RS**

Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva

Porto Alegre

2007

S819p

Stein, Mauro Fernando

O planejamento participativo e a democratização das políticas públicas de desenvolvimento rural : o caso do município de Putinga/RS / Mauro Fernando Stein. – Porto Alegre, 2007.

226 f. : il.

Orientador: Marcelo Kunrath Silva.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2007.

1. Desenvolvimento rural : Políticas públicas. 2. Planejamento participativo : Comunidade rural : Putinga (RS). 3. Planejamento participativo : Conselho municipal de desenvolvimento rural : Putinga (RS). 4. Participação social : Comunidade rural : Putinga (RS). I. Silva, Marcelo Kunrath. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. III. Título.

CDU 332.2.021
35.072.7

MAURO FERNANDO STEIN

**O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E A DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE
PUTINGA/RS**

Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 12 de julho de 2007.

Prof. Dr. Marcelo Kunraht Silva – orientador

UFRGS

Prof. Dr. Eros Marion Mussoi

UFSC

Prof. Dr. Ivaldo Gehlen

UFRGS

Prof. Dr. Lovois de Andrade Miguel

UFRGS

DEDICATÓRIA

Aos meus pais José Luiz (in memorian) e Nelcy, à vó Silvina (in memorian) e ao meu irmão César, pela presença, carinho e amizade, constantes ao longo da minha vida.

À Tânia, Guilherme e Alexandre, esposa e filhos queridos, todos nós companheiros de viagem.

Aos extensionistas rurais deste país, pelo trabalho de apoio dedicado aos agricultores familiares e camponeses.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, à EMATER/RS - ASCAR, por ter oportunizado e apoiado a realização do curso, através da sua diretoria, da Comissão de Pós-Graduação, de toda a equipe da Gerência de Recursos Humanos e de outros colegas, em especial à Beth.

Ao PGDR e à UFRGS, a todos os professores e funcionários, que propiciaram o apoio necessário e o convívio saudável para o desenvolvimento dos estudos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva, pelo estímulo, compreensão, paciência, dedicação e orientações prestadas na condução do trabalho, fundamentais para a sua realização.

Aos professores componentes da Banca Examinadora, pela sua disponibilidade para a participação na banca e paciência para leitura do estudo, bem como por suas contribuições à dissertação.

Aos colegas e amigos das turmas de mestrado e de doutorado do ano de 2005, pela troca de experiências e pelo convívio e amizade que tivemos nesse período.

A toda a equipe do Escritório Regional da Emater de Estrela e ainda aos colegas Ivar Kreutz, Mário Gerber, Lauro Bernardi, e sua família, pelo incentivo para realizar o curso e pelo apoio antes e durante a realização do mesmo.

Às equipes dos Escritórios Municipais da Emater de Arvorezinha, Imigrante, Pouso Novo, Ilópolis e Itapuca, por suas contribuições no estudo exploratório e em outras atividades de apoio ao trabalho, em especial ao Jurandir e ao Everton.

Às diversas instituições e atores sociais, que participaram da pesquisa no município de Putinga, em especial ao Comder, à Prefeitura Municipal e aos agricultores entrevistados.

De uma forma especial, aos colegas da equipe do Escritório Municipal da Emater de Putinga, Tânea Mara, Ovídio, Dairton e Nilze, pelo apoio e disponibilidade incansáveis e pela amizade em todos os momentos da pesquisa no município.

Agradeço, especialmente, à minha mãe Nelcy e ao Henrique, em Porto Alegre, e à Tânia, Guilherme e Alexandre, em Estrela, pela convivência, apoio e incentivo nas horas mais difíceis deste trabalho.

Ao meu time de coração, o S. C. Internacional, pelas grandes alegrias que me proporcionou, durante o período em que realizei o curso de mestrado.

A todas as pessoas e instituições que, de uma forma ou outra, contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

Esta dissertação estuda o tema da democratização das políticas públicas e a sua relação com o surgimento e/ou potencialização de novas institucionalidades de gestão sócio-estatal. Por meio de um estudo de caso foi realizada a análise das políticas públicas e do processo de planejamento participativo desenvolvido nas comunidades rurais e no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do município de Putinga / RS, através dos Diagnósticos Rápidos Participativos (DRPs) e dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs), no período entre 1997 e 2005. O objetivo do estudo foi verificar qual a contribuição desse processo para a democratização das políticas de desenvolvimento rural, observando se ocorreram modificações no padrão de formulação e implementação de políticas públicas, tradicionalmente associado a um sistema de gestão de caráter patrimonialista, em direção a um sistema de gestão sócio-estatal com características racionais-legais. Avaliou-se o comportamento de uma série de indicadores que apontam para a transição do sistema de gestão, utilizando-se o modelo do ciclo das políticas públicas como referencial analítico. A partir dos resultados obtidos, a análise concluiu que o processo de planejamento participativo possibilitou uma maior participação dos agricultores no ciclo das políticas públicas de desenvolvimento rural, ampliando a transparência na gestão e proporcionando uma maior coerência entre a realidade social e as decisões públicas. O processo contribuiu para a modificação parcial do sistema de gestão e para a democratização das políticas no contexto estudado. Porém, não impediu a existência e a manifestação de comportamentos políticos associados a padrões tradicionais de gestão sócio-estatal. O planejamento participativo revelou-se, no estudo de caso, como instrumento auxiliar e orientador das ações dos diversos atores sociais, visando à implementação das políticas públicas e ao planejamento da administração municipal.

Palavras-chave: Desenvolvimento Rural. Políticas públicas. Planejamento participativo.

ABSTRACT

This dissertation studies the democratization of the public policies and its relation with the establishment of new regulations of public social management. Studying a case it was possible to analyze the public policies and the participative planning developed in the rural communities and in the Municipal Council of Rural Development (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural) in the city of Putinga / RS, through the Participative Quick Diagnosis (Diagnósticos Rápidos Participativos – DRPs) and the Municipal Plans of Rural Development (Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDRs), between 1997 and 2005. This study aimed to verify what the contribution of the DRPs and PMDRs processes was to the democratization of the rural development policies, observing if there were modifications in the standard of elaboration and implementation of public policies, standard which is traditionally attached to a management system with patrimonial features, towards a public social management system with rational-legal characteristics. The behavior of a series of indicators that point to a transition in the management system were evaluated using the public policies cycle as the analytical frame of reference. From the results of the analysis it was possible to conclude that the participative planning processes enable a bigger participation of the farmers in the rural development public policies cycle, that greaten the transparency of the management and a better coherence between the social reality and the public decisions. The processes concurred to a partial modification in the management system and to the democratization of the policies in the studied context; however, they did not impede the existence and display of political behaviors associated to traditional standards of public social management. The participative planning processes turned out to, in the case study, be orientation tools to the actions of the several social subjects aiming the implementation of the public policies and the planning of the public municipal administration budget.

Keywords: Rural Development. Public policies. Participative planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 : Esquema simbólico aproximado da Policy Analysis, contendo os seus principais elementos e categorias.....	31
Figura 02 : Representação sintética das fases do ciclo das políticas	32
Figura 03 : Processo descendente e ascendente do planejamento.....	73
Figura 04 : Representação sintética das etapas do processo de planejamento.....	75
Figura 05 : Localização dos Coredes no estado do RS.....	82
Figura 06 : Localização dos municípios no Vale do taquari.....	86
Figura 07 : Localização das comunidades rurais no município de Putinga/RS.....	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 : Características do sistema de gestão sócio-estatal racional-legal e indicadores das hipóteses.....	19
Quadro 02 : Bases de legitimidade dos tipos de dominação e a correspondente estrutura sociológica do quadro e dos meios administrativos.....	40
Quadro 03 : Questões propostas pelo MDA-IICA para elaboração de um PMDR.....	63
Quadro 04 : Técnicas de planejamento que podem ser utilizadas para o planejamento local...78	
Quadro 05 : “Caixa de ferramentas” que podem ser utilizadas em processos de DRP.....	79
Quadro 06 : Diagnóstico e soluções propostas no 1º PMDR de Putinga.....	101
Quadro 07 : Ações previstas no segundo PMDR de Putinga.....	104
Quadro 08 : Demandas dos DRPs nas comunidades rurais X Segundo PMDR.....	106
Quadro 09 : Políticas públicas que entraram na agenda do Comder de Putinga entre os anos de 1997 a 2005.....	111
Quadro 10 : Composição da pauta do Comder de Putinga , exceto políticas públicas, no período de 1997 a 2005.....	119
Quadro 11 : Matriz de Planejamento das comunidades de São Pedro Baixo -São Braz.....	126
Quadro 12 : Motivos para a falta de continuidade do planejamento em algumas demandas dos DRPs de Putinga /RS.....	128
Quadro 13 : Indicadores analisados X Características do sistema de gestão racional-legal...138	

Quadro 14 : Demandas previstas no PMDR 1997-2000 X Setores e ações previstas no PPA 1998-2001.....	170
Quadro 15 : Demandas previstas nos DRPs x Setores e ações previstas no PPA 2002-2005/	172
Quadro 16 : Demandas previstas nas reuniões de comunidades-pólo X Setores e ações previstas no PPA 2006 – 2009.....	175
Quadro 17 : Síntese da análise dos indicadores de modificação do sistema de gestão	178

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 : Categoria de participantes e número de entrevistas realizadas.....	22
Tabela 02 : DRPs e Planos de Desenvolvimento Comunitário realizados com a participação da Emater/RS- ASCAR no período de 2000 a 2005	60
Tabela 03 : Estrutura fundiária do município de Putinga, no ano 2000.....	89
Tabela 04 : Principais culturas e criações do município de Putinga, no ano 2004.....	89
Tabela 05 : Projetos de crédito elaborados pela Emater /RS - ASCAR no município de Putinga entre os anos de 2001 e 2005.....	93
Tabela 06 : Indicadores de Atividades do Escritório Municipal da Emater/RS- ASCAR de Putinga, no ano de 2005.....	94
Tabela 07 : Indicadores de Abrangência do Escritório Municipal da Emater/RS- ASCAR de Putinga, no ano de 2005.....	96
Tabela 08 : Resumo dos pleitos previstos no PMDR 1997-2000 de Putinga.....	101
Tabela 09 : Qualificação, por etapas do planejamento, das ações desenvolvidas no COMDER de Putinga entre os anos de 1997 a 2005.....	114
Tabela 10 : Tipologia, frequência e grau de execução das demandas geradas nos 23 DRPs realizados nas comunidades rurais de Putinga / RS.....	131
Tabela 11 : Número de beneficiários e distribuição territorial de projetos de investimento, liberados no município de Putinga entre 1997 e 2005.....	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAP : Aprendizagem e Ação Participativa

AMVAT : Associação dos Municípios do Vale do Taquari

APSAT : Associação de prestação de serviços e Assistência Técnica

ASAMVAT : Associação dos Secretários Municipais da Agricultura do Vale do Taquari

ASCAR : Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural

BANRISUL : Banco do Estado do Rio Grande do Sul

CERFOX : Cooperativa de Eletrificação Rural de Fontoura Xavier

BDR : Banco de Dados Regional do Centro Universitário UNIVATES

CEF : Caixa Econômica Federal

CMDRs : Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural

CODEVAT : Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Taquari

COMDER : Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Putinga

CONTAG : Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

COREDES : Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul

CORSAN : Companhia Riograndense de Saneamento

COSUEL : Cooperativa de Suinocultores de Encantado Ltda.

DAPs : Declarações de Aptidão

DATER : Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural

DEMPEP : Departamento Municipal de Energia Elétrica (Putinga)

DESER : Departamento de Estudos Sócio-Econômico Rurais

DRP : Diagnóstico Rápido Participativo

EMATER/RS : Empresa Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAMURS : Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul

FEAPER: Fundo Estadual de Apoio aos pequenos Empreendimentos Rurais

FEE : Fundação de Economia e Estatística

FETAG/RS : Federação dos Trabalhadores da Agricultura do rio Grande do Sul

FRAMP : Fundo Rotativo da Agricultura do Município de Putinga

FUMDER : Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural

GTZ : Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*)

IICA : Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

LRF : Lei de responsabilidade Fiscal

LDO : Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA : Lei orçamentária Anual

MBHs : Microbacias Hidrográficas

MDA : Ministério do Desenvolvimento Agrário

MPA : Movimento dos Pequenos Agricultores

ONGs : Organizações Não-Governamentais

OP : Orçamento Participativo Estadual (RS)

PMDR : Plano Municipal de Desenvolvimento Rural

PNATER : Política Nacional de Assistência Técnica e extensão Rural

PNUD : Programa das Nações Unidas par o Desenvolvimento

PPAs : Planos Plurianuais Municipais

PROAGRO : Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

PROGER : Programa de Geração de Emprego e Renda

PRÓ-GUAÍBA : Programa de Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio Guaíba

PRONAF : Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAF IFSM : Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais

PSF : Programa de Saúde da Família

RS : Estado do Rio Grande do Sul

SAF : Secretaria da Agricultura Familiar

SICREDI : Sistema de Crédito Cooperativo

SMA : Secretaria Municipal da Agricultura

STR : Sindicato dos Trabalhadores Rurais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO	25
2.1 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A <i>POLICY ANALYSIS</i>	26
2.2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	31
2.3 O PADRÃO TRADICIONAL DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	38
2.4 A DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL E O SURGIMENTO DE NOVAS INSTITUCIONALIDADES DE GESTÃO PÚBLICA.....	47
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO	55
3.1 O PLANEJAMENTO NO CMDR E NAS COMUNIDADES RURAIS, NO RS.....	58
3.2 AS NOÇÕES E OS PRESSUPOSTOS SOBRE O PLANEJAMENTO.....	68
4 A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE PUTINGA	81
4.1 O CONTEXTO REGIONAL E MUNICIPAL.....	81
4.2 O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE PUTINGA – COMDER.....	99
4.3 O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMUNIDADES RURAIS DE PUTINGA.....	122
5 AS MODIFICAÇÕES NO SISTEMA DE GESTÃO SÓCIO-ESTATAL	138
5.1 A INCLUSÃO DOS ATORES SOCIAIS E A AMPLIAÇÃO DOS ESPAÇOS DE DECISÃO.....	139

5.2 A VALORIZAÇÃO DOS RECURSOS E O ATENDIMENTO DE DEMANDAS E INTERESSES DOS AGRICULTORES.....	150
5.3 A ALTERAÇÃO NAS RELAÇÕES DE DEPENDÊNCIA ENTRE OS ATORES SOCIAIS.....	153
5.4 A UTILIZAÇÃO DE NORMAS E CRITÉRIOS NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	158
5.5 A AVALIAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO.....	161
5.6 A INCLUSÃO DA REALIDADE DIAGNOSTICADAS / PLANEJADA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL.....	164
5.7 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE DINÂMICAS DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO.....	168
6 CONCLUSÕES.....	180
REFERÊNCIAS	190
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	198
APÊNDICE A - ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA – ROTEIROS.....	200
APÊNDICE B - INFORMAÇÕES SOBRE AS ENTREVISTAS.....	204
APÊNDICE C – MODELO DE QUESTIONÁRIO SOBRE O GRAU DE EXECUÇÃO DOS PLANEJAMENTOS COMUNITÁRIOS.....	205
APÊNDICE D - SISTEMATIZAÇÃO DAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO DO PROGRAMA “FUNDO MUNICIPAL E PATRULHA AGRÍCOLA”	206
APÊNDICE E – AÇÕES DE CAPACITAÇÃO PLANEJADAS NO COMDER.....	211
APÊNDICE F – SISTEMATIZAÇÃO DAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO DO PROGRAMA PRONAF INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS MUNICIPAIS	212
ANEXO A - AVALIAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS ATIVIDADES – MICROBACIA HIDROGRÁFICA LINHA FISCAL.....	216
ANEXO B - ROTEIRO DE USO DE MÁQUINAS	217
ANEXO C - REGISTROS FOTOGRÁFICOS DOS TRABALHOS COM METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS NOS DRPS E COMDER.....	218
ANEXO D - REGISTROS FOTOGRÁFICO E JORNALÍSTICO DE ALGUMAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PUTINGA.....	220

1 INTRODUÇÃO

O surgimento de novas formas institucionalizadas de gestão do Estado no Brasil está associado ao movimento recente de descentralização político-administrativa ocorrido a partir dos anos 80, com maior intensidade após a Constituição de 1988. Promoveu-se a implantação e/ou implementação de fóruns institucionais nos quais foi possibilitado à população intervir na formulação e implementação de políticas públicas, através da participação de diferentes grupos e atores sociais.

O desenvolvimento de novas institucionalidades caracteriza-se como um momento de transformação do Estado brasileiro, que é citado na literatura sociológica como tendo origem e sendo desenvolvido a partir de um padrão de gestão do Estado, de caráter patrimonialista-estamental, estruturado em práticas político-administrativas em que o que é público confunde-se e é apropriado pelo privado, com pouca transparência nas ações e com comportamentos políticos orientados por práticas assistencialistas, paternalistas e clientelistas praticadas na gestão pública, características de sistemas tradicionais de dominação e de gestão.

A transformação do Estado em direção a um sistema de gestão sócio-estatal que incorpore a transparência na gestão dos recursos públicos, o acesso da população às decisões e um maior controle e partilha do poder, através da realização de mediações institucionais que possibilitem uma aproximação entre os níveis institucional-legal e social, são desafios inerentes às novas formas de gestão instituídas.

O surgimento dos conselhos gestores de políticas públicas e a descentralização de algumas políticas e recursos estimulou a realização de processos de planejamento participativo e possibilitou uma ação da sociedade nesses fóruns. Com relação ao desenvolvimento rural, ocorreu a criação ou potencialização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) e a formulação dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs) no interior dos mesmos. Da mesma forma, foram desenvolvidos processos de capacitações dos atores sociais participantes nessas instâncias, agricultores, técnicos e representantes do poder público municipal, visando à estruturação de planejamentos de forma participativa, elaborados a partir da realização dos Diagnósticos Rápidos Participativos (DRPs) nas comunidades rurais.

A operacionalização do programa Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais (IFSM) no Rio Grande do Sul, a partir do ano de 1997, desencadeou processos de implantação ou implementação de CMDRs, de elaboração de PMDRs dentro dos mesmos e, ainda, de realização de DRPs nas comunidades rurais. As pesquisas de avaliação desse programa no RS, indicam transformações em relação aos padrões de gestão pública, alcançadas a partir do mesmo. Silva e Schneider (2004, p.173), ao analisarem as transformações ocorridas com esse programa afirmam:

[...]são transformações extremamente significativas frente ao histórico brasileiro de autoritarismo e exclusão política da grande maioria da população. Obviamente, esta tradição em grande medida se mantém, estruturada e estruturando as práticas e representações dos agentes sociais e políticos, das instituições estatais e das organizações dos agricultores, constituindo-se, assim, em poderoso obstáculo que, em parte, explica as limitações identificadas na implementação do programa.

No Rio Grande do Sul, a extensão rural oficial, em parceria com outras instituições, foi a principal instituição envolvida com o desenvolvimento dos processos de diagnóstico e planejamento nas comunidades rurais e conselhos municipais. Foram realizados entre os anos de 2000 e 2005, com a participação da Emater/RS-ASCAR, um total de 2.529 DRPs, com 88.717 famílias participantes (vide Tabela 2).

O acompanhamento de alguns destes processos por parte do autor da pesquisa, tendo por base a atuação nos escritórios municipais e regional da extensão rural, gerou uma série de dúvidas e questionamentos que buscam ser respondidos através desta pesquisa. Quais as possibilidades e limites desses processos de planejamento em comunidades rurais e CMDRs? Articula-se o planejamento do conselho com o planejamento das comunidades rurais? Os planejamentos são participativos, propiciando o envolvimento e a expressão dos interesses dos agricultores? Os planejamentos contribuem para a democratização das políticas de desenvolvimento rural?

1.1 O CONTEXTO DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada através do estudo de caso do município de Putinga, QUE está situado no âmbito de gestão do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) do Vale do Taquari, no Estado do Rio Grande do Sul. O município e a região são caracterizados pela predominância da agricultura familiar de origem colonial Outra característica marcante na região e no município é a operacionalização de um conjunto de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, oriundas dos níveis federal, estadual e municipal de gestão do Estado.

A definição da região pesquisada ocorreu em função da significativa inserção da agricultura familiar na estrutura sócio-econômica regional, como também por ser a base de atuação do pesquisador enquanto extensionista rural. A definição do município em que foi realizado o estudo de caso foi precedida de um estudo exploratório, realizado no mês de março de 2006. A seguir, realizou-se a pesquisa no município selecionado, entre os meses de abril a setembro de 2006.

Um fator importante para a seleção do município de Putinga foi que no mesmo desenvolveram-se processos de planejamento comunitário nos anos de 2001 e 2002, tendo por base a realização de DRPs com a utilização de metodologias participativas, em 25 comunidades rurais, de um total de 29 comunidades existentes no município. Nesses processos foram geradas e planejadas 275 demandas (problemas, potenciais ou necessidades), que tiveram diferentes graus de execução e continuidade, sendo as mesmas analisadas nesse estudo.

Outro fator importante no município selecionado foi a existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Putinga, o COMDER, com rotina periódica de reuniões e com um período relativamente longo de realização de ações de planejamento e operacionalização de políticas públicas. O conselho realizou ações de planejamento em relação a um conjunto de 16 políticas públicas de desenvolvimento rural, no período entre os anos de 1997 a 2005 (vide Quadro 9), fornecendo um conjunto de informações que subsidiam a análise sobre a formulação e operacionalização das mesmas.

Da mesma forma, desde a sua criação no ano de 1997, o COMDER desenvolveu ações de planejamento e formulação de planos municipais de desenvolvimento rural. O primeiro PMDR foi realizado nesse ano, a partir da operacionalização do programa PRONAF IFSM; o segundo PMDR, no ano de 2002, concomitante à elaboração dos DRPs nas comunidades rurais.

Afora a atuação do conselho, também pode ser destacado, no contexto local, o envolvimento de diversos órgãos e entidades que atuam e têm influência no desenvolvimento dos processos de planejamento participativo e na operacionalização das políticas públicas de desenvolvimento rural, em especial aquelas entidades que desenvolvem ações de assistência técnica e extensão rural. No período abrangido pela pesquisa, ocorreram mudanças em relação aos atores sociais ligados às instituições participantes desses processos, notadamente na Prefeitura Municipal e suas Secretarias de governo, na equipe técnica local da extensão rural e na direção do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), vindo a influenciar a dinâmica dos processos desenvolvidos.

Outro aspecto importante a ser salientado, no contexto local estudado, é o quadro político-administrativo do município. No passado recente, na eleição que determinou a gestão administrativa do período entre 1997 e 2000, ocorreu um “consenso” dos diversos partidos políticos em torno de uma chapa única para a prefeitura municipal. No período seguinte, de 2001 a 2004, o “consenso” foi desfeito, administrando o município um conjunto de partidos. Na gestão seguinte, que está em curso no período de 2005 a 2008, a administração municipal é assumida por outro conjunto de partidos, adversários ao da gestão anterior. As mudanças na gestão político-administrativa do município refletem-se na operacionalização dos processos em estudo, sendo analisadas no capítulo 5.

1.2 O PROBLEMA DE PESQUISA

A pesquisa teve como um dos seus fatores motivadores a vivência do pesquisador em processos de planejamento e de gestão de políticas públicas, durante o transcorrer de suas atividades profissionais como engenheiro agrônomo e, funcionalmente, como extensionista rural. O pesquisador, inicialmente, atuou no sistema privado de extensão rural, em ONGs, cooperativa de produção e comercialização e escritório de planejamento particular, por quatro anos. Posteriormente, atuou no sistema público-oficial de extensão rural, na Emater/RS-ASCAR, por 16 anos, até os dias atuais.

As dificuldades para a implementação dos processos que são objeto do estudo, em todos os seus momentos ou etapas, da articulação político-institucional aos processos de formação e, principalmente, na sua execução, monitoramento e avaliação, levaram o pesquisador a sentir a necessidade de conhecer melhor para responder às dúvidas e questionamentos existentes e para auxiliar na busca de subsídios que possibilitem construir e implementar o planejamento participativo e as políticas públicas.

O objeto de estudo suscita diversas questões, dentre as quais a sua relação com o desenvolvimento rural e com a operacionalização das políticas públicas destinadas a esse fim. Tendo em vista que a abordagem da relação entre o planejamento participativo e o desenvolvimento rural torna-se difícil de ser realizada, em um estudo de mestrado, em função da multiplicidade e complexidade das diversas noções e conceituações de desenvolvimento, o pesquisador optou pela formulação do problema de pesquisa contemplando parte dessas questões, sendo o mesmo assim formulado: *Em que medida e de que forma o processo de planejamento participativo, desenvolvido em comunidades rurais e no Conselho Municipal de*

Desenvolvimento Rural, contribui para a democratização das políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto estudado?

1.3 AS HIPÓTESES E OS OBJETIVOS DA PESQUISA

Como recorte teórico-analítico da pesquisa, realiza-se a análise da democratização das políticas, verificando se ocorre a modificação do sistema tradicional de gestão, de caráter patrimonialista, em direção a um sistema de gestão com base racional-legal, gerado e operacionalizado a partir da existência de critérios para a realização de processos e definição dos recursos públicos, da inclusão e participação dos diversos atores sociais, da valorização dos seus recursos e interesses, da equivalência entre as decisões públicas e a realidade social e, ainda, da modificação de comportamentos políticos de caráter clientelista, paternalista e assistencialista.

O referencial teórico também buscou os subsídios analíticos da *Policy Analysis* (*análise de políticas públicas*), procurando agregar, na análise, a dimensão institucional, a dos processos políticos e uma terceira dimensão decorrente dos resultados materiais e produtos gerados concretamente nos vários momentos do ciclo das políticas públicas (*Policy Cycle*), desde a sua formulação e implementação até a avaliação e controle do impacto das mesmas. Os referenciais teóricos utilizados serão melhores debatidos no capítulo 2.

Como hipóteses para o estudo formulou-se as seguintes:

1) O processo de planejamento participativo possibilita uma ampliação dos espaços de formulação, implementação e controle das políticas públicas de desenvolvimento rural, proporcionando uma maior inserção dos agricultores no ciclo das políticas e uma maior equivalência entre as decisões públicas e a realidade social do contexto estudado.

2) A experiência de planejamento participativo promove um maior acesso dos agricultores às decisões, a realização de mediações institucionais e a transparência na gestão de processos, contribuindo para a democratização das políticas públicas e para modificar o sistema patrimonialista de gestão sócio-estatal em direção a um sistema racional-legal, no contexto estudado.

Para a operacionalização do teste das hipóteses formulou-se um conjunto de indicadores, adequados ao objeto de estudo e ao contexto empírico da pesquisa. O quadro a seguir busca sintetizar a relação das hipóteses e seus indicadores com as características do sistema de gestão racional-legal.

Quadro 01 : Características do sistema de gestão sócio-estatal racional-legal e indicadores das hipóteses

Características do sistema de gestão racional-legal	Hipótese relacionada	Indicadores das hipóteses da pesquisa
Promoção do acesso universal às decisões	1 e 2	1) Inclusão de atores sociais 2) Ampliação dos espaços de decisão
Transparência na gestão de processos e separação do público/privado	1 e 2	3) Utilização de normas e critérios na definição de políticas públicas. 4) Controle social através da participação no monitoramento, avaliação e prestação de contas
Realização de mediações institucionais / controle e partilha do poder	1 e 2	5) Valorização de recursos dos agricultores 6) atendimento de demandas e interesses dos agricultores 7) alterações nas relações de dependência entre os atores sociais
Equivalência entre as decisões públicas e a realidade social	1 e 2	8) Inclusão da realidade diagnosticada / planejada, nas políticas públicas de desenvolvimento rural. 9) institucionalização de dinâmicas de planejamento participativo.

Fonte: elaborado pelo autor, com base no contexto da pesquisa e em Fedozzi (1996).

Obs.: A formulação deste quadro é uma opção analítica do autor para facilitar a operacionalização da análise das hipóteses, tendo consciência que as inter-relações entre os indicadores, hipóteses e características, são mais amplas do que as que aqui são propostas.

Os objetivos definidos para a realização da pesquisa foram os seguintes:

1) Resgatar os resultados e analisar o processo de planejamento participativo, desenvolvido no CMDR e nas comunidades rurais de Putinga, através dos PMDRs e DRPs.

2) Analisar a relação entre o processo de planejamento participativo e a operacionalização das políticas públicas de desenvolvimento rural no município, bem como a sua contribuição para a modificação do sistema de gestão sócio-estatal.

1.4 A METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa desenvolve-se como um estudo de caso, através de uma abordagem realizada ao longo do tempo e observando os referenciais do planejamento e do ciclo das políticas públicas. Como característica dos “estudos de caso”, ressaltamos que a validade das conclusões a que se possa chegar é adequada ao local e ao contexto estudados, sendo de difícil generalização e reaplicação dos resultados e conclusões obtidas, passíveis de modificações de contexto a contexto.

A metodologia utilizada estabelece uma interação de procedimentos metodológicos. Realiza-se inicialmente o estudo exploratório, segue-se o resgate documental, entrevistas semi-estruturadas, aplicação de um questionário de avaliação dos planejamentos realizados e a observação participante do contexto e dos processos.

No estudo exploratório, em um primeiro momento, foram selecionados quatro municípios pertencentes à região do Vale do Taquari (Putinga, Pouso Novo, Imigrante e Arvorezinha), com o apoio dos supervisores e assistentes técnicos do Escritório regional da Emater de Estrela. Em um segundo momento, o pesquisador foi aos municípios pré-selecionados para complementar o estudo. Em ambos os momentos, para fazer a seleção do município foram adotados os critérios a seguir:

- a) Existência contínua e duradoura de processos de planejamento participativo comunitário, realizados a partir dos últimos cinco anos.
- b) Processos de planejamento que tenham contemplado a realização de diagnósticos participativos.
- c) Existência de registros documentados dos processos de diagnóstico e planejamento realizados, que permitam o resgate das proposições formuladas.
- d) CMDR com rotina periódica de reuniões.
- e) Desenvolvimento de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural.
- f) Realização de processos de capacitação local, abordando o tema do planejamento participativo e do desenvolvimento rural.

A existência de critérios para a seleção do município a ser pesquisado ocorreu devido a algumas questões de ordem prática, tal como a necessidade da existência de registros dos processos, sem os quais haveria dificuldades para avançar na pesquisa. Vários municípios pesquisados haviam desenvolvido ações consistentes de planejamento e operacionalização de políticas públicas, porém com pouca ou deficiente disponibilidade de registros.

Outra questão relevante para utilizar critérios na definição do município para o estudo de caso foi a convicção do pesquisador em pesquisar processos que, dentro do possível, tenham características desejadas para processos de planejamento para o desenvolvimento local. Uma dessas características é a de que o planejamento seja precedido de diagnóstico da realidade realizado de forma participativa. Outra, é que o planejamento articule o âmbito espacial-territorial das comunidades rurais com a unidade político-administrativa municipal.

Ao iniciar a pesquisa no município de Putinga, realizou-se o resgate e a análise de parte dos documentos, para situar o pesquisador no contexto local. O resgate documental contemplou os documentos existentes no período, tais como os PMDRs (1997 e 2002), os DRPs (23 comunidades em 2001 e 2002) e PPAs (1997, 2001 e 2005).

Outras fontes de informação documental foram a leitura de todas as atas do COMDER, possibilitando a observação das ações de planejamento e de operacionalização das políticas públicas por parte do conselho. Da mesma forma, foi realizado o resgate das leis e normas municipais relacionadas a estes processos (criação do conselho, fundo municipal, etc.), bem como dos documentos das instituições (MDA, Fetag, Emater, etc.), relacionados às orientações sobre planejamento e políticas públicas. Ainda foram verificadas as listagens dos beneficiários das políticas públicas desenvolvidas no período de 1997 a 2005, possibilitando ter o quadro do conjunto das políticas públicas de desenvolvimento rural operacionalizadas, seus beneficiários e sua distribuição espacial nas comunidades rurais do município.

O segundo procedimento metodológico da pesquisa no município, foi a realização de entrevistas semi-estruturadas¹, utilizando-se como instrumento um roteiro (APÊNDICE A) com o objetivo de captar a percepção dos atores sociais sobre os planejamentos e as políticas públicas, seus resultados e o seu significado, nos três níveis estudados: as comunidades rurais, o conselho municipal de desenvolvimento rural e o município como um todo. A opção pela entrevista nesse trabalho de pesquisa partiu do pressuposto de que

[...]o mundo social é ativamente construído pelas pessoas em suas vidas cotidianas que o representam em suas falas e discursos. [...]a entrevista fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações em relação ao comportamento das pessoas em contextos sociais específicos. (GASKELL, 2002, p.65).

¹ Como método para “refrescar” a memória do agricultor, foram utilizadas fotografias do trabalho feito na época, na comunidade. Levamos junto também o planejamento elaborado por eles durante o DRP, disponibilizando-o ao entrevistado (a) no decorrer da entrevista, na medida em que fosse necessário. Constatou-se que os processos realizados e vivenciados estão bem presentes e lembrados para os entrevistados, mesmo após quatro anos.

Para a definição do número de entrevistas, seguimos a indicação de alguns autores, entre os quais Duarte (2002), para o qual o número médio de entrevistas em processos qualitativos varia em razão do objeto e do universo da investigação. Para o autor, a prática tem indicado um número mínimo de 20 entrevistas. Para Gaskell (2002), há um limite máximo no número de entrevistas que é necessário fazer, e possível de analisar, levando-se em consideração o ponto de saturação e o tamanho do *corpus* a ser analisado. Para esse autor, para cada pesquisador esse limite é algo entre 15 e 25 entrevistas individuais e ao redor de 6 a 8 discussões com grupos focais. Realizamos 21 entrevistas, com as seguintes categorias de participantes dos processos, demonstradas na tabela a seguir:

Tabela 01. Categoria de participantes e número de entrevistas realizadas

CATEGORIA	ENTREVISTAS (Nº)
AGRICULTORES- CONSELHEIROS DO COMDER-	(12)
- De comunidades (25) que realizaram DRPs	10
- De comunidades (4) que não realizaram DRPs	02
INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES DO COMDER	(05)
- Técnicos da Emater	02
- Presidente do STR	01
- Secretário da agricultura da administração anterior*	01
- Secretário da agricultura (1º) da administração atual.**	01
OUTRAS LIDERANÇAS LOCAIS	(04)
- Prefeito municipal da administração anterior	01
- Prefeito municipal da administração atual	01
- Vereador não agricultor	01
- Vereador agricultor	01
TOTAL	21

Fonte: elaborada pelo autor.

* OBS: Administração anterior: 2001 - 2004 / Administração atual : 2005 - 2008

** OBS: o entrevistado exerceu o cargo no ano de 2005, primeiro ano da administração 2005-2008.

O terceiro instrumento metodológico utilizado foi a aplicação de um questionário (APÊNDICE C) nas comunidades rurais em que foram realizados DRPs e planejamentos comunitários, com os conselheiros representantes destas comunidades no COMDER. A

aplicação deste questionário teve por objetivo obter informações sobre a continuidade e a execução dos planejamentos realizados em 2001 e 2002 e saber os motivos pelos quais o planejamento encontra-se atualmente na situação relatada. Esse instrumento possibilitou calcular o grau de execução do planejamento comunitário e fazer a reflexão sobre as razões por estar cada situação planejada na situação atual.

A realização da pesquisa ensinou, por parte do pesquisador, um contínuo processo de observação participante. Em diversos momentos, a realização da pesquisa interage com os atores locais, desde o debate inicial com o COMDER, quando são explicitados os objetivos e a forma de realização da mesma, obtendo-se o aval e o apoio para a sua realização, passando pelos contatos e acompanhamento das estruturas institucionais (extensão rural, serviço público municipal e outras organizações) e, ainda, pelo contato direto com os agricultores e agricultoras, nas suas residências, nas comunidades rurais. Temos consciência de que a pesquisa situa-se em um processo social em pleno andamento, e a sua interação com os atores insere-a no contexto estudado, com reflexos pertinentes na ação do contexto local. O pesquisador assumiu o compromisso com o COMDER de efetuar o retorno dos resultados para o debate com os atores naquele fórum institucional.

1.5 A ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Na introdução apresentam-se as situações em que ocorreram os processos pesquisados, no contexto do surgimento de novas institucionalidades de gestão pública, durante o processo de democratização do Estado brasileiro. Seguem-se a descrição do contexto local do estudo, a formulação do problema de pesquisa, a apresentação das hipóteses e seus indicadores, os objetivos e a metodologia utilizada para operacionalizar a pesquisa.

O capítulo 2 traz o referencial teórico-metodológico utilizado para a realização da pesquisa a campo e para a sua análise. Faz, inicialmente, breves considerações sobre a análise de políticas públicas e explicita as contribuições da *Policy Analysis* e do ciclo das políticas como referencial metodológico de análise. Em seguida debate-se o padrão tradicional de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, tendo por base a abordagem weberiana dos sistemas de dominação e a sua relação com a implantação de sistemas de gestão do Estado brasileiro, de cunho patrimonialista-estamental na sua origem, com evolução para um padrão neopatrimonialista, em que convivem formas patrimonialistas de gestão com outras formas de cunho racional-legal.

Debatem-se ainda neste capítulo, as características atuais do sistema de gestão sócio-estatal no país e a sua relação com a implementação dos direitos sociais e das políticas públicas. O capítulo é concluído com o resgate sobre os conselhos gestores de políticas públicas, como novas institucionalidades que podem interferir na gestão das políticas públicas de desenvolvimento rural.

O capítulo 3 aborda o tema do planejamento participativo e a sua relação com as políticas públicas de desenvolvimento rural. Faz a contextualização dos processos de planejamento pesquisados, situados no âmbito do planejamento para o desenvolvimento local, visando ao desenvolvimento sustentável, diferenciando-o de outras concepções do planejamento. Explicita-se os pressupostos do planejamento nesta concepção, dentre eles, o uso de metodologias participativas para promover o que se chama de “aprendizagem e ação participativa”. O capítulo segue com a apresentação do contexto em que foram implementadas as propostas de planejamento participativo, através da elaboração dos PMDRs e dos DRPs, resgatando-se as práticas preconizadas para a realização de tais processos.

O capítulo 4 apresenta e debate a experiência de planejamento participativo desenvolvida no município de Putinga/RS. Contextualizam-se a região, o município, as instituições e os processos de planejamento e de operacionalização de políticas públicas desenvolvidos nas comunidades rurais e no Comder. Debate-se, tendo por referência o ciclo das políticas públicas, o planejamento para o desenvolvimento local e a aprendizagem e ação participativa.

O capítulo 5 analisa o comportamento dos indicadores das hipóteses nas diversas fases do ciclo das políticas públicas, verificando se ocorreram modificações no padrão tradicional de formulação e implementação das políticas e no sistema de gestão sócio-estatal.

O momento seguinte da dissertação apresenta as conclusões do autor sobre a pesquisa, suas lacunas, suas possibilidades de utilização e algumas sugestões de novos aspectos a serem pesquisados sobre o objeto de estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO – METODOLÓGICO

O conteúdo deste capítulo apresenta, inicialmente, um breve resgate da evolução da análise de políticas públicas, considerando a sua utilização no contexto da reforma do Estado e nos desafios propostos à pesquisa da Ciência Política para realizar a análise de processos de gestão pública social -estatal. Logo a seguir são demonstradas algumas das abordagens de análise propostas para a avaliação de políticas públicas, dentre as quais a concepção da *Policy analysis*, com base na elaboração teórico-metodológica proposta no Brasil por Klaus Frey . Na segunda seção, detalhamos a categoria do *policy cycle* ou ciclo das políticas públicas, realizando uma aproximação do mesmo com o contexto empírico da pesquisa, visando a subsidiar a análise processual do tema, através desse referencial.

A terceira seção discorre sobre o padrão tradicional de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, que é vinculado à estruturação de um padrão histórico de gestão do Estado, de caráter patrimonialista-estamental, considerado, atualmente, por alguns autores, em um estágio neopatrimonialista. A abordagem se dá a partir dos conceitos weberianos da dominação e seus tipos e da transposição ocorrida na instauração do Estado moderno, de um sistema de gestão de cunho tradicional-patrimonialista para um sistema de gestão racional-legal.

Ainda nessa seção, com base em Fedozzi (1996), realizamos uma aproximação das noções da formação do Estado e dos direitos com a democracia e as políticas públicas atuais, resgatando algumas premissas manifestadas por esse autor em relação às dificuldades de implantação de sistemas de gestão de cunho racional-legal no Brasil.

A quarta seção debate a democratização do Estado no Brasil e o surgimento de novas institucionalidades de gestão pública, realizando a sua contextualização frente aos processos de descentralização e “publicização” do Estado. Abordamos uma das novas institucionalidades, os conselhos gestores de políticas públicas, verificando sua origem, suas possibilidades, seus limites e a sua articulação com as políticas públicas de desenvolvimento rural.

A estruturação do referencial teórico, desta forma, tem por objetivo subsidiar a análise das hipóteses formuladas sobre os processos de planejamento estudados, nas suas dimensões

político-institucional, processual e de resultados concretos da política. Da mesma forma, o referencial pretende contribuir para contextualizar o objeto de estudo dentro do desenvolvimento da sociedade brasileira.

2.1 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A *POLICY ANALYSIS*

Visando a esclarecer os pressupostos que norteiam o trabalho de pesquisa, realizamos nesta seção um breve e atualizado resgate da literatura sobre a análise de políticas públicas e o desenvolvimento de sistemas avaliativos da gestão governamental.

Para Faria (2004), o fortalecimento e a centralidade da função de avaliação na gestão governamental tem ocorrido no Brasil e nos países da América Latina, justificado pela necessidade de “modernização” da gestão pública, em um contexto de legitimação da reforma do Estado. Prevalece um viés normativo e uma concepção tecnicista baseada na medição de resultados, dando ênfase ao seu papel de instrumento gerencial para garantir a racionalidade dos processos decisórios, a legitimação de políticas e programas e a obtenção de subsídios para a redução das funções do Estado, com base na análise de custo/benefício do dinheiro aplicado e no recorte de programas com resultados negativos.

O autor denuncia o lugar de destaque ocupado pelo processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas, instrumentalizado e vinculado à “revolução” gerencialista, com um caráter eminentemente político do projeto de “modernização” do Estado. Para o autor:

A centralidade da avaliação, justifica-se, assim, porque se esperava que tais funções garantissem a credibilidade do processo de reforma e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo, quer pela via da chamada devolução, ou seja, o deslocamento das funções e serviços para as instâncias subnacionais, ou da privatização. Esperava-se também, que pudesse ser fomentadas a transparência na gestão pública e a satisfação dos usuários/clientes. (FARIA, 2004, p.6).

Associada a essa concepção, encontram-se as avaliações de caráter quantitativo, geralmente condicionadas por organismos e agências internacionais durante a formulação de programas. São operacionalizadas com um viés *top-down*, com operacionalização em direção vertical e sentido descendente, destinadas geralmente aos formuladores das políticas e aos gerentes em nível hierárquico mais alto.

O mesmo autor propõe que a ciência política faça a análise do impacto e das implicações da hegemonia dessa concepção de análise de políticas públicas, inventariando as suas distintas formas de uso, possibilitando ampliar a percepção do viés político e das

múltiplas implicações do uso da pesquisa avaliativa. Reconhece alguns tipos de uso possíveis das avaliações: instrumental, conceitual, como instrumento de persuasão e, por último, para o "esclarecimento". Destaca que as "descobertas" da avaliação podem se concentrar nos processos, nos resultados e no impacto de políticas e programas.

Faria (2004) observa que os usuários potenciais da pesquisa avaliativa podem ir além dos tradicionais financiadores, gerentes e técnicos, estendendo-se aos agentes encarregados da implementação e beneficiários, percebidos como capazes de muito mais autonomia do que aquela concebida pelos modelos tradicionais de planejamento. Da mesma forma, a existência de outros usuários potenciais como as próprias organizações, enquanto "organizações que aprendem" e também os cientistas sociais, que buscam aprender com as descobertas e metodologias empregadas. O mesmo autor discute o papel da avaliação para além do seu uso gerencial, acentuando questões políticas mais abrangentes como a possibilidade de geração de *accountability*¹ por parte dos agentes estatais e pelo potencial de "empoderamento" das comunidades menos privilegiadas (2004).

Souza (2003) faz uma crítica aos estudos de políticas públicas existentes no país, em que há um alastramento horizontal e setorial, com diversos estudos de caso concentrados em áreas específicas. Para a autora, estes estudos têm apresentando deficiência em fazer uma abordagem mais vertical, analítica, que possa relacionar temas importantes como, por exemplo, a burocracia. Esses estudos são caracterizados pela autora como de "primeira geração", preocupando-se pouco com as questões políticas e assentando-se fortemente:

[...]no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. Esse tipo de análise ainda é muito influenciado pela tentativa de se separar o mundo do governo e da administração pública do mundo da política. (SOUZA, 2003, p.17).

Essa autora propõe avançar para uma chamada "segunda geração" de análise de políticas públicas que contemple o desenvolvimento de tipologias analíticas e concentre

¹ Sacramento (2004) em sua obra de análise da Lei de Responsabilidade Fiscal e a sua relação com o sistema patrimonialista brasileiro, resgata em diversos autores o significado de *accountability*, que apesar de não ter uma tradução clara ao português e francês, tem sido tratada por responsabilização, tendo adquirido destaque atualmente no tema sobre a eficiência de atuação governamental e da democracia. Reproduz a conclusão de Campos (1990) de que *accountability* é sinônimo de responsabilidade objetiva, de uma pessoa ou organização, perante outra, fora de si mesma, e que avança na medida em que valores democráticos tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade, também avançam (p.54-55). Relaciona o termo ao caráter continuado de visibilidade e transparência nos atos do governo e acaba por adotar em seu trabalho o conceito expresso por Loureiro e Abrúcio (2002): "*Accountability* é um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente. Para isso, são necessárias regras e arenas nas quais a *accountability* é exercida, além de práticas de negociações ampliadas entre os atores, para tornar as decisões mais públicas e legítimas." (p.57).

esforços na identificação das variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas. Propõe a realização de análises do tipo *bottom-up*, em que as políticas públicas seriam analisadas a partir da ação dos seus implementadores, em contraposição -porém sem desprezá-los- aos estudos do tipo *top down*, que são baseados nos gestores das instâncias centrais. Propõe concentrar a análise na natureza do problema que a política pública procura resolver, descrevendo e analisando as redes de implementação e trazendo para o corpo dos estudos a complexidade inerente às políticas, em especial, na fase de implementação (2003).

Para a mesma autora é necessário incorporar, na agenda de pesquisas, a análise do papel dos fenômenos de comportamento político para buscar respostas, empírica e teoricamente embasadas, sobre como os rótulos (clientelismo, paroquialismo, patrimonialismo e outros) existentes nas análises, possam, de fato, estar influenciando as políticas públicas. Vê, na aceitação da literatura neo-institucionalista na ciência política brasileira, possibilidades de alcançar maior rigor teórico-metodológico quanto à aproximação de teorias ao objeto de análise e na utilização de modelos ou tipologias de políticas públicas:

A articulação entre a análise da política pública e o papel das instituições, ou das regras do jogo, nem sempre é muito clara. Estudos baseados, por exemplo, no modelo do ciclo da política pública, em especial a definição de agenda (agenda setting), podem ser muito promissores para a compreensão da política pública, assim como modelos construídos com base na teoria das elites, como o das redes sociais. (SOUZA, 2003, p.18).

O estudo realizado nesta dissertação procura seguir a linha do que a autora citada anteriormente caracteriza como de “segunda geração” na análise de políticas públicas. O estudo utiliza e avalia uma série de indicadores (participação, critérios, demandas, recursos, etc.), que são variáveis importantes nas definições das políticas públicas. A análise desses indicadores é realizada dentro do modelo analítico do ciclo das políticas públicas, propiciando verificar o seu comportamento em cada fase da operacionalização das políticas.

Da mesma forma, o presente trabalho faz uma opção por um estudo de caso de um município, na medida em que esta opção permite realizar a análise das políticas de desenvolvimento rural a partir do momento considerado tradicionalmente como de implementação das mesmas, trazendo para o estudo a visão e a complexidade dos comportamentos políticos dos diversos atores sociais e suas redes, envolvidos na base da operacionalização, com reflexos pertinentes nas políticas, possibilitando, assim, aproximar o objeto do estudo ao referencial teórico utilizado para a sua análise.

Para Frey (2000), em países em desenvolvimento como o Brasil, com a coexistência de comportamentos administrativos modernos e tradicionais, as políticas não podem ser tratadas apenas como fatores institucionais e processuais, sendo necessária uma adaptação dos

instrumentos de análise. Frey resgata a *Policy Analysis*, como abordagem de análise de políticas públicas, em que, além de serem analisadas as dimensões institucionais e de processos políticos, são analisados os conteúdos da política. Para esse autor, inspirado em Wollmann:

A policy analysis contém o potencial analítico de superar uma abordagem isolada que dá prioridade ou à dimensão institucional (“polity”) ou à dimensão político-processual, ao deixar confluir a dimensão material de política (isto é, fins, impactos, etc) com as dimensões institucional e político-processual. (FREY, 2000, p. 215).

O autor ainda faz uma crítica à *Policy Analysis* “tradicional”, devido ao desleixo com que os elementos estruturais e institucionais foram tratados, atribuindo aos conteúdos da política uma importância maior do que a condição institucional. Credita essa tradição à grande quantidade de estudos de caráter quantitativo sobre as políticas públicas e ao fato de a maior parte desses estudos terem sido realizados em países com sistemas políticos institucionalmente estáveis, que influenciaram o desenvolvimento teórico dessa vertente da ciência política (p. 230).

O mesmo autor trabalha com três principais conceitos explicitados a seguir: *Polity* -a dimensão institucional- refere-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; *Politics* -a dimensão processual- que tem em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição e *Policy* -a dimensão material- que se refere aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000).

A possibilidade de trabalhar a partir da dimensão *policy* integrada às outras dimensões, resgatando, no contexto de pesquisa trabalhado, os produtos, conteúdos e resultados que indicam situações específicas da realidade local (problemas, soluções, potencialidades, desejos, interesses, perspectivas, programas e projetos), que expressam a riqueza da pluralidade e a diversidade dos atores sociais participantes, forneceu elementos teórico-metodológicos importantes para a análise dos processos de planejamento participativo pesquisados neste trabalho.

A análise nesta dimensão propicia subsídios para verificar em que medida os interesses, as expectativas e os recursos / capitais dos agricultores são mobilizados e valorizados através dos processos participativos e observar se conseguem ocupar um espaço de relevância na agenda política e nas decisões sobre o planejamento das políticas públicas. Da mesma forma permite analisar em que medida as políticas públicas, através de seus programas e projetos,

respondem às aspirações dos agricultores e outros atores sociais, democratizando, ou não, as relações de poder e a própria formulação e execução das políticas públicas. A perspectiva analítica aportada pela *policy analysis* proporciona a possibilidade de entender o grau de influência das estruturas políticas e dos processos de negociação política sobre o resultado material concreto das políticas e vice-versa.

Frey (2000) explicita as principais categorias da *policy analysis*, compostas por três elementos centrais. O primeiro é a *policy network*, caracterizada pela existência de redes sociais com confiança e valores em comum, que contêm interações das diferentes instituições e grupos, na origem e na implementação de determinadas políticas. “As características particulares das *policy networks* são uma estrutura horizontal de competências, uma densidade comunicativa bastante alta e, inter-relacionado com isso, um controle mútuo comparativamente intenso.” (PRITTWITZ, 1994 citado por FREY, 2000, p. 221).

A categoria citada anteriormente pode estar na origem do estabelecimento e implementação de processos participativos de planejamento no contexto estudado (vide modelo de *policy networks* no capítulo IV), haja vista a coesão de forças desenvolvidas por diversos atores sociais no momento de sua implementação. “Para a análise de políticas públicas, as ‘*policy networks*’ e/ou ‘*issue networks*’² são de grande importância, sobretudo enquanto fatores dos processos de conflitos e de coalizão na vida político-administrativa.” (FREY, 2000, p.222).

A seguir, na Figura 01, elaboramos uma representação simbólica aproximada da *policy analysis* e os seus elementos e categorias de análise, que continuam a ser explicitados logo após.

² As “*issue networks*” são “Redes de atores que não se constituem em torno de uma política setorial como um todo (por exemplo, a política de saúde, de educação ou de meio ambiente), mas apenas com algumas questões mais estreitamente delimitadas (por exemplo, um projeto de reciclagem de lixo, ou a criação e implementação de uma zona de proteção ambiental” (WINDHOFF-HERITIER, 1987, p. 46; MILLER, 1994, p.379 apud FREY 2000, p.222).

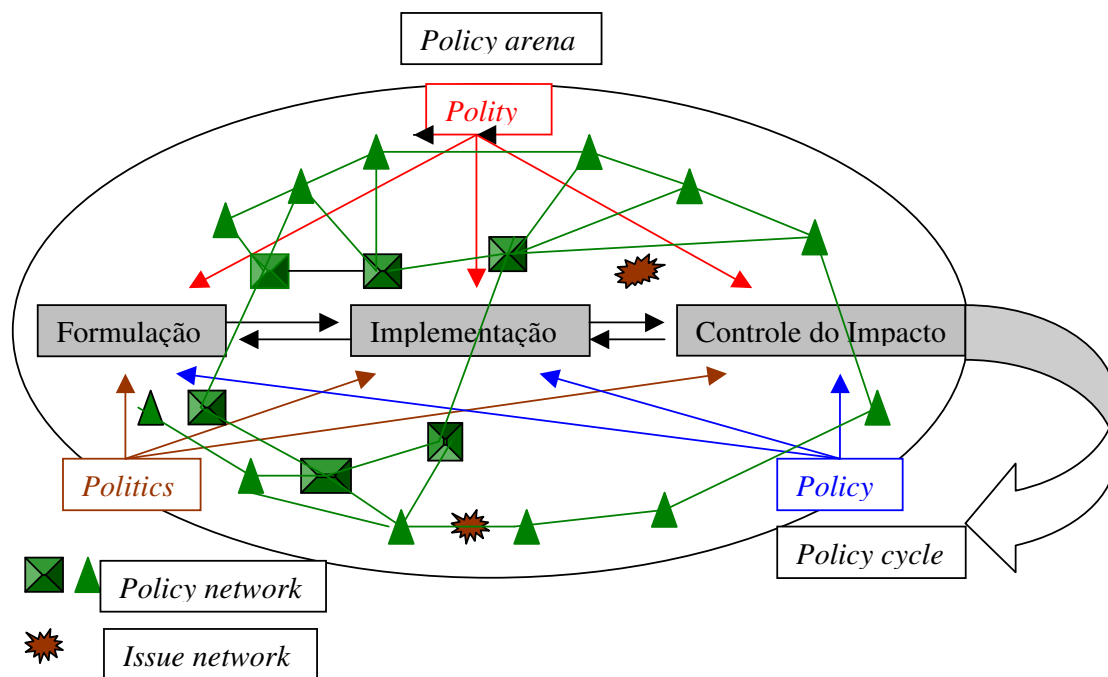


Figura 01 - Esquema simbólico aproximado da Policy Analysis, contendo os seus principais elementos e categorias.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Frey, 2000.

A segunda categoria citada pelo autor é a *policy arena*, “[...]cujo modelo refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com o seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.” (FREY, 2000, p.223). O terceiro elemento considerado no âmbito da *policy analysis*, é o *policy cycle*, que será abordado na seção seguinte.

2.2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As considerações realizadas nesta seção tem por objetivo resgatar o estudo das fases do ciclo das políticas públicas e realizar a sua aproximação com as etapas do planejamento participativo, visando a subsidiar a análise processual (dimensão *politics*) da pesquisa. A terceira categoria da *Policy Analysis* apresentada por Frey é o chamado *policy cycle*, proposto com finalidade analítica, para que possa atender a compreensão do caráter dinâmico e temporal com que se desenrolam os processos político-administrativos:

Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. (FREY, 2000, p.226).

Para o mesmo autor, o modelo do *policy cycle*:

[...]é um ‘tipo puro’ idealizador do processo político, na prática dificilmente este se dá de acordo com o modelo [...]O *policy cycle* nos fornece o quadro de referência para a análise processual. Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos- mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro – pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema. (FREY, 2000, p.229).

O autor apresenta as divisões do ciclo das políticas, consideradas como tradicionais pela literatura sobre o tema, compostas pelas fases de “formulação”, “implementação” e de “controle do impacto” das políticas públicas. Propõe uma subdivisão das fases em: “percepção e definição de problemas”, “*agenda setting*”, “elaboração de programas e decisão”, “implementação de políticas” e, finalmente, a “avaliação de políticas e a eventual correção da ação” (FREY, 2000). Na figura a seguir, apresentamos uma representação sintética do ciclo.

FASES DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS					
FORMULAÇÃO			IMPLEMEN- TAÇÃO	CONTROLE DO IMPACTO	
PERCEP- ÇÃO E DEFINI- ÇÃO DE PROBLE- MAS	AGENDA SETTING ou DEFINIÇÃO DA AGENDA	ALTERNATI- VAS/ DECISÕES/ PROGRAMAS	EXECUÇÃO	MONITORA- MENTO e AVALIA- ÇÃO	CORRE- ÇÃO DA AÇÃO

Figura 02. Representação sintética das fases do ciclo das políticas

Fonte: elaborado pelo autor com base em Frey, 2000.

A fase de percepção e definição de problemas é caracterizada pelo autor em relação à questão de “[...]como um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública.” (FREY, 2000, p.227) No seu entender os problemas só se transformam em problemas de *policy* -política pública- a partir do momento em que adquirem relevância de ação do ponto de vista político administrativo (p.227).

Essa fase proposta por Frey, subsidia a nossa análise dos processos chamados de Diagnósticos Rápidos Participativos –DRPs- realizados nas comunidades rurais do contexto estudado, em que, além do levantamento de problemas dos atores sociais, das propriedades e aqueles comunitários, foram também obtidos os “potenciais” possíveis àquelas populações, bem como os “desejos” das mesmas, utilizando-se de técnicas / ferramentas participativas de diagnóstico e planejamento.

Da mesma forma, a noção desta fase propicia no presente estudo, no contexto estudado, analisar como é realizada a construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), verificando se ocorre a incorporação de demandas e dos problemas e também a sua origem (de que atores sociais e por que meios e processos foram levantados). Outra aproximação que é buscada com este referencial é a relação entre a formulação dos Planos Plurianuais Municipais (PPAs) com as formulações anteriores do planejamento, realizadas no CMDR e nas comunidades rurais (PMDR e DRPs).

O estudo procura verificar até que ponto os três níveis de planejamento se complementam e correlacionam. A partir dessa contextualização é analisado o grau de institucionalização das dinâmicas de planejamento participativo, observando se ocorre uma maior coerência entre os níveis institucional-legal e social, característica desejada em direção a um sistema de gestão pública legal-racional, que se contrapõe às formas tradicionais de gestão existentes.

A proposta de análise desenvolvida no estudo, aproxima-se da abordagem realizada por Fucks (2000), em que o autor aponta a importância da dinâmica sociopolítica que envolve a mobilização da atenção e a compreensão dos assuntos públicos, indicando como objeto de estudo “[...]os processos sociais responsáveis pela emergência de um novo assunto público e as disputas em torno da sua definição.” (p.79). Para o mesmo autor, “A identificação das causas, a atribuição de responsabilidades, a avaliação da gravidade, a caracterização dos temas e públicos relevantes e a solução proposta constituem os elementos-chave em torno dos quais desdobra-se a disputa pela definição de um determinado problema social.” (FUCKS, 2001, p.51).

A agenda setting, ou definição da agenda, como fase processual posterior estabelecida pelo autor, decide se um tema é incluído na pauta política atual ou se é excluído ou postergado. Exige uma análise de custos e benefícios e a verificação da sua possibilidade de entrar na arena política. Ela normalmente é pensada a partir do envolvimento de atores políticos relevantes. (FREY, 2000, p.227). Essa noção possibilita a reflexão de quais são as pautas que entram nas arenas políticas locais, a exemplo do COMDER, ou mesmo aquelas que

chegam às comunidades rurais ou, então, de como é determinada a pauta de construção do Plano Plurianual, ou mesmo de como se dá na prática a ação do poder executivo.

A noção teórica sobre essa fase remete a pensar e questionar se a forma de levantamento de problemas e de outros aspectos, realizada através do planejamento participativo, contribui para que os mesmos se insiram na agenda política das instituições e fóruns encarregados do planejamento e execução de políticas públicas. Para Kelly e Palumbo, 1992 citados por Frey (2000, p.227), “É importante considerar a maneira como os problemas foram definidos, sendo isso de fundamental importância para a proposição de soluções na fase de elaboração dos programas.”.

Seja positiva ou negativa a inserção dos problemas na agenda política, é necessário buscar as razões e intencionalidades políticas dos atores sociais, descortinando as relações de poder que determinam a inclusão ou não inclusão dos problemas e outros aspectos na agenda, tendo em vista a sua precedência e importância ao processo de tomada de decisão e elaboração de programas e, mesmo, de precedência a ações não programadas que a administração realiza..

Uma das questões que se coloca neste trabalho é a de verificar a influência do campo político local, e vice-versa, sobre a realização de processos participativos de planejamento e de execução de políticas públicas (voltadas à resolução de problemas, e/ou ao desenvolvimento). Em que medida esses processos - que se apresentam com uma faceta de realização de mediações entre o poder instituído e a população - são influenciados e influenciam os atores institucionais e políticos que tradicionalmente detém posições de poder fortalecidas no contexto local? Ocorrem alterações nas relações de poder tradicionalmente estabelecidas entre os atores sociais? Este poder é “partilhado” entre os diversos atores sociais ? Eis questões a serem analisadas.

A fase seguinte indicada por Frey, de **elaboração de programas e decisão**, refere-se ao momento da escolha das formas mais indicadas de ação. Normalmente é precedida do afloramento de conflitos, de acordos e consensos, geralmente problematizados em momento anterior, envolvendo pelo menos os atores políticos e sociais³ mais relevantes e / ou influentes na política e na administração. Para o autor, em geral, os programas já são negociados

³ Inclusão do “social” feita pelo autor da dissertação, levando em conta que nos pequenos municípios, semelhantes ao contexto estudado, normalmente os atores políticos mais importantes desenvolvem paralelamente uma ação social, seja em organizações comunitárias, sindicais, religiosas ou em outras entidades públicas que prestam serviços à população em educação, saúde, agricultura, etc. Não desconsidera-se a forte influência daqueles atores do setor privado, em especial do comércio e da indústria, que com suas reservas de capital - financeiras e de patrimônio- muitas vezes, quando não na maioria delas, condicionam os processos político-administrativos.

antecipadamente à sua entrada nas instâncias de decisão e, decisões “verdadeiras”, de escolha entre as várias alternativas de ação, são exceções (p.228).

A aproximação conceitual dessa fase à noção do “planejamento” e da sua variante participativa, instrumentaliza e permite questionar se o processo desenvolvido para definir o conjunto de ações a serem realizadas acontece com participação ativa ou passiva. São utilizados métodos e técnicas incluídas de público na tomada de decisão, como aquelas de “problematização” dos problemas e de “priorização” de ações e alternativas a serem desenvolvidas? Há a responsabilização (coletiva ou individual) dos atores sociais participantes para as fases seguintes do processo? Ocorre a valorização dos capitais/recursos dos diversos atores sociais participantes neste momento, incluindo-os efetivamente nas decisões? Ou, pode ser analisado como sugere Frey, que a pauta em questão nestes espaços não é a que interessa efetivamente aos atores sociais e, por outro lado, já foi determinada e as decisões, pelo menos as mais importantes, já estão dadas com base nas articulações e definições tomadas anteriormente por outros, e geralmente poucos atores sociais.

Associada à análise sobre a qualidade da participação nas decisões, explicitada no parágrafo anterior, torna-se importante verificar quem são os atores sociais participantes nestas instâncias de decisão, bem como sobre a existência, ou não, de critérios que sejam observados para as decisões sobre os programas e ações, possibilitando compreender em que medida está sendo promovido o acesso universal às decisões e a transparência na gestão de processos, separando o que é público do que é privado, caminhando em direção a um sistema de gestão racional-legal .

Outra fase caracterizada pelo mesmo autor é a fase chamada de **a implementação de políticas**, considerada como fase derivada da formulação das políticas, e que “[...]produz determinados resultados e impactos de *policy*[...] O interesse da *policy analysis* nesta fase se refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação.” (FREY, 2000, p.228)

O autor discerne duas abordagens quanto à análise de processos de implementação: a primeira “[...]cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos e programa.”. A segunda “[...]daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos envolvidos.” (FREY, 2000, p.228). E complementa:

No primeiro caso, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas e eventuais ‘déficits’ de implementação’ No segundo caso, o que

está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do 'como' e da explicação do 'porque'. (FREY, 2000, p.228).

Frey aceita ambas as possibilidades e essa concepção tem influência direta na operacionalização da análise deste estudo. Na pesquisa realizada buscaram-se os resultados concretos das políticas desenvolvidas no contexto empírico. A geração de dados quantitativos (grau de execução do planejamento) e qualitativos (motivos para a implementação ou não, que políticas públicas deram resposta às demandas planejadas, etc.), a partir dos conteúdos concretos da ação de planejamento comunitário, agregados com a inclusão da percepção dos atores sociais, possibilita embasar a análise das relações político-sociais que influíram na obtenção daqueles resultados.

No nível de atuação do Comder, a análise é operacionalizada a partir das ações de planejamento realizadas pelo conselho de desenvolvimento rural. Metodologicamente, resgatam-se as decisões tomadas dentro do conselho, em relação aos diversos programas e projetos que compõem o rol das políticas públicas operacionalizadas no município. Traça-se a linha do tempo para cada política pública, gerando o que poderíamos chamar de "vida da política pública", em um determinado espaço de tempo.

