

## **A experiência da gestão social no PRONAF: O caso do Conselho de desenvolvimento rural em São Pedro do Sul/RS.**

**Zanini, Wellington R.**

UFSM-Universidade Federal de Santa Maria

URI – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões

Rua General Canabarro, 1833 Santiago/RS cep 97.700-000

[zanini@urisantiago.br](mailto:zanini@urisantiago.br)

**Fröhlich, José M.**

UFSM-Universidade Federal de Santa Maria

DEAER/CPGExR/UFSM

**Rua Jose Crivelaro, 235, apto 202 Santa Maria/RS CEP 97095-330**

**Agricultura familiar**

**Apresentação com presidente da sessão e presença de um debatedor**

## **A experiência da gestão social no PRONAF: O caso do Conselho de desenvolvimento rural em São Pedro do Sul/RS.**

### **Resumo**

Este artigo avalia a experiência de gestão social no âmbito do PRONAF, tomando como objeto de análise o Conselho de desenvolvimento rural do município de São Pedro do Sul/RS, em busca de compreender neste espaço e contexto, os limites para o desenvolvimento rural.

Tomando dois enfoques de análise complementares, caracteriza-se o conselho e as consequências de suas decisões. As informações produzidas, cotejadas com a concepção de desenvolvimento rural do autor, resultam nas seguintes conclusões: a ascendência decisória se dá entre o próprio segmento da agricultura familiar, em uma construção externa ao conselho e onde, vias de regra as decisões são consensuais, assumem uma função burocrática e legitimadora de diretrizes externas, compatibilizando regras das fontes financiadoras e demandas que reproduzem a própria concepção de desenvolvimento do PRONAF.

As principais condicionantes deste quadro estão associadas à limitada visão sobre as possibilidades de desenvolvimento, e a compreensão ideal e legalista de participação que assumem as lideranças do segmento da Agricultura Familiar.

**1 Palavras-chave: POLÍTICAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.**

# **A experiência da gestão social no PRONAF: O caso do Conselho de desenvolvimento rural em São Pedro do Sul/RS.**

## **1. Introdução**

Durante a transição democrática brasileira, a introdução da participação na agenda pública, por um lado, sofre influência dos movimentos sociais em torno de questões distributivas, de gênero e raciais, das promessas da democracia e dos apelos por liberdade política, refletindo a necessidade de ampliação dos espaços decisórios e inclusão de toda a ordem. Por outro, condicionantes estruturais relacionadas à crise fiscal e a necessidade do Estado de garantir as “regras do jogo” (condições de acumulação capitalista), informam a necessidade de redefinição das funções e papel do Estado, o que resulta nas chamadas novas Políticas Públicas (Pps).

A participação surge na agenda pública e é consagrada da Constituição Federal de 1988, assumindo importante papel na gestão nas novas Pps, que apresentam um formato descentralizado com gestão social através de conselhos setoriais, iniciando pela saúde, depois educação e difundindo-se rapidamente para outros setores.

Ajustada à nova agenda do Estado em 1996 emerge o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), apresentando sucesso do ponto de vista da eficiência e transparência na aplicação de recursos públicos, em grande medida com recuperação e/ou repartição de custos, contudo há também distorção na alocação de recursos e debilidade do segmento da Agricultura familiar (AF) em protagonizar as decisões tomadas no âmbito dos conselhos, de forma que sob este aspecto quase invariavelmente, concluem-se problemáticos.

Quando se trata da participação social, as análises tendem a reduzi-la à gestão social no âmbito dos conselhos, encontrando ascendência decisória de grupos locais de poder sobre o AF, centralização das decisões nos governos e, um papel marcadamente burocrático e operacional. As recomendações sugerem maior inserção e participação do AF nos processos decisórios e maior coordenação da ação, via qualificação do planejamento, monitoria e avaliação do processo, remetendo assim para o futuro a intangível autonomia e protagonismo do AF.

Partindo de observações empíricas, que contrariam algumas conclusões e recomendações mais gerais já apresentadas, procura-se de forma mais detalhada, desvendar a experiência da gestão social, procurando definir seus limites e possibilidades.

Por suas características, o problema se define em partes. Em princípio o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), é a unidade de análise pelo seu papel de instância descentralizada de gestão do PRONAF no município, pela função de articulação de Pps e do desenvolvimento rural. A partir disso, assumem-se duas linhas de análise. A primeira procura qualificar a participação e envolve entender a gestão social e o CMDR. A segunda, diz respeito às decisões tomadas no CMDR, o conhecimento da maneira como são construídas e, as implicações que se estabelecem para o desenvolvimento rural.

São utilizados dados de fontes secundárias e primárias incluindo entrevistas semi-estruturadas com os conselheiros atuantes no período analisado e um caminho que não se orienta por hipóteses, mas por um conjunto de questões orientadoras que permitem avaliar a experiência de gestão social no contexto da implementação do PRONAF - Linha Infraestrutura e Serviços Municipais (PISM) em São Pedro do Sul / RS no período de 1997-2002.

## 2. emergência e política material do PRONAF

No inicio do período transitório para a democracia, a crise fiscal e de legitimidade do Estado e sua baixa capacidade para responder com Pps compensatórias, agravam os conflitos sociais no campo<sup>1</sup> e as greves nas cidades. Em busca de legitimidade, as forças políticas em meio a apelos democráticos, criticam o peso da burocracia e centralização decisória, enquanto a questão distributiva, é sistematicamente protelada para o processo constituinte, colocando em questão a eficiência e eficácia<sup>2</sup> da Pps.

Na década de 1980, a democracia substantiva, defendida e publicizada principalmente pelas oposições, assumiu a forma de crítica às representações, introduzindo na agenda pública, a participação como princípio democrático e pré-requisito para aperfeiçoar o modo de operação das Pps. Em 1985, começam a ser remodeladas, inovando com dois instrumentos político-institucionais: a descentralização esperando superar o peso da burocracia e a, ampliação da participação na arena decisória, em busca de transparência e de solução do problema de foco ou *mistargeting* (MELO, 1998).

No período constituinte, a incorporação de segmentos da sociedade nos trabalhos setoriais, a dependência de suas definições para decisões sobre Pps e o fracasso do Plano Cruzado, limitaram o poder decisório da burocracia executiva, levando a uma certa paralisação decisória do executivo.

As reformas acabam se tornando fundamentais para a governabilidade e, de 1988 a 1991, começa a desregulamentação e liberalização do mercado agrícola, diminuindo substancialmente os volumes de recursos públicos alocados para o setor, são eliminados os subsídios implícitos nas taxas de juros e extintos diversos fundos e programas com recursos do BM.

A crise fiscal do Estado e o realinhamento das forças políticas conservadoras em função de disputas fundamentais na constituinte, garantem condições novas e favoráveis às propostas internacionais de uma nova agenda para o Estado, encaminhando a redefinição do seu papel, legitimidade, revisando as funções públicas e privadas, orientando-o às garantias da estabilidade e universalidade das “regras do jogo”.

Na agenda política a ênfase é para a pobreza absoluta o que torna as Pps mais seletivas, com menor intervenção na oferta de bens e serviços públicos, dirigidos então, somente àqueles impossibilitados do acesso privado e/ou criando mecanismos de recuperação dos custos, sem ampliar seu espectro e volume (MELO, 1998).

No governo Fernando Henrique Cardoso, o princípio organizador das Pps, passa a ser o bom uso dos recursos humanos e materiais para o desenvolvimento, com ênfase na gestão e no modo de ação da autoridade pública, garantindo estabilidade das “regras do jogo”, esperando com isso restaurar as bases fiscais das Pps, condições que referenciam, a governance (MELO, 1988).

Assim o centralismo na gestão, cede espaço a descentralização, com ação seletiva e acompanhada de mecanismos de recuperação de custos<sup>3</sup>, enquanto a participação social,

---

<sup>1</sup> As ocupações de terra se intensificaram onde a modernização do campo foi mais forte, no sul do Brasil e em São Paulo.

<sup>2</sup> Eficiência será tomada neste trabalho como “fazer a coisa certo”, enquanto que a eficácia refere-se a “fazer a coisa certa”, a primeira vincula-se ao processo ao uso correto dos recursos, a segunda aos resultados, no sentido de atingir os objetivos qualitativos, fazer coisas que realmente importam fazer, porque são socialmente desejáveis.

<sup>3</sup> Segundo BITTENCOURT (2003) os recursos do TN centrais na política de crédito rural entre 1969 e 1986 chegaram a representar 64,9% da disponibilidade do Sistema nacional de crédito rural (SNCR), de 1987 a 1995 entre 20% e 30%, reduzido a partir de 1996 para uma média anual, inferior a 2% do valor total aplicado. Atualmente a aplicação direta de recursos orçamentários estaria reduzida a algumas linhas de crédito do PRONAF, nas demais, os recursos do TN são usados para a

garante diminuição do peso da burocracia, dos gastos com pessoal, esperando maior foco e transparência da ação pública.

Em meados da década de 1990, o Movimento sindical de trabalhadores rurais (MSTR) juntamente com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), começam a repensar a agricultura e o desenvolvimento rural, fortalecendo as mobilizações nacionais em torno de uma política voltada para o que se identificou mais tarde como segmento da agricultura familiar (AF).

As sínteses das demandas, estruturais e políticas discutidas anteriormente, informam as condições para a decisão que em 1996 institui o PRONAF, atualmente parte de um conjunto de Pps do governo federal exclusivamente voltadas ao segmento da AF, locadas no também exclusivo Ministério de desenvolvimento agrário (MDA).

