

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

CARACTERIZAÇÃO DOS
Conselhos Municipais
DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO PARANÁ

síntese dos principais resultados da pesquisa de campo

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF

CURITIBA

2001

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

Paulo Mello Garcias - *Diretor-Presidente*

Antonio Carlos Pompermayer - *Diretor Administrativo-Financeiro*

Sieglinde Kindl da Cunha - *Diretora do Centro de Pesquisa*

Arion Cesar Foerster - *Diretor do Centro Estadual de Estatística*

EQUIPE TÉCNICA

Normélia Maria do Rocio de Souza (economista) - *Coordenadora do Núcleo de Políticas Públicas*

Maria Isabel Barion (administradora de empresas) - *Coordenadora do Projeto*

Eloise Machado (economista)

Josil R. V. Baptista (economista)

Luciane Strano (administradora de empresas)

APOIO TÉCNICO

Maria Cristina Ferreira - *revisão*

Stella Maris Gazziero - *projeto gráfico e capa*

Nelson Ari Cardoso - *fotos*

I59c Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do
Paraná : síntese dos principais resultados da pesquisa de campo /
Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. — Curitiba :
IPARDES, 2001.

27p.

Contrato Consórcio EMATER/Paraná-DESER. Patrocínio Ministério do
Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar/PRONAF

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

CDU 711.3(816.2)

APRESENTAÇÃO

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) são fóruns de discussões e decisões sobre o rumo e os caminhos que podem ser seguidos para melhorar as condições de vida da população rural. Esses conselhos são instrumentos de participação dos cidadãos na defesa de seus interesses e na partilha do poder de decidir. Podem aumentar a transparência e o controle social na utilização de recursos públicos. Constituem espaços privilegiados para a construção da cidadania e podem contribuir para romper velhas barreiras e abrir novas perspectivas para o desenvolvimento local.

A maioria desses conselhos é recente. Têm cerca de cinco anos. Muitos deles nasceram de exigências dos governos federal e estadual e das instituições financiadoras de programas governamentais depois que aprenderam (na prática) que, sem a participação dos beneficiários, quase sempre gasta-se muito, com poucos resultados.

Mas não basta criar conselhos. Eles precisam ter condições efetivas de desempenhar o seu papel. Nesse sentido, é fundamental que os conselheiros compreendam a sua função e desenvolvam as práticas da argumentação, do diálogo, da negociação. Aprendam a fazer Política. Trata-se, portanto, de educação para a cidadania – um processo de construção social – que envolve muito exercício de formação e aprendizagem.

Nos últimos três anos, a Emater-Paraná, em parceria com o Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (Deser), realizou 132 cursos de formação de membros dos CMDR e de outros conselhos nos 57 municípios paranaenses beneficiados pelo *Pronaf Infra-estrutura e Serviços*. Em função disso, houve avanços significativos e muitos conselhos evoluíram positivamente. Mas há ainda muito por fazer.

Nesse processo, um novo passo foi dado, em 2000, quando a parceria entre Emater-Paraná e Deser foi reforçada pelo Ipardes, que agregou sua reconhecida experiência de pesquisa e formação na área de gestão social. Contratado pelo Consórcio Emater/Deser, além de assessorar as “equipes de facilitadores” envolvidas nos cursos para conselheiros municipais, o Ipardes realizou um trabalho de pesquisa que alargou e qualificou algumas de nossas observações empíricas sobre a forma de instituição, a composição e o funcionamento dos CMDR, bem como sobre o perfil dos conselheiros.

As ricas informações reunidas nesta pesquisa e a sua interpretação prática e objetiva conferem notável qualidade ao trabalho realizado pelo Ipardes. Por isso, temos certeza que esta publicação será muito útil a todos aqueles que estão engajados no fortalecimento dos CMDR e de outros espaços de participação social.

Consórcio Emater-Paraná/Deser, fevereiro de 2001.

SUMÁRIO

1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	1
2	REGULAMENTAÇÃO DOS CONSELHOS	3
2.1	INSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS	3
2.2	DATA DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS	3
2.3	FORMA DE NOMEAÇÃO DOS CONSELHEIROS	4
3	COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO	5
3.1	TAMANHO DOS CONSELHOS	5
3.2	REPRESENTATIVIDADE DOS AGRICULTORES FAMILIARES	6
3.3	TEMPO DE MANDATO	8
3.3.1	Dos Conselheiros	8
3.3.2	Do Presidente do Conselho	8
3.4	PRESIDENTE DO CONSELHO	9
3.4.1	Quem é	9
3.4.2	Como foi escolhido	10
3.5	SECRETÁRIO EXECUTIVO	10
3.5.1	Quem é e como foi escolhido?	10
3.6	CARÁTER DO CONSELHO	11
4	FUNCIONAMENTO DO CMDR	13
4.1	FUNÇÕES NO CMDR – PRESIDENTE E SECRETÁRIO EXECUTIVO	13
4.2	PAUTA DE REUNIÕES	13
4.3	PERIODICIDADE DAS REUNIÕES	14
4.4	PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES	15

4.5	MODO DE TOMADA DE DECISÃO	15
4.6	PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NAS REUNIÕES	16
5	PERFIL DOS CONSELHEIROS	17
5.1	GÊNERO	17
5.2	NÍVEL DE INSTRUÇÃO	18
5.3	FAIXA ETÁRIA	19
5.4	FORMA DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS	19
5.5	POSIÇÃO QUE OCUPA NO CONSELHO	20
6	REGIMENTO INTERNO	22
7	PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL (PMDR)	25
	CONCLUSÃO	26

1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização da pesquisa, foram selecionadas, por amostragem, sete unidades de capacitação, levando-se em conta a distribuição regional dos lotes de municípios definidos preliminarmente no projeto BRA/98/012 – PNUD, que objetiva a realização de Cursos de Capacitação em Gestão Social para Conselheiros Municipais. Os sete lotes contemplam um total de 20 dos 57 municípios beneficiados pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) na modalidade infra-estrutura e serviços, a saber:

QUADRO 1 - RELAÇÃO DOS NÚMEROS DOS LOTES, MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS, LOCAIS E DATAS DE REALIZAÇÃO DOS CURSOS SELECIONADOS NA AMOSTRA

LOTE	MUNICÍPIOS	LOCAL	DATAS DOS CURSOS	
			1º Módulo	2º Módulo
Lote 34 C – 36 Particip.	Iretama, Nova Cantú, Roncador	Guarapuava	27 e 28 jun.	25 a 27 jul.
Lote 36 A – 36 Particip.	B.V.Aparecida, Planalto, Sta. Izabel D' Oeste	Francisco Beltrão	11 e 12 jul.	2 a 4 ago.
Lote 34 A – 36 Particip.	Francisco Alves, Tapira, Xambrê	Toledo	18 e 19 jul.	1 a 3 ago.
Lote 40 C – 36 Particip.	Inácio Martins, Cruz Machado, Bituruna	Curitiba	8 e 9 ago.	22 a 24 ago.
Lote 37 B – 36 particip.	Chopinzinho, Sulina, Rio Bonito do Iguçu	Francisco Beltrão	16 e 17 ago.	29 a 31 ago.
Lote 40 A – 24 Particip.	Imbituva e Rebouças	Ponta Grossa	12 e 13 set.	26 a 28 set.
Lote 35 C – 36 Particip.	Jaboti, Curiúva, São José da Boa Vista	Ponta Grossa	12 e 13 set.	26 a 28 set.