No resgate de cada política pública debatida dentro do conselho, tomam-se como referência as etapas ou fases do planejamento (sensibilização/diagnóstico; tomada de decisão e planejamento; monitoramento e avaliação) que ocorrem com a política, gerando uma percepção por parte do autor, sobre como o Comder trabalha a forma processual das políticas, através do planejamento participativo. Outro aspecto observado neste momento é se, durante as definições do planejamento das políticas públicas no COMDER, são observados critérios e, se existem, quais são eles.

A realização da pesquisa, através da percepção dos atores sociais participantes do conselho e de outros que detêm influência na esfera municipal, permite obter subsídios sobre como as políticas acontecem e sobre a sua eficácia para a população. Nestes depoimentos transparece claramente as condições sócio-político-culturais que condicionam, muitas vezes determinam, a execução das políticas públicas, mesmo acima das dinâmicas institucionais previstas.

A implementação das ações de planejamento participativo dentro do COMDER e nas comunidades rurais será, como veremos mais adiante, motivo de avanços e retrocessos na consolidação de novas dinâmicas institucionais de gestão pública. Estes processos estão estruturados dentro de um campo político em que interagem interesses diferentes, que tem por suporte redes de atores sociais (*policy networks*) que se organizam e buscam manter seus

espaços e posições de poder (base sindical, rede de políticos e “cabos eleitorais”, rede de entidades e atores de caráter técnico, etc.). Nessas redes existem correlações de força históricas que influem, algumas vezes apoiando e outras vezes reagindo, na instituição de novas formas de gestão pública.

A pergunta fundamental que se colocou para a realização da pesquisa foi: em que medida a realização do processo de planejamento participativo influencia na democratização das políticas públicas de desenvolvimento rural? Neste aspecto da fase de implementação, pretende-se buscar resposta a se estes processos realizados participativamente, à princípio, influíram na implementação e obtenção de resultados que interessam aos atores sociais que são o público direto das políticas, os agricultores e agricultoras, modificando assim o “fluxo de interesses”, que normalmente é descendente.

A última fase prevista por Frey na sua elaboração teórica, é a de **avaliação de políticas e de correção da ação**. Conforme aquele autor, neste momento de

[...]‘evaluation’, apreciam-se os programas já implantados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir conseqüências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo[...] (FREY, 2000, p.229).

O autor tem consciência da dificuldade da realização desta fase em um momento final do ciclo das políticas, como uma seqüência de passos lineares. Para ele, esta fase pode e deve acontecer em vários momentos do ciclo. Para o autor, as fases previstas no *policy cycle* são mais difíceis de serem trabalhadas em algumas situações, especialmente naquelas “[...]para programas políticos mais complexos, que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é alimentada por reações mútuas dos atores envolvidos: *in ‘fact policy making is actually complicated and interactive’.*” (KELLY; PALUMBO, 1992, p.651 apud FREY, 2000, p. 229).

A verificação da ocorrência de momentos de avaliação e de correção da ação nos processos de planejamento participativo -bem como a verificação e análise sobre a forma com que isso ocorre e a eficácia destes momentos- é um desafio que embasa a análise realizada por nós, com o objetivo de, comparativamente ao ciclo do *tipo* “puro”, gerar conclusões em relação à seqüência processual desta política no contexto estudado. Porém, mais do que isso, o trabalho pretendeu contribuir para que fosse esclarecida a importância destes momentos no ciclo das políticas públicas.

Para o mesmo autor,

[...]a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, o que Prittwitz denominou como ‘aprendizagem política’. [...]Processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se de fato em todas as fases do ciclo político, ou seja, o controle de impacto não tem que necessariamente ser realizado no final do processo político, mas pode –ou até deve– acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política. (FREY, 2000, p.229).

A geração de ciclos de política pública em que, num determinado momento, ou em seus vários momentos, consiga fazer a reflexão e avaliação do que está sendo feito, pode ter conseqüências diretas para o fortalecimento das políticas e programas. Porém, a experiência empírica anterior deste pesquisador junto aos seus pares da extensão rural e ao conjunto dos envolvidos na operacionalização de políticas públicas no nível municipal, e mesmo regional, indica que essa prática deixa muito a desejar no que vem sendo feito atualmente nos contextos citados. Quando muito, ela é realizada em relação a algumas políticas de desenvolvimento rural e, muitas vezes, assume uma formatação que toma o caminho “gerencialista”, na forma proposta pelas agências financiadoras. Em raras situações desenvolvem-se avaliações de cunho participativo, com todos os envolvidos na formulação-implementação das políticas.

Afora verificar a existência, a forma e a eficácia deste aspecto avaliativo no decorrer dos processos de planejamento participativo estudados, o desafio proposto neste trabalho de pesquisa é o de analisar quais são os condicionantes para a sua ocorrência ou não ocorrência.

2.3 O PADRÃO TRADICIONAL DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Historicamente, a implantação de políticas públicas ocorre, dentro do Estado brasileiro, a partir do que é considerado pela literatura sociológica como sendo um padrão patrimonialista de gestão sócio-estatal, que caracteriza o surgimento, estabelecimento e desenvolvimento do Estado no Brasil e tem por base a predominância do sistema de dominação tradicional-patrimonialista na sociedade.

Raymundo Faoro (1987), a partir da sua obra “Os Donos do Poder”, em que analisa a estrutura de poder adquirida do Estado Português, contribui para entender porque a cultura política brasileira tem sido qualificada como predominantemente patrimonialista, sendo esta, para o autor, a característica mais marcante do desenvolvimento do Estado brasileiro através dos tempos.

A contribuição desse autor relaciona o desenvolvimento da sociedade brasileira à estruturação de um capitalismo politicamente orientado, onde o Estado Brasileiro, estruturado

na herança patrimonial e estamental dos administradores públicos, teve um papel preponderante na condução dos destinos da nação, que foi desenvolvida com base na desigualdade social e na manutenção de privilégios das elites, assegurando a sua posição e a sua base de poder no seio da sociedade, em detrimento de outros grupos sociais que não tiveram acesso aos mecanismos de regulação do Estado (FAORO, 1987).

De outra forma, outros autores como Schwartzman (1988) e Sacramento (2004), consideram que, na sociedade brasileira, atualmente, predomina um sistema considerado como neopatrimonialista, com características do sistema patrimonialista convivendo lado a lado com características do sistema racional-legal. Para Sacramento (2004), são as características do sistema patrimonial que marcam a administração pública no Brasil, transformando-se em um modelo neopatrimonialista, na medida em que a burocracia que faz a gestão do Estado, passa a se orientar em um sistema de dominação racional-burocrático, convivendo lado a lado com o patrimonialismo.

Segundo Fedozzi (1997, p.75, grifo do autor),

O conceito de *neopatrimonialismo* é sugerido por Schwartzman como recurso tipológico interpretativo de sociedades que, à margem da revolução burguesa clássica, se burocratizaram ('modernizaram') sem, no entanto, nunca terem logrado a forma racional-legal. [...] este patrimonialismo moderno, ou neopatrimonialismo, não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política, [...]pela burocracia e a chamada 'classe política'.

Para esse autor, “[...]o modelo de dominação patrimonialista fundamenta as raízes autoritárias, anti-republicanas e antidemocráticas da formação social e política no Brasil.” (FEDOZZI, 1996, p.291). Para o mesmo autor, entre as características desse modelo de dominação, está a não diferenciação entre o que é “público” e o que é “privado”, a ausência da noção do contrato social e a permanente reposição da dualidade entre o país real e o país formal). O autor ainda correlaciona esse modelo de dominação com a instituição de um sistema político de caráter: “[...] autoritário, marcado por escassas e frágeis mediações institucionais e sociais e pela ausência de um sistema político de representação de interesses[...]” (FEDOZZI, 1996, p.291).

Essas análises partem dos conceitos weberianos dos tipos e sistemas de dominação e legitimação do poder no seio da sociedade, que podem ser de cunho carismático, tradicional ou racional-legal, dos quais derivam as formas de poder político estabelecidas.

2.3.1 Os Tipos de Dominação em Weber e os Sistemas de Gestão Sócio-Estatal

A dominação para Weber significa “[...]a probabilidade de encontrar obediência a um determinado mandato.”. Ela pode ser fundada “[...] em diversos motivos de submissão, podendo depender de uma constelação de interesses, ou em um mero costume; ou ainda, pode fundar-se no puro afeto, na mera inclinação pessoal do súdito.”. Por outro lado, “Nas relações entre dominantes e dominados, a dominação costuma apoiar-se internamente em bases jurídicas, nas quais se funda a sua legitimidade.” (1986, p 129).

Segundo Tragtenberg,

Para Weber, o racionalismo é um dos meios de se chegar à liberdade [...] Ele mostra que a ação “tradicional” [...] termina na ação racional tendo em vista a adequação dos meios e fins. Weber trabalha com a idéia de conflitos de interesses na sociedade e da multiplicidade de conflitos entre valores.[...] a existência social aparece aos seus olhos como um conjunto ininterrupto de conflitos e lutas [...]Weber, na sua sociologia da dominação, vê a temática à luz dos dominantes, isto é, das estratégias que estes utilizam para assegurar sua dominação, valorizando especialmente as “crenças” que permitem aos dominados aceitarem a sua dominação (1999, p. XXXVIII- XXXIX).

Para Fedozzi (1996, p.34), a legitimidade, enquanto justificativa interna de obediência, “[...]parte da atitude dos sujeitos que através da sua ‘crença’, legitimam o poder segundo a validade do que é racional, ou segundo a força da tradição ou ainda, segundo a virtude do carisma.”. A dominação, a partir da “crença” da legitimidade, estrutura-se em três tipos de poder legítimo: o legal, o tradicional e o carismático, que tem idéias básicas diferenciadas, correspondendo a diferentes estruturas sociológicas que são mostradas no Quadro 02, a seguir.

Quadro 02. Bases de legitimidade dos tipos de dominação e a correspondente estrutura sociológica do quadro e dos meios administrativos.

Tipos de Dominação	Idéias básicas	Estrutura sociológica
Dominação legal	<ul style="list-style-type: none"> - Em virtude de estatuto. -Qualquer direito pode ser criado ou modificado - Obedece-se a regra estatuída. - A associação dominante é eleita ou nomeada. - Dever objetivo do cargo. - Sem influências pessoais e sentimentais.- Dever de obediência na hierarquia de cargos.-Seu tipo mais puro é a dominação burocrática. 	<ul style="list-style-type: none"> - O quadro administrativo consiste de funcionários nomeados pelo senhor e os subordinados são membros da associação. -Funcionários de formação profissional. - Pagamento em contrato. - Direito de ascensão conforme regras fixas. - Trabalho profissional.

Dominação tradicional	<ul style="list-style-type: none"> - Em virtude da crença na santidade das ordenações e dos poderes senhoriais de há muito existentes. - Obedece-se à pessoa em virtude de sua dignidade, santificada pela tradição e por fidelidade. - Em princípio é impossível criar novo direito diante das normas e da tradição. - Tradição mais livre arbítrio do Senhor.- De acordo com pontos de vista pessoais.- Princípios de equidade, ética material e de justiça 	<ul style="list-style-type: none"> - Quem ordena é o Senhor. - Os que obedecem são os súditos. - O quadro administrativo é formado por servidores. - Servidores são dependentes pessoais do Senhor. -Famíliares, amigos pessoais (favoritos) ou amigos pessoais que lhe prestam fidelidade - A fidelidade pessoal do servidor domina as relações do quadro administrativo. - Há duas modalidades de posição do quadro administrativo: puramente patriarcal e a estrutura estamental
Dominação Carismática	<ul style="list-style-type: none"> - Em virtude de devoção afetiva à pessoa do senhor e seus dotes - Poder intelectual ou de oratória (na crença ou reconhecimento). - Obedece-se em virtude das qualidades excepcionais do líder. -A administração carece de orientação dada por regras. - Não está presa à tradição. -A conciliação de litígios é através da proclamação da sentença pelo Senhor ou “sábio”. 	<ul style="list-style-type: none"> - O quadro administrativo é escolhido segundo o carisma e a vocação pessoal e não devido a uma qualificação profissional. - O tipo que manda é o líder. - O tipo que obedece é o apóstolo. - No seu tipo mais puro: a dominação do profeta, do herói o guerreiro e a do grande demagogo.

Fonte: quadro elaborado pelo autor, com base em Weber (1986).

Para Weber (1986), observam-se duas características na forma de dominação tradicional: uma estrutura “patriarcal” de administração, em que os servidores são recrutados em completa dependência pessoal do senhor, sob a forma patrimonial (escravos, servos) ou extra-patrimonial, não totalmente desprovidas de direitos (favoritos, plebeus) na qual não é dado ao administrador direito ao cargo e, tampouco, existe seleção profissional. Outra, a estrutura “estamental”, em que os servidores são independentes -ou não- do senhor, e a posição lhes angaria proeminência e ascensão social. As relações gerais são reguladas pela tradição, pelo privilégio, pelas relações pessoais de fidelidade ou patrimoniais, pela honra estamental e pela boa vontade.

No sistema patrimonial-estamental, as fronteiras entre o território público e privado são obscuras, o sistema é descentralizado, os atos dos gestores são arbitrários e se baseiam em julgamentos subjetivos. As normas são aplicadas tendenciosamente, favorecendo alguns cidadãos. Aos indivíduos não se concedem muitas oportunidades para questionar a qualidade dos serviços que lhe são prestados (WEBER, 1986).

Já, na forma ou sistema de dominação racional-legal, a idéia básica é de que qualquer direito pode ser criado e modificado. As relações regem-se por normas externas (estatutos, leis, normas técnicas, regimentos e contratos) e não por valores (WEBER, 1986). Os territórios público e privado são separados, o sistema é centralizado, os atos dos gestores são previsíveis e se baseiam em métodos objetivos, obedecem a procedimentos uniformes. As normas são aplicadas com imparcialidade e todos os cidadãos são tratados igualmente. Os cidadãos dispõem de canais apropriados para reivindicar os seus direitos (SACRAMENTO, 2004).

Para Fedozzi (1996, p.34), Weber coloca a categoria da legitimidade “ [...]no centro da teoria do Estado e da fundamentação do poder.”, representando, nos seus diversos tipos, os diversos modos pelos quais se manifesta o poder político. Esse autor, em seu trabalho de análise de surgimento da cidadania, resgata as seguintes categorias como fundamentais da dominação racional-legal: 1) um exercício continuado de direitos instituídos de modo racional. 2) uma competência, significando a atribuição de poderes necessários à sua realização, com a fixação de meios coatores que possam ser aplicados. 3) um princípio de hierarquia administrativa, em que seja facultada a regulamentação e inspeção (FEDOZZI, 1996, p. 39).

O mesmo autor aponta a sobrevivência de formas tradicionais patrimonialistas de exercício do poder legítimo como impeditivo estrutural ao surgimento da cidadania. O autor indica o Estado racional-legal, com o seu poder baseado em regras objetivas e impessoais, como fundamental para a emergência da cidadania, foco do seu estudo. Revela ao mesmo tempo os limites da legitimidade da legalidade posta pelo Estado, frente ao advento do Estado social e da complexidade das sociedades desenvolvidas. Conclui pela necessidade do Estado contemporâneo, em buscar a legitimidade em esferas de consenso político que ultrapassem a legitimidade formal-legal ou meramente procedimental (1996, p. 83-84).

No estudo de caso analisado nesta pesquisa, busca-se explicitar e analisar as características do sistema de gestão sócio-estatal no contexto estudado, relacionando-as com os processos de formulação e implementação das políticas públicas. Neste contexto, as políticas públicas são influenciadas pelas dinâmicas internas das instituições e dos demais atores sociais ao longo de sua formulação, implementação e na fase de avaliação ou controle de impactos. Dessa forma, sofrem as seguintes influências: das agências internacionais e suas concepções de desenvolvimento; dos órgãos do Estado e suas estruturas burocráticas nos diversos níveis de ação (federal, estadual e municipal), das organizações existentes no

contexto de sua realização e dos indivíduos, aqui considerados principalmente em relação aos agricultores, mediadores sociais e outros atores, em especial aos políticos.

Sofrem a influência principalmente dos atores político-partidários que se encontram em posição hierárquica fortalecida à frente das instituições administrativas e legislativas que fazem a administração da coisa pública. A depender da sua concepção de democracia, dos seus métodos e práticas administrativas e da postura desses atores, os processos de planejamento participativo podem ter maior ou menor aceitação nos pequenos municípios rurais, propiciando uma maior ou menor inclusão dos agricultores ou mesmo uma ampliação ou redução da agenda política, haja vista que é com aqueles atores que, na maioria das vezes, ocorre a tomada de decisão inicial, nas fases do ciclo político concebida por Frey (2000) como da definição da agenda e, posteriormente, de “elaboração de programas e decisão”.

Por vezes, os atores nessas posições podem optar pelos caminhos tradicionais do patrimonialismo histórico, implementando a sua própria rede de clientes –através dos cabos eleitorais ou de pessoas de proeminência política- para operacionalizar e gerir a “coisa pública”, em detrimento de fortalecer os processos institucionalizados, públicos, participativos e transparentes, que se aproximam de sistemas de gestão sócio-estatal de caráter racional-legal, podendo até mesmo boicotar a sua institucionalização.

Torna-se importante compreender como os processos de planejamento participativo transitam e influem ou são influenciados nessa estrutura neopatrimonialista de gestão pública, e em que medida alteram as formas de dominação tradicional de herança patrimonialista e estamental. São desafios que se impõem às pesquisas no campo das políticas públicas atualmente.

2.3.2 O Estado Moderno, a Democracia, os Direitos e Políticas Sociais

Segundo Fedozzi (1996, p.23), as origens do pacto constituinte do chamado Estado moderno estão no constitucionalismo, que tem por base as premissas do contrato social. O “contratualismo” é resgatado como novo parâmetro de compreensão das relações entre o Estado/cidadão ou soberano/súditos, indicando mudança na valorização histórico-social, que promove os indivíduos agora, a serem primeiramente portadores de direitos e, após, de deveres e, o Estado, primeiramente dos deveres e, depois, dos direitos.

Institui-se o “Estado de direito”, onde todo o poder é exercido no âmbito de regras jurídicas que delimitam competência e orientam suas decisões, contrapondo-se aos estados

despóticos (só deveres) e absolutos (os direitos são privados). Surgem os “direitos”, civis ou de liberdade, os direitos políticos e os direitos sociais (FEDOZZI, 1996).

Os direitos políticos surgem

[...]como direitos do indivíduo em participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros do tal organismo. É a participação nos organismos públicos, através do direito de votar e ser votado, sendo o parlamento, e os conselhos do Governo local as instituições correspondentes ao exercício destes direitos. (FEDOZZI, 1996, p.27).

Com o surgimento dos direitos políticos está relacionado o aparecimento dos partidos políticos e sindicatos, concebendo-se a liberdade, positivamente, como autonomia. Isso representou também o aumento do controle sobre o Estado, estando esses direitos na base das democracias pluralistas modernas. Porém, para serem reconhecidos, os direitos tiveram que ser conquistados pela população, através de lutas travadas especialmente pelas chamadas classes subalternas (BOBBIO, 1992 apud FEDOZZI, 1996, p.28). Podemos fazer uma aproximação dos direitos políticos ao surgimento, mais recente, dos conselhos gestores de políticas públicas e da própria formulação das mesmas.

Surge a concepção democrática ancorada no chamado “Estado representativo”, engendrando-se as condições para a instituição da cidadania, com a substituição da ordem tradicional pela ordem racional-legal. “[...]essa transição foi plenamente captada pela interpretação weberiana do processo de transformação do poder tradicional, baseado em relações pessoais e patrimoniais, num poder legal e racional, essencialmente impessoal.” (FEDOZZI, 1996, p.30-31). Caracteriza-se o Estado moderno como racional-legal, onde o exercício do poder deve-se dar de acordo com as leis, normas e regulamentos.

Recentemente, ao examinar o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, Fedozzi (1996), relacionou a emergência da cidadania, enquanto padrão de democratização, com a transposição de modelos de dominação e sistemas de gestão sócio-estatal de caráter tradicional-patrimonialista, em direção a sistemas de gestão com características racionais-legais, verificando o papel das mudanças institucionais como condição estrutural para a sua emergência.

Por ora, voltamos a nossa atenção aos caminhos dos direitos sociais que:

[...]são um direito de crédito do indivíduo em relação à coletividade, que tem como sujeito passivo o Estado.[...] e exigem, na prática, a intervenção ativa do poder de Estado, correspondendo esses direitos ao surgimento do chamado Estado Social, no âmbito da evolução do Estado liberal-democrático, do qual o Welfare State⁴ tornou-se a forma histórica. (FEDOZZI, 1996, p.58-61).

⁴ Segundo Draibe (1990),

Por *Welfare State* entendemos, no âmbito do Estado Capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre Estado e a

No mesmo estudo, Fedozzi (1996) faz considerações sobre o advento do Estado Social e as novas complexidades para a legitimação do poder, dentre outras observações, apóia-se na teoria de Offe para:

[...]apontar as contradições existentes entre a racionalidade legal-burocrática (conforme descrição normativa de Weber) e a racionalidade política do sistema, nas condições do Estado de bem-estar capitalista; vale dizer, a situação de não-coincidência entre a racionalidade administrativa da ação estatal e a sistêmica, para indicar daí a alternativa ao consenso político como estratégia de legitimação do estado social. (FEDOZZI, 1996, p.78-79)

Para esse autor, Offe demonstra como a política administrativa sócio-estatal substitui, pelo menos parcialmente, o tipo de dominação legal-burocrática pelo modelo estrutural de política social-estatal, em que as premissas que racionalizam a ação administrativa, consistem em resultados concretos e definidos. “A eficiência não é definida aqui pelo respeito às regras, e sim pela realização de funções e pela tentativa de provocar efeitos” (FEDOZZI, 1996, p.79).

As políticas administrativas seriam então submetidas a um triplo teste de racionalidade, em três dimensões: o primeiro, de conformidade legal, comparativo com as condições de legalidade idealizadas no modelo burocrático de Weber; o segundo seria o teste de efetividade funcional, em relação ao processo e, por fim, voltando-se para a base social, um teste de consenso político, como terceiro nível de ação e fonte de legitimação. “Nesse nível, a execução de planos e funções estatais não é mais assumida unicamente pela administração. O próprio cidadão individual e suas organizações sociais assumem uma função executiva, tornando-se co-agentes e instância executora do planejamento consensuado” (FEDOZZI, 1996, p.79-80). Situado nesse contexto, “O Estado vê-se, então, não mais como o poder soberano (super partes) de declarar a lei em última instância, e sim como um dos atores que, entre os demais, desempenha o papel de mediador e fiador dos acordos e negociações entre os diversos atores sociais, econômicos e políticos” (FEDOZZI, 1996, p.80-81).

sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora. Concretamente, trata-se de processos que, uma vez transformada a própria estrutura do estado, expressam-se na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso, a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação da produção e distribuição de bens e serviços sociais e privados. (citado por FEDOZZI, 1996, p. 59-60).

O desafio que se coloca no presente estudo é compreender se, com a introdução do processo de planejamento participativo, ocorrem mediações institucionais que promovam a alteração na valorização tradicional de recursos dos diferentes atores sociais, verificando se a balança pende para o lado dos agricultores, indicando, neste caso, que as mediações foram efetivas no controle e partilha do poder, superando as tradições obscuras das relações de poder e, desta forma, tendendo a produzir mais facilmente um consenso político sobre as políticas administrativas e públicas.

Nesse estudo partimos das premissas aceitas por Fedozzi (1996), na sua pesquisa sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre no Estado do Rio Grande do Sul, para aqui realizar a análise da democratização das políticas públicas de desenvolvimento rural. Entendemos que as premissas utilizadas por esse autor têm validade para analisar a democratização das políticas públicas no contexto da pesquisa realizada agora, pois os processos de planejamento participativo estudados possuem características administrativas e políticas semelhantes e situam-se no contexto de implantação de novas institucionalidades e de democratização do Estado no Brasil.

O referido autor utiliza duas premissas para sustentar a sua hipótese de que a implantação do orçamento participativo é um movimento promotor das condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania. A primeira, de que existem dificuldades estruturais para a emergência da cidadania na sociedade brasileira, por ser o Brasil uma sociedade marcada pela dualidade caracterizada pela formalidade racional-legal e por uma realidade de forte cunho patrimonialista no exercício do poder. A segunda, de que são necessárias formas institucionais com as características do poder impessoal, objetivo e racional, que obstaculizem ou substituam as formas de dominação patrimonial (FEDOZZI, 1996, p.84).

Para o autor, “A permanente dualidade entre o país real e o país formal, denotando uma esquizofrenia entre os níveis institucional e social[...]”, é um dos elementos que caracteriza “[...]o ethos profundamente autoritário da dominação patrimonialista na história do país.”. Outros elementos importantes são “[...]a ausência da noção do contrato social, a não distinção entre o que é público e o que é privado e a concepção tutelar do poder, que se processa através dos mecanismos de cooptação e de exclusão social e política.” (FEDOZZI, 1996, p.112-113). Para o mesmo autor, o modelo patrimonialista expressou-se através da ausência de mediações institucionais e sociais; da eliminação da esfera pública como espaço de regulação de conflitos sociais e, por fim, da ausência de um sistema político que funcionasse como representação de interesses (p.145).

Dessa forma, a partir das premissas aceitas por Fedozzi (1996), formulamos as hipóteses desse estudo, apresentadas na introdução da dissertação.

2.4 A DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL E O SURGIMENTO DE NOVAS INSTITUCIONALIDADES DE GESTÃO PÚBLICA.

A participação social e a democratização das políticas públicas, das instituições e da própria sociedade, são temas atuais que ganharam espaço no Brasil no movimento de descentralização político-administrativo ocorrido após a Constituição de 1988. Para Silva e Schneider (2004), em tempos de redemocratização política no Brasil, a partir da década de 80, o tema da participação social ganhou força em um primeiro momento, na estruturação e disputa dos movimentos sociais pelos seus direitos, e, em um segundo momento, travado a partir da década de 90, discute-se

[...]sobre as novas formas de interação entre a sociedade civil e o campo político institucional, que possibilitassem a democratização das instituições, através da sua abertura para os interesses e o controle de segmentos sociais até então ausentes da esfera de decisão sobre a ação estatal. (SILVA; SCHNEIDER, 2004, p. 151).

Nesse sentido, as propostas de participação apresentavam-se como democratizantes do Estado na medida em que promovessem a ampliação da participação dos agentes na elaboração e definição de políticas públicas, proporcionassem uma maior transparência e publicização das ações governamentais, um maior controle social do governo e ainda uma renovação dos mecanismos de representação (SILVA; SCHNEIDER, 2004, p. 151-152).

Para Buarque (1999, p.45),

[...]a descentralização facilita, significativamente, a participação da sociedade nos processos decisórios e pode, portanto, constituir um passo muito importante para a democratização do Estado e do planejamento. A escala municipal e comunitária cria uma grande proximidade entre as instâncias decisórias e os problemas e as necessidades da população e da comunidade [...]representa, em tese, uma avanço nas possibilidades de participação da sociedade, contribuindo para a democratização dos processos decisórios e do planejamento.

Para esse autor, a descentralização gera alguns fatores que favorecem a democracia, tais como uma maior proximidade das comunidades, maior facilidade de diálogo entre os atores sociais⁵, maior conhecimento dos problemas locais, menor escala de negociação, e maior capacidade de controle da gestão pública, porém,

⁵ Segundo este autor, **atores sociais** “são os grupos e os segmentos sociais diferenciados na sociedade que constituem conjuntos relativamente homogêneos, segundo sua posição na vida econômica e na vida sócio-cultural, e que, por sua prática coletiva, constroem identidades, interesses e visões do mundo convergentes, procurando espaços de influência do jogo de poder” (BUARQUE, 1999, p.48).

[...]a descentralização do processo decisório representa também uma transferência de poder para as forças políticas dominantes nos micro-espacos, representando um reforço das estruturas de poder local, quase sempre centradas nas oligarquias [...]no plano municipal e local, tende a dominar uma cultura política tradicional, clientelista, paternalista e autoritária, controlada pelas oligarquias, que passariam a assumir o controle das políticas e das atividades descentralizadas. (BUARQUE, 1999, p.45-46).

O mesmo autor destaca o efeito contraditório que a descentralização exerce sobre a democracia e a participação em que, por um lado, transfere-se autoridade e responsabilidade decisória para as forças políticas dominantes nesses espaços e, por outro, estimula o envolvimento e o interesse das comunidades e dos atores sociais, promovendo a consciência e a reeducação política, ajudando na consolidação da democracia e da gestão pública participativa. O autor acredita que “[...]mesmo que possa, inicialmente, reforçar a cultura política dominante nos micro-espacos, a relação com sua realidade e a participação direta nas decisões devem levar à novas formas de fazer política e de responsabilidade nas decisões.” (BUARQUE, 1999, p.46-47).

De outra forma, o tema da participação social pode situar-se também no debate sobre a “publicização do privado”, entendido como o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade, representados pelo Estado. Para Bobbio, (1995, apud MUSSOI, 2000, p. 22),

O Estado pode ser corretamente representado como o lugar onde se desenvolvem e se articulam, como feitos não incompatíveis, tanto a ‘publicização do privado’ quanto a ‘privatização do público’, esta última representando a consecução de objetivos próprios ao servir-se dos aparelhos públicos.

Buarque (1999, p. 49-50) define o Estado como “[...]a instância jurídico-política que sintetiza o jogo de interesses e de poderes dos atores sociais, em conflito e cooperação, consolidando e expressando uma estrutura de poder na sociedade.”. Dessa forma, o Estado não é autônomo, mas sim a expressão dos atores sociais e de seus interesses e das relações de poder existentes, incorporando na sua racionalidade técnica, a visão política dominante em cada momento.

Mussoi (2000), discutindo o Estado, a descentralização, as políticas públicas e as novas instâncias participativas, reitera a importância da participação e da representatividade dos cidadãos e dos diversos grupos de interesse em relação aos projetos de desenvolvimento. Para esse autor, é necessário discutir a possibilidade de ampliar os direitos políticos em direção à participação direta do cidadão no processo das decisões de interesse público. Isso exigiria sistemas muito mais democráticos e uma hierarquização adequada dos diversos espaços

institucionais, onde problemas mais específicos teriam que ser transferidos para espaços de decisão mais próximos dos cidadãos.

Porém, para o mesmo autor, essa nova hierarquização não é suficiente para garantir a “publicização” do poder e superar o caráter arcaico do poder no Brasil, representado por sua configuração oligárquico-patrimonialista disseminada nos órgãos públicos e nas instituições e que se expressa no caráter de exclusão política que essa estrutura impõe, particularmente aos segmentos sociais subalternos:

A existência e a permanência de uma cultura patrimonialista de dominação não seria um mero arcaísmo ideológico ou uma falta de ‘modernização político-administrativa’ das elites dirigentes. É sim, uma expressão de uma estrutura de poder historicamente constituída. (MUSSOI, 2000, p.24).

Frey (2000) considera que, em sociedades instáveis que se encontram em processo de transformação, ocorrem tensões entre o padrão individual de comportamento e aqueles que transcendem às ações individuais. Para esse autor, “Devido à mudanças em relação aos valores sociais, interesses e objetivos de ação, surgem atores, particularmente em tempos de rupturas sociais e políticas, que se empenham a favor da modificação dos estilos de comportamento político.” (FREY, 2000, p.236).

Para o mesmo autor,

[...]esse fenômeno se torna mais evidente no caso de alguns atores terem conseguido ‘institucionalizar’ novos estilos de comportamento, mediante novos procedimentos e arranjos. Um exemplo disso é o surgimento de novos canais de participação (conselhos populares, orçamento participativo, fóruns de debates, etc.) na política municipal brasileira. Esses por sua vez são os resultados, pelo menos em parte, da pressão político-social exercida pelos movimentos sociais e pela sociedade civil em geral. (FREY, 2000, p. 236).

Oliveira (2004) resgata a visão de diversos autores para os quais as proposições chamadas participativas em voga atualmente estariam vinculadas a um processo de liberalização do Estado, que ocultaria a significação de transferência da responsabilização e da execução de projetos para a sociedade, “[...] não tanto como partilha do poder, mas como uma sofisticação na arte de governar.” (p.56). Porém, o autor considera esses posicionamentos como “[...]hiper-estruturalistas e generalizados.” (p.56) em que a margem de manobra do indivíduo é considerada praticamente inexistente. Para o mesmo autor,

Os espaços de participação são importantes geradores de disputas, a partir dos quais pode emergir um novo indivíduo que constrói e, ao mesmo tempo, se constrói em uma nova realidade [...]os variados espaços de participação são dinâmicos e heterogêneos formando e transformando-se conforme a configuração do jogo de poder estabelecido. [...]a participação se transforma em função dos contextos, dos agentes e ao longo do tempo. (p.56-57).

A superação de comportamentos políticos de cunho clientelista, paternalista e assistencialista, próprios de sistemas políticos tradicionais de dominação, que acabam por interferir na implementação de políticas públicas através da sua reprodução pelos agentes individuais que participam dos processos, tem possibilidade de ser alcançada na medida em que a institucionalização dos processos -dependendo do envolvimento e participação dos atores- abre possibilidades de construção coletiva de conhecimentos e de ação, possibilitando uma nova práxis, entendida como ação-reflexão-ação (JUNQUEIRA; AVANZI; OLIVEIRA, 2006.), construindo um novo indivíduo, sujeito social.

Para Andrade (2004, p.237), “É preciso pensar as experiências participativas como propostas reais de mudanças na relação Estado-sociedade, na direção da horizontalidade, da busca do entendimento e da cooperação.”. Para essa autora,

[...]é preciso pensar a equidade⁶ não apenas como a divisão justa de riquezas, mas também como divisão de poder. E essa divisão se dará no contexto da descentralização das ações, do controle social e da participação efetiva dos cidadãos no processo decisório. Para que isso realmente ocorra é necessário democratizar o Estado e a própria sociedade. A democratização da sociedade supõe o fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, a redistribuição dos recursos e da informação para os setores subordinados e a capacitação para a tomada de decisões” (ANDRADE, 2004, p.245).

Nas seções seguintes, resgatamos a origem dos conselhos de políticas públicas, suas inserções, seus limites e a forma como ocorreu a articulação das políticas públicas de desenvolvimento rural com os mesmos. Procuram-se verificar as possibilidades e os limites que têm os processos de planejamento participativo para democratizar as políticas públicas e as relações de poder nos contextos locais.

2.4.1 Os Conselhos Gestores e as Políticas Públicas

Para Marques (2004, p.62), a participação e os conselhos se inscrevem na criação de novas formas de exercício do poder pelo Estado,

[...]cuja legitimação num contexto de reajustamento estrutural requer mecanismos para atenuar os efeitos perversos da liberalização econômica. Nesta perspectiva, a esfera local parece o domínio preferencial concedido aos pobres para uma participação social. No entanto, esta última é extremamente limitada, pois não atinge as macroestruturas do sistema econômico ou geopolítico.

⁶ Buarque (1999) propõe o entendimento de equidade “[...] como a igualdade de oportunidades de desenvolvimento humano da população, respeitando a diversidade sociocultural, mas assegurando a qualidade de vida e a qualificação para a cidadania e o trabalho.” (p.18).

Porém, o mesmo autor faz a observação de que a prática democrática na base pode ser um meio capaz de influenciar as estruturas da sociedade, constituindo-se em um campo de formação para o exercício do poder.

De outra forma, para Teixeira (1999, p.104), os conselhos “[...] são um aparato misto pelo qual a sociedade penetra no Estado e busca introduzir uma lógica de persuasão sobre as questões mais sentidas pela sociedade, criando assim novas agendas e novos parâmetros para as ações governamentais.”. O autor enfatiza que, para legitimá-los, há a necessidade de publicizar o debate que ocorre no seu interior, de forma a haver críticas em relação às suas deliberações. Ressalta que a formulação da agenda deve ser tematizada pelo governo e sociedade como uma das funções importantes dos conselhos, mas que isso pode ser postergado pelo envolvimento permanente dos conselheiros em decisões de caráter pontual e administrativo (p.106).

Já, para Gohn (2001, p.7), os conselhos gestores “[...] tratam-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos.”. Para a mesma autora, os conselhos são fruto das lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Têm sua origem na pressão da população para que ocorra a sua participação nos mecanismos de planejamento administrativo do Estado, sendo criados a partir da concepção de que era necessário o estabelecimento de canais e instâncias de participação. Para essa autora “Participar de fóruns, espaços e canais de intermediação dos processos de parceria entre o governo e a população, tem o significado atual de participar de lutas de resistência.” (GOHN, 2001, p.62-63).

Para a mesma autora, com o surgimento dos conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, estabelecendo um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade, ao ser viabilizada a participação de segmentos sociais na formulação de políticas e possibilitar à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas: “O papel dos conselhos incide na discussão sobre as estratégias de gestão pública de uma forma geral e sobre o caráter das próprias políticas públicas em particular.” (GOHN, 2001, p.90). Para a mesma autora, “Os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos, exercendo o papel de instrumento mediador na relação sociedade / Estado, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população.” (GOHN, 2001, p.83-85).

Para Silva e Schneider (2004), os canais de participação teriam a função de aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas do Estado ao promover a “inversão das

prioridades” da ação governamental, romper com mecanismos de desvio de recursos públicos e proporcionar um melhor planejamento e monitoramento do efeito das políticas. Buscava-se implantar uma “[...]ótica universalista e redistributivista das políticas públicas.” (SILVA; SCHNEIDER, p.151-152).

A participação na formulação e implementação das políticas públicas é considerada como um papel estratégico a ser exercido pelos conselhos. Para a efetivação desse papel, propõe-se uma articulação dos conselhos setoriais entre si ou através de um conselho de desenvolvimento municipal, a articulação dos conselheiros, principalmente em relação aos conselheiros da sociedade civil, a articulação do conselho com as entidades representadas e suas bases sociais “[...]para definir pautas, coletar demandas, discutir propostas e prestar contas e informações.” (TEIXEIRA, 1999, p.112) e, por último, a articulação com a sociedade como um todo, com entidades não representadas, partidos, legisladores, setores da administração pública não presentes no conselho setorial e com os cidadãos, diretamente (1999, p. 112).

Como limitantes à ação dos conselhos, Gohn (2001, p.89-90) aponta a falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos, a curta trajetória de vida desses conselhos, a falta de exercício prático e o desconhecimento das suas possibilidades. Por outro lado, é empecilho a existência de concepções oportunistas que não se baseiam em postulados democráticos e que vêem os conselhos apenas como instrumentos para operacionalizar objetivos pré-definidos. Cita, como principais lacunas hoje existentes, a criação de mecanismos que garantam a execução do seu planejamento, o estabelecimento dos limites e das possibilidades decisórias da sua ação e ainda a criação de instrumentos de responsabilização dos conselheiros.

Em relação ao seu funcionamento, é preciso que os conselhos tenham uma infraestrutura e suporte administrativo, mas não restrinjam suas ações a reuniões ou atividades burocráticas, tornando-os visíveis perante a comunidade e ganhando respeitabilidade e reconhecimento da sociedade. Isso,

[...]exige atividades de caráter permanente, a saber: definição de planos de trabalho e cronogramas de reunião; produção de diagnósticos e identificação de problemas; conhecimento de estruturas burocráticas e de mecanismos legais do setor; cadastramento de entidades governamentais e não governamentais; discussão e análise de leis orçamentárias e elaboração de proposições; acompanhamento de ações governamentais através não apenas de relatórios como também de visitas de campo e entrevistas com os dirigentes e usuários dos serviços. (TEIXEIRA, 1999, p.112).

Outros pontos importantes dos conselhos para o seu adequado funcionamento relacionam-se à sua representatividade qualitativa, apontando para a paridade entre os

membros do governo e da sociedade civil organizada, não sendo esta apenas uma questão quantitativa, mas de condições de certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo e outros fatores. Existe a necessidade de que os representantes que atuam nos conselhos tenham vínculos permanentes com a comunidade que os elegeram. (GOHN, 2001, p. 91-92).

Para Teixeira (1999, p.105) é importante que seja mantida a atitude crítica em relação ao funcionamento dos conselhos. Para isso, o autor resgata três dimensões da história dos conselhos que podem fazê-los uma nova institucionalidade pública e democrática: a autonomia, a revogabilidade dos mandatos dos conselheiros e a ‘imperatividade’ do mandato, que exige que as posições tomadas pelos representantes sejam objeto de deliberação anterior pela organização ou representados.

Para esse autor,

Cremos que os conselhos, apesar dos limites e obstáculos, constituem um grande instrumento de democratização do poder e da sociedade. Hoje, o desafio que se apresenta para a sociedade civil é o de torná-los efetivos, ampliando seu impacto não só sobre a gestão, mas na elaboração de novas políticas públicas. Para os diversos níveis do Estado, o desafio é garantir recursos para o funcionamento autônomo destas instâncias e para a implantação das políticas nelas formuladas. (TEIXEIRA, 1999, p.118).

Para Gohn (2001, p.108), “A qualificação e o desenrolar do processo em que ocorre uma experiência de conselho é que nos informa sobre a sua natureza, e não a existência dos conselhos em si.”. Para esta autora,

Os conselhos poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferências de recursos para a comunidade[...] (GOHN, 2001, p.108).

As reformas operadas no Estado brasileiro na última década, articularam a existência dos conselhos ao repasse de recursos financeiros do nível federal ao estadual e ao municipal, destinados às ações e serviços públicos em alguns casos (educação, saúde) e aos interesses gerais das comunidades (meio ambiente, defesa do consumidor) em outros, como também a interesses de grupos sociais específicos, a exemplo das crianças e adolescentes, idosos e mulheres. As novas estruturas, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas. A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos gestores (GOHN, 2001, p. 84-88).

O decreto 3220, de 06 de outubro de 1999, estabelece algumas condições para a criação ou reconhecimento dos conselhos municipais de desenvolvimento rural e apresenta as

suas atribuições. Nesse decreto, o papel do conselho acaba se reduzindo quase exclusivamente a ações de gerenciamento do Pronaf. Com a reformulação desse decreto, que acontece através do decreto 3992 de 30 de outubro de 2001, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CONDRAF) passa a assumir o papel de elaborador do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e de formulador de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável. Nas diretrizes do conselho, neste momento, está o acesso à terra, o fortalecimento da agricultura familiar e a diversificação das economias rurais. Segundo o item VI, do artigo primeiro desse novo decreto, é atribuição do conselho nacional estimular a criação de conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural sustentável, a serem constituídos pelos estados e municípios (BRASIL, 2002b, p. 30).

Abramovay (2001), analisando estudos sobre os CMDRs, aponta problemas básicos recorrentes em vários deles, tais como a sua formação estritamente como contrapartida para receber recursos, a participação minoritária das comunidades rurais, a falta de preparação das representações sociais e do corpo técnico para enfrentar os desafios do desenvolvimento rural e ainda a abrangência da sua atuação limitada ao espaço municipal. Para o autor, o maior desafio dos conselhos de desenvolvimento rural é que “[...]deixem de ser unidades de recepção de recursos federais e se convertam em centros de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos quanto ao destino das regiões que representam.” (ABRAMOVAY, 2001, p.25). Propõe que os planos de desenvolvimento rural insiram-se num horizonte estratégico de caráter regional.

Para o mesmo autor, a rede nacional de extensionistas rurais foi a estrutura em que se apoiou a proliferação dos CMDRs,

[...]permitindo imprimir uma certa uniformidade à criação dos conselhos e à elaboração dos planos de desenvolvimento rural [...]A extensão é- juntamente com o movimento sindical de trabalhadores rurais- uma das organizações mais capilarizadas pelo interior do país e sem ela esta peça decisiva na montagem do PRONAF não teria vindo à luz. (ABRAMOVAY, 2001, p.23).

Afora o arcabouço legal para regulamentar essas instâncias de participação, a estruturação de diversas políticas e programas (Pronaf IFSM, Banco da Terra, RS-Rural) de nível federal e estadual, passam a conter orientações na sua origem, para a participação dos CMDRs na sua implementação ao nível local, estimulando a realização de processos de planejamento participativos, conforme veremos nas seções seguintes.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Segundo Mattei (2005), há atualmente um reconhecimento público por parte de autoridades do Estado brasileiro de que a ocupação do território brasileiro e o modelo de desenvolvimento agrário foram marcados por uma cultura predatória em termos dos recursos naturais e dos processos de exclusão social. Esse reconhecimento ocorreu no Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural, realizado em Brasília em agosto de 2005, sendo proposto tornar as políticas mais democráticas e participativas e fazer o rompimento com a herança predatória e concentradora, como os principais desafios do momento.

Para esse autor,

[...]é amplamente conhecido o processo histórico de exclusão a que foram submetidos os agricultores e suas organizações, especialmente nos momentos de definições estratégicas das políticas públicas. Com isso instaurou-se um modelo de políticas do tipo 'top dow', em que há pouca sensibilidade às demandas sociais, especialmente aquelas dos setores mais vulneráveis e menos organizados da sociedade. (MATTEI, 2005, p.44).

O documento base elaborado pela Secretaria do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) para a Plenária Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, realizada em março de 2006 em Porto Alegre /RS, propõe como um dos seis eixos estratégicos do desenvolvimento sustentável do Brasil rural, o eixo da “organização social e participação política”, no qual a gestão social do desenvolvimento deve ser continuamente estimulada como forma de se garantir a transparência e a eficácia das políticas. Assim,

É necessário garantir o espaço para a legitimação social e política dos atores para atuação nas políticas públicas. Para tanto, as institucionalidades (criadas e/ou em construção) devem aprofundar, ao máximo, a democratização da gestão através da participação efetiva dos agricultores familiares e de suas formas de representação no âmbito local, de tal forma a produzir um ambiente institucional que de amparo à implementação das políticas de desenvolvimento rural sustentável. (CONDRAF, 2005, p.13).

Para enfrentar os obstáculos existentes no processo de descentralização e democratização das políticas públicas, o CONDRAF propõe diretrizes estratégicas, tais como

a criação de instrumentos jurídicos e institucionais de descentralização dos processos de decisão, gestão e controle social e de fortalecimento do papel político dos conselhos, fóruns e consórcios em seus diferentes níveis de atuação, enquanto espaços de formulação e definição do desenvolvimento e das políticas públicas. Outra diretriz proposta com o mesmo objetivo é a capacitação dos diversos segmentos da sociedade para uma melhor participação política. O conselho propõe a superação da fragmentação e setorialização das práticas institucionais, enfatizando o planejamento e a articulação interinstitucional das ações do Estado (CONDRAF, 2005, p.14).

Na construção da nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) realizada recentemente, houve uma preocupação em enfatizar a necessidade de que a “práxis” dos extensionistas rurais seja baseada em metodologias que assegurem a participação dos beneficiários em todas as fases do processo de planejamento e desenvolvimento. A missão da assistência técnica e extensão rural brasileira, preconizada através do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), na Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é expressa da seguinte forma:

Participar na promoção e animação de processos capazes de contribuir para a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, centrados na expansão e fortalecimento da agricultura familiar e das suas organizações, por meio de metodologias educativas e participativas, integradas às dinâmicas locais, buscando viabilizar as condições para o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida da sociedade. (BRASIL, 2004).

Para Caporal e Ramos (2006, p. 6), “A extensão rural pública deve priorizar a relação entre agricultores e agentes de Ater, criando novas possibilidades de resgate dos conhecimentos locais e de participação consciente nas mudanças necessárias nos níveis político, social, ambiental, econômico, cultural e ético.”. Para os mesmos autores,

O uso de metodologias persuasivas e difusionistas está ultrapassado. Esse tipo de intervenção não é compatível com o estilo de atuação dos profissionais de uma nova extensão. O novo enfoque de Ater requer que o agente esteja preparado para utilizar técnicas e instrumentos participativos que permitam o estabelecimento de negociações e a ampliação da capacidade de decisão dos grupos sobre sua realidade. Graças à troca de conhecimentos e de saberes empíricos e científicos, técnicos e agricultores poderão elaborar um conhecimento novo que lhes permitirá fazer opções tecnológicas e não tecnológicas, adequadas às condições locais. A ação extensionista deve criar condições objetivas para ajudar no fortalecimento da cidadania, na efetiva participação dos atores nas decisões e na melhoria da qualidade de vida das populações rurais. (CAPORAL; RAMOS, 2006, p.7).

Segundo o Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (DESER), a gestão das políticas públicas deve ser social, não podendo servir a interesses pessoais e particulares. O

público beneficiário deve participar, diretamente ou através de suas organizações, na elaboração, definição, fiscalização e avaliação. Para essa entidade, “política pública” é definida como “[...] um conjunto de ações organizadas e planejadas, realizadas com recursos públicos e que tem como objetivo atender as necessidades e demandas da população.” (DESER, 2000, p.13).

Para Silva, Del Grossi e Campanhola (2002, p.60-61), as políticas públicas mais adequadas para tratar das novas dinâmicas do rural brasileiro devem ter como objetivo melhorar a qualidade de vida das famílias rurais, tendo por meta o pleno exercício da cidadania. Para os autores, a partir de um patamar mínimo de cidadania a ser obtido com a eliminação da pobreza, pode-se pensar em outras políticas que permitam desenvolver as potencialidades locais e as instâncias “de orquestração” dos interesses do local para divulgação e implementação dos programas e políticas, de modo a facilitar o acesso de todos os beneficiários.

Os mesmos autores propõem cinco grupos de políticas para o desenvolvimento do “novo rural”, quais sejam: as políticas de desprivatização do espaço rural, as de urbanização do meio rural, as de geração de renda e ocupações não-agrícolas, as políticas sociais compensatórias ativas e, por fim, as políticas de reordenamento político-institucional. Consideram esse último grupo como políticas que

[...]reconheçam as novas formas de regulação que vêm surgindo no novo rural e que permitam tanto superar o tratamento individualizado dado até aqui aos beneficiários das políticas públicas, como fortalecer novas estruturas do poder local para que seja possível a efetiva descentralização das atuais políticas públicas do país. (SILVA; DEL GROSSI; CAMPANHOLA, 2002, p.62).

Buarque (1999) cita como posição de destaque entre as iniciativas de descentralização, as várias iniciativas federais em diversas áreas de atuação governamental, notadamente nas políticas e projetos sociais, dentre as quais o projeto Comunidade Solidária, o Pronaf e os projetos de reestruturação fundiária e de fomento à pequena produção familiar, considerados como elementos fundamentais para o desenvolvimento local. Isso tem sido feito através da construção de parcerias com os estados e os municípios “[...]para redistribuir responsabilidades com distintos graus de autonomia decisória e deliberativa.” (BUARQUE, 1999, p.40).

Nesta ótica situa-se o programa Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais (IFSM), desenvolvido a partir de 1997, que, na sua formulação, previa um processo de planejamento participativo a ser desenvolvido em CMDRs, resultando na estruturação de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural. Segundo Abramovay (2001, p. 6, 14) essa proposta de

estruturação e de dinâmica para operacionalização das políticas públicas objetivava implantar e implementar mecanismos de ampliação do planejamento e da participação dos agricultores, sendo que boa parte dos CMDRs do país, a esmagadora maioria, foi formada a partir desse programa.

Na avaliação desse programa realizada em Santa Catarina por Cazella e Mattei (2004), um dos pontos destacados foi o aumento considerável do grau de participação dos agricultores na tomada de decisões referentes às políticas públicas no âmbito municipal. Porém, os autores fazem críticas, de acordo com os atores entrevistados, sobre a forma como essa participação foi exercida: “De maneira geral, essas críticas estão fundamentadas na generalizada falta de preparo dos conselheiros do CMDR para o exercício da função e na própria fragilidade das organizações dos trabalhadores rurais, que não conseguem, por razões diversas, acompanhar adequadamente este processo.” (CAZELLA; MATTEI, 2004, p. 196-197).

3.1 O PLANEJAMENTO NO CMDR E NAS COMUNIDADES RURAIS, NO RS

A abordagem sobre o planejamento realizada nas próximas seções busca resgatar as propostas de operacionalização e as noções básicas e pressupostos sobre o tema, de acordo com o contexto em que aconteceu o processo de planejamento participativo que foi objeto de estudo da pesquisa. Esse processo foi realizado com base na proposta apresentada inicialmente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em que o planejamento participativo com conselhos municipais e comunidades rurais é, ou deveria ser, um instrumento para a construção do desenvolvimento sustentável.

Na proposta apresentada pelo MDA, no ano de 2002, “Planejar é um pensar no presente, avaliando o passado, e visando o futuro.” (BRASIL, 2002b, p.23). A organização e cumprimento das etapas do planejamento, superando a falta de cultura para isso, seriam fundamentais para atingir os objetivos. Para o MDA o planejamento pode ser organizado com as seguintes etapas: a sensibilização da comunidade, o diagnóstico participativo, a definição dos objetivos com a elaboração do plano de ações, a execução e gestão do plano e o acompanhamento, avaliação e socialização com a comunidade (BRASIL, 2002b).

Em documentos desse ministério, explicita-se que “Para planejar o desenvolvimento sustentável do município, é preciso considerar as necessidades e sonhos individuais e coletivos, transformando-os em propostas para o município ou região.” (BRASIL, 2002b, p.22). Isso exigiria que as comunidades locais elaborassem estratégias para conhecer o que os

indivíduos e as comunidades precisam e querem, e também exigiria fazer a seleção coletiva das prioridades, buscarem os recursos necessários e fiscalizar as ações (BRASIL, 2002b).

No RS, já a partir de 1990, a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) desenvolveu trabalhos de capacitação e organização de agricultores e conselhos através do Programa de Viabilização de Espaços Econômicos para Populações de Baixa Renda (PRORENDA). Da mesma forma, a Emater/RS-ASCAR já desenvolvia ações nessa direção, a partir do “Repensar da Extensão Rural”, que ganharam impulso a partir de 1997, quando a proposta do MDA foi operacionalizada e complementada pela ação da extensão rural pública, em parceria com os agricultores e outros atores sociais.

A partir desse ano, a extensão rural, em parceria com o PNUD/MDA, capacitou parte do seu quadro e técnicos de outras instituições, para o uso de metodologias de planejamento participativo para o desenvolvimento rural e para o planejamento municipal, visando à operacionalização de novas políticas públicas. A fase inicial de utilização das metodologias esteve articulada com a realização do Programa PRONAF IFSM, que abrangeu, no início, 56 municípios no estado do RS, e previa a utilização dessas metodologias para a elaboração um documento denominado de Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) e dos Planos Anuais de Trabalho (PATs) vinculados ao mesmo.

Em um segundo momento, a partir de 1999, as capacitações foram intensificadas através do Programa de Formação Técnico-Social, abrangendo, em um período de quatro anos, quase a totalidade do quadro técnico da Emater/RS-ASCAR. Nesse novo momento, as capacitações agregavam o aprendizado das metodologias participativas ao debate sobre o Desenvolvimento Rural Sustentável e sobre a Agroecologia. Nesta nova fase propunha-se aliar os processos de diagnóstico e planejamento participativo ao trabalho cotidiano da extensão rural, com a formulação de Planos de Desenvolvimento das Comunidades (PDCs), propiciando o uso dessas metodologias não somente para a operacionalização das políticas públicas, mas também como instrumento para fazer o planejamento e gestão do desenvolvimento rural.

A partir do ano de 2000, a empresa de extensão rural do RS incorpora aos seus formulários indicadores de processos e métodos, a realização de DRPs e de PDCs, elaborados de forma participativa. A tabela a seguir apresenta o número de diagnósticos e planejamentos realizados em comunidades rurais no período de 2000 a 2005, dando uma idéia da extensão do uso dessas metodologias no estado do RS, da evolução da utilização dessas metodologias no período e, do público abrangido.

Tabela 02. DRPs e Planos de Desenvolvimento Comunitário realizados com a participação da Emater/RS- ASCAR no período de 2000 a 2005

Metodologias/Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	totais
DRPs	204	1.100	627	296	154	148	2.529
Nº de famílias participantes	8.837	30.625	25.507	12.301	4.961	3.486	88.717
Planos de Desenvolvimento Comunitário	466	756	610	374	336	378	2.584
Nº de famílias participantes	15.403	26.218	25.380	13.987	13.201	23.410	104.398

Fonte:elaborado pelo autor com base nos Relatórios de Atividades Emater/RS-ASCAR de 2000 a 2005

Nas capacitações realizadas, preconizava-se a utilização dos DRPs como forma de diagnosticar as demandas e estruturar melhor o planejamento a ser realizado no âmbito dos CMDRs. Os planejamentos comunitários deveriam servir de base para o planejamento municipal realizado nos CMDRs e para a elaboração de programas e projetos de políticas públicas, aproximando os espaços de decisão, antes situados nos conselhos, e que agora deveriam estar articulados com uma base participativa maior das comunidades rurais.

Nessa direção, o segundo foco do trabalho de pesquisa que realizamos, situou-se no processo de planejamento desenvolvido no CMDR do município estudado, verificando as dinâmicas adotadas no planejamento das políticas públicas e às adotadas para a elaboração e execução do PMDR. Ganhou destaque na presente pesquisa a necessidade de verificar a inter-relação entre o processo de planejamento desenvolvido nas comunidades rurais, com o plano municipal elaborado no conselho e, por último, com o planejamento do orçamento municipal.

Torna-se importante essa investigação na medida em que a correspondência entre os três níveis de planejamento pode ser um indicador da institucionalização dos conteúdos dos planos elaborados, consolidando uma alteração das dinâmicas e relações sociais pré-existent, que concentravam o poder de decisão em alguns poucos representantes dos agricultores e das instituições.

3.1.1 Os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDRs

Os PMDRs estimulados, a partir do ano de 1997, através do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais, deveriam seguir algumas orientações de caráter geral, emanadas da fonte

gestora federal , situada na Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), do MDA, e da fonte repassadora de recursos – a Caixa Econômica Federal (CEF). Da mesma forma, outras entidades como a Federação das Associações dos Municípios do RS (FAMURS) e a Emater / RS emitiam documentos com orientações para a realização dos processos.

No Estado do RS, as orientações gerais provinham do Conselho Estadual do Pronaf, através de documentos da Secretaria Executiva Estadual, vinculada à Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SAA). Nesse primeiro momento, propunham-se orientações sobre o papel e atribuições dos CMDRs e sua forma de funcionamento. Dentre as atribuições era encontrado como “função básica” aprovar o PMDR e acompanhar a tramitação do processo. Como principais “atribuições específicas” propunha-s estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento rural, compatibilizar as propostas dos agricultores com as demais prioridades municipais, definir as linhas básicas de ação dos PMDRs, definir o papel dos diferentes atores sociais na execução dos planos, analisar a sua viabilidade técnica e financeira e fiscalizar a aplicação dos recursos do Pronaf, dentre outras.

As principais etapas propostas naquele momento para a elaboração de um “plano de desenvolvimento rural sustentável” eram: - a definição e preparação do grupo animador e a organização do processo de elaboração do plano - a elaboração do plano através da animação e preparação da comunidade com a realização do diagnóstico e conhecimento da realidade - a definição da gestão do plano e, como último passo, o acompanhamento e avaliação do plano. Da mesma forma, emitiam-se as orientações para o preenchimento dos planos de trabalho e as condições para o repasse, liberação e contratação dos recursos, através da CEF. A FAMURS por sua vez, emitia um conjunto de orientações de caráter mais burocrático e operacional da elaboração, prevendo os itens que deveriam constar no plano, concebendo o diagnóstico da realidade como um “levantamento da realidade do município”.

Na prática, os PMDRs elaborados nesse período, tiveram muito pouco tempo para serem realizados e careceram de uma maior articulação com as comunidades rurais. Silva e Schneider (2004, p.163-164), com base em pesquisa de avaliação do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços no RS, desenvolvida com 30 municípios que foram beneficiados entre os anos de 1997 e 2000, colocam as seguintes questões:

[...]juntamente com os inegáveis impactos positivos que o Programa produziu em termos de melhorias imediatas, identifica-se também a constituição de uma (ou diversas) estratégia(s) de desenvolvimento rural sustentável? As ações definidas e realizadas estão articuladas numa perspectiva de desenvolvimento sustentável de longo prazo? [...] Na verdade, com raríssimas exceções, o denominado Plano Municipal de Desenvolvimento Rural exigido pelo Programa e que deveria ser o eixo articulador das iniciativas municipais voltadas ao desenvolvimento rural sustentável (entre as quais, as ações definidas nos Planos de Trabalho) tornou-se apenas uma

formalidade burocrática a ser cumprida como critério para acesso aos recursos do Programa.

Os mesmos autores identificaram em todos os municípios pesquisados no RS a existência de alguma forma de consulta aos agricultores para a definição das ações a serem incorporadas aos Planos de Trabalho, “Seja diretamente, através de reuniões nas comunidades e associações de produtores, seja indiretamente, através de entidades representativas dos agricultores[...]” (SILVA; SCHNEIDER, 2004, p.167).

Cazella e Mattei (2004, p.185-188), estudando o mesmo programa no estado de Santa Catarina, questionam a qualidade da participação e da formulação de propostas, relacionando-as à forma como as mesmas foram executadas:

[...]a qualidade dessa participação precisa ser compreendida melhor, tanto em termos de formulação de propostas como no que se refere ao acompanhamento das atividades planejadas[...]É inegável que esse sistema de formulação dos planos municipais tem influência direta sobre a forma como foram levantadas as demandas nas comunidades. Para a maioria, as demandas incorporadas aos planos foram obtidas a partir de reuniões com as comunidades[...]A diferença fundamental entre uma e outra forma de consulta reside na função educativa que a equipe técnica deve desempenhar ao longo das diferentes fases do processo de planejamento. [...]a mera realização de reuniões e/ou consultas às comunidades não é suficiente para estimular os agricultores e suas organizações a se engajar de forma contínua nas discussões dos problemas das localidades, não se restringindo somente às questões específicas das atividades de produção agrícola.

Analisando o trabalho do CMDR do município de Dois Vizinhos / PR, Basso (2004) revela que:

Os atores organizados, ao participarem do CMDR, assumiram a responsabilidade de construir os Planos de Desenvolvimento, os quais tornaram-se documentos fundamentais para orientar as ações no município, não permanecendo como uma ‘peça pró-forma’. Na caminhada de construção dos Planos os conselhos souberam valorizar a sua própria disposição de diálogo e construção de consensos. Articularam em torno da necessidade de planejar de forma participativa, importantes instituições como a Igreja e a Emater. Além disso, na construção do PMDA realizaram visita às comunidades do município, valorizando diferentes âmbitos de participação (comunidade e municipal). (BASSO, 2004, p.226-227).

Em um momento seguinte da implementação desse programa no RS, em anos posteriores, quando da entrada de um novo conjunto de municípios, já ocorria uma orientação mais específica do MDA, em diversos cadernos de capacitação. Essas orientações procuravam transmitir noções do debate sobre a agricultura familiar no “caderno 1”, sobre o desenvolvimento e o planejamento no “caderno 2”, sobre as políticas públicas e o funcionamento dos conselhos gestores no “caderno 3”, aprofundando, nos “cadernos 4 e 5”, as noções sobre os CMDRS e PMDRs (BRASIL,2002a, b, c, d, e).

Em relação ao PMDR, propunha-se um planejamento feito para alguns anos, geralmente quatro, “[...]feito para além do PRONAF”. Definia-se o PMDR como “[...]um

documento oficial do município, que contempla soluções para os problemas identificados pelos agricultores familiares e relaciona os recursos municipais, estaduais e federais, públicos e privados necessários a sua implementação.”. Alertava-se que o plano não devia ser elaborado unicamente para o Pronaf, mas para o município, com possibilidade de abrir oportunidades de parcerias e financiamentos (BRASIL, 2002b, p. 28-31).

Com base na pesquisa de avaliação dos PMDRs, solicitada pelo Pronaf e realizada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), executada pelo Instituto Brasileiro de Análises Econômicas e Sociais (IBASE) no ano de 2001, em 185 municípios de quatro estados (Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Santa Catarina), abrangendo quatro regiões do país, o MDA elaborou um caderno de capacitação no qual repassava informações com o objetivo de “[...]ajudar conselheiros e conselheiras municipais a refletir sobre como os planos estão sendo elaborados e qual tem sido sua utilidade no desenvolvimento dos municípios onde vivem.” (BRASIL, 2002d, p.3-4).

Nessa pesquisa foram identificados dois tipos de planos: No primeiro tipo “O PMDR pode ser um documento com uma série de dados sobre o município e uma lista de demandas, feito apressadamente pelo(a) técnico(a) da extensão rural e da prefeitura. Ninguém o lê ou usa. Acaba guardado numa gaveta ou prateleira.” (BRASIL, 2002d, p.5). No segundo tipo de plano,

O PMDR também pode ser um documento feito pelo Conselho de Desenvolvimento Rural, resultado da participação das comunidades, que registra o acordo e o compromisso entre agricultores (as), outros grupos da sociedade e o governo sobre as prioridades escolhidas. Passa a ser um instrumento de desenvolvimento que levanta questões fundamentais para o município. Um plano feito assim e utilizado pela sociedade para controlar o bom uso dos recursos públicos é um exercício constante de cidadania. (BRASIL, 2002d, p.5).

Esse documento propunha algumas questões para ajudar na elaboração de um PMDR, expressos no quadro a seguir:

Quadro 03. Questões propostas pelo MDA-IICA para elaboração de um PMDR

QUESTÕES PARA O DEBATE	ROTEIRO PARA RESPOSTAS
Como está o seu município ?	Fazer um diagnóstico dos problemas e das potencialidades
Que futuro queremos?	Definir os objetivos gerais que se pretende alcançar
Como vamos chegar lá?	Elaborar a estratégia para alcançar esses objetivos

Quais são as prioridades?	Escolher o que deve ser apoiado primeiro
O que vamos fazer?	Decidir as ações e obras que serão apoiadas
Como vamos fazer?	Criar uma forma de trabalhar junto que garanta a participação e o controle na execução, acompanhamento e avaliação das ações e obras
Quem vai fazer o quê?	Delimitar as responsabilidades entre os (as) participantes
O que e quanto necessitamos para fazer?	Identificar os recursos necessários (dinheiro, pessoal, máquinas) e de onde virão

Fonte: BRASIL, 2002d, p. 6.