O PRONAF opera através dos conselhos, federal, das unidades federativas e municipais esperando que “os grupos sociais diretamente interessados no PRONAF [possam], democraticamente, influir na definição das metas e na alocação de recursos financeiros, prevalecendo uma forma ascendente na definição de ações...”, (PRONAF<sup>a</sup>, 1996, p.13-17).

O Conselho deliberativo do programa, é Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural sustentável com maioria dos componentes ligados ao governo federal, praticamente um por ministério<sup>4</sup>, ocupando também a presidência, sendo a instância de caráter decisório do PRONAF<sup>5</sup> , englobando o conjunto de políticas agrícolas e agrárias relacionadas ao AF. Também nas unidades federativas e municípios a presidência é definida e ocupada pelo respectivo governo, apoiados por uma secretaria executiva, papel que em nível municipal é delegado a um conselheiro.

O CMDR e o PMDR é exigência do PRONAF, nos municípios contemplados com a linha PISM, onde a composição normativa é diferenciada, com no mínimo 50% de representantes do AF. O fluxo do PMDR e dos Planos de Trabalho (Pts) anuais, seguem a aprovação do CMDR que envia ao CEDRS onde aprovado ou não, é repassado à Secretaria Executiva Nacional, a quem compete decisão final.

O demandante e o receptor do recurso financeiro nessa linha, é o município através da prefeitura (acesso indireto pelos beneficiários), exigindo contrapartidas sem recuperação de custos (fundo perdido).

A focalização do público beneficiário (*mistargeting*) no programa, representa a preocupação em garantir a seletividade, de onde resulta a diferenciação dos agricultores em patronais e familiares e no interior destes, as modalidades de consolidados, em transição e periféricos que inclui empregadores, trabalhadores e exclui os rurais não-agrícolas, o que leva alguns autores a refutar o AF como categoria de análise<sup>6</sup>.

A definição da concepção de questão agrária do programa, se esclarece na medida em que se propõe “Propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva” e verticalizar a produção de forma descentralizada. Reconhecendo a flexibilidade, adaptação e variedade de fontes de renda, encontra na Agricultura Familiar um dos elos fundamentais da modernização da agricultura, especialmente de algumas cadeias agroindustriais, absorvendo grande quantidade de mão-de-obra, sendo portanto uma alternativa do ponto de vista social econômico e político para minimizar o desemprego no campo e as mazelas decorrentes do êxodo rural (PRONAF, 1996).

---

equalização de encargos financeiros, juros, taxas bancárias e os prêmios por pontualidade no pagamento (rebate).

<sup>4</sup> Dados obtidas em 02/02/2003, no site <[www.pronaf.gov.br](http://www.pronaf.gov.br)>

<sup>5</sup> Informação coletada em 01/08/2003 no site <[www.cndrs.org.br/sobre.asp](http://www.cndrs.org.br/sobre.asp)>

<sup>6</sup> Uma rica discussão com as principais argumentações e autores, pode vista em WILKINSON (1986).

Esta visão fundamenta-se no que se convencionou chamar de agroreformismo, justificando a opção pelo AF por sua maior adaptabilidade e flexibilidade, produzindo com igual ou maior eficiência que a grande propriedade e com capacidade de gerar mais empregos.

Localizando a questão agrária na modalidade em transição do AF, como propõe o estudo da FAO/INCRA (1994) largamente incorporado ao PRONAF<sup>7</sup>, defende-se a necessidade de diferenciação vertical - ascendente ou descendente, pressupondo ser fundamental evitar que a modalidade em transição desça para a dos periféricos.

Outra perspectiva na defesa do refinamento no foco das Pps, fundamenta-se na exclusão da modalidade de periféricos no interior do AF, propondo uma luta contra a pobreza rural, com alocação de recursos, para um grupo que não é sem-terra, mas poderá vir a ser. Esta proposição tenta englobar, tanto a possibilidade de uma diferenciação vertical, como uma diferenciação horizontal, partindo para atividades não agrícolas. Posição obviamente fundada, no papel insubstituível do Estado, pressupõe que diante da subordinação da agricultura aos complexos agroindustriais, a inserção produtiva e reprodução ampliada do AF, estaria limitada, daí que seria a melhoria na infra-estrutura social no campo a possibilidade mais concreta para ampliar as possibilidades de inserção produtiva para além da agricultura.

## 2 3. gestão social e participação

Os Estados democráticos estão baseados no princípio da legitimidade para o pleno exercício da dominação e por isso, os grupos no poder precisam construir um consenso em torno dos interesses, quando se torna necessário, via negociação, abrandar a resistência de grupos contrários com poder de voto ou pressão, ou também na relação com sua própria clientela (OFFE, 1984).

A legitimização via o consenso, está representada nas novas Pps pelo que se chama de gestão social, um mecanismo descentralizado de gestão, que retira da participação social, as condições para o controle sobre a produção e administração de bens e serviços públicos. Na gestão social, está pressuposto que existem conflitos e que há possibilidade de controle via negociação política, sendo tomado como estratégia em momentos de fragilidade do aparato Estatal, fruto das estruturas de poder arraigadas no seu interior.

Segundo OFFE (1975), a dificuldade do Estado em proceder estaria fundada na mudança do conteúdo de suas atividades, que estão a serviço do processo de acumulação capitalista. As atividades alocativas, demandam do Estado, recursos próprios, muito relacionada com formas burocráticas de operar. Quando se apresentam as atividades produtivas, a situação pressupõe um controle sobremaneira em função dos resultados, daí que ganham importância às formas racionais de coordenação da ação, onde se inclui o planejamento, ou, a definição de regras, a partir e consubstanciadas, no consenso político, onde está inclusa a idéia da participação institucionalizada.

Na análise da ação institucional do Estado, OFFE destaca que novos formatos de ação decorrem da mediação dos interesses da arena política e, não representam somente novos arranjos institucionais, mas implicam em opções políticas e na formação e emergência de novos grupos sociais, resultando em novos mecanismos de negociação e mediadores para o funcionamento do sistema.

A idéia da necessidade de mediadores, representantes, está justificada na democracia por sua operacionalidade em sociedades extensas, sem tempo para uma vida política integral,

---

<sup>7</sup> Compreensão que se reforça pela inserção prioritária do programa Comunidade solidária nos municípios com maior concentração de pobreza rural, onde a linha PISM se faz presente, e pelas avaliações que indicam distorções alocativas em favor de agricultores mais capitalizados no âmbito do PRONAF (ALTAFIM E DUARTE, 2000; IBASE, 1999).

mas, outra visão encontra este fundamento na divisão do trabalho, definindo as condicionantes estruturais da participação social<sup>8</sup>.

A concepção socialista de relações sociais e de trabalho, encontra na sua divisão, o fundamento da alienação do homem em relação a si, aos outros e ao seu próprio trabalho, perdendo a liberdade de se autogestionar. É uma visão pessimista em meio ao capitalismo, onde a participação do trabalhador e do próprio capitalista estariam subordinadas as necessidades do capital, o que se explica da seguinte maneira: o capitalista não é capitalista porque é dirigente industrial, ele torna-se dirigente porque é capitalista.

No campo prático, é preciso, analisar questões como a integração e o conflito, pois revelam duas vertentes antagônicas pólos no estudo da participação.

Do ponto de vista funcionalista a integração é um princípio responsável pela manutenção da solidariedade entre as partes, fonte da coesão social e do equilíbrio, aproximando-se da teoria sistêmica, porque o conflito é visto como algo disfuncional, anormal e patológico, reduzido a conflito de relacionamento, de *status* e de papéis interdependentes, de forma que, em nome do sistema e da hierarquia superior, se resolve.

Reconhecendo-se os conflitos, como sendo de poder, associados à apropriação da mais-valia do trabalho e, não como uma patologia social, há uma outra percepção que faz uma analogia pertinente a esta questão, relacionando-a a mais-valia do poder.

O ato humano de existir, pura e simplesmente é a origem [do poder]; e sua sociabilidade intrínseca, é o fundamento do poder. Da mesma forma [que], o trabalho, ou o ato de transformar a natureza, é a origem de todo o valor....[...]. A capacidade de ver [em] uma relação de troca de influência, um processo constitucional de dominação – no conceito de mais-valia de poder - e a correspondente necessidade de emancipação (tal como Marx a visualizou na sua crítica da economia política) é a condição mínima de uma teoria contemporânea da democracia (AYDOS *apud* RANGEL, 2001, p.12-13).

Nessa perspectiva, DEMO (2001, p.82) afirma que “Em torno do poder [a sociedade] se organiza, se institucionaliza, bem como por causa dos conflitos de poder se desinstitucionaliza e se supera” e segue, “a questão participativa se aloja dentro de outra, que é a dominação na história. Ou, por outra, são faces complementares e antagônicas da mesma moeda, dentro da unidade de contrários, como diria a dialética”.

Com esta compreensão, a participação deixa de ser instrumento de manipulação a serviço da hierarquia superior e, passa a ser vista como meio de antecipar conflitos. Note-se que essa perspectiva adiciona o componente da relação de poder como origem do conflito e, nesta linha de raciocínio, a organização ou qualquer regulação de poder é provisória, onde se encontra um conjunto de contradições, uma perspectiva que parece ter permeado os movimentos sociais até a década de 1980.

Com a democratização, a participação assumiu um sentido mais subjetivo e menos estrutural, onde autonomia e emancipação tomam lugar na discussão da liberdade e igualdade. O sentido e a centralidade dada à subjetividade tornou-se praticamente um consenso instalado na modernidade contemporânea, chegando a apontar para uma “nova etapa do saber científico, na qual a dimensão subjetiva ocupa o lugar da objetividade”, quase como uma “idéia força” do espírito da época (SOWAIA, 2002, p.115).

