

**CARACTERIZAÇÃO DOS
CONSELHOS MUNICIPAIS DE
DESENVOLVIMENTO RURAL -
ANÁLISE COMPARADA - 2000-2002**

CURITIBA

2003

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

ROBERTO REQUIÃO - *Governador*

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

ELEONORA BONATO FRUET - *Secretária*

FÁBIO DÓRIA SCATOLIN - *Diretor Geral*

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

LIANA CARLEIAL - *Diretora-Presidente*

JOSÉ HENRIQUE DO CARMO - *Diretor Administrativo-Financeiro*

MARIA LÚCIA DE PAULA URBAN - *Diretora do Centro de Pesquisa*

SACHIKO ARAKI LIRA - *Diretora do Centro Estadual de Estatística*

THAÍS KORNIN - *Diretora do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento*

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Luiza M. S. Marques Dias (Coordenadora)

Maria Isabel de Oliveira Barion (administradora de empresas)

Solange do Rocio Machado (economista)

NÚCLEO DE CRIAÇÃO E TRATAMENTO DE INFORMAÇÕES

Juilson Previdi (*Coordenação*), Maria Laura Zocolotti (*editoração*), Cristiane Bachmann (*revisão*),

Ana Batista Martins (*editoração eletrônica*)

I59c Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento
Rural : análise comparada 2000-2002 / Instituto Paranaense de
Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba : IPARDES, 2003.
21 p.

1.Desenvolvimento rural. 2.Paraná. 3.Conselho Municipal de
Desenvolvimento Rural. I.Título.

CDU 711.3(816.2)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	3
3 RESULTADOS DA PESQUISA	5
3.1 REGULAMENTAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL (CMDRs)	5
3.2 COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL	7
3.3 FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL	12
3.4 PERFIL DO CONSELHEIRO	15
3.5 REGIMENTO INTERNO	17
3.6 PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL (PMDR)	18
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	19
5 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	21

1 INTRODUÇÃO

A definição de políticas públicas descentralizadas, a partir da Constituição Federal de 1998, foi um importante marco na valorização do desenvolvimento local, inovando ao estimular mecanismos de participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões públicas. Os princípios da descentralização são incorporados, hoje, em várias políticas públicas que exigem o estabelecimento de instâncias locais de planejamento participativo para o financiamento de programas governamentais.

Entre os programas governamentais de desenvolvimento rural que buscam valorizar o espaço local está o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em especial a linha Infra-Estrutura e Serviços aos Municípios, criada em 1996. Esta linha objetiva financiar a implantação, a ampliação e a modernização da infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar, de forma a dinamizar o setor produtivo e assegurar sustentação ao desenvolvimento rural. O Pronaf visa fortalecer a organização dos municípios para a elaboração, execução e avaliação de programas municipais de desenvolvimento rural, estabelecendo parcerias entre o poder público e a sociedade, por meio da criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs).

Esses conselhos, constituídos de agricultores familiares, representantes do poder público e de entidades parceiras, devem ser espaços de discussão e decisão sobre o rumo e os caminhos que podem ser seguidos para melhorar as condições de vida da população rural. A participação dos agricultores, juntamente com o poder público, no processo decisório e na condução das políticas públicas, abre novas perspectivas para o desenvolvimento local, pois permite que sejam conhecidas as reais necessidades dos agricultores familiares e, também, que as soluções delineadas sejam compatíveis com a realidade local.

A maioria dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do Estado do Paraná foi criada em 1997, para que o município se habilitasse a receber os recursos do Pronaf. Porém, a criação desses conselhos, para atender a uma exigência do

programa, não garante sua eficiência, que dependerá de como foram implementados e de como estão sendo operacionalizados. Assim, se os conselhos estiverem operando com a efetiva participação dos agricultores familiares, estarão desempenhando seu papel: imprimir um novo formato às políticas públicas.

Com a preocupação de analisar a dinâmica interna dos conselhos e a operacionalização da participação dos conselheiros, o IPARDES, no ano de 2000, em parceria com o consórcio Emater-Paraná/Deser, realizou um trabalho de pesquisa que levantou informações sobre a forma de instituição, a composição e o funcionamento dos CMDRs, bem como sobre o perfil dos conselheiros. A síntese dos principais resultados da pesquisa de campo gerou uma publicação,¹ visando auxiliar os conselhos a desempenhar cada vez melhor o seu papel, a partir do conhecimento de seus problemas e dos pontos de estrangulamento em sua organização e funcionamento.

O processo de construção dos conselhos é desigual, lento e descontínuo. Varia conforme a realidade de cada município e a organização da sociedade local, apresentando alterações ao longo do tempo. No período 2000-2002, alguns fatores externos, como cursos de capacitação para conselheiros, eleições municipais e acesso dos conselheiros ao resultado da pesquisa realizada pelo IPARDES podem ter ocasionado mudanças no funcionamento dos conselhos. Essas possíveis mudanças foram o objeto de investigação nesta segunda etapa da pesquisa, e os seus resultados são apresentados neste relatório.