De forma aproximada à proposta do MDA-IICA, Buarque (2004, p. 117) propõe oito pontos essenciais como estrutura básica dos planos de desenvolvimento local: 1) uma introdução, que descreva a metodologia de elaboração do plano e o resumo das prioridades; 2) a caracterização da realidade local; 3) o contexto externo; 4) a visão do futuro; 5) as opções estratégicas; 6) os programas e projetos; 7) os instrumentos, apresentando os meios financeiros, organizacionais, técnicos e humanos e, por último, 8) o sistema de gestão.

No documento do MDA-IICA, sugerem-se algumas iniciativas para aprimorar a gestão e o nível técnico dos planos: que a presidência do conselho não seja ocupada somente por pessoas ligadas à administração municipal para não prejudicar a continuidade da atuação do conselho e a efetividade dos planos quando mudam as autoridades da prefeitura, após as eleições; que haja a integração das esferas municipais, estadual e federal, bem como de outras instâncias municipais que interferem nos planos; que os conselheiros (as) sejam capacitados para atuar tanto nas questões técnicas quanto nas políticas para favorecer realização dos objetivos dos planos; que seja aumentado o tempo para elaboração dos planos, garantindo o espaço para ampliação dos debates através de audiências públicas ou através de um fórum municipal., dentre outras (BRASIL, 2002d, p. 27-29).

Como principais dificuldades quanto à efetividade dos planos, a pesquisa indica a ocorrência de problemas na definição das prioridades e outros de concepção e execução do que foi planejado. No primeiro aspecto, faltaram incluir, nos planos, as prioridades e demandas de alguns grupos sociais; os planos poucas vezes “tocaram fundo” nas estratégias de desenvolvimento e foram pouco divulgados, gerando um alto grau de desconhecimento sobre os mesmos, correndo o risco de ficarem restritos a alguns setores do município e se

transformarem em “planos de gaveta”. Em relação ao segundo aspecto, constataram-se deficiências nas técnicas utilizadas nos projetos, deteriorações de equipamentos e paralisações de obras (BRASIL, 2002d, p. 32-33).

Como problemas institucionais são relacionados: a falta de clareza do que cabe ao conselho e à prefeitura; os limites das prefeituras em relação a uma visão mais ampla do desenvolvimento rural; os limites de recursos para investir em políticas agrícolas; a previsão de resultados muito rápidos nos planos; a falta de integração dos diversos conselhos; a pouca participação dos conselheiros na gestão dos planos e, também, as mudanças político-administrativas decorrentes das trocas da administração municipal (BRASIL, 2002d, p. 24-25).

3.1.2 Os Diagnósticos Rápidos Participativos - DRPs

Segundo a Emater/RS-ASCAR (1999), no seu Programa de Formação Técnico-Social, os denominados Diagnósticos Rápidos Participativos (DRPs) previam, na sua estratégia, uma série de passos para a sua realização. Em um primeiro momento deveria haver a articulação de uma equipe multidisciplinar envolvendo pessoas das áreas da agricultura, educação saúde, etc., que representassem diversas instituições. Nesse momento, a articulação já ocorreria com o CMDR, buscando-se a compreensão e o apoio ao trabalho a ser desenvolvido e a priorização das comunidades a serem trabalhadas. Em um segundo momento, a equipe iria às comunidades definidas para esclarecer e motivar sobre o trabalho a ser desenvolvido e para “acordar” com a comunidade o seu interesse e as suas responsabilidades no trabalho.

O terceiro momento seria o da realização do diagnóstico comunitário através da utilização de “ferramentas” ou instrumentos metodológicos que possibilitassem a “descoberta” da realidade social, econômica, ambiental e política e que ainda proporcionassem a manifestação das vontades, desejos, demandas e interesses da população. Os instrumentos metodológicos previstos contemplavam a realização de entrevistas semi-estruturadas que auxiliassem na elaboração de tipologias dos moradores das comunidades e que revelassem os principais sistemas de produção e as cadeias produtivas existentes, além das questões de gênero e outras pertinentes aos contextos trabalhados. Outras metodologias deveriam resgatar o processo histórico de formação da comunidade (entrevistas e trabalhos de grupo) e ainda uma definição territorial construída pela população (Mapa da comunidade). Seriam debatidos os problemas ambientais, de organização social e de relações comunitárias e institucionais.

Com exceção das entrevistas que deveriam ser realizadas individualmente pelos técnicos, os demais instrumentos metodológicos seriam de execução coletiva, com a formação de grupos de trabalho que levariam os seus resultados posteriormente para reuniões gerais com todos os participantes, com o objetivo de fazer a restituição e validação do diagnóstico para, em um momento seguinte, trabalhar uma matriz de planejamento da comunidade. Todos os produtos e resultados deveriam ser visualizados, podendo ser utilizadas as técnicas de “visualização móvel e moderação”. Os técnicos e outros agentes das instituições deveriam atuar fazendo a mediação dos interesses e a moderação com os grupos comunitários. Previa-se a possibilidade de adaptação dos instrumentos, técnicas ou ferramentas metodológicas a serem utilizadas, de acordo com cada contexto a ser trabalhado.

Em um quarto momento, era prevista a realização do planejamento comunitário, que seria iniciado pela problematização e consensuação do diagnóstico, seguindo-se a priorização das demandas e interesses e, por último, a organização e responsabilização das atividades em uma matriz de planejamento (o que, como, quem, quando, onde, com que meios) que tinha por objetivos organizar a ação e responsabilizar os atores sociais para garantir a execução do planejamento e o atendimento das demandas priorizadas.

Para Chambers e Guijt (1995, p.7), “O DRP é um processo de aprendizagem que desenvolve e promove novos métodos e mudança nas atitudes, condutas, normas, capacidades e procedimentos, tanto dentro dos organismos como dentro da comunidade [...]O próprio DRP faz parte do processo de desenvolvimento do poder local.”. Para esses autores, os processos são tão importantes na realização de um plano de ação comunitária quanto os dados. A utilização do DRP em programas e projetos “[...]possibilita oportunidades para iniciar e sustentar processos de mudanças, dar mais poder à população local e as comunidades marginalizadas, transformar as organizações e reorientar os indivíduos.” (CHAMBERS; GUIJT, 1995, p.17).

Em um trabalho no qual analisa a participação e o planejamento no município de Pirapó/RS, Kreutz (2004) conclui que o processo depende fundamentalmente da postura dos profissionais:

Isso somente evidencia a importância de que os procedimentos pedagógicos podem tanto levar ao ‘empoderamento’ dos agricultores, como à manipulação e apropriação de suas demandas por agentes externos. Os próprios desejos levantados como sendo de base, podem ter em sua essência interesses das pessoas detentoras do poder local, dando uma aparência de processo participativo e democrático à tradicional situação de poder. (2004, p.140).

Para o mesmo autor, nesses processos:

A percepção dos diversos aspectos que envolvem o desenvolvimento, passam a ser, de forma inovadora, entendida de maneira mais integrada e a partir do local durante o DRP. Constatou-se nas entrevistas que, por meio do DRP se conseguia estabelecer algumas ações de médio e longo prazo que tinham como finalidade melhorar as condições de vida. [...]É preciso reconhecer que o DRP, pelo seu enfoque de desenvolvimento local e por ter trabalhado um processo de participação interativa, estimulou decididamente dois processos básicos: a preocupação ambiental e o estímulo à auto-organização. (KREUTZ, 2004, p. 140-141).

Para Buarque (2004, p.127), o DRP é caracterizado como “[...]um processo de apreensão da visão da sociedade sobre a realidade com base em um conjunto de ferramentas, constituindo uma forma simplificada de planejamento local.”. Para o autor, o DRP procura juntar grupos sociais e técnicos como forma de explicitar o confronto e a negociação dos interesses com a racionalidade técnica, utilizando-se de um processo de comunicação racionalmente construído para se obterem informações mais próximas da realidade (p.127). Para esse autor,

Através da utilização de várias técnicas de envolvimento da sociedade, em especial as oficinas de trabalho, o DRP procura conhecer, avaliar e planejar idéias, problemas e oportunidades, estimulando a capacidade crítica e analítica dos atores sociais e da comunidade, procurando estruturar e organizar a forma como os atores percebem coletivamente seu município ou comunidade. (BUARQUE, 2004, p.127).

De forma semelhante, Verdejo (2006) denomina o DRP de Diagnóstico Rural Participativo¹ e o caracteriza como um conjunto de técnicas e ferramentas que permite que as comunidades façam o seu próprio diagnóstico e a partir daí comecem a auto-gerenciar o seu planejamento e desenvolvimento. “[...]desta maneira, os participantes poderão compartilhar experiências e analisar os seus conhecimentos, a fim de melhorar as suas habilidades de planejamento e ação.” (VERDEJO, 2006, p.12). Para esse autor, os princípios básicos do DRP são o respeito à sabedoria e à cultura do grupo, a análise e o entendimento das diferentes percepções, escutar a todos, visualizar, triangular informações através de diferentes técnicas, utilizar o conceito de “ignorância ótima” e realizar o trabalho de análise e apresentação na comunidade (p.18-20).

Entre os perigos e dificuldades para a realização dos DRPs, Chambers e Guijt (1995 p.17) apontam a exigência de fazê-lo muito rápido, sem a devida compreensão do processo participativo; as demandas contraditórias dos financiadores e, ainda, a necessidade de que as organizações participantes assegurem um compromisso de longo prazo com o processo, adaptando a sua cultura organizativa, seus estilos gerenciais, incentivos e procedimentos.

¹ Para uma melhor compreensão dos diferentes tipos de diagnósticos realizados no meio rural, sua história e as nomenclaturas utilizadas, pode-se acessar as obras de Kreutz (2004, p.90-92), Verdejo (2006, p. 13), e Chambers e Guijt (1995).

Os autores citados anteriormente têm suas concepções para o desenvolvimento destes processos embasadas nos pressupostos da “aprendizagem e ação participativa”, conforme será demonstrado em seção específica deste capítulo. Da mesma forma, naquela seção será apresentado o conjunto de técnicas e ferramentas participativas preconizadas pelos autores, as quais podem ser utilizadas em maior ou menor escala, a depender dos contextos trabalhados.

3.2 AS NOÇÕES E OS PRESSUPOSTOS SOBRE O PLANEJAMENTO

Diversas áreas têm se dedicado ao tema do planejamento como um instrumental racional e lógico para o desenvolvimento de processos. As referências para o tema existem nas áreas administrativa, econômica e social. Tendo em vista a natureza do objeto de estudo da pesquisa, abordamos aqui dois referenciais para a área social, entre os quais aqueles de base conceitual voltada para a promoção do desenvolvimento local sustentável e outros voltados para o planejamento de projetos sociais.

Dentre o segundo grupo citado, encontramos aqueles planejamentos realizados visando ao **planejamento de projetos sociais ou planejamento social**. Baptista (2000) trata em sua obra da natureza complexa do processo de planejamento e faz a descrição dos procedimentos utilizados usualmente nos trabalhos de planejamento da área social. Essa autora faz a abordagem do planejamento enquanto processo lógico e enquanto processo político “[...]que necessariamente tem de equacionar as questões ligadas às relações de poder que impregnam todo o processo de tomada de decisões” (BAPTISTA, 2000, p.10).

Enquanto processo lógico e racional, a autora refere-se ao planejamento como um processo permanente, que supõe uma ação contínua e também como um processo metódico, que supõe uma seqüência de atos decisórios ordenados em momentos definidos. Nessa perspectiva, o planejamento refere-se à seleção de atividades para atender determinadas questões e, ao mesmo tempo, à decisão sobre os caminhos a serem percorridos pela ação e às providências necessárias à sua adoção, ao acompanhamento da execução, ao controle, à avaliação e à redefinição da ação (BAPTISTA, 2000, p.13).

Enquanto processo político, propõe-se que seja desenvolvida uma competência ético-política, além da competência teórico-prática e técnico-operativa, para que, além do conteúdo tradicional de leitura da realidade para o planejamento da ação, seja realizada a apreensão das condições subjetivas do ambiente, tais como o jogo de vontades políticas dos diferentes grupos e a correlação de forças e articulação dos mesmos, dentre outros fatores. Assume a

premissa de que é função específica do técnico-planejador o equacionamento e a operacionalização das opções assumidas pelo centro decisório (2000, p.17-20).

A mesma autora aborda o planejamento também como processo técnico e propõe, como dinâmica do mesmo, um processo racional de reflexão, seguido da decisão, da ação e do retorno à reflexão, estruturado nas seguintes fases metodológicas: construção / reconstrução do objeto, estudo de situação, definição de objetivos para a ação, formulação e escolha de alternativas, montagem de planos, programas e/ou projetos, implementação, controle da execução, avaliação do processo e da ação executada e, por fim, retomada do processo em um novo patamar (2000, p.27-28).

Resgatamos dessa autora as definições sobre a fase de planificação no processo de planejamento, quando, após a tomada de um conjunto de decisões que são definidas em face de uma realidade determinada, realiza-se pelos “planejadores” a sistematização e detalhamento das atividades e procedimentos necessários para o alcance dos resultados previstos, explicitando-se as mesmas em documentos que representam graus decrescentes de níveis de decisão e que se caracterizam pelo seu âmbito, grau de agregação de variáveis e detalhamento, que são os planos, programas e projetos (2000, p.97-98).

Para a autora, o **plano** refere-se a propostas relacionadas à estrutura organizacional por inteiro. Um **programa** é caracterizado quando as propostas relacionadas no documento se dedicam a um setor, ou a uma área ou a uma região e, um **projeto**, é caracterizado quando as propostas se detêm no detalhamento de alternativas singulares de intervenção. Ressalta que os documentos tem três dimensões essenciais para a sua organização: o tempo, como um período limitado; o espaço, em áreas delimitadas e o volume, em termos de resultados concretos mensuráveis. A autora relaciona as características dos documentos em cada nível (p.98-102), as quais serão utilizadas no presente estudo para realizar uma aproximação com os produtos concretos gerados nos processos estudados, quais sejam os planos comunitários, o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e o Plano Plurianual Municipal.

No mesmo referencial de planejamento de projetos sociais, outros autores, como Armani (2003) e Stephanou et al. (2003), desenvolvem concepções e orientações para elaboração e gestão de projetos sociais com enfoque participativo, voltados a instrumentalizar as interações da sociedade civil com o Estado -em especial do chamado terceiro setor- nas ações de planejamento com bases sociais distintas, em projetos específicos. Sem aprofundarmos aqui a construção teórica realizada pelos autores, ressalta-se a preocupação manifestada em ambos os trabalhos de caracterizar o que é um projeto social, suas distintas implicações históricas, econômicas e políticas, bem como no que representam para as

populações, organizações e seus gestores. Sua construção teórica também é voltada para as fases, ciclos ou caminhos dos projetos sociais, construção de indicadores e ainda para o esclarecimento dos instrumentos lógicos e metodológicos que podem ser utilizados, dentre os quais o “Marco Lógico” e o “Diagnóstico Rápido Participativo”.

3.2.1 Os Pressupostos do Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável

Dentre as referências de planejamento voltadas à construção do desenvolvimento local, encontramos o **planejamento de projeto orientado por objetivos**, conhecido por método ZOPP -*Zielorientierte Projektplanung*- que tem em seus elementos básicos a formulação de um amplo diagnóstico para o desenvolvimento do processo de planejamento, a elaboração de um “Marco Lógico” e o uso de técnicas participativas de trabalho em grupo para possibilitar o envolvimento de todos os participantes (BROSE, 2004). No Brasil este método vem sendo utilizado no programa PRORENDA desde 1990, sendo executado em seis estados do país, sob a responsabilidade dos governos estaduais e da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ). A partir do início do ano 2000, o programa no RS tem o subtítulo de Promoção do Desenvolvimento Local Sustentável, sendo implementado com base nas experiências feitas anteriormente em três projetos setoriais no estado: PRORENDA Melhorias urbanas, PRORENDA Agricultura Familiar e PRORENDA Microempresas (BROSE, 2000).

Sem realizarmos um detalhamento maior da concepção e da metodologia dessa vertente teórica, ressalta-se aqui a utilização do ciclo de projetos como base dinâmica para o desenvolvimento de processos de planejamento e ainda outra característica marcante desta metodologia, que é a procura de uma efetiva participação dos beneficiários na condução dos processos, buscando a autonomia como indicador de emancipação política. Essa referência em planejamento aproxima-se, na nossa percepção, àquela construída por Buarque (1999, 2004) sobre o planejamento para o desenvolvimento local sustentável, que abordamos a seguir e será utilizada como referencial de análise para o estudo de caso pesquisado.

Alertamos, de imediato, que, neste estudo, não pretendemos realizar o aprofundamento e debate sobre as diversas concepções e teorias do desenvolvimento. Da mesma forma, o trabalho não tem por objetivo verificar se os processos de planejamento participativo geram desenvolvimento, porém, entende-se conveniente resgatar algumas considerações importantes sobre o planejamento e a sua relação com o desenvolvimento sustentável.

Para Buarque (1999), as propostas contemporâneas de desenvolvimento -como o desenvolvimento sustentável- estão se tornando a base conceitual para a metodologia de

planejamento dos diversos espaços sócio-ambientais, sejam regiões, municípios ou comunidades locais, tendendo a aumentar a importância e a necessidade do planejamento como um instrumento fundamental para orientar o futuro. “A complexidade que encerra o desenvolvimento sustentável, a multiplicidade de agentes, atores e instituições que deve envolver, assim como a necessidade de democracia e participação, ressalta a necessidade da ferramenta de planejamento.” (BUARQUE, 1999, p.20-21).

Esse autor caracteriza o desenvolvimento municipal e comunitário como casos particulares de desenvolvimento local sustentável, resultantes da mobilização das energias da sociedade ao explorar suas capacidades e potencialidades específicas. No primeiro caso há uma amplitude delimitada pelo recorte político-administrativo e, no segundo, pelo espaço da comunidade, tendendo a apresentar neste espaço uma grande homogeneidade social e econômica e capacidade de organização e participação comunitária, podendo constituírem-se como espaços privilegiados de intervenção de diferentes instâncias político-administrativas (BUARQUE, 1999, p 23-26).

O planejamento local é concebido como um processo que articula os cortes espaciais comunitário, municipal, microrregional, etc, “[...]atentando para os seus limites e para as determinações externas ao seu desenvolvimento.” (2004, p.86). O autor afirma a importância da interação dos processos de planejamento das comunidades e do planejamento municipal para viabilizar as prioridades do município com as necessidades e demandas das comunidades. Para assegurar essa integração “[...]é importante que o processo de elaboração do Plano Municipal incorpore as demandas das comunidades entre as suas prioridades e potencialidades [...]situando os grupos comunitários dentro da dinâmica econômica e social do município.” (BUARQUE, 1999, p. 80).

Para o mesmo autor, o planejamento municipal pode levar a tomar decisões e resguardar interesses muitas vezes fragmentados e conflitantes com outros contextos mais amplos, porque os atores locais e suas instituições trabalham com um nível e qualidade de informação limitados ao seu espaço, não captando a complexidade e a relevância dos fatores externos no que se refere às oportunidades e ameaças (p.47). O mesmo autor aponta a falta de preparo dos municípios, em geral, para ocupar o papel de promotor do desenvolvimento municipal e local e para a inserção nas novas condições socioeconômicas e institucionais no país, sendo determinante para isso a falta de tradição e de instrumentos de planejamento e a falta de base técnica local (BUARQUE, 1999, p. 39).

Buarque (1999) ainda nos apresenta alguns pressupostos básicos e uma visão metodológica a respeito de processos de planejamento local e municipal, utilizando o enfoque do desenvolvimento sustentável. Para o autor,

O planejamento é uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menor prazo possíveis. [...]em um processo permanente de reflexão e análise para a escolha das alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejados no futuro. (BUARQUE, 1999, p. 69).

Para esse autor, o planejamento é caracterizado como um processo técnico, enquanto um processo ordenado e sistemático de decisões que deve utilizar instrumentos de organização, sistematização e hierarquização da realidade, realizando um esforço para produzir informações sobre o objeto e os instrumentos de intervenção.

O autor concebe o planejamento como um processo simplificado -em oposição a processos excessivamente complexos e cheios de recursos técnicos- que é alimentado com as informações e os recursos humanos e técnicos de que se dispõem (p.83-85).

A formulação de planos é explicitada pelo autor como o produto desse processo, que reflete o conhecimento acumulado e explicita as decisões e as ações definidas para promover o desenvolvimento local, constituindo-se em uma base para os ciclos seguintes de planejamento e um referencial para a negociação estratégica com parceiros externos (p.100).

De forma complementar, o autor caracteriza o planejamento como um processo político porque:

[...]toda decisão e definição de objetivos passa por interesses e negociações entre atores sociais. [...]O planejamento constitui um espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, confrontando seus interesses e suas alternativas para a sociedade. [...]abre a oportunidade para uma reconstrução e reordenação do jogo de poder, permitindo uma redefinição dos objetivos dominantes na sociedade.” (BUARQUE, 2004, p.82-83).

Na abordagem realizada por Buarque, a questão da participação é fundamental nos processos de planejamento. Define o planejamento participativo como “O processo de tomada de decisões com o envolvimento dos atores sociais diretamente interessados e comprometidos com o futuro da localidade, vale dizer, com o ativo comprometimento da sociedade organizada com seus múltiplos interesses e visões de mundo.” (BUARQUE, 2004, p.89).

Para o autor, o planejamento participativo representa uma contribuição fundamental para a capacitação e o desenvolvimento sócio-político da sociedade local, “[...]estimulando o envolvimento de todos os atores sociais e o confronto organizado e civilizado das visões e interesses diversificados.” (BUARQUE, 2004, p.90). O mesmo autor ressalta a utilidade do

planejamento local para promover a organização da ação dos atores e aglutinar politicamente os mesmos; para mobilizar as “energias sociais” e obter transparência nas opções e decisões tomadas pela comunidade, ao explicitar os objetivos e as prioridades.

A partir dos postulados da participação social e negociação política, o autor propõe uma metodologia de planejamento que incorpore uma visão estratégica baseada em quatro pontos centrais: - visão de médio e longo prazo - hierarquização e seletividade das ações - percepção das circunstâncias e limites e, - percepção do contexto externo. Para o autor “O planejamento não pode se deixar dominar pelas emergências e urgências de curto prazo, mas deve estruturar as prioridades numa perspectiva de construção de um novo estilo de desenvolvimento a médio e longo prazo.” (BUARQUE, 2004, p.95-96).

O planejamento é proposto por este autor como uma combinação de um processo descendente ou dedutivo -do geral para o particular- com um processo ascendente ou indutivo -do particular ao geral- de cuja interação se formulam os planos de desenvolvimento. Como processo ascendente, situa-se um tratamento desagregado das ações, programas e projetos em relação às diferentes dimensões, áreas específicas e ao conjunto de demandas da sociedade. Como processo descendente, situa-se uma abordagem que agrega a análise do contexto local e suas inter-relações com outros contextos, gerando opções estratégicas que devem ser confrontadas com a abordagem ascendente (BUARQUE, 2004, p.101-102), conforme demonstrado na Figura 03

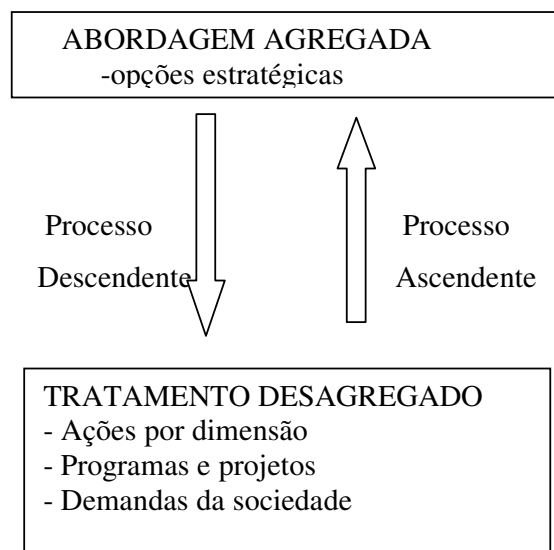


Figura 03. Processo descendente e ascendente do planejamento

Fonte: Buarque, 2004, p.101.

Como etapas do processo de planejamento é proposta a divisão em quatro momentos sequenciais, interligados e continuados: o conhecimento da realidade, a tomada de decisões, a execução do plano e, finalmente, o acompanhamento, o controle e a avaliação das ações, em que forma-se um ciclo continuado que se retro alimenta. Devem ser combinados o tratamento técnico-político e a abordagem ascendente e descendente (p.103).

Na etapa do **conhecimento da realidade** é realizada, inicialmente, a delimitação do objeto do planejamento em seus aspectos físico-geográficos e institucionais; segue-se a realização do diagnóstico, que deve tratar a realidade de forma multidisciplinar, observando e confrontando as suas várias dimensões, analisando a história e o processo de evolução da realidade, descobrindo quais os problemas, as potencialidades e realizando a hierarquização dos mesmos de acordo com a confrontação de uma visão técnico-política com uma visão da sociedade local. O passo seguinte é a elaboração de um prognóstico, com os possíveis desdobramentos futuros da realidade, no qual estejam contemplados os cenários que identifiquem as ameaças e oportunidades e o cenário desejado, com os objetivos propostos pela sociedade, construindo-se alternativas futuras, possíveis de serem realizadas (p.105-108).

No momento seguinte do planejamento participativo, o de **tomada de decisões**, são feitas escolhas e definidos os caminhos e medidas a serem tomadas para viabilizar o cenário desejado. São definidos os objetivos e as metas globais, formuladas as opções estratégicas e elaboradas as políticas e os programas e projetos prioritários e específicos por setores ou dimensões da realidade. Ocorre a definição e viabilização dos instrumentos os quais possibilitarão a efetiva execução do plano (p.109-113).

O passo seguinte será a formulação de um modelo de gestão, entendido como “o sistema institucional e a arquitetura organizacional adequado e necessário para se implementar a estratégia e o plano de desenvolvimento local” (BUARQUE, 2004, p.114). Para o autor, “Trata-se da definição da forma como a sociedade e o Estado (setor público) devem se organizar para a implementação das ações, da gestão dos instrumentos e programas e para a avaliação dos seus resultados.” (2004, p.114). Propõe a elaboração de uma matriz institucional que distribua as responsabilidades e as atividades entre os atores e agentes públicos, de forma a comprometer a sociedade numa situação de co-responsabilidade, reforçando o controle social sobre o processo de planejamento (p.114).

Como seqüência de ação do processo de tomada de decisões, o autor propõe que seja realizado o que chama de “construção da adesão e sustentabilidade política”, em que o produto gerado nos momentos anteriores -o plano- “[...]passe por vários ciclos de discussão estruturados com a sociedade, para ir construindo a aderência política dos

atores.”(BUARQUE, 2004, p.116). A seguir, na Figura 04, apresentamos uma representação sintética das etapas do processo de planejamento previsto pelo autor.

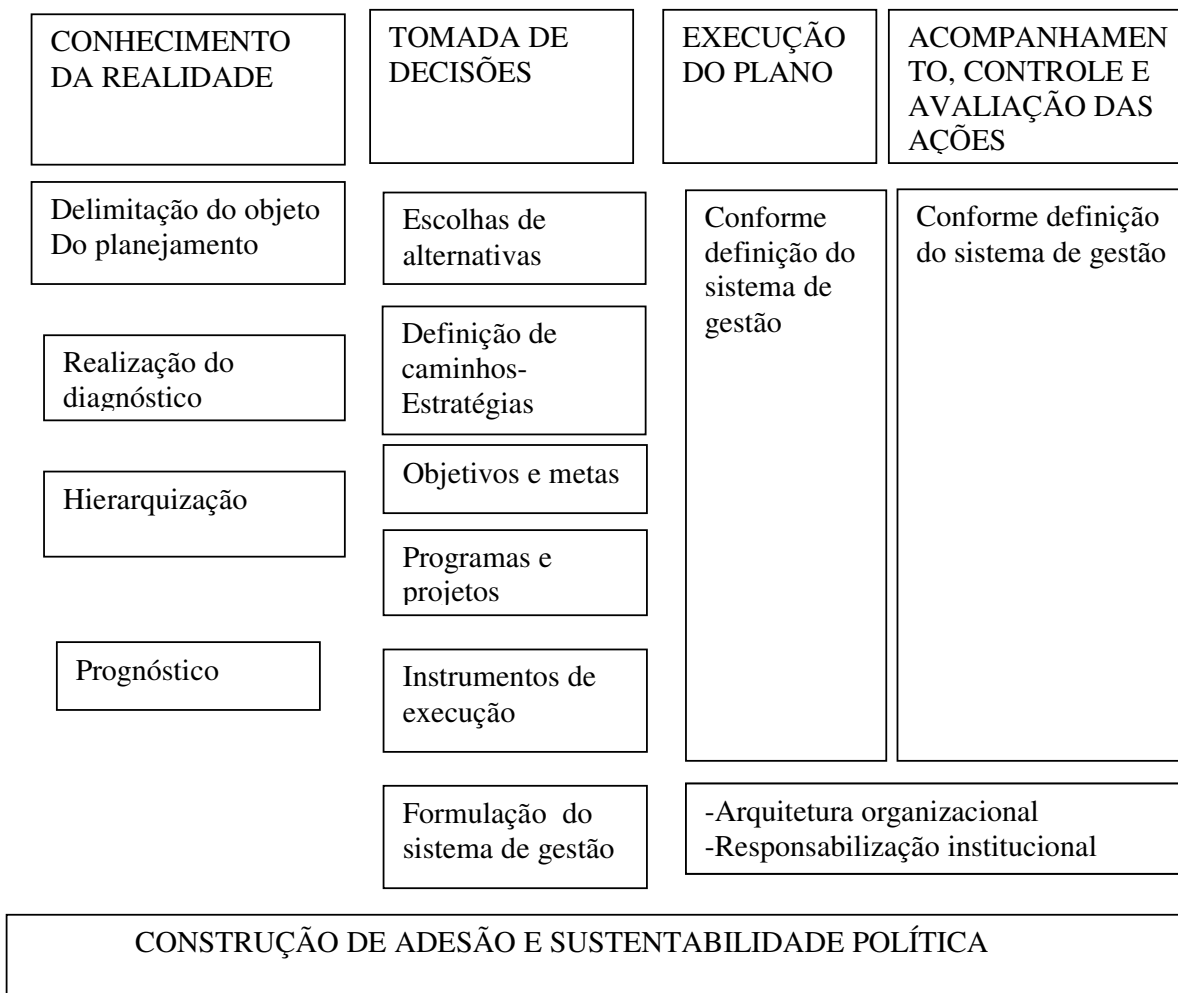


Figura 04. Representação sintética das etapas do processo de planejamento

Fonte: Elaboração do autor, com base em Buarque (2004).

3.2.2 A Aprendizagem e Ação participativa - As Metodologias Participativas

Em função da evolução do uso e das adaptações feitas na aplicação dos diversos tipos de diagnósticos realizados no meio rural, Chambers (1994), propõe uma nova expressão para estes processos: a Aprendizagem e Ação Participativa (AAP) (*Participatory Learning and Action - PLA*). O autor caracteriza a AAP como um conjunto de métodos e estratégias que permitam às pessoas da comunidade realizar suas próprias análises, reflexões e planificação,

para que implementem, monitorem e avaliem suas atividades e projetos, utilizando-se de uma gama de ferramentas participativas, visuais e flexíveis, que sobrepõe a análise grupal sobre a análise individual (CHAMBERS, 1994).

A AAP tem por objetivo facilitar técnicas e ferramentas para que a comunidade identifique problemas e necessidades, recursos e potencialidades que permitam implementar ações comunitárias. Entre seus princípios encontram-se o “aprender com as pessoas”, discutir e compartilhar experiências e envolver todos os grupos da comunidade. As metodologias têm uma orientação prática, são cruzadas e validadas pelos participantes. As pessoas externas são facilitadoras dos processos (CHAMBERS, 1994).

Para Buarque (2004) o planejamento participativo estimula a “aprendizagem social”, na medida em que promove uma negociação e interação de saberes e interesses entre os diferentes atores sociais. “A aprendizagem social será diretamente proporcional à abrangência da participação da sociedade no processo de planejamento, promovendo o confronto de múltiplas e diversificadas visões de mundo.” (BUARQUE, 2004, p.88)

Para o mesmo autor, o processo participativo de planejamento tem o potencial de ampliar e democratizar os espaços de negociação na sociedade local, tendendo a quebrar as estruturas centralizadas e verticalizadas de decisão e gestão. Dessa forma, os atores sociais se posicionam como parceiros e cooperadores e não como subordinados e dependentes, “[...]contribuindo para a democratização da sociedade e para a reconstrução da estrutura de poder local, aumentando a presença no jogo político de amplos segmentos sociais normalmente afastados das decisões e das escolhas.” (BUARQUE, 2004, p.90).

Para que isso possa ocorrer, torna-se importante a utilização de metodologias participativas que façam o reconhecimento, a “problematização” dos problemas e o planejamento das atividades, contribuindo dessa forma para a revelação dos problemas, conflitos e para o encaminhamento das soluções. A prática participativa poderia diminuir a histórica apatia ou posição passiva dos agricultores e, mesmo, dos mediadores sociais, levando-os a se inserir, mais estruturada e efetivamente, em diversas esferas de debates que ocorrem nas instâncias de participação.

A questão dos conflitos torna-se importante de ser revelada no processo participativo. As metodologias participativas podem contribuir e ter um papel importante para esse fim. Neste sentido importamos a assertiva de Fucks (2001, p. 54) sobre os conflitos no campo político:

Considero que a entrada em cena de novos atores é o meio mais eficaz para se alterar a correlação de forças original e conseqüentemente o desfecho do conflito, interessa ao ator em desvantagem vencer a apatia da maioria dos cidadãos e

estimular a mobilização do público em torno do conflito, por meio de uma nova definição do assunto em pauta.

Para o mesmo autor, “As possibilidades de mobilizar este público apático, problematizando a compreensão do assunto que assegura este monopólio, explica a existência de mudanças não apenas na esfera das políticas públicas mas também nas próprias instituições públicas que as viabilizam.” (FUCKS, 2001, p.55). Essa proposição do autor nos leva a refletir sobre a importância da orientação institucional a respeito dos temas do planejamento, na medida em que as mesmas ampliam ou restringem as possibilidades para a realização do processo participativo, de acordo com os contextos institucionais existentes, determinando vários condicionantes ou estímulos para a ação dos agentes e atores sociais

Outros autores destacam a importância do uso de metodologias participativas. Para Romano e Almeida (1999, p.78),

As metodologias participativas tem sido um instrumental importante no trabalho de redinamização da vida sócio-cultural e do tecido social, fortalecendo nos grupos populares rurais e/ou urbanos o sentimento de pertencer às suas comunidades. Isto se manifesta, por exemplo, na recuperação através do trabalho coletivo das sedes das associações, dos locais de culto e das escolas, no planejamento das atividades comunitárias de formação e experimentação e/ou na instalação e organização do uso de equipamentos coletivos.

Segundo os mesmos autores,

Através da aplicação das diferentes metodologias participativas -como os diversos tipos de DRPs, exercícios de planejamento, experimentação e monitoramento- as entidades vêm conseguindo dar maior continuidade às ações, mantendo o envolvimento dos agricultores e/ou trabalhadores e, socializando melhor os resultados e as informações. Assim, em geral, há uma superação da ‘síndrome do projeto’, isto é, uma forma divergente de relacionamento clientelista que se manifesta, frequentemente, entre funcionários governamentais e/ou políticos locais e os membros do setor popular, e que implica na alocação de recursos a fundo perdido às comunidades através da constituição de ‘associações’ sem a preocupação com a sustentabilidade dos resultados e a organização dos produtores / moradores, tudo em troca de legitimidade profissional ou de capital político para os técnicos e/ou políticos. (ROMANO; ALMEIDA., 1999, p. 78).

Os autores citados complementam afirmando que

Os riscos da prática do assistencialismo e do clientelismo são maiores quanto mais incompleta e limitada forem às implementações de metodologias participativas de abordagem, assim como quanto menos institucionalizadas forem as relações e mais débeis serem as estruturas de organização dos produtores. (ROMANO; ALMEIDA, 1999, p.79).

Porém, para esses autores, a implementação das metodologias não elimina por si o risco de reproduzir esses comportamentos sob outras formas, podendo as relações de poder desiguais, a hierarquia do mundo subalterno e as situações de pobreza aguda favorecer a isso.

As metodologias participativas podem ter o potencial de realizar o resgate conjunto dos valores, saberes, percepções, expectativas e desejos dos agricultores e mediadores, valorizando a realidade local e os recursos / capitais dos diferentes atores sociais, capacitando-os para a prática da participação e do planejamento, podendo contribuir para a alteração das relações de poder e posições de forças no campo político. A utilização de métodos, técnicas e ferramentas, como instrumentos de diagnóstico e de ajuda à tomada de decisões e de planejamento, pode ajudar a fortalecer e qualificar o processo de planejamento participativo e a formulação de propostas de desenvolvimento, adequadas e ao alcance das coletividades territoriais.

A seguir, resgatamos um conjunto de metodologias, técnicas ou ferramentas preconizadas para a aprendizagem e ação participativa. Buarque (2004), apresenta diversas técnicas que podem ser consideradas como “ferramentas de apoio” no tratamento e na organização das informações, visões e propostas de alternativas, para a realização das atividades necessárias para a elaboração de planos de desenvolvimento local. Esse autor alerta que as técnicas “[...] não podem inibir ou limitar a criatividade e a sensibilidade dos técnicos e atores sociais, nem substituir os interesses e os desejos da sociedade no processo decisório.”, devendo as mesmas serem adaptadas e simplificadas para cada caso e local (BUARQUE, 2004, p.121).

O mesmo autor classifica as técnicas em cinco grupos, de acordo com a sua utilidade e função nos diferentes estágios dos processos de planejamento, as quais são apresentadas no Quadro 04:

Quadro 04. Técnicas de planejamento que podem ser utilizadas para o planejamento local

UTILIDADE E FUNÇÃO	TÉCNICAS PREVISTAS
-Consulta à sociedade e levantamento da realidade	- Oficina de trabalho de atores sociais - Oficina de trabalho institucional - Entrevista estruturada ou semi-estruturada - Diagrama Institucional - Caminhadas de reconhecimento - Método Delfos
- Antecipação do futuro	- Construção de cenários - Visão de futuro
- Sistematização e hierarquização	- FOFA (fortalezas, oportunidades, fraquezas)

	e ameaças) - Matriz de hierarquização - Árvore de encadeamento lógico (de problemas, potencialidades e de encadeamento de ações) - Matriz de relevância - Diagrama influência - dependência - Rede causal
- Análise de consistência	- Matriz de interação das dimensões - Matriz integrada das dimensões - Matriz de impacto das ações
- Definição de prioridades	- Matriz de planejamento - Matriz de análise estratégica

Fonte: quadro elaborado pelo autor com base em Buarque (2004).

Da mesma forma, Verdejo (2006), em sua obra sobre o DRP, entendido pelo autor como Diagnóstico Rural Participativo, apresenta uma “caixa de ferramentas” com cerca de 30 técnicas para serem utilizadas nestes processos, salientando que “[...] não se devem aplicar todas as ferramentas em um DRP, mas, sim, escolher conforme a sua utilidade em relação ao enfoque e às circunstâncias específicas de cada diagnóstico.” (p.26). As ferramentas apresentadas pelo autor estão sistematizadas no quadro a seguir:

Quadro 05. “Caixa de Ferramentas” que podem ser utilizadas em processos de DRP

GRUPOS DE FERRAMENTAS	FERRAMENTAS
- Observação participante	- Observação participante
- Entrevistas semi-estruturadas	- Entrevistas com participantes
- Mapas e maquetes	- De recursos naturais - Mapa Social - Da comunidade - De propriedade - De fluxos econômicos - De migração - Da situação futura -
- Travessia	- Caminhada coletiva
- Calendários	- Agrícola - De atividades - Sazonal - Histórico

- Diagramas	- Árvore de problemas - Diagrama de venn - Fluxograma comercial - Fluxograma de produção
- Matrizes	- Matriz de comercialização - Matriz de camadas sociais (“tipologia das famílias”) - Matriz de organização comunitária (baseada na “FOFA”) - Matriz de priorização de problemas - Cenário de alternativas
- Análise de gênero	- Rotina diária de atividades - Uso do tempo - Distribuição de tarefas entre mulher e Homem - Matriz de tomada de decisões - Matriz de controle e acesso - Mapa de Movimentos
- Outras ferramentas	-Tradicionais (questionários, dados secundários, fotos aéreas, etc.) - Invenção de novas ferramentas

Fonte: quadro elaborado pelo autor com base em Verdejo (2006)

Não aprofundaremos neste trabalho o debate sobre as técnicas em si, porém as mesmas servem de referencial para a avaliação da sua utilização no contexto empírico estudado. A seguir, resgatamos a visão da extensão rural sobre estes processos, devido à estreita ligação que existiu entre o processo de planejamento participativo do contexto estudado e a estrutura de assistência técnica e extensão no meio rural .

4 A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE PUTINGA

Neste capítulo apresentamos e debatemos a experiência de planejamento participativo desenvolvida no município de Putinga. Na primeira seção é contextualizado a região e o município. Na segunda seção do capítulo é feito o resgate das ações de planejamento realizadas no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Putinga (Comder), através de dois PMDRs, analisando a sua articulação com a base das comunidades rurais e debatendo os mesmos, tendo por referência o planejamento para o desenvolvimento local sustentável. Segue o resgate do trabalho de planejamento das políticas públicas de desenvolvimento rural e da agenda desenvolvida no conselho, analisando-os sob o referencial do ciclo das políticas públicas.

Finalizando o capítulo, a terceira seção resgata o trabalho de realização dos DRPs nas comunidades rurais, suas estratégias, suas atividades, suas práticas e os produtos e resultados gerados. Analisa-se a relação das demandas dos DRPs com as políticas públicas desenvolvidas e com a atuação dos atores presentes no contexto. Ao final da seção, analisamos a aproximação dos DRPs com os princípios da Aprendizagem e Ação Participativa.

4.1 O CONTEXTO REGIONAL E MUNICIPAL

Contextualizamos as principais características da região em que se insere o município, o Vale do Taquari, relacionando alguns pontos críticos ao desenvolvimento e as principais estruturas institucionais e organizações regionais voltadas ao meio rural. Do município, apresentamos os aspectos físico-geográfico-demográficos e fizemos a seguir a caracterização sócio-cultural e econômica local, com enfoque voltado à apresentação do conjunto de serviços, instituições e organizações existentes e aos aspectos territorial, fundiário e produtivo do meio rural. Ainda é apresentado o contexto político e o trabalho desenvolvido pelas diversas instituições que realizam a extensão rural no município.

4.1.1 A Região do Vale do Taquari

O município de Putinga situa-se na Região do Vale do Taquari, considerando-se a divisão adotada pelo conjunto dos conselhos regionais de desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Sul. A figura abaixo expõe a localização espacial da região dentro do estado.

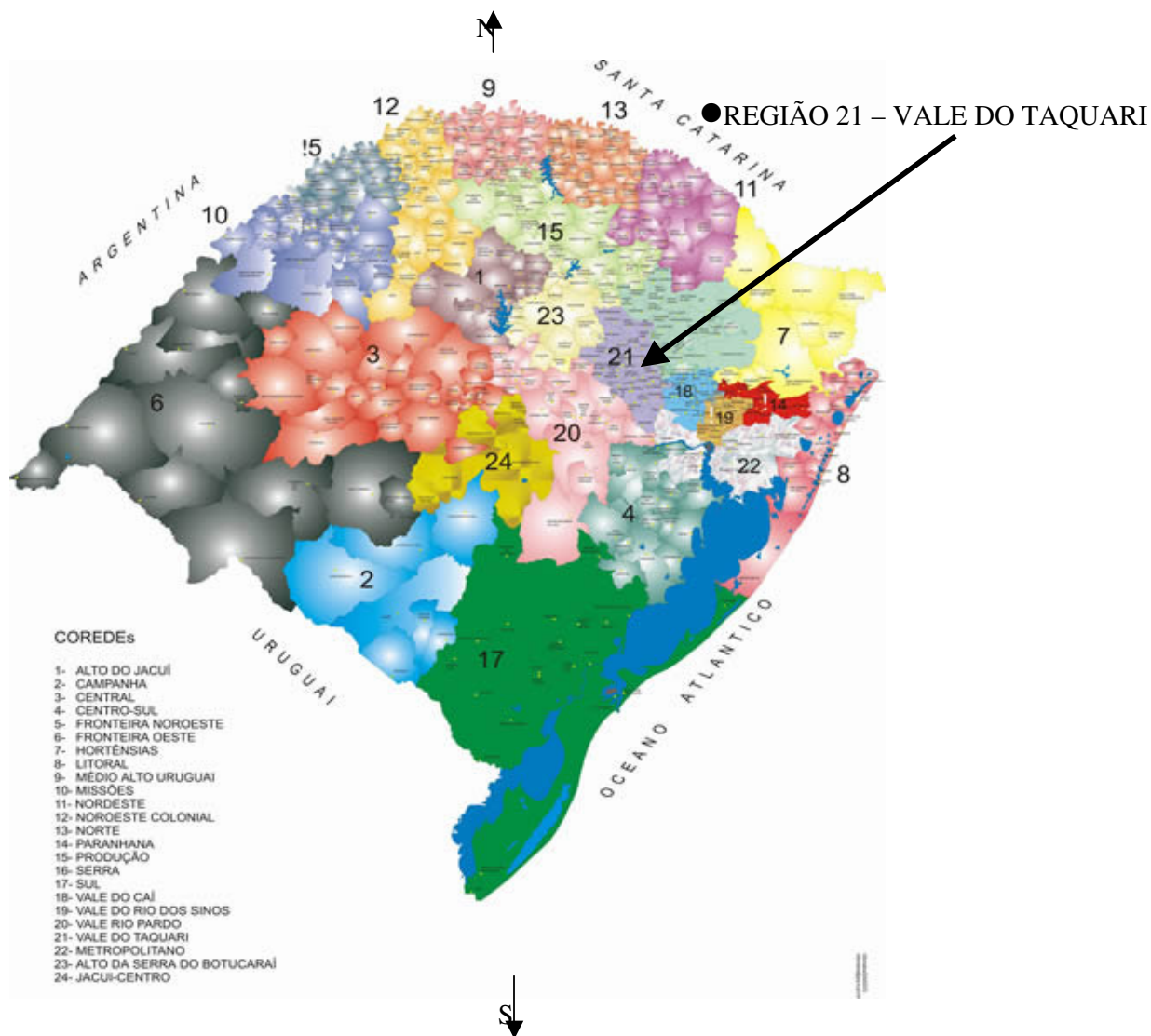


Figura 05 - Localização dos Coredes no Estado do RS

Fonte: Rio Grande do Sul, Governo do Estado, 2007.

Segundo o Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, COREDES-RS (2002), a região do Vale do Taquari situa-se na Macrorregião Nordeste 2 do estado. Esta macrorregião é morfologicamente caracterizada pela cadeia de montanhas e

escarpas da Serra Geral que drena as águas originárias da região do Planalto Nordeste gaúcho, formando profundos e extensos vales que conduzem as suas águas até a planície central e o litoral. O Vale do Taquari é um desses vales, estendendo-se na direção Norte-Sul, a partir do município de Arvorezinha até o município de Taquari. O Rio Taquari atravessa a região, sendo originado a partir da entrada do Rio Carreiro no Rio das Antas, seguindo através do vale até chegar na sua foz, junto ao Rio Jacuí, no município de Taquari.

A criação e o desenvolvimento dos municípios da região ocorreu a partir da povoação açoriana e da imigração européia, iniciando nas margens dos principais rios, onde se encontram as maiores cidades, em direção à região das cabeceiras e seus afluentes. A região do Vale do Taquari é composta por 37 municípios e possuía no ano de 2006, segundo a Fundação de Economia e Estatística (FEE), (RS, 2007), uma população total de 320.788 habitantes, concentrando-se 72,7 % nas áreas urbanas. Destacam-se como pólos os municípios de Lajeado, Estrela, Teutônia, Taquari, Arroio do Meio, Encantado e Arvorezinha.

Na região do Vale do Taquari predomina a influência da colonização alemã. Em alguns municípios a influência é da colonização italiana e, em outros, dos açorianos e de negros descendentes de escravos. A expressão cultural cultua as manifestações folclóricas da música, da dança e da culinária, assim como atividades religiosas e outras de expressão da cultura nativista desenvolvidas em Centros de Tradições Gaúchas. Existe um forte espírito associativo que se expressa na formação de associações comerciais e industriais, de sindicatos patronais e de trabalhadores, nas cooperativas e nas formas coletivas de produção no meio urbano e rural. A região caracteriza-se por uma grande diversidade de grupos sociais que interagem e se agrupam em diversas organizações e movimentos sociais.

O desenvolvimento regional sempre teve a marca da organização sociocultural típica de um povo heterogêneo em suas raízes culturais, mas essencialmente identificado com o território enquanto espaço de trabalho, de sociabilidade, de urbanidade, de costumes, de valores, de rituais, de lutas, de conquistas, de orgulho e de empreendedorismo. (COREDES-RS, 2002, p.86).

As características socioculturais da Macrorregião Nordeste 2 são destacadas em pesquisa¹ realizada nos anos de 2001 e 2002 (COREDES-RS, 2002, p.120-180), salientando-se

¹ A pesquisa foi realizada pelo Laboratório de Observação Social – LABORS – do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH – da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, sob demanda do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, para subsidiar as discussões e debates sobre as desigualdades regionais no RS. Nesta pesquisa a região do Vale do Taquari aparece na macrorregião denominada Nordeste 2, composta ainda pelas regiões da Serra, Vale do Caí, Hortênsias, do Litoral, e do Paranhana -Encosta da Serra (COREDES-RS, 2002) .

alguns aspectos: a maior parte dos entrevistados da pesquisa considera que a região é uma região “rica” ou “mais rica do que pobre”. Os principais problemas são a falta de emprego, seguido do atendimento à saúde e da segurança pública. As entidades consideradas mais importantes para promoção do desenvolvimento são as “empresas locais” e os “governos municipais”. Na mesma pesquisa, os entrevistados consideram que os tipos de diferenças que mais separam os habitantes da região são as de “riquezas econômicas”, seguidas daquelas “de nível da educação” e de outras consideradas de “situação social”.

A expressão que melhor define a região onde vivem é “[...]um lugar com cultura e história próprias.”, Também são citadas: “[...]uma comunidade com pessoas com muitas afinidades sociais e culturais.”, “[...]uma comunidade com muitas desigualdades e conflitos sociais.” e, por último, “[...]uma área que se destaca pelas características econômicas.” (p.145). A pesquisa conclui que é a região do estado com maior expressão em número de habitantes,

[...] apresentando graus elevados de participação em associações voluntárias, que estão associados a altos índices de convivência social e de participação em atividades políticas. [...] compõe uma grande área cujo perfil sociocultural foi fortemente influenciado pelas raízes comuns, que remontam à imigração e à colonização européia e ao predomínio da pequena propriedade e da agropecuária familiar (COREDES–RS, 2002, p.178).

A região representa cerca de 3,2 % do PIB do estado e tem como principais atividades econômicas: a atividade industrial, com destaque à cadeia de produção de alimentos e às agroindústrias de transformação dos produtos agrícolas, indústrias de calçados e vestuário; a agropecuária, com a criação intensiva de aves, suínos, gado leiteiro e os cultivos de fumo e milho e a atividade comercial e de serviços.

Tendo em vista o desenvolvimento intensivo das atividades econômicas e da concentração populacional, o Pró-RS II (COREDES–RS, 2002, p.119-120) propõe à região a busca do equilíbrio através do desenvolvimento sustentável. O Pró-RS II considera, no seu diagnóstico, os seguintes pontos críticos a serem trabalhados e melhorados:

- ocupação de área de preservação permanente, com a destruição da vegetação original nas encostas e nas margens dos recursos hídricos para a atividade agrícola;
 - criação intensiva de animais confinados, em especial suinocultura, avicultura e gado leiteiro, ocasionando a produção excessiva de dejetos animais e os problemas de manejo;
-

- atividades agrícolas estruturadas em tecnologia que utiliza insumos a base de agroquímicos, em especial com o uso descontrolado de agrotóxicos, decorrentes da falta de mão de obra que foi para as cidades;
- crescimento desordenado dos centros urbanos, com a falta de planejamento da ocupação de terras e a carência estrutural para o gerenciamento dos efluentes e resíduos sólidos domésticos produzidos;
- a concentração de atividades industriais e o descontrole do processo de tratamento de resíduos da produção e sua correta destinação.

A região conta com diversos órgãos administrativos do governo do estado, através das coordenadorias regionais da educação, da saúde e da agricultura, do comando regional da Brigada Militar, do escritório regional da Emater, dentre outros, através dos quais se dá a coordenação das diversas políticas públicas federais e estaduais operacionalizadas nos municípios. Da mesma forma existem outras organizações estruturadas regionalmente, tais como os sindicatos de trabalhadores rurais ligados à Federação dos Trabalhadores Rurais (FETAG), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Taquari (CODEVAT), a Associação dos Municípios do Vale do Taquari (AMVAT), a Associação dos Secretários Municipais da Agricultura do Vale do Taquari (ASAMVAT), os conselhos profissionais, universidade regional comunitária, etc.

4.1.2 O Município de Putinga

O município de Putinga tem por coordenadas $-52,154^{\circ}$ de longitude e $-29,002^{\circ}$ de latitude. Situa-se ao Norte e, topograficamente, ao alto da região do Vale do Taquari. Fica distante 199 km da capital do estado e faz limites com os municípios de Ilópolis e Arvorezinha (ao Norte); Relvado, Coqueiro Baixo e Pouso Novo (ao Sul); Anta Gorda e Doutor Ricardo (ao Leste) e Fontoura Xavier e São José do Herval, a Oeste. Situa-se a uma altitude média de 512 m do nível do mar. Caracteriza-se por um relevo fortemente acidentado e pedregoso.

A principal referência de curso de água é o Rio Forqueta, afluente do Rio Taquari. O clima apresenta temperaturas amenas em boa parte do ano. A temperatura média é de aproximadamente 22° C, com invernos rigorosos. O regime de chuvas é regular, ocorrendo chuvas freqüentes em todas as estações do ano, com ocasionais estiagens nos meses de verão. A precipitação média anual é de cerca de 2.000 mm por ano (Emater/RS-ASCAR, 2004a).

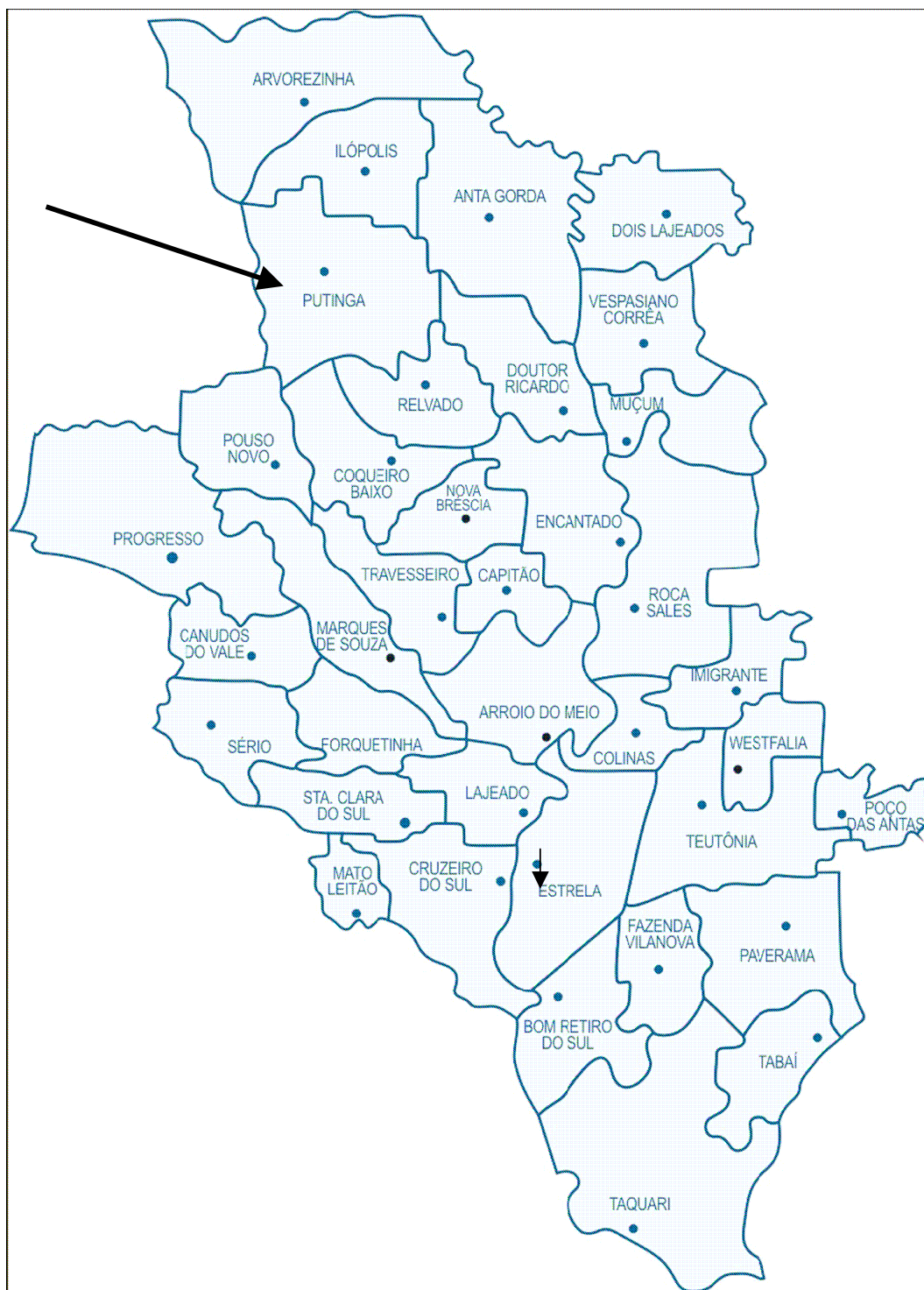


Figura 06. Localização dos municípios no Vale do Taquari

Fonte: CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIVATES, 2007.

Segundo dados da FEE, no ano de 2006, o município possuía uma população total de 4.239 habitantes, sendo 1.519 residentes na área urbana (35,83 %) e 2.720 residentes no meio

rural (64,17 %) (RS, 2007). A população municipal vem sofrendo uma redução ao longo do tempo. No ano de 1991 o total de habitantes era de 5.243 e em 1996 havia ocorrido a redução para um total de 4.985 habitantes (RS, 2007).

De acordo com a FEE, a área total do município é de 219,9 km² (RS, 2007). De acordo com o Atlas dos Territórios Rurais (BARRETO, 2004), o número de estabelecimentos da agricultura familiar é de 952 e o da agricultura patronal de 18. A soma da área de imóveis da agricultura familiar é de 15.460 há., consolidando uma área média de 16,24 ha. por estabelecimento familiar. O PIB da agropecuária representava 69,9 % do total do município no ano de 1996 (BARRETO, 2004). Em 2004, o valor adicionado fiscal por atividade econômica indicava que 77,49 % era proveniente da agropecuária, enquanto 14,2 % era proveniente do comércio e serviços e 8,31 % da indústria. A seguir apresentamos um conjunto de dados sobre os setores produtivos, serviços sociais e outros oferecidos pelo mercado local, obtidos no Relatório das Ações e Resultados do Escritório Municipal da Emater (Emater/RS; ASCAR, 2004a).

No setor industrial, destaca-se o frigorífico de abate de bovinos e suínos, as agroindústrias de processamento de erva-mate, leite e de uva, as serrarias de processamento de madeira, moinho de milho e trigo, fábrica de tijolos, empresas de fabricação de móveis e aberturas, esquadrias, pequenas confecções e ainda fábrica de bijuterias tendo pedras semi-preciosas como matéria prima. Em 2004 estavam relacionados 30 estabelecimentos industriais no município (Emater/RS; ASCAR, 2004a).

No setor terciário, o comércio é composto por comerciantes de médio porte que em sua maior parte estão localizados na sede do município, os quais concentram o maior volume do abastecimento local de alimentos e outros gêneros domésticos, de móveis e eletrodomésticos e dos insumos destinados à produção agropecuária. No meio rural estão estabelecidos pequenos comerciantes, geralmente situados no centro das comunidades rurais.

Os serviços na área bancária são oferecidos por uma agência do SICREDI e por uma agência do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL). A busca por crédito junto ao Banco do Brasil é realizada no município vizinho de Ilópolis. Em Putinga ainda são oferecidos serviços de manutenção de veículos e máquinas agrícolas (combustíveis e oficinas), manutenção da rede elétrica, através de duas cooperativas de eletrificação rural e do Departamento Municipal de Energia Elétrica (DEMEP), e ainda outros serviços de hospedagem, panificação, profissionais liberais, ferreiro, etc. Em 2004 estavam relacionados 167 estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços (Emater/RS; ASCAR, 2004a).

Os serviços sociais em saúde são prestados através de um hospital privado e dos postos de saúde municipais, com a presença, em 2004, de 14 profissionais do sistema público e privado. O sistema público de saúde é coordenado através da Secretaria Municipal da Saúde, e do Conselho Municipal da Saúde. É estruturado em diversos programas, entre os quais o Programa de Saúde da Família (PSF I e II) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, que conta com 11 agentes no município.

Os serviços em educação são prestados através de 23 escolas municipais e estaduais, atendendo, em 2004, 1023 alunos matriculados na rede escolar. O transporte dos alunos do ensino fundamental é realizado pela prefeitura municipal, que também subsidia o transporte dos alunos do Ensino Médio e dos cursos de nível superior realizados em outros municípios. No mesmo ano, 67 alunos freqüentaram as aulas do Projeto de Educação de Jovens e Adultos – EJA. A taxa de analfabetismo da população adulta é de cerca de 11 %.

Os serviços de abastecimento de água são prestados pela Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) na sede do município, a partir de poços artesianos que tem a qualidade da água monitorada por essa empresa pública. No meio rural o abastecimento de água é feito em 12 comunidades rurais através de redes comunitárias provenientes de poços artesianos. As demais comunidades e propriedades de agricultores são abastecidas por fontes naturais. Quanto ao saneamento básico, 55% das famílias do meio rural contam com tratamento de dejetos através de fossa séptica e instalação hidrossanitária “correta”. A ação do homem tem ocasionado a poluição dos mananciais de água do município, por contaminação com lixo doméstico, dejetos humanos, dejetos de suínos e bovinos e pelo uso de agrotóxicos.

O sistema de comunicação é provido de telefonia com sistema de Discagem Direta à Distância na sede do município e através do sistema Ruralcel nas sedes de algumas comunidades do meio rural. O sistema é complementado com a utilização da telefonia celular no meio rural, porém com dificuldades de abrangência à maioria das famílias dos agricultores. O rádio e o jornal são os meios de comunicação que mais propiciam a interação entre a comunidade local e regional. Diversas entidades e órgãos municipais mantêm programas semanais na Rádio Cultura de Arvorezinha (Prefeitura Municipal, STR, Paróquia, Escritório Municipal da Emater/RS-ASCAR). Os jornais Eco Regional e Notiserra de Arvorezinha realizam reportagens no município. A televisão é acessada através de quatro canais de rede aberta.

O sistema de circulação é composto por 1.100 km de estradas municipais que encontram dificuldade de conservação e trafegabilidade devido à grande quantidade de pedras e do terreno acidentado e montanhoso. A estrutura fundiária do município é estratificada

conforme a Tabela 03, demonstrando correspondência com os dados do Atlas dos Territórios Rurais (BARRETO, 2004) que apresenta 87,8 % dos imóveis rurais como estabelecimentos familiares.

Tabela 03 -Estrutura fundiária do município de Putinga, no ano 2000.

GRUPO DE ÁREA (ha)	PERCENTUAL
0 - 5	30,33
6 - 10	21,25
11 - 30	42,90
31 - 100	5,52
TOTAL	100,00

Fonte: Emater/RS; ASCAR, 2003a.

O setor primário do município apresenta um perfil de diversificação das atividades agropecuárias, desenvolvendo-se em maior volume aquelas atividades que tem por característica a intensiva utilização da mão-de-obra familiar. Em geral são obtidas no município produtividades superiores às médias estaduais. As atividades mais expressivas estão relacionadas na tabela a seguir:

Tabela 04 - Principais culturas e criações do município de Putinga, no ano de 2004

PRODUTO	DIMENSÃO	RENDIMENTO/PRODUÇÃO
Milho	5.500 Ha	4.000 Kg/Ha
Fumo	1.200 Ha	1.800 Kg/Ha
Erva-mate	1.800 Ha	2.000 Kg/Ha
Feijão	280 Ha	1.080 Kg/Ha
Suínos	3.680 matrizes	8.280 Ton/ano
Leite	3.449 matrizes	2.313 Lt/vaca/ano
Frangos de corte	39 aviários	2.050.000 cab/ano

Fonte: Emater/ RS; ASCAR, 2004a.

O sistema de produção que mais representa a economia agropecuária do município é o de produção de ‘milho/ suínos + gado leiteiro’, traduzindo a média da realidade municipal. Esse sistema integra a produção de grãos e a produção animal, aumentando a renda do produtor. Nesse sistema, o leite proporciona uma entrada mensal de recursos e uma reserva de capital a ser utilizada no caso de dificuldades financeiras.

Outros sistemas importantes no município são os de ‘milho/suínos + erva-mate’; o de ‘fumo + milho e feijão’ e ainda o de ‘milho + frango de corte’. O sistema de produção baseado no cultivo de fumo vem crescendo em importância:

Neste sistema a fumicultura ocupa quase a totalidade da mão-de-obra familiar, dificultando o desenvolvimento de outras atividades econômicas e limitando até mesmo os cultivos de subsistência. [...] Apesar de tudo, os cultivos de subsistência, visando o auto-abastecimento da família, continuam tendo grande importância na economia da pequena propriedade rural do município. (Emater/ RS; ASCAR, 2004a, p.15).