---

<sup>8</sup> Tomamos a percepção de MATTÄUS (1999), que caracteriza a participação social, como aquela que responde a uma agenda política pré-estabelecida, portanto aceita suas regras.

Essa polêmica na referência de análise evidencia uma questão chave: a participação é do ponto de vista de quem a vê, e sua substância, não está contida em um conceito próprio, mas nos fundamentos mais abrangentes que a define.

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

A partir do exposto, entende-se que a busca de um conceito para a participação é sempre um caminho particular, mas para a sua análise, o rigor científico torna imprescindíveis as referências subsumidas na sua qualificação.

Com esta compreensão, e em se tratando de Pps, no sentido de sua revisão ou transformação estaria a questão alocativa de recursos, redundando em novas opções do Estado. Sem esta perspectiva, a questão é basicamente produtiva, daí, importa a coordenação da ação via planejamento, e sua operacionalização através dos conselhos, onde a negociação e a participação social, garantem a legitimidade e transparência do processo.

Aceitando as regras institucionalizadas, portanto na perspectiva de consensos a questão do planejamento assume relevância, daí a necessidade de melhoria de planos e qualificação/capacitação dos operadores, em busca de maior eficiência e eficácia da ação. No caso do PRONAF e mesmo das novas Pps, este processo ocorre com trabalho não pago, repartição e/ou recuperação de custos.

Na expectativa de que a partir da experiência de gestão social, possam surgir mudanças de comportamento entre os beneficiários, no sentido de *empowerment*<sup>9</sup> o que se aproxima da expectativa de autonomia e protagonismo do programa, CHAMBERS *apud* MATTHÄUS (1999), argumenta que por parte dos que estão “em cima” (*The uppers*), isto representa um paradigma da reversão do normal, ou seja, a influência nestas decisões só pode ser fruto de uma disputa conflituosa o que caracteriza uma conquista, ou fruto de uma concessão que caracteriza o consenso, mas de qualquer maneira, reagindo a uma agenda externa.

A participação política, envolve não aceitar passivamente uma agenda pré-estabelecida, buscando influenciar, mudar prioridades e decisões políticas, quando o sistema político em questão é principal condicionante, pressupõe uma leitura própria do processo de desenvolvimento e um projeto novo, em oposição à agenda política dominante.

Em função da histórica distribuição desigual dos bens e serviços públicos, é natural que as populações excluídas tenham maior dificuldade para a construção de uma leitura própria e a partir disso de participação política. Negando as regras estabelecidas (via não institucionalizada) e, questionando as decisões políticas e econômicas, a participação é entendida como desordem ou baderna e, no limite da capacidade de sua institucionalização (espaço de negociação e construção de consensos) e/ou possibilidade de dissimulação de seu conteúdo, via Pps compensatórias, é reprimida pela força ou por mecanismos sutis de dominação.

### 3 Resumo do PROBLEMA

A descentralização das Pps, responde as necessidades de reduzir o peso da burocracia do Estado, repartir custos operacionais, tomando como arquitetura institucional os conselhos e

---

<sup>9</sup> Esta palavra é traduzida em documentos da Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) como empoderamento, para Matthäus (1999) pode ser definida como - fortalecimento da capacidade de co-gestão e autogestão da comunidade.

como política a gestão social, que se apresentam como a grande mudança e avanço rumo à democratização.

As avaliações recentes do PRONAF, indicam sucesso com transparência e eficiência na aplicação dos recursos, mas apontam distorções alocativas, ascendência decisória sobre o AF, baixa qualificação dos planos de desenvolvimento e forte ingerência dos governos nas decisões no âmbito dos conselhos, problemas que se agravam em nível municipal.

Por sua função normativa, abarcando a gestão do desenvolvimento rural, e as limitadas informações somente em torno do PRONAF, relacionamos outras, mais gerais que possam contribuir para esclarecer o problema de pesquisa.

A primeira questão relaciona-se ao descompasso entre, as determinações institucionais do PRONAF prevendo adensamento de Pps e articulação do desenvolvimento rural pelos conselhos e, as condições estruturais para a sua execução.

SILVA (1999), demonstra que em 1998, segundo ano de funcionamento da linha PISM, foram beneficiados 915 municípios, 85% com menos de 25 mil habitantes, 63,3% contavam também com as linhas de crédito rural e, 50% compunham os municípios alvo do programa social Comunidade solidária, havendo uma concentração de recursos na região sul e sudeste.

Na redefinição dos requisitos de enquadramento do AF no programa, representantes da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), garantiram a ampliação do limite para até dois empregados permanentes entre os beneficiários (ROSA, 1996), contrariando a deliberação do 5º congresso da CONTAG em 1995, que excluiu entre o AF, aqueles com empregados permanentes, de forma que essa decisão, provocou "... um total desvirtuamento do PRONAF, [e] um grande aumento de competição pelos recursos, limitando o acesso aos agricultores familiares" (DESER, 1996, p. 5). Esta condição mostra também a debilidade e o risco da categorização do AF, da mesma forma que indica a modalidade no seu interior com maior poder de pressão.

Tal condição, evidenciou os problemas relacionados a alocação de recursos, se resolvem em esferas por fora dos conselhos.

Um estudo do IPARDES (2001), analisando vinte CMDR no Paraná, concluiu que 85% possuem mais de 50% de representantes do AF. Em 50% deles a presidência é exercida pelo Secretário Municipal da Agricultura, em 30% por representantes do AF e nos demais, por organizações como o Sindicato Rural, Casa Familiar Rural, Associação Comercial e Industrial e Câmara de Vereadores. O cargo de secretário executivo em 75% dos casos cabe a um técnico da EMATER, mesmo índice de conselhos criados no ano de implementação do programa PISM e, 40% deles, se reúnem somente para decidir sobre os recursos do programa, sugerindo papel operacional e legitimador .

Estudando os conselheiros capacitados em 2000, foi descartado o desvio de recursos da linha PISM, encontrado pouca participação efetiva do AF e "desvio de princípios" relacionados a ascendência decisória de estruturas tradicionais de poder nos conselhos. Além disso, constatou-se que muito conselheiros desconheciam suas funções e papéis, e mesmo, conheciam vagamente a existência do PMDR e Pts, muitos construídos a partir de consultas de opinião entre as comunidades (ASSOCENE, 2001; IPARDES, 2001).

Apesar do compromisso do programa com a "... democratização de informações de mercado, tecnológicas e gerenciais..." (PRONAF, 1996, p.15), diante das contrapartidas obrigatórias, da presidência dos conselhos e do papel executor, além do dispêndio e responsabilidade com a liberação dos recursos pelos governos, é natural um acúmulo de informações<sup>10</sup>, portanto uma maior capacidade de intervenção.

---

<sup>10</sup> Entre os objetivos estratégicos o programa tem compromisso com a democratização de informações gerenciais (PRONAF, 1996). A debilidade de informação do AF se evidenciou também

A CUT/CONTAG, avaliam os diagnósticos municipais como superficiais, com pouca visão de longo, médio e curto prazo e, desvinculados do desenvolvimento global, indicando a origem na fraca capacidade técnica nos municípios, IBASE (1999). Contudo, pelo menos na região sul e sudeste, a fraca capacidade técnica precisa ser questionada, já que há disponibilidade de técnicos de nível superior, acesso a diversas universidades, e uma boa infra-estrutura para o trabalho.

Assim é razoável criticar a fraca visão do programa e instâncias superiores, que em não contemplando, capacitação e estudo prévio para o planejamento e monitoria do programa, estaria, supondo uma participação qualificada dos conselheiros. Apesar disso, ABRAMOVAY e VEIGA (1998), argumentam que os critérios de seleção para a linha PISM, direcionam àqueles municípios mais pobres, não necessariamente com maior número de agricultores familiares e, muito menos, mais preparados para participar do CMDR e aprovar um PMDR. Ao contrário, é onde mais facilmente sofrem “ascendência de outros conselheiros”, concluindo que: essas condições produzem um equívoco quanto à intenção do programa de respeitar o protagonismo do AF, mesmo que em maioria numérica.

A Plural Consultoria, avaliando a estrutura, funcionamento e alcance das ações, utilizou uma amostra de 33 Conselhos em 212 municípios pré-selecionados, pela linha PISM em 2000, encontrando como dificuldades à excessiva dependência e submissão desses conselhos aos esquemas de poderes locais, a debilidade em cumprir a sua missão em função da sua construção “desde cima”, da forma de funcionamento e do alcance limitado de suas ações. Como conclusão, apontam que os CMDR são artifícios criados para proporcionar acesso aos recursos e, não tem conseguido atuar como instituição para o desenvolvimento rural, tendo sucesso no que se refere à participação como eficiente instrumento operacional, garantindo transparência nos gastos. A gestão social deve ser entendida “como modelo praticado com a participação...”, [...], “Trata-se, portanto de um instrumento gerencial...” (PRONAF<sup>a</sup>, 1996, p.13-17).

As escolhas no âmbito do PISM, por sua ampla dispersão são categorizadas por SILVA (1999), dificultando entender suas intenções, mas entre elas consta: melhoramento genético; recuperação e conservação de solo; plantio, tratos culturais e colheita, orientando recursos para custeio e investimento, escolhas relacionadas com a orientação pelo mercado, e necessidades de curto prazo, da mesma forma que acontece nas linhas de crédito (ALTAFIM E DUARTE, 2000; IBASE, 1999; CARNEIRO,1997).