¹IPARDES. **Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do Paraná**: síntese dos principais resultados da pesquisa de campo. Curitiba. IPARDES, 2001. 27p. Contrato Consórcio Emater/Paraná. Deser, patrocínio MDA/Pronaf.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A estratégia metodológica adotada para alcançar os objetivos pretendidos foi a comparação entre as informações obtidas na primeira e na segunda etapas da pesquisa. Para que a comparação fosse possível, optou-se por manter a mesma amostra definida na primeira etapa. Assim, foram mantidos os 20 dos 60 municípios beneficiados pelo Pronaf, na modalidade infra-estrutura e serviços, contemplados naquela amostra: Iretama, Nova Cantu, Roncador, Boa Vista da Aparecida, Planalto, Santa Izabel do Oeste, Francisco Alves, Tapira, Xambrê, Inácio Martins, Cruz Machado, Bituruna, Chopinzinho, Sulina, Rio Bonito do Iguaçu, Imbituva, Rebouças, Jaboti, Curiúva e São José da Boa Vista.

Para o levantamento das informações, foram utilizados os seguintes instrumentos:

- análise documental, por meio de consulta à lei ou ao decreto de instituição do conselho, ao decreto ou portaria que nomeia os conselheiros, à ata de reuniões do CMDR e ao regimento interno;
- questionários, preenchidos pelos conselheiros titulares nomeados para compor os CMDRs.

Uma etapa anterior à solicitação dos documentos e ao envio dos questionários consistiu no contato telefônico com os técnicos representantes da Emater em cada município selecionado. Na ocasião, esclareceu-se o objetivo desta pesquisa e solicitou-se a colaboração desses técnicos no sentido de facilitar o contato das pesquisadoras com os presidentes e secretários executivos dos CMDRs, pois foram eles os responsáveis tanto pela disponibilização da documentação como pelo encaminhamento e devolução dos questionários preenchidos pelos conselheiros.

Para levantar as informações sobre regulamentação e composição do conselho, bem como sobre o perfil do conselheiro, o método e os instrumentos adotados foram idênticos nas duas etapas da pesquisa. Quanto ao levantamento das informações sobre a organização e o funcionamento do conselho, houve uma

adaptação nos instrumentos utilizados. Na etapa anterior, essas informações foram levantadas em uma pesquisa de campo durante os cursos de capacitação em Gestão Social para conselheiros municipais de desenvolvimento rural, utilizando-se de entrevistas e observações feitas em sala de aula. Como na etapa atual não foi possível realizar a pesquisa de campo, optou-se por incorporar ao questionário anterior as perguntas contidas naquelas entrevistas. Assim, o questionário atual originou-se da combinação dos dois instrumentos da etapa anterior e foi formulado com perguntas fechadas cujas alternativas se basearam nas respostas obtidas nas entrevistas.

Considerando-se que as possibilidades de resposta já eram conhecidas e que algumas das pesquisadoras participantes da pesquisa de campo permaneceram nesta segunda etapa, entendeu-se que as condições para a comparabilidade entre as duas etapas foram garantidas.

As informações obtidas na análise documental e na tabulação dos questionários foram comparadas às da etapa anterior, para que fossem evidenciadas as mudanças ocorridas naquele período.

3 RESULTADOS DA PESQUISA

A disponibilização, por parte dos conselhos, da documentação necessária para realizar a análise documental, dependeu, em grande parte, do nível de organização em que se encontra cada um deles. Um outro fator fundamental foi o grau de envolvimento dos presidentes e secretários executivos, responsáveis por essa tarefa, com seus respectivos conselhos. Assim, em alguns destes conselhos foi possível obter toda a documentação solicitada; em outros, somente parte dela, quer pela inexistência dessa documentação, quer pelo seu desconhecimento.

Em relação aos questionários enviados aos conselheiros para preenchimento, obteve-se o seguinte retorno: em onze conselhos pesquisados (55%), mais de 80% dos seus membros preencheram os questionários; em quatro conselhos, foram preenchidos entre 71% e 77% desses; nos demais, foram preenchidos entre 53% e 63%, com exceção de um deles, em que o retorno foi de somente 28%.

3.1 REGULAMENTAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL (CMDRs)

O instrumento jurídico adequado para a criação dos conselhos é a lei. A orientação é que estes sejam criados por iniciativa do Executivo, por meio de projeto de lei, aprovado pela Câmara Municipal, a partir de uma ampla discussão envolvendo a sociedade. Esse procedimento, além de garantir maior legitimidade, dificulta alterações aleatórias nos conselhos.