FONTE: EMATER

A pesquisa de campo foi realizada durante o referido curso, no período de junho a setembro de 2000, de modo a aproveitar a presença dos membros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e fundamentar a pesquisa a partir da discussão dos conteúdos abordados pela equipe de instrutores da Emater e Deser. Para a coleta de dados foram utilizados os seguintes instrumentos:

- a) entrevistas com presidentes, secretários executivos, técnicos da Emater, agricultores e agricultoras familiares que pertencem ao CMDR, presentes nos cursos de capacitação para conselheiros municipais;
- b) questionários preenchidos pelos conselheiros titulares nomeados para compor os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Parte desses questionários foi preenchida em sala de aula pelos conselheiros presentes

nos cursos, e parte foi enviada aos municípios para preenchimento por parte dos demais conselheiros;

- c) observações durante os cursos de capacitação, levando-se em conta as apresentações de trabalhos em grupo, as opiniões e intervenções feitas pelos conselheiros em sala de aula e as respostas a questionamentos dos instrutores aos conselheiros;
- d) análise documental, consultando os seguintes documentos em cada um dos conselhos: lei ou decreto de instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, decreto ou portaria que nomeia os conselheiros, ata de reuniões do CMDR e regimento interno.

Uma limitação metodológica deve-se ao fato de que as informações coletadas sobre cada município dependeram, no caso das entrevistas e das observações em sala de aula, do número de conselheiros desses municípios presentes nos cursos e também da sua atuação nos Conselhos. Nos casos em que estava presente o Presidente do CMDR e/ou o técnico da Emater, estes eram obrigatoriamente entrevistados, o que possibilitou uma diversidade maior de informações sobre esses Conselhos em relação àqueles em que esses atores não estavam presentes.

Também o preenchimento, pelos conselheiros, da totalidade dos questionários enviados aos municípios, bem como a sua devolução, dependeram em grande parte da pessoa responsável, em cada município, por esta tarefa. Dos 20 municípios pesquisados, 13 deles preencheram mais de 80% dos questionários, 6 preencheram de 70% a 78% dos questionários e um não os preencheu, pois estava passando por uma fase de renovação, não estando, ainda, definidos os membros que iriam compor o Conselho.

Quanto à análise documental, alguns municípios disponibilizaram os documentos necessários. Já outros tiveram algumas dificuldades em fornecê-los, quer por desconhecimento da sua existência, quer pela inexistência de alguns deles. O conjunto dessas variáveis influenciou a qualidade e a quantidade das informações coletadas sobre cada município.

As informações obtidas nas entrevistas, questionários e observações durante o curso foram confrontadas com as extraídas da análise documental, permitindo, assim, uma análise da efetiva organização e funcionamento dos Conselhos.

2 REGULAMENTAÇÃO DOS CONSELHOS

2.1 INSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS

Uma questão importante levantada na pesquisa se refere à forma como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural foram instituídos. Dos vinte conselhos analisados, constata-se, na análise documental, que dezesseis deles (80%) foram instituídos por meio de Lei Municipal, sendo os outros quatro (20%) criados por simples decretos dos prefeitos. Essa predominância aponta para uma realidade bastante positiva, na medida em que a instituição dos conselhos por intermédio de lei garante-lhes maior legitimidade, pelo fato de depender da aprovação e reconhecimento da Câmara de Vereadores.

2.2 DATA DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS

Na análise documental realizada nos vinte conselhos estudados, percebe-se que quinze (75%) foram criados em 1997, o que coincide com a implementação do Pronaf nos municípios. Sabe-se que uma das exigências da Secretaria Executiva do Programa para que o município se habilitasse a receber os recursos do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços era de que estes tivessem um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural instalado. Essa informação foi confirmada na pesquisa de campo, quando alguns conselheiros declararam que o CMDR foi criado estritamente para atender a uma exigência do Pronaf. No entanto, é notório o reconhecimento por parte dos conselheiros presentes nos cursos de gestão social de que esta exigência do Programa impulsionou e motivou uma série de mudanças nos municípios no que se refere às formas de organização, sobretudo dos agricultores, culminando na criação de inúmeras associações e cooperativas de produtores rurais e na articulação de várias comunidades.

Há de se ressaltar o mérito daqueles municípios que já estavam à frente no processo de organização municipal, com os Conselhos de Desenvolvimento implantados antes da chegada do Pronaf.

2.3 FORMA DE NOMEAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Na análise documental foi possível constatar que muitos conselhos não estão com a situação regularizada no que se refere à nomeação de seus conselheiros. Dos municípios analisados, apenas 55% (11 municípios) apresentam um documento legal (8 por decreto e 3 por portaria) expedido pelo prefeito, oficializando os nomes de todos os membros eleitos e/ou indicados para assumir o cargo de conselheiro.

Em cinco conselhos (25%) não existe um documento legal de nomeação (portaria ou decreto) dos conselheiros. Neste caso, os nomes dos conselheiros foram obtidos nas atas de reunião do Conselho. Em outros três conselhos, embora já tenha havido decreto/portaria de nomeação, este documento não vem sendo providenciado quando da renovação do conselho.

Há casos também em que a nomeação dos conselheiros aparece tanto na lei que institui o conselho quanto no regimento interno. A dificuldade que pode existir, nestes casos, é que a cada mudança de conselheiro há a necessidade de enviar uma nova lei para a Câmara de Vereadores e alterar o regimento interno. Alguns conselheiros representantes de um dos municípios declararam ter participado ativamente das reuniões do Conselho durante um ano, mesmo sem estarem oficialmente nomeados.