Nos conselhos, em nível nacional e das unidades federativas, o papel, a composição e a presidência, sob controle dos governos, são criticados pelo Movimento sindical de trabalhadores rurais (MSTR) da seguinte maneira: “... o que tem se mostrado é que a ação do governo torna praticamente nulo o poder efetivo de decisão destes conselhos, além do que a participação das organizações representativas dos agricultores é sempre minoritária” (DESER, 1996, p. 5).

O problema da composição minoritária do AF, é menor em nível municipal, mas relacionar esta questão a “ascendência de outros conselheiros” ou de “estruturas locais de poder”, ou controle dos conselhos pelos governos, pressupõe aceitar que estes são os espaços únicos de participação e que a posição dos representantes do AF é conflitante com a dos demais. Pelo menos em nível municipal, os representantes do AF são os mesmos que acessam outras linhas do PRONAF, onde tomam decisões individuais e não se espera que ali sofram ascendência decisória de qualquer outro.

Finalmente, comum a todos estudos revisados, é a constatação de raros conflitos no interior dos conselhos, de forma que, cria-se uma lacuna, que demanda entender a partir de uma análise mais detalhada a gestão social no âmbito dos conselhos.

---

<sup>a</sup>na região sul, que por anos, sem saber, tiveram suas lavouras de fumo financiadas pelo PRONAF custeio (IBASE, 1999).

justificando portanto a necessidade de daí que de fato há uma pela aceitação da instituição, suas regras e/ou por uma afinidade de interesses e visões entre os conselheiros, o que remete a necessidade de estudos mais finos sobre o perfil da sua composição.

Por outro lado, a expectativa de um fluxo ascendente de decisões e protagonismo do AF, a partir de negociações reduzidas à esfera institucional de gestão social (conselhos), implica em dois pressupostos: O primeiro é de divergência de posições entre os representantes do AF e outros conselheiros e, o segundo é de uma participação automática e qualificada neste espaço, ambas descartadas nas diversas avaliações do programa.

Reconhecendo que a participação do AF não se reduz aos fóruns institucionais, e supondo que há ascendência decisória sobre a representação do AF, cabe criticar a própria debilidade do MSTR em fazer pressão organizada por fora dos conselhos, ou seja: perceber que a participação democrática não se dá somente de forma institucionalizada e legalista.

Um exemplo disso é a perda de interlocução de segmentos marginalizados como os sem terras e mesmo o surgimento de outros interlocutores com o mesmo público a exemplo da Federação dos trabalhadores na agricultura familiar (FETRAF).

## 4

### 5 Considerações sobre a pesquisa

O Objetivo deste estudo é avaliar a experiência de gestão social no contexto da implementação do PISM em São Pedro do Sul / RS. O problema de pesquisa é colocado em um duplo enfoque: A participação na gestão social e, as consequências resultantes das decisões para o desenvolvimento rural. Neste sentido, sem formular uma hipótese, a pesquisa trabalha com questões orientadoras, que envolvem:

- a) Caracterizar o CMDR, estudando os critérios de escolha e homologação dos componentes, a composição social e política dos conselheiros, as atribuições e o modo como são construídas as decisões.
- b) Verificar as consequências políticas das decisões do CMDR, que envolve estudar as decisões do CMDR e suas implicações concretas para o segmento da agricultura familiar, a função e papel que assumiu o CMDR em relação ao desenvolvimento rural.

A pesquisa de campo baseou-se em entrevistas com os conselheiros, observações do autor e na bibliografia citada, compondo a base de dados que foi sistematizada e interpretada seguindo o enfoque metodológico proposto.

### 6 O contexto de inserção da Linha PISM

O município de São Pedro do Sul / RS, figura no grupo dos primeiros municípios contemplados pelo PISM no Brasil em 1996, com a primeira parcela de recursos liberada em 1997, e a última em 2002. Somente após a escolha houve a comunicação ao prefeito, que em seguida reuniu e informou as organizações de base e apoio ao AF.

7 AS CONDIÇÕES ESTRUTURAIS DO MUNICÍPIO SE ENCAIXAM PERFEITAMENTE AOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS NA POLÍTICA MATERIAL DO PROGRAMA, HAVENDO UM VISÍVEL EMPOBRECIMENTO DO AF E COMUNIDADES EM CONDIÇÕES PRECÁRIAS DE INFRA-ESTRUTURA EM MORADIA, ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SERVIÇOS. NÃO HÁ RELATOS DE MOVIMENTOS SOCIAIS NO CAMPO OU OPOSIÇÃO SINDICAL,

Já havia no município um conselho de desenvolvimento rural, que discutia basicamente a utilização dos recursos de um fundo rotativo de crédito para a agricultura.

Quanto às linhas de crédito custeio de 1997 – 1999, verificou-se um incremento de 12% no volume financiado, orientado principalmente para o fumo que ocupou aproximadamente 50% dos recursos no período, seguido pelo milho, arroz e soja, o que confirma a mesma tendência do PRONAF neste período em toda a região sul.

## Atos constitutivos do CMDR

Pela falta de acesso e crédito ao AF menos capitalizados, o conselho foi criado em 1993 por lei municipal, em caráter permanente, como órgão deliberativo no âmbito municipal, tendo como competência conciliar e estabelecer o desenvolvimento rural, e controlar e coordenar a execução do fundo rotativo de desenvolvimento rural (FR).

A composição estabelece treze conselheiros e, considerando “um representante dos presidentes das associações de cada distrito”, os agricultores totalizam quatro, portanto, minoria.

Os representantes são escolhidos mediante indicação dos seus pares e nomeados pelo prefeito, definindo o secretário municipal de agricultura como presidente. Consta ainda, que as reuniões deverão ter divulgação ampla e acesso assegurado ao público.

No Manual operacional do PRONAF<sup>a</sup> (1996), conforme o anexo 3 e 4 do programa, verifica-se:

- a exigência de no mínimo 50% dos conselheiros municipais representantes do AF e não sugere algum representante em especial para o cargo de presidente;
- especifica e amplia as funções do CMDR, contemplando a articulação da ação das entidades públicas e privadas;
- gestão e vigilância na execução do PMDR e empenho na participação dos segmentos promotores e beneficiários, e;
- articulação das Pps municipais, estaduais e federais para o desenvolvimento rural.

Assim considerando as definições do PRONAF, a revisão do decreto de formação do CMDR em São Pedro do Sul / RS seria necessária, o que não ocorreu.

Quanto aos critérios de escolha dos representantes, consta no decreto de formação do CMDR apenas “... mediante indicação das respectivas entidades”, no manual operacional do PRONAF, não há critérios além de representantes do AF e nas Atas, nada consta especificamente.

Nas entrevistas porém, ficou clara, a permanência dos critérios descrita no ato constitutivo do CMDR em 1993, prevalecendo o critério democrático da escolha da liderança entre o AF, enquanto entre as organizações de base e apoio, além da prefeitura, prevaleceu a indicação por escalões superiores.

## 8 O processo de funcionamento

O CMDR foi analisado no período compreendido entre 1997 a 2002, contudo, algumas decisões relacionadas em períodos diferentes são referidas reforçando as argumentações.

Os conselheiros, representantes do AF foram eleitos a cada dois anos sendo alguns reeleitos. As representações da prefeitura e EMATER, permaneceram as mesmas durante todo o período analisado. As reuniões do CMDR normativamente são mensais, realizadas na cidade, e não raro, em função de demandas burocráticas foram antecipadas e repetidas em intervalos menores.

As atas do CMDR, foram confeccionadas para todas as reuniões em livro exclusivo e, mostram limitação nos registros, geralmente reduzidos à pauta e as decisões tomadas, o que

dificultou verificar as visões dos conselheiros ou detalhes do funcionamento, problema em boa parte contornado com as entrevistas.

As reuniões presididas e convocadas pelo secretário municipal de agricultura, presidente do conselho, nomeado pelo prefeito, com um secretário e redator, na maioria das vezes o técnico da EMATER.

Através das assinaturas, pode-se constatar a presença minoritária do AF nas reuniões, e uma atividade regular do CMDR.

Os critérios de aprovação das demandas e sua distribuição a julgar pelos destinos, parecem proporcionar uma distribuição em todas as comunidades, mas as entrevistas mostraram que as comunidades mais organizadas tiveram vantagens na alocação dos recursos. Nem sempre houve a percepção das condições peculiares de cada comunidade pelo CMDR, havendo relatos de compra de equipamentos inapropriados.

O CMDR, sempre discutiu os projetos para o município, mas sua ação foi sendo ampliada ao longo da análise das atas. As discussões sobremaneira se relacionam com liberação de recursos, tratando de diversas Pps de origem nacional até municipal, mas, sequer há referências a outras linhas do PRONAF ou negociações com o CEDRS. Não há registro de avaliações e discussões sobre a eficácia das ações do conselho, ou mesmo, algo que pudesse reorientar o PMDR, exceto por motivos operacionais relacionados a liberação de recursos, em larga medida responsáveis pela sobrecarga de decisões em algumas reuniões do CMDR. As decisões resolviam-se pelo voto na medida que não houvesse consenso, o que raramente aconteceu

Sem abordar até aqui diretamente a qualidade das decisões, preferiu-se adotar um método de análise que ofereça pistas mais seguras sobre a funcionalidade do CMDR. Partiu-se do questionamento sobre os conteúdos das decisões, respondido preferencialmente a partir da análise das Atas e dos Pts, seguindo-se em busca das consequências. Em seguida, faz-se uma análise da congruência das decisões com a ação das organizações de base e apoio à AF, recorrendo às atas, documentos e entrevistas, em busca da efetividade das decisões, para em seguida relacioná-las com a concepção desenvolvimento rural e qualificar a gestão social.

