

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Sobradinho/BA

Marcelo Henrique Pereira dos Santos¹
Guilherme Ernesto de Andrade Neto²

¹Professor Doutor do Colegiado de Ciências Sociais da Universidade Federal do Vale do São Francisco. E-mail: marcelo.henrique@univasf.edu.br.

²Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Vale do São Francisco. E-mail: netoandrade25@hotmail.com.

RESUMO

Tomando por objeto de análise o Conselho de Desenvolvimento Municipal Rural de Sobradinho-BA, o presente artigo objetiva discutir e examinar os avanços e contradições averiguadas em tal espaço de debate institucional, à luz das contribuições teóricas de autores que se dedicaram ao estudo da temática. Os conselhos são caracterizados pela literatura especializada como espaços plurais capazes de incluir no cenário político atores sociais historicamente excluídos. Dentre esses atores está o pequeno agricultor familiar, que nos conselhos de desenvolvimento rural deveria ter voz ativa. Entretanto, se os conselhos são considerados avanços que consolidam uma cultura democrática, são também espaços de contradição e debate. Nessa perspectiva, o estudo acerca do Conselho em Sobradinho tanto afirmou a importância da criação de uma instância local, a qual possibilitou o debate entre atores sociais que antes não dialogavam, quanto a necessidade de uma maior participação do pequeno agricultor familiar.

Palavras-chave:

Municipal Council of Rural Development of Sobradinho, BA

ABSTRACT

Taking as object of analysis the Council of Rural Municipal Development Sobradinho-BA, this article aims to discuss and review progress and investigated contradictions in such institutional forum for debate in the light of theoretical contributions of authors who have dedicated themselves to the subject of study. The boards are characterized by the literature as plural spaces able to include in the political arena social actors historically excluded. Among these actors are the small family farmer, who in rural development councils should have a say. However, if the councils are considered advancements that consolidate a democratic culture, are also spaces of contradiction and debate. In this perspective, the study about the Council in Sobradinho both affirmed the importance of creating a local instance, which enabled the debate between social actors that did not dialogued, as the need for greater participation by small family farmers.

Keywords:

INTRODUÇÃO

Os Conselhos de Desenvolvimento Municipal Rural (CDM) são espaços implantados, principalmente, a partir da instituição do PRONAF INFRAESTRUTURA em 1996. Em linhas gerais, objetivam criar uma sinergia entre o agricultor familiar e suas entidades representativas com outros segmentos sociais organizados. O objetivo de tal articulação é o fomento de um plano de desenvolvimento regional.

Considerando a relevância dos conselhos municipais na construção de uma política pública mais democrática, voltada para a agricultura familiar, o presente artigo pretende discutir o CDM de Sobradinho-BA. Para tanto, serão analisados textos de autores relacionados à temática. Segundo Silva e Marques (2004), a criação dos conselhos é um desdobramento do processo de redemocratização o qual com a Constituição de 1988 possibilitou a criação de novos instrumentos de gestão social.

Favareto e Marques (2004) demonstram que os conselhos não podem ser compreendidos a partir de uma análise reducionista, pois enquanto ambientes políticos de debate e discussão possibilitam a articulação entre atores sociais que normalmente não dialogam. Nessa perspectiva, essa articulação institucional é imprescindível para criação de um plano de desenvolvimento regional.

Além dos textos selecionados, para a elaboração deste artigo foram colhidos depoimentos de membros do conselho local de Sobradinho. Isso possibilitou a comparação das informações obtidas na literatura consultada com os depoimentos, o que nos permitiu compreender o que há de geral no conselho de Sobradinho e em quais pontos o conselho estudado se distingue dos demais analisados pelos autores.

A IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E O CASO DE SOBRADINHO

A Constituição Federal de 1988 lançou as bases para a construção de políticas públicas mais democráticas ao instituir os conselhos gestores de políticas setoriais. Tal medida possibilitou o desenvolvimento de um instrumento imprescindível de participação e gestão popular.

Nos municípios os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMD) são imperativos para o acesso aos recursos da linha de infraestrutura e serviços do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A obrigatoriedade dos conselhos para obtenção dos recursos disponibilizados pela União visa ampliar a participação dos atores sociais na construção de um plano municipal de desenvolvimento rural, bem como municiá-los com o conhecimento necessário para uma intervenção crítica e qualificada nos espaços de discussão, fortalecendo a cidadania e a participação dos munícipes.