Os habitantes de Putinga, em sua maioria, são descendentes de italianos. No município cultuam-se as tradições e hábitos dos antepassados, oriundos da forma de ocupação colonial ocorrida no início do século passado. Realizam-se festas religiosas e comemorações tradicionalistas. A culinária italiana e gauchesca predomina em pratos como a polenta, o pão, o churrasco e o consumo de chimarrão e do vinho colonial. Nas comunidades rurais, que totalizam um número de 29 e são apresentadas na Figura 07, é mantido o hábito de, nos finais de semana, a comunidade reunir-se nas sedes comunitárias e religiosas, quando participam das missas e praticam diversões como os jogos de cartas, de bocha ou de futebol. Um hábito que persiste, apesar de ter sua ocorrência diminuída, é o da realização de mutirões entre vizinhos em atividades produtivas, e na comunidade para a conservação dos equipamentos comunitários.



Figura 07 - Localização das comunidades rurais no município de Putinga/RS

Fonte: Emater/ RS - ASCAR, 2004a.

A história do município remete na sua origem às povoações indígenas e caboclas que povoaram a região ao longo do tempo. Posteriormente ocorre a chegada da população proveniente da colonização italiana, com o surgimento do primeiro núcleo de habitantes por volta do ano de 1910. O nome de Putinga é originado de uma espécie de taquara conhecida por este nome, muito abundante naquela época. Em 1920, o povoado é elevado à categoria de distrito do município de Encantado. Fato pitoresco ocorreu no ano de 1937, com a queda de um meteorito, que, segundo consta, foi visualizado a mais de 150 km de distância. Parte pequena deste meteorito encontra-se no Museu Municipal e o município atualmente intitula-se como “A Cidade do Meteorito”. No ano de 1950 foi construída a Usina Hidrelétrica que abastecia a população com energia local. Em 1963 aconteceu o plebiscito do qual resultou a emancipação do distrito. A criação oficial do novo município de Putinga ocorreu em 08 de abril de 1964.

A Prefeitura Municipal conta atualmente com as Secretarias Municipais da Administração, da Fazenda, da Educação, da Saúde e Assistência Social, da Agricultura, de Obras e com o DEMEP. O poder legislativo municipal é composto por nove vereadores, que realizam sessões semanais da Câmara Municipal de Vereadores. Os órgãos estaduais existentes no município são: a Brigada Militar, Polícia Civil, o Banrisul, a Emater/RS-ASCAR, a Corsan e as escolas estaduais. O único órgão federal existente é a Empresa de Correios e Telégrafos.

Em termos de organização social, a Emater/RS-ASCAR (2004a) relaciona como principais formas associativas no meio rural: 16 Associações de Prestação de Serviços e Assistência Técnica (APSATs), sendo 12 de secadores de grãos, uma de suínos, duas de máquinas e equipamentos, e uma de representação comunitária no Primeiro Distrito de Xarqueada. É citado por esta entidade também a presença de quatro condomínios rurais (máquinas e suínos), clubes de mães, times de futebol, sociedades religiosas e recreativas, grupos de produtores, grupos de jovens e centros de tradições gaúchas.

Existem no município os seguintes conselhos gestores de políticas públicas: Conselho Municipal da Saúde (CMS), Conselho Municipal da Alimentação Escolar (CMAE), Conselho Municipal da Criança e Adolescente (COMDICA), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER), Conselho Municipal da Educação (CME), Conselho Municipal de Emprego e Renda (CME), Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMDEMA), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM) e, de criação recente, o Conselho Municipal da Habitação. Cita-se também a existência da

Liga Municipal de Futebol Amador de Putinga (LIMAP), da Paróquia Nossa Senhora da Purificação, do Hospital Beneficente, do Bansicredi e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

4.1.3 A Extensão Rural e as Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural

Decidimos por demonstrar, em seção à parte, o trabalho realizado pela extensão rural no município devido à importância e vulto que essa ação assume frente ao conjunto das políticas públicas operacionalizadas e ao volume de atividades sociais e produtivas desenvolvidas no município. As equipes de extensão rural existentes, em especial as do Escritório Municipal da Emater/RS-ASCAR e da Secretaria Municipal da Agricultura, acompanharam o processo de implementação de políticas públicas em todo o período estudado na pesquisa.

As ações de assistência técnica e extensão rural ocorrem no município através das entidades e órgãos que mantêm equipes e programas de apoio aos agricultores nas suas atividades. Entre elas as cooperativas Cosuel e Cerfox, com atuação específica na suinocultura e bovinocultura de leite na primeira e eletrificação rural na segunda; as empresas integradoras privadas como a Avipal e a Perdigão, na avicultura e suinocultura; a Secretaria Municipal da Agricultura, através da sua equipe e dos programas municipais que serão relacionados ao final da seção, e o Escritório Municipal da Emater/RS-ASCAR, prestando assistência técnica e atuando na organização dos diversos públicos nas diferentes áreas de produção, ambiental e social.

As equipes dessas entidades e órgãos tem constituição diversificada conforme as características de atuação das mesmas. As cooperativas Cosuel e Cerfox e as empresas integradoras contam com equipes de engenheiros agrônomos, médicos veterinários técnicos agrícolas e engenheiros elétricos, cada uma conforme sua especificidade, que atuam de forma regionalizada, atendendo no município, nas propriedades e através de reuniões, aos produtores associados ou integrados das mesmas. No caso da Cerfox, a cooperativa mantém um posto municipal para atendimento aos problemas surgidos com a rede elétrica.

Em 2005, a equipe que realizava o atendimento no Escritório Municipal da Emater/RS-ASCAR era composta por um engenheiro agrônomo, um técnico agrícola, uma auxiliar administrativa e uma auxiliar de serviços gerais. No período de 2000 a 2004, a equipe municipal da extensão rural ainda agregava em seus trabalhos a presença de uma extensionista rural de bem estar social, compondo o que se denominava uma equipe modular de assistência técnica e extensão rural para um município de pequeno porte.

A elaboração dos projetos das políticas públicas e a utilização de processos e metodologias de trabalho participativas, são características da ação da extensão rural pública no município de Putinga. A partir de 1997 esta entidade acompanhou a Implantação do Pronaf Custeio e Investimento e do Pronaf IFSM, dentre outros programas. As políticas públicas operacionalizadas entre os anos de 2001 e 2005, precedidas da elaboração de projetos ou planos, encontram-se as relacionadas na Tabela 05.

Tabela 05 - Projetos de crédito elaborados pela Emater /RS - ASCAR no município de Putinga entre os anos de 2001 e 2005.

PROGRAMA / PROJETO	Nº DE PROJETOS	Nº BENEFI- CIADOS	VALOR (R\$)
RS-RURAL - MBHs	04	93	241.000,00
CRÉDITO FUNDIÁRIO	48	48	1.516.200,00
PRONAF A - investimentos	68	68	430.518,00
PRONAF D – investimentos	355	377	3.888.322,00
PRONAF C – investimentos	115	115	725.200,00
PRONAF E – investimentos	2	2	71.000,00
PROGER RURAL – investimentos	39	39	865.523,08
PROGER RURAL FAMILIAR – inv.	17	17	391.125,00
MODERINFRA e PROPFLORA – inv. ²	6	6	103.264,80
FEAPER - investimento	1	1	18.000,00
PRÓ-GUAÍBA	2	74	399.020,10
PROGRAMA MAIS ALIMENTO	44	44	158.000,00
PRONAF – custeio	1.308	1.308	3.343.735,00
PROGER e outros - custeio	46	46	204.160,00
BOLSA ESTIAGEM -2004	131	131	58.950,00
PROAGRO -2005 – nº de laudos	457	457	-----
TOTAL	2.643	-----	12.414.031,00

Fonte: Emater/RS; ASCAR, E.M. de Putinga, Relatórios das ações e resultados, 2001a, 2002a, 2003a, 2004a e 2005a.

Obs.: Pode ser considerado um índice de contratação de 70%, sem repetibilidade de beneficiários nos investimentos. Podem ser considerados cerca de 570 diferentes famílias beneficiadas com investimentos.

² O Programa de Incentivo à Irrigação e Armazenagem (MODERINFRA) e o Programa de Plantio Comercial e recuperação de Florestas (PROPFLORA), são linhas, do BNDES, operacionalizadas pelos agentes financeiros locais.

Observa-se na tabela anterior um volume expressivo de recurso das políticas públicas disponíveis e acessadas no município, quando comparados com o orçamento da administração municipal, de cerca de R\$ 6.000.000,00 anuais, representando, no período de 2001 a 2005, cerca de 40% do valor total executado pela Prefeitura municipal. A mesma tabela permite concluir pelo acesso aos projetos de investimento, no período, para 59,9% ,570 agricultores, do total de agricultores familiares existentes no município, 952.

Analisando os dados expressos na Tabela 05, a mesma fornece um indicativo da centralidade do trabalho com as políticas públicas no trabalho da equipe local da Emater/RS-ASCAR. Observa-se o elevado número de projetos elaborados em comparação ao número de técnicos da equipe do escritório municipal, consolidando uma relação de cerca de 1.300 projetos por engenheiro agrônomo/técnico agrícola no período. Esse fato pode contribuir e estar relacionado com as dificuldades constatadas, neste estudo, em relação à execução e monitoramento das políticas públicas, na medida em que o tempo dedicado à elaboração de projetos compete com o tempo para acompanhar e monitorar a execução dos mesmos.

Para obter uma idéia dos processos e métodos utilizados e dos públicos trabalhados, resgatamos os indicadores de atividades do escritório municipal de extensão rural, no ano de 2005, relacionados na tabela a seguir:

Tabela 06 - Indicadores de atividades do Escritório Municipal da Emater /RS – ASCAR de Putinga, no ano de 2005.

Processos e métodos	Número	Nº. de participantes
Atendimentos no escritório	3.426	3.426
Visitas nas propriedades	809	902
Reuniões nas comunidades	43	1.273
Planos comunitários elaborados	1	12
Dias de campo	6	360
Encontros e Seminários	3	757
Planos de crédito elaborados	269	304
Excursões	10	274
Cursos de formação	9	245
Programas de rádio	51	----

Matéria para jornal	33	----
Programas de TV	1	----
Participação reuniões de conselhos	37	----
Cadastros bolsa - estiagem	327	327
Demonstração de métodos	8	258

Fonte: Emater/RS; ASCAR, E.M. de Putinga, Relatório de Ações e Resultados, 2005a.

Na Tabela 06, que apresenta os indicadores de esforços realizados pela equipe oficial de extensão rural, pode ser observado um significativo esforço, realizado nesse ano, para operacionalizar um conjunto de práticas e metodologias coletivas e individuais no trabalho com os agricultores, realizadas por uma reduzida equipe de quatro pessoas, sendo que apenas duas delas, o eng. agrônomo e o técnico agrícola, executam a ação externa à sede do escritório. A diminuição do quadro técnico da equipe municipal, com a saída da extensionista rural de bem estar social, no ano de 2004, ampliou as dificuldades para a realização do trabalho de extensão rural no município. Observou-se que a articulação com a Secretaria Municipal da Agricultura para a atuação em programas como o Pró-Guaíba, o RS-Rural e o Bolsa estiagem, dentre outros, foi uma estratégia utilizada pela equipe municipal para maximizar os esforços e os resultados nas políticas públicas e na ação de extensão rural.

As atividades destacadas pelo relatório institucional, naquele ano, são aquelas realizadas diretamente nas políticas públicas nos programas do Pronaf, Proger, Rs-Rural e Pró-Guaíba. As atividades ainda são relatadas em geração de renda nas áreas de olericultura, secagem e armazenagem, erva-mate, reflorestamento, viticultura, bovinocultura de leite e apicultura. Seguem-se outras atividades destinadas à preservação ambiental em proteção de fontes, destino dos dejetos humanos e animais, agrotóxicos, conservação dos solos e educação ambiental. Foram realizados trabalhos com as agroindústrias de erva-mate e de suco de uva e, ainda, outros destinados à promoção da saúde humana e da qualidade de vida tais como a prevenção de doenças, o controle do borrachudo e o estímulo ao cultivo de plantas medicinais (Emater/RS-ASCAR, 2005a).

Para obter uma noção do público abrangido pelos processos e metodologias desenvolvidas, resgatamos os indicadores de abrangência obtidos pela equipe do escritório municipal da extensão rural, expressos na Tabela 07.

Tabela 07 - Indicadores de Abrangência do Escritório Municipal da Emater/RS-ASCAR de Putinga, no ano de 2005.

Unidade de trabalho	Número	Nº. de participantes
Famílias	700	---
Grupos - Agricultores	8	197
Grupos – Mulheres	20	240
Grupos – Jovens	4	64
Associações	12	210
Comunidades	29	----

Fonte: Emater/RS; ASCAR, E.M. de Putinga, Relatório de Ações e Resultados, 2005a.

Os dados expressos na Tabela 07, registrados pelo Escritório Municipal da Emater/RS-ASCAR, indicam uma significativa abrangência de beneficiários das ações da extensão rural, superior a 70 % do total de agricultores familiares do município. Por outro lado os dados dão margem e pode ser questionada a partir dos mesmos, a qualidade dos serviços de extensão rural oferecidos, em contraposição à abrangência. Observou-se, através dos processos e metodologias utilizadas, haver um esforço para qualificar esta ação, frente à uma grande demanda de operacionalização de políticas públicas de desenvolvimento rural, porém, as falas obtidas junto aos agricultores na pesquisa revelam a necessidade de um maior acompanhamento e orientação nas execuções das políticas e dos planejamentos comunitários.

À Secretaria Municipal da Agricultura desenvolveu ações de extensão rural no mesmo período, através da operacionalização de alguns programas locais e de programas provenientes dos governos estadual e federal. A secretaria mantém uma estrutura física e com uma equipe técnica e administrativa própria, contando com a presença de técnicos agrícolas, inseminadores, médico veterinário e pessoal administrativo.

Coube à secretaria, no período de 1997 a 2005, a gestão de algumas políticas municipais de apoio ao meio rural tais como o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural (FUNDER) e a “Patrulha Agrícola”, esta última administrada em conjunto com a Secretaria Municipal de Obras, Viação e Saneamento (Lei nº 1.160 de 2001). Outro programa importante gerido pela secretaria foi o de atendimento por médico veterinário, com um total de 2.413 atendimentos no período de 1997 a 2000 e com a realização de 10.285 inseminações artificiais no período entre 1997 e 2004.

A atuação da secretaria foi decisiva na operacionalização do Programa Troca-Troca de sementes, em todo o período pesquisado, e no programa Terra Boa, de repasse de calcário pelo governo estadual, no ano de 1998. Nesse último programa, em conjunto com o escritório da Emater, realizou a seleção de 190 beneficiários e operacionalizou a entrega do produto, distribuído em 25 comunidades rurais. No Programa Banco da Terra³, de regularização fundiária, a secretaria assumiu o papel de agente operacional no município, encaminhando os projetos para a Unidade Técnica Regional do Banco da Terra, estruturada no município de Lajeado. Nessa política pública a definição dos beneficiários era realizada no COMDER.

O outro conjunto de ações executadas pela Secretaria Municipal da Agricultura refere-se aos programas estaduais e federais em que a Prefeitura Municipal entrava com contrapartida nos recursos, realizando a articulação e operacionalização das atividades previstas, junto com outros executores. Os programas trabalhados desta forma foram o Pronaf IFSM, o Pró-Rural 2000 (eletrificação rural), o Rs-Rural e o Pró-Guaíba.

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), associado à Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG/RS), exerce uma ação que, em alguns aspectos, pode ser caracterizada como de extensão rural, na medida em que orienta os agricultores e operacionaliza algumas políticas. Sua ação é importante sob o aspecto da organização das reivindicações dos agricultores em relação à política agrícola mais geral e na gestão, no município, de algumas políticas públicas, tais como a de seguridade social (são 1.038 aposentados rurais no município), a política de seguro agrícola do governo do estado e, atualmente, nas políticas de habitação rural do governo federal, através de uma cooperativa de habitação organizada estadualmente pela federação sindical.

Outra ação destacada do STR em relação às políticas públicas é a emissão das Declarações de Aptidão (DAPs), pré-requisito para os agricultores familiares poderem acessar o programa Pronaf em suas diversas modalidades. Entre os anos de 2003 e 2005 foram emitidas 2.272 DAPs por esta entidade.

³ O Programa Banco da Terra no município de Putinga teve, no período entre 1999 e 2003, 43 projetos liberados e implementados com recursos da ordem de R\$ 677.500,00. Comprou uma área de terras total de 585,45 ha, destinando uma área média de 13,61 ha por beneficiário. O custo médio por propriedade adquirida foi de R\$ 15.749,90 e por hectare de R\$ 1.157,23. O programa beneficiou a agricultores de 16 diferentes comunidades rurais do município.

4.1.4 O Contexto Político-Institucional Municipal.

A percepção manifestada pelos diversos atores sociais nas entrevistas revela uma tradição histórica de divisão entre dois grupos políticos em torno dos quais se aglutinam as diversas forças políticas do município, ocorrendo a presença de acirramentos em determinados momentos, notadamente nos períodos eleitorais, com reflexos posteriores nos atos dos indivíduos e instituições. Na contramão do exposto acima, a história política recente do município registrou a ocorrência de uma espécie de “coalizão” de todos os partidos políticos na realização da eleição municipal de 1996, sendo lançada chapa única que venceu e realizou a administração municipal no período de 1997 a 2000, no movimento que ficou conhecido localmente, como de “consenso” entre as diversas forças políticas.

Corresponde a esse período administrativo a criação do Comder e o fortalecimento da Secretaria Municipal da Agricultura. Nesse momento, a relação entre a administração municipal e o Comder é articulada em bases sólidas, chegando a ser cristalizada no enunciado do Plano Plurianual Municipal que dizia o seguinte no tópico 02, ‘da Administração’: “Incentivar a criação de conselhos comunitários - estimular todas as comunidades para compor os seus conselhos como forma participativa, no processo administrativo.” (PUTINGA, Prefeitura Municipal. Lei n. 877, 1997). A relação do Comder com as comunidades rurais é estreitada, na medida em que estas são chamadas a escolher os conselheiros representantes, para posteriormente os mesmos serem nomeados por portaria do prefeito municipal para atuarem nas definições das políticas públicas e outras agendas.

Nesse período ocorre a implementação do programa Pronaf IFSM bem como o início da operacionalização de outras políticas públicas estaduais voltadas ao desenvolvimento comunitário, social e ambiental, como os programas Pró-Rural 2000, RS-Rural e Pró-Guaíba. Como fato relevante, nos anos de 1999 e 2000, ocorre uma inserção das instituições municipais no processo do Orçamento Participativo organizado pelo Governo do Estado. Outro fato que viria influenciar a realização de ações de planejamento participativo é a participação de integrantes da equipe municipal da Emater e de conselheiros do COMDER em capacitações sobre diagnóstico e planejamento comunitário e desenvolvimento sustentável.

Na eleição seguinte, no ano de 2000, desfaz-se a “coalizão” e passa a administrar o município, no período de 2001 a 2005, a chapa vencedora composta pelos partidos: PDT, PP e PT. Nesse período são intensificadas as relações entre as comunidades, o COMDER, as instituições e a administração municipal, em torno do conjunto de políticas públicas e de

outras agendas que passam a fazer parte do debate, desenvolvendo-se com destaque as ações de planejamento nas comunidades rurais. Nesse novo período, a partir da proposição do Escritório Municipal da Emater, e com o apoio da Secretaria Municipal da Agricultura e do STR, leva-se para o COMDER a proposta de realização dos DRPs nas comunidades rurais, que aprova e passa a preparar e apoiar o trabalho, visando a elaboração do segundo PMDR. Entre os anos de 2001 e 2002 são realizados 23 DRPs e é realizada a elaboração de uma proposta de PMDR.

Alguns fatos são relevantes para a implementação do processo de planejamento participativo neste momento: o primeiro deles era o forte direcionamento institucional da Emater /RS-ASCAR para o uso de metodologias participativas, que, conforme estava expresso em sua “missão”, visava à promoção do desenvolvimento rural sustentável. Da mesma forma, ocorreu a entrada na cena administrativa de alguns atores sociais que passaram a coordenar e influenciar os processos. Para a Secretaria Municipal da Agricultura foi nomeado um agricultor que havia atuado ativamente, no município e na região, na articulação do Orçamento Participativo Estadual e, no Escritório Municipal da Emater, ocorre a chegada de novo técnico que havia sido capacitado para a execução dos DRPs, proveniente do município vizinho de Arvorezinha, onde exercera o cargo de prefeito municipal e acumulava experiência político-administrativa.

Na eleição do ano de 2004, a chapa vencedora, que passa a administrar o município no período de 2005 a 2008, caracteriza-se como de oposição à administração do período anterior. A nova administração imprime novas orientações para os processos de planejamento para este período, analisadas na seção 5.1.

4.2 O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE PUTINGA – COMDER

As ações de planejamento no Comder aconteceram desde a segunda reunião do conselho, em junho de 1997, que teve por finalidade “[...]discutir o Plano de Desenvolvimento Rural, o Fundo de Desenvolvimento e os objetivos do conselho.”⁴. A terceira reunião já

⁴ CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE PUTINGA. Ata n. 02, de doze de junho de 1997.

debatia “[...]as prioridades principais para o município na produção rural.”⁵. A motivação principal para iniciar a ação de planejamento decorreu do estímulo do programa Pronaf IFSM, que previa a elaboração do PMDR e dos Planos Anuais de Trabalho (PATs). Nos anos seguintes, outras quinze políticas públicas demandaram ações de planejamento do conselho, com maior ou menor intensidade.

No período entre 1997 e 2005 vão ocorrer três tipos de ações de planejamento no COMDER: algumas ações organizadas e estruturadas visando à elaboração dos PMDRs e DRPs e, outras, de planejamento rotineiro que ocorrem no dia a dia do conselho. Estas últimas referem-se às políticas públicas de desenvolvimento rural e ainda às ações de planejamento em outras agendas que são debatidas no interior do conselho, as quais serão vistas nas seções seguintes. Neste primeiro momento resgatamos o trabalho realizado com os PMDRs.

4.2.1 A Elaboração e Execução dos PMDRs

Foram elaborados dois PMDRs no Comder. O primeiro em 1997 e o segundo em 2002, descritos e analisados a seguir:

4.2.1.1 O Primeiro PMDR

O primeiro PMDR foi elaborado no mês de novembro de 1997. Segundo o relato de conselheiros que participaram na sua elaboração, este plano foi realizado internamente ao conselho, com pouco tempo para a preparação e realização de diagnóstico e planejamento junto às comunidades rurais. Foi feita uma consulta rápida às comunidades, através dos conselheiros, fornecendo subsídios aos representantes das entidades e das comunidades para a elaboração do plano pelo Comder.

O documento que apresentava o plano para o período de 1997 a 2000 continha um levantamento da realidade do município e apontava, no diagnóstico, como principais problemas: a produtividade baixa, a existência de poucas agroindústrias, a evasão de mão-de-obra, a falta de estrutura comunitária e o saneamento ambiental rural com os problemas principais concentrados na falta de infra-estrutura para o saneamento básico e na destinação do lixo. O PMDR propunha soluções para cada um dos pontos relacionados, conforme o quadro a seguir:

⁵ CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE PUTINGA. Ata n. 03, de onze de julho de 1997.

Quadro 06 - Diagnóstico e soluções propostas no 1º PMDR de Putinga

PROBLEMA DIAGNOSTICADO	SOLUÇÕES PROPOSTAS
produtividade baixa	- Maior incentivo de recursos no FRAMP - Elaboração de projetos associativos - Assessoria técnica e gerencial
existência de poucas agroindústrias	- Mobilização do COMDER - Apoio do poder público municipal - Financiamentos compatíveis
evasão de mão-de-obra	- Melhoria das condições de vida - Criação de agroindústrias - Formação de associações
falta de estrutura comunitária	- Mobilização de associações comunitárias para buscar recursos estaduais, federais e do fundo rotativo municipal
saneamento ambiental rural - infra-estrutura de saneamento básico - destinação do lixo	- Ampliação do trabalho educativo - Serviços de infra-estrutura básica pelo poder público municipal - Alternativas para o lixo

Fonte: quadro elaborado pelo autor com base no PMDR 1997-2000 (PUTINGA, 1997).

Os pleitos previstos para o Pronaf IFSM concentraram-se na resolução dos problemas de falta de infra-estrutura comunitária e outros destinados à melhoria da infra-estrutura produtiva e de beneficiamento da produção, conforme tabela a seguir, totalizando um valor de R\$ 2.031.000,00.

Tabela 08 - Resumo dos pleitos previstos no PMDR 1997-2000 de Putinga.

Pleitos previstos	Quantificação
- Redes elétricas trifásicas para os poços artesanais	12
- Redes de abastecimento de água	13
- Telefones comunitários	10
- melhoria de salões comunitários	4
- máquinas e equipamentos comunitários:	
- retroescavadeira	1
- trator de esteira	1
- ensiladeira	4
- caminhão distribuidor de esterco	1
- Agroindústrias	2
- Correção do solo	600 ha
- Cursos de capacitação de mão-de-obra	4
- Serviços: - estradas internas e vicinais-	100 km
- açudes	30
- escavos	200

Fonte: tabela elaborada pelo autor com base no PMDR 1997-2000 (PUTINGA, 1997)

A elaboração e execução do primeiro PMDR mesclam e fundem-se com o Programa Pronaf IFSM. Dentro do Comder foram realizadas 23 ações de planejamento (vide Tabela 09) para esse programa, sendo cinco delas de diagnóstico e sensibilização, oito na tomada de decisões e outras dez ações nas etapas de execução e monitoramento do programa, revelando uma inserção ativa do conselho no ciclo local desta política e, analogamente, na elaboração e execução do PMDR, no período entre outubro de 1997 a janeiro de 2003.

Nesse primeiro PMDR os pleitos previstos foram coerentes com os objetivos comunitários do programa que o motivou e com o diagnóstico elaborado pelo conselho, porém incluí em pequeno número as iniciativas destinadas ao saneamento ambiental rural e à diversificação das atividades produtivas e ainda àquelas destinadas à organização grupal e comunitária, formação de agricultores e assistência técnica. Como uma das conseqüências deste plano, executado através de quatro Planos Anuais de Trabalho (PATs), origina-se a formação da “patrulha agrícola” que vai estar presente na agenda do conselho em todo o período.

Nesse PMDR observam-se deficiências em relação à realização do diagnóstico e do prognóstico quando observados os referenciais existentes para o planejamento do desenvolvimento local. Apresentam limitações em relação às demandas diagnosticadas e às potencialidades de desenvolvimento existentes, as quais vão aparecer no segundo plano. Isso pode ser reflexo do pequeno grau de articulação do plano com a base das comunidades rurais. A sua elaboração ficou restrita à percepção dos conselheiros ou de uma pequena parcela das comunidades e dentro dos limites impostos pelo programa Pronaf IFSM, contrariamente à proposta apresentada pelo Conselho Estadual do Pronaf (seção 3.1.1) que previa a animação e preparação das comunidades na elaboração do diagnóstico.

Considerando essas limitações, mesmo assim, pode ser avaliado que a escolha das alternativas e dos pleitos foi adequada, frente ao diagnóstico elaborado. Da mesma forma, as definições das metas e dos instrumentos de gestão do plano, centrados na ação do conselho e da prefeitura municipal, revelaram-se adequadas para as fases seguintes de execução e monitoramento do programa e do plano, como pode ser constatado observando-se o conjunto das ações de planejamento realizadas pelo Comder (vide Apêndice F). Porém, apesar de ter ocorrido uma ação consistente de monitoramento da execução do programa e do plano, não há registros em relação a avaliação global e ao controle do impacto do primeiro PMDR.

4.2.1.2 O Segundo PMDR

A construção do segundo PMDR inicia-se na reunião do Comder realizada no mês de março de 2001, quando os conselheiros representantes da extensão rural e da Secretaria Municipal da Agricultura fazem a motivação para a realização dos DRPs nas comunidades rurais e propõem que, como objetivo posterior à realização dos mesmos, seria elaborado o plano municipal.

Após a realização dos DRPs nas comunidades rurais, realizados a partir do ano de 2001 e concluídos no mês de julho de 2002, ocorreu um primeiro momento, no mês de agosto de 2002, visando à sistematização do plano, em que os conselheiros do CMDR e outras lideranças reuniram-se no salão da comunidade de Dr. Felizardo, momento em que foram apresentados os planejamentos resultantes dos DRPs. Nessa oportunidade não houve a utilização de metodologias participativas de priorização dos resultados das comunidades. Os conselheiros debateram os planejamentos e remeteram a continuidade da elaboração do plano para novas reuniões do Comder.

Seguem-se reuniões do Comder nas quais são debatidos alguns pressupostos para a realização do plano. Entre os objetivos constava:

Construirmos juntos, um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, respeitando as individualidades, as características locais e as dificuldades, projetando o futuro com a realidade existente, ouvindo os atores (agricultores, agricultoras e jovens rurais), e buscando o comprometimento de cada um no processo. (PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, [2002], p.1).

Os objetivos refletiam a orientação e o debate sobre desenvolvimento sustentável existente na entidade pública de extensão rural e incluíam a questão das características locais, dos anseios e do comprometimento dos atores, podendo ser vista essa formulação também como reflexo da prática de utilização de metodologias participativas no trabalho de diagnóstico e planejamento realizado anteriormente com as comunidades rurais, através dos DRPs.

Como estratégias de construção do plano, os pressupostos apresentados indicavam a participação do CMDR, das comunidades rurais e das entidades e outras parcerias envolvidas com o setor primário, “Lembrando sempre que: somos todos nós que decidimos que tipo de Plano Municipal de Desenvolvimento Rural queremos para o nosso município.”. A estratégia salientava também “[...]o acordo e o compromisso entre agricultores, agricultoras, jovens rurais, governo municipal, estadual e federal, entidades envolvidas com o

setor primário e outras parcerias, sobre as prioridades apontadas.” (PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, [2002], p.2).

Sugeriam-se algumas questões para o debate e elaboração do PMDR, tais como: 1) Como está o nosso município? (problemas e potencialidades existentes) 2) Que futuro queremos? 3) Como vamos alcançar? (estratégias, reuniões, comissões) 4) Quais são as prioridades? (relatar todas e priorizar) 5) Como vamos fazer? (metodologias, individual, mutirão, associativismo, outros). 6) Quem vai fazer o que? (definir as responsabilidades, dizer o nome de quem vai fazer o quê) 7) O que e quanto necessitamos para fazer? (identificar os recursos necessários, pessoal, que tipo de máquinas e de onde vêm os recursos).

Nas reuniões realizadas o conselho realizou a sistematização das demandas resultantes dos DRPs nas comunidades. Os documentos existentes registram como produto deste momento da elaboração do PMDR, um conjunto de atividades a serem desenvolvidas, catalogadas em 22 pontos relacionados no Quadro 07. Para a continuidade do processo de construção do PMDR a coordenação dos trabalhos, realizada pela Secretaria Municipal da Agricultura e pela Emater, propôs a composição de uma **matriz de planejamento**, semelhante a que já havia sido utilizada na realização dos DRPs nas comunidades, contendo os seguintes aspectos: O Quê? Para quê? Quando? Como? Quem? Recursos?.

Logo a seguir, no mês de setembro de 2002, o Comder e as comunidades rurais se fazem representar no desfile de 07 de Setembro, na sede do município, apresentando os mapas e os planejamentos elaborados nas comunidades rurais e no conselho.

Quadro 07 - Ações previstas no segundo PMDR de Putinga

<p>Culturas: milho, fumo, feijão, erva-mate, outras...</p> <p>Criações: avicultura (corte), suinocultura, bovinocultura leiteira e outros (aves coloniais, coelhos, codornas, ovelhas, cabritos, etc.).</p> <p>Fruticultura: viticultura, pessegueiros, figueiras, laranjeiras e bergamoteiras e outros.</p> <p>Olericultura: brócolis, produção em estufa, outros.</p> <p>Reflorestamento: eucalipto, pinus, acácia, plátano, outros..</p> <p>Apicultura: produção, associação.</p> <p>Agroindústria: vinho, suco de uva, schimias, geléias e conservas, embutidos, outros.</p> <p>Meio-ambiente: Proteção de fonte, destino dejetos humanos e animais e águas servidas, reflorestamento-beira de arroios, agrotóxicos, estrumeiras, adubação orgânica, planejamento das propriedades, recolhimento de lixo orgânico e seco, plantio direto, outros.</p> <p>Solos: reflorestamento nas propriedades, cobertura do solo, análise do solo, correção da acidez e fertilidade, outros.</p> <p>Açudes: irrigação, criação de peixes, turismo, outros.</p>

Secagem e armazenagem: milho, secador, associativismo, outros.

Infra-estrutura social básica: energia elétrica, poços artesianos e rede de água, telefonia rural, estradas gerais, estradas para lavouras, terraplanagens, construções rurais,, melhoria da habitação, saneamento básico, o

Turismo: locais para visitação, usina- Salto do Forqueta, barragem-Santa Lúcia, cascatas, trilhas ecológicas, grutas, construções com estruturas antigas, outros.

Associativismo: formação de grupos para compra e venda, outros.

Saúde: agentes de saúde, análise de água, hospital, posto de saúde, outros.

Educação: escola X comunidade, transporte, currículo escolar, outros.

Políticas públicas: Pró-Guaíba, RS-Rural, Pronaf A-C-D,Banco da terra, outros.

Cursos de Formação: gado leiteiro, viticultura, olericultura, ambiental, administração rural, outros.

Excursões: troca de experiências, outros.

Dias de campo: educativo, demonstrativo, outros.

Confraternização: Dia da mulher, dia do colono, EPT -esporte para todos, outros.

OBS: sugestões: fortalecimento do conselho respeitando as decisões, outros.

Fonte: PMDR - Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, [2002], p. 5-10.

Observa-se que o conjunto das ações previstas nesse plano tem um perfil diferenciado do primeiro PMDR. Afora as questões de infra-estrutura básica e comunitária, o segundo PMDR agrega fortemente os temas da diversificação agrícola, do meio ambiente, da agregação de valor no beneficiamento, da saúde e educação e ainda aponta para a utilização de instrumentos como o planejamento, a formação, a organização e o uso de políticas públicas.

Apesar de não trazer para o texto a síntese da totalidade das demandas formuladas nas comunidades, essa redação do plano aproxima-se bastante da diversidade da pauta estabelecida com a realização dos DRPs, podendo-se considerá-la uma resultante dos mesmos, trazendo para o plano a percepção de desenvolvimentos gerada pelos agricultores nas comunidades rurais. A proposta de PMDR elaborada aparenta ter uma correlação profunda com os resultados dos planejamentos realizados nas comunidades rurais, indicando conforme pode ser observado no Quadro 08, ter havido uma inclusão dos agricultores nas decisões sobre os rumos a serem seguidos

Quadro 08 - Demandas dos DRPs nas comunidades rurais X Segundo PMDR

GRUPOS DE DEMANDAS GERADAS - DRPS NAS COMUNIDADES RURAIS	AÇÕES PREVISTAS NO SEGUNDO PMDR
EM INFRA-ESTRUTURA SOCIAL BÁSICA, COMUNIT. E MEIO AMBIENTE	AÇÕES PREVISTAS EM INFRAESTRUTURA SOCIAL BÁSICA, COMUNITÁRIA E MEIO AMBIENTE
<p>-Saneamento básico -Redes d'água e/ou poços artesianos</p> <p>- Estradas- Energia elétrica- Salões comunitários- Igrejas- Moradia - Paradas de ônibus- Calçamento/ asfalto- Construção de pontes- Cemitério -Iluminação pública</p>	<p>- Energia elétrica - Poços artesianos e redes d'água .- Telefonia rural- Estradas gerais - Estradas para lavouras- Terraplanagens – Construções rurais- Melhorias da habitação - Meio-ambiente: Proteção de fonte, destino dejetos humanos animais e águas servidas, reflorestamento na beira de arroios, agrotóxicos, estrumeiras, adubação orgânica, planejamento das propriedades, recolhimento de lixo orgânico e seco, plantio direto.</p>
EM INVESTIMENTOS E AÇÕES PRODUTIVAS	AÇÕES PREVISTAS EM ÁREAS DE PRODUÇÃO
<p>- Recuperação do solo-Reflorestamento e implantação de ervais -Gado leiteiro/pastagens- Diversificação de atividades nas propriedades</p> <p>- Armazenagem</p> <p>- Açudes</p> <p>- Hortigranjeiros</p> <p>- Apicultura</p> <p>- Criação animal</p> <p>- Sementes</p> <p>- Máquinas e implementos agrícolas</p>	<p>Culturas: milho, fumo, feijão, erva-mate, outras... Criações: avicultura (corte), suinocultura, bovinocultura leiteira e outros (aves coloniais, coelhos, codornas, ovelhas, cabritos, etc.). Fruticultura: viticultura, pessegueiros, figueiras, laranjeiras e bergamoteiras e outros. Olericultura: brócolis, produção em estufa, outros. Reflorestamento: eucalipto, pinus, acácia, plátano, outros. Apicultura: produção, associação. Agroindústria: vinho, suco de uva, schimias, geléias e conservas, embutidos, outros. Solos: reflorestamento nas propriedades, cobertura do solo, análise do solo, correção da acidez e fertilidade, outros. Açudes: irrigação, criação de peixes, turismo, outros. Secagem e armazenagem: milho, secador, associativismo, outros. Políticas públicas: Pró-Guaíba, RS-Rural, Pronaf A-C-D, Banco da terra, outros.</p>

GRUPOS DE DEMANDAS GERADAS - DRPS NAS COMUNIDADES RURAIS	AÇÕES PREVISTAS NO SEGUNDO PMDR
EM SAÚDE, EDUCAÇÃO, LAZER, SEGURANÇA ALIMENTAR, ORGANIZAÇÃO RURAL E OUTROS	AÇÕES DIVERSAS PREVISTAS
<ul style="list-style-type: none"> -Ações em saúde - Cursos/treinamentos - Campo de futebol /Quadras de esporte / Ativ. Esportivas - Ginásio de esportes - Clube de mães - Ajardinamento - Construção de praça - Cancha de bocha - Transporte escolar - Ações em educação - Horta doméstica - Cozinha comunitária 	<p>Saúde: agentes de saúde, análise de água, hospital, posto de saúde, outros.Educação: escola X comunidade, transporte, currículo escolar Turismo: locais para visitação, usina - Salto do Forqueta, Barragem -Santa Lúcia, cascatas, trilhas ecológicas, grutas, Construções com estruturas antigas, outros.Associativismo: formação de grupos para compra e venda, outros Cursos de Formação: gado leiteiro, viticultura, olericultura, ambiental, administração rural, outros. Excursões: troca de experiências, outros.</p> <p>Dias de campo: educativo, demonstrativo, outros.</p> <p>Confraternização: Dia da mulher, dia do colono, EPT -esporte para todos, outros. OBS: sugestões: fortalecimento do conselho respeitando as suas decisões, outros.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos planejamentos comunitários e do PMDR 2002.

Em uma análise mais apurada das demandas dos DRPs, observa-se na comparação das colunas da tabela anterior, que o PMDR incluiu cerca de 60% dos grupos de demandas das comunidades, sendo que foram incluídas todas aquelas demandas ocorridas com maior frequência nas comunidades. Podemos concluir que, de uma forma geral, o PMDR elaborado correspondeu parcialmente ao previsto nos DRPs.

Após esse primeiro momento de elaboração do segundo PMDR, não existem referências registradas, nas atas do conselho e nas falas dos atores, quanto a um maior detalhamento das ações a serem realizadas ou aos programas que dariam suporte às ações. Da mesma forma, não há referências quanto ao seu monitoramento e avaliação, enquanto plano que englobava um conjunto de ações para o município. Seguem-se algumas ações individuais de monitoramento e avaliação das políticas públicas realizadas nas comunidades (RS-Rural, MBH, Pró-Guaíba) e de outras que tiveram abrangência em todo o município, como os programas Banco da Terra e Crédito Fundiário, porém, sem remeter ao processo de construção do PMDR, realizado em 2002.

A percepção dos atores⁶ que coordenavam o processo de construção deste PMDR é de que o mesmo não conseguiu ser concluído a contento. Para o representante da extensão rural:

O nosso sonho era chegar ao PMDR mas não conseguimos concluir este trabalho. Era pra ser de acordo com aquele planejamento feito em cada comunidade [...] Não conseguimos porque no conselho tinha sempre que se deliberar sobre outros assuntos e se precisava várias reuniões para fazer o PMDR e não se conseguiu. Mas ainda é possível fazer toda a reavaliação dos planejamentos feitos na comunidade e partir daí[...] (E-20).

Nesse PMDR pode-se observar que os pontos sistematizados respondem às duas primeiras questões levantadas na estratégia da sua construção: ‘O que fazer’ e ‘para que fazer’, na medida em que o conjunto das ações remete para uma noção de desenvolvimento gerada nas comunidades rurais. De certa forma, também respondem ao ‘como fazer’, ao ser prevista a realização de cursos, excursões, uso de políticas públicas, associativismo e outras formas de ação. O documento síntese não consegue responder as questões de ‘quando e quem fazer’, dos recursos’ e de outras questões que qualificariam o planejamento para o desenvolvimento local.

Ao analisarmos sob o referencial de planejamento para o desenvolvimento local, observamos que o segundo PMDR realizou a contento a etapa do conhecimento da realidade, ao delimitar claramente o objeto de planejamento, situado nas comunidades rurais e na instância territorial municipal, realizando o diagnóstico e o prognóstico, com a participação dos agricultores.

Da mesma forma, tomou decisões na escolhas das alternativas e na definição de alguns caminhos e estratégias, expressos no plano. Porém, não realizou uma hierarquização das alternativas e não tomou decisões em relação aos objetivos e metas e aos programas, projetos e recursos necessários, bem como quanto aos instrumentos de execução e à definição do sistema de gestão do plano, caracterizando-o assim, como um plano incompleto ou parcial, não concluído

A elaboração do plano, de forma parcial, reflete-se de duas formas no seguimento do processo. A primeira é de que o plano (mais do que o documento, a influência do processo de construção dele) acaba por servir de referência para as atividades das instituições, das lideranças comunitárias e dos agricultores. Para o ex-secretário da agricultura:

Com certeza através deste levantamento que a gente fez nas comunidades o conselho conseguiu montar o seu planejamento [...]foi através dos estudos. Porque o conselho e setores que organizam, que coordenam, que é a secretaria, a Emater e o conselho; nada adianta eles planejar ou buscar algo se não é o que a comunidade realmente tem por anseio. (E-2).

⁶ As falas dos atores sociais serão identificadas pelo número da entrevista, colocado após a sua transcrição no texto. No Apêndice B há a informação relacionando o número da entrevista e o perfil do entrevistado.

O técnico da Emater atuante na época expressa a importância do planejamento em relação às ações da extensão rural:

[...]ficou mais fácil para nós planejarmos as nossas atividades. Se nós íamos para uma comunidade fazer uma reunião, nós íamos para tratar aquele assunto que foi planejado naquela oportunidade [...]Os próprios agricultores quando vinham buscar os recursos, os Pronaf no banco, a gente acabava dialogando com eles sobre a aplicação dos recursos no que já que haviam apontado. (E-20).

A segunda forma com que se reflete o PMDR é em relação à sua “inconclusão”. A execução das ações previstas não passa por uma coordenação articulada pelo conjunto dos atores que o formularam, que poderia ser representada pelo conselho, ficando submetida ao ritmo individual das instituições, à capacidade de organização das comunidades e suas lideranças e às práticas político-administrativas dos gestores públicos.

A inexistência de uma definição coletiva para o sistema de gestão do plano, vai prejudicar as ações de execução, monitoramento, controle e avaliação, dificultando a própria complementação do plano original e a programação de novas atividades que dessem adesão e sustentabilidade política para o que já estava realizado. Assim acabou-se por afastar o conselho do debate deste tipo de planejamento e por dificultar a retomada do planejamento em outros momentos, que haveria de ter por base as novas condições existentes na realidade local.

De uma forma geral, podemos avaliar que o segundo PMDR consegue desempenhar o seu papel enquanto processo político de mobilização, organização e negociação entre os diversos atores sociais do contexto, obtendo adesão das diversas redes de atores para a sua construção, trazendo o conjunto das demandas, interesses e visões de futuro dos agricultores para a agenda das diversas instâncias de participação e das instituições responsáveis pelas políticas de desenvolvimento rural e conseguindo sustentação política para a sua implementação, naquele momento.

Porém, quando analisado como processo técnico de organização, sistematização e hierarquização da realidade social e do prognóstico de desenvolvimento, o plano apresenta deficiências para consolidar as etapas necessárias à consecução dos objetivos propostos. Da mesma forma, não consegue consolidar documentos na forma de cenários, planos, programas e projetos, os quais pudessem dar um tratamento setorial e ascendente satisfatório ao conjunto das demandas geradas.

Ainda é importante ressaltar a inexistência de um tratamento do planejamento ao qual Buarque (2004) chama de agregado ou descendente, na medida em que o plano construído não debateu com o conjunto de atores a articulação das demandas e da visão de desenvolvimento geradas localmente, com outros contextos territoriais e sócio-políticos que influem sobre as

mesmas, cuja confrontação poderia gerar estratégias mais plausíveis para a obtenção de resultados que pudessem responder à riqueza da mobilização social e política ocorrida durante a construção do plano.

Da mesma forma, é importante ressaltar a percepção dos conselheiros do CMDR, sobre os PMDRs, verificada nas suas falas, que é de pouca clareza sobre o processo de elaboração do PMDR. Alguns conselheiros referem-se ao plano como o momento da reunião na comunidade de Dr. Felizardo e ainda valorizam e lembram também da participação das comunidades apresentando seus trabalhos (mapas e planejamentos) no desfile de Sete de Setembro, ocorrido na sede do município. Outros conselheiros fazem referência ao primeiro PMDR, associando-o ao programa Pronaf. Uma das recorrências nas falas dos agricultores é quanto à falta de continuidade do processo, novas reuniões, novos planejamentos, denotando a pequena apropriação do processo pelos mesmos.

4.2.2 O Comder e o Ciclo das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural

O segundo tipo de ações de planejamento desenvolvidas no Comder, foram aquelas que aconteceram em relação às políticas públicas, as quais normalmente são postas na agenda do conselho a partir dos programas federais e estaduais e, secundariamente, pelas políticas públicas municipais. Essas ações aconteceram na rotina das reuniões do conselho, concentrando-se em determinados períodos sobre uma ou sobre um conjunto de políticas. No decorrer desta seção é analisado a operacionalização e o ciclo das políticas públicas de desenvolvimento rural, no município, a partir do resgate das políticas públicas que entraram na agenda do Comder (Quadro 09) e da qualificação da ação de planejamento que o conselho efetuou nas políticas (Tabela 09).

A análise qualitativa das ações foi realizada tendo por base um trabalho efetuado pelo autor, a partir da leitura de todas as atas do Comder, de sistematização das ações de planejamento em todas as políticas operacionalizadas. Para uma melhor compreensão de como realizamos a sistematização das ações de planejamento em cada política, podem ser consultados, como exemplo, os Apêndices D e F, que contém a sistematização das ações de planejamento do Programa “Fundo Municipal e Patrulha Agrícola” (Apêndice D) e do Programa Pronaf Infra-Estrutura e Serviços (Apêndice F). A análise da qualidade da participação ocorrida no conselho será complementada na seção 5.1, verificando se ocorreu a

inclusão dos agricultores e de outros atores sociais nas decisões e se essa participação foi ativa ou passiva.

No Quadro 09⁷, a seguir, observa-se, na primeira coluna, a composição e o número de políticas públicas de desenvolvimento rural (16) que sofreram a influência do conselho no período pesquisado, de 1997 a 2005. Na segunda coluna pode ser observado o período de tempo em que cada política pública foi debatida no Comder, caracterizando o que podemos chamar de “vida da política pública” dentro do conselho. A mesma coluna dá uma idéia da seqüência de entrada das políticas no conselho. A terceira coluna dá uma idéia da intensidade com que cada política foi debatida, através do número de reuniões em que estiveram na pauta do conselho.

Quadro 09 - Políticas públicas que entraram na agenda do Comder de Putinga, entre os anos de 1997 a 2005.

POLÍTICA PÚBLICA	PERÍODO NA AGENDA DO CONSELHO	NÚMERO DE REUNIÕES
FUNDO MUNICIPAL-PAT..AGRÍC.	JUNHO de 1997 a DEZ 2005	24
PRÓ-RURAL 2000	JULHO de 1997 a DEZ. 2000	10
PRONAF – IFSM	OUTUB.de 1997 a JAN 2003	22
TROCA x TROCA SEMENTES	MARÇ de 1999 a ABR. 2005	14
AQUISIÇÃO ADUBO / URÉIA	JUN de 1999 a AGO 2003	07
PRÓ-GUAÍBA	JUNH de 1999 a MAI 2005	09
CHEQUE SECA (1998)	JUL de 1999 a SET 2002	03
PRONAF INVESTIMENTO	AGO de 1999 a JUL 2001	09
BANCO DA TERRA	NOV de 1999 a MAI 2003	14
P. DOCUMENTAÇÃO. MULHER	NOV de 1999 a DEZ 2000	04
RS-RURAL	FEV de 2000 a DEZ 2004	13
SEGURO AGRÍCOLA	JUN de 2002 a SET 2005	05
CRÉDITO FUNDIÁRIO	OUT de 2003 a DEZ 2005	09
PRONAF A (funditário)	OUT de 2003 a ABR 2004	02
BOLSA ESTIAGEM / REBATE PRONAF.	JUN de 2004 a SET 2005	07
MILHO DE BALCÃO – Conab	ABR de 2005 a SET 2005	04

Fonte: elaborado pelo autor com base nos Livros de Atas do COMDER de Putinga.

Obs : quando o autor iniciou a pesquisa no município de Putinga, a partir do mês de abril de 2006, já constatou a inclusão na agenda do Comder, a partir do mês de março, do Programa Proagro Mais, que caracteriza-se como uma política pública de garantia da atividade agropecuária.

⁷ O Quadro 09 foi elaborado a partir das leituras de todas as atas do Comder no período pesquisado, resgatando-se para cada política o período e as ações de planejamento desenvolvidas pelo conselho.

No quadro anterior, ao se observar o número de reuniões em que as políticas públicas entraram na pauta, verifica-se que algumas políticas foram debatidas de uma forma mais intensa e outras com menor frequência. Observa-se que esse número é maior naquelas políticas que traziam nas suas normas a presença obrigatória desta instância de participação, no momento da sua operacionalização no âmbito local. Destacam-se na intensidade de permanência no debate do conselho, as políticas do Fundo Municipal/ Patrulha agrícola, Pronaf IFSM, Troca x Troca de sementes, Banco da Terra, RS-Rural, Pró-Rural 200, Crédito Fundiário e a Bolsa Estiagem. Aparecem ainda com presença significativa na agenda, o Pró-Guaíba e o Pronaf Investimento e Custeio, devido ao longo período de operacionalização desses programas no município.

Em contrapartida, constatou-se, ao fazermos o resgate documental, que, de todo o conjunto de políticas de desenvolvimento rural operacionalizadas no município, no período analisado, algumas delas não passaram pelo conselho ou entraram secundariamente na sua agenda. A primeira delas, excluída da ação do conselho, foi uma política pública de distribuição de calcário, denominada de Programa “Terra Boa”, executado em 1998, tendo por origem o Governo do Estado, não sendo pautado no conselho em nenhum momento das suas reuniões.

De forma semelhante, uma situação que merece destaque é sobre o Programa Pró-Rural 2000. Ao observar os dados da Tabela 09, adiante, em que consta a qualificação das ações de planejamento do Comder, constata-se a existência de poucas ações do conselho que contribuem para a formulação dessa política, verificando-se apenas duas ações de tomada de decisão no planejamento desse programa. Segundo o Livro de Atas do Comder, na primeira ação, em julho de 1997, o conselho decide destinar 50 % dos recursos para fomentar a produção de erva-mate através de uma cooperativa de produtores. Nesse momento a orientação do programa era de utilizar a referência territorial das Microbacias Hidrográficas (MBHs) para estruturar os projetos.

Porém, na segunda ação, somente em agosto de 1998, o conselho muda a decisão anterior e planeja o investimento em infra-estrutura social básica destinada à construção de banheiros e eletrificação no meio rural. Entre uma ação e outra houve a influência da determinação do governo do estado que modificou e flexibilizou a previsão inicial do programa de que o investimento deveria ser concentrado em uma área geográfica de cada município, decidindo pulverizar os recursos em diversas comunidades rurais dentro do mesmo município.

A situação do Pró-Rural no município é semelhante à que relata Trentin (2001) em relação a outros municípios onde o programa foi operacionalizado:

O que se viu. [...]que as ações serviram mais para satisfazer as vontades dos agentes políticos do que para o combate à pobreza rural. Os agricultores não participaram das reuniões preparatórias, não se respeitou o critério do uso da microbacia hidrográfica como unidade de ação e de planejamento e principalmente não se realizou nenhuma ação de manejo adequado dos recursos naturais. (TRENTIN, 2001, p.IX)

Contraditoriamente, no mesmo programa, posteriormente, o conselho teve ações na implementação e no monitoramento que podem ser consideradas eficientes no ciclo dessa política. Atuou na aprovação dos projetos técnicos e dos orçamentos, na implementação, na substituição de beneficiários e na prestação de contas final. Sucede e substitui o Pró-Rural o Programa RS-Rural, com outra estrutura operacional, que analisamos adiante.

Nota-se, da mesma forma, a ausência no conjunto das políticas públicas que passam pelo conselho, daquelas voltadas à saúde e educação, existentes e coordenadas no município pelas respectivas secretarias de governo municipal. Consideramos que os principais motivos para a ocorrência deste fato não se deve à ausência de políticas públicas nessas áreas e nem à falta de serem pautadas pelos agricultores nas comunidades rurais, mas sim, a um tipo de entendimento ou a uma concepção dos atores locais sobre o desenvolvimento rural e sobre papel dos diversos conselhos, que não articula as diferentes áreas e nem os diferentes conselhos para a promoção do desenvolvimento. Essa concepção pode ter origem na deficiente formação dos diversos atores para a construção de processos de planejamento para o desenvolvimento local.

Os exemplos citados anteriormente, são políticas em que a agenda foi definida externamente e o conselho não teve praticamente nenhuma ou pouca ação e influência na sua formulação, gerando situações difíceis de serem contornadas ou questionamentos quanto à sua efetividade e eficácia enquanto política pública.

Para qualificar melhor a ação de planejamento que foi desenvolvida pelo conselho em relação às políticas públicas, pesquisamos e agrupamos as ações, sob o ponto de vista das etapas do planejamento. A Tabela 09⁸ dá uma idéia do número total de ações e das etapas contempladas para cada política pública.

⁸ A Tabela 09 foi elaborada a partir da síntese da leitura de todos os momentos em que houve referência a cada política nos Livros de Atas do Comder. Para ter uma noção melhor da sua elaboração pode ser verificado o Apêndice D, que contém estes momentos em relação à política do Fundo Municipal e da Patrulha Agrícola.

Tabela 09 - Qualificação, por etapas do planejamento, das ações desenvolvidas no COMDER de Putinga entre os anos de 1997 a 2005.

POLÍTICA PÚBLICA	Nº total de ações	N deº ações de informações/ Sensibilização/ Diagnóstico	Nº ações planejamento / tomada de decisões	Nº ações monitoramento./ avaliação	Nº reuniões-debate critérios
FUNDOMUNICIPAL-PAT..AGRÍC.	35	07	15	13	04
PRÓ-RURAL 2000	10	02	02	06	Não
PRONAF – IFSM	23	05	08	10	10
TROCAxTROCA SEMENTES	21	05	08	08	04
AQUISIÇÃOADUBO / URÉIA	09	02	04	03	02
PRÓ-GUAÍBA	11	05	02	04	02
CHEQUE SECA (1998)	04	01	01	02	Não
PRONAF INVESTIMENTO. E CUSTEIO	09	05	02	02	01
BANCO DA TERRA	20	03	11	06	06
PDOCUMENTAÇÃO. MULHER	04	01	02	01	02
RS-RURAL	20	07	08	05	03
SEGURO AGRÍCOLA	05	05	--	--	Não
CRÉDITO FUNDIÁRIO	13	02	06	05	02
PRONAF A (fundário)	03	02	01	--	Não
BOLSA ESTIAGEM (rebate Pronaf)	12	06	04	02	03
MILHO DE BALCÃO – Conab	05	01	04	--	Não
PROAGRO MAIS	Operacionalizado em 2006				
TOTAIS	204	59	78	67	39

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Livros de Atas do COMDER de Putinga.

Observa-se nessa tabela a efetivação de 204 momentos que têm características de ações de planejamento de políticas públicas (média de 12,7 por política), revelando uma grande participação do conselho no planejamento local das políticas. O percentual de ações revela um equilíbrio entre as ações de diagnóstico, planejamento - tomada de decisões e de monitoramento e avaliação, com um pequeno predomínio das ações de tomada de decisão no

planejamento propriamente dito (38,2%), seguindo-se das ações de monitoramento e avaliação (32,9%) e por último as ações de sensibilização, circulação de informações e de diagnóstico (28,9%). Verifica-se que a incidência de ações de planejamento é maior novamente no mesmo conjunto de políticas que demandavam em suas normas a ação do conselho.

Ao analisar os dados da Tabela 09 e do Quadro 09, pode ser observado que nos programas federais de maior repercussão social e com maiores possibilidades de geração de conflitos (Banco da Terra, Crédito Fundiário, Bolsa Estiagem e Pronaf IFSM), o conselho é incluído na agenda dos mesmos e dá resposta em volume de ações de diagnóstico, planejamento e monitoramento, qualificando os projetos. Da mesma forma, isso ocorre com o programa que visava ao desenvolvimento comunitário, o Pronaf IFSM.

A exceção é o Pronaf Investimento e Custeio que nas suas normas não remete ao conselho a formulação, o planejamento ou estabelecimento de critérios que contribuam para a sua implementação, monitoramento e controle no nível local. Acreditamos que isso acontece, em parte, por haver uma clara definição normativa⁹ de acesso ao programa a partir do MDA. Por outro lado, é contraditória uma linha do mesmo programa (IFSM) estimular a elaboração de PMDRs pelos conselhos e as outras não preverem a ação dessa instância de participação na definição das prioridades dos projetos de crédito, nas diversas áreas, que poderiam servir de suporte para alavancar o desenvolvimento ‘planejado’ do meio rural e dos pequenos municípios.

Nos programas estaduais, mais especificamente no Pró-Guaíba e no RS-Rural, a partir do redirecionamento da sua concepção, voltando-se os mesmos para a ação comunitária, ambiental e social, além da produtiva, e, a partir também, da normatização da necessidade de realização de diagnóstico e planejamento comunitário para a elaboração dos projetos, realizada pelo Governo do Estado, consegue-se avançar na sua formulação, implementação e monitoramento dentro do conselho e nas comunidades.

Nesses programas são observados como resultados a ocorrência de definições mais justas e criteriosas das comunidades e dos beneficiados¹⁰ e a ação de um maior número de

⁹ Os critérios para o acesso ao Pronaf Custeio e Investimento foram sendo modificados ao longo do tempo. Estabeleciam uma área máxima em módulos fiscais por beneficiário, um teto no valor de produção que dividia entre o ‘C’ e o ‘D’), a necessidade de moradia no local do empreendimento e um patamar mínimo de renda proveniente da atividade agropecuária, dentre outros. As principais modificações que ocorreram foram em relação à flexibilização da obrigatoriedade do beneficiário manter moradia no meio e à diminuição do percentual necessário de renda agropecuária.

¹⁰ O programa RS-Rural beneficiou em Putinga as quatro comunidades mais carentes de recursos e que, tradicionalmente, acessavam menos as outras políticas públicas de desenvolvimento rural. Estas comunidades localizavam-se distantes da sede do município (vide exemplificação adiante). O Pró-Guaíba foi implantado na

atores sociais em todos os momentos do ciclo da política, seja na definição de problemas e construção de alternativas por parte das comunidades durante a sua formulação, seja na tomada de decisões e no monitoramento das ações a serem executadas e ainda no controle do impacto destas políticas. Nesse sentido, ocorre a realização de avaliações conjuntas com os agricultores, registradas em atas próprias anexadas aos arquivos dos programas no escritório local da extensão rural e, em outros momentos, ações ampliadas de divulgação dos resultados para a sociedade local (vide Anexo D).

O RS-Rural foi um programa que ampliou ainda mais o leque de ações na sua formulação, pois previa a possibilidade de planejar e executar ações na conservação dos recursos naturais, na área social e na área produtiva. Já o Pró-Guaíba teve mais limitações para isso, pois teve por característica ser um programa ambiental, assim formulado e orientado pelas agências financiadoras internacionais e pelo governo do estado, sendo posteriormente agregadas algumas ações de cunho social/ambiental.

Nos programas municipais, os programas de aquisição de adubo e uréia e o da “Patrulha Agrícola e do Fundo Municipal” estão constantemente na pauta do conselho, que trabalha ativamente na sua formulação, implementação e controle, gerando ações permanentes de trabalho, como a elaboração do roteiro das máquinas nas comunidades (Anexo B) e gerando ainda outras decisões, conflituosas, a exemplo da proposta de terceirização da patrulha agrícola por parte dos grupos organizados nas comunidades rurais, a qual foi referendada pela Prefeitura Municipal e reprovada posteriormente pela Câmara Municipal de Vereadores. Causa estranhamento o fato de o programa de atendimento veterinário e de inseminações artificiais, com seu volume expressivo de ações, praticamente não se fazer presente na agenda do Comder.

Pode ser observado ainda, no Quadro 09, o destaque que tem o conjunto das políticas voltadas a garantir ou compensar a perda de renda da atividade agropecuária, em decorrência da frustração de safras devido a efeitos climáticos. Nesse conjunto de programas constam o “Cheque Seca” (1998), o Programa de Seguro Agrícola (1999), o “Bolsa Estiagem”(2004), o “Rebate do Pronaf” (2005) e o “Proagro Mais”, em 2005.

O Programa “Cheque-Seca” e o Programa de Seguro Agrícola, estruturados pelo Governo do Estado do RS, não contemplam uma participação ativa do conselho. No Programa “Cheque Seca”, executado no ano de 1998, a definição dos beneficiários foi realizada

região do município com características ambientais mais adequadas ao que era previsto em suas normas, gerando por isso conflito em relação à decisão estabelecida inicialmente no Comder.

conjuntamente pela Secretaria Municipal da Agricultura e pelo Escritório Municipal da Emater, por orientação do governo do estado¹¹. Verificando-se o livro de atas do Comder, constata-se que o mesmo entrou na pauta do conselho somente um ano após a sua definição, no mês de julho de 1999, quando é alertado aos conselheiros para o vencimento dos compromissos, que é questionado pelos agricultores representantes das comunidades, em direção ao não pagamento do benefício recebido. O mesmo programa reaparece na pauta somente no mês de setembro de 2002, quando é comunicado ao conselho que o débito foi anistiado pelo Governo do Estado e é planejada com no conselho a reunião com os beneficiários para assinatura da anistia.

Da mesma forma, não passa pelo conselho a implantação do Programa de Seguro Agrícola, estruturado pelo Governo do Estado, a partir do ano de 1999. Esse chega ao conselho somente no ano de 2002, constando na pauta a divulgação de sua existência e dos avisos referentes às indenizações e pagamentos de prêmios, o que continuará sendo feito até o ano de 2005.

De forma diferenciada, o conselho participa ativamente na formulação e operacionalização dos programas destinados a compensar as perdas devido às adversidades climáticas, provenientes do governo federal. Essa participação ocorre a partir do ano de 2004, através da seleção dos beneficiários do Programa “Bolsa Estiagem” e, em 2005, no Programa “Rebate do Pronaf”, com a definição do percentual de perdas e elaboração das listagens de beneficiários. Já, a introdução do programa “Proagro Mais” (vide obs. do Quadro 09), em 2005, não passa e nem articula, inicialmente, uma ação organizada do conselho para a sua operacionalização, demandando um esforço de trabalho redobrado da entidade de extensão rural e das agências bancárias, responsáveis por sua operacionalização. Esse último programa vai aparecer na agenda do Comder somente no mês de março de 2006.

O outro conjunto de políticas que se destaca é aquele voltado à regularização fundiária, através dos programas Banco da Terra e, posteriormente, do Crédito Fundiário. Os programas que possibilitam a compra de terras articulam a participação ativa do conselho na seleção dos beneficiários e na definição das áreas e valores de aquisição. Em menor escala ocorrem, por parte do conselho, ações de monitoramento e controle nestes programas. Associado aos anteriores, o Programa “Pronaf A” destina recursos para infra-estrutura social e produtiva aos agricultores que tiveram acesso à terra. Esse programa é operacionalizado pela entidade

¹¹ Naquele ano de 1998 o pesquisador atuava como extensionista rural no Escritório Municipal da Emater no município de Barros Cassal e conviveu com a mesma situação.

responsável pela assistência técnica, com pequena ingerência do conselho, encontrando dificuldades na sua gestão, apesar da ação de seleção de beneficiários ocorrida anteriormente no conselho.

Incluimos e caracterizamos como uma política pública, as ações realizadas para a aquisição coletiva de adubo e uréia pelos agricultores. Fizemos isso por considerar que, ao longo de cinco anos, em dois momentos, foram operacionalizadas ações com características de política pública, pois envolveram o uso de recursos públicos no transporte dos produtos e também a mobilização de vários agentes públicos e diversos atores sociais na sua organização e implementação. Junto com o conselho, a prefeitura municipal e o STR tiveram um papel determinante na coordenação dessa política. Porém, apesar da sua realização ocorrer na prática e da sua importância para os agricultores, essa ação não chegou a institucionalizar-se como uma política pública municipal, constatando-se a dificuldade para a formulação local de novas políticas, no contexto estudado.