## **Conteúdo das decisões e suas consequências**

Os documentos consultados indicam que o CMDR já possua atividade antes da implementação do PISM, quando o papel burocrático e operacional eram rotina, ocupando a maior parte das discussões.

Para sistematizar o conteúdo das decisões, a análise orientou-se pelo critério da destinação, classificando-as como diretivas às organizações de apoio ao AF, diretivas externas ao CMDR, diretivas internas e diretivas das associações comunitárias ao CMDR.

As decisões mais importantes, estão resumidas no Anexo 1, relacionando de forma sintética a classificação das decisões, as temáticas e consequências políticas e/ou administrativas e as categorizações das decisões que respondem aos critérios e produzem as discussões a seguir:

As diretivas às organizações de apoio ao AF, indicam as decisões que demandam ação às organizações que compõe a base e o apoio ao AF.

Os registros nas Atas revelam diversas solicitações de apoio financeiro principalmente a prefeitura em torno do FR, mas também a outros programas, apoio técnico em questões de produção e gerenciamento via capacitações e por maior transparência nas ações administrativas quando os conselheiros pedem à prefeitura informações sobre o volume disponível de recursos e processos de compras relativos ao FR.

Encontrou-se uma única ação articulada, relacionada ao extinto Programa Banco da Terra, quando o conselho decide reunir-se com o Banco do Brasil (BB) para negociar a liberação de recursos represados.

As diretivas externas, indicam as decisões tomadas em função de orientações e/ou diretrizes externas de programas e projetos.

O CMDR atuou com um número elevado de programas externos como por exemplo, o próprio PISM, PRORURAL 2000, RS rural, Comunidade solidária, RS seca, Patrulha agrícola do da unidade federativa e Banco da Terra. Do nível municipal as discussões giram em torno do uso do FR e da patrulha agrícola municipal.

As orientações externas nem sempre se efetivaram como é o caso da composição majoritária de representantes do AF, a gestão da patrulha agrícola e, o controle sobre os recursos do fundo pelo CMDR, cabe ainda ressaltar as denúncias de distorções na alocação de recursos no programa Banco da Terra e PRORURAL 2000 envolvendo decisão do conselho em favor do AF mais capitalizado.

Quando em discussão o programa RS rural, agregam-se os delegados do Orçamento participativo<sup>11</sup>, uma exigência efetiva deste convênio, que diminuiu ainda mais a proporção da representação do AF.

Nas Atas, anúncios sobre novos programas negociados em outra esfera decisória seguem-se de sua aprovação, sem negativas ou negociação de critérios para aceitá-los ou recusá-los, a começar pelo próprio PISM.

Sob demanda do prefeito, comprometido com aporte de um percentual do orçamento municipal para o Fundo Rotativo (FR), o CMDR aceita passivamente o depósito de recursos conforme demanda de projetos.

A partir do exposto pode-se concluir que as diretivas externas, restaram homologatórias, tendo em vista as decisões já estarem definidas em outras instâncias, como é o caso dos convênios negociados principalmente pela prefeitura, indicando também a falta de uma leitura própria para o desenvolvimento e poder de negociação reduzido frente ao executivo. Percepção que se reforça diante do não cumprimento dos percentuais destinados ao FR pela Prefeitura e aceitação passiva do CMDR desta situação.

Muitas decisões foram tomadas às pressas normalmente pela EMATER e SMA, em função dos prazos exígues e, em seguida, aprovadas no conselho, o que justifica as reuniões extraordinárias.

As diretivas internas, se referem às decisões internas sob a governabilidade do próprio conselho. Nessa categoria, não há registro de negociações com o CEDRS, mas as entrevistas apontam um trabalho assumido pelo secretário municipal de agricultura. Um aspecto relevante é a ausência de referências à articulação das Pps, nem sequer há alusão às linhas do PRONAF crédito, a promoção de eventos ou solicitação de apoio externo, por exemplo das diversas universidades em um raio não maior que 100 km do município. Basicamente as decisões giram em torno de questões operacionais, como a priorização da distribuição dos recursos de acordo com os Pts anuais, além de ajustes diante de cortes de recursos.

No caso do Programa PRORURAL 2000 as distorções alocativas em favor de agricultores mais capitalizados, foi justificada sob a alegação de ampliação dos beneficiários ou garantia da manutenção de consenso nas comunidades.

Em todo o período analisado, não se encontra nas Atas qualquer referência orientadora ao desenvolvimento rural com base no PMDR, retomado somente quando se discute o gerenciamento operacional dos recursos dos Pts, problema que se reproduz nos outros convênios.

---

<sup>11</sup> Mecanismo de consulta popular, a respeito de demandas, desenvolvido em todo o Rio Grande do Sul.

A discussão dos critérios para escolha dos conselheiros consta, mas não se define em Ata e, com base nas entrevistas está relacionada ao critério da liderança, ou escolhida entre os “seus pares”. A efetiva composição minoritária de representantes do AF é discutida, mas enfrentada através de emissão de carta aos menos assíduos.

Quanto aos critérios de enquadramento de beneficiários, a discussão aparece no caso do programa RS rural, orientado para famílias pobres e respeitando as microbacias hidrográficas, no PRORURAL 2000 e Banco da Terra, consta críticas resultantes de avaliações externas, que indicam distorções alocativas em favor dos mais capitalizados.

As capacitações foram orientadas para questões técnicas, da gestão da produção agrícola e da qualificação dos conselheiros, exclusivamente com os recursos do PISM, pulverizados em diversas atividades e não há registros sobre decisões de avaliação interna ou externa das ações do CMDR.

O que se pode concluir das diretrizes internas, é que o CMDR, parece supor uma participação qualificada e um profundo conhecimento da realidade rural. No entanto, justifica a sua debilidade, apontada por avaliação externa dos convênios, pela necessidade de mediação de interesses, ou seja, assumem um papel mediador de conflitos.

As diretrizes das comunidades ao CMDR, indicam as decisões tomadas em função da demanda das comunidades.

Analisando as escolhas no âmbito do PISM no período de 1997-2002, fez-se uma sistematização dos Pts, incluindo os ajustes nos Pts. O estudo permite verificar um valor total investido pelo PISM de aproximadamente R\$ 800.000,00 divididos em seis parcelas de próximas ao valor médio de R\$ 133.500,00. Entre as escolhas, 48% deste valor foi destinado a implementos agrícolas de uso coletivo, 15% para infra-estrutura produtiva, incluindo secadores de leito fixo e banheiro carrapaticida, 18% foi gasto na compra de duas máquinas pesadas para serviços de recuperação de estradas e patrulha agrícola, 3% com agroindústria, 6% com posto de comercialização e recuperação de estradas vicinais, 6% foram investidos em capacitação e 4% com rede de água e depósito de lixo tóxico.

É importante destacar que as contrapartidas da prefeitura adicionaram segundo registros nas Atas do CMDR mais R\$ 150.000,00, convertidos em telefonia rural, recuperação de estradas, complemento para a aquisição de uma retroescavadeira, entre outros. Estima-se que pode haver algum desvio nos resultados levantados, em função de ajustes não identificados, mas seguramente não modificam significativamente os resultados percentuais.

As decisões permitem verificar uma inclinação para investimentos produtivos, principalmente em implementos agrícolas modernos, (que foram locados nas associações comunitárias) e em máquinas pesadas para compor a patrulha agrícola municipal.

Chama a atenção o baixo investimento em infra-estrutura básica, deficiente em diversas localidades no interior, a começar por moradia, serviços, saneamento básico, bem como conservação dos solos e das fontes de água. Uma evidência disso é que o problema foi sendo amenizado mais tarde por outros convênio, o do PRORURAL 2000 e RS rural.

## Análise das entrevistas com atores relevantes

Buscando testar e ampliar as informações obtidas na análise documental, fizeram-se entrevistas com conselheiros atuantes durante o período de análise deste trabalho, a seguir apresentadas resumidamente, envolvendo seis entrevistados do AF e, quatro do segmento das organizações de base e apoio à AF inclusive o STR, assinalados como (SO), sem identificá-los.

Destacaram-se as visões a respeito de um conjunto de questões relevantes, tanto pela ótica do autor quanto dos entrevistados, tendo em vista a aplicação de questionário semi-estruturado com perguntas abertas.

As questões versaram sobre os critérios de escolha, atribuições e o papel do CMDR, a forma como foram construídas as decisões, critérios de distribuição dos recursos, conflito/consenso no processo decisório, as relações do conselho, perfil do conselheiro, a articulação das Pps, a avaliação pessoal sobre a modalidade do AF mais beneficiado com as escolhas no âmbito do CMDR e ainda a percepção dos caminhos para o desenvolvimento rural e do AF.

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

A representatividade no CMDR é dada pelo decreto de formação e segundo um representante do (SO), somente hoje há uma “representação um pouco mais paritária” o que, confirma a análise das Atas, indicando que os AF não foram maioria no CMDR.

As entrevistas revelaram que o (SO) indica o seu representante sem votação formal, normalmente pelo presidente ou um diretor da organização. No AF, as escolhas assumem o critério da liderança comunitária, escolhidos pelo voto depositado em urna específica, na Secretaria municipal de agricultura (SMA), ou em reunião das associações. No processo de escolha, não houve formação de chapas ou inscrição de candidatos, homologando aquele que obteve maioria de votos da diretoria das associações do seu distrito, com mandato de dois anos e possibilidade de reeleição. Todos os representantes indicados, independente do segmento que representam foram nomeados pelo Prefeito municipal.