Silva e Marques (2004) ponderam que a criação de novos espaços participativos, tais como os referidos conselhos, é resultado de uma descrença nos partidos políticos. Esses seriam deficitários ao não captar os anseios da sociedade civil e intermediá-los junto ao Estado, além de não representarem os interesses de segmentos sociais historicamente excluídos do cenário político brasileiro.

Ainda de acordo com os autores, a mobilização dos agentes sociais pelo fim da ditadura militar pautou-se em um discurso anti-institucional, entretanto, essa matriz discursiva foi progressivamente alterada pela reivindicação de um espaço institucionalizado para intervenção e participação dos agentes sociais:

O reforço e o maior protagonismo das esferas subnacionais (Estados e municípios), como contraponto à significativa centralização que marcou a formulação e implantação das políticas públicas durante os governos militares, se apresentava como uma condição de superação de diversos impasses e problemas identificados na atuação do Estado brasileiro (ineficiência e excessiva burocratização, distanciamento em relação às necessidades sociais, corrupção, autoritarismo, etc.). Mais próximas aos cidadãos e aos problemas concretos da população, as esferas locais do Estado foram reinterpretadas, contrariamente à tradicional visão que os identificava como espaço privilegiado de reprodução dos arcaísmos da sociedade brasileira, como locus da inovação institucional e da geração de respostas efetivas para as demandas e interesses sociais. (SILVA e MARQUES, 2004, p. 10).

No que concerne ao desenvolvimento rural, mais especificamente à agricultura familiar, a linha Infraestrutura do PRONAF implantada em 1996 ensejou a ampliação da participação dos agricultores familiares, pois os recursos direcionados para a linha de crédito mencionada só podem ser obtidos mediante a composição de um conselho municipal responsável pela criação de um plano de desenvolvimento rural.

Para Scheider, Canzella e Mottei (2004) o PRONAF ganhou relevo dentre as políticas voltadas para o meio rural brasileiro pelos avanços políticos que o programa trouxe. Com o advento do mesmo, o Estado reconheceu e legitimou os agricultores familiares enquanto categoria social e política. Outro aspecto mencionado pelos autores foi o caráter paritário dos conselhos. Pensando, porém, a questão da paridade no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Sobradinho, algumas contradições foram verificadas.

A norma prevê que os CMDs sejam compostos por 50% de agricultores familiares e suas entidades representativas. No entanto, ao entrevistar Kleyton Gualter de Oliveira Silva, integrante do conselho em Sobradinho, representando a Associação dos Estudantes do Município, percebe-se que os agricultores não são ouvidos e tampouco fazem parte de sua composição. Segue trecho da entrevista:

O conselho é local de representatividade, se pressupõe que, se o presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais está no conselho, então os agricultores rurais também estão. A representatividade é algo discutido no conselho, discute-se se os agricultores estão bem representados, se de fato há a necessidade da presença de todas as instituições presentes no conselho.³

³Entrevista realizada em 15 fev. 2014.

De acordo com o entrevistado, a Secretaria de Política Agrícola e Ambiental do município é a principal proponente do CDM. Nesse aspecto, a fala do entrevistado ganha ressonância nas análises de Marques (2004) quando o mesmo reflete acerca da paridade e problematiza o peso dos atores sociais na construção do plano de desenvolvimento municipal. Segundo o autor, os quadros técnicos tendem a questionar a morosidade de um conselho amplo na medida em que enfatizam a necessidade de realizar encaminhamentos, tomar decisões e cumprir prazos e metas.

Um conselho amplo, nessa perspectiva, traria lentidão às deliberações tomadas. A diversidade de opiniões comprometeria a funcionalidade dos espaços de debate. Entretanto, a missão precípua dos conselhos não seria dar voz a atores sociais historicamente excluídos nas tomadas de decisão? Na prática percebe-se que os agricultores não fazem parte da composição do conselho analisado, estão representados por esferas burocratizadas: sindicatos e associações e não levam ao conselho suas demandas e dificuldades cotidianas.