3 COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO

3.1 TAMANHO DOS CONSELHOS

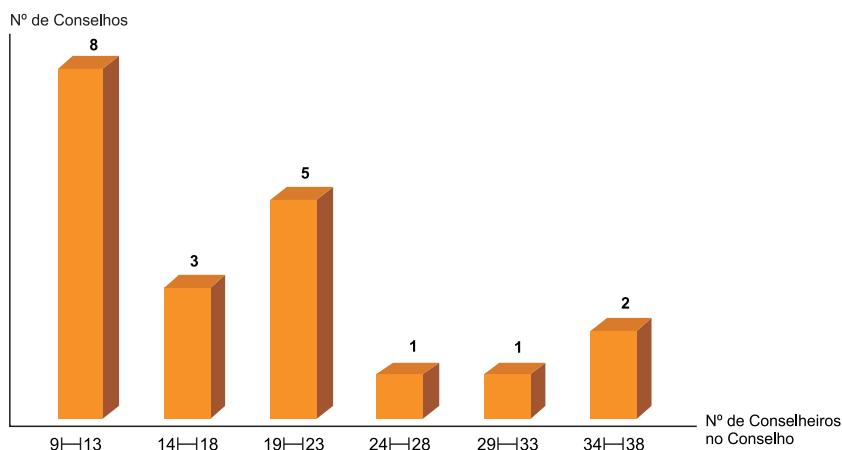
O levantamento de informações quanto ao número de membros pertencentes ao CMDR baseou-se no último decreto ou portaria do prefeito que oficializou o nome dos conselheiros municipais de desenvolvimento rural. Dada a inexistência desses documentos, buscaram-se as cópias das atas onde estivesse registrada a escolha ou a substituição de nomes de conselheiros.

Para a análise do tamanho dos conselhos, foi dado um tratamento estatístico para os dados. Por meio de uma distribuição de frequências, calcularam-se intervalos de classe para classificar os CMDR em três categorias, quais sejam: pequenos, médios e grandes.

Desta forma, dos vinte conselhos analisados (gráfico 1), oito podem ser considerados conselhos “pequenos”, isto porque apresentam entre 9 e 13 membros. O menor conselho pesquisado possui apenas nove conselheiros e pertence ao município de Iretama. Conselhos considerados “médios” (que têm entre 14 e 23 membros) somam oito casos. Existem quatro conselhos considerados “grandes” (com mais de 24 conselheiros), sendo que o maior conselho estudado é o de Santa Izabel do Oeste, com 37 integrantes.

Com base nos comentários dos conselheiros presentes nos cursos de gestão social e na análise dos documentos, constata-se que está havendo um crescimento do número de conselheiros. Ocorre que comunidades ou associações de produtores não representadas no conselho, em muitos municípios, são excluídas na hora da destinação dos recursos dos programas, sendo privilegiadas somente as comunidades que têm sua participação garantida no conselho. Essas comunidades reivindicam participação, “brigam” por uma vaga no Conselho e, sob pressão, conquistam-na, aumentando, desta forma, o tamanho dos CMDR.

GRÁFICO 1 - TAMANHO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL - PARANÁ - 2000



FONTE: IPARDES

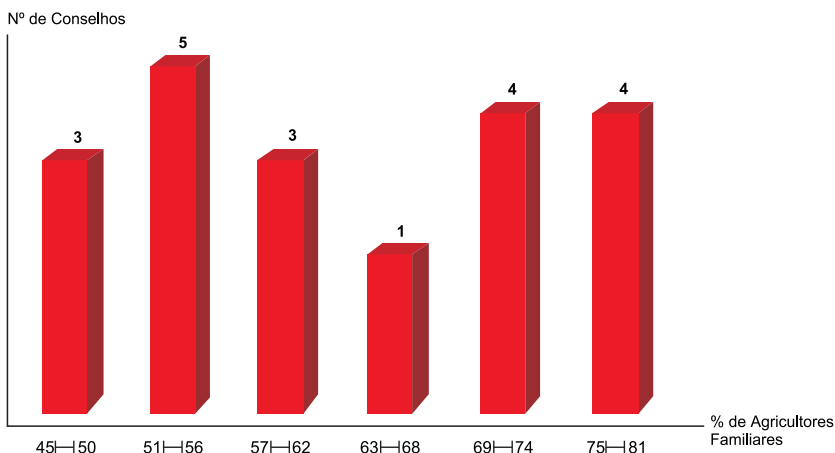
A conclusão que pode ser tirada deste caso é que os conselheiros não estão desempenhando adequadamente o seu papel no Conselho, na medida em que eles devem vislumbrar o desenvolvimento do município como um todo e não somente se preocupar com a sua comunidade ou com os interesses da associação que representa. Deve haver uma conscientização dos conselheiros no sentido de tornar a sua ação mais global, mais abrangente. E este foi um aspecto bastante trabalhado nos cursos de gestão social para conselheiros.

3.2 REPRESENTATIVIDADE DOS AGRICULTORES FAMILIARES

Quanto à representatividade dos agricultores familiares nos vinte conselhos estudados (gráfico 2), constata-se que em dezessete deles (85%) mais da metade do conselho é composta de agricultores familiares. Nessa categoria enquadram-se os representantes de comunidades, bairros, vilas, representantes de associação de produtores rurais e o representante do sindicato dos trabalhadores rurais.

Vale ressaltar o caso de quatro conselhos que têm na sua composição mais de 75% de representantes dos agricultores, fato que não infringe as regras do Pronaf.

GRÁFICO 2 - REPRESENTATIVIDADE DOS AGRICULTORES FAMILIARES NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL - PARANÁ - 2000



FORNTE: IPARDES

A despeito disso, observou-se que há uma interpretação incorreta por parte de alguns conselhos com relação à representatividade de agricultores no conselho. Não obstante uma orientação do Pronaf surgida na época de criação dos conselhos de que em sua composição houvesse um mínimo de 50% de agricultores para que pudessem deliberar, alguns conselhos têm o entendimento de que deve ser composto por exatamente a metade de agricultores, não podendo exceder o número de representantes das outras entidades que o compõem.

Uma situação verificada na pesquisa ilustra os problemas que esse desentendimento pode gerar. Dois dos vinte municípios apresentam paridade na composição do conselho, com metade de representantes do segmento de gestores e metade de usuários. O que está acontecendo, nesses municípios, é que eles estão rejeitando o ingresso de mais agricultores, porque entendem erroneamente que tem de haver uma distribuição paritária entre os dois segmentos envolvidos no CMDR, e alegam dificuldades para angariar pessoas da prefeitura, das secretarias, etc. para fazer frente ao maior número de agricultores.

Constatou-se a incidência de um município que possui no CMDR menos de 50% de agricultores familiares. Esse conselho mantém uma composição paritária representando gestores e usuários. No entanto, considera o representante do

sindicato rural como integrante do segmento dos usuários. Analisando-se a composição dos conselhos, percebe-se, principalmente nos que preservam a paridade, a participação de entidades e/ou instituições peculiares representando os usuários, como por exemplo Associação de Fabricantes de Compensados, Associação de Fumicultores, dentre outras.