O princípio da descentralização e participação do AF foi aplicado na elaboração do PMDR, construído a partir das demandas comunitárias e não se verificou contrariedade ou questionamentos as decisões registradas nas Atas.

Quanto à forma como são construídas as decisões, os entrevistados relatam que a pauta era montada pelo presidente do CMDR e a EMATER e apresentada nas reuniões, onde poderia ser complementada ou modificada. Grande parte das decisões partiu das lideranças das associações comunitárias, reunidas pelos técnicos a cada três meses, que levadas ao conselho apenas com restrições operacionais, foram homologadas. A priorização das demandas no caso do PISM seguiu critérios semelhantes às escolhas dos conselheiros do AF, aproximando-se da maior representatividade e articulação das lideranças e das associações, diferentemente do programa RS Rural e PRORURAL 2000 orientado por critérios de pobreza e limites das microbacias hidrográficas.

Os entrevistados concordam que sempre houve discussão sobre as decisões tomadas, mas apontam as tentativas de alguns, em orientar as decisões por interesses próprios, ou como diz um entrevistado do AF “... às vezes era polêmico por causa da política, por causa da promessa”, por outra, em função da operacionalidade do convênio, em algumas oportunidades as demandas do PISM foram aprovadas com muita pressa, “... no chutão, no meio das pernas”, em reuniões extraordinárias dificultando a discussão, mostrando que a burocracia centralizada, ainda exerce influência, inviabilizando algumas vezes a necessária reflexão.

No tocante ao conteúdo das decisões, as entrevistas confirmam a análise das Atas. Tratavam-se das demandas, prazos e recursos financeiros dos convênios ou, dos ajustes nas distorções encontradas na operacionalização das ações, podendo ser resumido nas palavras de um representante do (SO): os conselheiros “achavam que era só decidir sobre os recursos”.

Quanto ao papel/função que o conselho assumiu no município, não houve referência à articulação de Pps<sup>12</sup>, ao contrário entrevistas mostram que as discussões eram segmentadas, mesmo diante de um volume elevado de programas e projetos que aconteciam paralelamente. Em geral, as respostas remeteram as questões operacionais, como a análise de projetos, aprovação de crédito do FR, gerir a aplicação de recursos dos programas e emendas parlamentares, discutir a liberação dos recursos, filtrar decisões “absurdas” ou ainda mediar conflitos, como observou um entrevistado do (SO), relatando que o poder público, diante de questões polêmicas “pedia ao conselho para decidir e depois acatava”.

Os diálogos indicaram a existência de uma liderança forte na administração municipal e também EMATER, com capacidade de materializar escolhas pré-definidas, atuando normalmente como carregadores do processo.

Entre o AF dois conselheiros mostram a dificuldade em atuar, relatando que tinham dificuldade para ir ao interior, ver se as decisões se adequavam. Na afirmação de um deles, “a gente não participava tanto na construção do projeto”, [...] “mais, era aprovar ou não”. Sobre às dificuldades em propor, um conselheiro do AF afirma que “quando estava se criando alguma coisa, às vezes não acontecia”.

Verificou-se pouca objetividade, nas respostas sobre as atribuições do CMDR, sendo muito específicas ou muito amplas, se aproximando de tudo que diz respeito à agricultura e, justificando os limites às dificuldades operacionais.

A capacitação dos conselheiros iniciou quatro anos após o início do programa em São Pedro do Sul/RS, em 2000 estendendo-se até 2003, sob responsabilidade da EMATER / RS em encontro regionais. Analisando os conteúdos das capacitações, constam processos de gestão participativa, e aspectos referentes às regras do programa. Nada consta especificamente sobre o foco e as concepções de desenvolvimento rural do PRONAF ou outras visões, ou ainda avaliação dos resultados obtidos.

A partir da apresentação de um resumo das demandas aprovadas, seguindo com a caracterização da modalidade de AF consolidados, de transição e periféricos, os entrevistados foram questionados sobre qual modalidade teria sido mais beneficiada com as escolhas aprovadas no CMDR no âmbito do PISM.

Entre o (SO) houve praticamente consenso sobre a vantagem daqueles consolidados, indicando que os benefícios “acabam sempre com os consolidados, os demais ficam na expectativa”. A única posição destoante revela “... bom, tem aquele produtor que não serve nada. Todo o PRONAF classifica, [mas acredito que], o médio” referindo-se a modalidade de transição.

Entre o AF um considera que todos foram beneficiados e cinco que os consolidados tiveram maiores benefícios, a visão diferenciada informa: “É igual, tudo tem que pagar o mesmo preço . O bem mal, tem a plantadeira tração animal [...] ele não tem trator para ocupar o maquinário grande, muitos pague pro médio, pro médio fazer”.

A resposta revela mais um mecanismo excludente, aprovado pelas comunidades que vai limitar o acesso aos implementos adquiridos e portanto aos recursos do PISM, pela modalidade de periféricos.

A visão dominante, e que procura justificar a apropriação maior dos benefícios pelos consolidados, se revela no seguinte trecho das entrevistas:

“...aquele melhor, tem mais facilidade, todo o plano que fizé, de repente o grande bota a mão e o pequeno não chega lá” ou faltam documentos, meios de transporte, conhecimento,

---

<sup>12</sup> Analisando as atas do Conselho Municipal de agricultura e pecuária (COMAP), há registros de recursos do PROVAP, FEAPER, PRO-RURAL 2000, Troca-troca de sementes, PROGER, PRÓ-LUZ, entre outros, com destaque para o Fundo rotativo municipal de crédito rural, bem como o programa Comunidade Solidária.

“...ou falta até sabê chegá num local, sê sócio de um sindicato ou associação e, aquele que é mais atualizado é que leva”.

Asta afirmação, mostra as dificuldades objetivas que a modalidade de periféricos tem de participar no processo decisório, condicionado a participação social.

Em busca de definir o perfil dos conselheiros, perguntou-se sobre o enquadramento dos representantes do AF nas linhas de crédito do PRONAF. Os enquadramentos, confirmados no STR variaram da categoria “D” a “C”, o que caracteriza uma faixa de renda anual entre dois e quarenta mil reais, informaram também serem proprietários e não ter empregados permanentes.

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

Conselheiro 1: Não era filiado na época, mas votou no prefeito eleito, hoje está filiado Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Conselheiro 2: Não era filiado, votava na pessoa. No primeiro ano votou no candidato derrotado, depois durante o período em que esteve no conselho, votou para o prefeito eleito.

Conselheiro 3: filiado ao PTB, não informou o voto.

Conselheiro 4: Votou na oposição, e atualmente com mais convicção votaria novamente.

Conselheiro 5: votou no prefeito eleito.

Conselheiro 6: Na época foi do PT, hoje é filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Na época em que esteve no conselho, não votou no prefeito, mas atualmente votaria..

Conselheiro 7: Na época filiado ao PMDB, hoje está sem partido, e não informou em quem votou.

Conselheiro 8: É filiado ao PTB que está coligado com o PMDB atualmente e votou no prefeito eleito.

Conselheiro 9: não quis responder.

Conselheiro 10: não é filiado a partido político, mas votou no prefeito eleito.

Os entrevistados relataram que no período não havia oposição sindical às decisões do CMDR, nem mesmo movimentos ou grupos sociais, que protestassem ou pressionassem por mudanças nas políticas municipais.

Quatro entrevistados, relataram que a maior divergência no CMDR, foi quanto à localização de uma agroindústria de queijo, disputada por duas comunidades. Depois de discutir o assunto, sem um acordo, os conselheiros delegaram a EMATER um estudo técnico, critério que levou a decisão final.

Questionando sobre os resultados concretos para a AF e o desenvolvimento rural, as respostas foram as mais diversas da pesquisa.

Sobre os caminhos para promover o desenvolvimento rural e da AF, dois representantes do (SO) apontaram a diversificação de cultivos. O terceiro entende que preço diferenciado não é possível obter, sendo necessário subsídios para AF da modalidade periféricos, mas entende que o pacote tecnológico moderno é indispensável para todo o AF, incluindo as sementes transgênicas, afirmado que “isso tudo, avançou muito nos últimos anos”. O último entrevistado do (SO), sem ser mais específico argumentou somente que “só políticas públicas, não dá”.

Dos entrevistados do AF, quatro indicam a educação para os jovens, mais recursos para investimentos, argumentando que a mecanização é boa para o agricultor, não expulsa o homem do campo, mas reconhecem que o êxodo continua e a população rural envelhece. Uma opinião, encontra no modelo da fumicultura a saída, outra sugere a construção de um frigorífico, e duas propõe algo como um troca-troca de insumos e sementes. Somente um entrevistado ressaltou a importância dos movimentos sociais como o MST e Movimento dos

pequenos agricultores (MPA), a FETAG e a CUT, para a construção do PRONAF e para mobilizar mais para obter novas conquistas.

Sobre os resultados concretos das decisões do CMDR para o AF os entrevistados concordam que as decisões tomadas foram implementadas no âmbito dos convênios pelas organizações e que os recursos, foram todos utilizados corretamente. Relatam também como positivo a melhoria da produção de leite, apesar de um conselheiro do AF afirmar que “hoje já estão se entregando”. Três destacaram a diminuição das perdas de colheita com a instalação de secadores de leito fixo e o aumento da mecanização foi o aspecto mais ressaltado informando que muitos não tinham acesso às máquinas, e hoje distribuídas pelo interior do município, são de uso coletivo das associações.