Uma das conseqüências da ação de planejamento das políticas públicas no Comder foi a obtenção de uma distribuição espacial mais equilibrada das políticas no território municipal, contemplando todas as comunidades rurais com uma ou outra política. A existência de políticas de caráter comunitário e o direcionamento das mesmas para as comunidades distantes da sede do município, conseguem reverter a tendência - observada pelo pesquisador em sua experiência de trabalho na extensão rural em diversos pequenos municípios rurais- de concentrar os programas e projetos nos agricultores e comunidades mais próximos da sede do município, excluindo os mais distantes, que geralmente são os que estão em pior situação econômica e social.

Observa-se ainda, na Tabela 09, que, de uma forma geral, somente três políticas públicas, operacionalizadas com a participação do Comder, não tiveram nenhuma ação de monitoramento e/ou avaliação pelo conselho: o Programa de Seguro agrícola, o Pronaf A e o Programa de “Milho de Balcão” da Conab. No caso do Programa “Milho de Balcão” -programa com vários anos de operação- o órgão formulador, a Conab, remete a seleção dos beneficiários ao conselho somente quando começam a aparecer os problemas de acesso ao programa nos anos de 2004 e 2005, porém ainda não prevê, neste momento, o monitoramento da execução nessa instância de participação. No caso dos outros dois programas, as razões prováveis para isso já foram debatidas no decorrer da seção.

Na Tabela 09 ainda pode ser observado, na sexta coluna, que a definição e utilização de critérios locais para as políticas públicas, durante a formulação e implementação no conselho, somente não ocorreu em cinco políticas: no Pró-Rural -2000, no “Cheque-Seca”,

no Seguro Agrícola, no Pronaf A e no Programa “Milho de Balcão”. Os motivos para isso provavelmente são os já relacionados anteriormente na análise dessas políticas e, no caso das duas últimas, por haver uma clara definição normativa no momento da sua formulação no nível de ministério. Na seção 5.4 retornaremos à análise sobre a utilização de critérios para a gestão das políticas.

4.2.3 A Agenda do Comder

Na agenda do Comder, em vários momentos, a pauta das reuniões abriu espaço para debater e/ou planejar outras ações ou atividades, além das políticas públicas, constituindo-se novas agendas nessa instância de participação. Essas outras agendas chegaram ao conselho pelos conselheiros agricultores ou pelos conselheiros representantes das instituições, ou ainda diretamente pela administração municipal. Entre as agendas, destacam-se aquelas destinadas à organização interna e funcionamento do conselho (lei, regimento interno, representação, eleições da diretoria, etc.) e outras, em que foi debatida a realização de processos de planejamento e diagnóstico.

Da mesma forma, outras agendas que se destacaram foram as que tratavam das ações de capacitação e formação de agricultores e conselheiros (vide Apêndice E), as da questão ambiental e aquelas que debateram todo o conjunto de atividades nas áreas de produção animal e vegetal, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 10 - Composição da pauta do Comder de Putinga, exceto políticas públicas, no período de 1997 a 2005.

ATIVIDADE EM PAUTA	PERÍODO NA AGENDA DO CONSELHO	NÚMERO DE REUNIÕES
-debates sobre a organização e funcionamento do conselho	JAN de 1997 a MAI 2003	16
- sobre diagnóstico, planejamento e avaliação	JUN de 1997 a DEZ 2005	16
- ações de capacitação / formação	MAI de 1998 a ABR 2004	15
- abastecimento de água	JUN de 1999 a AGO 2004	04
- erva-mate	JUL de 1999 a DEZ 2002	07

Cont. do Quadro 10 - Composição da pauta do Comder de Putinga, exceto políticas públicas, no período de 1997 a 2005.		
ATIVIDADE EM PAUTA	PERÍODO NA AGENDA DO CONSELHO	NÚMERO DE REUNIÕES
- agroindústrias	AGO de 1999 a AGO 2003	02
- agrotóxicos e questão ambiental	AGO de 1999 a AGO 2003	07
- controle do borrachudo	AGO de 1999 a MAI 2000	03
- apicultura	AGO de 1999 a SET 2000	03
- reflorestamento	NOV de 1999 a SET 2002	03
- suinocultura	FEV de 2000 a OUT 2000	02
- viticultura	ABR de 2000 a MAI 2003	02
- secadores de leite fixo	MAI de 2000 a JAN 2003	04
- festa do dia do colono e 7 de set.	ABR de 2002 a JUN 2004	07
- bovino de leite	DEZ de 2002 a DEZ 2004	03
- outras ações debatidas: campanhas do registro civil e de vacinação, orçamento participativo estadual, dia da mulher, segurança alimentar, assembléia do STR, preço do fumo, bandeira do município,...		
TOTAL = mais de vinte diferentes agendas		---

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Livros de Atas do COMDER de Putinga.

Observa-se no quadro anterior que entre 1999 e 2002 ocorre a abertura do debate da maior parte das agendas, entre as quais se destacam a diversificação das atividades produtivas, a agregação de valor no beneficiamento da produção (armazenagem e agroindústrias), a questão ambiental e as agendas de organização, planejamento e formação que se distribuem ao longo de todo o período de atuação do conselho. A diversificação da agenda neste período pode estar relacionada com a diversidade dos programas que entraram na pauta do conselho no mesmo período (vide Quadro 09). A ausência constatada, no quadro acima, da agenda destinada à infra-estrutura social, básica e comunitária, pode ser explicada para a sua transferência para o interior da agenda das políticas públicas, nos momentos em que as mesmas são debatidas.

Observa-se também o que podemos chamar de “não agenda”, à medida que questões importantes como educação (formal) e saúde não entram no debate. Os motivos para isso podem estar no distanciamento do Comder dos outros conselhos setoriais, ou mesmo pelo fato de que a estrutura e as ações desenvolvidas pelo setor público possam ter dado respostas

adequadas a essas áreas. Porém, observa-se que essas áreas não estão presentes nas demandas das comunidades, através dos DRPs, indicando deficiência na articulação entre as comunidades e o conselho e uma concepção sobre desenvolvimento voltada mais às questões de produção e infra-estrutura.

A ausência dessas agendas no Comder, bem como a pequena diversificação da agenda, a partir do ano de 2002, é contraditória com a realização dos DRPs nas comunidades rurais, quando foram planejadas demandas diversificadas (vide Tabela 10). Isso indica o distanciamento do Comder, da execução, monitoramento e avaliação do PMDR elaborado em 2002, conforme analisado anteriormente na seção 4.2.1.2, comprometendo parcialmente o processo de planejamento participativo.

Da mesma forma, a reduzida diversificação da agenda, a partir de 2002, é contraditória com o grau de execução obtido nos planejamentos comunitários (vide Tabela 10), pois o distanciamento do conselho da agenda e das demandas das comunidades, não impede a execução das mesmas. Pode ter ocorrido internamente ao conselho, a transferência dessas agendas para o debate das políticas públicas, haja vista que a agenda das políticas estende-se na maior parte dos programas até os anos de 2003, 2004 e 2005 (vide Quadro 09). De todo modo, ao analisarmos a operacionalização do planejamento e das políticas públicas nas comunidades rurais (vide seção 4.3.3), pesquisamos as razões para a execução dessas demandas e, entre essas razões, o conselho é citado muito secundariamente, ocorrendo outras razões para a sua execução, analisadas na seção citada anteriormente.

Outra “não agenda” importante dentro do conselho é a do debate político-partidário. Pelo contrário, desde o início dos trabalhos há uma espécie de consenso, manifestado em algumas reuniões e situações, de que o conselho deve separar as questões partidárias da sua atuação para favorecer o trabalho visando aos agricultores. Desta forma, o Comder passa o período pesquisado conseguindo administrar os conflitos dessa natureza, com as posturas dos agentes das instituições e da administração pública municipal sendo pautadas desse modo. O campo desses conflitos vai estabelecer-se nas eleições municipais, dentro do campo político.

Ao contabilizarmos o número total de debates ocorridos dentro do conselho, verificamos que 63% dos mesmos concentraram-se no conjunto das políticas públicas e 37% nas demais agendas. A ampliação da agenda do Comder, para além das políticas públicas, pode, ao mesmo tempo, ser analisada como uma pulverização da sua ação, indicando superficialidade no tratamento dos temas, bem como, por outro lado, por um enriquecimento da sua ação a partir da visão da maior parte dos conselheiros, contribuindo para uma melhor operacionalização das políticas públicas. A predominância das políticas públicas na agenda do

Comder é representativa da importância que as políticas públicas vão assumindo ao longo destes oito anos pesquisados e também do pragmatismo dos conselheiros na administração das pautas e do tempo disponível para a participação nas reuniões, concentrando-os nas políticas públicas.

4.3. O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMUNIDADES RURAIS DE PUTINGA

Na seções a seguir, descrevemos e analisamos os trabalhos de planejamento realizados ns comunidades rurais -através dos DRPs- e a sua relação com a operacionalização das políticas públicas de desenvolvimento rural, bem como com outros fatores que contribuíram ou dificultaram a sua execução.

4.3.1 A Realização dos DRPs nas Comunidades Rurais

A motivação inicial para a realização dos DRPs nas comunidades rurais foi a participação de um agricultor conselheiro e de um técnico da extensão rural na Capacitação em Desenvolvimento Rural e Planejamento Municipal, através do Programa de Formação Técnico-Social da Emater/RS-ASCAR, ocorrida no ano de 1999. Anteriormente, outro técnico da extensão rural havia sido capacitado na formação em planejamento municipal, ocorrida através do programa Pronaf IFSM, mas esse técnico já não se encontrava mais no município. Em novembro daquele ano, o conselho é solicitado a indicar uma comunidade para a realização do DRP. No ano de 2000 continua a motivação e os DRPs vão ser realizados nos anos de 2001 e 2002, com o indicativo de que pudessem vir a ser utilizados como base para a construção do PMDR.

Para realizar os DRPs, em um primeiro momento, houve um debate interno com as equipes do Escritório Municipal da Emater/RS-ASCAR e da Secretaria Municipal da Agricultura (SMA). Posteriormente, a proposta de ação foi levada por estas entidades aos conselheiros do Comder, ao Prefeito Municipal, secretários da administração municipal, vereadores, STR, instituições bancárias, representantes religiosos, agentes de saúde, clubes de mães e outras lideranças, visando articular uma rede de apoio e obter sustentação política para o trabalho a ser desenvolvido nas comunidades rurais.

Após a tomada de decisão das lideranças para a realização do trabalho, passou-se a divulgar o processo através de visitas nas comunidades, contatos com as entidades e

programas de rádio. Os DRPs começaram a ser realizados naquelas comunidades que, após motivadas no conselho, solicitaram a sua realização. Os principais articuladores do trabalho nas comunidades eram os conselheiros do Comder, os delegados do Orçamento Participativo Estadual (OP), os representantes do STR, as lideranças dos clubes de mães e os agentes da extensão rural. Os DRPs estenderam-se do mês de abril de 2001 a julho de 2002.

Na etapa seguinte, ocorria a reunião nas comunidades visando a explicar e sensibilizar para a proposta de diagnóstico e planejamento, através do DRP. Inicialmente levantavam-se questionamentos sobre a situação atual, para onde estamos indo, o que as comunidades querem, o que podem fazer e o comprometimento das mesmas. Era feita a apresentação sobre o que era o DRP e, se a comunidade decidisse continuar o trabalho, era realizada a negociação com a mesma sobre o período e as datas apropriadas para a sua execução. Na mesma reunião, eram apresentadas as metodologias participativas, instrumentos metodológicos para realizá-lo, denominados de “ferramentas”, já ocorrendo nesse momento, junto com a comunidade, a seleção daquelas ferramentas que seriam utilizadas.

As ferramentas foram selecionadas pelas comunidades para a realização do diagnóstico e do planejamento, a partir da proposição de um conjunto de ferramentas apresentadas pelos técnicos da extensão rural, quais sejam: o “Histórico da Comunidade”, o “Mapa da Comunidade”, a “Caminhada Transversal”, o “Desenho da Propriedade”, a “Rotina Diária” os “Desejos e Sonhos da Comunidade” e a “Matriz de Planejamento”. Em geral, as comunidades utilizaram quatro ferramentas: o histórico, o mapa, os desejos e sonhos e a matriz de planejamento, que foram utilizados em todas as comunidades. As demais ferramentas foram utilizadas em algumas das comunidades, de acordo com a seleção feita pelas mesmas. A comunidade dividia-se em grupos para a aplicação das ferramentas, de acordo com o interesse dos agricultores e agricultoras participantes. Os passos seguintes foram a execução conjunta das ferramentas, pela comunidade e os técnicos. O Anexo C contém os registros fotográficos de parte dos trabalhos realizados.

No “Histórico da Comunidade”, reuniam-se as pessoas mais idosas e outras pessoas da comunidade, relatando, debatendo e analisando os fatos marcantes da história desde os primeiros moradores até os dias atuais. Procurava-se analisar nessa ferramenta as mudanças ocorridas ao longo do tempo, em relação às dimensões econômica e produtiva, cultural e ambiental. Ao mesmo tempo, uma pessoa escolhida pelo grupo ia registrando os fatos e, ao final, com a utilização de figuras de revistas e jornais, o grupo organizava os fatos históricos em uma linha do tempo, destacando o que entendia como mais importante.

Para a realização do “Mapa da Comunidade”, reuniam-se as pessoas e elas recebiam um papel pardo no qual deveriam representar a comunidade. As representações apresentavam estradas, rios, moradores, centros comunitários, etc., identificando o que para eles tinha importância. Na “Caminhada Transversal”, um grupo de pessoas realizava uma caminhada na comunidade, definindo um percurso que lhes permitisse observar os aspectos produtivos, sociais e ambientais. Duas pessoas anotavam tudo e ao final reuniam-se no salão da comunidade para fazer a representação do que fora observado.

Para executar a ferramenta dos “Sonhos e Desejos”, reunia-se a comunidade e debatia os sonhos e desejos comunitários e também tudo aquilo que os agricultores precisavam para melhorar suas propriedades e sua vida. Cada idéia era transcrita para uma tarjeta. Para fazer a ferramenta “Desenho da Propriedade” entregou-se uma folha de papel para cada família que a levava para casa e junto com os demais membros construía o desenho. Na reunião seguinte cada família apresentava o desenho e fazia um relato.

A ferramenta da “Rotina Diária” foi construída em entrevistas individuais com homens e mulheres. Visou a qualificação da questão de gênero na realização do diagnóstico, objetivando identificar e analisar as diferentes rotinas de homens e mulheres nos afazeres diários. As ferramentas caracterizaram-se por sua forma simplificada e operacional, acessíveis aos agricultores.

Um princípio da Aprendizagem e Ação Participativas, observado durante a execução das ferramentas, foi a utilização de técnicas de visualização dos trabalhos de acordo com as possibilidades dos participantes. Essas técnicas visaram facilitar o registro mental das opiniões dos participantes e dos acordos do grupo que estava realizando o trabalho. Da mesma forma, a postura dos técnicos presentes nos DRPs buscava se limitar a observar e auxiliar quando fossem solicitados. Essa postura teve a intenção caracterizar-se pela atuação na “moderação” das posições assumidas pelos participantes. O relatório de sistematização do DRPs, elaborado pela equipe do Escritório Municipal da Emater, expressa :

Este processo requer a participação e o respeito aos membros de uma comunidade e ao seu conhecimento, sua forma de expressão, o que valoriza e o que faz. Outras atitudes importantes são a da paciência, do ouvir mais do que falar e ensinar, da humildade e da busca de métodos que fortaleçam a capacidade de intervenção da comunidade. [...] Neste trabalho resgatou-se o empoderamento das pessoas e o comprometimento das mesmas com o desenvolvimento social, econômico e ambiental das comunidades. (Emater /RS; ASCAR, 2003c, p.9).

Posteriormente à execução das ferramentas, seguia-se a reunião chamada de “restituição” ou “devolução”, em que responsáveis escolhidos nos grupos apresentavam os produtos gerados no diagnóstico para toda a comunidade reunida, que os debatia,

complementava, modificava, enfim, fazia a validação, ou não, das informações que foram apresentadas pelos grupos. Na reunião, se possível era realizada a priorização dos sonhos e desejos da comunidade. O princípio da APP utilizado na reunião de restituição era o de cruzamento das informações para a consolidação do diagnóstico. Assim está expresso no mesmo relatório de sistematização do DRPs:

Neste processo é necessário envolver a comunidade local e aumentar a participação e a capacidade de atuar localmente, conhecendo a realidade a partir da população local. Investigar os assuntos sob diferentes pontos de vista, conseguindo um aprendizado melhor através de grupos de pessoas com diferentes formações e conhecimentos, promovendo o saber popular e para assim produzir grande parte do trabalho na comunidade. (Emater/RS; ASCAR, 2003c, p.9).

A seguir, marcava-se nova reunião para continuar os trabalhos, quando seriam tomadas as decisões necessárias para dar seqüência ao planejamento, utilizando-se da matriz de planejamento apresentada anteriormente no quadro 11. Nessas reuniões, buscava-se inicialmente realizar uma priorização dos sonhos e desejos levantados para, a seguir, estruturar a coluna “O que” da matriz de planejamento. Através dos relatos dos técnicos que acompanharam os DRPs e observando o conjunto das matrizes geradas nas comunidades, podemos concluir que nem sempre essa priorização ocorreu. Há comunidades que apontaram mais de vinte demandas e outras com seis ou sete demandas. Em média, foram onze demandas por comunidade.

Na mesma reunião, além da definição das ações, era realizada, quando possível, a complementação da matriz, debatendo-se o “quando”, “como”, “para que” e o “quem” faria o planejado. Se a matriz não ficasse completa nesse momento, realizavam-se quantas reuniões fossem necessárias para isso. Buscava-se identificar nas reuniões, as pessoas da comunidade e as instituições que organizariam e apoiariam o trabalho de execução das demandas planejadas. Segundo o mesmo relatório de sistematização dos DRPs, “Desta forma a comunidade sente-se responsável pela realização das ações, bem como se sente valorizada e empolgada para realizar um trabalho comunitário e participativo na busca de soluções para seus problemas.” (Emater/RS; ASCAR, 2003c, p.9).

Apesar de haver a responsabilização na Matriz de Planejamento, a mesma ocorreu por demandas específicas. Não houve, nesse momento, a formação de uma coordenação geral da comunidade, que ficasse encarregada da condução e articulação do conjunto das demandas. Da mesma forma, não houve uma definição clara do sistema de monitoramento e controle das atividades, não ocorrendo a definição de datas ou períodos para a realização de avaliações e, se necessário, de re-planejamento, dificultando a condução posterior do processo, mas não sendo, este fato, impeditivo à execução das demandas.

Para dar uma idéia do conjunto das matrizes de planejamento produzidas nesse trabalho, nas comunidades rurais de Putinga, reproduzimos, no quadro abaixo, a Matriz de Planejamento de uma das comunidades, elaborada no mês de abril de 2002.

O processo de diagnóstico e planejamento durou, em cada comunidade, na média, quatro a cinco meses, com reuniões intercaladas a cada mês ou período próximo a isso. Em algumas comunidades, o processo foi realizado ao longo de um mês.

Quadro 11 – Matriz de Planejamento das comunidades de São Pedro Baixo - São Braz

O QUE	QUANDO	COMO	PARA QUE	QUEM
Saneamento Básico Fossa Séptica Proteção Fonte	A partir de 2002	Através de projetos de mutirão	Para melhorar qualidade da água	Comunidade/ Emater/ S.M.Obras/ S.M.Agricultur.
Investimento nas propriedades	A partir de 2003	Através de programas: Municipal/Estadual/Federal	Melhorar Infra-estrutura	Famílias/Emat. Gov.federal/Estadual/municipal
Poço artesiano	A partir de 2003	Comunitário e em parceria c/prefeitura	Qualidade de água	Comunidade Prefeitura Governo estadual
Agroindústria	A partir de 2004	Em grupos – derivados de suínos	Agregar renda	Comunidade Prefeitura/ Estado -Emater
Cursos diversos s/artesanato	A partir de 2004	Com encontros de 3 em 3 meses.	Aumentar renda e Conhecimentos	Clube de mães- Emater
Ações s/saúde	A partir de 2002	Reunião municipal. com representante da comunidade	Melhorar a saúde	Comissão/pref. Agente de saúde/ S.M.S/ Emater
Correção do Solo Calcário S.F.Triplo	A partir de 2003	Com linhas de crédito	Aumento produção	Famílias -
Reflorestamento Pinus/Acácia Erva/Eucalipto	A partir de 2002	Com linhas de crédito	Aumentar renda Proteção ambiental	Famílias Emater Pref. Municipal
Gado Leiteiro Alimentação	A partir de 2002	Aquisição pastagens produtividade	Aumentar renda	Famílias – Emater/ S.M.Ag./ STR
Ajardinamento	A partir de 2004	Reuniões	Embelezamento	Famílias/Emater
Horta doméstica	A partir de 2002	Demonst. Técnica	Qualidade alimentar	Famílias/Emat.
Estradas	A partir de 2003	Manutenção	Melhorar tráfego e Escoar a produção	Pref.Municipal Comunidade
Representante da comunidade sobre investimentos nas propriedades – Jandir Rabaioili. Representantes – Poço artesiano – Alípio Dall Agnol – Realino Grafitti – Antoninho Marca Representante - Agroindústria – Mário Salva				

Fonte: Emater/RS; ASCAR, 2003c.

Obs. : A matriz acima é de um dos dois DRps que foram realizados contando a presença de duas comunidades.

Ao todo foram realizados 23 DRPs no período, abrangendo 25 comunidades rurais. Algumas comunidades, cinco delas não se apresentaram para a realização dos DRPs e, quando foram procuradas pelos técnicos da extensão rural, disseram que não havia interesse ou que havia dificuldades na comunidade para realizar o trabalho. Uma dessas comunidades veio a participar posteriormente, totalizando quatro comunidades que ficaram fora do processo. Segundo o relatório de sistematização do trabalho desenvolvido com os DRPs, foram realizadas 130 reuniões, nas quais participaram 3.781 pessoas -homens, mulheres, jovens e escolares- abrangendo 693 famílias, com uma média de 29 participantes em cada encontro (Emater /RS; ASCAR, 2003c, p.2).

Ao realizarmos a sistematização dos dados das matrizes de planejamento dos 23 DRPs, constatamos que as comunidades rurais formularam um total de 275 demandas, durante a realização dos mesmos. Para verificar a efetividade posterior dos planejamentos realizados, elaboramos um questionário (Apêndice C), dirigido aos representantes das comunidades, contendo quatro questões: 1- se o planejamento realizado havia correspondido às necessidades da comunidade. 2- se o planejamento havia continuado. 3- em que percentual havia sido executado (para cada demanda). 4- o porquê do que foi planejado estar na situação relatada atualmente. Ao realizarmos as perguntas, não delimitamos o tempo em que deveria estar executada a demanda, desconsiderando o tempo que fora planejado nos DRPs. A princípio, a referência de tempo estendia-se desde o momento em que a demanda foi planejada até o momento de realização da pesquisa no ano de 2006.

As respostas dos entrevistados para a primeira questão revelaram que, em 19 dos 23 DRPs, o planejamento realizado na época correspondeu às necessidades da comunidade. Nos outros quatro DRPs, correspondeu em parte. Na segunda questão, os entrevistados disseram que do total das 275 demandas planejadas, 235 delas (85,45%) tiveram o planejamento continuado. Através das respostas da quarta questão, verificamos os motivos pelos quais 40 demandas (14,55%), expressas na segunda coluna do Quadro 12, não tiveram o planejamento continuado. Agrupamos esses motivos apresentados pelos agricultores em uma tipologia expressa na primeira coluna do mesmo quadro, a seguir.

Quadro 12 - Motivos para a falta de continuidade do planejamento em algumas demandas dos DRPs de Putinga /RS.

GRUPO DE MOTIVOS	DEMANDAS / COMUNIDADES
Falta de recursos	-Poço artesianos/rede de água- (2) (S.João e Santo Isidoro)-Ginásio de esportes / cancha de bocha (S.Teresa)-Quadra de esportes (L.Feio)- Posto de combustível (Xarqueada) (necessita recursos privados)
Questões precedentes não resolvidas	-construção de açudes “dificuldade de licenciamento ambiental” -falta de integração em suínos e aves “por não ter resolvido problema de falta de água”-Festa do Pinhão, “necessita concluir primeiro o ginásio de esportes”.
Falta de interessados	-Curso erva-mate (L. Sobra)-Parada de ônibus (“esquecido depois de planejado”)-Praça- “sem interesse para negociar”-Agroindústria (C.Barbosa, S.Pedro)- secador comunitário (L. Bonito , S. Isidoro e L. Sobra)- “ devido ao cultivo do fumo”- Campo de futebol –“poucos jovens”
Faltou acordo entre os beneficiários ou na comunidade	- rede de água (L. Feio)- Jardinagem na sede da comunidade (L.feio)-Cancha de bocha-Registro de clube de mães (L.Sobra)
Faltou ação do conselheiro, dos responsáveis ou da comunidade	-reuniões de esclarecimento (Dr felizardo)-Proteção de fonte (LFeio, S. isidoro)- Construção de praça (L.Feio) “aguardando recursos de deputado”-Vídeo e TV para escola (L. Feio)-Ponte no arroio Peca (L Sobra) “faltou comunidade e vereador se mobilizarem” -Posto de correio e Posto de polícia (Xarq). “ninguém procurou resolver-problemas continuam”
Outras prioridades eram mais importantes ou comunidade não consciente para a demanda	-Secador de grãos (L. Fiscal) - Construção estrumeiras e pocilga (M.Baixo) -proteção de fonte (L Sobra) -Destino águas servidas (L. Sobra)
Comunidade reavaliou a demanda	-Construção da capela (T. Barras)-Ginásio de esportes (T. Barras) “substituído pela melhoria no salão comunitário”)
Faltou ação das instituições	-Proteção de fontes (S. Isidoro).”faltou DM”-Outras faltas de continuidade dos planejamentos podem ser enquadradas aqui
Outras alternativas existentes	-Horto medicinal (S. Filho)-“participam na sede”-Cultivo de sementes crioulas – “troca x troca é mais vantagem”-agência bancária (Xarq.)- “atend. na Sede”- Posto do STR – “não viável”

Fonte: quadro elaborado pelo autor com base no questionário sobre o grau de execução dos planejamentos.

Observa-se que a falta de recursos foi limitante para prosseguir o planejamento em apenas uma pequena parte das demandas. Nas demais demandas que não prosseguiram, os motivos apontam para falhas na realização do diagnóstico, dentre as quais o não aparecimento de conflitos que depois vieram a manifestar-se na falta de acordo para prosseguir o

planejamento dentro da comunidade. Outros motivos, como a falta de interessados, levam a supor que no planejamento de parte das demandas prevaleceram as visões de poucas pessoas da comunidade ou mesmo a visão dos técnicos sobre as necessidades.

De todo modo, é significativo o número de demandas que teve o planejamento continuado (85,45%) e, da mesma forma, o grau de execução obtido nos planejamentos comunitários (vide seção seguinte), indicando acertos na realização do diagnóstico e do planejamento, durante os DRPs. Os motivos para a execução dos planejamentos vão desde a mobilização dos recursos das políticas públicas, passando pela utilização dos recursos e habilidades dos moradores das próprias comunidades, acrescidos do comprometimento das lideranças comunitárias e políticas e das instituições participantes nos processos. Os motivos para a execução serão melhores analisados na seção seguinte.

Um agricultor participante dos trabalhos expressa assim o seu entendimento sobre o processo de realização do DRP:

Acho que é importante, porque é assim, ele faz um diagnóstico do que realmente a comunidade precisa no momento, ela resgata de tempos atrás, como foi a comunidade e como ela se desenvolveu pela frente e ela chega ali na frente sabendo o que está precisando no momento, eu acho que se não tinha isso aí. [...] (E-14).

Outro agricultor manifesta a sua visão sobre o processo, considerando-o como orientador e estimulador das ações:

A minha visão sobre esse trabalho é que é muito bom isso aí, porque hoje -eu há muitos anos participo de reuniões pra lá e pra cá- a gente já tá por dentro das coisas, mas a maioria tem condições de fazer as coisas mas não tem a visão pra fazer, então, planejamento, umas conversas na comunidade, um diálogo assim, fortalece a idéia da pessoa para desenvolver e reanima a pessoa e mostra o caminho.(E-15).

Para o mesmo agricultor, as ações planejadas deveriam ter um melhor acompanhamento: “Acho que seria bom até ter dado mais seguimento, ter acompanhado mais de perto, ter dado mais apoio e depois forçar um pouquinho o governo federal para que desse mais incentivo. Até acho que não devia ser tanto em financiamento. Ele se torna caro e o produto fica baixo [...]” (E-15).

Na percepção de outro agricultor participante:

[...]as famílias, os membros, participavam e conseguiam, já de imediato, buscar solução para algum problema dentro da propriedade, ou com recurso público ou com recurso próprio. O DRP impulsionou melhoria de ações dentro da propriedade e da comunidade [...] muitas ações foram desenvolvidas sem buscar recursos públicos, muita coisa foi feito pelo fato de as pessoas perceberem que muita coisa era possível de fazer com recurso próprio, da propriedade, sem muito dinheiro. Algumas delas, por exemplo, a proteção de fontes. Muitas delas, quase todas as propriedades fizeram a proteção de fontes sem buscar recurso, porque era usado o que se tinha em casa mesmo, era simplesmente fazer a proteção com pedras, com o que se tinha na propriedade. Algumas coisas aconteceram sim, pelo fato de as pessoas entenderem

que ali dava pra se fazer melhorias e continuar esse processo [...]pelo fato de ter essa explicações através do estudo, através dos técnicos que estavam ali presentes. (E-13).

Os registros existentes sobre os DRPs realizados em Putinga, corroborados pelas percepções expressas pelos agricultores nas entrevistas, indicam ter ocorrido o estímulo à autonomia das comunidades e dos agricultores. Verificou-se que, depois de sensibilizadas, as comunidades e os agricultores foram “provocados” a analisar a sua participação no processo, definindo se viriam a engajar-se no mesmo, negociando o período e os seus momentos de realização, ajudando a selecionar as ferramentas propostas para a realização do diagnóstico, participando na execução dessas ferramentas, elaborando a matriz de planejamento e ainda sendo chamadas a envolverem-se e comprometerem-se na execução das demandas planejadas.

A realização dos DRPs nas comunidades rurais caracterizou-se como um processo de Aprendizagem e Ação Participativas, na medida em que foi utilizado um conjunto de estratégias e métodos que possibilitaram às comunidades resgatar a sua história, conhecer melhor a situação atual e refletir sobre o futuro desejado, realizando suas próprias análises e o planejamento, de acordo com seus interesses e objetivos.

4.3.2 A Tipologia e o Grau de Execução dos Planejamentos Comunitários

Para visualizar e analisar melhor o conjunto das demandas das comunidades, elaboramos uma tipologia das mesmas, realizada a partir das matrizes de planejamento de todas as comunidades. A tipologia foi estruturada tendo por referência as grandes áreas de ação das políticas públicas, sendo as 275 demandas reunidas em grupos dentro das áreas. As grandes áreas são as seguintes: 1- Infra-estrutura comunitária e social. 2- Investimentos e ações produtivas. 3- Infra-estrutura e ações voltadas à saúde, educação, lazer, capacitação, organização rural e outras demandas.

Na Tabela 10, a seguir, apresentam-se os tipos, os grupos de demandas, o número de demandas por grupo, a frequência¹² com que a demanda foi manifestada pelas comunidades

¹² Na Tabela 10 a frequência refere-se ao percentual de comunidades que incluíram a demanda no seu planejamento. A demanda “ saneamento básico” aparece com 100 % de frequência porque foi manifestada em todas as comunidades e porque na mesma consideramos a soma do conjunto de demandas intituladas ‘proteção de fontes’, ‘fossa séptica’, ‘melhoria de águas servidas’, ‘saneamento básico’ e ‘banheiros’. Optamos por separar a demanda “Rede d’água e/ou Poço artesiano” do saneamento básico, devido à sua alta frequência nas comunidades.

rurais, e, na terceira coluna, o grau de execução (GE)¹³ de cada grupo de demandas, calculado a partir das respostas à terceira pergunta do questionário aplicado aos conselheiros nas comunidades (Apêndice C). O Grau de execução foi calculado em relação às demandas em que o planejamento teve continuidade.

Tabela 10 - Tipologia, frequência e grau de execução das demandas geradas nos 23 DRPs realizados nas comunidades rurais de Putinga / RS.

1- INFRA-ESTRUTURA COMUNITÁRIA E SOCIAL			
GRUPOS DE DEMANDAS	Nº DE DEMANDAS	FREQUÊNCIA (%)	GE (%)
-Saneamento básico:	33	100,0	56,8
-Rede d'água e/ou poço artesiano	10	56,5	60,5
-Estradas	12	56,5	70,4
- Energia elétrica	09	39,1	73,3
- Salão comunitário	05	21,7	71,0
- Telefonia	07	30,4	60,0
- Igrejas	04	21,7	85,0
- Moradia	04	17,3	50,0
- Parada de ônibus	01	8,7	15,0
- Calçamento/ asfalto	02	8,7	32,5
- Construção de pontes	01	8,7	15,0
- Cemitério	01	4,3	85,0
- Iluminação pública	01	4,3	85,0
2- INVESTIMENTOS E AÇÕES PRODUTIVAS			
-Recuperação do solo	17	73,9	70,6
-Reflorestamento e implantação de ervais	13	56,5	55,8
- Gado leiteiro/pastagens	10	43,4	71,0
- Diversificação de atividades nas propriedades	08	34,7	76,3
- Armazenagem	04	34,7	50,0
- Financiamentos e programas especiais	07	30,4	80,0
- Esterqueiras	06	30,4	50,0
- Agroindústrias	04	26,0	50,0
- Trabalho de máquinas nas propriedades	06	26,0	73,3

¹³ O Grau de Execução (GE) expressa a média percentual de execução da demanda. Foi calculado com base nas respostas dos conselheiros, agricultores, à terceira questão do questionário aplicado nas comunidades (Apêndice C), utilizando-se a média do intervalo pesquisado no formulário. Por exemplo: respostas com execução da demanda entre 0 e 30 %, consideramos 15%. Entre 30 e 70 %, utilizamos 50 % e, entre 70 e 100 %, utilizamos 85 % . Desprende-se que, com a utilização desta metodologia, não chegamos em nenhum momento a um percentual de 100 % de execução. Da mesma forma, não aconteceu o zero por cento de execução. Optamos por estes intervalos para facilitar a obtenção da reposta dos agricultores, não exigindo precisão matemática por parte os mesmos, para definir o grau de execução.

Contin.Tabela 10 - Tipologia, frequência e grau de execução das demandas geradas nos 23 DRPs realizados nas comunidades rurais de Putinga / RS.

GRUPOS DE DEMANDAS	Nº DE DEMANDAS	FREQUÊNCIA (%)	GE (%)
- Açudes	04	21,7	41,2
- Sementes	04	21,7	58,7
- Máquinas e implementos agrícolas	04	17,3	67,5
- Hortigranjeiros	03	17,3	15,0
- Apicultura	02	8,7	15,0
3- INFRA-ESTRUTURA E AÇÕES VOLTADAS À SAÚDE, EDUCAÇÃO, LAZER, CAPACITAÇÃO, ORGANIZAÇÃO RURAL E OUTRAS DEMANDAS			
- Ações em saúde	14	65,2	65,0
- Cursos / treinamentos	10	47,8	60,5
- Campo de futebol /Quadras de esporte/ Atividades esportivas	07	39,1	65,0
- Outras demandas (turismo, delegacia de polícia, correio, etc.)	02	34,7	15,0
- Ações de organização	06	26,0	61,6
- Ginásio de esportes	02	17,3	85,0
- Clube de mães	03	17,3	38,3
- Ajardinamento	03	17,3	85,0
- Transporte escolar	02	8,7	85,0
- Ações em educação	01	8,7	15,0
- Horta doméstica	02	8,7	67,5
- Cozinha comunitária	01	4,3	85,0

Fonte: tabela elaborada pelo autor, com base nos planejamentos resultantes dos DRPs.

Na tabela anterior observa-se que, no tipo ‘infra-estrutura comunitária e social’, apresentam-se com maior frequência aquelas demandas relacionadas ao saneamento no meio rural - uma lacuna no planejamento do primeiro PMDR - as estradas e ainda a necessidade de investimentos na implantação e/ou melhoria da captação e distribuição de água para consumo humano e, secundariamente, para utilização na produção de criações animais. Salientam-se os salões comunitários, a telefonia e a melhoria das condições básicas de moradia e eletrificação para as propriedades, esta última agora já direcionada para a transformação do sistema de fornecimento de energia para “trifásico”. São levantadas outras demandas relacionadas à qualidade do sistema de circulação (iluminação, calçamento, paradas de ônibus e ponte). As obras em Igrejas e a reorganização de um cemitério também são demandas das comunidades.

Através das respostas da quarta questão do questionário feito aos agricultores (Apêndice C), identificamos os motivos que contribuíram para que os planejamentos comunitários fossem executados em maior ou menor grau, verificando quais as políticas públicas, as instituições, os recursos e outros motivos que influíram na execução dos mesmos.

Para a execução dos grupos de demandas do primeiro tipo, em infra-estrutura comunitária e social, contribuem com destaque as ações e recursos da Prefeitura Municipal e do Programa Pronaf IFSM e os programas de origem estadual: Pró-Rural, Pró-Guaíba e RS-Rural. Essa percepção dos agricultores, em relação à contribuição dos programas de origem estadual, é reflexo do número de comunidades trabalhadas no município pelos mesmos, em um total de seis, bem como do ajuste realizado na operacionalização dos dois últimos programas citados, com a definição dos beneficiários, dos problemas e alternativas de soluções, implementação, monitoramento e avaliação, sendo feitas com a participação do Comder e dos agricultores nas comunidades. É citado, ainda, o Programa de Habitação da Fetag.

No tipo 'investimentos e ações produtivas' destaca-se a frequência das demandas voltadas à recuperação dos solos, reflorestamento, erva-mate e gado leiteiro, que estão associadas aos principais sistemas de cultivo estabelecidos no município e ao mercado regional. Outras demandas indicadas nas comunidades são aquelas relacionadas à diversificação das atividades de produção (hortigranjeiros, apicultura, etc.) e de beneficiamento e agregação de valor aos produtos (armazenagem, agroindústrias) e outras de suporte à produção (máquinas, insumos, financiamentos etc.). Esse grupo de demandas é apoiado pelo conjunto das políticas públicas de desenvolvimento rural que foram operacionalizadas através do Comder, com a contribuição da extensão rural na organização dos agricultores e na elaboração dos projetos, bem como dos agentes financeiros na sua contratação.

Para a execução dos grupos de demandas do tipo anterior, destacaram-se os recursos próprios dos agricultores, o Programa RS-Rural e o Programa Pronaf Investimento e Custeio. As duas últimas políticas citadas assumem relevância, na percepção dos agricultores, por responder a um amplo conjunto de demandas em relação aos investimentos e ações produtivas. Pode-se creditar essa percepção, da mesma forma, ao volume de operações realizadas por esse programa no município, no período pesquisado, abrangendo cerca de 90 % das propriedades familiares, quando considerados os projetos de investimento e custeio (vide Tabela 05 e dados sobre as DAPs ao final da seção 4.1.3). Outras políticas citadas pelos agricultores, em menor escala, são os programas Troca X Troca, Banco da Terra, Pronaf A e Pronaf IFSM, este último, citado pelo apoio à estrutura dos secadores comunitários.

Por fim, no terceiro tipo apresentado na Tabela 10, são observadas com distinção as ações demandadas para a prevenção e promoção da saúde. Seguem com destaque aquelas demandas que se referem às atividades de capacitação e outras destinadas à infra-estrutura e

promoção de atividades esportivas (campo, ginásio de esportes, etc.). Com menor frequência, são citadas as demandas de organização grupal e comunitária, de educação e ainda um outro conjunto de demandas que vai do incentivo ao turismo em duas comunidades até a instalação de posto de correio comunitário em outra.

Contribuem para a execução desse grupo de demandas, a implantação dos diversos programas na área da saúde, com relevância para os Programas de Saúde da Família (PSF) I e II. Outro ponto de apoio importante é a articulação das atividades de capacitação planejadas no Comder com o apoio da extensão rural. Essa última entidade mantém uma ação constante no apoio aos grupos organizados para a produção, infra-estrutura básica e de convívio comunitário (vide Tabelas 06 e 07), assim como desenvolve um trabalho na área da segurança alimentar, buscando responder às demandas de horta doméstica, produção de sementes, apicultura, agroindústria “caseira”, abastecimento de água, cozinha comunitária e outras que contribuem para melhorar o padrão de alimentação dos agricultores nas comunidades rurais. Algumas demandas relevantes desse grupo, em especial as de saúde e educação, não tiveram o devido tratamento na consolidação do planejamento e das ações do Comder.

Em relação à proveniência dos recursos para suprir o total das demandas, a percepção dos agricultores é de que a maior parte dos recursos mobilizados foram recursos próprios, seguidos dos recursos municipais, federais e estaduais. Essa percepção não é contraditória com o grande volume de recursos ofertados pelas políticas, frente ao grande volume de recursos necessários para dar conta das demandas. Os recursos provenientes do município são destacados devido à soma das pequenas e diversas ações realizadas pela municipalidade e não especificamente por aqueles recursos previstos e destinados às políticas públicas pelos valores institucionalizados no orçamento.

Em relação aos recursos municipais, é recorrente a solicitação dentro do Comder de que “a agricultura” tenha a sua fatia aumentada no orçamento municipal. Na percepção do ex-secretário da agricultura:

Isso sempre era um grande problema. Nosso município era agrícola mas era uma grande dificuldade canalizar recursos para o setor primário. Porque ? valor xis era pra folha, valor xis era pra educação, era pra saúde. Isso em lei. E como o município é agrícola, nenhum desses setores, saúde, educação, obras, tinha receita própria que vinha destes setores. Então, a secretaria da agricultura era, e continua sendo, a principal secretaria do município mas que não se tem hoje um valor definido por lei, olha, tem que ser aplicado tanto no setor. Então, nós brigávamos muito com as instituições que lideravam o setor primário, pra buscar cada vez mais recursos. (E-2).

A partir da percepção dos conselheiros, expressas nas respostas sobre os motivos para o planejamento realizado estar na situação atual, observamos que as políticas públicas foram importantes e determinantes para conseguir os resultados, porém, foi

fundamental a ação dos grupos organizados, das instituições e dos indivíduos para concretizar os mesmos. A pesquisa revelou a importância de um elevado número de instituições e de outros atores sociais que participaram com o objetivo de alcançar os resultados para os planejamentos. Citam-se, com destaque, a ação da Emater, na orientação técnica, no planejamento e na elaboração de projetos; da Prefeitura Municipal, através das suas secretarias e do Demep, nas atividades de infra-estrutura das propriedades (máquinas, energia elétrica, secadores, saneamento), na conservação de estradas e nas atividades de saúde através do PSF e dos postos e agentes comunitários de saúde; das diretorias, conselheiros e lideranças das comunidades no encaminhamento e organização das atividades e ainda a ação das associações e grupos de produtores.

Outros atores percebidos secundariamente, em sua atuação na busca de resultados dos planejamentos comunitários, foram as agroindústrias que atuam no município no fomento às atividades produtivas (leite, uva, ervateiras, suínos). Contribuindo para o mesmo fim foram citadas as agências bancárias, os clubes de mães nas comunidades, o STR, os vereadores, o Comder, a cooperativa de eletrificação rural, o hospital, a pastoral da saúde, os Círculos de Pais e Mestres e os deputados.

Da mesma forma, observou-se que, do amplo espectro de atores que atuam nos processos, deriva uma variada forma de ações, atividades, posturas e práticas político-administrativas, decorrentes da sua diversidade. Entre as respostas são destacadas, pelos entrevistados, aquelas práticas de caráter de união e organização que ocorre nas comunidades rurais, através de mutirões e outras ações de grupos organizados em associações, sendo relevantes para a obtenção dos resultados planejados. Outros tipos de ações destacadas foram aquelas de caráter individual, na busca de resultados através de esforços e recursos próprios. Com menor frequência foram citados os trabalhos de planejamento e capacitação e ainda a ação dos “padrinhos”, caracterizados por serem pessoas, geralmente ocupando cargos políticos, vereadores e deputados mais frequentemente, que contribuiriam doando recursos para obras comunitárias, auxiliando na execução dos planejamentos.

A ausência mais notada no conjunto de demandas planejadas nas comunidades rurais de Putinga, foi a do planejamento das ações necessárias para prover a propriedade da terra, que virá a ter sua necessidade comprovada através dos projetos encaminhados nos programas de regularização fundiária do Banco da Terra e do Crédito Fundiário. A explicação para isso pode se dar pela análise de algumas dificuldades encontradas na realização dos DRPs, já citadas anteriormente, nesse caso, do não aparecimento de alguns conflitos durante a realização dos processos comunitários. A questão da posse ou ausência da propriedade da

terra é, no município e na região, por si só conflituosa, na medida em que as pessoas que não têm terra são disputadas para servir de mão-de-obra nas outras propriedades familiares. Supomos que o público que necessitava da demanda não estava presente ou, se estava presente, não se manifestou e os outros agricultores familiares não levantaram o problema.

A questão ambiental foi contemplada, indiretamente, nas demandas referentes ao saneamento básico no meio rural e na construção de esterqueiras destinadas à suinocultura e bovinocultura de leite. Também ficou implícita nas demandas de reflorestamento, que incluem ações nas áreas de encostas e nas áreas ciliares aos rios e arroios. Da mesma forma, a demanda de implantação de ervais, em geral, conforme o sistema utilizado na produção, apresenta características de preservação dos sistemas naturais. Porém, nessa questão há um distanciamento da visão e dos valores dos agricultores nas comunidades, que vêem a legislação ambiental como restritiva às suas atividades, em contraposição às propostas e posições dos gestores públicos que atuam no município tendo por base a legislação vigente. O agendamento dessa questão dentro do Comder ocorreu em vários momentos, mas, pelo visto, não conseguiu alcançar as comunidades rurais com a profundidade adequada ao tema.

Observou-se que o conjunto das demandas dos DRPs apresentou um perfil ampliado de atividades e ações a serem realizadas., o que pode ser creditado à sua formulação através da percepção dos agricultores e dos outros atores sociais participantes dos processos de diagnóstico e planejamento. As demandas apresentadas foram os resultados da experiência acumulada pelos mesmos, a partir da sua inserção em três níveis territoriais: comunidade, município e região. Nesse último nível, através, principalmente, da sua relação com o mercado. O conjunto das demandas revela um conhecimento da realidade e das suas necessidades prementes e futuras, produzindo um prognóstico e uma visão de desenvolvimento, a partir do local. Não entramos aqui no mérito se essa formulação é adequada, articulada, suficiente, ou qualquer outro adjetivo que possa ser utilizado, para promover o desenvolvimento sustentável. Essa questão merece ser tratada em outros trabalhos de pesquisa estruturados com este objetivo.

A execução do planejamento no tipo Infra-Estrutura Comunitária e Social obteve um grau médio de execução¹⁴ de 43,07 %, bem abaixo do grau médio de execução do tipo Investimentos e Ações Produtivas (63,37 %) e do grau médio de execução do tipo Infra-Estrutura e Ações Voltadas à Saúde, Educação, Lazer, Capacitação, Organização Rural e

¹⁴ O grau médio de execução foi calculado fazendo-se a média ponderada do número de demandas e do grau de execução. Para o cálculo do grau médio de execução de todas as demandas foram considerados todos os grupos de demandas, nos três diferente tipos.

Outras Demandas (62,53%). Essa diferença pode ser explicada, em parte, pelo elevado volume de recursos necessários para a execução das demandas de infra-estrutura pública e comunitária. Outros diferenciais são a operacionalização das políticas de desenvolvimento rural, como suporte ao segundo tipo e, em relação ao terceiro tipo, a existência de estrutura institucional e programas para responder às demandas, bem como devido aos menores valores de recursos necessários para suprir as mesmas..

O grau médio de execução de todas as demandas, considerando-se as 235 demandas que tiveram continuidade do planejamento, foi de 55,41%. Quando o grau médio de execução foi calculado para o total das 275 demandas, o seu percentual caiu para 47,35%. Podemos considerar como relevantes os valores de execução dos planejamentos, tendo em vista o número elevado de demandas e recursos necessários e o curto período de tempo para a sua execução até o momento da avaliação, realizada através desta pesquisa. Com base no que descrevemos nesta seção, consideramos que a obtenção desses resultados ocorreram a partir de uma intensa mobilização de recursos e de energia, individual e comunitária, das instituições e da administração pública, nos seus três níveis de governo..

5 AS MODIFICAÇÕES NO SISTEMA DE GESTÃO SÓCIO – ESTATAL

Dedicamos este capítulo para aprofundar a análise do comportamento dos diversos indicadores que podem nos dizer se, no presente estudo de caso, ocorreram modificações no padrão de formulação das políticas e no sistema tradicional de gestão sócio estatal, em direção a um sistema com características racionais e legais de gestão. Para isso partimos da caracterização do indicador e de sua relação com possíveis modificações no sistema de gestão e seguimos com a análise sobre a forma com que o processo de planejamento participativo realizado no conselho e nas comunidades rurais e seus resultados incidiram sobre os diversos momentos do ciclo das políticas públicas. Complementamos a análise com a percepção dos diversos atores sociais sobre os indicadores. Ao final deste capítulo apresentamos um quadro com uma síntese da análise realizada para cada indicador.

O quadro abaixo relaciona os indicadores propostos com as principais características de sistemas racionais-legais de gestão sócio estatal:

Quadro 13 : Indicadores analisados X características do sistema de gestão racional-legal

Indicadores analisados	Características do sistema de gestão racional-legal
- Inclusão de atores sociais - Ampliação dos espaços de decisão	- Promoção do acesso universal às decisões
- valorização de recursos dos agricultores - Atendimento de demandas e interesses dos agricultores - Alteração nas relações de dependência entre os atores sociais	- Realização de mediações institucionais / Controle e partilha do poder
- Utilização de normas e critérios na definição de políticas públicas - Avaliação e prestação de contas nas políticas públicas e nos processos de planejamento	- Transparência na gestão de processos e separação do público/privado
- Institucionalização de dinâmicas de planejamento participativo - Inclusão da realidade Diagnosticada /planejada nas políticas públicas de desenvolvimento rural	- Coerência entre os níveis institucional-legal e social - Equivalência entre as decisões públicas e a realidade social

Fonte: elaborado pelo autor com base em Fedozzi (1996).

5.1 A INCLUSÃO DOS ATORES SOCIAIS E A AMPLIAÇÃO DOS ESPAÇOS DE DECISÃO

A utilização desses dois indicadores procurou verificar em que medida a realização do processo de planejamento participativo, em comunidades rurais e no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Putinga, contribuiu para promover o acesso universal às decisões, característica de sistemas racionais legais de gestão sócio-estatal. A ampliação da participação em direção à universalidade, bem como a sua qualificação, pode dificultar a implementação de práticas e comportamentos políticos associados a um padrão tradicional de gestão sócio-estatal, de características patrimonialistas.

Buscou-se verificar de que forma ocorreu, quantitativa e qualitativamente, a inclusão dos diversos atores sociais nas instâncias de participação, nos processos de planejamento e na definição das políticas públicas, haja vista serem estas últimas, ao serem executadas e gerarem benefícios, a concretização material dos esforços realizados através de uma maior participação dos atores sociais. Analisamos a qualidade da representação e da participação, a emergência de conflitos sociais e administrativos, a influência desses processos sobre o ciclo das políticas públicas, bem como a influência do campo político-administrativo sobre a realização do planejamento.

Percebemos, pelos resultados dos processos e nas representações dos diversos atores, que ocorreu uma maior inclusão dos agricultores em diversos momentos do ciclo das políticas, proporcionando uma ampliação dos espaços de decisões sobre as mesmas. Nas comunidades rurais, participaram nos DRPs, que viriam a influenciar as políticas públicas, um total de quase 700 famílias, representando este número mais de 70 % das famílias rurais do município. Concorreu para isso a formulação de estratégias que incluíram, desde o início do processo, o envolvimento de uma rede horizontal de instituições presentes no município e ainda a articulação realizada junto ao conselho municipal de desenvolvimento rural, prevendo a ação dos conselheiros. Foi oportunizada, mas não obrigatória, a participação de todas as comunidades.

Em algumas comunidades que não participaram foi observada a existência de uma acentuada desmotivação dos agricultores, possivelmente decorrente das posturas dos indivíduos e de outros fatores históricos, como o esvaziamento das comunidades ao longo do tempo, devido ao êxodo rural, dificultando a renovação das lideranças comunitárias. Da mesma forma, pode ter contribuído para essa falta de motivação comunitária, a histórica relação de dependência entre os agricultores e gestores públicos, na qual os primeiros

“recebem” benefícios e não os “conquistam”, gerando apatia dos agricultores na busca dos seus interesses. A fala do conselheiro de uma destas comunidades é significativa:

Poucas famílias na comunidade dificulta para trabalhar na comunidade. Grupo de jovens e futebol não existe mais. Poucas mulheres não dá clube de mães. Aqui não foi feito o diagnóstico. Fomos convidados mas passou e ficamos fora. A comunidade se organiza na diretoria e conforme a necessidade a gente procura o poder público e a Emater mais individualmente [...] trazer projeto pra todos aqui parece que não fecha muito [...] Tem que ter um projeto que todos se interessam mas de momento não tem [...] O planejamento do futuro é difícil, a maioria é pessoas de idade. O visual de futuro é pouco [...] Cada qual tem a sua necessidade. [...] pessoal não se interessa em ter uma comunidade organizada [...] cada qual tem a sua cabeça [...] a participação é pouca porque cada um tem seus afazeres individuais. Mas quando precisa a gente se reúne [...] uns se queixam [...] outros dizem que tá bom [...] é mais umas conversas entremeio as outras [...] (E-10).

O trabalho do DRP nas comunidades rurais proporcionou a participação dos agricultores, conjuntamente com os técnicos, na definição dos problemas e das alternativas. Na visão de um agricultor,

As pessoas que compõe a nossa comunidade, 90 % estavam presentes. Boa participação em número e também no momento de discussão. As pessoas se sentiam em casa e discutiam, mesmo porque era o momento de elas se expressarem e ali apresentarem seus desejos e da comunidade [...] na verdade, foram as pessoas da comunidade que fizeram uso da palavra. (E-3).

Verificou-se uma participação proporcional, e até superior em alguns casos, das mulheres, neste espaço da comunidade, diferentemente do que ocorre na composição do conselho, em que apenas uma mulher assume o papel de conselheira.

De uma forma geral, a pauta de demandas geradas nas comunidades rurais influenciou a agenda político-administrativa dos demais atores e instituições e teve um razoável nível de implementação, conforme atesta o grau de execução dos DRPs. Apesar dessa pauta não gerar necessariamente um conjunto de políticas públicas destinadas à resolução dos problemas, os mesmos foram atacados nas práticas dos diversos atores e instituições. A formulação ocorrida nas comunidades rurais serviu para a orientação das ações dos atores presentes no cenário municipal, modificando o padrão tradicional de formulação, realizado normalmente a partir de outras instâncias governamentais e canalizado pelos conselhos gestores.

Porém, um aspecto a ser salientado é o afastamento da pauta, da questão da posse da terra, devido aos motivos analisados nos capítulos anteriores. Essa pauta seria introduzida na agenda do conselho, a partir das políticas públicas de reordenamento fundiário. Outras situações diagnosticadas nas comunidades rurais, como as questões de saúde e educação, não conseguiram, de forma organizada, entrar na agenda do conselho e da administração pública nos seus diversos setores mas, contraditoriamente, tiveram ações de resoluções de problemas com nível adequado de operacionalização, especialmente na área da saúde.

Parece-nos que esse fato indica uma visão particularista de gestão pública que ocorre a partir da visão e percepção individual dos gestores públicos, baseada na sua experiência particular e no contato direto dos mesmos com a população, excluindo os processos participativos e coletivos da sua prática de decisão e ação. De qualquer forma, isso indica algumas dificuldades de inclusão dos atores e seus interesses na agenda político-administrativa.

No conselho, a participação dos atores locais na formulação do conjunto de políticas públicas de desenvolvimento rural pode ser avaliada como um avanço em relação aos sistemas tradicionais de operacionalização e gestão das mesmas. A construção dentro do conselho de uma agenda paralela à agenda das políticas públicas, alimentada pelas questões do dia-a-dia dos agricultores nas suas comunidades e pela influência da realização dos DRPs, proporcionou que essa instância de participação viesse a influenciar na formulação daquelas políticas trazidas para a agenda pelas esferas federal, estadual e municipal de governo. Pode-se afirmar, observando-se o número de ações de planejamento realizadas em cada política (Tabela 09), que essa influência foi maior naquelas políticas que já previam nas suas normativas a ação do conselho gestor.

A participação do Comder estende-se, em alguns programas, ainda até as fases de implementação das decisões, no planejamento dos projetos e na sua execução, bem como no monitoramento, na avaliação e no controle dos resultados. A atuação do conselho, de uma forma integral em todo o ciclo das políticas, ocorreu notadamente naquelas políticas que tiveram um caráter comunitário como o Pronaf IFSM, o RS-Rural e o Pró-Guaíba e ainda na política municipal do Fundo Rotativo e da Patrulha Agrícola. Em um outro conjunto de políticas, o Comder exerce uma ação somente em alguns momentos do ciclo (Banco da Terra, Crédito Fundiário, Troca-Troca, Bolsa Estiagem). Em outras políticas o conselho praticamente não é incluído na agenda (“Cheque-Seca” e Seguro Agrícola) ou obtém um espaço muito tímido na mesma (Pró-Rural, Pronaf Investimento e Custeio, Habitação). Já, o Programa “Terra Boa”, não chega a entrar na agenda.

A articulação da agenda trazida pelas políticas públicas geradas em instâncias federais e estaduais, com a agenda gerada pelos agricultores nas comunidades e no conselho, naquelas em que isto foi possível, acaba por qualificar as políticas na medida em que ocorre a inclusão de critérios locais complementares aos critérios de origem da política, na medida também em que interfere na seleção dos beneficiários e ainda na medida em que orienta os projetos com objetivos adequados à realidade local e prepara melhor os conselheiros para o acompanhamento e controle das políticas.

A participação dos agricultores nos processos de formulação e tomada de decisões pode ter promovido uma inclusão maior dos agricultores como beneficiários das políticas públicas. Constatamos que ocorreu um aumento na obtenção do crédito a partir do ano de 2001, incluindo um maior número de agricultores. Isso foi observado ao resgatarmos as listagens de beneficiários dos projetos das diversas linhas de crédito, junto ao escritório da extensão rural e aos agentes financeiros. Na Tabela 11 apresentamos a sistematização dos dados dos beneficiários do crédito, organizada por comunidades e por períodos de obtenção dos recursos.

Tabela 11-Número de beneficiários e distribuição territorial de projetos de investimento, liberados no município de Putinga entre 1997 e 2005

LOCALIDADE DO BENEFICIÁRIO	PERÍODO/ ANO					
	1997 a 2000	2001	2002	2003	2004	2005
Carlos Barbosa	03	02	04	33	02	01
Santa Lúcia	--	01	02	--	01	--
Santos Filho	09	03	03	20	06	01
São João Batista	--	03	03	02	--	05
São Pedro/São Bráz	04	04	04	19	06	09
São Miguel	04	01	01	04	04	01
Santa Tereza	03	02	03	05	01	02
Lajeado Bonito	06	05	07	08	07	02
Sítio Salv./ Canudos	--	02	02	03	03	01
Lajeado Feio	01	02	02	11	07	05
Linha Fiscal	02	01	02	03	--	01
Três Barras	04	04	04	19	06	05
Santo Isidoro	--	--	--	06	02	02
Várzea Grande	01	02	03	03	02	02
Miguelzinho	--	06	06	12	04	03
Baixa Putinga	--	--	--	--	--	--
Putinga Baixa	06	04	05	12	03	03
Linha Sobra	05	02	02	02	01	02
Xarqueada	15	05	05	30	09	10
Linha Quadros	--	07	07	10	09	06
Taquara	10	10	10	18	08	09
Dr. Felizardo	09	01	01	01	03	05
São Marcos	--	04	04	05	03	02
São Jorge	--	01	02	01	02	01
Sede	02	03	04	03	05	04
Nova Paris	--	--	--	--	03	01
Linha Oeste	--	--	--	01	--	--
TOTAL	84	75	85	231	96	83

Fonte: Listagens de beneficiários existentes no Escritório Municipal Emater/RS - Ascar e nos agentes financeiros.

Obs: Créditos da comunidade de Baixa Putinga sistematizados junto com os da comum. de Putinga Baixa.

Na tabela anterior pode ser observado que, no período entre 2001 e 2005, 570 diferentes famílias acessaram crédito de investimento. Isso ocorreu nas diversas linhas do Pronaf e nos outros programas. Constata-se um aumento significativo no número de projetos liberados, em comparação com o período de 1997 a 2000, no qual foram contratados apenas 84 projetos de investimento. Da mesma forma, constatou-se a ampliação na tomada de crédito pelas mulheres, observado ao manusearmos as listagens de beneficiários. Dos 84 contratos de investimento realizados no período entre 1997 e 2000, apenas dois contratos (2,4%) foram feitos por mulheres. Já no período seguinte, de 2001 a 2005, dos 570 contratos realizados, 44 deles (7,8%), foram realizados por mulheres.

Pode ser observado ainda, na Tabela 11, a ocorrência de uma melhor distribuição dos recursos das políticas dentro do território municipal, ampliando-se o número de comunidades e agricultores beneficiados. No período entre 1997 e 2000, 11 comunidades não tiveram nenhum agricultor beneficiado. Já, analisando-se o número de comunidades que tiveram contratos de investimento em 2005, observou-se que, em apenas três delas, não houve agricultores beneficiados. Consideramos que contribuiu para isso as decisões realizadas pelo Comder de direcionar os programas comunitários, em especial o RS-Rural, para aquelas comunidades com menor padrão de renda, que acessavam em menor quantidade os créditos de custeio e investimento do Pronaf, em detrimento de outras que tradicionalmente já acessavam os créditos nesse e em outros programas.

A elevação no número de agricultores beneficiados com recursos no ano de 2003 está relacionada com a liberação de recursos do Programa do Rs-Rural e com o aumento na liberação de recursos do programa Pronaf Investimento. Em relação aos créditos de custeio não conseguimos obter números exatos em relação ao período de 1997 a 2001. Pela estimativa do Escritório Municipal da Emater eram realizados cerca de 100 contratos anuais. Já, de acordo com as listagens de beneficiários existentes, no ano de 2002, foram realizados 181 contratos de custeio. Esse número aumenta para 259 em 2003, 310 em 2004 e 500 contratos em 2005.

Entendemos que afora outros fatores, como a própria disponibilidade maior de crédito, a diversidade da agenda construída internamente ao Comder, ampliada a partir do mês de julho de 1999 (vide Quadro 10), refletiu-se junto aos agricultores como motivadora e orientadora da utilização das políticas públicas de desenvolvimento rural. Da mesma forma, percebemos nas expressões dos agricultores nas entrevistas (vide seção 5.6), a influência exercida pelos processos de planejamento comunitário, desenvolvidos a partir do ano de 2001, em motivar e orientar os agricultores na utilização das políticas públicas para a execução das

demandas geradas nos DRPs. Observou-se também que foi expressiva a participação a participação das mulheres nos DRPs, inferindo-se daí correspondência entre este fato e o aumento na tomada de crédito por parte das mesmas.

Porém, essas conclusões sobre a influência dos processos estudados na ampliação dos beneficiários das políticas tendem a ser relativizadas, haja vista que a ampliação do número de beneficiários nas políticas de desenvolvimento rural é uma tendência manifestada atualmente no país.

Importa ressaltar alguns aspectos sobre o Comder. Quanto à sua composição, a maioria dos conselheiros são agricultores representantes das comunidades rurais, em número de 26 titulares, representando as 29 comunidades. O conselho conta ainda com a representação de 10 entidades / organizações (SMA, Emater, Inspeção veterinária, STR, Poder legislativo municipal, Bansicredi, Banrisul, Pastoral Rural, Condomínios rurais, e Associação de produtores)) Quase a totalidade dos conselheiros agricultores são proprietários de terras e do sexo masculino. Essa composição do conselho indica, ao mesmo tempo, uma expressiva representatividade territorial e uma deficiente representação de alguns grupos sociais (mulheres, agricultores sem terra), ocasionando dificuldades para a incorporação das características e demandas desses grupos à ação do Comder.

A qualidade da participação no Comder é construída em duas direções. A primeira em relação às comunidades rurais, quando o conselheiro é cobrado em suas atribuições para fazer a 'ponte' entre a comunidade e o conselho. Isso é tema de debate interno na agenda do conselho e em capacitações de conselheiros realizadas externamente. Há uma percepção por parte dos conselheiros da existência de falhas ao cumprir este papel. Na palavra de um deles:

Os conselheiros não levam as necessidades das comunidades. Tratam mais a parte dos projetos. Levar o que a minha comunidade teria necessidade, isso nem passa, não caberia ao conselho, seria diretamente com a administração pública, não precisaria a aprovação do conselho nesse caso, seriam recursos próprios da prefeitura [...] (E-4).

De outra forma, com uma visão mais positiva sobre a atuação dos conselheiros, encontra-se a opinião de outro agricultor:

Lá no conselho participamos nós dois só (ele e o suplente). Então, as idéias da comunidade têm que passar pra nós, pra nós levar pro conselho. O que acontece no conselho nós temos de passar pela comunidade. Agora, não é preciso passar todo o que se fala, mas o que é importante, a decisão que toma a comunidade [...] (E-1),

e a percepção do técnico da extensão rural que atuou no município:

Eu tenho respeito muito grande pelo Comder de Putinga. Um respeito e uma admiração, pela sua capacidade de interpretar e de analisar as questões, mas acima de tudo pela sua vontade de fazer algo pela comunidade.... eles realmente querendo o melhor para as suas comunidades e aqueles que moravam ao redor. Eu via um

conselho muito participativo, onde as pessoas tinham vontade de vir discutir o melhor para as suas comunidades. (E-20).