3.3 TEMPO DE MANDATO

3.3.1 Dos Conselheiros

Dos vinte conselhos analisados, apenas em dois (10%) não há especificação na Lei ou Regimento do CMDR, a respeito do tempo de mandato para os conselheiros. No entanto, para os 90% restantes o tempo de mandato é de dois anos. Nas entrevistas, observou-se que os conselheiros têm conhecimento da vigência do período de mandato, embora em muitos conselhos o prazo de dois anos de mandato não seja obedecido.

A maioria dos conselhos foi instituída em 1997, mas poucos foram aqueles que renovaram os conselhos em 1999 pelo fato de ter expirado o prazo de mandato dos conselheiros.

3.3.2 Do Presidente do Conselho

Dos vinte conselhos estudados, onze (55%) não especificam o tempo de mandato do presidente na lei/decreto que cria o Conselho ou no Regimento Interno. Seis conselhos (30%) estabelecem o tempo de dois anos, coincidindo, portanto, com o tempo de mandato dos conselheiros.

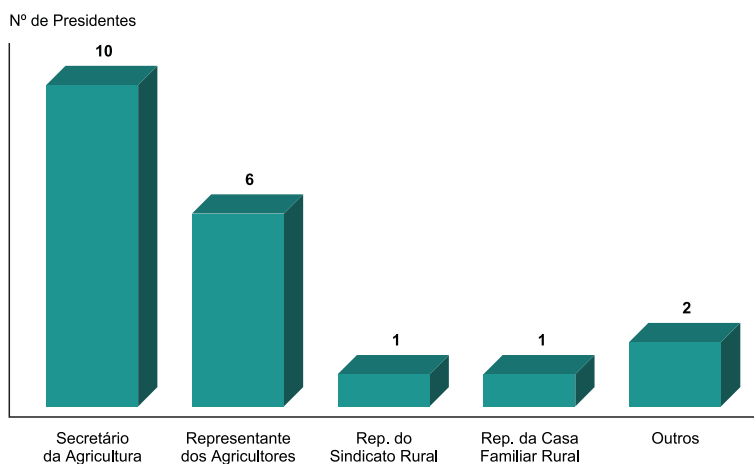
Um fato que merece ser registrado é o caso de três municípios (15%) nos quais o presidente do conselho deve ser, automaticamente, o Secretário da Agricultura, conforme descrito no regimento interno do Conselho. Nestes casos, subentende-se que o tempo de mandato é o período em que este estiver no cargo de Secretário Municipal, embora isto não esteja claramente especificado no regimento.

3.4 PRESIDENTE DO CONSELHO

3.4.1 Quem é

Dos CMDRs estudados, exatamente a metade, ou seja em dez deles, o cargo de presidente é assumido por Secretários Municipais de Agricultura, sendo um destes ocupado por um técnico da prefeitura, em substituição ao Secretário (gráfico 3). Os representantes de agricultores ocupam a presidência de seis Conselhos, estando neste grupo uma mulher. Outros dois são presididos pelo Presidente do Sindicato Rural e pelo representante da Casa Familiar Rural, respectivamente. Representando outras entidades/instituições na presidência dos Conselhos aparecem um Presidente da Associação Comercial e Industrial e outro representando a Câmara de Vereadores.

GRÁFICO 3 - PRESIDENTES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL - PARANÁ - 2000



FONTE: IPARDES

3.4.2 Como foi escolhido

Os conselheiros do CMDR participantes do curso de gestão foram questionados a respeito da forma adotada pelos conselhos para a escolha dos seus respectivos presidentes. Houve uma diversidade de informações, tabuladas fielmente de acordo com as respostas dos entrevistados.

De acordo com os resultados das entrevistas, constata-se que em 6 dos 20 conselhos a escolha dos presidentes se deu por indicação, sendo 5 indicações feitas pelos prefeitos e uma indicação pelo técnico da Emater. Em 3 conselhos a indicação foi acatada por consenso, ou seja, o candidato indicado para assumir o comando do CMDR foi aprovado mediante consulta aberta aos conselheiros.

Uma maneira impositiva e nada democrática de escolher o presidente do conselho ocorre em 3 conselhos, nos quais o regimento interno define que o Secretário da Agricultura deve ser automaticamente o presidente do CMDR.

Em alguns conselhos, no entanto, a escolha dos presidentes se dá por meio da eleição. Neste caso encontram-se 7 conselhos, sendo que 2 lançam mão do voto aberto e 5 adotam o voto secreto como forma de escolher os seus presidentes. Para um município não foi possível levantar esta informação.

3.5 SECRETÁRIO EXECUTIVO

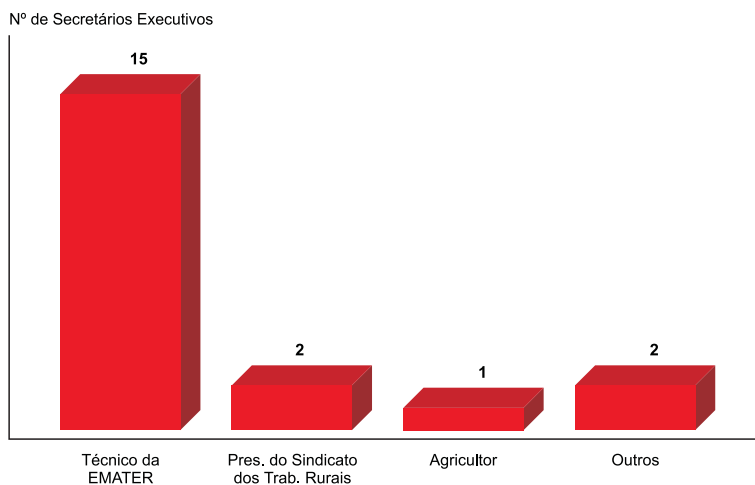
3.5.1 Quem é e como foi escolhido

Em quinze dos vinte conselhos analisados, o cargo de Secretário Executivo do CMDR recai sobre a figura de um Técnico da Emater (gráfico 4). Em dois conselhos este cargo é ocupado pelo representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, em outro conselho por um dos representantes dos agricultores e em outros dois conselhos por um representante do Comércio e pela Secretária de Educação.

O fato de aparecer este elevado número de extensionistas locais da Emater no cargo de Secretário Executivo nos conselhos é facilmente explicado. Segundo informações obtidas junto aos entrevistados, dentre eles alguns dos próprios técnicos da Emater que participaram dos cursos de gestão social, alguns municípios

entenderam ou ouviram rumores na época da criação dos conselhos de que a função de Secretário Executivo deveria ser ocupada, automaticamente, pelos técnicos da Emater, tal como ocorreu no Programa Paraná 12 Meses, no qual esta é uma regra clara. Outros conselheiros declararam preferir os técnicos neste cargo por causa das facilidades de acesso destes às informações sobre a liberação dos recursos, prazos, etc. No entanto, já surgem conselhos escolhendo, por intermédio do voto, os seus secretários executivos, desvinculando este cargo da figura do técnico da Emater.