Segundo o autor, o que estaria por trás da concepção dos quadros técnicos seria a legitimidade legada pelo Estado aos detentores do conhecimento técnico e científico, ao passo que,

O agricultor é considerado como o jeca tatu, figura alegórica, sempre doente e subalimentada, que simboliza o atraso e a ignorância. Para nosso interlocutor, o agricultor familiar se conforma a uma posição submissa. Esta resignação consolida sua imagem associada à incompetência para intervir nas políticas públicas. (MARQUES, 2004, p. 12)

De acordo com Domingos da Silva Costa, presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Sobradinho, formam o CMD do município entidades públicas e privadas: o Sindicato de Trabalhadores Rurais de Sobradinho, Colônia de Pescadores, Movimento dos Atingidos por Barragem e a Associação de Estudantes de Sobradinho. Quando questionado acerca da participação dos agricultores o sindicalista relata que

O conselho é formado por entidades públicas e civis. Quem propõe as pautas são sempre os representantes de cada segmento. O conselho de Sobradinho já existe desde outras gestões, mas estava inativo, na verdade estamos reestruturando o conselho. Neles os agricultores podem até opinar, mas na verdade, quem decide são os conselheiros, representantes das entidades participantes.⁴

Domingos coloca que, por muito tempo, o CMD de Sobradinho cumpriu apenas as imposições da Secretária de Agricultura e Meio Ambiente do município. Na avaliação do entrevistado, esse era um aspecto limitador uma vez que não havia debate ou a proposição de pautas relacionadas às dificuldades reais do agricultor. Na entrevista já citada aqui, Kleyton Gualter questionou o caráter democrático do CDM em Sobradinho.

Para o mesmo não há discussão ou questionamentos no conselho. Esse cumpriria apenas um aspecto legal para obtenção dos recursos, não havendo debate ou

⁴Entrevista realizada no STR de Sobradinho em 20 fev. 2014.

questionamentos acerca das deliberações tomadas. Segundo Kleyton, no conselho analisado os técnicos ligados à Secretaria são os atores responsáveis pelo fomento e encaminhamento das deliberações tomadas. O conselho propriamente dito, embora devesse se reunir mensalmente, em 2013 só realizou uma reunião para encaminhamentos.

Para Domingos as imposições de algumas entidades públicas impedem um debate mais amplo, questionamentos ao plano proposto e possíveis modificações. Segue trecho da entrevista:

O Conselho de Desenvolvimento Rural representa a democracia. Se for um conselho atuante, apesar das imposições de entidades públicas faz a sociedade atuar. Se a sociedade estiver presente no conselho ele certamente atuará e fará acontecer dentro de sua base que é o município.

Ao examinar a ação dos CDM em cinco Estados, Favareto e Demarco (2004) demonstram o quanto a abordagem desses novos instrumentos de gestão social é complexa. Se, por um lado, há a necessidade de se salientar a precariedade da participação nos conselhos e o uso dos mesmos para execução do poder tradicional, tão comum nos pequenos municípios, por outro lado, eles conferiram a possibilidade de participação para atores até então excluídos do cenário político, dando a esses atores a prerrogativa de expressarem suas demandas, tendo em vista que foi criado um espaço institucional destinado às políticas públicas voltadas para agricultura familiar. No entanto, segundo os autores, o que ensejou a formação da grande maioria dos conselhos foi a constituição do PRONAF, pois antes do programa apenas 15% dos CDMs existiam.

Outro ponto discutido pelos autores considera o prazo estabelecido para a formação dos conselhos. Para eles a imposição da formação de um conselho e o curto prazo determinado, impossibilitou o amadurecimento e sensibilização dos atores envolvidos. O que enfatiza o caráter legalista e burocrático. Fato que explicaria a hegemonia do Executivo Municipal nas iniciativas de implantação do CDM, bem como a indicação do presidente do conselho. Pensando nessas questões os autores refletem que:

Uma das principais críticas ao alcance dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural diz respeito à maneira pela qual eles têm origem. A exigência de constituição dos conselhos para que um município possa acessar os recursos do PRONAF/INFRA-ESTRUTURA estaria na raiz de uma série de vícios e limites que restringiriam enormemente sua eficácia. (FAVARETO e DEMARCO, 2004, p. 120).