O contraditório expresso na opinião dos conselheiros decorre da existência de diferentes práticas sociais por parte de cada representante comunitário. Isso pode estar relacionado ao processo de escolha dos representantes nas comunidades rurais. Esse processo foi realizado, a partir de 1997, ano de criação do conselho, com uma periodicidade de dois anos, sendo a escolha dos conselheiros realizada pelas comunidades e entidades, posteriormente referendada por portaria do Prefeito Municipal.

O mesmo técnico da extensão rural apresenta restrições à forma de escolha dos conselheiros nas comunidades, quanto a sua forma de atuação no conselho e ainda quanto à representação das mulheres nas comunidades e no conselho:

Havia uma consciência do que era ser representante junto ao conselho. Tinha muitas comunidades que isso acontecia, a maioria. Mas havia comunidades que não davam o valor que deveriam dar na escolha do conselheiro, uma pessoa que fosse lá para defender os interesses da comunidade. E, chegando no conselho, como esse conselheiro não tinha o valor da comunidade, passava a defender a questão muito própria e quando retornava à sua comunidade, não repassava com ênfase e com clareza tudo aquilo que tinha sido discutido no conselho [...] o que falta é as comunidades fazerem uma boa escolha do conselheiro. E as vezes tem a questão de gênero. É um problema. Tem comunidades que escolhem bem e outras que não entendem e colocam qualquer um. (E-20).

O que se constatou no município é que a representação dos agricultores no conselho foi legalmente efetuada, mas proporcionou um índice baixo -cerca de 20%- de renovação dos conselheiros agricultores, não proporcionando a inclusão de um número maior de mulheres e de outros grupos sociais ausentes do Comder, influenciando negativamente na sua interatividade com esses grupos e com as comunidades, prejudicando a continuidade da ação do conselho em relação aos planejamentos comunitários. De outro modo, a permanência dos mesmos conselheiros por um longo período de tempo no Comder, pode ter contribuído para qualificar a sua ação em relação às políticas públicas e outras agendas, internamente ao conselho, devido ao aprendizado pessoal possibilitado no decorrer do processo.

A qualidade da participação nas decisões internas do conselho é construída ao longo da sua história de atuação através da manutenção de uma dinâmica de reuniões periódicas realizadas mensalmente, das capacitações realizadas ou articuladas pelo conselho (vide Apêndice E), da participação no OP, da participação na elaboração dos PMDRs, da contribuição na realização dos DRPs e na definição das políticas públicas, dentre outras ações. A realização das ações citadas acima se concentrou entre os anos de 1997 a 2003, indicando a intensificação da participação no Comder nesse período.

De uma forma geral, a percepção que os atores manifestam é de ocorrer participação ativa nos debates, com as decisões sendo tomadas com a opinião da maioria. Para um conselheiro agricultor:

Quando tiver que aprovar alguma coisa, o pessoal antes de aprovar, geralmente se dá bem o conhecimento do que ta fazendo e cada qual dá a opinião. A decisão é tomada pela maioria dos que ta presente. Tem que ter mais de cinqüenta por cento dos conselheiros. O peso é igual pra todo mundo [...] (E-12).

O mesmo agricultor ainda acrescenta os motivos para que isso ocorra: “Se algo der errado quem vai ter que responder é todos os conselheiros. A responsabilidade é dividida igual para todo mundo.” (E-12). Para outra agricultora:

Lá cada um tem sua vez, a pessoa que vai falar, espera o outro falar e levanta a mão. Cada um fala o que quer falar e depois escuta [...]se precisa marcar alguma coisa aquele da emater e da secretaria da agricultura fazem isso [...]A gente fala na reunião [...]se as outras pessoas querem que a gente ganha aquilo [...]a maioria decide. Tudo, tudo, não tem quem atende, mas que é atendido e ouvido é. (E-5).

De outra forma, alguns agricultores manifestam uma postura crítica em relação ao processo decisório, relacionando-o com a origem das agendas: “O conselho espera sempre a iniciativa do secretário.” (E-10). Para outro, “Geralmente quem leva o teor da reunião é o presidente do conselho, que é o secretário da agricultura, os projetos que vêm, vêm através dele, o cara só vai lá pra ajudar a estudar e ver se o cara concorda, aprova sim ou não. Agora, projeto que a gente possa levar, isso nunca foi feito.” (E-11). Buscamos algumas percepções quanto ao papel e à autonomia do conselho. Para um agricultor participante:

O Comder é um dos conselhos [...] um dos melhores conselhos que pode existir, olha, até hoje que eu sou conselheiro, algumas reuniões eu não pude participar, algumas, só que tudo que é decidido no COMDER é passado pelos conselheiros e pelas comunidades e depois o que está decidido no COMDER, está decidido. Não é o que o secretário da agricultura quer, é o que o conselho quer, se nós decidirmos comprar uma máquina em todos, todo mundo achou melhor a máquina, se compra a máquina. Agora, se ninguém achou importante, não é um só que decide, é o conselho todo. (E-1).

As percepções expressas são diferenciadas conforme os atores e os momentos. O que se destaca é o conjunto de decisões do conselho em relação às políticas públicas, em relação ao encaminhamento de processos de organização e planejamento nas comunidades rurais e em relação a aspectos polêmicos e contraditórios no campo político-administrativo. Da ação do conselho vão aparecer conflitos inerentes aos processos participativos. Destacam-se aqueles relacionados a não transferência da administração da patrulha agrícola, conforme proposto pelo Comder, para os grupos e comunidades organizadas do meio rural, sob a coordenação do conselho e, ainda, o conflito sobre o esvaziamento das funções do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural.

Na primeira situação, a administração municipal já havia ficado engessada quando da elaboração do PPA em 2001, em que o planejamento das ações com as máquinas da prefeitura havia ficado no âmbito da secretaria de obras do município, dificultando a participação da secretaria da agricultura e do conselho na sua gestão. Posteriormente, no ano de 2004, pressionado pelo conselho desde o ano anterior, a prefeitura municipal envia para a câmara de vereadores um projeto de terceirização da administração das máquinas conforme proposto pelo conselho, porém, a câmara o rejeita, alegando falta de viabilidade e proximidade com as próximas eleições. Na visão dos técnicos:

É difícil para o município administrar isso aí. Porque a Secretaria da Agricultura não tem recurso próprio para isso aí. Ela depende da Secretaria de Obras... quem usa mais as máquinas é a secretaria de obras, a questão da operacionalidade. Não é fácil no interior ter um trabalho conjunto e isso aí foge da agricultura, mas quando o secretário da agricultura precisa pra fazer um terraceamento, uma esterqueira, ele planeja mas ele não tem o poder de fazer. Há uma desarticulação na questão dos secretários. O conselho queria mas a câmara de vereadores não concordou em mudar isso [...] mas o conselho continua sugerindo ações para as máquinas. (E-21a).

O segundo conflito importante fomentado e percebido pelo conselho é o esvaziamento progressivo das funções originais do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural. Paulatinamente, o fundo deixa de financiar pequenos empreendimentos para as propriedades, decididos pelo conselho, para aportar recursos na manutenção das máquinas agrícolas e nas contrapartidas dos programas conveniados. Isso acabou por frustrar alguns conselheiros que acompanhavam desde o início a formação do fundo e viam nele uma esperança para projetos estratégicos dos agricultores e dos grupos nas comunidades rurais. Para o secretário da agricultura, que assumiu junto com a nova administração em 2005, essa situação é importante:

Quando começou os primeiros anos o conselho era bem mais animado porque tinha aquela esperança de que tinha esse fundo rotativo e daí com o tempo financiaria calcário, vacas de leite e coisas parecidas, daí o povo estava animado, mas passou esse tempo e nada, daí desanima. Muitos até não iam mais. Depois começaram a ir de novo quando eu era secretário, porque tinham esperança que mudava as coisa. Eu tentei mudar, vi que não era fácil, desisti. (E-15).

A fala do prefeito municipal que exerceu a gestão anterior¹ é significativa para compreender a importância do espaço de planejamento e tomada de decisões realizadas nas comunidades e exercidas pelo conselho em um determinado momento:

Com o agricultor nós entendemos, na segunda gestão, de que não era só a área pública. Havia a necessidade de fazer um envolvimento maior com as comunidades, que as demandas fossem levantadas de forma coletiva e nisso o conselho foi muito importante para buscar estas informações para que o município pudesse colaborar para atender as necessidades das comunidades e das pessoas. Mas também os diagnósticos eram importantes. Sempre que as demandas eram listadas esbarrávamos nos recursos. Nós sempre fomos muito democráticos com o Comder, no sentido de que os 26 conselheiros, a Emater, o sindicato, pudessem fazer o melhor e que

¹ A gestão de 2001 a 2004 foi a sua segunda gestão. A primeira fora exercida no período de 1993 a 1996.

podéssemos buscar recursos que fossem destinados principalmente para as comunidades mais deficientes que o município tinha. (E-19).

De uma forma geral, a prática da administração que o prefeito representava segue a linha de respaldo e operacionalização das decisões das comunidades e do conselho, estimulando os processos participativos. Em sentido contrário, ocorrem os conflitos diagnosticados pelo conselho, que foram citados anteriormente. O conselho, a partir de um determinado momento, já no final da administração municipal do período 2001-2004, tem um refluxo no seu processo de participação e de tomada de decisões.

Observando-se os Quadros 9 e 10, verifica-se que a partir de 2004 ocorreu uma redução na agenda das políticas públicas e de outras atividades tratadas internamente ao conselho, indicando ter ocorrido um refluxo na participação. Nos anos de 2004 e 2005 a agenda das políticas concentrou-se nos programas de auxílio à estiagem (Seguro Agrícola, Bolsa estiagem e Rebate Pronaf) e do Crédito Fundiário, ocorrendo a diminuição dos debates sobre as políticas públicas de caráter comunitário que demandavam a ação do conselho. Do mesmo modo, observando-se a agenda desenvolvida sobre outras atividades, verifica-se que apenas cinco diferentes agendas foram tratadas nos anos de 2004 e 2005, comparativamente ao total de mais de vinte agendas diversificadas abordadas pelo conselho ao longo da sua atuação. A bovinocultura de leite foi uma das poucas ações produtivas que se manteve na agenda ao final do período pesquisado. Um conselheiro agricultor reflete isso em sua fala:

[...]eles ficam na espera, alguma novidade, alguma notícia [...] na verdade, o conselho ao invés de progredir, ele regrediu, ele esfriou. Passa-se tempo e mais tempo e não tem aquela iniciativa de fazer as coisas andar e se movimentar, de ir nas comunidades fazer reunião com o povo e o conselheiro, e mostrar resultados, porque ir na comunidade conversar e não mostrar resultados também não resolve. (E-15).

O refluxo na atuação do conselho pode ser creditado em parte ao deficiente processo de renovação dos conselheiros, na medida em que a escolha realizada nas comunidades não é precedida de uma ação de formação sobre as funções e o papel do mesmo e também não é realizada a avaliação do trabalho do representante e nem do trabalho de planejamento realizado com o Comder, afetando o fortalecimento dos vínculos entre os conselheiros e suas comunidades e enfraquecendo o papel interativo do conselheiro com os agricultores, na medida em que as posições tomadas pelos conselheiros distanciam-se do pensamento comunitário.

A percepção dos agricultores sobre o refluxo da ação do conselho municipal pode ser reflexo, também, dos fatos ocorridos com a administração das máquinas e do FUMDER. Da mesma forma, pode ter exercido influência para isso a visão da nova administração sobre o papel do conselho. Para o novo prefeito municipal:

O conselho é formado por lideranças da comunidade. Eu acho que se reúnem uma vez por mês. Definem uma coisa, definem outra. Não é uma coisa como tem que ser. Tem boas idéias ma na prática não se realiza as idéias. Eu vejo que o conselho se reúne para debater um assunto e na prática botar no papel é fácil mas executar as idéias que eles impõe é que é difícil,. Falam muito em fazer silagem [...]mas o gringo é complicado [...].fosse na Europa, cada doze famílias tem uma cooperativa formada, uma associação. (E-18).

Sobre o planejamento, o novo prefeito manifesta um diagnóstico, um prognóstico e propostas de ação construídos individualmente, a partir da sua experiência:

O nosso município que 80% é agrícola, a renda do município provém da agricultura, com quase 3.000 pessoas morando na área rural, é uma comunidade que a agricultura tem que ter incentivos do poder público e eu que visitei 952 famílias, quase 90% das famílias e onde sentia que o nosso agricultor ele é de origem italiana praticamente, ele é do lucro imediato, onde ele vai na monocultura. Nós tivemos um problema com o fumo [...]Nós estamos enxergando na prefeitura, que pra incentivar a parte do agricultor é na linha de granjas de terminação, com aviários e chiqueirão de porco onde nós já temos 350 chiqueirões uns 50 aviários. Ano passado foi incentivado 18 e este ano mais 18 [...] Os principais projetos são o reflorestamento, a erva mate, o eucalipto e o pinus eliotti nas terras mais ociosas que não estão ocupadas pras vacas de leite, tem muita vaca. Então, onde não tem as pastagens, que reflorestem. (E-18).

A modificação do contexto político-administrativo municipal, no ano de 2005, influi sobre o processo de planejamento participativo na medida em que a atuação do Comder e os planejamentos comunitários visando ao desenvolvimento não são mais estratégias centrais na condução das ações e das políticas públicas da nova gestão. A administração instalada promove uma estratégia de planejamento com as comunidades rurais, direcionada somente para a elaboração do Plano Plurianual Municipal. Nesse momento não houve articulação com a rede de atores (Comder, extensão rural, STR, etc.) presentes nos processos anteriormente desenvolvidos e a metodologia utilizada foi baseada em reuniões rápidas que permitiram apenas um levantamento parcial de demandas (vide seção 5.7), podendo ser caracterizada como uma pseudo-participação, visando cumprir a formalidade legal e legitimar o processo de elaboração do novo PPA.

Considerando-se todo o período analisado, pode-se constatar que a realização do processo de planejamento participativo promoveu a inclusão das famílias de agricultores nos processos decisórios sobre as políticas públicas de desenvolvimento rural e na realização de outras ações da administração pública municipal, cujas pautas foram condicionadas pelos resultados dos planejamentos comunitários e do conselho. Esta participação propiciou a ampliação dos beneficiários das políticas, porém, sujeitou-se aos diferentes contextos político-institucionais ocorridos no período pesquisado, submetidos aos diferentes atores que estiveram à frente das instituições da gestão pública. Observa-se que a efetividade do cumprimento das

decisões tomadas nas instâncias participativas, também foi um fator processual importante para que houvesse credibilidade no processo de planejamento participativo.

5.2 A VALORIZAÇÃO DOS RECURSOS E O ATENDIMENTO DE DEMANDAS E INTERÊSSES DOS AGRICULTORES

A verificação dos indicadores dessa seção subsidia a análise sobre a ocorrência da realização de mediações entre os atores político-administrativos e os agricultores, observando se ocorre uma alteração na valorização dos recursos tradicionalmente mobilizados pelos diferentes atores, o tipo de participação nas instâncias de debates e ainda se ocorre a inclusão dos interesses e perspectivas dos agricultores na agenda e nas políticas públicas.

A realização de processos de mediação tem o potencial de trazer para o campo político-administrativo os diversos interesses dos diferentes atores sociais, bem como os conflitos sociais decorrentes desta diversidade, os quais estão disseminados na base da sociedade. A realização do planejamento participativo das políticas públicas e do desenvolvimento rural pode promover espaços de mediação institucional ou, por outro lado, promover a reprodução de práticas autoritárias por parte dos gestores públicos, e mesmo dos agricultores, as quais tem por base os sistemas tradicionais de dominação e de gestão sócio-estatal de cunho patrimonialista.

A utilização de metodologias e instrumentos participativos de conhecimento da realidade e na tomada de decisões propiciou que os agricultores trouxessem suas necessidades e seus valores para o campo de debates. Suas falas foram registradas, seus desenhos contaram a história e representaram a comunidade, seus passos na caminhada determinaram os rumos do diagnóstico, suas decisões no planejamento orientaram as políticas públicas e as instituições. A simplificação do processo de diagnóstico nas comunidades permitiu a inserção dos agricultores nos mesmos, valorizando a sua percepção e experiência de vida, diminuindo ou relativizando a importância das palavras dos técnicos ou dos gestores públicos.

O conhecimento já não foi mais gerado somente a partir dos técnicos, detentores dos recursos obtidos na formação escolar. Provém agora também da experiência acumulada dos agricultores nas suas relações diárias com a natureza, com a comunidade, com as instituições e com os mercados. A palavra de um agricultor expressa esta percepção:

[...]tem gente que fala: depois que o cara é técnico, ele vem aqui me ensinar e eu sei mais que ele. Na verdade não é isso. Se o cara se formou ele tem alguma coisa pra falar. Eu nunca posso dizer que eu sei mais do que o outro. Se você é formado, vem aqui na casa do agricultor e aprende alguma coisa. (E-4).

Há um questionamento do conhecimento do técnico e da posição que advém da valorização deste recurso. Há uma valorização dos recursos dos agricultores pelos próprios agricultores. Isso ocorre fortemente nos diagnósticos comunitários que oportunizam a participação. Ocorre também com os técnicos que participaram dos processos. Um gestor público se manifesta:

Na verdade, os DRPs foram uma faculdade para nós. Nós conseguimos aprender muito, junto com as comunidades, e ali ficou muito claro o que realmente era importante se tratar, tanto com o recurso público como o relacionamento com as comunidades. Eu digo assim [...], antes dos DRPs, um momento; depois dos DRPs, totalmente diferente. Muito importante. Todos os municípios, todas as comunidades deveriam adotar esse sistema. (E-2).

Uma conselheira, agricultora, destaca a importância do processo participativo e a valorização de determinados recursos, os quais ela não possui, mas que não foi impedimento para a sua organização e crescimento pessoal ao participar do conselho. Durante a realização das entrevistas, observamos ser essa pessoa a que mantinha arquivado em maior número os documentos que circularam pelo conselho, fornecendo-nos a cópia do roteiro das máquinas elaborado no Comder. Para ela:

Eu leio pouco mas o rapaz (filho) sabe bem ler [...] Quanto mais a gente participa, mais coisas a gente aprende. A gente aprende vendo, ouvindo e vendo os outros fazer. [...]Eu se soubesse escrever eu queria fazer todas as reuniões e ir botando tudo em ordem [...]mas não dá. O bom seria que a gente soubesse bem escrever [...]se você tem a folha vai lembrar [...]quantas coisas que eu não me lembrava.. se eu tinha marcado ia dizendo as coisas certinho. (E-5).

Em relação ao trabalho interno ao conselho, observa-se que a utilização de metodologias que proporcionassem a aprendizagem e a ação participativa ocorreram em menor escala, ocasionando uma menor qualificação dos processos de diagnóstico e de tomada de decisões e gerando alguns questionamentos sobre a importância dos recursos mobilizados pelos atores:

Tem sempre o conselheiro que fala mais, que fala melhor, [...]as vezes, ele toma a iniciativa mais vezes de falar, só que pra decidir todos ali, junto com a sua idéia, só que as vezes o que fala mais toma a frente na parada [...] Já vi várias vezes o presidente colocar a idéia e depois é aprovado. Claro, se não é aprovado é porque o conselho não quer.. Só que o que prevalece as vezes é a idéia do presidente do conselho. Talvez seja o que realmente todo mundo quer, já vem tendo essa idéia. (E-11).

Já, o ex-secretário da agricultura possui uma visão oposta sobre isso:

Além de coordenar este trabalho, que fica a cargo de Emater, secretaria e sindicato; além de eles serem os coordenadores disso, no conselho todos ficam no mesmo nível, em pé de igualdade. Não é porque eu sou o secretário ou sou o técnico, que tenho maior poder de decisão. No conselho todos tem o mesmo nível de decisão, poder de decisão. Pelo menos era assim no meu tempo. (E-2).

Em geral, os processos de participação desenvolvidos propiciaram a valorização dos recursos mobilizados pelos diferentes atores. Isso pode ser constatado através da inclusão das pautas trazidas pelos agricultores e por técnicos e gestores públicos na agenda política das instâncias de participação e das instituições (vide Quadro 10). Também pode ser considerado relevante o aparecimento de conflitos durante os processos de mediação entre os atores. No conselho revelam-se os conflitos em relação às projeções e determinações desta instância de participação sobre a utilização das máquinas da patrulha agrícola e sobre o fundo municipal de financiamento aos pequenos agricultores, os quais serão abordados na seção seguinte. Nas comunidades os conflitos afloram em menor escala, mas ainda assim aparecem nos processos de diagnóstico e planejamento.

Outro indicativo da mobilização e valorização dos recursos dos agricultores foi a inclusão das suas demandas e interesses nos planejamentos realizados e nas diversas políticas públicas e ainda nas agendas internas das instituições. A observação da correspondência (mais de 80%) do planejamento com as demandas e interesses das comunidades e da continuidade (cerca de 85%) dos planejamentos, através das políticas e de outras ações dos atores, permite associar estes fatos a uma efetividade dos processos de participação enquanto processos de mediação institucional.

As maiores dificuldades encontradas na realização dos processos de planejamento participativo, decorreram por conta da não resolução dos conflitos que vieram à tona no Comder, ou de outra forma, da resolução dos mesmos de uma forma contraditória à posição dessa instância de participação. Da mesma forma, manifestaram-se como problemas o pequeno aparecimento de conflitos internos nas comunidades rurais e a falta de um melhor diagnóstico da questão da posse da terra, durante a realização dos DRPs. Isso vai se refletir nos planejamentos através da falta de continuidade de algumas ações planejadas, devido à falta de acordo entre os próprios beneficiários, ou ainda na falta de interessados no assunto, levando a supor que no planejamento de algumas ações prevaleceu a visão de alguns poucos participantes, em detrimento da maioria.

De todo modo, pode-se caracterizar a realização do processo de planejamento participativo como processo de mediação institucional que possibilitou a mobilização e valorização dos recursos dos diversos atores e a inclusão de suas demandas e interesses nas políticas públicas e nas agendas existentes. A utilização de metodologias participativas contribuiu fortemente para isso, em especial nos trabalhos de planejamento realizados nas comunidades rurais, deixando a desejar no conselho.

A contribuição dessas mediações promove, em parte, a inversão do padrão tradicional de formulação e gestão das políticas públicas, no qual a realização do diagnóstico, a formação da agenda e a ação de execução normalmente são determinadas a partir dos recursos e do conhecimento técnico e administrativo dos gestores públicos. A inversão ocorrida através do planejamento participativo propiciou um maior grau de autonomia e uma maior efetividade na busca de resultados, ampliando a utilização das políticas públicas e sinalizando para a modificação do padrão de gestão tradicional.

5.3 A ALTERAÇÃO NAS RELAÇÕES DE DEPENDÊNCIA ENTRE OS ATORES SOCIAIS

Nos pequenos municípios rurais, o padrão tradicional de operacionalização das políticas e de gestão sócio-estatal está estabelecido sobre relações de dependência e poder entre os diversos atores sociais. Pela nossa experiência, percebemos nos municípios nos quais trabalhamos que, no padrão normalmente existente, os agricultores dependem dos técnicos, das autoridades e dos políticos para obterem recursos e benefícios, novos conhecimentos e para realizarem processos. As regras e normas do jogo são instituídas com pouca ou sem a participação dos agricultores, as instâncias de tomada de decisões são restritas e a participação é representativa e geralmente subordinada, os técnicos seguem as orientações e as diretrizes das instituições estatais, as políticas públicas são pré-determinadas pelas agências financiadoras.

Para Costa (1996), os estudos realizados sobre o poder local até os anos 80 no Brasil, apontam para uma imagem de negatividade, onde parece predominar um domínio das relações familiares e de favores, de amizade e de lealdades pessoais, em detrimento das relações impessoais, racionais e das leis. Para o mesmo autor, a partir dos anos 80, o “local” e suas estruturas de poder passam a ser ressignificados no imaginário político brasileiro:

De espaço por excelência das relações coronelísticas de poder no âmbito dos pequenos e médios municípios, de relações clientelistas e populistas nas médias e grandes cidades, as estruturas de poder local passaram a espaço de possibilidades de experimentos democráticos, inovadores e do exercício da cidadania ativa. (COSTA, 1996, p.113).

Ainda para esse autor, “O poder local passou a ser portador de possibilidades de gerenciamento eficiente dos recursos públicos e protagonista de iniciativas de desenvolvimento da vida econômica e social.”, evidenciando-se essa mudança de imagem do local, nos estudos de experiências de gestões municipais inovadoras e nas reflexões sobre as

possibilidades de ação das estruturas locais de poder, no sentido de viabilizar mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais (1996, p.113).

Nos processos estudados na pesquisa, observou-se uma modificação no padrão tradicional de gestão. As instituições foram demandadas a buscar junto à população as definições para a formulação e a implementação das políticas, não para todas como foi visto no capítulo anterior, possibilitando a diminuição da influência pessoal dos técnicos e dos atores político-partidários na determinação das ações a serem realizadas. O uso dos recursos públicos passou a seguir um planejamento que sofreu a influência dos agricultores, sendo levado para o mesmo os seus interesses. Foram elaborados critérios para a seleção dos beneficiários e utilização dos recursos. Na visão de um participante dos processos:

Houve uma diferença muito grande, num período desde antes dos estudos que a gente fez nas comunidades e após esses estudos. No momento em que começamos a oportunizar essas comunidades, através dos DRPs, se viu a grande diferença, a participação foi muito maior, a discussão. Avaliamos que vale a pena investir nessas comunidades e fazer o estudo dessas comunidades. Aí tu consegue identificar, cada um, a vocação dessas comunidades, a necessidade e, em si, o planejamento como um todo. (E-2).

A expressão de atores sociais que foram relevantes na organização dos DRPs e na ação do conselho, como os técnicos da extensão rural, revela que o processo de aprendizagem e ação participativa desenvolvido na base das comunidades rurais foi uma via de duas mãos na modificação das relações de dependência tradicionalmente estabelecidas entre os diversos atores sociais:

Quem tem que falar são as pessoas da comunidade. Quais são seus anseios, quais são suas angústias. Às vezes a gente tem aquele hábito..., ou tinha, de ir lá e preparar uma palestra de quarenta minutos, uma hora, descarregar tudo, vai embora e achou que fez uma grande coisa e a comunidade fica lá sem ter ação. Ela não se “empodera das idéias”, ela fica muito distante, [...] não é isso que a comunidade quer, não é isso que a sociedade quer, não é esse o comportamento do extensionista. (E-20).

Para o mesmo técnico:

Tem que ter oportunidade para todos. Ninguém é mais inteligente que ninguém. Para mim todos são capazes, todos são inteligentes. Basta cada um ocupar o seu espaço e que o outro também permita que o outro ocupe seu espaço. Não ser o dono do mundo, o dono da verdade [...] Eu aprendi muito, que todas as pessoas tenham vez e voz [...] vale a pena sentar e ouvir as pessoas. Não só ouvir. Ajudá-las quando precisa. Todo mundo tem condições de fazer algo pela comunidade, pela sociedade, desde que se apóie com outras pessoas que possam ajudar. Só se faz isso com discussão. (E-20).

Da mesma forma, para os agricultores há modificação nas relações entre técnicos e agricultores, durante e após a realização dos processos de planejamento:

Abriu mais a mentalidade das pessoas, até para o próprio diálogo umas com as outras. O pessoal perdeu o receio de participar em uma reunião e ficar só sentado, braço cruzado e não falar nada, pessoal até mais espontâneo, com vontade de dialogar e de conversar, [...] sempre muda alguma coisa, a tendência é melhorar, as pessoas perdem um pouco o receio até com os próprios técnicos. (E-13).

No entanto, a melhoria das relações entre os técnicos e os agricultores é relacionada à realização dos processos participativos e os agricultores sentem a falta de continuidade em relação a esses processos nas comunidades, expressando esse sentimento ao responderem sobre esta relação: “No começo parece até que tinha melhorado mas agora o pessoal meio que esqueceu, tu deixa a coisa quieta, esfria, não teve evolução, seqüência.” (E-6).

Em outro aspecto das relações entre os atores sociais, não desaparece do campo político-administrativo o peso da herança das práticas patrimonialistas na administração pública. Em diversos momentos, os agricultores reclamam da ingerência da política na administração dos recursos públicos:

Na política a gente se envolve também, mas pro bem. Quando é pra se envolver pra perseguir, não. Eu sei que, por umas rixas eles não vem na minha casa, não preciso da prefeitura pra viver até hoje e não é hoje que vou precisar dela, mas eu tenho uma fonte d'água pra fazer e eles passaram com a retro aqui e o secretário não deixa porque eu votei contra, mas se não tivesse dois cavalos não tinha carreira. Ela (a mulher) é gremista mas nós não discutimos por causa disso. Vamos se respeitar, quando um perde e outro ganha eu fico na minha. Mas aqui tá muita marcação. É a única coisa que eu tenho a dizer da política. (E-7).

Na sua fala esse agricultor representa a manifestação da média dos agricultores entrevistados, que percebem que a atuação política influi, e, em sua opinião, atrapalha a administração pública. Para esse agricultor, a ingerência da política na administração dos recursos públicos significa a parte ruim da ação política. Outro agricultor apresenta a proposição para a solução desta “parte ruim”:

No momento em que você é candidato tem que ter a sigla e depois tem que eliminar isso. Tem sempre o seu lado mas tem coisas importantes pro município, pra agricultura, pra tudo, tanto da parte da vereança e da administração. Se eu quero crescer politicamente eu tenho que crescer com o trabalho. Se um projeto é legal e bom, tem que aprovar. (E-6).

Alguns agricultores se dão conta do problema e partem para a ação em sentido contrário. Um deles é o agricultor que assumiu a Secretaria Municipal da Agricultura na nova administração, em 2005:

Ganhou o atual que está agora e ele me convidou pra ser o secretário da agricultura, fiquei o ano passado aí, me dei bem com todos, não teve uma reclamação, todo mundo gostou, sentiram que eu saí, mas a política é assim: tu começa a trabalhar pra todo mundo e ajudar todo mundo e sempre tem aquele por trás que começa a complicar..., é porque tu fez serviço pro adversário. Na verdade em município que nem o nosso, somos todos vizinhos. Todo mundo se conhece, pra que perseguição? Porque ele é adversário e não vou tratar bem? Trata bem que tu trás ele também. Tive muitos adversários que parecia impossível, tratei bem e vieram comigo [...] Claro que como teu companheiro político tu pode ter um tratamento diferenciado, mas fora da prefeitura, tu vai lá na casa dele tomar um chimarrão, já é uma diferença que tu faz, mas lá dentro do poder público tem que tratar todo mundo igual. (E-15).

Outros agricultores também manifestam a realização dos DRPs como motivadores e orientadores do seu comportamento: “Esse trabalho me ajudou um monte [...], até saber como chegar no prefeito” (E-6).

As relações entre os agricultores são criticadas pelos conselheiros, que sentem a dificuldade em mobilizar suas comunidades: “ Convida alguém e vai o conselheiro. A cabeça do pessoal funciona bem assim: todo mundo quer as coisa só que ninguém se escala eu vou. Eles querem que alguém vá na frente e leve pra eles. Aí tu convida, vamos participar também. Não posso, tenho trabalho em casa [...]” (E-11). Outro conselheiro reforça essa crítica ao se referir à continuidade dos trabalhos:

Teve continuidade sim. As pessoas mesmo se acomodam. As pessoas querem as coisas mas esperam que um terceiro vá buscar e leve na mão dele , não é de sair daqui até ali em busca das coisas [...]na verdade os próprios agricultores são muito acomodados, não são de levantar a cabeça, botar o peito e enfrentar as coisa. Qualquer coisinha ah, já não posso, não dá pra fazer, não consigo [...] (E-12).

A manifestação da agricultora conselheira, quando perguntado se a realização do DRP havia mudado alguma coisa na relação com os técnicos e a prefeitura, expressa a posição cômoda adotada em diversos momentos pelos agricultores, que dificulta a mobilização comunitária. Indica também o nível de resposta ao planejamento executado:

Mudou. Pra melhor. As vezes a gente precisava de alguma coisa e eles atendiam, as vezes precisava de uma máquina pra fazer um poço. Eles atendiam. Eles atendem bem, atendem tudo que estiver o alcance. A Emater é excelente. A prefeitura também. Se não dá agora a gente espera chegar a vez. (E-5).

Por outro lado, estes indicativos da postura dos agricultores são contraditórios com os motivos apontados para a execução das demandas planejadas nas comunidades, que indicam a forte ação das lideranças e das famílias nas comunidades em busca dos objetivos desejados, resgatando e intensificando a realização de práticas comunitárias como o mutirão e a associação para fins produtivos e para a estruturação comunitária: “[...]na nossa comunidade esta bem [...]se precisa de uma ajuda, vai no vizinho e ele vem, se trocam hora de máquina, [...]” (E-1).

A manifestação continuada, na agenda do conselho, de alguns conflitos como o da patrulha agrícola e do fundo de financiamento, indica uma posição de relativa autonomia dos conselheiros, que força a modificação da relação tradicional de subordinação entre o poder público e os agricultores. A elaboração do roteiro de utilização das máquinas pelo conselho e a sua execução pela prefeitura municipal é uma ação que propicia a alteração da prática tradicional de direcionamento de serviços para os companheiros políticos na base das comunidades. Agora é o representante escolhido pela comunidade para o conselho, que passa a organizar o serviço. A descontinuidade posterior desta ação relaciona-se com a não

execução da proposta de terceirização das máquinas, proposta pelo conselho, endossada posteriormente pela prefeitura e barrada na câmara municipal de vereadores.

Um outro exemplo da modificação das relações de dependência entre os atores é o do conflito estabelecido por ocasião, já no ano de 2005, quando da votação na câmara de vereadores, de projeto de lei que previa o incentivo da prefeitura municipal à construção de uma grande planta de suínos por uma empresa integradora da região. O trabalho de diagnóstico e planejamento daquela comunidade havia apontado o incentivo à produção de erva-mate com princípios ecológicos e o desenvolvimento do turismo como alternativas para a mesma. A introdução dessa nova proposta prejudicava a forma de desenvolvimento prevista na comunidade, em função da poluição ambiental e outros aspectos. A proposta não passou na câmara de vereadores em função da ação da comunidade e do seu representante na câmara de vereadores, que anteriormente era conselheiro do Comder e havia acompanhado a realização do trabalho de planejamento comunitário.

Em relação à continuidade das ações organizadas de planejamento nas comunidades e no conselho pode-se verificar o baixo grau de autonomia alcançado pelas lideranças comunitárias e pelos agricultores. Somente algumas comunidades rurais continuaram com a utilização das metodologias participativas de planejamento, por conta própria. O Comder também não realizou, na seqüência, um novo processo de elaboração de outro plano municipal de desenvolvimento rural, passando a atuar mais reativamente à agenda de algumas políticas públicas.

As razões para essa baixa autonomia na capacidade de planejar talvez possam ser encontradas nas posturas dos agricultores, anunciadas anteriormente, mas também são um indicativo e conseqüência da não determinação de um sistema de gestão bem definido para os planejamentos realizados anteriormente, que poderia ser o novo ponto de retomada das ações. Podem ainda indicar a necessidade de haver um maior número de capacitações sobre esse tema, haja vista que poucos agricultores e técnicos participaram das capacitações que ocorreram e as mesmas foram realizadas em número reduzido.

Da mesma forma, cabe neste contexto a reflexão apontada por Azevedo e Andrade e resgatada por Costa (1996, p.117), com base na experiência do Rio Grande do Norte, durante o governo militar, que previa a participação da população através do planejamento participativo; reflexão na qual o autor questiona

[...]se esta concepção de participação não concebia outro lugar de participação que não aqueles legitimados e sob o controle do estado [...] tratando-se de antecipação da virtualidade de iniciativas da população, de legitimar-se como moderno, democrático e empreendedor [...] não contemplando a idéia de autonomia das comunidades envolvidas [...]

De todo modo, percebemos, pelos resultados apresentados, que os processos desenvolvidos auxiliaram a viabilizar mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais. Também podemos inferir que a relativa autonomia obtida através dos processos, decorre da concepção dos atores e podem ter sofrido a influência das mudanças políticas, administrativas e institucionais ocorridas no contexto local.

5.4 A UTILIZAÇÃO DE NORMAS E CRITÉRIOS NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A utilização de normas e critérios na definição das políticas públicas é um indicador que aponta para a modificação do sistema de gestão sócio estatal, na medida em que pode promover a transparência das decisões tomadas, diminuindo o julgamento de valores e o arbítrio pessoal dos gestores, nos quais, em várias situações, não há uma correta distinção e separação do que é de foro privado, do que é de foro público, característica relevante das formas de dominação tradicional-patrimonial.

De uma forma geral, atualmente, as políticas públicas de desenvolvimento rural já vem com uma formulação anterior, originada em outros níveis do seu planejamento, em que consta um conjunto de normas e critérios para o enquadramento dos beneficiários e ainda para a seleção das atividades que podem ser realizadas nos projetos locais. Assim mesmo, necessitam dos atores locais para a implementação destas normas e critérios estabelecidos anteriormente.

Para qualificar a atuação do conselho neste indicador, resgatamos o conjunto e algumas particularidades dos critérios e normas operacionalizadas dentro das políticas. Na última coluna da Tabela 09, pode ser observado que ocorreram 39 momentos, dentro dos processos de planejamento de políticas públicas no Comder, nos quais foram gerados ou operacionalizados critérios para as políticas. A diferença em relação à participação, maior ou menor dos atores locais na operacionalização, ou mesmo na formulação de critérios adicionais adequados à realidade local, ocorreu no estudo de caso, no momento da definição da entrada destas políticas na agenda.

Aquelas políticas públicas que entraram secundariamente na agenda do conselho, em um total de cinco no período pesquisado ('Pró-Rural 200', 'Cheque Seca', 'Seguro Agrícola', 'Pronaf A' e 'Milho de balcão') não tiveram nenhuma nova formulação sobre as normas e os critérios necessários para a sua operacionalização, ao nível local. Foram operacionalizadas

pelos gestores, com a participação do Comder em alguns momentos do seu ciclo, com os critérios formulados na instância de origem da política pública.

Em um outro conjunto de onze políticas, houve a formulação de critérios e normas locais durante a sua operacionalização. Isso ocorreu devido à possibilidade prevista originalmente em cada política, de formulação e definição local, ou pela necessidade sentida pelo conselho de complementar os critérios e normas originais e iniciais. Normalmente esta ação de definição de critérios e normas esteve presente na etapa de tomada de decisões do planejamento ou do ciclo das políticas.

A política que mais demandou a utilização de critérios foi o Pronaf IFSM. Os critérios utilizados foram desde a definição de comunidades a serem beneficiadas com os investimentos previstos, passando pelas definições do regimento do uso das máquinas, forma de pagamento ao fundo municipal e outros. As outras políticas que geraram critérios foram a Patrulha Agrícola e o Fundo Municipal. Em todas as demais ocorreu o debate sobre o programa, com a utilização de critérios. O Banco da Terra e o Crédito Fundiário foram políticas que tiveram com destaque em seus critérios locais, a preocupação com a viabilidade dos beneficiários, possibilitando a operacionalização do programa. Na palavra de um agricultor: sobre os critérios utilizados neste programa:

O critério que é usado é procurar pelo interesse de toda comunidade, de todo o município. No crédito fundiário que sempre é discutido bastante, nas pessoas que são indicadas para comprar as áreas de terras [...]o critério é no conhecimento da pessoa [...] se ela mora na minha comunidade eu conheço muito bem [...]se é uma pessoa realmente agricultor, se é interessada, tem uma visão de futuro, quer crescer e trabalhar, formar a família ou então se é uma pessoa que quer pegar um dinheiro fácil. Deve ser um cara responsável, que trabalha, pensa pro futuro, vai adquirir e conseguir pagar. Se o cara não se enquadra, não é aprovado [...] (E-3).

Nos mesmos programas foi utilizado o critério da necessidade. Um agricultor, quando perguntado sobre quem foi beneficiado com os programas e projetos, aponta para a inclusão de famílias que nunca tiveram acesso à propriedade da terra:

Foram famílias que, no meu entender, ficaram esquecidas ao longo da história, foram as famílias que realmente eram necessitadas [...]nesse, do projeto do Banco da Terra, foram as famílias que realmente tinham necessidade e nunca tiveram uma oportunidade de ter um pedaço de terra. Essa foram as famílias que nunca tiveram uma área de terras e tiveram a oportunidade de ter pela primeira vez. (E-1).

Em alguns programas os critérios são incluídos de público, ao priorizarem o critério da maior necessidade na seleção dos beneficiários, comunidades e agricultores. “A gente adotou esse critério: começava a comunidade mais pobre. Primeira, Sítio Salvador, segunda a Fiscal, terceira São João Batista-São Braz. Lá foi feito fossa, açude, estrada de roça, calcário, mudas [...]” (E-14). Em outras oportunidades, o conselho priorizou o critério da organização

dos grupos e das comunidades e suas reivindicações e demandas já formuladas, sendo coerente com os propósitos de organização e planejamento com os quais trabalhou. A manifestação de um agricultor referenda estas percepções: “No RS-Rural foi a mais pobre, então começando pela mais pobre era a tal, depois foi pra outra e pra outra. Agora, aqui, no gado leiteiro foi direcionado aqui, porque aqui tinha a cultura, nós queria pro leite, não era porque era a mais pobre [...]” (E-1).

Há uma preocupação do conselho ao fixar os critérios, com a limitação dos recursos e com o bom uso dos mesmos. Um agricultor, morador de uma comunidade com maior nível de renda, expressa o entendimento de que a sua comunidade não é prioritária e demonstra a sua consciência para isso: “Não tem como requerer muito recurso, porque não tem pessoas realmente necessitadas e o número de projetos por município é limitado.” (E-14).

Outro aspecto é com relação à promoção da transparência no uso dos recursos:

[...]estes programas é de fácil acesso no momento em que tu discute eles com o conselho de agricultura do município, com as lideranças que compõe esse conselho e com as comunidades. O conselho traz o assunto para a comunidade e discute. No momento em que tu faz o uso correto dos critérios, tu usa os critérios corretamente, é fácil acessar esses programas. É difícil acessar quando uma liderança maior, uma autoridade municipal, quer direcionar esse recurso [...] (E-2).

A mesma questão da transparência em relação aos recursos aparece na percepção de um agricultor ao se referir aos programas de reordenamento fundiário: “Quanto ao crédito fundiário, primeira prioridade de o conselheiro da comunidade dar a opinião sobre o comprador e o vendedor, depois os demais davam a sua opinião pelo que eles conheciam e daí se chegava a uma conclusão se podia ou não podia. Debatiam o preço [...]” (E-9). E também nas palavras do ex-secretário da agricultura sobre os mesmos programas:

O projeto de assentamento de famílias, do antigo Banco da Terra, que hoje é o Crédito Fundiário, foi o projeto do Vale do Taquari que mais assentou famílias, foi no município de Putinga. Nós conseguimos encaminhar em torno de noventa projetos e, graças a Deus, com trabalho sério e observando sempre os critérios, conseguimos beneficiar 43 famílias, até o período em que tenho trabalhado na secretaria da agricultura. Foi o município que mais fez projetos e mais assentou no Vale do Taquari, porque ? por que se procurou fazer a coisa com clareza e não aceitando que fosse superfaturado os valores nas propriedades, por que se entendia que com o pouco recurso que existia, se a coisa era feita com clareza e seriedade, era possível beneficiar mais pessoas. A gente trabalhou de forma a usar o recurso para bem atender a demanda. (E-2).

A percepção que a pesquisa nos trouxe é de que ocorreu a utilização de critérios para a maior parte das políticas, qualificando especialmente o processo de tomada de decisões na fase de implementação do ciclo das políticas. Essa ação acabou por melhorar a utilização dos recursos públicos e por proporcionar a inclusão social, pelas mãos de uma coletividade

articulada em canais apropriados e legítimos de participação, em detrimento da promoção de ações de assistência social de cunho paternalista ou clientelista.

5.5 A AVALIAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO

O monitoramento, a avaliação e a prestação de contas nas políticas públicas são fases do ciclo das políticas que podem proporcionar um maior controle social e transparência das mesmas, ao serem instituídos e executados mecanismos e práticas de acompanhamento e controle pelos beneficiários e pela sociedade, promovendo uma melhor utilização dos recursos. As ações nesta fase do ciclo das políticas têm o potencial também de promover a acumulação de conhecimento pelos atores participantes, proporcionando aprendizagem política, capacitando-os melhor para os passos seguintes de correção da ação.

Podem servir também para dar base às punições cabíveis no caso de descumprimento de leis, normas e critérios, inibindo dessa forma a ação de gestores e beneficiários para tais situações, impedindo ou diminuindo o desvio de recursos públicos e a realização de práticas de cunho patrimonialista que propiciam a apropriação do que é público por parte do que é privado.

Conforme pode ser observado na Tabela 09, as ações do Comder em relação a essas fases do ciclo das políticas foram planejadas em 67 momentos nessa instância de participação, representando mais de trinta por cento das ações realizadas pelo conselho em relação às políticas públicas. Somente três políticas ('Seguro Agrícola', 'Pronaf A' e 'Milho de Balcão') não tiveram nenhuma ação de monitoramento, avaliação ou correção da ação realizada pelo conselho. Outras 13 políticas que entraram na agenda do conselho contaram com ações nessas fases do ciclo.

As ações são mais significativas nos programas 'Patrulha Agrícola e Fundo Municipal', 'Pronaf IFSM', 'Troca-Troca de Sementes', 'Banco da Terra' e 'Crédito Fundiário', 'RS-Rural', 'Pró-Rural 2000' e 'Pró-Guaíba'. Vão desde o acompanhamento das tomadas de preços, verificação das condições de produção dos insumos, fiscalização dos operadores das máquinas, prestação de contas dos valores do fundo municipal, prestação de contas dos projetos comunitários até a própria substituição de beneficiários e outras ações. Nos programas de reordenação fundiária (Banco da Terra e Crédito Fundiário), ocorreram momentos específicos de avaliação geral da sua implementação no município.

Nos projetos de caráter comunitário (RS-Rural e Pró-Guaíba), as ações nesta fase do ciclo são uma prática constante e eram realizadas de forma participativa entre as instituições, o conjunto dos beneficiários e o conselho, sendo inclusive registradas em documentos específicos (atas e relatórios). A fala do primeiro secretário da nova administração ilustra isso:

[...]se faltava alguma coisa, o conselheiro do lugar vinha e dizia, está faltando tal coisa. Quando eu entrei ali (na secretaria da agricultura), lá em São João batista faltava muita coisa pra fazer. O conselheiro do lugar me procurou e o Jurandir (técnico da Emater) também. Disse: o que tiver pra fazer, fizemos. A gente foi lá, fizemos reunião com a comunidade, vimos os trabalhos que faltava pra fazer e fizemos [...] Sempre tinha o conselheiro do lugar que representava. Chegava lá e dizia; lá na nossa comunidade no RS-Rural está faltando a estrada do fulano, a estrada do ciclano, mais isso e mais aquilo, aí eu ia lá ver o serviço que tinha pra fazer, reunia a comunidade. O Jurandir disse: o serviço era pra ter sido feito, trocou a administração, não tem problema, vamos fazer. (E-15).

Uma das conseqüências dessa ação constante de acompanhamento das políticas por parte do conselho, é a formação de uma consciência por parte dos conselheiros e dos agricultores nas comunidades, em relação à necessidade de fiscalização da aplicação dos recursos. Assim, são trazidos à tona casos em que “[...]o calcário foi comprado mas não foi espalhado.” (E-5), outros em que “[...]o vendedor entregou material de péssima qualidade.” (E-13), outros em que “[...]as mudas ainda não foram plantadas.” (E-5) e de outros tipos, gerando ações de correção durante a implementação, coordenadas pelas próprias comunidades, pelo conselho e pelas instituições.

Nas demais políticas operacionalizadas com a participação do Comder (Pronaf Investimento e Custeio, Bolsa Estiagem, Programa de Documentação da Mulher Rural e Programa de Aquisição de Adubo e Uréia), não foram observados momentos específicos dentro do conselho, em que fosse feita uma avaliação global por programa e depois um reordenamento da sua implementação. As poucas ações nessas fases do ciclo das políticas foram sendo realizadas dentro do conselho conforme as demandas chegavam, reativamente à execução dos programas. Essa constatação indica o desconhecimento dos conselheiros sobre o planejamento como um todo e sobre o ciclo dos projetos e das políticas.

Em relação aos processos de planejamento orientados para o desenvolvimento local sustentável, realizados pelo Comder, e consolidados através dos PMDRs, percebeu-se que o desconhecimento constatado anteriormente refletiu-se diretamente na realização dessas etapas de monitoramento, avaliação e controle do planejamento, principalmente em relação ao segundo PMDR e aos DRPs realizados nas comunidades rurais. Para Buarque (2004), a eficácia destas etapas subseqüentes do planejamento está condicionada às definições do sistema de gestão do plano, que devem ser realizadas durante o momento de tomada de

decisões, sendo necessário prever o sistema institucional e a arquitetura organizacional, necessários para a implementação das alternativas e estratégias do plano de desenvolvimento.

Como consequência da pouca definição ou mesmo da inexistência de um sistema de gestão definido para o acompanhamento e controle do PMDR e das ações planejadas nos DRPs, não consegue haver uma implementação organizada e articulada do planejamento, entre os diversos atores, instituições e organizações. Conseqüentemente são reduzidos os momentos de monitoramento, avaliação, prestação de contas e de sistematização e reordenamento das ações. Fica prejudicado também o processo de aprendizagem política que deveria ocorrer através destas etapas.

Apesar da falta de coordenação do conselho nessas fases, acontecem alguns momentos que são assim percebidos pelos agricultores quando questionados a respeito da continuidade dos planos e sobre as ações de controle e monitoramento: “Sim, foi feito a avaliação e nessa avaliação se chegou à seguinte conclusão: de que no momento em que se iniciou o estudo das comunidades, o DRP, a participação e a forma de expressão destas comunidades avançou muito.” (E-13). Outras percepções de agricultores remetem as questões do monitoramento e da continuidade das ações para a comunidade:

Teve continuidade [...]A comunidade inteira não, mas foi feito uma reunião ali só que não tinha todo o pessoal, diferente de quando foi feito pra pedir quando todo mundo correu. Perguntaram o que tem de coisa ruim e coisa boa no projeto [...] Com a verba que veio favoreceu bastante. Então foi bom. Aquilo que era ruim deixa de lado. Um dia tivemos uma reunião bem grande, foram ver onde tinha sido feito os trabalhos [...] Fizemos o cercado do cemitério, foi feita igreja nova, com o trabalho nosso e um pouco de ajuda que veio. (E-5).

E outros agricultores vêem pouca continuidade e remetem a responsabilidade para as instituições: “Na verdade não, depois que foi feito esse planejamento nunca mais se tocou no assunto. Foi o que eu disse antes. A Emater parou de vim ver isso aí e de conversar sobre isso aí, parou tudo. Tem que ter alguém que puxe o barco.” (E-15).

Em relação à avaliação pública dos processos de planejamento e de orçamentação municipal realizados através dos planos plurianuais, não foi observado nas percepções dos participantes do Comder, um conhecimento claro e transparente sobre o que ocorreu. Isso não significa que os momentos previstos para tal fim não tenham ocorridos, mas se ocorreram não conseguiram atingir a base das lideranças comunitárias do meio rural.

Isso pode ser reflexo da pequena participação organizada desse segmento na construção do planejamento dos planos plurianuais. Essa ação organizada para a construção do plurianual veio a ocorrer somente no ano de 2005, com as reuniões rápidas realizadas nas comunidades-pólo (vide seção 5.7) para captar as principais demandas em relação ao poder

executivo. O reflexo que ocorreu, de forma indireta, das demandas diagnosticadas e planejadas nos DRPs sobre o plano plurianual de 2001, não repercutiu no acompanhamento da execução das demandas por parte dos agricultores.

Apesar do desconhecimento existente por parte dos diversos atores sociais sobre as dinâmicas e os instrumentos necessários para a realização de atividades de monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas e dos processos de planejamento, a participação e a prática dos atores conseguiu qualificar a implementação das políticas públicas que entraram na sua agenda, promovendo uma melhor aplicação dos recursos públicos e inibindo a realização de práticas políticas obscuras, de caráter tradicional-patrimonialista, propiciando uma modificação no sistema de gestão sócio-estatal, em direção a características de cunho racional-legal.

Já, quanto à realização dos processos de planejamento participativo, as deficiências apresentadas nessas etapas, mostraram-se limitantes à obtenção de melhores resultados, que foram obtidos parcialmente devido aos esforços isolados, ou pouco articulados, dos agricultores e suas lideranças nas comunidades rurais e das demais instituições e seus agentes em outros níveis, porém com uma margem maior de realização de ações a partir de posturas de caráter tradicional-patrimonialista.

5.6 A INCLUSÃO DA REALIDADE DIAGNOSTICADA / PLANEJADA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

A verificação do indicador dessa seção no estudo de caso, parte da análise realizada por Fedozzi (1996), em que o autor aponta na realidade do Brasil contemporâneo -e a partir da sua história- para uma permanente dualidade entre o país real e o país formal, caracterizada pela ausência de mediações institucionais e sociais e pela eliminação da esfera pública como espaço de regulação dos conflitos sociais, proporcionando uma falta de coerência entre o que é institucional e legal e o que é social.

Essa situação originada a partir de uma realidade de forte cunho patrimonialista no exercício do poder provoca, normalmente, o distanciamento entre as decisões públicas e a realidade social. Para o autor:

[...]a gestão patrimonial tende a ser incompatível com as respostas governamentais institucionalizadas às demandas autônomas da sociedade e participação política ativa, pois, nesse modelo burocrático-centralizado, as estruturas político-partidárias podem ser prolongamentos do sistema e altamente condicionadas pelo estado, sendo organizadas e conduzidas de cima para baixo [...] (FEDOZZI, 1996, p.123).

Ao elaborar o projeto de pesquisa, pensamos na verificação deste indicador para avaliar em que medida as decisões sobre o planejamento das demandas e interesses dos agricultores, tomadas em instâncias descentralizadas de participação, supostamente com participação ativa e realizadas a partir de um conhecimento adequado da realidade, seriam incorporadas nas diversas políticas públicas de desenvolvimento rural, aproximando a realidade social às decisões públicas e ao que é referendado como institucional e legal, indicando, ou não, a modificação no sistema de gestão sócio-estatal.

O primeiro ponto que buscamos verificar é se as demandas formuladas nos DRPs nas comunidades rurais correspondiam aos interesses e necessidades dos agricultores. Nas respostas, representantes de quatro comunidades, das 25 que participaram dos processos de diagnóstico e planejamento, responderam que correspondeu apenas parcialmente. Os demais responderam que o planejamento correspondeu às suas necessidades, representando uma aproximação de mais de 80 % entre o que foi planejado e o contexto existente.

Posteriormente, ao analisarmos a tipologia e o grau de execução das demandas planejadas, constatamos um grau de execução médio de 55,41% para o conjunto das demandas, significativo frente ao curto tempo entre o planejamento e a avaliação (cerca de quatro anos) e frente também à magnitude de recursos de toda ordem necessários para sua execução total.

Verificou-se que, para a obtenção desses resultados contribuiu significativamente a implementação das políticas públicas de desenvolvimento rural, operacionalizadas com a participação do Comder e, da mesma forma, outras políticas que não entraram na agenda do conselho mas que foram implementadas diretamente pelas instituições. Ao verificarmos os motivos para a execução dos planejamentos comunitários, constatamos que as políticas públicas de desenvolvimento rural contribuíram para a execução de cerca de 50% das demandas geradas nos planejamentos.

Na percepção do técnico da Emater municipal que acompanhou os processos de planejamento e de execução das políticas públicas, foi relevante a interação entre os mesmos:

Os próprios conselheiros na tomada de decisão, na aplicação das políticas públicas como o RS-Rural, o RS-Especial, já tomavam a decisão direcionando para aquelas comunidades que tinham levantado como prioridade aquelas ações em que a política pública dava a prioridade. Com certeza foram direcionadas as políticas públicas de acordo com o planejamento das comunidades. Principalmente o saneamento básico e ambiental, a infra-estrutura e também a questão das oportunidades aos produtores na geração de renda na propriedade rural. Não precisamos nem nós enquanto Emater e nem outras lideranças municipais dizerem isso. Os próprios conselheiros tiveram essa percepção de direcionar as políticas públicas para as comunidades mais necessitadas conforme aquele planejamento feito anteriormente dentro dos diagnósticos. (E-20).

A percepção de um agricultor confirma a do técnico da Emater e também afirma a importância das políticas públicas e da ação direta da prefeitura municipal:

[...]tem relação o que a comunidade pensou um dia, com os financiamentos. Por exemplo, melhoramento no gado leiteiro, quem investiu em gado leiteiro teve financiamento, terraplanagem pra quem quer construir, tem direto com a prefeitura e tem financiamento. Poço artesiano tem financiamento. (E-3).

Outro agricultor salienta a importância do Pronaf e de outras políticas:

O mais que ta dando sucesso é o Pronaf. Tá financiando equipamento rodoviário, chiqueiro, construção de estábulo, acho que o melhor do governo é o Pronaf. Tá saindo aquele de casa, pela Fetag e também pela caixa. Também os financiamentos de custeio de lavoura, isso é muito importante. Agora, esse da rede de água. É importantíssimo. (E-9).

De forma semelhante, outro agricultor expressa a abrangência do Pronaf e das políticas comunitárias: “[...]de Pronaf dá pra dizer que na comunidade acho que 99% pegaram. Não sobrou um fora. No Rs-Rural não sobrou um fora. Teve aquele que teve mais e o que teve menos.” (E-7). Porém, outro agricultor revela a limitação da abrangência das políticas comunitárias e a sua necessária articulação com os processos e instâncias participativas:

[...]não é todos que conseguem, todas as comunidades, são poucas que conseguem; agora, não é bem assim; pra eu chegar tipo nesse RS- gado leiteiro, não é bem fácil assim, porque ? tem que ter a aprovação do conselho que a comunidade necessita, então, na época eu fui lá como conselheiro, botei que lá na nossa comunidade é uma comunidade que trabalha bastante com leite, que é uma necessidade, nós precisamos dessa linha e tal e tal e tal; aí o conselho aprovou e depois que o conselho aprovou veio pra cá, senão ia pra outro lugar do município. (E-1).

E outro agricultor, morador de uma comunidade não contemplada com as políticas comunitárias, expressa o seu descontentamento:

De bastante coisas, praticamente poucas foram feitas. Algumas coisas avançaram. Bastante gente entrou nestes recursos do Rs-Rural e do Pronaf [...]outros projetos são difíceis para conseguir porque as exigências são demais. Mas dinheiro tem [...]tem pessoas que não se interessam [...]devia ter mais incentivo do governo municipal, estadual e federal [...]hoje as coisas são muito centralizadas. (E-4).

A percepção contraditória, expressa sobre as políticas caracterizadas como comunitárias, indica existir limitação na disponibilidade de recursos oferecidos visando ao desenvolvimento comunitário, gerando insatisfação dos agricultores. Essa situação provoca uma disputa das comunidades pelos recursos, exigindo mobilização e organização das comunidades para acessá-los. O Comder exerce um papel importante realizando o processo de mediação entre as comunidades, utilizando-se de critérios para a definição dos beneficiários.

Também constatamos, através da análise do grau de execução dos planejamentos, ter contribuído para a execução dos mesmos, uma forte ação das próprias comunidades que mobilizaram seus recursos, habilidades e energias, através da ação individual e de processos

associativos. A percepção de um agricultor sobre a continuidade dos planejamentos expressa esta ação da comunidade e as insuficiências de execução:

Foi continuando. O povo, a sociedade, sempre trabalhando em cima disso, com a intenção de melhoramento. A sociedade aqui na nossa comunidade foi forte, responsável e unida pra produzir o que nós temos hoje. Se tem até um pouco de medo de que resvale. Foi feito dívida pro ginásio e foi tudo pago direitinho e agora tá na mão da diretoria. No mais não continuou muito. (E-16).

Os agricultores expressam também a sua preocupação com os resultados e com a boa aplicação dos recursos. Para um deles: “Os programas são muito bons, ultimamente tem financiamento pra tudo, mas tem que saber aplicar o dinheiro.” (E-3), e para outro:

O resultado tem sido bom prá quem pegou o dinheiro e aplicou, modificou a propriedade, deu mais ganho, tudo depende de cada um saber aplicar o dinheiro [...] na comunidade melhorou, muitos fizeram melhoramento na parte de vaca de leite, em um paiol, no chiqueiro, outros, que nem eu, no aviário, sempre melhora. (E-15).

Da mesma forma, os agricultores indicam para o trabalho de planejamento comunitário como caminho para a obtenção de resultados e para a melhor utilização dos recursos, assim expressos por um agricultor: “Com esse trabalho de planejamento a gente vê outra feição na comunidade, a questão da erva já trabalho há dez anos e vejo diferença. O município sempre foi bem, o que ta cortado de estrada, os escavos são difíceis, a gente vê participação muito grande do município.” (E-6). E ainda, segundo outro agricultor:

Os recursos públicos, no momento em que eles são levados ao conhecimento da comunidade, estes podem muito bem auxiliar na boa aplicação e aplicar onde realmente que é necessário ser aplicado. Não vamos dizer que o recurso nunca é aplicado, ou sempre é aplicado onde não tem necessidade. Mas quando o recurso é levado para a comunidade discutir, noventa por cento ele é muito bem aplicado. (E-2).

De uma forma geral, percebe-se que as demandas dos planejamentos têm uma elevada correspondência com a realidade existente e que as políticas públicas de desenvolvimento rural contribuem para responder às demandas planejadas nas comunidades rurais (observar dados da seção 4.3.2). Isso pode ser creditado ao grande número de políticas e recursos existentes, com exceção às políticas comunitárias, e à orientação sobre a utilização dos recursos, obtida através da realização do planejamento participativo nas comunidades e no Comder. Os resultados apontam para a promoção de uma maior coerência entre a realidade social e a institucionalidade pública, considerando suas ações através das políticas de apoio ao desenvolvimento rural.

Os resultados obtidos pelos agricultores através das políticas públicas não eliminam os comportamentos políticos de caráter patrimonialista. No depoimento de um agricultor: “A política fala muito forte [...]se você precisar qualquer serviçinho da prefeitura, não consegue.” (E-4) , revelando que a ação dos administradores ainda volta-se aos integrantes da mesma

conjunção política para a implementação de algumas ações, caracterizando o clientelismo na ação do poder público.

5.7 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE DINÂMICAS DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

A utilização desse indicador, da mesma forma que o anterior, subsidia a análise sobre em que medida ocorre uma aproximação das decisões públicas com a realidade social, representada, neste momento, pelo conjunto dos planejamentos realizados em instâncias participativas, com a contribuição dos agricultores do município. A pergunta que se coloca é: de que forma esta realidade social trazida através dos planejamentos consegue alcançar a institucionalidade dos planejamentos “oficiais” do orçamento público e contribuir para modificar as relações estabelecidas tradicionalmente no sistema de gestão sócio-estatal?

A análise que realizamos da institucionalização das dinâmicas de planejamento refere-se a quanto os processos de planejamento participativo conseguem integrar os seus resultados aos procedimentos institucionalizados de planejamento previstos em lei, no caso deste estudo, em relação aos planejamentos plurianuais do município estudado. A metodologia que utilizamos é uma análise do perfil dos diversos planos e comparação direta entre o que está previsto nos planejamentos das comunidades e do conselho e o que está planejado nos Planos Plurianuais Municipais (PPAs), verificando em que medida ocorreu a incorporação das demandas. Para poder realizar melhor esta comparação, sistematizamos, dentro dos PPAs, aquelas ações que tinham correspondência com o meio rural e seu desenvolvimento.

Os PPAs constam do processo de gestão pública dos municípios como instrumentos orientadores do planejamento administrativo e fiscal. Já eram previstos na Constituição de 1988 e utilizados antes mesmo da aprovação da Lei Complementar 101/2000, conhecida popularmente como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), vindo essa lei ampliar e consolidar este instrumento de gestão pública². Segundo Sacramento (2004, p.40), “A LRF está fundamentada em quatro eixos, quais sejam: planejamento, transparência, controle e responsabilização, definindo-se a responsabilidade na gestão fiscal como a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.”.

² Para uma melhor análise sobre a implantação desta lei e a operacionalização nos municípios dos PPAs e das outras peças orçamentárias e demais eixos instituídos, pode-se consultar a obra de Sacramento (2004), intitulada “**Lei de Responsabilidade Fiscal, Accountability e Cultura Política do Patrimonialismo: Um Estudo Exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador. Salvador-Bahia**”.

No eixo do planejamento a LRF institui três peças orçamentárias: o PPA, que estabelece os programas e ações de governo para um período de quatro anos, sendo realizado no primeiro ano das novas administrações. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), à qual cabe o estabelecimento das diretrizes e prioridades para o ano seguinte e ainda a Lei Orçamentária Anual (LOA), com a elaboração detalhada da programação, das ações e dos recursos necessários para o próximo ano. Esses instrumentos visam à integração entre o planejamento, a programação e o orçamento, objetivando manter o equilíbrio entre a receita alcançada e a despesa realizada.

Para Sacramento (2004, p.42-43), “Tradicionalmente, o orçamento público, ao invés de se constituir em um verdadeiro instrumento diretor de curto prazo, constituía-se em um documento meramente formal a ser encaminhado para atender os preceitos estabelecidos pela legislação em vigor.”. Com a obrigação imposta pela LRF, de articulação e interdependência entre os instrumentos previstos, com o planejamento tornando-se uma rotina na administração fiscal, espera-se que ocorram “[...]condutas adequadas de gestão responsável no trato dos negócios públicos [...] Isso significa que o processo de planejamento se inicia bem antes da efetiva elaboração do orçamento.” (SACRAMENTO, 2004, p.43).