Na primeira etapa da pesquisa, constatou-se um resultado positivo: 80% dos 20 conselhos pesquisados seguiram esta orientação e foram instituídos por lei; os outros 20% foram instituídos por decreto. Porém, analisando-se esses documentos, observou-se a existência de alguns problemas crônicos que se iniciam já no momento da criação dos conselhos. Dessa forma, na segunda etapa, a análise desse item centrou-se nas alterações ocorridas no conteúdo desses documentos,

cujo resultado demonstrou que um conselho alterou sua lei de instituição e outros dois alteraram seus decretos de instituição. Tais conselhos promoveram algumas mudanças importantes no que diz respeito à representatividade, à forma de escolha, à nomeação dos conselheiros e ao caráter do conselho. Os reflexos dessas mudanças serão evidenciados mais adiante, quando da análise de cada item específico. Embora esses conselhos representem apenas 15% da amostra, a iniciativa que eles tiveram no sentido de alterar sua documentação, incorporando recomendações e orientações fundamentais para melhorar seu funcionamento, é um fato relevante.

Outro item analisado diz respeito à forma de nomeação dos conselheiros, que nem sempre está estabelecida de maneira clara nas leis de criação ou nos regimentos internos dos conselhos. No entanto, a orientação é que essa nomeação seja oficializada por decreto ou portaria, assinada pelo prefeito, garantindo legitimidade e comprometimento de ambas as partes.

Nesta segunda etapa da pesquisa, observaram-se mudanças em seis (30%) dos conselhos pesquisados: em um deles, cujos nomes dos conselheiros constavam da Lei de Instituição do conselho, os membros do CMDR passaram a ser nomeados por decreto, evitando, com isso, que a cada mudança de conselheiro fosse necessário alterar a lei e enviá-la para aprovação na Câmara Municipal. Um avanço importante deu-se em três conselhos, cujos nomes dos membros constavam somente em ata ou, em um dos casos, apenas em uma simples listagem. Estes conselhos, a partir de 2001, passaram a nomear seus conselheiros mediante portarias e/ou decretos, conforme a recomendação. Um deles substituiu a portaria de nomeação dos conselheiros por um decreto e outro retrocedeu ao não atualizar o decreto já existente, constando somente em ata o nome de seus membros. Outro fato observado nesta segunda etapa da pesquisa é que cinco (25%) dos CMDRs ainda permanecem em situação irregular, não havendo nenhum documento que oficialize a nomeação dos conselheiros, sendo que em quatro deles os nomes constam em ata, e em um deles constam em uma simples listagem.

3.2 COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

A eficiência dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural depende, em parte, de sua composição e organização, cujos critérios estão definidos em seus regimentos internos e leis de criação, mesmo que, muitas vezes, de forma imprecisa e equivocada.

Uma questão sempre presente quando se discute a composição dos CMDRs diz respeito ao tamanho desses conselhos, pois não existe consenso nem orientação específica sobre o tamanho ideal destes. Para a análise desse item utilizou-se o documento de nomeação dos conselheiros, mantendo-se o mesmo tratamento estatístico adotado na primeira etapa da pesquisa.² O resultado da comparação entre as duas etapas está sintetizado na tabela 1.

TABELA 1 - TAMANHO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL - PARANÁ - 2000/2002

TAMANHO	N.º DE CONSELHOS	
	2000	2002
Pequeno	8	8
Médio	8	7
Grande	4	5
TOTAL	20	20

FONTE: IPARDES

Embora em um primeiro momento esse resultado geral possa sugerir ausência de mudanças, houve uma grande movimentação na maioria dos conselhos. É importante registrar o que de significativo ocorreu em alguns deles:

- em 7 municípios (35%) verificou-se aumento no número de membros do CMDR. Entre esses 7 destacam-se três: em um deles, o número de conselheiros passou de 10 para 17; em outro, de 21 para 32; e num terceiro houve aumento expressivo de conselheiros – de 13 para 45. Nos dois primeiros, este aumento no tamanho do conselho deveu-se à

²Foram considerados pequenos os conselhos que tinham entre 9 e 13 membros, médios os que tinham entre 14 e 23 membros, e grandes os que possuíam mais de 24 membros.

inclusão de novos representantes de agricultores familiares (7 representantes no primeiro e 13 no segundo). No terceiro conselho, além de 21 representantes de agricultores foram incluídos mais 8 vereadores representando o Poder Legislativo. Nos outros quatro conselhos, em que o aumento não foi significativo (entre 1 e 2 membros), cabe ressaltar que as novas representatividades foram todas de agricultores familiares.

- outros 7 conselhos reduziram seu tamanho, merecendo destaque um deles, que reduziu de 30 para 11 o número de membros. Neste conselho foram excluídas 20 representatividades – 3 Secretarias Municipais e 17 agricultores – e criada uma nova representação, a da Casa Familiar Rural. Nos outros 6 conselhos não houve mudanças significativas, à exceção de um deles, em que foram excluídas 5 representatividades de agricultores e criadas quatro novas representatividades de outros setores.

Outra preocupação que permeia as questões relativas à participação dos agricultores familiares nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural é a representatividade desse segmento nesses conselhos. O Pronaf orienta que o CMDR tenha em sua composição no mínimo 50% de representantes da agricultura familiar, podendo, esse percentual, ser ultrapassado. Sendo assim, tanto na primeira como na segunda etapa da pesquisa analisou-se, por meio do decreto de nomeação, como os conselhos pesquisados se enquadravam nessa orientação (tabela 2).