GRÁFICO 4 - SECRETÁRIOS EXECUTIVOS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL - PARANÁ - 2000

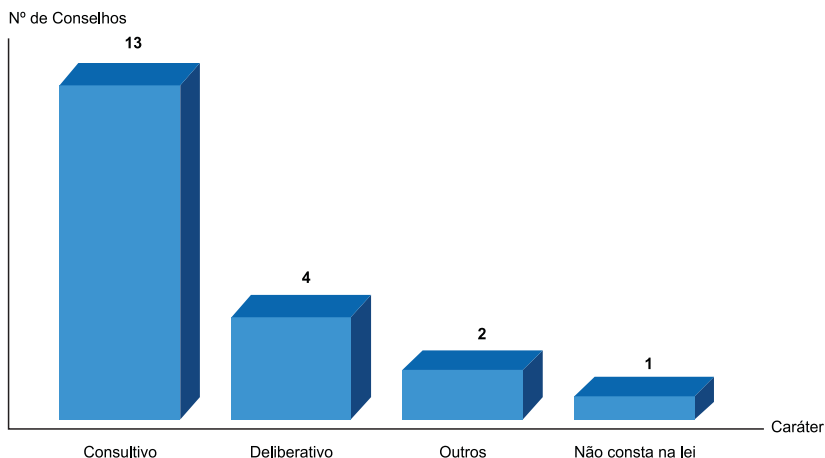


FONTE: IPARDES

3.6 CARÁTER DO CONSELHO

A análise documental, por meio das consultas às leis/decretos que instituíram os vinte conselhos, mostra que, no papel, a grande maioria dos conselhos (13) foi instituída com caráter orientativo e consultivo e apenas 4 apresentam caráter deliberativo (gráfico 5). Aparecem 2 conselhos que estabelecem o caráter como sendo normativo, consultivo e deliberador ao mesmo tempo e um conselho em que o caráter não está especificado na Lei que criou o CMDR.

GRÁFICO 5 - CARÁTER DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL - PARANÁ - 2000



FONTE: IPARDES

Perguntou-se aos conselheiros, durante as entrevistas, qual era o caráter do Conselho e, confrontando-se a resposta dada com os resultados obtidos nos documentos, percebe-se que as informações não coincidem. Em alguns conselhos, em que os conselheiros declararam deliberar bastante, respondendo portanto que o conselho era deliberativo, legalmente o CMDR era consultivo. Esse fato demonstra a falta de conhecimento de alguns conselheiros a respeito desse aspecto tão importante que define até onde vai o poder de decisão dos conselheiros.

Percebeu-se, ainda, que alguns conselheiros não sabiam realmente a diferença entre “conselho deliberativo” e “conselho consultivo” quando estes temas eram tratados no curso de gestão. O relato de um conselheiro na entrevista confirma esta observação: “Sinceramente, a gente não sabia a diferença entre consultivo e deliberativo na hora de definir na Lei, então ‘chutamos’ o consultivo.”

Alguns depoimentos sintetizam bem o entendimento dos conselheiros a respeito da atuação do CMDR na prática. E essa forma de atuação parece caracterizar a grande maioria dos conselhos pesquisados: “O CMDR é deliberativo quando o assunto é para o Pronaf e consultivo quando os conselheiros levam para a prefeitura as necessidades.” Outro conselheiro diz: “Sobre as verbas do Pronaf, a decisão é do Conselho. O Prefeito acata, mas sobre outros assuntos o Conselho não delibera.”

4 FUNCIONAMENTO DO CMDR

4.1 FUNÇÕES NO CMDR – PRESIDENTE E SECRETÁRIO EXECUTIVO

Analisando-se as funções do Presidente e do Secretário Executivo dos conselhos, descrita nos regimentos internos, nota-se que, basicamente, para todos os conselhos as principais funções do Presidente são coordenar e convocar as reuniões do CMDR e as do Secretário Executivo são atividades burocráticas e de organização do Conselho. No entanto, as entrevistas e as observações durante os cursos de gestão social revelaram que, na prática, no dia-a-dia dos conselhos, há uma troca de papéis entre estes dois atores.

Esse fato fica melhor evidenciado quando se analisam as respostas dos conselheiros nas entrevistas, quando perguntados a respeito de quem convoca e quem define os assuntos da pauta de reuniões. Para estes questionamentos, embora a maior incidência de respostas tenha sido atribuída ao Presidente, muitos conselheiros disseram que o Presidente do Conselho somente assina as convocações quando estas são por escrito, mas que a decisão, a iniciativa, a “idéia” da convocação é do Secretário Executivo. Outros casos constatados que podem sugerir que há troca de funções entre o Presidente e o Secretário Executivo são percebidos quando os conselheiros, principalmente aqueles que pertencem a conselhos nos quais o Presidente é agricultor, relatam que a condução, a coordenação da reunião ficam por conta do Secretário Executivo do Conselho, e não do Presidente, e que a figura do Secretário no conselho é mais evidente, mais marcante que a do Presidente.

4.2 PAUTA DE REUNIÕES

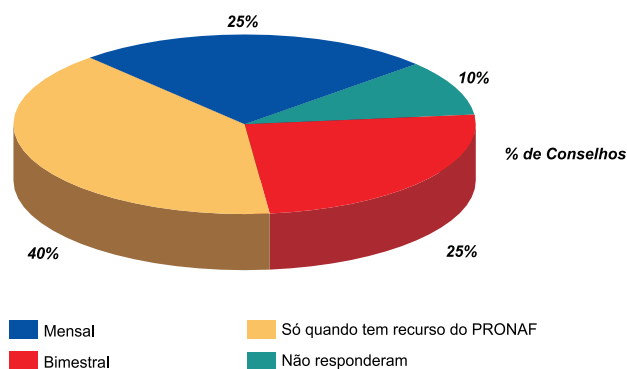
Um problema bastante discutido nos cursos de gestão social e que parece persistir é o fato de os conselheiros não serem avisados antecipadamente a respeito dos assuntos que serão discutidos nas reuniões. Isso foi constatado no questionário

respondido pelos conselheiros, principalmente em dois municípios, sendo que somente menos da metade deles conhece antecipadamente os assuntos da pauta de reunião. Nesse sentido, os conselheiros não têm tempo de discutir a pauta com a comunidade que eles representam antes de ir para as reuniões, cabendo-lhes a responsabilidade toda de decidir sem o respaldo de seus pares.