Perguntados sobre a melhoria das condições de vida das famílias rurais, a maioria argumentou não possuir dados concretos para afirmar se essa condição se verificou.

Com relação ao perfil do AF, notou-se que não há representação de trabalhadores rurais, sem terras, parceiros ou arrendatários no conselho, constatação que informa a lógica dos critérios de escolha das representações baseados no critério democrático da liderança , a de preterir o segmento de periféricos.

Com relação à orientação política, sem entrar na questão do partido, nota-se que há um alinhamento dos conselheiros com a posição do prefeito eleito pela coligação (PMDB/PTB) no período analisado.

## 9 CONCLUSÕES E SUGESTÕES FINAIS

O município de São Pedro do Sul/RS recebe recursos de diversos programas por suas características débeis em infra-estrutura e serviços, próprios daqueles beneficiários da linha PISM. As determinações da política material do programa se efetivam no conselho na medida da sua necessidade para a legitimação da ação dos convênios, de forma que a composição minoritária da representação do AF no CMDR não sofreu reformulações e nem mesmo ações prática no município ou de parte do CEDRS. Na prática quatro representantes do AF e 9 do (SO) foram assíduos nas reuniões.

As escolhas aprovadas denotam a concentração em investimentos próprios da agricultura moderna, apesar da carência em infra-estrutura, revelando dois aspectos que merecem destaque. O primeiro diz respeito a débil articulação do CEDRS, comprovada pelas entrevistas que indicam uma relação distante, assumida individualmente pelo SMA em nível da operacionalização dos trâmites burocráticos do programa. As instâncias do programa aprovaram diversos Pts, que priorizam investimentos produtivos e avalizaram de forma acrítica as decisões descentralizadas, remetendo ao segundo aspecto.

Afora a composição percentual de representação, os critérios de escolha dos conselheiros representantes do AF a exemplo da própria política material do PRONAF e da lei ou regimento do CMDR, foram limitados pelo problema da amplitude de representação que dissimula no seu interior, a questão da exclusão da modalidade dos periféricos.

Os critérios assumidos em âmbito municipal priorizaram a liderança e não a inclusão, o que acabou favorecendo a modalidade de consolidados. Pelo mesmo vício e orientados pelo mercado, as escolhas revelaram a opção por implementos modernizadores, que poderiam ter sido financiados pelas linhas de crédito do PRONAF.

Na base do critério de escolha dos conselheiros, está a concepção de uma participação automática de todas as modalidades do AF, pressupondo idealmente que as representações trazem consigo as contradições do interior do AF, para solucioná-las no âmbito da gestão social no CMDR.

A análise do perfil dos conselheiros, indica que os representantes do segmento da AF são todos proprietários, incluindo-se na modalidade de transição ou consolidados, que

há um alinhamento geral com as posições políticas em torno do prefeito eleito, inclusive agregando apoio de alguns opositores após sua passagem no CMDR, o que informa a possibilidade de instrumentos sutis de cooptação. Tais constatações, explicam porque ocorre consenso decisório entre os conselheiros. E revelam que a ascendência decisória não se dá sobre todo o AF, mas exatamente sobre as modalidades de periféricos e em transição.

A percepção sobre as possibilidades de desenvolvimento para a AF, aproximou-se de propostas de inserção produtiva vertical nos moldes modernos, sendo pessimistas com relação à modalidade dos periféricos, para os quais sugerem medidas de proteção, admitindo as vantagens obtidas pela modalidade de consolidados nas escolhas.

As condições que se estabeleceram no interior do CMDR indicam que não havia oposição entre as concepções de desenvolvimento, única possibilidade por essa via, da emergência das contradições entre a realidade do AF no município e as escolhas basicamente alinhadas com a proposta de modernização e inserção produtiva vertical do PRONAF.

O modo como foram construídas as decisões, as atribuições e a função que assumiu o CMDR no desenvolvimento rural, confirmam as críticas mais gerais da literatura. O PMDR foi articulado e construído basicamente pelos técnicos da EMATER e, por seu conteúdo, indica ter sido criado especialmente para captar os recursos do PISM, tanto que, em momento algum, além da operacionalização dos Pts é retomado no CMDR.

Os convênios externos acabaram sempre articulados em outras instâncias, homologados sem discussão referenciada no PMDR e mesmo nas ações sob a governabilidade do CMDR, revelaram-se influências externas que não foram filtradas, como por exemplo, as distorções no uso de recursos do PRORURAL 2000, Banco da Terra, ou do FR.

Nota-se uma sobrecarga operacional com caráter mediador de interesses nas atividades rotineiras envolvendo: análise de crédito, qualificação de beneficiários dos convênios e capacitações em gestão, estas, envolvendo mais representantes do segmento da AF. Nesse sentido a função do CMDR, foi responder a agenda externa de forma que as referências não se distanciam novamente do critério político. Assim a gestão social, no âmbito do CMDR, caracteriza uma participação tomada como um meio para atingir fins que não passam do nível dos arranjos operacionais da decisão. Dessa forma a participação social, revela-se uma proposta distante da idéia de construção autônoma do desenvolvimento por parte do CMDR, e mais ainda, da pretensão do PRONAF de garantir o protagonismo do AF.

Como resultado positivo, os entrevistados destacaram o processo de aprendizagem e amadurecimento dos conselheiros, argumentando que hoje fariam tudo diferente.

A ação do CMDR refletiu perfeitamente os objetivos da descentralização e participação proposta pelo PRONAF, mas não garantiu a articulação das organizações locais e das Pps.

A eficiência na efetivação das decisões do CMDR, deve ser contraposta ao seu papel homologatório, enquanto a eficácia pode ser questionada se partimos da necessidade de uma concepção de inserção produtiva horizontal do AF nas condições típicas dos municípios beneficiários do PISM e do programa Comunidade solidária, onde ao invés de investimentos produtivos os recursos deveriam ser utilizados em infra-estrutura social.

A participação, como foi encarada, minimizou inclusive o papel dos técnicos, trocando suas funções originais e fundamentais, pela coleta de demandas nas comunidades rurais, pressupondo uma intervenção qualificada dos beneficiários, dando ênfase a

construção de consensos e legitimando o processo. Aqui cabe a pergunta: qual o sentido dos técnicos perguntarem nas comunidades rurais o que querem fazer com um recurso a fundo perdido, sem que tenham claro, a complexidade do processo e as possibilidades de desenvolvimento rural?

A ausência da emergência crítica ao longo do processo de distribuição dos recursos, no contexto do PISM, revela que o fundamento da gestão social, pelo menos em São Pedro do Sul/RS esta relacionado a reprodução da concepção de desenvolvimento do PRONAF, onde foi reproduzido as recorrentes distorções alocativas em favor dos agricultores mais capitalizados.

Na expectativa de uma mudança, via conscientização dos conselheiros, a sua função operacional e de mediação de interesses perde totalmente o sentido, demandando reflexão e ação em um espaço que não seria o institucional e que provavelmente levaria a desagregação do AF e a um novo interlocutor no município, a exemplo do que ocorreu com os Sem Terras.

## **9.1. Recomendações**

É necessário que o CMDR e fundamentalmente o AF revejam suas posições com relação a concepção de desenvolvimento rural e participação democrática. De forma a apostar em uma perspectiva mais inclusiva para o desenvolvimento rural, algo que pelas condições estruturais e políticas do contexto de inserção do PISM, não deverá ocorrer sem novos interlocutores.

Do ponto de vista da gestão com participação social, aspectos relacionados ao planejamento, demandam recursos e negociações que precisam ser disputadas, de forma que se sugere a formação de redes de troca de experiências e articulação via as mobilizações nacionais.

Finalmente, sugere-se estudos, na mesma linha, nas regiões e em níveis superiores de gestão.

## **10 Conclusão**

A partir de uma análise da lógica decisória do Estado, na alocação de bens e serviços públicos, a experiência do PRONAF e da gestão social, revela que somente uma nova compreensão da participação democrática, que inclua a ação por fora dos espaços institucionais seria capaz de proporcionar o fortalecimento das posições do MSTR e ampliar a participação do segmento dos benefícios dessas políticas.

Quanto aos resultados da participação, são necessários indicadores objetivos de distribuição dos bens e serviços públicos, e mais do que isso a divulgação de resultados, de forma a ampliar a base de ação. Contudo, não se pode esperar uma participação mais qualificada de segmentos da AF, sem o aporte de informações técnicas de capazes de orientar a suas escolhas

## 11 BIBLIOGRAFIA

ABROMAVAY, R. Agricultura familiar e capitalismo no campo. In: Stédile, J. P. (org.) **A questão Agrária Hoje**. Porto Alegre, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 3º ed. 2002.

ABROMAVAY, R. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. In: Estudos Rurais, Campinas: Hucitec, 1992. 275 p.

ABROMAVAY, Ricardo & VEIGA, José Eli da. Novas instituições para o desenvolvimento rural: O caso do Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF). In Texto para discussão nº 641. Convênio FIPE/IPEA 07/97. Rio de Janeiro:1988/1999.

ALMEIDA, J. A construção social de uma nova agricultura. Porto Alegre: Editora Universidade. Porte Alegre

ALTAFIN, I.G; Duarte, L.M.G. Desenvolvimento sustentável e o Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar – PRONAF. X Congresso Mundial de Sociologia Rural. Rio de Janeiro: SOBER/IRSA, 2000.