TABELA 2 - REPRESENTATIVIDADE DOS AGRICULTORES FAMILIARES NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL - PARANÁ - 2000/2002

AGRICULTORES (%)	N.º DE CONSELHOS	
	2000	2002
45 a 50	3	3
51 a 56	5	2
57 a 62	3	6
63 a 68	1	4
69 a 74	4	1
75 a 81	4	1
Mais de 81	-	3
TOTAL	20	20

FONTE: IPARDES

Comparando-se a situação apresentada no ano de 2000 com a de 2002, verifica-se que, em ambas as etapas, dos 20 conselhos estudados, 17 (85%) possuem em sua composição mais de 50% de representantes de agricultores familiares. A novidade, em 2002, foi a existência de três conselhos cujo percentual de agricultores familiares ultrapassa 81%. Vale ressaltar, ainda, que em 2000 apenas um conselho possuía menos de 50% de agricultores familiares em sua composição. Já em 2002, verificou-se a existência de dois conselhos que não atendem ao percentual mínimo exigido pelo Pronaf.

A exposição dessas informações sobre a composição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural permite que se façam algumas considerações.

Mesmo não havendo a exigência de que os CMDRs sejam paritários, é preciso que esteja presente, em sua composição, a pluralidade de representatividade. É importante que os vários segmentos existentes no município estejam representados no conselho, garantindo que as decisões tomadas sejam apoiadas tanto pelo poder público como pela sociedade. O exercício do pluralismo é, portanto, fundamental, representando força e equilíbrio para o conselho. Essas características são perdidas quando um segmento predomina sobre o outro. Da mesma forma, quando o número de representantes de agricultores é inferior a 50%, o desempenho do conselho é prejudicado.

Duas situações merecem destaque, exemplificando essas questões: um conselho que tinha em sua composição 79% de representantes de agricultores familiares, apesar de ter diminuído seu tamanho, conseguiu um resultado positivo ao abrir espaço para outras representatividades do município e, ainda assim, manter em sua composição 59% de agricultores familiares. Em outro caso, constatou-se que o conselho possuía em sua composição nove vereadores representando o Poder Legislativo, ocasionando, certamente, um grande desequilíbrio na correlação de forças entre este segmento e o dos agricultores familiares, apesar de estes últimos estarem numericamente em vantagem. Isso nos leva a refletir sobre o tamanho ideal dos conselhos. A questão é complexa, pois se num primeiro momento a tendência é

idealizar um grande conselho, em que todos os segmentos estejam representados, a prática aponta que, na maioria das vezes, quanto maior o conselho mais difícil sua operacionalização. Este fato foi constatado pela pesquisa: um dos conselhos da amostra optou por diminuir o número de seus membros após verificar que muitos conselheiros – a maioria agricultores –, apesar de oficialmente nomeados, nunca participavam. Decidiu-se, então, por uma reformulação, mantendo-se somente os membros que efetivamente participavam. Ainda assim, asseguraram a representação dos agricultores familiares em 64%.

Com relação a quem exerce o cargo de presidente do CMDR, a análise documental, nesta segunda etapa da pesquisa, confirmou uma tendência já apontada anteriormente. A metade dos conselhos manteve os Secretários de Agricultura como seus presidentes. Apenas 7 conselhos (35%) são presididos por agricultores. Quanto à forma de escolha do presidente, as informações obtidas na tabulação dos questionários revelam que dos 20 conselhos pesquisados, em 9 deles a maioria dos conselheiros respondeu que o presidente foi escolhido por votação (aberta ou fechada), situação já observada na etapa anterior da pesquisa. Percebe-se, também, um avanço na forma de escolha do presidente dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural: na primeira etapa, observou-se que em 6 conselhos o presidente havia sido indicado (5 pelo prefeito e 1 pela Emater); já nesta segunda etapa, caiu para 3 o número de presidentes indicados. Cabe ressaltar que, quando da tabulação dos questionários, obtiveram-se, em alguns conselhos, respostas conflitantes, numa incidência que chega a dificultar a conclusão de como se deu a escolha do presidente, o que sugere que os conselheiros não estão informados ou não têm compreensão suficiente sobre o assunto.

Quanto ao cargo de secretário executivo, anteriormente ocupado quase que exclusivamente por técnicos da Emater (75%), confirmou-se a tendência de substituí-los por outros representantes. Assim, na segunda etapa da pesquisa constatou-se que este percentual caiu para 55%, abrindo espaço para a presença de 9 representantes de outros segmentos (prefeitura, Banco do Brasil, Sindicato dos Trabalhadores Rurais,

Secretarias da Agricultura e agricultores), que passaram a ocupar o cargo de secretário executivo nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