4.3 PERIODICIDADE DAS REUNIÕES

Um fato constatado na pesquisa e também levantado nos cursos é a ausência de rigor na questão da periodicidade das reuniões. No confronto com a análise documental, percebe-se que poucos conselhos, na prática, têm o hábito de se reunir periodicamente, cumprindo o previsto no Regimento Interno. O que mais chama atenção, de acordo com o que se obteve nas entrevistas, é o caso de oito municípios (40% da amostra) nos quais os conselheiros declaram abertamente se reunirem somente quando há recursos do Pronaf, ou seja, conselhos que se reúnem somente motivados pelo programa (gráfico 6). Isso explica, nitidamente, o porquê destes conselheiros não terem tempo para se preparar para as reuniões, já que são reuniões marcadas às pressas, quando há liberação de recursos do Pronaf. Para o restante dos municípios as reuniões são mensais ou bimestrais.

GRÁFICO 6 - PERIODICIDADE DAS REUNIÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL - PARANÁ - 2000



FONTE: IPARDES

4.4 PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES

Outra questão importante é a participação dos conselheiros nas reuniões. Se considerarmos a situação acima descrita, em que as reuniões ou acontecem a cada trinta ou sessenta dias, ou ainda somente quando há liberação de recursos do Pronaf, é de se estranhar o fato de que em onze conselhos, dos vinte pertencentes à amostra, menos de 80% dos conselheiros declararem participar “sempre” das reuniões do CMDR.

Constatou-se em grande parte das entrevistas que há uma participação maciça dos segmentos que representam os agricultores (associações, sindicato dos trabalhadores rurais, comunidades, etc.) nas reuniões do CMDR. Em contrapartida, segundo os entrevistados, ocorre muita falta às reuniões dos conselheiros que representam o poder público (secretaria da saúde, educação, etc.), instituições financeiras, sindicato patronal e outros.

Esta situação precisa ser repensada nos Conselhos, uma vez que a participação destes atores é fundamental para que o conselho municipal de desenvolvimento rural consiga atingir a meta de promover o desenvolvimento local, o que no entanto só será conquistado mediante a participação de todos os membros do CMDR.

4.5 MODO DE TOMADA DE DECISÃO

Diversos foram os depoimentos obtidos quando os conselheiros foram questionados sobre o modo de tomada de decisão adotada nos conselhos. Dada essa diversidade de depoimentos, dificultando uma tabulação mais precisa, optou-se pela seleção e transcrição de algumas falas, que revelam fielmente a realidade dos conselhos quando chega a hora de se decidir algo. Foram respostas dos conselheiros entrevistados:

“Quando é assunto simples, como mudança do Regimento Interno, por exemplo, é consenso, quando tem disputa de associações vai para o voto secreto.”

“Não há decisão, acatamos a decisão do Prefeito.”

“Normalmente é voto aberto, mas quando não tem tempo, é consenso.”

“Os coordenadores da reunião perguntam se alguém discorda; nunca ninguém discorda.”

“A decisão é por consenso, está de acordo, levanta a mão.”

“Não é votado, é perguntado, mas seria melhor o voto.”

“Quando não há consenso, coloca-se em votação. Cada um leva para o seu bairro o assunto e conversa com a comunidade.”

4.6 PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NAS REUNIÕES

De acordo com as respostas obtidas junto aos conselheiros nas entrevistas, são poucos os conselhos nos quais existe a participação da comunidade nas reuniões do CMDR. Para efeito de análise, considerou-se “participação da comunidade” como sendo a participação de qualquer cidadão ou grupo que não integre o CMDR. Dessa forma, pode-se dizer que em cinco municípios está havendo a participação de pessoas da comunidade. Esses indivíduos são os Presidentes das Associações de Produtores que não estão representadas no CMDR e são convidados pelos respectivos presidentes dos conselhos para participar das reuniões. É uma forma encontrada nos conselhos para atender e ouvir as reivindicações de todos. Em um dos municípios acontece uma situação bastante interessante: cada conselheiro é orientado a levar sempre um produtor para participar da reunião do Conselho.

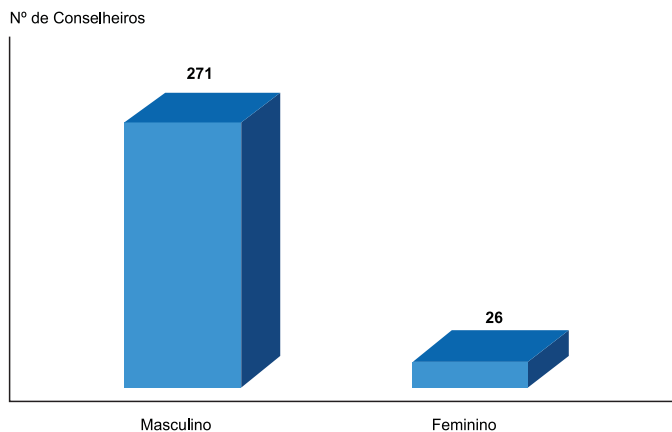
Um aspecto que chama atenção na análise documental é o poder que alguns regimentos internos dão aos presidentes dos conselhos, de modo que a participação de pessoas da comunidade deve passar pela sua aprovação, dando a ele a autoridade de restringir a entrada de pessoas que julgar inconveniente. Muitos destes regimentos ainda se contradizem, descrevendo, em outro artigo, que as reuniões do Conselho serão públicas!

5 PERFIL DOS CONSELHEIROS

5.1 GÊNERO

A tabulação dos questionários serviu para fundamentar uma questão relevante e que já era observada empiricamente, qual seja, a esmagadora predominância de homens compondo os conselhos municipais de desenvolvimento rural. Dos 297 conselheiros que responderam a questão relativa a gênero nos questionários, 271 são homens e apenas 26 são mulheres (gráfico 7). Analisando-se mais criteriosamente, constata-se algo mais. Dessas 26 mulheres, somente 7 são agricultoras ou representam os agricultores familiares nestes conselhos; as outras 19 representam as secretarias de saúde, de educação, etc., áreas em que é mais comum a participação de mulheres.