Neste estudo não detalhamos os aspectos formais da LRF e nem todos os seus instrumentos e eixos no município. Priorizamos a verificação da correlação existente entre os processos de planejamento do conselho de desenvolvimento rural e das comunidades rurais com os respectivos Planos Plurianuais Municipais (PPAs), visando a identificar se nos mesmos foram incorporadas as demandas geradas nessas instâncias de participação da sociedade, promovendo ou não uma maior institucionalização dos processos participativos de planejamento.

No período pesquisado, foram elaborados três PPAs no município, sob três contextos político-institucionais diferenciados. O primeiro no ano de 1997, no mês de novembro. O segundo no ano de 2001, em novembro e o terceiro no ano de 2005, no mês de dezembro. A elaboração do primeiro PPA estudado foi realizada no mesmo período da elaboração do primeiro PMDR. O quadro a seguir fornece subsídios para analisar a relação do primeiro PPA estudado (1997) com o primeiro PMDR elaborado pelo conselho (1997). O quadro especifica as ações previstas no PMDR e os setores e itens constantes no PPA.

Quadro 14- Demandas previstas no PMDR 1997-2000 X Setores e ações previstas no PPA 1998-2001

Ação de planejamento: PMDR (primeiro)	Ação de planejamento: Plano Plurianual do Município de Putinga
Período de elaboração: NOV/ 1997	Período de elaboração: Nov./1997
Período projetado: 1997-2000	Período projetado: 1998-2001
<ul style="list-style-type: none"> - Redes elétricas trifásicas (12)_ - Poços artesianos (10). - Redes de abastecimento de água (13). -Telefones comunitários (10). - melhoria de salões comunitários (4). - máquinas e equipamentos comunitários: <ul style="list-style-type: none"> - retroescavadeira (1). - trator de esteira (1). - ensiladeira (4). - caminhão distribuidor de esterco (1). - Agroindústrias (2). - Correção do solo (600 ha). - Cursos de capacitação de mão-de-obra (4). - Serviços: - estradas internas e vicinais- 100 km <ul style="list-style-type: none"> - açudes-(30). - escavos-(200). 	<p>02-Administração- Incentivar a criação de conselhos comunitários- “estimular todas as comunidades para compor os seus conselhos como forma participativa, no processo administrativo”.</p> <p>03- Abastecimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formação de projetos alternativos, condomínios, microempresas e comercialização direta. - manter o fundo rotativo da Agropecuária. - mecanização comunitária. - produção de mudas- reflorestamento. - incentivo a formação de associações e feira do agricultor. - construção, ampliação e conservação de açudes e esterqueiras. - construção de poços artesianos. - terraplanagens para pocilgas, paióis de expurgo, secadores e outros. <p>06 – Ensino fundamental: - aquisição de veículo para transporte escolar.</p> <p>07 – Ensino de 2º grau: - transporte para conclusão do 2º grau.</p> <p>08 – Incentivo curso superior: transporte e ajuda de custos para alunos.</p> <p>10- Desporto e educação física: -organização de competições municipais. - construção, reforma e / ou ampliação de praças de esporte e salões comunitários.</p> <p>11- Energia elétrica: - extensão da rede elétrica na zona rural e urbana.</p> <p>12- Habitação: - construção de casas e melhorias de habitação da zona rural</p> <p>16- Saúde: - Instalação de mini-postos - construção de um posto de saúde no distrito (Xarqueadas). - aquisição de gabinete médico-dentário móvel - previsão da implantação da gestão básica da saúde.</p> <p>17- Saneamento: - Construção de redes de água - despoluição do arroio Putinga.</p> <p>18- Assist. Social: - organizar encontros de clubes de mães - campanhas de vacinação.</p> <p>19- Transporte Rodoviário: - construção de pontes no meio rural. - Aquisição de caminhões, moto niveladora, trator de esteira, pá carregadeira, retroescavadeira e caminhonetes.</p> <p>21- Comunicação: - Telefonia rural.</p> <p>22- Agricultura: - Aquisição de uma patrulha agrícola. - Fomentação agropecuária (ass.técnica , veterinária, inseminador). - Viabilização de projetos alternativos. - Formação e aperfeiçoamento - Aquisição de máquinas, equipamentos e automóvel. - Construções, instalações e obras nas propriedades. Rurais. - Exposição agropecuária e industrial no município.</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base no PMDR e PPA elaborados em 1997.

Observa-se no quadro anterior que o primeiro PPA contemplou as demandas relacionadas ao meio rural em 12 setores e 34 itens do planejamento. Seu perfil mais geral correspondeu ao perfil do PMDR elaborado naquele ano, com um maior número de ações em infra-estrutura básica, comunitária e produtiva a serem realizadas no meio rural.

Observa-se ainda que dos 16 grupos de demandas previstas no PMDR, 15 delas são incorporadas ao PPA. A demanda que não aparece coberta no PPA refere-se à correção do solo. Observa-se também que o PPA deste período faz referência explícita ao processo de trabalho nos conselhos, assim como ainda contempla a manutenção do Fundo Rotativo da Agropecuária, o qual era no momento uma agenda forte colocada pelo conselho. Observa-se também no PPA deste ano a presença de outras agendas que emanam da prefeitura municipal, em especial aquelas que se referem à saúde e educação.

O segundo PPA estudado, o de 2001, foi anterior à finalização do segundo PMDR que ocorreu em 2002, mas situou-se temporalmente no meio da sua construção, no momento em que eram realizados os DRPs nas comunidades rurais. Comparando-se o PPA daquele ano com o PMDR, observa-se que 57% das demandas (27 das 44) do PMDR foram incorporadas ao PPA (vide Quadro 08). As demandas não incorporadas referem-se às de habitação e construções rurais, às de formação (cursos, excursões, dias de campo) e outras relacionadas ao detalhamento das atividades produtivas. É visível também a ausência no PPA das ações classificadas no Comder como de proteção ao meio ambiente, tais como as de saneamento no meio rural através de proteção de fontes, destinação dos dejetos humanos e animais, controle do uso de agrotóxicos, recolhimento do lixo no meio rural e outras.

O segundo PPA, elaborado em 2001, contemplou as demandas do meio rural em 11 setores e 40 itens do planejamento. O perfil dos itens que o compõe é mais diversificado e detalhado do que o plano anterior, assemelhando-se à diversidade obtida nos DRPs. No Quadro 15, logo adiante, podemos observar a relação direta entre o planejamento realizado nas comunidades através dos DRPs e o segundo PPA, elaborado em 2002.

Quadro 15 – Demandas previstas nos DRPs x Setores e ações previstas no PPA 2002-2005

<p>Ação de planejamento: DRPs nas comunidades rurais Período de elaboração: 2001 a 2002 Período projetado: 2001 a 2005 c/ variação em cada com.</p>		<p>Plano plurianual 2001 Período de elaboração – nov. 2001 Período Projetado : 2002 a 2005</p>
<p>INFRA-ESTRUTURA COMUNITÁRIA E SOCIAL</p>		<p>05 -Obras, viação e saneamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manutenção e ampliação da frota de veículos. Aquisição de 02 caminhões, 01 retroescavadeira, 01 escavadeira hidráulica, 01 moto niveladora, 01 veículo para coleta do lixo urbano e 0camionete. - Conservação e manutenção da malha viária municipal. - Ampliação do sistema de abastecimento de água, construção de novas redes e perfuração de poços artesianos. Estão previstas redes d'água em Três Barras, Putinga Baixa, Santa Tereza, São Marcos, Taquara e Lajeado Feio. Perfuração de poços em Baixa Putinga e Linha Taquara - Alargamento e pavimentação da estrada Putinga-Distrito Xarqueada. - Telefonia rural. L. Sobra, L. Santa Teresa, L. Fiscal, Distrito Xarqueada, L. Carlos Barbosa. <p>12 - Meio Ambiente :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Incentivo ao controle da qualidade da água para o consumo humano. <p>13 - Desporto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - viabilização de áreas de lazer, construção e / ou ampliação de praças de esportes e salões comunitários. Conclusão do salão comunitário da L. Putinga Baixa e construção em L. São Miguel e no CTG Rebelatto
DEMANDA	FREQUÊNCIA (%)	
-Saneamento básico:	100,0	
-Rede d'água e/ou poço artesiano	56,5	
-Estradas	56,5	
- Energia elétrica	39,1	
- Salão comunitário	21,7	
- Telefonia	30,4	
- Igrejas	21,7	
- Moradia	17,3	
- Parada de ônibus	8,7	
- Calçamento/ asfalto	8,7	
- Construção de pontes	8,7	
- Cemitério	4,3	
- Iluminação pública	4,3	
<p>INVESTIMENTOS E AÇÕES PRODUTIVAS</p>		<p>10- Agricultura:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manutenção e ampliação do convênio com ASCAR/Emater/RS. - Ampliação do programa Troca X Troca - Incentivo á produção de sementes. - Subsídio do frete de areia, brita e terraplanagem. - Incentivo à formação de associações e cooperativas para comercialização. - Subsídio a inseminação artificial e assistência veterinária. - Aquisição e fornecimento de sementes e mudas através de sistema troca X troca.
DEMANDAS	FREQUÊNCIA(%)	
-Recuperação do solo	73,9	
-Reflorestamento e implantação de ervais	56,5	
- Gado leiteiro/pastagens	43,4	

- Diversificação de atividades nas propriedades	34,7	<p>- Piscicultura e construção de açudes, mediante licenciamento ambiental. - Manutenção e apoio técnico a programas como: PRONAF, INFRA- ESTRUTURA, RS-RURAL, Banco da Terra, Pró-Guaíba e outros. - Construção de secadores de grãos. L. Três Barras, Distrito xarqueada, linha C. Barbosa, L. Sítio Salvador, L. Putinga Baixa, L. Miguelzinho Alto. - Conservação de máquinas e implementos agrícolas. - Realização de feiras agropecuárias.- Aquisição de um veículo para a Secretaria Municipal da Agricultura.</p> <p>12 - Meio Ambiente - recuperação das áreas de preservação permanente.</p> <p>13 - Indústria:- Incentivo a criação de agroindústrias para transformação da matéria -prima local.- promoção de estudos e pesquisas estabelecendo alternativas para o desenvolvimento industrial, comercial e agrícola do município.</p>
-Financiamentos e programas especiais	30,4	
- Esterqueiras	30,4	
- Agroindústrias	26,0	
- Trabalho de máquinas nas propriedades	26,0	
- Sementes	21,7	
- Máquinas e implementos agrícolas	17,3	
- Hortigranjeiros	17,3	
- Apicultura	8,7	
SAÚDE, EDUCAÇÃO, LAZER, SEGURANÇA ALIMENTAR, ORGANIZAÇÃO RURAL E OUTROS		
DEMANDA	FREQUÊNCIA (%)	<p>07 – Educação e cultura: - Manutenção dos veículos que realizam o transporte escolar. - Aquisição de 03 veículos com capacidade mínima para 15 lugares, movidos a óleo diesel. - manutenção do subsídio do transporte escolar para o magistério em Arvorezinha e curso superior em faculdades e/ou universidades da região. - realização de exposições e feiras; do Comércio e Artesanato (clubes de mães).</p> <p>09- Saúde - Manutenção dos projetos em andamento na área da saúde. (contratos, convênios, Vig. Sanitária, Farmácia Básica, Municipalização solidária..) - Manutenção do programa de agentes comunitários de saúde. - Administração de unidade sanitária e ampliação do espaço físico. - Elaboração e implantação do Programa de Saúde da Família- PSF.- Aquisição de um veículo para o PSF.- Aquisição de equipamentos para o hospital.</p> <p>11 – Turismo- Implementação do turismo rural e ecológico</p> <p>12 - Meio Ambiente : - Incentivo a arborização de comunidades. - Reciclagem do lixo doméstico e uso correto de defensivos agrícolas. - Erradicação da proliferação do mosquito borrachudo.</p> <p>13 - Desporto: - Viabilização de áreas de lazer, construção e/ou ampliação de praças de esportes e salões comunitários. Ginásio de esportes do Distrito Xarqueada e da L. Carlos Barbosa.</p> <p>- Terraplanagem para construção de quadras de esporte nas comunidades de Várzea Grande e Baixa Putinga. - Incentivo a realização de campeonatos municipais e intermunicipais (campo, salão e voleibol, entre outros).</p>
-Ações em saúde	65,2	
- Cursos/treinamentos	47,8	
- Campo de futebol /Quadras de esporte / Ativ. Esportivas	39,1	
- Outras demandas	34,7	
- Ações de organização	26,0	
- Clube de mães	17,3	
- Ajardinamento	17,3	
- Transporte escolar	8,7	
- Ações em educação	8,7	
- Horta doméstica	8,7	
- Cozinha comunitária	4,3	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos planejamentos comunitários dos DRPs e no PPA 2001.

No quadro anterior observa-se que a definição dos problemas e das alternativas formuladas nas comunidades rurais, com a participação dos agricultores, consegue se inserir, mas não em sua totalidade, ao plano plurianual. Observa-se no mesmo quadro que o nível de detalhamento chega à definição das comunidades para a realização de determinadas obras, conforme decisões tomadas no Comder. Pode-se inferir que o grau de execução das demandas em parte deva ser creditado às ações realizadas pela administração municipal, por estarem previstas neste PPA.

Ainda pode ser observado no PPA, que a previsão de ações em infra-estrutura social e comunitária, em especial o gerenciamento das máquinas destinadas à agricultura, não é encontrado no setor de ação da Secretaria Municipal da Agricultura, estando prevista a realização dessas ações pela Secretaria de Obras. Esse fato condiciona a operacionalização administrativa da patrulha agrícola a essa secretaria, contrapondo-se frontalmente ao que o Comder vinha debatendo e propondo, de que a administração da patrulha agrícola fosse realizada conjuntamente pelo conselho e a Secretaria Municipal da Agricultura. Dessa forma, dificulta a resolução dos conflitos estabelecidos nessa questão e dá margem a uma ação clientelista por parte da administração pública.

O terceiro PPA, elaborado em 2005 é posterior à construção dos PMDRs e dos DRPs. Neste plurianual são feitos dois movimentos procurando obter a participação da população. Em um primeiro momento a Prefeitura Municipal busca a relação e a situação atual das demandas originadas nos DRPs comunitários. Em um segundo momento, realiza uma consulta pública através de dez reuniões em comunidades pólo do meio rural, comunidades que aglutinam outras cinco ou seis comunidades visando à reunião de planejamento do PPA, com o objetivo de captar as demandas e necessidades existentes. No quadro 16, a seguir, podemos observar as demandas explicitadas pelos agricultores nas reuniões em comunidades-pólo e os programas e as ações previstas no terceiro plurianual analisado no período do estudo.

Quadro 16 - Demandas previstas nas reuniões de comunidades-pólo X Setores e ações previstas no PPA 2006 -09

Ação de planejamento: Reuniões na comunidades visando ao Plano plurianual	Ação de planejamento: Plano plurianual do Município de Putinga
Período de elaboração: JUN- JULHO /2005	Período de elaboração: Dezembro de 2005.
Período projetado: 2006-2009	Período projetado: 2006-2009
<p>Re Linha Santos Filho: - Aquisição de outro caminhão “esterqueiro”. - Aquisição de retroscavadeira.- Ajuda de custo para conclusão do ginásio de esportes.- Terraplanagem em frente à Igreja.- Alargamento da estrada entre Santa Lúcia e Santo Antão.</p> <p>Reunião na Linha São Pedro Baixo:- Poço artesiano e rede d’água para São Pedro baixo, São Pedro Alto e São Brás.- Aquisição de uma patrola, retroscavadeira,, caminhão caçamba- Aquisição de caminhão distribuidor de esterco orgânico.- Aquisição de uma máquina de fazer silagem.- Alargamento da estrada de São Pedro até a encruzilhada de São Miguel e Dr. Felizardo Junior.- Reforma de salão comunitário de São Brás e CTG Pousada de Tropeiros.- Valorização salarial do magistério.</p> <p>Reunião na Linha Dr. Felizardo júnior:- Conclusão do ginásio de esportes da L. Carlos Barbosa.- Melhoria da energia elétrica na L. C. Barbosa e na Dr. Felizardo - Calçamento na Dr. Felizardo.- Poço artesiano e rede d’água na Dr. Felizardo.</p> <p>Reunião na Linha Taquara:- Calçamento.- Ampliação da rede telefônica. - Alargamento de pontes.- Ampliação da rede da Corsan.- Ajuda para o Esporte Clube Floresta.- Reforma da churrasqueira do santuário.- Drenagem e aterro ao lado do santuário.- Poço artesiano e rede d’água na Baixa Putinga (Misericórdia).- Rede d’água e conclusão salão comunitário na L. baixa Put. - Instalação de uma antena para celular.</p> <p>Reunião na L. Lajeado Bonito:- Conservação da estrada para Pouso Novo. - Poço artesiano e rede d’água para L. Bonito.- Campo de areia.</p> <p>Reunião na Linha Quadros:- Construção de uma cancha de bocha.-Reforma do poço d’água.- Reforma do ginásio de esportes.- Ampliação do campo de futebol.- Estacionamento para a igreja.- Melhoria da iluminação pública.</p> <p>Reunião na L. Lajeado Feio:- Poço e rede d’água.- Ampliação do salão. - Reavaliação da rede elétrica.- Alargamento da estrada de L. Feio a São Jorge.- Ampliação do salão da Linha Fiscal.- Alargamento da estrada da Linha Fiscal.- Poço e rede d’água para a L. Sítio Salvador.- Ponte para</p>	<p>01- Apoio Administrativo (todas as secretarias): - Manutenção das atividades administrativas e recursos humanos. - Aquisição e manutenção de equipamentos e material permanente.</p> <p>03- Desenvolvimento da produção primária- FUNDER (SMA): - Promover assistência ao produtor rural. - Promover a recuperação de solos degradados. - Manutenção e ampliação do programa troca X troca de sementes. - Implantar e manter Programa de Diversificação de Culturas. - Implantar e manter Programa de Hortifrutigranjeiros. - Implantar e manter programa de Agroindústria Familiar. - Aquisição e manutenção de veículos, máquinas e implementos agrícolas. - Implantar e manter viveiro municipal de mudas.</p> <p>04- Programa de Fomento a Produção primária- FUNDER (SMA): - Inseminação artificial. - Apoio a produção de suínos e aves.</p> <p>05- Serviço de Inspeção Municipal- SIM (S. M. Agricultura): - promover a inspeção sanitária animal.</p> <p>06 – Moradia e Saneamento Básico (S M. Obras, Viação e Saneamento): - Construção de rede de água e esgoto. - Construção de moradias de interesse social</p>

<p>linha.....- Programa do calcário.- Torre de celular para o município.</p> <p>Reunião na Linha Miguelzinho Alto: L. Várzea Grande.- Melhoria na área da saúde-- Melhoria no calçamento. - Assoalho para o ginásio.- Campo de futebol.- Reativação da escola. - Projeto calcário.- Melhoria do calçamento da igreja à escola. - Melhoria na iluminação pública. L. Miguelzinho Alto.- Vestiário com chuveiro para o campo- - Instalação de rede d'água para famílias que não possuem.- Piso para a igreja. - Criação de lei que transfira o poço da prefeitura para a comum.- Secador de grãos.- Poço artesiano p/ 6 famílias - M. Alto. L. Miguelzinho Baixo- cercar o campo. - Construção de banheiros fora do salão.- Melhoria do secador de grãos.- Programa de incentivo para aquisição de adubo e uréia.- Antena de celular para o município.</p> <p>Reunião na Linha São Marcos:- Reflorestamento.- Calcário subsidiado. - Consórcio de saúde.- Manutenção de estradas. L. São Marcos:- Rede d'água.- Secador de grãos.- Fazer sala mortuária em uma parte da escola.- Auxílio para o esporte. L. Santo Isidoro:- Poço artesiano e rede d'água. L. Três Barras:- Melhoria no salão comunitário.- Implementar rede d'água em parceria com a comunidade.</p> <p>Reunião na Linha Xarqueadas: - Terminar calçamento do clube até o cemitério. - Perfuração de dois poços artesiano para o centro de Xarqueadas. - Alargamento da estrada da cidade até Xarqueadas. - Telefonia convencional da Brasil Telecom para perímetro urbano. - Gabinete dentário e unidade sanitária na comunidade. - Ajuda de custo para pagar dívidas do ginásio de esportes. - Manter estradas em dia na Linha Sobra.</p>	<p>07- Manutenção dos serviços Públicos e melhoria da infraestrutura urbana e rural (S. M. Obras, Viação e Saneamento): - Abertura e pavimentação de vias públicas. - Manutenção de vias públicas. - Manutenção da rede de iluminação pública. - Aquisição e manutenção de veículos, máquinas e implementos rodoviários. - Construção de pontes.</p> <p>08- Manutenção do Ensino Fundamental (S. M. da educação e Cultura): - Aquisição e manutenção de veículos para o transporte escolar.</p> <p>09- Apoio a Educação (S. M. Educação e Cultura) : - Apoio ao transporte do ensino médio e superior.</p> <p>15- Saúde para Todos (S. M. Saúde e assist. Social): - Manutenção do Programa de Saúde da família – PSF. - Manutenção do Programa Saúde Bucal</p> <p>18- Assistência Comunitária (S. M. Saúde e assist. Social): - Construção / conclusão de Centro de Convívio Social.</p> <p>19- Desenvolvimento do desporto e Lazer (S. M. Educação e Cultura): - Manutenção e desenvolvimento do desporto amador. - Revitalização dos pontos turísticos do município.</p> <p>21- Incentivos aos programas relacionados com o meio ambiente- FUNDEMA (Gabinete do prefeito) : - Controle da qualidade da água. - Campanhas de recuperação da mata ciliar. - Incentivar reflorestamento de áreas de preservação permanente.- Erradicar a proliferação do mosquito borrachudo.</p>
--	---

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas atas de reuniões de comunidades-pólo e no PPA elaborado em 2005

Observa-se no Quadro 16 que o terceiro PPA (2005) contempla as demandas do meio rural em 12 setores e 31 itens do planejamento. A formulação dos itens neste plano é realizada de uma forma mais genérica, apontando para a formulação de planos e programas por demandas, porém com pouco detalhamento de atividades específicas. Dessa forma há uma distância entre o contemplar amplamente e o detalhar especificamente. Ressalta-se que a consulta pública realizada nas comunidades rurais voltou a apresentar um perfil de demandas caracterizadas por resolver os problemas de infra-estrutura social básica e comunitária, já presente no PPA de 1997.

De uma forma geral, concluímos, pela observação da interação entre os diversos níveis de planejamento, que foi parcial o índice de correspondência entre os mesmos, revelando a institucionalização parcial no planejamento dos orçamentos municipais, das demandas geradas através do planejamento participativo nas comunidades e no conselho municipal. Verificou-se durante o transcorrer deste estudo, que os maiores conflitos (gerenciamento das máquinas e fundo municipal) entre o conselho municipal e a administração ocorreram em demandas que não foram incorporadas adequadamente aos PPAs.

Quanto à institucionalização das práticas de planejamento participativo entre as diversas instituições e atores sociais envolvidos, houve solução de descontinuidade na medida em que processos mais complexos (DRPs) foram substituídos por práticas mais simplificadas de diagnóstico como a realização da consulta direta às comunidades pólo em apenas uma reunião. Esse fato pode ser explicado em parte pela mudança na administração municipal, que imprimiu a esses processos a sua concepção de participação.

Outra explicação para a descontinuidade dos processos nas comunidades rurais pode estar associada à falta de seguimento das ações de monitoramento, avaliação e controle que, se realizadas a contento, normalmente remeteriam a uma nova fase de diagnóstico e planejamento participativos. Outros fatores que podem ter influído para isso são a redução e modificação da composição das equipes técnicas que vinham atuando na Secretaria Municipal da Agricultura e no escritório da Emater. Da mesma forma, pode ter contribuído para a diminuição dos processos, a modificação nas diretrizes estaduais da empresa oficial de extensão rural, associada a uma crescente demanda para realizar a operacionalização de novas políticas públicas, tomando quase a totalidade do tempo das reduzidas equipes municipais.

Não aprofundamos o estudo sobre a seqüência da execução dos PPAs, LDOs e LOAs no município, porém percebe-se, pelos documentos resgatados e pela percepção expressa pelos atores sociais, haver pouco conhecimento sobre o processo, previsto na LRF, que

deveria ser seguido após a elaboração dos planejamentos, em relação ao controle, responsabilização e prestação de contas que se daria através de audiências públicas quadrimestrais, publicação de relatórios e ampla divulgação do processo de execução do planejado.

O quadro a seguir tem por objetivo expressar a síntese da análise realizada para o conjunto de indicadores de modificação do sistema de gestão sócio-estatal, realizada neste capítulo.

Quadro 17 - Síntese da análise dos indicadores de modificação do sistema de gestão

INDICADOR	COMUNIDADES RURAIS	CONSELHO MUNICIPAL
Inclusão de atores sociais e ampliação dos espaços de decisão	<ul style="list-style-type: none"> - 70% das famílias nos DRPs, 86% das comunidades. - Boa participação das mulheres. -Definição de problemas e alternativas. -Maior inclusão de beneficiários nas políticas. -Participação ativa pelo uso de metodologias participativas. -Não aparecimento de conflitos. 	<ul style="list-style-type: none"> -representantes de 29 comunidades rurais -deficiente renovação de conselheiros. -muito baixa participação das mulheres. -melhor distribuição das políticas no território municipal. -participação na formulação, implementação e controle da maioria das políticas. -algumas políticas não passam pelo conselho. -formação de agenda própria. -decisões coletivas e democráticas. -aparecimento de conflitos. -refluxo posterior na agenda e participação
Valorização de recursos e atendimento de demandas e interesses dos agricultores	<ul style="list-style-type: none"> -Interesses, valores e experiências dos agricultores utilizados para resgatar a história, diagnosticar a realidade e fazer prognóstico e planejamento, valorizando recursos dos agricultores. -Papel importante das metodologias participativas. -Demandas influenciaram agenda do Comder e das outras instituições. -Inclusão dos interesses no planejamento e nas políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Valorização maior dos recursos dos agentes públicos. -Utilização deficiente de metodologias participativas. -Conhecimentos e experiências compartilhadas. -Agenda do conselho influenciou políticas públicas e outras instituições..
Alterações nas relações tradicionais de dependência entre os atores sociais	<ul style="list-style-type: none"> -modificações nas relações entre agricultores e técnicos. -Conhecimentos e experiências compartilhados. -Demandas dos agricultores orientam ações e políticas. -Busca de políticas e outros recursos. -Responsabilização dos agricultores. -Posição cômoda dos agricultores. -Pouca autonomia na replicação dos DRPs. 	<ul style="list-style-type: none"> - “Quanto mais a gente participa, mais a gente aprende”. - Conselheiros ajudam a decidir políticas pub. - Mudanças culturais nas lideranças e técnicos. -Ampliação da autonomia, vide ampliação da agenda e ação nos conflitos surgidos. -Refluxo na autonomia, vide redução posterior da agenda e não replicação de processos de planejamento.

Utilização de normas e critérios na definição de políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> - O principal critério utilizado nas comunidades durante os DRPs, é a “necessidade”. - Aplicação dos critérios das políticas, definidos no conselho. 	<ul style="list-style-type: none"> -Respeito às normas e critérios, de origem em outros níveis, das políticas. -Formulação de novos critérios locais. -Uso de critérios, nas políticas que entram na sua agenda. -Critérios qualificam políticas. -Uso de critérios promoveu inclusão de comunidades e agricultores. 	
Avaliação e prestação de contas nas políticas públicas e processos de planejamento	<ul style="list-style-type: none"> -Deficiente monitoramento e avaliação dos planejamentos comunitários. -nas políticas consideradas “comunitárias” esta fase do ciclo é mais bem realizada. Aumentou conscientização dos agricultores para o controle e fiscalização. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ação eficiente nas políticas públicas que passam por sua agenda. -Ação é deficiente,nos planos de desenvolvimento. Inexistência de sistema de gestão. -Não monitoramento dos PPAs. 	
Inclusão da realidade diagnosticada / planejada, nas políticas públicas de desenvolvimento rural	<ul style="list-style-type: none"> -Há correspondência entre os interesses dos agricultores e o planejamento. -Faltou diagnóstico da questão da posse da terra. -DRPs influenciaram na utilização das políticas públicas. -DRPs orientam ações dos atores e instituições. -Continuidade dos planejamentos comunitários = 85%. -Grau de execução = 55%. -Políticas respondem parcialmente às demandas. -Importância das políticas “comunitárias”. 	<ul style="list-style-type: none"> -Faltou a definição de um sistema de gestão dos planejamentos dos DRPs e PMDRs, dificultando a sua articulação com as políticas públicas e as instituições. -Ação do conselho qualifica políticas públicas. -Operacionalização de políticas de reordenamento fundiário. - Quase não entra na agenda, as políticas de saúde, educação e habitação. 	
Institucionalização de dinâmicas de planejamento participativo.	COMUNIDADES- DRPs CONSELHO - PMDRs ADMINISTRAÇÃO - PPAs		
	<ul style="list-style-type: none"> -Incorporação parcial das demandas dos DRPs e PMDRs nos PPAs: esta incorporação é grande em 1997, significativa e detalhada em 2001 e de caráter disperso em 2005. -Atuação dos atores influi na inclusão de demandas aos PPAs. -Práticas administrativas das instituições se orientam nos planejamentos. -Deficiência na resolução de conflitos surgidos da ação do planejamento participativo. -Refluxo institucional na utilização de metodologias participativas. -Deficiente replicação autônoma dos processos participativos de planejamento, pelas instituições. -Distanciamento da Câmara de Vereadores dos processos de planejamento participativo, ocasionando dificuldades para a sua institucionalização. Ocorrência de práticas patrimonialistas de gestão, nas duas últimas administrações municipais. 		

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na pesquisa de campo.

6 CONCLUSÕES

Para operacionalizar o teste das hipóteses formuladas, foi gerado um conjunto de indicadores que apontam para características opostas às dos sistemas tradicionais de gestão. Tomou-se, como pressuposto, que a efetividade desses indicadores nos processos estudados opõe-se, e tem o potencial de inibir, a ocorrência de práticas e comportamentos políticos de cunho patrimonialista, indicando, na medida em que os mesmos são efetivos, uma transposição para um sistema de gestão com características racionais-legais, indicadores de democratização.

Para a análise das hipóteses procuramos verificar o comportamento desses indicadores através dos vários momentos do ciclo das políticas, observando a influência do processo de planejamento participativo e de outros fatores condicionantes, existentes nas três dimensões propostas pela *Policy Analysis*.

Os resultados da análise dos indicadores, realizada no capítulo 5, indicam uma comprovação parcial da primeira hipótese formulada, com o processo de planejamento participativo, desenvolvido no município de Putinga, possibilitando uma maior inserção dos agricultores no ciclo das políticas públicas de desenvolvimento rural, proporcionando a ampliação dos espaços de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas, bem como, promovendo uma maior equivalência entre as decisões públicas e a realidade social, no contexto estudado.

As políticas públicas submetidas antes, tradicionalmente, a uma elaboração restrita a poucos espaços de participação e poucos atores sociais, agora, chegam à instância de participação do conselho, bem como recebem a influência direta dos agricultores no espaço das comunidades, incluindo um maior número de agricultores nas suas definições, nas diversas fases do seu ciclo.

A ampliação dos espaços de decisão se dá, na fase de formulação, nas comunidades rurais, ao realizar-se a definição de problemas e alternativas participativamente, com a presença de agricultores, técnicos e outros gestores públicos, através dos DRPs, no momento

da realização do diagnóstico e da elaboração de um conjunto de demandas que pudesse responder às suas necessidades, potencialidades, desejos, vontades e sonhos.

No Comder, a formulação das políticas é enriquecida pela manutenção de uma agenda própria, com mais de vinte pautas diferentes ao longo do período de análise da pesquisa, cuja existência contribui para subsidiar a formulação das políticas de desenvolvimento rural, que ainda predominam na agenda do conselho (Quadros 09 e 10). Contribui para o mesmo fim, a formulação de critérios locais para as políticas, em um total de 39 diferentes critérios, em 11 programas, conforme pode ser observado na Tabela 09. Da mesma forma, O conselho consegue, através da sua atuação periódica, revelar e tornar público o aparecimento de conflitos, como os de manutenção e operacionalização do FUMDER e da “patrulha agrícola”, trazendo-os para a sua agenda em todo o período pesquisado, influenciando, não como desejado por ele, a formulação e operacionalização dessas políticas públicas.

Na fase de implementação, a ação do Comder contribui para a ocorrência de uma melhor distribuição das políticas no território municipal, ao utilizar o critério de maior necessidade e direcionar os projetos “integrados”, de caráter comunitário, do Programa RS-Rural, para as comunidades consideradas mais carentes. Essa melhor distribuição pode ser observada na Tabela 11, seção 5.1, ao verificarmos que no período entre 1997 e 2000 havia onze comunidades não tiveram nenhum agricultor beneficiado. Já, analisando-se o número de comunidades que tiveram contratos de investimento ao final do período de 2001 a 2005, observa-se que, em apenas três delas, não houve agricultores beneficiados.

A ação do Comder contribuiu para a inclusão de um maior número de agricultores nas políticas, bem como para a modificação do perfil dos beneficiários. Os dados da tabela citada antes, apontam para a ampliação do número de créditos de investimento liberados no município, passando de 84, no período entre 1997 a 2000, para 570, no período de 2001 a 2005. Da mesma forma, também é ampliado o percentual de mulheres que tiveram contratos de investimento, passando 2,4% para 7,8%, ao compararmos os mesmos períodos. Tudo indica que a influência da realização do processo de planejamento participativo, concomitantemente à operacionalização das políticas, refletiu-se na ampliação dos beneficiários, porém, essa afirmação tende a ser relativizada, devido à tendência existente no país, no mesmo período, de ampliação do acesso às políticas de desenvolvimento rural.

Porém, a confirmação da primeira hipótese é parcial, na medida em que nem todas as políticas públicas, com origem federal e estadual, operacionalizadas no município, passaram pelo Comder, ou então, passaram parcialmente, apenas em algumas fases do ciclo das políticas, conforme analisado nas seções 4.2.2 e 5.1. Isso nos parece ser decorrência das

diferentes concepções com as quais as políticas são formuladas, nos diferentes níveis de governo, e, da mesma forma, das práticas dos administradores e gestores públicos, que acabam por determinar possibilidades diferenciadas de participação da população na sua operacionalização no nível local.

Outra situação verificada foi a baixa capacidade de ingerência dos agricultores, em relação à formulação de novas políticas públicas ao nível municipal. Nessa questão destaca-se a não transformação em política pública, efetiva e consistente, dos interesses existentes por parte dos agricultores em relação à compra coletiva de insumos, ao fortalecimento do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural e, em relação à utilização e operacionalização da patrulha agrícola.

Essa situação de não inserção ou de inserção parcial do conselho em algumas políticas, e de restrição dos espaços de decisão, revela a dificuldade de articulação entre os diversos níveis de formulação e implementação das políticas. Decorre também de um padrão de operacionalização de políticas e de resolução de conflitos ao nível municipal, que indica a persistência de um padrão de gestão sócio-estatal de cunho patrimonialista, associado a comportamentos e sistemas tradicionais de gestão dos recursos públicos, nos quais poucos atores, em especial àqueles detentores das melhores posições políticas, administrativas e econômicas no meio local, determinam a gestão dos mesmos, apresentando características contrárias a um padrão racional-legal de gestão pública. Vem corroborar esta conclusão os indicativos dos agricultores nas entrevistas, sobre a existência de situações, durante a implementação das ações e das políticas, em que é condicionado o procedimento administrativo à associação político partidária.

Quando analisado o indicador da inclusão dos agricultores nas decisões públicas, verifica-se uma participação quantitativa expressiva, cerca de 70% do total deles, durante a realização dos DRPs nas comunidades. Da mesma forma, os dados apontam para uma boa representatividade das comunidades no Comer, na medida em que todas as 29 comunidades mantêm representação no conselho, sendo majoritária a participação dos agricultores nessa instância pública.

Quanto à qualidade dessa representação, o Comder apresenta deficiência em relação à participação das mulheres, sendo essas representadas por apenas uma pessoa. De modo semelhante, a representatividade dos conselheiros pode ser questionada quanto à forma de renovação dos mesmos nas comunidades, na medida em que não se desenvolveram processos de escolha que questionem a atuação dos conselheiros, dificultando a sua renovação, dando

margem a um distanciamento da atuação, de parte dos conselheiros, da sua base de representação.

Através da maioria dos depoimentos obtidos nas entrevistas, constatamos que o processo de decisão, interno ao conselho, sofreu uma maior influência de representantes das instituições, porém, não impediu que os agricultores expressassem as suas opiniões e participassem ativamente das decisões tomadas. Já, nas comunidades rurais, as decisões incluíram os agricultores e foram qualificadas pela utilização de técnicas de promoção da participação baseadas nos princípios da Ação e Aprendizagem Participativas, conforme descrito no decorrer desse estudo. A utilização dessas técnicas não ocorreu no Comder, dificultando a qualificação das decisões, no momento de serem tomadas as decisões.

Quanto aos indicadores sobre o controle social, nas políticas públicas, ocorreram ações de monitoramento e avaliação pelo Comder, em 67 momentos, em 13 políticas, conforme pode ser observado na Tabela 09. Somente três políticas não sofreram essa ação no interior do conselho. Analisando-se esse indicador em relação aos processos de planejamento, constatou-se que foi deficiente a ação do conselho no monitoramento e avaliação dos PMDRs e DRPs, refletindo-se esse fato, negativamente, na execução posterior dos mesmos.

Constatamos que o processo de planejamento participativo em Putinga promoveu uma maior equivalência entre as decisões públicas e a realidade social, verificando-se que possibilitaram, a partir dos DRPs, o surgimento de novas agendas de debates, com reflexos nas próprias comunidades, na agenda do conselho e nas políticas públicas de desenvolvimento rural, orientando as ações dos diversos atores sociais e das instituições.

O reflexo nas políticas públicas pode ser observado ao analisarmos, na seção 4.3.2, o planejamento e a operacionalização das mesmas nas comunidades rurais de Putinga. Constatamos que a continuidade dos planejamentos foi significativa, de cerca de 85%. Quanto ao grau médio de execução das demandas, foi de 55,41%. Quando observado a sua execução nas diversas áreas de ação das políticas, verificou-se que a execução foi maior na área de investimentos e ações produtivas, de 63,37%, em comparação com o grau de execução das demandas na área de infra-estrutura e ações para a saúde, educação, organização e outras demandas, de 62,53% e, bem superior, quando comparado ao grau de execução da infra-estrutura comunitária e social, de 43,07%.

Isso pode ser creditado, em parte, à ação de planejamento do Comder sobre as políticas de desenvolvimento rural. Outros fatores que influem no grau de execução são a própria existência dessas políticas em bom número, a maior necessidade de recursos para realizar as demandas em infra-estrutura comunitária e ainda o fato de haver, para o terceiro tipo, de ações

em saúde e outras demandas, uma adequada estrutura institucional no município, assim como a existência de programas de suporte.

Por outro lado, essa resposta das políticas públicas de desenvolvimento rural pode ser considerada como limitada, frente ao total das demandas geradas, podendo ser creditado isso, dentre outros fatores, à ação de resolução dos problemas por outros meios e recursos que não os provenientes das políticas públicas, à própria amplitude das demandas, à falta de articulação institucional entre as demandas e as políticas e, mesmo, à falta de políticas ou de recursos para demandas específicas.

De outra forma, a atual falta de continuidade e a mudança no padrão de realização dos processos participativos junto às comunidades rurais de Putinga, assim como a concentração da agenda do conselho em poucas políticas públicas, indicam atualmente para um distanciamento das necessidades e interesses dos agricultores em relação às políticas públicas. A reversão desses indicativos são desafios do tempo presente, colocados para os atores sociais e para as instituições locais.

Os resultados da pesquisa indicam a aproximação da realidade social às decisões públicas, quando considerada a institucionalização dos processos de planejamento nos seus diversos níveis, através da transposição das demandas e da correspondência entre os mesmos, conforme observado na análise dos indicadores, na seção 5.7. Porém, essa institucionalização revelou-se parcial, pois a não incorporação de parte das demandas dos DRPs aos PMDRs e PPAs, bem como dos PMDRs aos PPAs, reduziu a correspondência entre os níveis de planejamento e pode ter contribuído para reduzir a eficácia na utilização das políticas.

Em relação à realização dos DRPs nas comunidades rurais, constatam-se dificuldades para esse procedimento institucionalizar-se como uma prática permanente entre os diversos atores sociais e instituições. Isso é observado na pequena replicação destes processos, de forma autônoma, pelas próprias comunidades. Da mesma forma, as instituições municipais antes envolvidas com estes processos, não continuaram realizando o monitoramento e controle dos mesmos e não iniciaram a realização de novos planejamentos.

No Comder, observou-se o estabelecimento de uma rotina e uma dinâmica institucional de planejamento das políticas públicas, que foi maior para aquelas políticas que entraram integralmente na sua agenda e para aquelas políticas que já previam, em suas normas originais, a participação desta instância na operacionalização. De forma contrária, observou-se dificuldades em institucionalizar a prática de elaboração de PMDRs dentro do conselho, haja vista a sua falta de continuidade.

Em relação à elaboração dos PPAs, a incorporação parcial das demandas dos DRPs e dos PMDRs esteve condicionada mais à atuação dos administradores públicos do que à ação dos agricultores e conselheiros, revelando um desconhecimento dos últimos sobre o processo de orçamentação pública municipal. Nos PPAs de 1997 e 2001, houve uma maior incorporação das demandas das comunidades e do conselho, obtida a partir de uma forte integração existente entre a administração municipal daqueles períodos e o Comder. O fator principal para a incorporação das demandas das comunidades rurais no PPA nos parece ser, nesses momentos, a conduta político-administrativa dos atores sociais com posições relevantes neste campo, os quais participaram ativamente na realização dos DRPs e articularam os seus resultados durante a elaboração do PPA.

Mesmo assim, o segundo PPA foi restritivo a algumas demandas importantes do conselho como a de fortalecimento do FUMDER e na questão do gerenciamento das máquinas e equipamentos da patrulha agrícola. A explicação para isso pode estar nas dificuldades financeiras da administração municipal para responder satisfatoriamente a essas demandas, bem como no receio dos administradores em implementar processos autônomos, subordinados ao conselho, os quais modificariam as relações de poder e de dependência, pré-existentes.

Já, no terceiro PPA (2005) a incorporação das demandas dos agricultores foi feita de uma forma que não contemplou o detalhamento maior das ações. A redação do plano foi genérica, realizada em termos de planos, programas e grupos de ações. O perfil desse plurianual é mais estreito em relação ao conjunto de demandas existentes quando da realização de processos de planejamento que utilizaram metodologias participativas nas comunidades rurais. Como consequência provável, o nível de correspondência entre as demandas reais dos agricultores e a execução do orçamento municipal, tende a ser baixa. Também se amplia a margem para que as ações da administração pública sejam executadas dentro de um padrão particularista de gestão, condicionada à visão dos gestores públicos.

De todo modo, pode-se considerar que o processo de planejamento participativo contribuiu para a modificação do padrão tradicional de gestão sócio-estatal, na medida em que a institucionalização dos processos de planejamento, mesmo que ocorrida de forma parcial, promoveu uma correspondência entre os diferentes planejamentos e uma aproximação entre os níveis institucional-legal e social, ocasionando uma maior coerência entre ambos, contrapondo-se ao padrão tradicional de gestão, que normalmente promove o distanciamento entre o que é público, e suas decisões, do que é privado e individual.

Porém, este padrão tradicional-patrimonialista de gestão sócio-estatal, em que as decisões dos administradores públicos são afastadas das decisões da maioria -e muitas vezes

distantes da realidade social- baseadas que são nas suas percepções, experiências e interesses pessoais, não deixou de estar presente no contexto estudado, dificultando a incorporação de algumas agendas e dos resultados dos processos participativos de planejamento às instâncias institucionalizadas de planejamento do orçamento municipal, bem como dificultando a própria implementação de algumas políticas públicas.

Em relação à segunda hipótese, complementando a análise dos indicadores anteriores, observamos os resultados dos indicadores de transparência na gestão sócio-estatal, realizada nas seções 5.4 e 5.5. Constatou-se a ocorrência da inclusão de um número relevante de critérios, durante a realização do planejamento das políticas públicas no conselho, contribuindo para que a tomada de decisões fosse racionalizada através da participação coletiva, minimizando a influência pessoal de determinados atores e determinando a inclusão, como beneficiários das políticas, de setores antes excluídos das mesmas.

Nas comunidades rurais, o principal critério determinante das tomadas das decisões foi o interesse dos participantes. O óbice aqui é a não contemplação, nesse momento, das demandas dos agricultores que não possuíam terra ou as possuíam em pouca quantidade, ocorrendo esse fato por razões já analisadas anteriormente.

A adoção de critérios universais, ou mesmo seletivos, adotados ou formulados coletivamente, indica ter havido uma racionalização do processo decisório e de gestão dos recursos públicos. Da mesma forma, contribuiu para a ampliação da transparência na gestão dos processos, a realização de ações de monitoramento e avaliação das políticas públicas, já analisados anteriormente, indicando haver um maior controle social sobre o sistema de gestão.

Em relação aos demais indicadores utilizados observou-se, na análise realizada nas seções 5.2 e 5.3, que o processo de planejamento participativo caracterizou-se por realizar mediações institucionais entre os agricultores e os demais atores sociais e instituições do contexto local, na medida em que contribuiu para trazer para a agenda pública, e contemplar nas políticas, os interesses, valores e experiências dos agricultores, tendo sido importante para isso, a utilização de metodologias participativas como instrumentos de aprendizagem e ação.

A realização dessas mediações institucionais contribuiu para modificar as relações de dependência entre os agricultores e os técnicos, antes condicionadas à visão técnico-científica e burocrática, agora mais consolidadas na interação e troca de saberes, obtida através dos DRPs e na prática cotidiana no Comder. Da mesma forma, o planejamento contribuiu para incentivar e obter uma maior responsabilização dos agricultores em relação à execução das demandas e a fiscalização das políticas. Porém, esses indicativos de autonomia obtidos com a

realização dos processos de planejamentos, não se refletem na ação dos agricultores para replicar autonomamente os mesmos, ocasionando um refluxo na sua realização, na medida em que as instituições e demais atores sociais não voltam a sua atenção a eles.

De forma semelhante, não ocorrem modificações nas relações entre os agricultores e os políticos, na medida em que há um distanciamento dos últimos do processo de planejamento realizado. Em alguns momentos quando ocorre a aproximação, notadamente na gestão municipal de 2001 a 2004, logo em seguida há um refluxo, decorrente da incapacidade da administração municipal e da Câmara Municipal de Vereadores, em resolver os conflitos surgidos no Comder, de uma forma a contemplar a posição dos agricultores e do conselho.

O distanciamento da Câmara Municipal de Vereadores, expresso na percepção dos agricultores manifestada nas entrevistas e observado na análise da postura desta instância de representação durante a resolução dos conflitos que surgiram, acaba por dificultar a institucionalização normativa do planejamento participativo no município, o que poderia ser alcançado com a sua contribuição.

Pode-se concluir, em relação à segunda hipótese, para a sua confirmação parcial, indicando que a realização dos processos de planejamento participativo no CMDR e nas comunidades rurais de Putinga, contribuiu para a democratização das políticas públicas e na modificação do sistema de gestão sócio-estatal, em direção a um sistema de gestão com características racionais-legais, ao promover uma alteração no padrão tradicional de operacionalização de políticas públicas, proporcionar maior acesso da população às decisões e políticas, ampliar a transparência na gestão dos processos e promover a realização de mediações institucionais que possibilitaram uma maior aproximação e coerência entre a realidade social e as decisões públicas.

A realização dos processos também possibilitou a alteração nas relações tradicionais de dependência e poder entre os atores sociais, não entre todos, como analisado anteriormente. Da mesma forma, contribuiu para promover maior autonomia e consciência dos agricultores em relação à operacionalização das políticas, porém, não obteve ampliação da autonomia em relação à organização de novos processos de planejamento. Há de se ressaltar, que a realização desses processos submeteu-se aos diferentes contextos político-institucionais locais e aos diferentes atores sociais que interagiram com os mesmos ao longo do período pesquisado, não impedindo a existência e manifestação de comportamentos políticos de caráter tradicional-patrimonialista associados à gestão sócio-estatal.

Constatamos a importância da realização desses processos como instrumentos democráticos, orientadores das ações dos diversos atores sociais, seja para o planejamento das

políticas públicas, seja para o planejamento do orçamento da administração pública ou ainda visando ao desenvolvimento local sustentável.

De outra forma, com caráter operacional e normativo, ressaltamos a importância das ações de formação de conselheiros e de agricultores, como estimuladoras e orientadoras para a realização dos processos de planejamento. Há de se ressaltar a necessidade de ampliação das atividades com essa finalidade e de que as mesmas possam debater os princípios da participação e do desenvolvimento sustentável, bem como orientem para o conhecimento dos princípios e etapas do planejamento para o desenvolvimento local e ainda para o conhecimento do ciclo das políticas públicas. É fundamental também que os atores sociais sejam capacitados na utilização de metodologias que promovam a Aprendizagem e a Ação Participativas.

Em relação às políticas públicas de desenvolvimento rural, entendemos como importante que a sua elaboração inicial nos níveis federal, estadual ou municipal, possa contemplar, desde a origem, normas que indiquem e promovam a participação das instâncias representativas locais, na sua formulação, implementação e controle. Também é importante que as diversas e numerosas políticas sejam articuladas, agrupadas e orientadas por uma visão conjunta dos atores sociais sobre o desenvolvimento, consolidadas na elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, elaborado de forma participativa com as comunidades rurais e com o conselho gestor do município. Para tanto é importante que ocorra, por parte dos governos nos seus diversos níveis, a continuidade dos estímulos para a sua formulação, retomando a realização desses trabalhos nas instâncias municipais, além das regionais.

Manifestamos a nossa esperança de que este trabalho de pesquisa, realizado a partir de uma visão ampla do conjunto das políticas operacionalizadas em um pequeno município rural e da sua articulação em diversas instâncias e níveis de planejamento, possa ter contribuído para a análise e avaliação do planejamento participativo e das políticas públicas de desenvolvimento rural. Ao mesmo tempo, importa ressaltar algumas deficiências ocorridas na implementação da pesquisa e na operacionalização da análise, apontando para possíveis pesquisas que complementem a atual.

Uma importante lacuna nos parece ser a do estudo da eficácia das políticas públicas em relação aos diferentes públicos e categorias sociais (agricultores familiares, agricultores sem terra, negros, mulheres, jovens, idosos, etc.), relacionando os seus interesses específicos e os resultados alcançados. Outro aspecto importante a ser pesquisado futuramente é a relação do planejamento participativo com a promoção do desenvolvimento rural sustentável, iniciando a

pesquisa pelo debate dos significados e concepções de tais expressões e avançando em direção à análise da articulação territorial dos processos.

Da mesma forma, existe um campo de pesquisas que pode ser aprofundado, em relação à influência das instituições sobre a realização de processos de planejamento participativo e na operacionalização de políticas públicas. Nessa direção salienta-se a falta de uma pesquisa que analise o conjunto dos processos realizados com a participação da instituição oficial de extensão rural no Estado do Rio Grande do Sul, relevante na sua abrangência territorial e de público. Por último, é um desafio a realização de estudos subsidiados por outros referenciais teóricos, que aprofundem a análise sobre a implementação de processos participativos e as relações de poder na sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Conselhos além dos limites**. Porto Alegre: EMATER-RS, 2001. (Emater/RS. Textos Seleccionados, n. 23).

ALLES, J. M. **Políticas Públicas, Conselhos Municipais e Agricultura Familiar: representações sobre o rural em Roca Sales/RS e a emergência da noção da multifuncionalidade da agricultura**. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural)- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ANDRADE, I.A.L. de. **Conselhos de Desenvolvimento Rural: um espaço adequado para pensar o desenvolvimento local?** In: SCHNEIDER, Sérgio et al. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p.233-250

ARMANI, D. **Como Elaborar Projetos?** : guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo, 2003.

ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL; ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL. **Relatório das Ações e Resultados 2001**. Putinga: E. M., 2001a.

_____. **Relatório das Ações e Resultados 2002**. Putinga: E. M., 2002a.

_____. **Relatório das Ações e Resultados 2003**. Putinga: E. M., 2003a.

_____. **Relatório das Ações e Resultados 2004**. Putinga: E. M., 2004a.

_____. **Relatório das Ações e Resultados 2005**. Putinga: E. M., 2005a.

_____. **Relatório de Atividades 2000**. Porto Alegre, 2001b.

_____. **Relatório de Atividades 2001**. Porto Alegre, 2002b.

_____. **Relatório de Atividades 2002**. Porto Alegre, 2003b.

_____. **Relatório de Atividades 2003**. Porto Alegre, 2004b.

_____. **Relatório de Atividades 2004**. Porto Alegre, 2005b.

_____. **Relatório de Atividades 2005**. Porto Alegre, 2006.

_____. **Sustentabilidade e Cidadania:** Módulo I: Contextualização de Cenários. Porto Alegre: Programa de Formação Técnico-Social da EMATER/RS – Convênio MA/PRONAF/EMATER-RS, 1999. Apostila do Curso de Desenvolvimento Rural Sustentável e Planejamento Municipal.

_____. **Sistematização de Diagnóstico e Planejamento Participativo.** Putinga: E. M., 2003c.

BAPTISTA, M.V. **Planejamento Social:** intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras; Lisboa: CPIHTS, 2000. (Série livro-texto, 1).

BARRETO, A. G. de O. P. (Coord.); SPAROVEK, Gerd (sup.). Atlas Territórios Rurais, 2004 (Banco de dados). Piracicaba: ESALQ, USP; Brasília: NEAD, MDA: SDT, MDA, 2004. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS; UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de Apoio à Pesquisas sobre Democratização e Desenvolvimento. **Consórcio de Informações Sociais.** São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/index.aspx>. Acesso em: 05 mar. 2007.

BASSO, D. A Produção e a Gestão das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural pelos Agricultores Familiares de Dois Vizinhos, Paraná. In: SCHNEIDER, Sérgio et al. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p.201-232.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Buscando as Raízes:** agricultura familiar e reforma agrária . Brasília, 2002a. (Caderno de capacitação, n. 1).

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plantando um Sonho.** Brasília, 2002b. (Caderno de capacitação, n.2).

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Tecendo a Rede:** políticas públicas e participação social. Brasília, 2002c. (Caderno de capacitação, n. 3).

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDR.** Brasília, 2002d. (Caderno de capacitação, n. 4).

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **CMDR – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.** Brasília, 2002e. (Caderno de capacitação, n. 5).

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.** Brasília, DF: SAF: DATER, 2004.

BROSE, M. **Fortalecendo a Democracia e o Desenvolvimento Local**: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho. Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2000.

_____. O Método ZOPP para planejamento e gestão de projetos. In: BROSE, M. (Ed.). **Metodologias Participativas**: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo, 2004. p. 177-184.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1999.

_____. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**: metodologia de planejamento. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

CAMPOS, A. R. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.24, p.30-50, 1990.

CAPORAL, F. R.; RAMOS, L.F. **Da Extensão Rural Convencional à Extensão Rural para o Desenvolvimento Sustentável**: enfrentar desafios para romper a inércia. Brasília, set. 2006. Texto em fase de publicação.

CASTILHOS, D.S.B. **Capital Social e Políticas Públicas**: Um Estudo da Linha Infra-Estrutura e Serviços aos Municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. 2002. (Série PGDR, n.13). Dissertação (Mestrado em desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIVATES. Pró-Reitoria de Pesquisa, Extensão e Pós-Graduação. Banco de Dados Regional. **Perfil Sócio-Econômico do Vale do Taquari**. Lajeado, 2007.

CAZELLA, A.; MATTEI, L. Planejamento e Gestão do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços: evidências a partir do Estado de Santa Catarina. In: SCHNEIDER, Sérgio et al. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 175-199.

CHAMBERS, R. **Challenging the professions**: frontiers for rural development. London: Intermediate Technology, 1994.

CHAMBERS, R.; GUIJT, I. DRP- depois de cinco anos, como estamos agora? Tradução de Maria Ruth Freitas Takahashi e Marcos A.O. Gomes. **Bosques, Arboles y Comunidades Rurales**, Uppsala, n.26, p.4-15, dic. 1995.

CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL (Putinga). **Livros de Atas**. Putinga, jan. de 1997 – abr. 2006.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Documento-base para a Plenária Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília: MDA, Setembro de 2005.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **Desenvolvimento Local Sustentável Baseado na Agricultura Familiar**: Construindo um Projeto Alternativo. Brasília: Programa de Formação de Dirigentes e Técnicos em Desenvolvimento Local Sustentável com base na Agricultura Familiar, set. 1997. Convênio MTb / Sefor / Codefat / Contag.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL. **Pró-RS II** : por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. Coordenação de Dinizar Fermiano Becker. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

COSTA, J.B.A. da. A Ressignificação do Local: o imaginário político brasileiro pós-80. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n.3, p. 113-118, jul./set. 1996.

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS RURAIS. Desenvolvimento Municipal e Gestão Social das Políticas Públicas. **Boletim do DESER**, Curitiba, n. 113, p.1-27, 2000. Encarte especial

DUARTE, R. Pesquisa Qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa** : PUC, Rio de Janeiro, n. 115, p.139-154, jan./ mar. 2002.

FARIA, C.A.P. de. A Política de Avaliação de Políticas Públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 23. , 2004, Caxambu. [**Trabalhos apresentados...**]. São Paulo: ANPOCS, 2004. CD-ROM

FAORO, R. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 7. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987. 2 v.

FEDOZZI, L. J. **Do Patrimonialismo à Cidadania** : participação popular na gestão municipal: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 1996. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1996.

_____. **Orçamento Participativo** : reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas Urbanas e Gestão Municipal (FASE / IPPUR), 1997.

_____. **O Poder da Aldeia** : gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo, 2000.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA NO ESTADO DO RIOGRANDE DO SUL; ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL; RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. **Síntese da Capacitação dos Conselheiros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural**: Módulo I. Encantado, RS, 06- 07 ago. 2001.

_____. **Síntese da Capacitação dos Conselheiros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural**: Módulo II. Encantado, RS, 08- 09 de out. 2001.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, p. 211-259, 2000.

FUKS, M. **Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro**: ação e debate nas arenas públicas. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

_____. Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 49, p 79-94, 1. sem. 2000.

GASKELL, G. Entrevistas Individuais e de Grupos. In: BAUER M. W.; GASKELL, G. (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem, e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64-89.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sóciopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época, v.84).

JUNQUEIRA, K. M.; AVANZI, M.R.; OLIVEIRA, E.K. Processos de Mediação /Integração de Grupos e Algumas Dimensões da Comunicação. In: CURSO de formação de formadores em metodologias participativas para a extensão rural : aula 18. Campinas, 2006. Projeto de Cooperação Técnica PNUD /PRONAF /BRA/06/010 FEAGRI /UNICAMP.

KREUTZ, I. J. **Descentralização, Participação e Planejamento no Município de Pirapó**. 2004. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

LOYOLA, M.A. **Pierre Bourdieu Entrevistado por Maria Andréa Loyola**. Rio de Janeiro: Ed. da UERJ, 2002. (Pensamento Contemporâneo, 1)

MARQUES, P.E.M. Participação e Pronaf: um Estudo do Poder, dos Atores e dos Conflitos em Torno dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. In: SCHNEIDER, Sérgio et al. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p.51-119.

MATTEI, L. (Rel.) **Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**: Relatório síntese dos painéis e debates. Brasília: MDA-CONDRAF, Set. 2005.

MUSSOI, E.M. Estado, Descentralização, Políticas Públicas e Novas Instâncias Participativas: o caso da agricultura em Santa Catarina. In: SEMINÁRIO ESTADUAL SOBRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL (CMDR) E O DESENVOLVIMENTO LOCAL, 2000, Santa Cruz do Sul. **Relatório do seminário**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2000. p.19-39.

NICOLA, M. P. **Ação Extensionista e Formação de Capital Social no Projeto Área Piloto: RS**. 2004. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, 2004.

OLIVEIRA, V.L. **A impossível Simetria**: distinção, interdependência e poder na relação entre agricultores ecologistas e mediadores sociais. 2004. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural. [Putinga, 2002].

PUTINGA. Prefeitura Municipal **Lei n. 877 / 97, de 10 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Putinga, para o período de 1998 à 2001. Putinga, nov.1997.

_____. Prefeitura Municipal. **Lei n. 1.175, de 05 de outubro de 2001**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Putinga para o período de 2002 a 2005. Putinga, out. 2001.

_____. Prefeitura Municipal. **Lei n. 1.345 de 19 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre o Plano Plurianual Para o Quadriênio 2006/2009 e dá Outras Providências. Putinga, dez. 2005.

_____. Prefeitura Municipal. **PMDR: Plano Municipal de Desenvolvimento Rural: Período de 1997 – 2000**. Putinga, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. Secretaria de Planejamento e Gestão. Fundação de Economia e Estatística. **Estatísticas FEE**. 2007. Disponível em http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/imp_REM.asp Acesso em: 14 jul. 2007.

ROMANO, J.O. ; ALMEIDA, S.G. As Metodologias Participativas e o Desenvolvimento Local. In: ROMANO, J.O. ; PETERSEN, P. (Org.). **Abordagens Participativas para o Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: AS-PTA: Actionaid-Brasil, 1999. p.77- 81.

SACRAMENTO, A.R.S. **Lei de Responsabilidade Fiscal, Accountability e Cultura Política do Patrimonialismo**: um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, J. G. ; DEL GROSSI, M. ; CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.19, n.1, p.37-67, 2002.

SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A Participação dos Agricultores nas Políticas de Desenvolvimento Rural: uma análise do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul (1997-2000). In: SCHNEIDER, Sérgio et al. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 147-174.

SOUZA, C. Estado do Campo da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p.15-20, fev. 2003.

STEPHANOU, L.; MÜLLER, L. H.; CARVALHO, I. C. de M. **Guia para Elaboração de Projetos Sociais**. São Leopoldo, RS: Sinodal; Porto Alegre: Fundação Luterana de Diaconia, 2003.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 99-119.

TRAGTENBERG, M. Introdução à Edição Brasileira: atualidade de Max Weber. In: WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. Tradução de Augustin Wernet. 3. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1999. p.XI-L.

TRENTIN, I.C.L. **O Pró-Rural 2000 como Política Pública de Combate à Pobreza Rural no Rio Grande do Sul**. 2001. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

VERDEJO, M. E. **Diagnóstico Rural Participativo** : guia prático DRP. Revisão e adequação de Décio Cotrim e Ladjane Ramos. Brasília: MDA, Secretaria da Agricultura Familiar, 2006.

WEBER, M. Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima. In: COHN, G (Org.); FERNANDES, F. (Coord.). **Max Weber: sociologia**. Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 1986. p.128-141.

_____. **Metodologia das Ciências Sociais**. Tradução de Augustin Wernet; introdução à edição brasileira de Maurício Tragtenberg. 3. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1999. parte 1.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALVES-MAZZOTTI, A.J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2 ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

BORDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Lisboa: Difel: Bertrand, 1989.

_____. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papyrus, 1996.

CORTES, S.M.V. Técnicas de Coleta e Análise Qualitativa de Dados. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, V. 9, p.11-48, 1998.

ELIAS, N. **A Sociedade dos Indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994. p.13-60

_____. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 1970.

GHIGLIONE, R.; MATALON, B. **O Inquérito**: teoria e prática. 3.ed. Oeiras: Celta, 1997.

KUNRATH, M. S. **Trazendo os atores sociais de volta**: pontos para uma agenda de pesquisa sobre “Ação Coletiva, Movimentos Sociais e Sociedade Civil” (versão preliminar). 2005. mimeografado.

ROUSSEAU, J.J. O Contrato Social ou Princípios do Direito político. In: MIORANZA, Ciro (Org.). **Rousseau**: o contrato social. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Editora Escala, p.2-158. (Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal , n.13).

SABOURIN, E. Desenvolvimento Rural e Abordagem Territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O.A. (Ed.). **Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais**: conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: EMBRAPA Informação Tecnológica, 2002. p. 21-37.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

_____. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

VILELA, S. L. de O. Apoio aos Atributos Territoriais da Agricultura Familiar: o mel do Piauí. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O.A. (Ed.). **Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais**: conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: EMBRAPA Informação Tecnológica, 2002. p.143-172.

APÊNDICE A - ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA – ROTEIROS

1-A - COM REPRESENTANTES DAS COMUNIDADES RURAIS

I) IDENTIFICAÇÃO/TRAJETÓRIA:

- Nome, idade, gênero, estado civil, escolaridade.
- Nº de componentes da família.
- Terras: _____ Ha Condição da terra: _____
- História da família
- Participação: - em que situação e onde exerce participação
- Liderança (exerce, já exerceu, onde, quando, como...)

II) CARACTERIZAÇÃO E RESULTADOS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO (DRP) E POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMUNIDADES RURAIS

(Utilizado em comunidades com DRP)

- Participou do DRP na comunidade? - Participação da família no DRP.
- Como foi a participação da comunidade no trabalho.
- Momentos em que participou durante o DRP e depois na execução do planejamento.
- Como foram tomadas as decisões durante o DRP.- Quem teve mais importância nas decisões?
- Lembra das prioridades do DRP? quais eram?
- Foram adotados critérios para a definição das prioridades do DRP? Dê um exemplo.
- Ocorreram divergências e conflitos durante o DRP? De um exemplo.
- O diagnóstico correspondeu à realidade da comunidade?
- Quais os interesses que foram atendidos no trabalho do DRP?
- As ações tiveram continuidade?
- Quais programas e projetos que conhece. Eles funcionam? Beneficiam os agricultores?
- Quem foi beneficiado pelos programas e projetos. E quem não foi?
- Os programas e projetos e as ações levaram em consideração o DRP?
- Se positivo, quais aspectos do DRP foram incluídos nos programas, projetos e ações?
- Foram feitas avaliações do DRP e dos programas e projetos na comunidade?
- Foram feitas prestações de contas dos programas e projetos?
- Quais os resultados dos programas, projetos e ações realizadas na comunidade?
- A realização do DRP modificou algo na relação dos agricultores e da comunidade com os técnicos, os políticos e outras lideranças?
- Como o sr (a) entendeu o trabalho do DRP?