Duas análises foram feitas para definir o tempo de mandato. A primeira confirmou a situação verificada na etapa anterior: 90% dos conselhos têm o tempo de mandato especificado na sua lei de criação ou regimento interno. Em todos eles, esse tempo é estipulado em dois anos. A segunda verificou se os prazos constantes na documentação haviam sido cumpridos. Assim, ao se analisar o tempo transcorrido entre os documentos de nomeação de cada um dos conselhos, observou-se que a grande maioria não cumpre o prazo estabelecido. Em três conselhos, seus membros não chegaram a cumprir 1 ano de mandato; em sete conselhos, o tempo de mandato foi de 1 ano a 1 ano e 10 meses; quatro conselhos excederam o tempo, destacando-se um deles, em que não houve renovação dos membros do CMDR durante 4 anos e 6 meses. Em outros cinco conselhos não foi possível determinar o tempo de mandato em razão da inexistência de documentação comprobatória das datas de nomeação dos conselheiros. Destaca-se somente 1 conselho em que o tempo determinado (dois anos) foi cumprido. Um fato a ser mencionado é que em alguns conselhos o tempo de mandato dos conselheiros coincidiu com o mandato dos prefeitos. Muitas vezes, com a mudança do prefeito, o tempo de mandato dos conselheiros não é respeitado, o conselho é reformulado, podendo ocasionar vários prejuízos ao seu funcionamento, como a descontinuidade de suas ações e a dependência deste em relação ao poder público.

Relativamente ao caráter do CMDR, existe uma orientação do Pronaf para que ele seja deliberativo. Nesse sentido, a análise documental demonstrou um pequeno avanço ao constatar que um conselho, seguindo essa orientação, passou de consultivo para deliberativo, mudando sua lei de instituição. Assim, dos 20 conselhos da amostra, 12 deles instituem-se como consultivos; 5 como deliberativos; 2 como normativos, consultivos e deliberativos; e 1 conselho em que o caráter não está especificado em nenhum documento. Confrontando essa análise com a tabulação dos questionários, verificou-se que em 50% dos CMDRs os resultados não

coincidem: esses conselhos foram instituídos legalmente como consultivos, mas na visão dos conselheiros são deliberativos ou deliberativos somente para assuntos do Pronaf. Tal situação sugere que ainda há pouco entendimento entre os conselheiros do CMDR sobre o que seria realmente um conselho deliberativo. Muitos conselhos “parecem” ser deliberativos quando compactuam com as decisões do poder público e têm, assim, suas decisões acatadas. Existe uma aparente participação, enquanto na prática as decisões fundamentais continuam sendo tomadas em outras instâncias, independentemente dos conselhos.

3.3 FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Ao se analisar o funcionamento dos CMDRs, uma atenção especial foi dada às reuniões do conselho. A forma de convocação, a pauta e a periodicidade das reuniões, assim como a participação dos conselheiros e da comunidade e o modo como são tomadas as decisões revelam como cada conselho conduz suas ações, cujos resultados refletem sua eficiência. Alguns avanços foram verificados nesta segunda etapa da pesquisa em relação a esses aspectos.

No ano de 2000, chamava a atenção o fato de que a maioria dos conselheiros não era informada sobre os assuntos que seriam discutidos nas reuniões. Já em 2002, dos 20 conselhos pesquisados, em 17 deles (85%) a maioria dos conselheiros que responderam ao questionário afirmou que é avisada sempre sobre esses assuntos, e, em 3 conselhos, que é avisada às vezes. Da mesma forma, quando indagados sobre a frequência com que eram convocados para as reuniões, em todos os conselhos pesquisados a maioria respondeu que era convocada sempre. Quando se indagou sobre a forma de convocação, em 19 conselhos a maioria respondeu que a via de comunicação mais utilizada é a escrita. Mesmo sabendo com antecedência sobre os assuntos a serem tratados nas reuniões, isto não garante outra questão fundamental: a de que os conselheiros

devem ter consciência de que estão no CMDR representando as associações e entidades a que pertencem e que, portanto, devem discutir com suas bases esses assuntos, tomando decisões coletivamente e não em seu próprio nome.

A tabulação dos questionários levantou, ainda, que em 15 conselhos a definição dos assuntos da pauta das reuniões é feita pelo presidente, havendo, também, em alguns deles, a participação dos conselheiros. É importante que estes participem da definição da pauta para que os assuntos relativos à sua comunidade sejam discutidos nas reuniões. Quanto à convocação para as reuniões do CMDR, em 18 dos conselhos esta é uma atribuição do presidente, ocorrendo algumas situações em que o secretário executivo também assume essa função.

Com relação à periodicidade das reuniões dos CMDRs, quando se comparam os resultados das duas etapas da pesquisa verifica-se que houve uma inversão nos resultados: na etapa anterior, na maior parte dos conselhos (40%) as reuniões aconteciam somente quando havia recursos do Pronaf, e em 25% dos conselhos as reuniões ocorriam bimestralmente. Nessa etapa mais recente, constatou-se que na maioria dos conselhos (40%) as reuniões passaram a acontecer bimestralmente, e em 25% deles somente quando há deliberação sobre os recursos do Pronaf.