ARAÚJO, T. B. Descentralização e participação na reforma agrária: um processo em discussão. In: Reforma agrária e desenvolvimento sustentável; Brasília. Núcleo de estudos agrários e desenvolvimento, 2000. p 127-143.

BACHA, Carlos J.C. & ROCHA, Marcelo T. Evolução da participação da agropecuária no PIB brasileiro nas últimas três décadas. ESALQ/USP, (não publicado) 2002.

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

BLUM, Rubens. Agricultura familiar: estudo preliminar da definição, classificação e problemática. In: TEDESCO, João Carlos (org.). Agricultura familiar: realidades e perspectivas. 3 ed - Passo Fundo. Editora da Universidade de Passo Fundo. 2001. p.367-392.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral da política. 8º ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2000.

BORDENAVE, J. O que é participação. Coleção Primeiros Passos nº 95. São Paulo: Brasiliense, 1983.

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

CASTILHOS, Dino S. B. Capital social e políticas públicas: um estudo a linha infraestrutura e serviços aos municípios do Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. Programa de pós-graduação em desenvolvimento rural. Dissertação de mestrado. UFRGS. Porto Alegre. 2002.

Central Única dos Trabalhadores. Resoluções do 2º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais. Goiânia: março de 1993.

Central Única dos Trabalhadores. Resoluções do 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais. Brasília: novembro de 1995.

- CONTAG. Anais do 6º Congresso Nacional. Brasília: abril de 1995.
- CONTAG. Avançar na construção do projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável. Anais do 8º congresso nacional dos trabalhadores rurais. Brasília. 2001
- DEMO, P. Participação é conquista. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- DESER. Conjuntura agrícola. Curitiba nº129, maio 2003.
- DESER. Conjuntura Agrícola. Nº 73, 1996.
- DORREMI, Oliveira. A intervenção no campo via programas e projetos de desenvolvimento rural – PPDRs: uma estratégia anti-reforma agrária. In: Revista Extensão Rural. Santa Maria: UFSM, nº 6, pg.47-67, 1999.
- Estrutura e apresentação de monografias, dissertações e teses – MDT/Universidade Federal de Santa Maria. Pró-reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. - 5º ed. – Santa Maria: ed. Da UFSM, PRPGP, 2000. XVII, 68, (121) p.
- FAO/INCRA. Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável para a Pequena produção familiar. Brasília, 1994.
- FARIA, José H. **Relações de poder e formas de gestão**.Curitiba: Criar edições/FAE,1985.
- FAVARETO, Arilson da S. & BITTENCOURT, Gerson L. Agricultura e sindicalismo nos anos 90 – notas para um balanço. In: TEDESCO, João Carlos (org.). Agricultura familiar: realidades e perspectivas. 3 ed - Passo Fundo. Editora da Universidade de Passo Fundo. 2001. p.367-392.
- FERREIRA, Lúcia da costa. Os fantasmas do vale: Qualidade ambiental e cidadania. Campinas: UNICAMP,1993a.
- FURTADO, Celso. A Formação Econômica do Brasil, São Paulo: nacional, 1975.
- GIL, Antônio.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1995.
- GORENDER, J. Gênese do capitalismo no campo brasileiro. In: Stédile, J. P. (org.) A questão Agrária Hoje. Porto Alegre, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 3º ed. 2002.
- IANNI, Octávio. Agricultura e mundialização. In: Cadernos de sociologia. A pesquisa social na agricultura do sul do Brasil. Porto Alegre, UFRGS. Instituto de filosofia e ciências humanas, Outubro de 1994.
- IBASE. Avaliação do PROGER, PROGER rural e PRONAF do Fundo de amparo ao trabalhador – FAT, TOMO VIII. Rio de Janeiro. 1999.
- ILHA NETO, F. S. Desenvolvimento tecnológico e transformação sócio-econômica do meio rural – observações sobre o processo de acumulação capitalista na agricultura brasileira. Santa Maria, 1987. 206p. Dissertação de mestrado - Universidade Federal de Santa Maria.
- IPARDES. Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.Curitiba, 2001.
- MARCHIORI, J.N.C. Esboço histórico de Jaguari. Santa Maria. Pallotti, 1999.
- MATTHÄUS, H. Uma revisão dos conceitos de autogestão e participação com relação a populações de baixa renda. In: BROSE, M. (Org.) Fortalecendo a democracia: experiências no Brasil e África meridional. Porto Alegre: Emater, 1999.
- MELO, Marcus A. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: Rico, Elizabeth M. (org.). Avaliação de políticas sociais: Uma questão em debate. São Paulo. Cortez. IEE, 1998.
- MENDONÇA, Luis Carvalheira de. Participação na organização.São Paulo: Atlas, 1987.
- MOTTA, F.C. Prestes. Burocracia e autogestão: a proposta de Proudhon. São Paulo: Brasililiense, 1981.

- NETO, Leonardo Guimarães. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFONSO, R. de B. A.; SILVA, P.L.B (org.). *Federalismo no Brasil: Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo. Unesp. 1995.
- OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OFFE, Claus. “The Theory of the capitalist State and the problems of policy formation.” In: Lindberg (et alii) **Stress and contradictions on Modern Capitalism**. Lexington, Mass -Taranto, 1975, pp. 124-144.
- OLIVEIRA, Ariovaldo U. O campo Brasileiro no final dos anos 80. In: Stédile, J. P. (org.) *A questão Agrária Hoje*. Porto Alegre, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 3º ed. 2002.
- PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PESAVENTO, Sandra Jatahy. *História do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre. Mercado Aberto – 8º ed, 1997.
- PLANAF - Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. MAARA. Brasília, agosto de 1995.
- PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. MAARA. Brasília: mar 1996.
- PRONAF<sup>a</sup> - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. MAARA. Brasília: set 1996.
- RANGEL, R. Magnus. Participação: Tributo à soberania popular. *Cadernos socialistas*, v.6. Porto Alegre: Ed. CORAG, 2001.
- ROSA, S. C. Os desafios do PRONAF: os limites de sua implementação. 1996. Mimeo, 9p.
- ROSTOW, W. W, Las Estapas del Crecimiento Económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1965.
- RUA, M. das Graças. Jovens Acontecendo na Trilha das políticas públicas. Brasília: CNPD, 1998. 2v.
- SAMPAYO, Yony. Políticas de desenvolvimento rural: Experiência histórica e perspectivas para o nordeste. In: CAVALCANTI, E. A. & AGUIAR, Danilo R.D. Seminário Internacional de Política Agrícola. UFV. 1996.
- SANTOS, Milton L.M. Política agrícola brasileira – Uma breve análise retrospectiva e sua inter-relação com a política monetária. In: Cavalcanti, José E..A.; Aguiar, Danilo R.D. Política agrícola e desenvolvimento rural. Viçosa. UFV. 1996.
- SCHNEIDER, S. & FIALHO, M.A.V. Pobreza rural, desequilíbrios regionais e desenvolvimento agrário no Rio Grande do Sul. Revista Teoria e evidência econômica. n° 15. Nov. 2001. UPF (no prelo).
- SCHULTZ, Theodore W. *La Organización Económica de La Agricultura*. Fondo de Cultura Económica. 1956.
- SHIKI, N; SHIKI, S. Uma abordagem teórica sobre o estado e sua congruência com o setor agrário. In: O público e o privado na agricultura Brasileira. ANAIS DO 35º CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. Natal: Hexa Comunicação interativa, 1997. CD-ROM.
- SILVA, Enid R. A. PRONAF: Uma avaliação das ações realizadas no período 1995/1998. mar. 1999. Disponível em <<http://www.pronaf.gov.br>>. Acesso em: 17 jul. 2002.
- SILVA, José Graziano da. O desempenho da agricultura familiar no Brasil e em outros países. In: *Agricultura e sociedade: uma abordagem a partir do Parlamento*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1996. (Série ação parlamentar, n° 62).

- SILVA, José Graziano da. O novo rural brasileiro. Campinas: Editora da UNICAMP. IE, 1999a. (Coleção pesquisas, 1).
- SODRÉ, Nelson Werneck. Evolução social e econômica do Brasil. 2.ed.-Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS,1996.
- SORJ, B. Estado e classes sociais na agricultura Brasileira. 2º ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.
- TEIXEIRA, E. C; FRANCO, J.M.C. Transferência de renda da agricultura comercial e familiar no Brasil. In: O público e o privado na agricultura Brasileira. ANAIS DO 35º CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. Natal: Hexa Comunicação interativa, 1997. CD-ROM.
- TRIVIÑOS, A. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1995.
- VEIGA, José Eli da. Fundamentos do agroreformismo. In: Stédile, J. P. (org.) A questão Agrária Hoje. Porto Alegre, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 3º ed. 2002.
- VEIGA, José Eli da. Pobreza Rural: Distribuição da Riqueza e Crescimento: a Experiência Brasileira. Núcleo de estudos do Gabinete do Ministro Extraordinário da Política Fundiária NEAD. São Paulo. 1998.
- Vilela, Sergio Luiz de Oliveira. Qual política para o campo brasileiro? - do banco mundial ao PRONAF: a trajetória de um novo modelo? In: Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Natal,1997.
- WANDERLEY, Maria de N. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (org.). Agricultura familiar: realidades e perspectivas. 3 ed - Passo Fundo. Editora da Universidade de Passo Fundo. 2001. p.367-392.
- WILKINSON, J. O Estado, a agroindústria e a pequena produção. São Paulo. Hucitec. 1986.
- Folha de São Paulo. Renda No campo cai 5,8% no governo FHC. São Paulo,22 mai. 2000. pg.A11. (matéria de jornal assinada).