GRÁFICO 7 - CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL, SEGUNDO GÊNERO - PARANÁ - 2000



FONTES: IPARDES

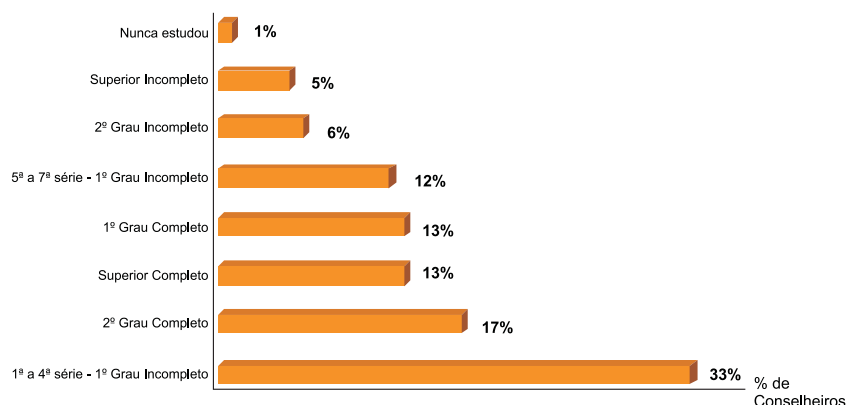
A questão da ausência de mulheres nos CMDR foi alvo de muitas discussões nos cursos de gestão social, e várias explicações foram dadas pelos conselheiros. Entretanto, trata-se de um problema cultural, um desafio para os CMDR.

É sabido que uma das principais características da agricultura familiar é o fato de haver a participação determinante e maciça das mulheres, lado a lado com os homens. No entanto, o espaço para participar das decisões coletivas ficou restrito somente aos homens.

5.2 NÍVEL DE INSTRUÇÃO

A análise do nível de instrução dos conselheiros municipais de desenvolvimento rural revela que 33% deles estudaram até a 4.^a série, não chegando a completar o 1.^o grau (gráfico 8). Isso se justifica pelo elevado número de agricultores presentes nos conselhos e pelas dificuldades de acesso à educação no meio rural. Nos níveis de 2.^o grau completo e superior completo (17% e 13%, respectivamente) encontram-se os técnicos da Emater e das prefeituras, que representam o corpo técnico dos conselhos e que são também conselheiros nomeados.

GRÁFICO 8 - CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL, SEGUNDO O NÍVEL DE INSTRUÇÃO - PARANÁ - 2000

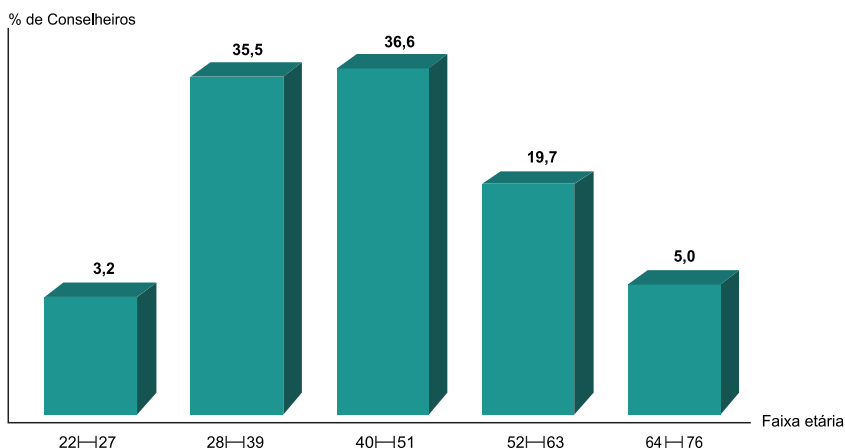


FONTE: IPARDES

5.3 FAIXA ETÁRIA

Na análise da idade dos conselheiros, fica visível a pouca participação de jovens nos conselhos. Dos 279 conselheiros pesquisados apenas 9 conselheiros têm até 27 anos (gráfico 9). Mas a grande maioria, 72,1%, está na faixa de 28 a 52 anos de idade. Analisando-se cada conselho separadamente, pode-se perceber características peculiares de alguns conselhos na questão da idade dos conselheiros. É o caso do CMDR do município de Xambrê, no qual 12 dos 14 conselheiros nomeados encontram-se na faixa de 52 a 76 anos de idade, caracterizando-o como um conselho com predominância de conselheiros de mais idade.

GRÁFICO 9 - CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL, SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA - PARANÁ - 2000



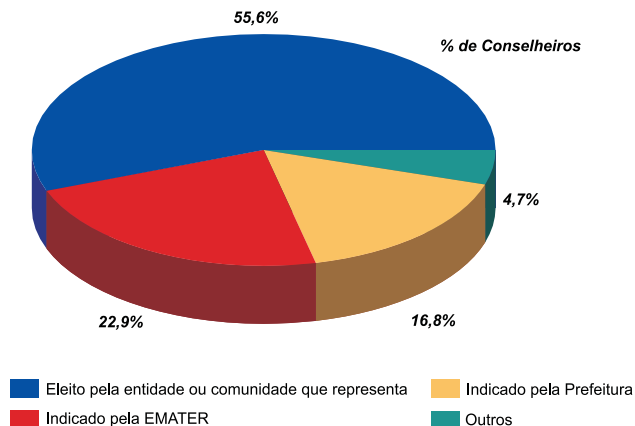
FONTE: IPARDES

5.4 FORMA DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS

De acordo com as respostas dos conselheiros, a grande maioria (55,6%) declara que chegou ao cargo de conselheiro eleito pelas entidades ou comunidades que representam no CMDR e 39,7% responderam ter sido indicados ou pela Emater ou pela prefeitura (gráfico 10). Alguns conselheiros que foram indicados e não eleitos declararam, durante os cursos, não se sentirem legitimamente os

representantes das suas comunidades, porque na escolha não predominou a vontade dos membros da comunidade que eles representam, mas sim de uma pessoa externa ao grupo. Por isso, fica difícil para eles conquistarem a confiança e o apoio de seus pares.

GRÁFICO 10 - FORMA DE ESCOLHA PARA O CARGO DE CONSELHEIRO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL- PARANÁ - 2000



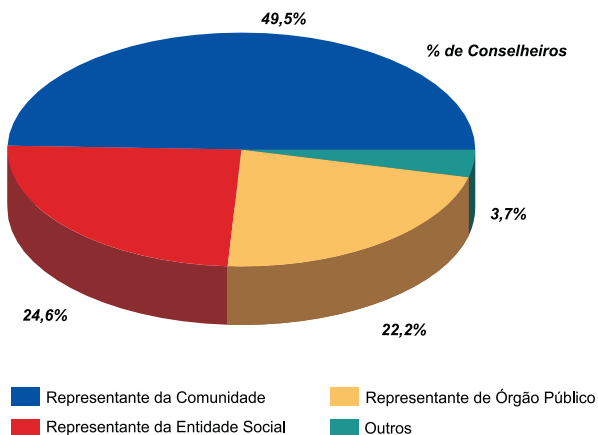
FORNTE: IPARDES

5.5 POSIÇÃO QUE OCUPA NO CONSELHO

Quase a metade dos conselheiros pesquisados são representantes de comunidades no CMDR (gráfico 11). Chama a atenção a participação de 24,6% dos conselheiros representando entidades sociais, como sindicatos, associações, cooperativas, etc., percentual que parece baixo se confrontado com a composição determinada nos CMDR. A possível explicação para esse resultado está na dificuldade por parte de alguns conselheiros em responder o que eles representam efetivamente no conselho de desenvolvimento. Tal fato foi constatado durante os cursos de gestão, no momento em que havia a necessidade de preenchimento de cadastro para a pesquisa de caracterização. Quando o pesquisador perguntava ao participante do curso se ele fazia parte do CMDR e o que ele representava neste Conselho, havia, em muitos casos, um vacilo e uma dúvida na resposta. Ao checar o documento de nomeação, constata-se que muitos conselheiros que

declaram pertencer ao CMDR sequer apareciam como suplentes no conselho. E outros que afirmavam que não eram do CMDR constavam como conselheiros efetivamente nomeados.