Quanto à participação dos conselheiros nas reuniões do CMDR, buscou-se, na segunda etapa da pesquisa, assim como na primeira, identificar os conselheiros que participam sempre das reuniões. Na análise das respostas, verificou-se que, em 7 conselhos, a maioria dos conselheiros participa sempre das reuniões, destacando-se um CMDR em que essa participação inclui todos os membros do conselho. Cabe ressaltar o fato de que em 8 conselhos (40%) não foi possível classificar a participação dos conselheiros nas reuniões, pois a maioria de seus membros não soube responder quantas reuniões foram realizadas nem tampouco em quantas delas estiveram presentes. Para que um conselho funcione regularmente, é necessário que desempenhe atividades permanentes. Para tanto, seus membros

precisam, no mínimo, participar ativamente das reuniões, o que, no caso dos CMDRs pesquisados, não vem acontecendo em uma proporção satisfatória.

No que concerne à participação da comunidade nas reuniões do conselho, observaram-se mudanças na situação verificada na primeira etapa da pesquisa, pois naquela ocasião havia sido registrado que em apenas 5 conselhos (25%) havia a participação de outras pessoas nas reuniões além dos integrantes do CMDR. Na segunda etapa, verificou-se que essa participação ocorre em 15 conselhos (75%): em 8 deles, por meio dos membros de outras associações; em 6 conselhos, enfatizou-se a participação do prefeito nas reuniões; um deles declarou a participação de agricultores que não fazem parte do CMDR. Assim, a segunda etapa da pesquisa constatou que em apenas 5 conselhos não há a participação da comunidade, ficando as reuniões restritas aos seus membros. Apesar de a pesquisa não ter levantado com que regularidade a comunidade participa das reuniões, já se considera um avanço os CMDRs abrirem essa possibilidade de participação. Para que esta ocorra efetivamente, é necessário que o conselho se torne mais visível, divulgando suas ações e se aproximando dos segmentos que representa.

Relativamente à forma da tomada de decisão quando o assunto envolve recursos do Pronaf, nesta segunda etapa foi possível efetuar uma tabulação mais precisa que na etapa anterior, em razão das mudanças ocorridas no instrumento utilizado para a coleta das informações. Em 9 conselhos, as decisões são tomadas por votação aberta; em 8, por consenso; em 2 conselhos houve empate entre consenso e votação aberta; e em um deles a votação é secreta. Merece destaque o fato de que o instrumento aplicado deu oportunidade ao conselheiro de revelar se as decisões sobre o destino dos recursos do Pronaf são tomadas pelo presidente do CMDR, pelo técnico da Emater ou pelo prefeito. No entanto, o que se observa na tabulação dos questionários é que apenas 5% dos conselheiros optaram por essa alternativa.

3.4 PERFIL DO CONSELHEIRO

Na primeira etapa da pesquisa, levantaram-se informações sobre o gênero dos conselheiros do CMDR, o nível de instrução, a faixa etária, a forma de escolha e a posição que estes ocupam no conselho, para que se pudesse traçar o seu perfil. Na segunda etapa, a análise documental demonstrou que em todos os conselhos pesquisados existe a presença de novos conselheiros, nomeados tanto para substituir conselheiros como para representar novas entidades incluídas no conselho. Em 12 conselhos esta renovação foi superior a 40%, destacando-se 3 deles, em que o percentual de novos conselheiros ultrapassou 80%. Em um deles, todos os membros foram substituídos. Esse número elevado de novos conselheiros justificou um novo levantamento das informações, buscando atualizar o seu perfil.

A análise da questão relativa a gênero, nos CMDRs, sempre foi relevante na definição do perfil do conselheiro. Assim como na primeira etapa da pesquisa, também na segunda constata-se a presença predominante de homens nos CMDRs. Dos 286 conselheiros que responderam ao questionário, 251 são homens (88%) e apenas 35 são mulheres (12%), entre elas 19 agricultoras. As mulheres estão presentes em 16 conselhos; nos quatro restantes, a presença é exclusivamente masculina. Nos conselhos em que as mulheres estão presentes, destacam-se: um conselho que possui em sua composição 10 mulheres, entre elas uma agricultora familiar que exerce o cargo de presidente; outro conselho em que esse cargo também é exercido por uma mulher, embora esta não seja agricultora, mas sim representante do poder público; em 7 CMDRs, apesar da presença feminina, nenhuma conselheira é agricultora familiar. O que se verifica, quanto à questão do gênero, é que, mesmo sendo muito baixo o número de mulheres nesses conselhos, a situação atual apresenta-se um pouco mais favorável que a anterior, em que esse número era de apenas 26 mulheres, com somente 7 agricultoras.

Apesar das insistentes orientações para que a participação de jovens no CMDR seja ampliada, essa etapa da pesquisa confirmou que tal participação ainda é muito pequena. Confirmando essa tendência, a pesquisa mostrou que em 13 conselhos (65%) não há a participação de nenhum conselheiro com menos de 27 anos. Não

obstante a pesquisa constatar que houve mudança na idade mínima dos conselheiros, de 22 para 18 anos, esse fato não chega a ser relevante, pois a inclusão foi de apenas 2 jovens. Quanto à participação de pessoas idosas, constata-se que houve redução na idade máxima dos conselheiros, que passou de 76 para 67 anos, bem como uma diminuição no número desses conselheiros, que passou de 14 para 4.