II) CARACTERIZAÇÃO E RESULTADOS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO (DRP) E POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMUNIDADES RURAIS

(Utilizado em comunidades sem DRP)

- Sabe que ocorreu um trabalho de diagnóstico e planejamento nas comunidades do município? Por que motivo a sua comunidade não participou deste trabalho?
- Como a comunidade se organiza para conseguir o que é do seu interesse?
- A comunidade faz algum trabalho de planejamento?
- Quais são as prioridades da comunidade?
- Como é a participação na comunidade?
- Como são tomadas as decisões na comunidade?
- Quais os programas e projetos que conhece? Eles funcionam? Beneficiam os agricultores?
- Os programas e projetos levam em consideração o interesse dos agricultores?
- Quem foi beneficiado pelos programas e projetos? E quem não foi?
- Os agricultores são ouvidos sobre os programas e projetos? De que forma?
- Quais os resultados dos programas, projetos e ações realizadas na comunidade?
- A comunidade faz a avaliação das atividades e dos programas e projetos desenvolvidos?
- É feita prestação de contas?

III) CARACTERIZAÇÃO E RESULTADOS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMDER E AS RELAÇÕES ENTRE OS ATORES SOCIAIS

- Conhece o trabalho do COMDER? Como ele é realizado?
- Como é a participação dos agricultores no COMDER?
- Existe planejamento no COMDER? Se existe, como é feito?
- Quais são os principais temas tratados no COMDER.
- Como são tomadas as decisões no conselho?
- Quem tem maior importância nas decisões? Por quê?
- Foram adotados critérios no COMDER para a definição dos programas e projetos e para a priorização das comunidades? De um exemplo.
- Os trabalhos de DRP contribuíram para o planejamento do conselho? Os resultados foram debatidos e incorporados nas propostas do conselho ?
- Há relação do COMDER com outros conselhos municipais?
- Houve ou há atualmente um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.

- Como entende o PMDR? Fale sobre ele.
- Ocorreram divergências e conflitos na elaboração de programas e projetos ou no PMDR?
- Foram feitas avaliações do DRP e dos programas e projetos no conselho? e do PMDR?
- Houve capacitações sobre planejamento? influíram no trabalho do conselho?
- Os agricultores são ouvidos para a formulação de programas e projetos? De que forma?
- O trabalho no COMDER atende os interesses dos agricultores?
- Como avalia a participação das comunidades e agricultores no conselho.
- Como avalia a participação das instituições e profissionais no conselho
- Como é a relação entre os agricultores, técnicos e políticos.
- O que o sr (a) acha ser a função da prefeitura, câmara de vereadores, CMDR e da comunidade.
- Como o sr. (a) considera a democracia no seu município?
- Outras questões que deseja colocar.

1-B-COM REPRESENTANTES DAS INSTITUIÇÕES/ /ORGANIZAÇÕES

I) IDENTIFICAÇÃO / TRAJETÓRIA:

- Nome, idade, gênero, estado civil, escolaridade, profissão.
- Instituição ou organização que representa.
- Cargo / função que ocupa. Há quanto tempo? Forma de acesso ao cargo?
- História profissional.
- História na instituição / organização.
- Características da instituição / organização (objetivos, atividades, prioridades, público, etc.)
- Processo de planejamento interno da instituição / organização.
- Participação da instituição / organização no conselho.
- Participação: -em que situação e onde exerce participação -Liderança?

II) CARACTERIZAÇÃO E RESULTADOS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO (DRP) E POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMUNIDADES RURAIS **(As mesmas questões utilizadas com representantes das comunidades rurais)**

III) CARACTERIZAÇÃO E RESULTADOS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMDER E AS RELAÇÕES ENTRE OS ATORES SOCIAIS **(As mesmas questões utilizadas com representantes das comunidades rurais)**

1 – C – COM OUTRAS LIDERANÇAS MUNICIPAIS
I) IDENTIFICAÇÃO / TRAJETÓRIA:

- Nome, idade, gênero, estado civil, escolaridade, profissão.
- Local de atuação (instituição, organização, ramo de atividade, etc.).
- Cargo / função / atividade. Há quanto tempo?
- História familiar e profissional. - Liderança?
- Fale sobre a sua instituição / organização / atividade .- Prioridades de ação.
- Planejamento da instituição / organização
- Como vê o desenvolvimento do município?- Como vê a participação da comunidade?
- Como a instituição se relaciona com as comunidades rurais?

II) CARACTERIZAÇÃO E RESULTADOS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO (DRP) E POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMUNIDADES RURAIS

- Sabe que ocorreu um trabalho de diagnóstico e planejamento nas comunidades do município? Conheceu os resultados?
- Relação da instituição / organização com os DRPs.
- Quais programas e projetos conhece? Eles funcionam? Beneficiam os agricultores?
- Quem foi beneficiado pelos programas e projetos? E quem não foi?
- os agricultores são ouvidos sobre os programas e projetos? De que forma?
- Quais os resultados dos programas, projetos e ações realizadas na comunidade?

III) CARACTERIZAÇÃO E RESULTADOS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMDER E AS RELAÇÕES ENTRE OS ATORES SOCIAIS

- Conhece o trabalho do COMDER? Como ele é realizado?
- Como avalia a participação das comunidades e agricultores no conselho?
- Como avalia a participação das instituições e profissionais no conselho?
- Relacionamento da instituição com a população.
- Relacionamento da instituição com os conselhos.
- conflitos: patrulha agrícola, fundo municipal, etc.
- Como é a relação entre os agricultores, técnicos e políticos?
- O que o sr(a) acha ser a função da prefeitura, câmara de vereadores, CMDR e da comunidade?
- Como o sr.(a) considera a democracia no seu município?
- Outras questões que deseja colocar

APÊNDICE B – INFORMAÇÕES SOBRE AS ENTREVISTAS

Nº	PERFIL DO ENTREVISTADO (A)	COMUNIDADE /INSTITUIÇÃO
01	Agricultor, 26 anos, casado, 2º grau completo.	C. com DRP
02	Agricultor, 42, casado, 2º grau completo, ex-secretário municipal da agricultura na administração 2001-2004.	Prefeitura
03	Agricultor, 56, casado, 5ª série.	C. com DRP
04	Agricultor, 37, casado, solteiro, fundamental completo.	C. com DRP
05	Agricultora, 62, casada, analfabeta.	C. com DRP
06	Agricultor, 51, casado, vereador.	Câmara de Veread.
07	Agricultor, 52, casado, 5ª série.	C. com DRP
08	Agricultor, 38, casado, 4ª série.	C. com DRP
09	Agricultor, 50, casado, 4ª série.	C. com DRP
10	Agricultor, 54, casado, 4ª série.	C. sem DRP
11	Agricultor, 53, casado, 5ª série.	C. sem DRP
12	Agricultor, 46, casado, 3ª série.	C. com DRP
13	Agricultor, 59, casado, 5ª série, ex-presidente do STR.	STR
14	Agricultor, 61, casado, 4ª série.	C. com DRP
15	Agricultor, 48, casado, fundamental completo, ex-secretário da agricultura no ano de 2005.	Prefeitura
16	Agricultor, 60, casado, 4ª série.	C. com DRP
17	Professor, solteiro, vereador.	Câmara de Veread.
18	Comerciante e agricultor, 49, casado, 2º grau completo, prefeito municipal atual - gestão 2005-2009.	Prefeitura
19	Industrial e agricultor, 56, casado, 2º grau completo, ex-prefeito municipal nas gestões 1993-1996 e 2001-2004.	Prefeitura
20	Técnico agropecuário, 47, casado, atuou na extensão rural, em Putinga, entre 2001-2005.	Emater /RS-ASCAR
21	Entrevista coletiva realizada com a equipe atual da extensão rural	Emater /RS-ASCAR
	a. Eng. agrônomo, 37, casado, atua no município desde o ano de 2005.	
	b. Técnico agrícola, 56, casado, atua no município desde o ano de 2001.	
	c. Auxiliar administrativa, 51, casada, 2º grau completo. Atua no município desde a abertura do escritório municipal.	

Fonte: elaborado pelo autor com base nas entrevistas realizadas na pesquisa.

APÊNDICE C – MODELO DE QUESTIONÁRIO SOBRE O GRAU DE EXECUÇÃO
DOS PLANEJAMENTOS COMUNITÁRIOS

PESQUISA SOBRE O GRAU DE EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO REALIZADO EXEMPLO: PLANEJAMENTO DA LINHA SANTOS FILHO									
O planejamento realizado na época correspondeu às necessidades da comunidade ? () SIM () NÃO									
O QUE	PARA QUE	COMO	QUAN-DO	QUEM	Planejam. continuou ?	Execução do planejamento			Porque o que foi planejado está nessa situação ?
					SIM() NÃO ()	Até 30 %	Até 70 %	Até 100 %	
Ações em saúde	Valorização da vida	Palestras e aparelho de pressão	Agosto de 2002	S.M. Saúde Comunitad Dentista/méd.					
Agroindústria									
Microbacia									
Poço artes..									
Caminhão de esterco									
Horto Medic..									
Treino-mento aliment.									
Estrad. internas									

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos planejamentos comunitários realizados nos DRPs.

Obs.: o questionário acima foi utilizado na comunidade de Linha Santos Filho. Sempre que a comunidade pesquisada mudava, utilizava-se, nas cinco colunas iniciais, os dados referentes ao planejamento da nova comunidade.

APÊNDICE D - SISTEMATIZAÇÃO DAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO DO PROGRAMA
“FUNDO MUNICIPAL E PATRULHA AGRÍCOLA”

POLÍTICA PÚBLICA : FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL / PATRULHA AGRÍCOLA.				
OBS: No segundo semestre de 1997, com a implementação do PRONAF IFSM, surge o debate e as condições para a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural. A idéia era direcionar o pagamento das horas de serviço da retroescavadeira e realizar a devolução dos pagamentos do calcário para a conta do fundo. Durante a evolução desta política pública há um conflito sobre as possibilidades de utilização do fundo. Na prática, o mesmo torna-se mantenedor da patrulha agrícola, motivo pelo qual agrupamos as duas políticas. Com o tempo, o fundo municipal desvia das suas atribuições iniciais e passa a ser utilizado como mantenedor das contrapartidas obrigatórias nos programas estaduais e federais (Pronaf IFSM, RS-Rural e Pró-Guaíba)				
MES /ANO	SENSIBILIZAÇÃO/ INFORMAÇÕES / DIAGNÓSTICO	PLANEJAMENTO	CRITÉRIOS / OBSERVAÇÕES	MONITORAMENTO / AVALIAÇÃO / REPLANEJAMENTO
JUN / 1997	Debate sobre a utilização do FRAMP			
MAI /1998		- cobrança do calcário deve ir para o fundo		
JUL /1998				-cobrança das horas da retroescavadeira está indo para o fundo?
MAR/1999				- conselheiros solicitam apresentação, na próxima reunião, de uma prestação de contas do fundo, com entradas e saídas discriminadas.
ABR /1999				- apresentada prestação de contas / saldos do fundo.- apresentada listagem de devedores das horas da retroescavadeira.
JUL /1999		-Aprovada compra de carretão e subsolador.		
AGO /1999		- planejamento do uso da patrulha agrícola. -planejado comprar grade e plantadeira, com o retorno do financiamento do calcário(não há recursos no momento).	Critérios de uso: - 1º comunidade é sorteada (Santo Isidoro). -Após, outras comunidades, em rodízio, pela direita (São Marcos,.....)-Atende-se a quem fizer inscrição. -Pagamento antecipado (regimento). -valor da hora: 30 l. óleo diesel.	secretário comunicou compra do carretão e subsolador no valor de R\$ 2500,00.

POLÍTICA PÚBLICA : FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL / PATRULHA AGRÍCOLA.				
MES /ANO	SENSIBILIZAÇÃO / INFORMAÇÕES / DIAGNÓSTICO	PLANEJAMENTO	CRITÉRIOS / OBSERVAÇÕES	MONITORAMENTO / AVALIAÇÃO / REPLANEJAMENTO
NOV /1999	- esclarecimento sobre horas extras do motorista do caminhão distribuidor de esterco.		- horas extras são pagas pela prefeitura, exceto nos finais de semana, que produtor paga.	- avaliação positiva dos trabalhos do operador da retro, feita pelos conselheiros.
JAN /2000		- solicitação dos produtores para o fundo financiar pequenos equipamentos. - iniciar serviços de silagem. - propõe um rigoroso controle sobre o funcionamento do fundo.	- conforme demanda, -inscrição interessado na SMA ou com o conselheiro.	- serviços de subsolagem encerrados, sem demanda. - apresentada situação do pagamento do calcário e o balanço do FUNDER: receita= R\$ 53.463,10 e despesa= R\$ 53.073,38 (foram especificadas receitas e despesas). -avaliação: conselheiros demonstraram insatisfação pelo funcionamento do fundo.
FEV /2000		- realizar estudo para implementar conta separada para financiar pequenos projetos estratégicos para o desenvolvimento rural do município.		Prefeito municipal: “recursos para projetos estratégicos são escassos, devido à manutenção da patrulha agrícola e o uso do FUMDER como contrapartida de outros programas.
JUL /2000			- regimento interno do uso do trat.	comunicada a vinda do trator de esteir.
AGO /2000	- necessidade de licenciamento ambiental quando for construído açude.	- sorteio das comunidades p/ uso do trator de esteira. - sorteio do uso do subsolador nas comunidades.		- apresentação dos recibos das máquinas para fiscalização do conselho. - debate sobre o valor cobrado por hora da máquina.
OUT /2000				- problemas com caminhão espalhador de esterco- serviço atrasado.
DEZ /2000				-equipamentos parados, contenção de gastos.

POLÍTICA PÚBLICA : FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL / PATRULHA AGRÍCOLA.

MES /ANO	SENSIBILIZAÇÃO / INFORMAÇÕES / DIAGNÓSTICO	PLANEJAMENTO	CRITÉRIOS / OBSERVAÇÕES	MONITORAMENTO / AVALIAÇÃO / REPLANEJAMENTO
ABR /2001				- conselheiros decidem retirar trator de esteira do roteiro para trabalhar nos escavos.
ABR /2002		<p>- prefeitura faz proposta para doar equipamentos da patrulha agrícola para as associações, através de projeto de lei na câmara de vereadores.</p> <p>- Conselheiros complementam outra proposta:</p> <p>- vender trator agrícola e adquirir caminhão para distribuir adubo orgânico.</p> <p>- dividem equipamentos em 03 associações: Xarqueadas (08 com). Lajeado Feio(11 com.) e Carlos Barbosa (10 com.).</p>		
AGO /2002	- necessidade de maior eficiência e agilidade da patrulha.	-formar comissão para estudar “nova agilidade” nos trabalhos (1 SMA, 2 vereadores, 1 Emater, 1 STR). - apresentar proposta na próxima reunião do conselho.		- comunicado que não houve aprovação da proposta na câmara de vereadores.
SET /2002	- comissão deslocou-se para outros municípios onde ocorreu repasse dos equipamentos.	<p>-apresentação da proposta da comissão: realizar troca ou substituição de alguns equipamentos. Fica de posse da prefeitura o caminhão distribuidor de esterco , a retroescavadeira e o trator de esteira, que será substituído. Equipamentos de pequeno porte repassados para associações.</p> <p>-“Decisão dos conselheiros”:</p> <p>-trocar 2 tratores agrícolas por uma retroescavadeira;permanecer na prefeitura: espalhador de esterco, plantadeiras de milho tração animal e rolo-faca; serão substituídos: subsolador, arado, colheitadeira de milho, dois carretões e três ensiladeiras. Para associações.</p> <p>-membros do conselho participar da comissão de licitação;</p> <p>-trazer um técnico para fazer orçamento dos equipamentos a serem substituídos;</p> <p>-reunião do conselho para avaliar orçamentos e decidir o que será adquirido com o mesmo valor orçado.</p>		

POLÍTICA PÚBLICA : FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL / PATRULHA AGRÍCOLA.				
MES /ANO	SENSIBILIZAÇÃO / INFORMAÇÕES / DIAGNÓSTICO	PLANEJAMENTO	CRITÉRIOS / OBSERVAÇÕES	MONITORAMENTO / AVALIAÇÃO / REPLANEJAMENTO
DEZ /2002				-secretário falou sobre o possível repasse e a venda de alguns equipamentos. O tema será analisado profundamente em 2003.
JAN /2003				- presença do prefeito municipal que confirmou ações de venda, repasse e substituição de equipamentos, conforme a ata de dezembro de 2002 e vai encaminhar assim, o projeto para a câmara de vereadores.
AGO /2003	- necessidade de maior agilidade.	-secretário propõe adquirir “kit” de equipamentos para trator agrícola. - conselheiros propõe adquirir outro caminhão tanque distribuidor de esterco.		- secretário informou que trabalhos andam conforme roteiro.
JUL /2005	- foi “conversado” sobre a patrulha agrícola.			
SET /2005	-secretário (nova administração) informa sobre “as dificuldades que passam as máquinas, para atender todo mundo”. Solicita a opinião do conselho.	-proposta do secretário: -venda do trator p. comprar caminhão p. distribuir esterco. -comprar mais uma retroescavadeira. -terceirizar os serviços de trator prestados pela prefeitura, com subsídios. -formar um fundo rotativo separado, “para se tornar uma empresa separada da secretaria de obras e possa atender somente aos agricultores”. -membros do conselho: -secretário fazer avaliação do trator, vendê-lo e adquirir outro caminhão. Trazer para análise do conselho.		
DEZ /2005	-falta orçamento para a agricultura (Lei de responsabilidade Fiscal)	- secretário: tem vontade de realizar um fundo só para a agricultura, com incentivos para os agricultores e para a patrulha agrícola.- agricultores: tem vontade de separar as máquinas da patrulha agrícola, das máquinas da secretaria de obras, e de criar um fundo separado.		

POLÍTICA PÚBLICA : FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL/ PATRULHA AGRÍCOLA.

MES /ANO	SENSIBILIZAÇÃO / INFORMAÇÕES / DIAGNÓSTICO	PLANEJAMENTO	CRITÉRIOS / OBSERVAÇÕES	MONITORAMENTO / AVALIAÇÃO / REPLANEJAMENTO
Mar /2006	- novo secretário da agricultura expõe situação dos equipamentos “ emprestados, falta de cobrança das horas trabalhadas	- fazer cobrança de uso de todos os equipamentos para poder dar manutenção aos mesmos. - secretário fará um estudo dos gastos dos equipamentos. - na próxima reunião os conselheiros vão estudar uma taxa a ser cobrada.		

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos livros de atas do Comder

APÊNDICE E - AÇÕES DE CAPACITAÇÃO PLANEJADAS NO COMDER

MES /ANO	AÇÕES DE CAPACITAÇÃO PLANEJADAS / DESENVOLVIDAS NO CONSELHO
MAI /1998	-ações de capacitação incluídas no 2º plano de trabalho do Pronaf especial-custeio
JUN /1998	-inscrição de interessados em participar do curso de DRS (Desenvolvimento Rural Sustentável) e Planejamento Municipal, promovido pela Emater.
JUL /1998	-indicação de conselheiro para participar curso de DRS e Planejamento Municipal: Cezar Gheno (Três Barras). -inscrições para capacitação de apicultura.
FEV/2000	-planejamento de cursos de gado leiteiro:- nos centros de treinamento em Teutonia, recursos do Pronaf especial, R\$ 160,00 /agricultor, 20 agricultores, pagarão só R\$ 40,00, participação de 01 técnico., recursos serão arrecadados para o FUMDER, inscrições na Emater. Data dos cursos: 24 a 28/04 e 08 a 12/05. Transporte da prefeitura.
ABR /2000	-monitoramento do curso de gado leiteiro: 11 participantes.
MAI /2000	-ações de capacitação incluídas no novo plano do Pronaf especial: 01 curso de gado leiteiro e 01 curso básico de olericultura ecológica.
JUL /2000	-monitoramento do curso de gado leiteiro e planejamento do outro curso. -planejamento -escolha de participantes para curso de capacitação de conselheiros –“ curso de fiscalização do Pronaf”. -motivação para participação em curso sobre erva-mate (SMA). -motivação para participação em curso microrregional de agroecologia promovido pela Emater. Transporte pela prefeitura.
AGO /2000	-relato do curso de capacitação de conselheiros pelos participantes.
ABR /2001	-comentários sobre o curso “Brasil empreendedor” do SEBRAE.
JUL /2001	-avaliação do curso “Brasil empreendedor” do SEBRAE.
SET /2001	- planejamento para participação da 2ª etapa da capacitação de conselheiros (microrregional).
ABR /2002	- informações e abertura de inscrições para um curso de gado leiteiro .-inform. sobre curso de erva-mate.-inform. sobre curso de pulverização.
SET /2002	-informações sobre curso de gado leiteiro e sobre dia de campo gado leiteiro. -informações sobre dia de campo sobre poda-desbaste de plantas exóticas, a ser realizado no mês de outubro.
MAI/2003	-informe do presidente do STR sobre o curso de capacitação de conselheiros realizado em Encantado
ABR /2004	-convite para treinamento de diretorias.
ABR /2006	-convite para participação em cursos promovidos pelo STR / SENAR, sendo o primeiro de manejo de vacas secas e em lactação.

Fonte: elaborado pelo autor com base nos livros de atas do Comder

APÊNDICE F – SISTEMATIZAÇÃO DAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO DO PROGRAMA PRONAF INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS MUNICIPAIS

POLÍTICA PÚBLICA: PRONAF INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS MUNICIPAIS				
MÊS /ANO	SENSIBILIZAÇÃO/ INFORMAÇÕES/ DIAGNÓSTICO	PLANEJAMENTO	CRITÉRIOS / OBSERVAÇÕES	MONITORAMENTO / AVALIAÇÃO / REPLANEJAMENTO
OUT / 1997	-esclarecimento do programa. -condições participação da prefeitura.	-conselheiros devem fazer consulta às comunidades rurais para obter prioridades.	- ampliar representatividade, convidar lideranças, definir prioridades.	
NOV /1997		- elaboração do PMDR - retroescavadeira, correção do solo, trator de esteira, ensiladeira, agroindústrias, poço e rede de água, telefonia rural, distribuidor de esterco, melhoria energia elétrica, cursos de capacitação, salões comunitários.		
JAN / 1998	- debate sobre aspectos gerais do programa.			
FEV / 1998			-debate sobre normas do calcário e para os serviços da retroescavadeira. -cada conselheiro discutir com a comunidade.	
MAR / 1998			- débitos pendentes no STR e prefeitura não acessa recursos. -discutiram critérios para serviços da retro e p/ calcário. Não decidiram devido a ausência do prefeito e secretário.	-preço da retro: r\$ 15,00 até 5 horas /produtor. Excedente a r\$ 25,00. - contratar operador competente. - na próxima reunião indicar o nome do operador e definir aspectos e critérios do calcário.

MAI / 1998 EXTRAORDINÁRIA		<p>-Plano de trabalho complementar: - caminhão espalhador de esterco, telefones comunitários, capacitação de mão-de-obra, escavos para galpões, pocilgas, estábulos e estufas de fumo.</p> <p>- Valor cobrado do calcário será depositado no fundo (FRAMP).</p> <p>- valores: r\$ 69.500,00 (inv.) + 17.375,00 (custeio) = 86.875,00.</p> <p>- planejamento telefones: Lajeado Bonito, São Jorge, Três Barras, São Miguel.</p>	<p>Critérios para o calcário:</p> <p>- propriedade c/ m. obra familiar</p> <p>-até 6 t. /produtor.</p> <p>-pagamento à vista.</p> <p>-r\$ 200,00/ t.</p> <p>-pagamento até junho / 1999.</p> <p>-troca X troca = 4,5 sc. De milho por t. De calcário.</p>	
JUL / 1998				-questionamento se a cobrança dos serviços da retroescavadeira está indo para o fundo municipal.
AGO /1998				- entrega do calcário está ocorrendo, mas atrasada. - qualidade do calcário. Amostras enviadas pela Sec. Mun. Agricultura.
SET /1998				- questionada entrega calcário para pessoas não enquadradas. - qual saldo em dinheiro do pronaf? -replanejamento: comprar mais calcário.
NOV /1998				-replanejamento: 03 pulverizadores, 02 ensiladeiras, 01 trator agrícola. (substitui telefones e cursos).
MAR /1999		<p>- Uso das máquinas da patrulha agrícola.</p> <p>- Uma comissão deverá fazer proposta de regimento interno.</p>	<p>- forma de uso</p> <p>-quantidade de horas.</p> <p>-forma de habilitação de agricultores para o uso.</p>	

ABR /1999	-alavancar desenvolvimento econômico. - valores: R\$ 124.000,00- investimento. R\$ 16.000,00- custeio	- fazer listagem dos devedores. -conselheiros ajudam a cobrar devedores. - mobilizar assessoria jurídica da prefeitura. 3º plano de trabalho: -Trator de esteira. - eletrificação rural. - custeio: campanha de combate ao borrachudo e cursos de capacitação.	-construção de açudes. -terraplanagem para estufas, aviários e pocilgas. -abertura de estradas internas (acesso ao caminhão espalhador de esterco).	-questionado os devedores dos serviços da retroescavadeira.
JUN /1999		- comprar carretão, subsolador com disco e plantadeira com o saldo do fundo.		-distribuição esterco orgânico. Necessário comprar 50 m. mangueira. - debate sobre o uso da patrulha agrícola (a partir daqui o resgate sobre patrulha agrícola vai para o Apêndice D, junto com o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural). - secretário comunicou saldo de caixa = R\$ 4.000,00.
FEV /2000		- planejadas capacitações previstas no custeio: cursos de gado leiteiro.		- prefeito comparece ao conselho e fala da dificuldade da prefeitura de dar a contrapartida para adquirir o trator de esteira, em virtude da elevação do preço da máquina.
ABR /2000	-R\$ 130.000,00. para investimento. -R\$ 20.000,00 para custeio	Novo plano de trabalho: -01 trator agrícola. -01 ensiladeira. -01 arado. -01 carretão basculante. -01 distribuidor de calcário. - ensiladeiras estacionárias. - secadores de leite fixo. -perfuração poços artesianos. -equipamentos tração animal.		

MAI /2000	Investimento: R\$ 134.374,00 Custeio: R\$ 15.626,00	-definição de outras metas de investimento: -01 colhedeira de milho. 01 rolo-faca tração animal. -01 tanque- pipa. -04 poços artesianos -06 secadores de leite fixo. - melhoria distribuição d'água. Metas de custeio: -01 curso gado leiteiro. -01 curso básico de olericultura ecológica. - Campanha de controle do borrachudo.		- L. São Marcos, L. putinga Baixa, L.Lajeado Feio, L. Três Barras. - L. três Barras, L. Santa Tereza, L. São Miguel, L. Lajeado Feio, L. Sobra, Distrito de Xarqueada. - Distrito de Xarqueada. -L. Miguelzinho, Várzea grande, Distrito xarqueada, Três Barras, L. Carlos Barbosa.
JUL /2000			- regimento para o uso de máquinas: -60 l. óleo diesel / hora. -máximo 5 h. / produtor. -comunidades atendidas por sorteio. -inicia c/ terraplanagem galpões	- comunicação de chegada do trator de esteira.
AGO /2000			- sorteio das comunidades para uso do trator de esteira e do subsolador.	
DEZ /2000				-assinatura de convenio com CEF. Liberação para execução do plano de trabalho.
JUL / 2001				- CEF vai realizar vistorias. Necessidade de regimento interno das máquinas.
JAN / 2003				- revisão da meta dos secadores de leite fixo (ampliação).

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos livros de atas do Comder

ANEXO A - AVALIAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS ATIVIDADES- MICROBACIA HIDROGRÁFICA - LINHA FISCAL

12 - 29/08/2003 - sexta-feira

PUTI



Divulgação Assessoria de Imprensa

Dia de Campo Sobre Diagnóstico

Planejamento e Aplicação de Políticas Públicas

A equipe do escritório municipal da Emater/RS-Ascar de Putinga, juntamente com a secretaria municipal de Agricultura, secretaria municipal de Educação, poder público municipal e a comunidade da microbacia hidrográfica de linha Fiscal, realizou no último dia 22 de agosto de 2003 um Dia de Campo, sobre diagnóstico, planejamento e aplicação de políticas públicas (RS-Rural).

Com o objetivo de mostrar aos participantes ações desenvolvidas na microbacia hidrográfica de Linha Fiscal e na busca de novas parcerias foi que o evento aconteceu. No dia participaram 117 pessoas, entre elas moradores da microbacia hidrográfica de linha Fiscal, localidades vizinhas, conselheiros do Comder, autoridades municipais, regionais e universitários da UERGS (unidade de Encantado).

Durante o dia foram desenvolvidas diversas atividades, entre elas podemos citar: Recepção aos visitantes, Momento espiritual – com missa celebrada pelo padre Darci Grasel – paróco de Relvado, Manifestação de autoridades, entre elas Glauco Schultz – coordenador da UERGS (unidade de Encantado) e Gemirol Cason – Prefeito Municipal. Contextualização do que é um diagnóstico e planejamento feito pelo engenheiro agrônomo Paulo Rodrigues – Supervisor da Emater da micro de Encantado e pós graduado em desenvolvimento rural e agroecologia.

Explicação feita pelo técnico em agropecuária Jurandir José Marques e equipe da Emater de Putinga, sobre os diagnósticos e planejamento realizado no município em 23 comunidades, entre elas Linha Fiscal.

Almoço comunitário a cargo da Comunidade e Secretaria de Educação.

Depoimentos de agricultores sobre os diagnósticos e planejamentos de comunidades e aplicação de políticas públicas RS-Rural do município, feitos pelos conselheiros Jenir Polese, Maria da Costa e Irma de Aquino Campos, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais Ari Azolini e do Secretário Municipal da Agricultura e Presidente do Comder Gilberto Vacari.

Explicação aos presentes sobre o que é o RS-Rural e seus benefícios, se bem conduzidos e aplicados os recursos feito pelo ATR engenheiro agrônomo Paulo Conrad.

Visitação em algumas propriedades para visualizar as ações desenvolvidas através do projeto RS-Rural na microbacia hidrográfica de linha Fiscal. As ações visitadas e visualizadas pelos presentes foram:

Acesso as propriedades - Reabertura de estradas

Qualidade de vida - Propriedades que receberam energia elétrica

Proteção ambiental – Destino correto dos dejetos humanos e águas servidas

Proteção ambiental – Destino correto dos dejetos animais – Construção de estruturas

Qualidade de vida – Reforma de moradias.

Qualidade de vida e saúde – Proteção de fontes existentes na comunidade. A fonte visitada abastece duas famílias, a escola e o salão comunitário.

No caminho os presentes puderam visualizar outras ações desenvolvidas na microbacia hidrográfica de linha Fiscal como: correção da acidez e fertilidade para geração de renda, construção de micro-açudes para abastecimento de água (aos animais) e reflorestamento com o objetivo da preservação ambiental e geração de renda, entre outras ações.

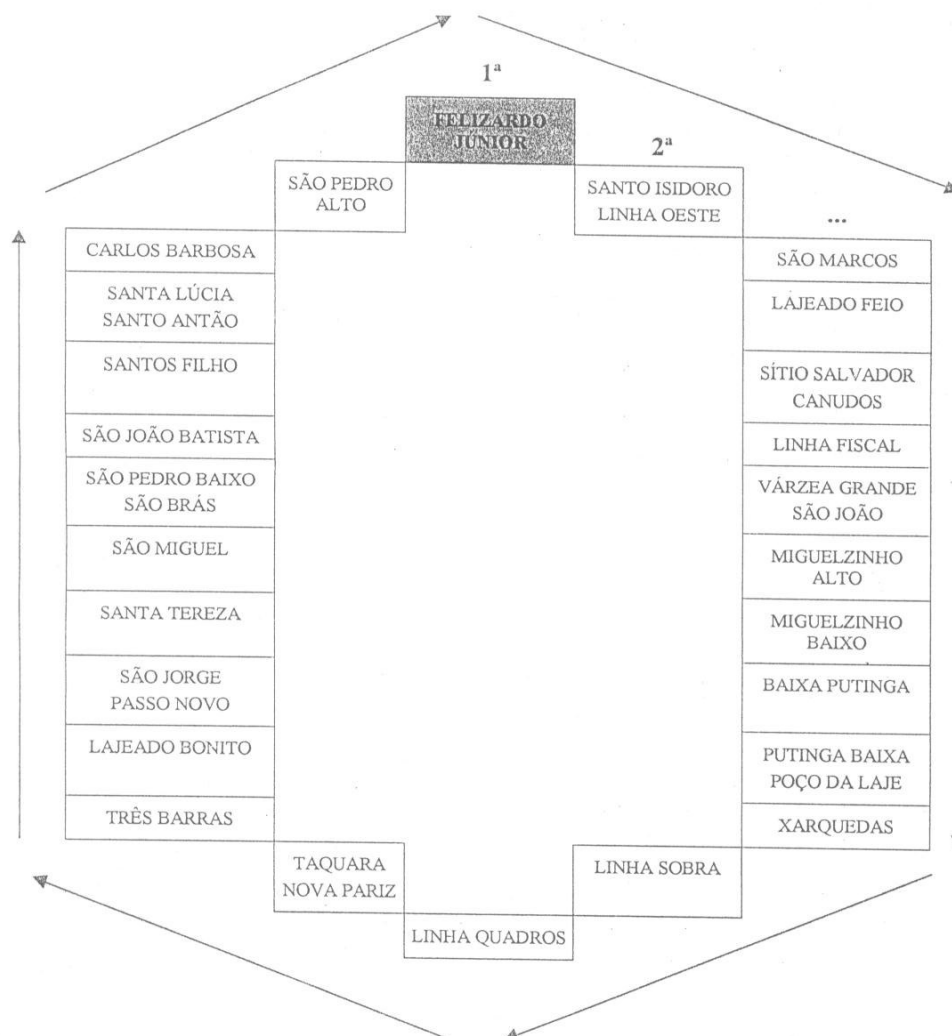
Segundo o técnico em agropecuária e chefe do escritório da Emater de Putinga, Jurandir José Marques um dos coordenadores do Dia de Campo, "Os objetivos foram alcançados, pois pudemos resgatar a caminhada dos trabalhos realizados na microbacia hidrográfica de Linha Fiscal, troca de experiências entre os participantes e mostrar em loco algumas das ações desenvolvidas pelas famílias de linha Fiscal, beneficiadas com a política pública RS-Rural. Com estas ações pudemos verificar grandes melhorias nas famílias da comunidade como: resgate da auto estima das pessoas – proteção ambiental – geração de renda – mais saúde e qualidade de vida".

Jurandir José Marques, Técnico em agropecuária - Emater/RS

ANEXO B – ROTEIRO DE USO DE MÁQUINAS

RODÍZIO DE SERVIÇOS DO TRATOR DE ESTERIRA (PRONAF)

Sorteio da primeira comunidade realizado em 02 de agosto de 2000



Fonte: elaborado pelo Comder e arquivado pela conselheira Maria da Costa, da comunidade de Linha Fiscal.

ANEXO C – REGISTROS FOTOGRÁFICOS DOS TRABALHOS COM
METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS - DRPs E COMDER



ELABORAÇÃO DO MAPA DA COMUNIDADE DA LINHA SÃO JOÃO BATISTA



APRESENTAÇÃO DO MAPA DA COMUNIDADE DE SANTOS FILHO



APRESENTAÇÃO DO HISTÓRICO DA COMUNIDADE DE VÁRZEA GRANDE

ANEXO D – REGISTROS FOTOGRÁFICO E JORNALÍSTICO DE ALGUMAS
POLÍTICAS PÚBLICAS EM PUTINGA



SILO-SECADOR COMUNITÁRIO E BENEFICIÁRIOS DO PRONAF IFSM
NA COMUNIDADE DE TRES BARRAS,



AGRICULTOR BENEFICIADO PELO
PROGRAMA BANCO DA TERRA



ESTRUTURA FÍSICA DO PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA -PSF I e II ,
NA SEDE DO MUNICÍPIO EM PUTINGA

Fonte: arquivo fotográfico do autor

Putinga realiza o programa de Documentação e Valorização da Mulher Rural

"O Reconhecimento da Mulher como cidadã e como trabalhadora é um desafio a ser conquistado."

A maioria das mulheres trabalhadoras rurais tem encontrado dificuldade de comprovar sua situação profissional, para Ter acesso aos benefícios sociais e previdenciários.

Historicamente as mulheres foram consideradas como do lar, dependentes dos maridos e sem participação social.

Nestes últimos anos, as mulheres tem demonstrado muita garra para que haja valorização, reconhecimento da profissão e acesso aos direitos da mulher trabalhadora rural.

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul, atendendo a reivindicação do Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais, está desenvolvendo o Programa de Documentação e Valorização da Mulher Trabalhadora Rural.

Após seis meses de divulgação e inscrição de mulheres Trabalhadoras Rurais com idade a partir de 16 anos, foram instalados no dia 19 a partir do corrente mês, com atendimento também no dia 19, na Câmara de Vereadores,

os trabalhos de encaminhamento para carteira de identidade, carteira de trabalho, Tabela Modelo 15, CPF, e inscrição no INSS.

Este evento que fez de Putinga um dos municípios pioneiros no estado, através do Programa "Em Família", contou com a parceria das seguintes entidades ou órgãos: Prefeitura Municipal, Secretaria Estadual de Segurança, Secretária Estadual de Agricultura e Pecuária, A S C A R / EMATER, RRS, Secretária do Trabalho, Ação



No gabinete do prefeito, autoridades discutem assuntos gerais

Social e Cidadania / FGTAS, Secretaria Estadual da Fazenda / GERIR, Procegru, Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais/RS, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e o Ofício de sede municipal.

As 9 hs e 30 min foram abertos os trabalhos de encaminhamento para receber aproximadamente 700 mulheres, com transporte gratuito, oferecido pela Prefeitura Municipal, para todas as Linhas do município.

As 10 hs e 30 min, realizaram-se os atos de instalação do Encaminhamento da Documentação da Mulher Trabalhadora Rural, no saguão da Prefeitura Municipal, quando foi registrado um grande número de autoridades presentes, como o Prefeito Municipal, Vice-Prefeito, Presidente da Câmara de Vereadores, Secretário Estadual de Agricultura, Presidente da Ascar / Emater entre outros.

O Prefeito Gerniro Cason referiu-se as parcerias que beneficiaram as Agricultoras e agradeceu o Governo do Estado.

Mencionou a expectativa do asfaltamento da RS 435, mostrando-se otimista, pois com a diversificação da Agricultura o Município dará passos largos para o desenvolvimento.

O Secretário Estadual de Agricultura José Hermeto Hoffmann, mostrou-se satisfeito com as parcerias da política adotada pelo Governo do Estado. Putinga recebeu benefícios como Pró-Guaíba, RS Rural, Transporte escolar e apoio da Defesa Civil na última enchente e as obras sociais como esta muitas vezes despercebidas, resgatam os esquecidos e desvalorizados.

O Secretário concluiu que a documentação que está sendo encaminhada deverá servir para despertar as necessidades da mulher, dando início a um processo de exclusão da

marginalização da Trabalhadora Rural.

O Presidente Estadual da Emater, Engenheiro Agrônomo Lino De Davi, referiu-se as políticas impostas pelo OIP, que estão sendo concretizadas graças a vontade dos gaúchos que souberam escolher e batalhar pelo que é importante e necessário, destacando que o RS tem uma das agriculturas mais promissoras do Brasil, e esta documentação dará forte motivação para as mulheres lutarem por seus direitos.

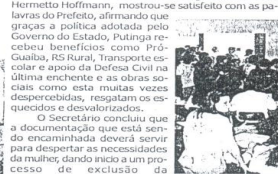
Adriana Antunes e Anita de Oliveira representantes da Coordenadoria da Mulher Gaúcha, garantem grande importância a este acontecimento, afirmando que a mulher não vai apenas se tornar cidadã, mas sim ser reconhecida como um todo.

No encerramento dos trabalhos a Administração Municipal realizou um coquetel de confraternização, como forma de agradecimento pelos dois dias de trabalho.

O Prefeito municipal manifestou a sua satisfação pelo empenho nesse processo de valorização da Trabalhadora Rural. Segundo ele foram, encaminhados 466 carteiros de identidade 38 CLT, 54 CPF, 41 inscrições no INSS e 65 blocos Modelo 15, totalizando 674 encaminhamentos, vindo firmar a concretização dos objetivos previstos. Também merece destaque o trabalho desenvolvido pela Secretaria Municipal da Saúde e Unidade Sanitária que apresentaram um vídeo e distribuíram folders desenvolvendo atividades de prevenção da saúde da Mulher, e efetuaram em torno de 150 verificações de Pressão Arterial.



Prefeito Gerniro, Secretário Hermeto e Pres. da Emater Lino, na solenidade



Fonte: Ecoregional, Arvorezinha/RS, 01/02/2002, p.9.

ZERO HORA

GERAL

VALE DO TAQUARI Parceria levou energia elétrica à zona rural do município
Luz muda rotina em Putinga

ALINE CUSTÓDIO

Um recurso considerado indispensável no mundo atual é sinônimo de conforto para 21 famílias de Linha Sítio Salvador, a 20 quilômetros do centro de Putinga, no Vale do Taquari.

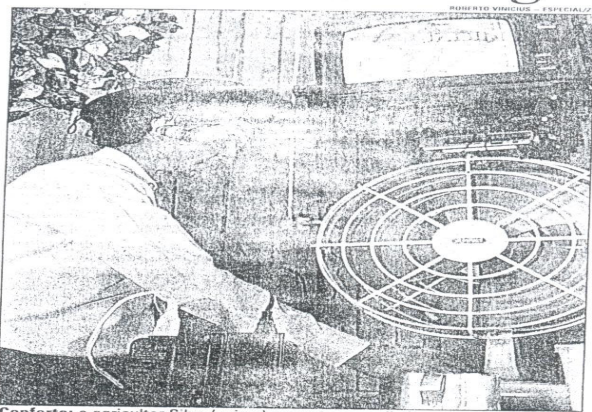
A energia elétrica chegou aos primeiros moradores da localidade há quatro meses, mudando a rotina dos habitantes. A instalação foi possível com recursos do programa estadual RS Rural, da administração municipal e dos moradores.

Um único fio entre as árvores indica que a energia elétrica chegou à casa do agricultor Orlando José da Silva, 58 anos. Ele passou a utilizar o serviço uma semana antes do Natal e lembra da emoção ao ver funcionando as pequenas luzes da árvore natalina da família. Depois de 14 anos, o agricultor pôde comemorar a data ao lado da mulher, da filha e das seis netas sem precisar do auxílio do lampião.

A TV preto-e-branco foi o primeiro aparelho a ser ligado. Ela se tornou diversão das netas, com idades entre dois e 13 anos. Francieli, a mais velha, diz que já tinha assistido a programas de TV na escola, mas em casa foi a primeira vez. O aparelho estava guardado em uma caixa desde que a família saiu de Lajeado para tentar a vida no interior de Putinga. A novidade também fez a mulher, Lurdes, 50 anos, modificar sua rotina. O ferro a brasa se tornou peça decorativa no armário da cozinha, e o ventilador foi utilizado no último verão.

Vamos guardar dinheiro para comprar a geladeira. Queremos tomar água gelada — diz Lurdes.

Ao saber que seriam contemplados no final de fevereiro, os agri-



Conforto: o agricultor Silva (acima) agora tem ventilador e aparelho de TV

cultores Venilde, 49 anos, e Valdir Lordes, 48, construíram uma nova casa ao lado da antiga. Há 15 anos morando na localidade, eles e os três filhos nunca tiveram acesso à energia elétrica. Venilde conta que a rotina da família mudou com a novidade. Um rádio-gravador foi o primeiro aparelho a ser comprado pelo agricultor.

— Queríamos ouvir as notícias e

um pouco de música — diz Venilde.

O secretário municipal da Agricultura, Gilberto Vaccari, afirma que a união dos moradores foi importante para a instalação da energia elétrica nos locais mais distantes. Eles se organizaram em mutirões para abrir as valas onde foram colocados os postes e os caminhos entre as matas por onde passam os fios condutores de energia.

Fonte: Zero Hora, Porto Alegre/RS, 28/04/2002.

Putinga

RS Rural beneficiará Putinga com R\$ 120.000,00

O município de Putinga será beneficiado com R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) dos programas RS Rural Biodiversidade e RS Renda.

Para as microbacias hidrográficas de Linha Santa Lúcia e Linha Santos Filhos o programa RS Rural Biodiversidade destinará o valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) às 25 famílias lá residentes, nas seguintes ações: implantação de ervais nativos, araucária, bracinga e cercamento de áreas para a preservação. O objetivo deste programa é aumentar a área com preservação natural, além de preservar as nascentes de água existentes nas microbacias, e sensibilizar as famílias a praticarem uma agricultura economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente correta.

O programa prevê ainda a realização de cursos na área da preservação ambiental, para que no futuro possa ser criado o primeiro Grupo de Guardiões da Natureza, com o intuito de preparar guias-turísticos na área do turismo rural e ecológico.

Já o programa RS Renda beneficiará, também com R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), 30 famílias nas microbacias hidrográficas de Linha Miguelzinho e Linha Três Barras, nas seguintes ações: na área da vitivinicultura, com a compra de equipamentos e utensílios para a transformação da uva em vinho e sucos; e na área da bovinocultura de leite, com a reforma de estábulos, e aquisições de encijadeiras, ordenhadeiras, plantadeiras de milho manual e carroças para o transporte da produção.

O programa RS Renda visa o aumento da produção e da produtividade, melhorando a renda e a qualidade de vida das famílias beneficiadas com o programa.

Fonte: ECO REGIONAL, Arvorezinha/RS, 22/10/2004.

NGA sexta-feira - 03/10/2003 9

Pró- Guaíba beneficia comunidade de Dr. Carlos Barbosa

O projeto Pró-Guaíba é um dos mais completos programas de integração sócio-ambiental da América Latina. É articulador e indutor de ações que apontam para um modelo de desenvolvimento ecologicamente sustentável e socialmente justo, incentivando a produção limpa nas indústrias e no campo. Não trabalha apenas com as consequências da poluição, mas também com suas causas.

O programa atua em 251 municípios, onde vivem mais de seis milhões de pessoas. Para garantir o combate à degradação ambiental e à exclusão, as questões sociais e as alternativas ecológicas estão incorporadas pelos processos produtivos.

Além de desenvolver projetos de melhoria da qualidade de vida, o Pró-guaíba procura integrar todos os setores envolvidos com a gestão ambiental no estado, viabilizando também a participação das comunidades.

O Município de Putinga integra este programa, através da Secretaria de Agricultura e Emater, juntamente com a Administração Municipal e com o apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Neste ano a Micro Bacia Hidrográfica da Linha Carlos Barbosa foi beneficiada com R\$ 200.000,00, que serão aplicados em parceria da Comunidade, Município e Estado.

Ações a serem desenvolvidas na MBH
 Correção de Acidez e Fertilidade: 500 toneladas de calcário
 Construção de Terraços - 3 hectares
 Descompactação do solo - 24 hectares
 Aquisição de fertilizantes - 30 toneladas
 Sementes para cobertura do solo - 8 toneladas
 Reflorestamento c/mudas nativas e exóticas - 28 hectares
 Construção de estumeiras - 22 propriedades
 Proteção de fontes - 22 propriedades
 Destino correto de dejetos humanos - 24 famílias
 Destino correto das águas servidas - 27 famílias

500 toneladas de calcário foram distribuídas entre as famílias.

Destino correto de dejetos humanos com fossas sépticas e sumidouros

Dados da Micro Bacia Hidrográfica
 Área Total - 584 hectares
 Área cultivada - 264 hectares
 Área com Milho - 138 hectares
 Área com Fumo - 30 hectares
 Famílias beneficiadas na Microbacia - 34 famílias

Adubação verde

Mudas para reflorestamento

Fonte: ECO REGIONAL, Arvorezinha/RS, 22/10/2004

PUTINGA  sexta-feira - 06/06/2003 9

Agricultor de Putinga Aplica Recursos do Banco da Terra e Pronaf "A" Com Sucesso

No município de Putinga o agricultor Lécio Benini e sua esposa Teresinha, de Xarquesada, estão satisfeitos com a parceria feita entre a Secretaria Municipal da Agricultura (Departamento Banco da Terra), Escritório Municipal da EMATER/RS-ASCAR, Banco do Brasil Agência de Arvorezinha, pois com estas parcerias a família Benini pôde concretizar um sonho e viabilizar a compra de uma área de terras de 12,1 há e infra-estrutura na propriedade como: construção de estábulo, esturmelaria, sala de ordenha e aquisição de uma ordenhadeira para facilitar os trabalhos da família na propriedade.

A área é de 12,1 hectares, assola ocupados: 8 hectares com culturas anuais (milho, fumo, etc), 2 hectares com culturas perenes (reflorestamento, fruticultura, etc) e 1,7 hectares com pastoreio e mata e 0,3 hectares ocupado com benfiteiras, casas, galpões, etc... Na propriedade existem 2 bois, 6 novilhas e 6 vacas leiteiras. Possuem energia elétrica, uma casa, galpões e outras construções.

Hoje a família produz na propriedade 3.000 quilos de fumo, 300 sacos de milho e 1.500 litros de leite por mês (em média).

O agricultor Lécio, sua esposa Teresinha e seu filho, afirmam estar muito satisfeitos com o investimento feito na propriedade, bem como a oportunidade que tiveram para permanecer no meio rural, pois ali onde sertem-se bem, afirma o Sr. Lécio que a propriedade rural se bem administrada e trabalhada dá lucro e bem-estar à família rural. Já Dona Teresinha (esposa) incentivada pelo marido Sr. Lécio e seu filho, esteve recentemente participando de um curso sobre Bovinocultura de Leite em Teutônia no CERTA. Curso este organizado pelo CERTA - EMATER - Secretaria Municipal Agrícola e Prefeitura Municipal de Putinga o qual teve o apoio de Leticínio Casari.

Após o curso Dona Teresinha afirmou ter voltado com mais entusiasmo, conhecimentos, sobre a atividade desenvolvida na propriedade rural, principalmente o manejo do gado leiteiro que traz à família uma renda mensal.

O prefeito Municipal de Putinga Sr.º Genário Casari afirma que o programa Banco da Terra é consistente, criando novas oportunidades, dando condições às famílias que ainda não possuem um pedaço de terra própria. Vislumbrando um novo horizonte, realizando os sonhos de muitas famílias, com a do Senhor Lécio Benini.

Segundo o Técnico responsável pela realização dos Projetos do Banco da Terra do município de Putinga, Jackson Casagrande, nosso município possui muitas áreas abandonadas, onde os proprietários foram residir e trabalhar em outras cidades deixando muitos imóveis inutilizados. Através do Banco da Terra os arrendatários poderão ter condições para adquirir estes imóveis e pagarem os mesmos durante vinte anos, com juros fixos, 50% de rebate, e até três anos de graça.

A participação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER), é de suma importância, pois é o Conselho que aprova os Beneficiários do Programa, observando os valores, grau de parentesco, entre outros detalhes dos beneficiários e outros detalhes mul-

tos importantes.

Nós da Secretaria Municipal da Agricultura e EMATER, orgulhamo-nos em dizer que nosso município foi o que mais teve projetos liberados no Banco da Terra no Vale do Taquari, num total de 43 projetos liberados, e sentimo-nos muito satisfeitos em ver que assim como o Sr. Lécio Benini, outros 42 produtores estão atualmente sendo proprietários de áreas agrícolas que antes estavam inativas.

Esperamos que todos saibam aplicar com seriedade os recursos.

O Técnico em Agropecuária Jurandir José Marques - Chefe do Escritório da EMATER/RS - ASCAR de Putinga, diz que exemplo como este devem ser seguidos por outras famílias rurais. Pois esta família teve a oportunidade com recursos públicos viabilizar a compra da terra e investir na infra-estrutura da propriedade rural. E assim fez com seriedade e competência e está evidente a melhoria da qualidade de vida, através da satisfação pessoal e familiar na atividade, com uma renda para suprir as necessidades da família, bem como uma vida social com alegria. Nós da EMATER que fazemos extensão rural e assistência técnica permanente, queremos sempre ver nossas famílias rurais bem economicamente e socialmente e com certeza toda a população, pois o resultado da agricultura tem reflexo na população urbana, afirma Jurandir.

O Gerente do Banco do Brasil, Marcos Biazin, salientou a importância do Programa Pronaf A, em dar oportunidade de melhorar sua qualidade de vida, passando de agregado a proprietário da terra. "É uma satisfação vermos esses produtores aplicando o crédito, no caso do produtor Lécio Benini, na construção de um galpão e de uma esturmelaria, proporcionando melhores condições de trabalho a toda sua família."

Com um pequeno investimento o produtor pode contar com um local seguro para armazenar seu maquinário e toda a produção de sua propriedade, com o seguinte com isso, uma maior segurança e também rentabilidade dos produtos comercializados. O município de Putinga beneficiou neste ano 42 famílias através do Pronaf A, num total de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais).

Jurandir José Marques - Chefe do Escritório EMATER/RS-PUTINGA






Fonte: ECO REGIONAL, Arvorezinha/RS, 06/06/2003, p.9.

Agricultores inscritos no Crédito Fundiário deverão participar de reunião no dia 10

No dia 10 de novembro o escritório da Ascar/Emater, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Secretaria da Agricultura do município de Putinga, realizarão a partir das 14 horas no salão paroquial, uma importante reunião sobre o Programa Crédito Fundiário.

Todos os agricultores inscritos no programa, bem como os vendedores das terras deverão participar, pois na ocasião serão prestadas informações sobre o financiamento do programa. Será importante também a participação de todos conselheiros do CMDR (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural).

Fonte: ECO REGIONAL, Arvorezinha, 22/10/2004.

Emater organiza indenização de prejudicados com a seca

Putinga foi um dos municípios do Rio Grande do Sul que decretou estado de calamidade pública durante a seca do início do ano que prejudicou a grande maioria dos produtores rurais do município. Agora a Emater está organizando a documentação de agricultores que buscaram empréstimo para custeio da lavoura de milho no Banco do Brasil, Bannisul e Sicredi, para providenciar as indenizações que chegarão à R\$ 650,00. Ou seja, se o produtor adquiriu uma dívida de R\$ 800 pagará apenas R\$ 150. Para o agricultor ser indenizado o prejuízo deve ter ultrapas-



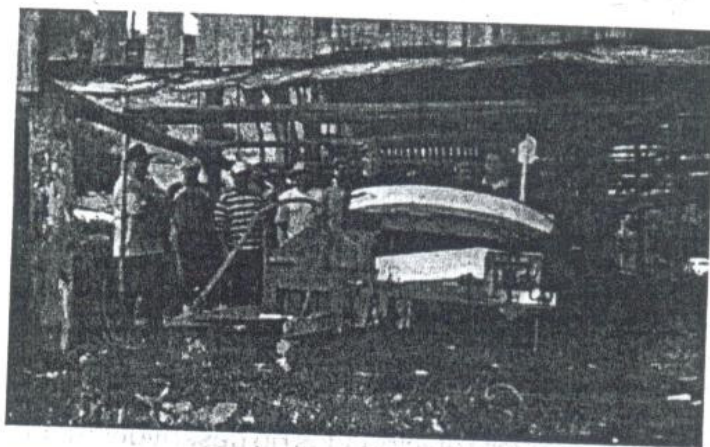
▲ Agricultores já começaram encaminhar a documentação

sado os 50% as perdas entre 30 e 50% devem ser homologadas pelo CMDR. Porém, existem alguns documentos que precisam ser entregues na Emater para que o processo seja feito,

inclusive as notas da compra das sementes e insumos. Segundo dados da Emater de Putinga 55,73% das lavouras de milho de Putinga sofreram danos graves com a seca.

Fonte: Notiserra, Arvorezinha, 06/06/2004.

Finalizada a entrega de equipamentos do RS-RURAL bovinocultura leiteira em Três Barras



A atividade leiteira vem recebendo incentivos de programas oficiais, com o objetivo de fixar o homem no campo. No mês de junho de 2005, o grupo de agricultores de Linha Três Barras, Município de Putinga, receberam todos os equipamentos solicitados no projeto. O grupo foi beneficiado com 3 ordenhadeiras, 2 carroças com pneu, 2 plantadeiras de tração animal, 7 kits de ma-

teriais para reforma de estábulo e 1 ensiladeira.

A ensiladeira, último equipamento a ser entregue, foi recebida pelo grupo, com satisfação, pois servirá para melhorar a qualidade da alimentação oferecida às vacas leiteiras, conseqüentemente aumentando a produtividade de leite das propriedades. O investimento do Estado e das famílias foi de R\$ 28.538,88.

Fonte: ECO REGIONAL, Arvorezinha, 15/07/2005.

Erva-mate com Certificação Florestal e de Qualidade, fica entre as dez experiências de destaque no Estado

Dez trabalhos de destaque da Emater foram escolhidos no encerramento do II Seminário Estadual de Sistematização de Experiências, na quinta-feira, dia 28 de outubro, na cidade de Veranópolis. Desde a terça-feira (26), cerca de 200 pessoas, entre extensionistas, agricultores e representantes de entidades parceiras, participaram do evento, no qual foram apresentadas 30 experiências sistematizadas por equipes de escritórios municipais da instituição, incluindo o escritório da Ascar/Emater de Putinga, o qual ficou em 1º lugar na região com a sistematização "Erva-mate com Certificação Florestal e Certificação de Qualidade", trabalho este apresentado pelo Técnico em Agropecuária da Ascar/Emater Ovídio Ribeiro Lopes e pelo produtor de erva-mate e sócio da Ervateira Putingense, Eduardo Guadagnin.



A apresentação dos trabalhos tiveram início no dia 29 de junho de 2004, quando o trabalho "Erva-mate com Certificação Florestal e Certificação de Qualidade", foi apresentado pela primeira vez pelo Técnico em Agropecuária Ovídio Ribeiro Lopes, da micro-região de Arvorezinha, no município de Ilópolis, sendo classificado em 1º lugar. No dia 16 de julho todos os trabalhos classificados na primeira apresentação foram reapresentados em um encontro regional da Emater de Estrela, sendo apresentado desta vez, pelo Técnico em Agropecuária da Ascar/Emater Jurandir José Marques, onde ficou classificado em 2º lugar.

Totalizando 30 trabalhos classificados, somente 03 de cada região; foi realizado o II Seminário Estadual de Sistematização de Experiências, na cidade de Veranópolis, onde o trabalho do escritório da Ascar/Emater de Putinga foi apresentado novamente pelo Técnico Agrícola Ovídio Ribeiro Lopes com a participação do produtor Eduardo Guadagnin, o qual foi agraciado com o 1º lugar na região do Vale do Taquari. Estiveram presentes no Seminário Gilberto Vaccari, Secretário Municipal da Agricultura de Putinga; Mário Luiz Gerber, Engenheiro Agrônomo e Supervisor da Micro-região da Ascar/Emater; André Dall'Agnol, estudante de Comércio Exterior e filho de produtor; e Micheli Guadagnin, estudante de biologia e filha de produtor.

"Esta foi uma forma de divulgar o município de Putinga e o produto que é a erva-mate, de uma maneira diferenciada em sua qualidade. Devemos buscar produtos diferenciados ou enfrentaremos dificuldades na comercialização. Com a geração de produtos diferenciados todos sairão ganhando, o produtor, a indústria e os consumidores; por ser um produto diferente sem o uso de agroquímicos, seguindo uma linha orgânica e de preservação ao meio ambiente, com um preço diferenciado, socialmente justo e economicamente viável as famílias". Diz o Técnico em Agropecuária, Ovídio Ribeiro Lopes, o qual apresentou a sistematização.

As 30 experiências sistematizadas que participaram do Seminário passarão, dentro de alguns dias, a integrar o banco de dados do site da Emater, onde já estão disponíveis os trabalhos da edição anterior do evento, em 2002. O Seminário representa o encerramento de um trabalho desenvolvido desde maio, com oficinas de capacitação e seminários regionais para escolha dos trabalhos apresentados.

Autores e colaboradores: Ovídio Ribeiro Lopes – Técnico em Agropecuária da Ascar/Emater, Eduardo Guadagnin – Produtor e sócio da Ervateira Putingense, Jurandir José Marques – Técnico em Agropecuária da Ascar/Emater, Teresinha Fusiger – Ext. de BES – Ascar/Emater, Tanea Brandini – AA – Ascar/Emater, Mário Luiz Gerber – Eng. Agrônomo – Supervisor – Ascar/Emater, Micheli Guadagnin – estudante de biologia e filha de produtor e André Dall'Agnol – estudante de Comércio Exterior e filho de produtor.



Desde a terça-feira (26), cerca de 200 pessoas, entre extensionistas, agricultores e representantes de entidades parceiras, participaram do evento, no qual foram apresentadas 30 experiências sistematizadas por equipes de escritórios municipais da instituição, incluindo o escritório da Ascar/Emater de Putinga

Sistematização: Erva-mate com Certificação Florestal e Certificação de Qualidade

A produção isenta de agroquímicos é uma preocupação dos sócios da Ervateira Putingense, e isso fez com que estes buscassem conhecimentos dentro da produção orgânica. Os proprietários passaram, então, a implantar o manejo sustentável da erva-mate, produzindo-a naturalmente no meio da floresta, com este trabalho, obtiveram a Certificação de Qualidade de Processamento e o Certificado de Manejo Florestal. A experiência teve início em 1995 com fundação da Ervateira Putingense.

A Ervateira Putingense localiza-se no município de Putinga, na localidade de Linha Santa Lúcia. Hoje, envolve 50 famílias que adotaram o manejo orgânico em uma área de 900 hectares de cultivo de erva-mate e fornecem a matéria-prima exclusivamente para a Putingense, assim constituindo uma forte parceria.

Resultados: Melhoria da qualidade da erva-mate vendida ao consumidor, preservando o sabor natural, preservando os princípios ativos desta planta. O produto é isento de agroquímicos, pois no manejo e na transformação da folha em erva para chimarrão não é usado nenhum produto químico. Esta atividade realizada pelas famílias, traz desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente sustentável, para as famílias. Nesta área ocorre a preservação da biodiversidade, devido ao manejo florestal adotado pelas famílias. O produto se diferencia em qualidade devido a maneira como a erva-mate é produzida e industrializada valorizando o produto. Os produtores parceiros, fornecedores da matéria-prima, recebem da indústria um valor 30% maior do preço de mercado. Com este manejo, o produtor Eduardo recebeu da Imaflores o Certificado de Manejo Florestal da UNIVATES o Certificado de qualidade do produto produzida na área. Os 50 produtores parceiros da Ervateira Putingense entregam seu produto para a indústria que recebe o selo de qualidade. A certificação florestal proporcionou a indústria Ervateira Putingense vender para o Centro Flora do Brasil a erva-mate para a fabricação de cosméticos.

Impactos: Com este manejo o resultado econômico passou a ser satisfatório, eliminou o uso de agroquímicos e valorizou o produto, viabilizando a permanência das famílias no meio rural, melhorou a qualidade de vida das famílias, dos funcionários da indústria e a satisfação dos consumidores.

Produtos: Produção de erva-mate com certificação de manejo florestal e selo de qualidade.

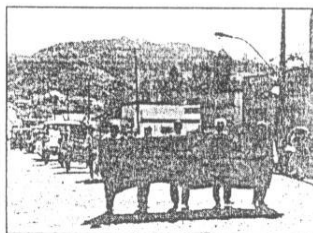
NOTISERRA

Edição nº. 456 - Sábado, 14 de setembro de 2002 - Ano XVII - Exemplar: R\$ 1,25

CONTRA CAPA

Diagnóstico participativo de Putinga é destaque estadual

A equipe do escritório da Emater de Putinga, Jurandir Marques - Ovidio Ribeiro Lopes - Terezinha Fusiger, secretário de agricultura Gilberto Vacari e o agricultor Jenir Polese, chefe de gabinete Daltro Rabaiolli - diretor do departamento de energia elétrica - Deoclério Rissini, estiveram em Veranópolis



nos dia 9 e 10 de setembro participando do Seminário Estadual de Experiências sobre Diagnóstico - DRP. Na oportunidade o trabalho desenvolvido em Putinga, foi apresentado aos participantes do Seminário e à Comissão julgadora, juntamente com outros selecionados no Rio Grande do Sul. O trabalho desenvolvido em Putinga, consiste em: oportunizar as famílias rurais em fazer um resgate histórico das comunidades, mapa das comunidades, caminhada - transversal - ambiental - social - cultural e econômico, rotina diária de um homem e

da mulher na propriedade rural, desenho das propriedades rurais e desejo com planejamento das comunidades organizadas.

O trabalho foi contratado com a participação de lideranças e entidades da sede do município e comunidades rurais. Este trabalho tem como objetivo fazer com que

cada comunidade possa ter um planejamento de desenvolvimento econômico - social - ambientalmente sustentável, bem como, construir o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR). O trabalho de diagnóstico de Putinga apresentado, foi classificado pela comissão julgadora com o segundo melhor trabalho desenvolvido no Rio Grande do Sul. A equipe da Emater, juntamente com a Secretaria da Agricultura - Prefeitura Municipal e demais colaboradores deste trabalho e principalmente as comunidades rurais, sentem-se muito gratificados pela participação de todos e pelo reconhecimento do trabalho.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)