Na perspectiva de Sabourin (2007), a criação dos conselhos pode ser considerada um grande avanço, mas outros aspectos devem ser considerados. Segundo o autor, não basta instituir esses espaços de diálogo se os agricultores não estão prontos para se apropriarem dos mesmos. Aspecto que comprometeria a participação dos agricultores nas tomadas de decisão, principalmente porque os mesmos não estariam aptos a defenderem suas propostas.

Já Favareto (2006) discute o caráter concentrador das entidades que representam o agricultor familiar brasileiro. Segundo o autor, os sindicatos rurais, suas federa-

ções e sua confederação estão burocratizados e distantes de suas bases. Essa ruptura entre os agricultores e suas entidades representativas impossibilitaria a participação dos mesmos nos espaços decisórios. Diante dessas considerações nos cabe problematizar se os CMDs não estão se tornando esferas burocráticas distantes dos agricultores familiares.

Segundo Josefa Rita, o Conselho de Desenvolvimento Rural de Sobradinho acontece por iniciativa da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente do município. A entrevistada ocupou a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente de Sobradinho durante o ano de 2013 e afirma que é responsabilidade da secretaria encabeçar o conselho. De acordo com a entrevistada, através do conselho o município adquiriu algumas máquinas e diversos quites para irrigação.

Na avaliação de Josefa, os agricultores não participam dos conselhos, pois os mesmos já estão representados por 12 associações, além do Sindicato de Trabalhadores Rurais do município. Em trecho da entrevista, a ex-secretária da agricultura comenta alguns aspectos do conselho estudado:

O conselho não está melhor pela dependência que ele tem com a prefeitura. As outras entidades que participam deveriam atuar mais, aqui o presidente do conselho quando não é o próprio prefeito é sempre alguém indicado por ele. Mas, apesar dos problemas que enfrentamos o conselho acaba forçando o desenvolvimento rural do município e fortalecendo a democracia, pois as entidades envolvidas acabam dialogando, coisa que sem o conselho não aconteceria.⁵

⁵Entrevista realizada em 03 mar. 2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os textos consultados e as entrevistas realizadas demonstram a complexidade que envolve os Conselhos de Desenvolvimento Rural nos municípios. Os entrevistados relatam a ausência do agricultor familiar nos conselhos, esse não participa, pois está representado por associações e pelo STR do município.

No entanto, em seus depoimentos os mesmos afirmam a importância do CMD. Esse espaço, que tem se consolidado no âmbito municipal, possibilita o diálogo entre atores sociais diversos. Sinergia institucional que dificilmente aconteceria fora do conselho.

Os depoimentos colhidos revelam ainda que o CMD examinado não pode ser compreendido enquanto um mero organismo formal, sem vida. Pois, o mesmo expressa, minimamente, a institucionalização de um espaço destinado às discussões voltadas para a agricultura familiar. Mesmo considerando as deficiências, o conselho é o instrumento que articula os segmentos sociais locais em torno de uma pauta comum, o desenvolvimento regional.

A ausência dos agricultores familiares é uma das deficiências agudas do conselho. Estes estão representados por sindicatos e associações, mas, segundo Favareto (2009), no meio rural essas instituições tendem a se burocratizar ao passo que perdem

o contato com sua base. Logo, os problemas reais do pequeno agricultor, suas dificuldades práticas e cotidianas deixam de compor a pauta do CMD, uma vez que esses não são ouvidos.

REFERÊNCIAS

FAVARETO, Arilson. DEMARCO, Diogo. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco Estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E. Moruzzi; CAZELLA, Admir Antonio Cazella et al. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FAVARETO, Arisom. Agricultura, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, p. 27-44, n. 62, out. 2006.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E. Moruzzi; CAZELLA, Admir Antonio Cazella et al. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SABOURIN, Eric. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751. set./dez. 2007.

SILVA, Marcelo Kunrath. MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E. Moruzzi; CAZELLA, Admir Antonio Cazella et al. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

COMO CITAR ESTE ARTIGO:

SANTOS, Marcelo Henrique Pereira dos; ANDRADE NETO, Guilherme Ernesto de. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Sobradinho/BA. **Extramuros**, Petrolina-PE, v. 3, n. 2, p. 152-158, edição especial, 2015. Disponível em: <informar endereço da página eletrônica consultada>. Acesso em: informar a data do acesso.

Recebido em: 26 jan. 2015.

Aprovado em: 15 abr. 2015.