O nível de instrução dos conselheiros não apresentou mudanças significativas. O resultado da etapa anterior já havia apontado que a maioria deles (33%) estudou da 1.^a à 4.^a série, não completando o 1.^o Grau. Na segunda etapa, esse percentual foi de 32%. Na faixa de 2.^o Grau completo e superior completo, encontram-se, respectivamente, 18% e 14% dos conselheiros, resultados muito próximos aos da etapa anterior (17% e 13%, respectivamente).

No que diz respeito à forma como os conselheiros são escolhidos, ressalta-se a importância de que eles sejam eleitos pela entidade ou comunidade a que pertencem. Na etapa anterior, os conselheiros que se enquadravam nessa orientação já eram maioria (55,6%). Na segunda etapa, essa situação torna-se um pouco mais favorável, chegando a 61,2%. O percentual de conselheiros indicados pela prefeitura ou pela Emater passou de 39,7% para 30,4%.

A maioria dos conselheiros (50,3%) declarou estar no Conselho representando a sua comunidade. Esse resultado revela uma situação muito semelhante à da etapa anterior, cujo percentual foi de 49,5%. Também se confirma outra tendência já apontada: 24% dos conselheiros representam entidades sociais, e 21% representam o poder público. Esses percentuais estão muito próximos dos percentuais identificados anteriormente.

Para complementar as informações relativas ao perfil do conselheiro, levantaram-se alguns dados não incluídos na primeira etapa da pesquisa. Perguntou-se aos conselheiros se eles participam de outros conselhos, além do CMDR, se exercem algum cargo público e em que setor trabalham.

A tabulação dos questionários demonstrou que a grande maioria dos membros do CMDR (79%) não exerce nenhum cargo público. Dentre os que declararam exercer esses cargos, 28 deles (10%) são secretários municipais, 12 deles (4%) são vereadores e 1 é prefeito. Ao se fazer essa análise, é preciso levar em conta

que parte dos conselheiros que exercem cargos públicos não preencheu os questionários, o que vem a distorcer a realidade. Em um dos conselhos, por exemplo, em que foi constatada a presença de 9 vereadores, nenhum deles os preencheu.

Quando indagados se são membros de outros conselhos, além do CMDR, a maioria dos conselheiros (52%) respondeu que não faz parte de nenhum outro conselho. Entre aqueles que disseram pertencer a outros conselhos, destacam-se 15% que são também membros do Conselho de Saúde e 10% que declararam pertencer ao Conselho Paraná 12 Meses. A pesquisa demonstra que poucos são os membros do CMDR que pertencem a vários conselhos ao mesmo tempo: dos 286 conselheiros pesquisados, apenas 10 (3,5%) pertencem a 3 ou mais conselhos.

Em relação ao setor em que os conselheiros trabalham, a tabulação dos questionários revelou que 51% dos membros do CMDR trabalham somente na agricultura; 15%, na agricultura e na pecuária; 1,8%, na agricultura e no serviço público; e 2,2% trabalham na agricultura, na pecuária e no serviço público ao mesmo tempo. Isso significa que, dos 286 conselheiros pesquisados, 200 deles trabalham na agricultura, mesmo que esta não seja sua única atividade. Entre os outros 86 conselheiros, 47 (55%) declararam trabalhar somente no setor público.

3.5 REGIMENTO INTERNO

O instrumento utilizado para regulamentar o funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural é o regimento interno. Na primeira etapa da pesquisa, verificou-se que 3 dos 20 conselhos pesquisados não possuíam esse documento. A análise documental mais recente mostrou que tal situação permaneceu inalterada, e a tabulação dos questionários revelou que os membros desses 3 conselhos têm conhecimento da inexistência do documento. Nos 17 conselhos em que existe o regimento interno, a maioria dos conselheiros (51%), quando indagada se recebeu cópia do documento, respondeu afirmativamente.

Quanto à elaboração do regimento interno, a tabulação dos questionários indicou que em todos os conselhos houve participação de vários atores, entre eles o presidente, o técnico da Emater, o prefeito do município, além dos conselheiros.

Vale ressaltar que 63% dos conselheiros pesquisados confirmaram que houve participação dos membros do conselho na elaboração do documento. Da mesma forma, a maioria dos conselheiros (74%) declarou que foi realizada uma reunião do CMDR para a aprovação do regimento.

Por último, merece ser registrado que dos 17 conselhos que na etapa anterior da pesquisa já tinham o documento, dois realizaram mudanças em seu conteúdo: nos dois CMDRs, o cargo de secretário executivo desvinculou-se do técnico da Emater; um desses conselhos mudou a forma de convocação das reuniões; e o outro alterou a forma de escolha dos membros do CMDR (de “designados pelo prefeito” para “eleição direta e logo após levado à apreciação do prefeito”).

3.6 PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL (PMDR)

Na etapa anterior da pesquisa levantou-se que, em 14 conselhos, mais de 80% dos conselheiros afirmaram conhecer o PMDR. No entanto, na época, surgiram dúvidas quanto ao significado dessa afirmação. Por isso, nesta etapa da pesquisa optou-se por perguntar aos conselheiros se eles tinham conhecimento da existência de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural para o seu município. A tabulação dos questionários constatou que, em todos os conselhos pesquisados, a grande maioria dos conselheiros afirmou ter conhecimento da existência de um PMDR para o seu município, destacando-se 9 conselhos (45%) em que todos os conselheiros fizeram essa afirmação. Em 18 conselhos (90%), a maioria dos membros declarou ter contribuído com a elaboração do PMDR de seu município: 51% deles colaboraram participando das reuniões que discutiram o plano, e 40% declararam ter sido consultados sobre as necessidades de sua comunidade. Outro aspecto levantado na tabulação dos questionários revela que 72% dos conselheiros declararam que algumas das reivindicações de sua comunidade foram incluídas no Plano de Desenvolvimento Rural de seu município.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta segunda etapa da pesquisa a respeito da caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural pretendeu não só apontar as mudanças ocorridas no período 2000/2002, mas também atualizar as informações levantadas na etapa anterior, sobre a sua composição e funcionamento e sobre o perfil do conselheiro. Dessa maneira, foi possível identificar tanto os avanços conquistados como os entraves que ainda persistem, possibilitando, assim, que algumas iniciativas sejam tomadas para melhorar o desempenho dos CMDRs.

As mudanças ocorridas no período, embora poucas, promoveram alguns avanços que merecem ser destacados: parte dos CMDRs passou a nomear seus conselheiros por meio de portarias ou decretos; mudou a forma de escolher seu presidente, adotando a votação; escolheu para o cargo de secretário executivo não somente os técnicos da Emater, mas também representantes de outras entidades; e passou a avisar sempre os seus membros sobre os assuntos a serem tratados nas reuniões, aumentando a participação da comunidade. Também a participação das mulheres foi ampliada, e alguns conselhos tiveram a iniciativa de fazer mudanças em suas leis e regimentos internos, alterando regras importantes para seu funcionamento.

Muitos esforços têm sido feitos no sentido de fortalecer o CMDR, buscando consolidá-lo como espaço de negociação entre o governo e a sociedade civil, bem como ajudar os conselheiros a tomar consciência de sua realidade. Parece haver um consenso de que o processo de capacitação é fator decisivo para melhorar a qualidade da participação dos membros dos conselhos. Sem capacitação técnica e política adequada, os representantes, tanto da agricultura familiar como de outros segmentos da sociedade civil, têm sua participação enfraquecida, perdem o vínculo com as entidades que representam, colocando em risco a legitimidade do CMDR.

No ano de 2000, os 20 conselhos pesquisados foram beneficiados por um curso de formação para conselheiros municipais de desenvolvimento rural. Na época, pelas observações feitas na pesquisa de campo, acreditou-se que boa parte

dos conteúdos trabalhados no curso havia sido incorporada pelos conselheiros. Porém, as poucas mudanças ocorridas nos CMDRs demonstram que a grande maioria deles não conseguiu pôr em prática o que aprendeu. Já são conhecidas as dificuldades de se implementar, a curto prazo, grandes mudanças nos conselhos, principalmente enquanto persistir a grande desvantagem do segmento dos agricultores na correlação de forças com o poder público. Apesar de os conselhos contarem com significativo número de agricultores familiares, essa vantagem é apenas numérica, permanecendo uma enorme desigualdade nas condições de acesso às informações, na possibilidade de formação, na disponibilidade de tempo, entre outros.

A partir da interpretação dos resultados da pesquisa, pode-se pensar em estratégias de capacitação adequadas que criem condições para que os conselheiros se integrem com qualidade e maior igualdade nas discussões travadas no conselho. Quanto mais informações os conselheiros conseguirem absorver, melhor será seu desempenho. Da mesma forma, quanto maior o número de conselheiros capacitados, maiores serão as possibilidades de ocorrerem mudanças nos conselhos. Um fato levantado pela pesquisa é que, dos 286 conselheiros pesquisados, apenas 68 (24%) participaram do curso de formação no ano de 2000. Outro fato trazido à tona é que a grande maioria dos participantes desse curso eram agricultores. Embora isso possa ser considerado positivo, deve-se lembrar que a capacitação destina-se a todos os membros do conselho, inclusive aos membros do poder público. Muitas vezes, mudanças importantes têm que emergir em meio a muita resistência por parte desses representantes, fazendo com que elas ocorram de modo parcial, superficial e menos abrangente. Os representantes do poder público precisam ser conscientizados sobre a importância da participação da sociedade civil e da contribuição que esta, representada nos conselhos, pode trazer à democratização da gestão pública.

5 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000 (Publicações Pólis, 37).

DENARDI, Reni Antonio et al. **Fatores que afetam o desenvolvimento local em pequenos municípios do Estado do Paraná**. Curitiba: EMATER, 2000 (Série estudos, 7).

DIÁLOGOS de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção questões da nossa época, 84).

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Rio de Janeiro: FASE, 2002.