GRÁFICO 11 - POSIÇÃO QUE OS CONSELHEIROS OCUPAM NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL - PARANÁ - 2000



FONTE: IPARDES

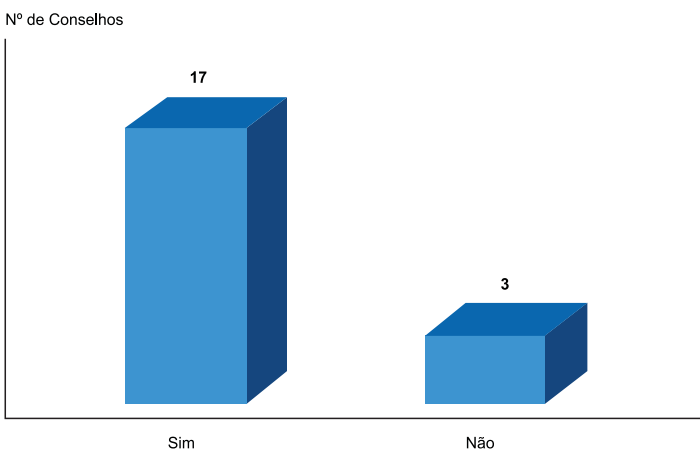
6 REGIMENTO INTERNO

Embora seja uma das principais funções dos conselhos elaborar o regimento interno – documento que deve regulamentar todo o funcionamento do CMDR – há casos de conselheiros que nitidamente o desconhecem.

Dos 20 conselhos aqui estudados, apenas três não têm regimento interno (gráfico 12). A análise dos 17 regimentos mostra que muitos deles seguem um mesmo modelo, com pequenas adaptações e mudanças.

Nas entrevistas, quando perguntados a respeito de quem elaborou o regimento interno e como este foi aprovado, a maior parte dos comentários é de que todos os conselheiros acompanharam a sua elaboração e o aprovaram em reunião específica, mas algumas respostas a questionamentos acerca do funcionamento do conselho não coincidem com o que está especificado no regimento.

GRÁFICO 12 - EXISTÊNCIA DE REGIMENTO INTERNO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL - PARANÁ - 2000



FONTE: IPARDES

Parece não haver, na grande maioria dos conselhos, a prática da distribuição de uma cópia do regimento interno ao conselheiro para que ele possa consultá-lo quando necessário. É muito baixo o percentual de conselheiros que responderam possuir uma cópia do regimento interno, o que explica o pouco conhecimento demonstrado nas entrevistas com relação a questões ligadas à organização e ao funcionamento do conselho. Dos 17 conselhos que possuem regimento, em 12 deles menos de 80% dos conselheiros contam com uma cópia deste documento.

Para facilitar a análise e tornar possível a comparação entre os diversos regimentos de cada conselho, foram elencados alguns itens considerados básicos e que deveriam constar nestes documentos, quais sejam:

- a) escolha dos conselheiros;
- b) mandato dos conselheiros;
- c) escolha do presidente;
- d) mandato do presidente;
- e) existência de ata;
- f) escolha do secretário executivo;
- g) número de presentes para o conselho deliberar;
- h) periodicidade das reuniões;
- i) forma de convocação das reuniões;
- j) responsável pela convocação de reuniões.

Os resultados do confronto entre os 17 regimentos mostram que o mandato e a escolha do presidente do conselho e a escolha dos conselheiros são os principais itens que não constam na maioria dos regimentos analisados. O tempo de mandato do presidente aparece especificado em apenas 7 dos 17 regimentos analisados.

Vale ressaltar que a forma de escolha dos conselheiros na maioria dos regimentos não está clara, dando margem para dupla interpretação. Constatou-se que há claramente especificado como devem ser escolhidos os conselheiros que representam as instituições gestoras. No entanto, não se diz como devem ser escolhidos os representantes dos agricultores no CMDR.

Há a necessidade, portanto, de estes conselhos providenciarem uma revisão e atualização dos seus regimentos, principalmente no que se refere à especificação do modo pelo qual seus presidentes e membros devem ser eleitos e do tempo que devem permanecer no cargo.

Com relação aos itens que estão previstos no regimento mas que não estão sendo cumpridos na prática, percebe-se logo que a “periodicidade das reuniões”, apesar de estar especificada em todos os regimentos, não é cumprida em nove dos conselhos, principalmente naqueles municípios que só se reúnem por conta do Pronaf.

7 PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL (PMDR)

Em 14 conselhos dos 20 analisados, mais de 80% dos conselheiros afirmam conhecer o PMDR. No entanto, algumas ressalvas devem ser feitas. Ficou claro na convivência com alguns conselheiros que o “conhecer” a que eles se referem foi utilizado como sinônimo de “saber da existência deste plano” ou “ter ouvido falar dele”, ou em muitos casos saberem de sua existência por lembrarem da consulta feita em todas as comunidades na época da elaboração do Plano.

A elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural é de responsabilidade dos conselheiros que integram o CMDR. No entanto, sua participação nesse processo fica muito limitada ao corpo técnico que integra o Conselho. Normalmente fica a cargo dos técnicos da prefeitura e dos técnicos da Emater.

Essa argumentação fundamenta-se nos depoimentos dos conselheiros entrevistados nos cursos para conselheiros e nas observações em algumas atividades desenvolvidas em sala de aula (principalmente nos trabalhos com o resumo executivo do PMDR), quando os conselheiros eram questionados a respeito do PMDR, demonstrando pouca familiaridade com o assunto.

No estágio de amadurecimento em que se encontra a maioria dos conselhos, talvez seja utopia exigir que os técnicos sentem-se junto com os agricultores e com os demais conselheiros para elaborar e revisar os PMDRs. No entanto, sem a colaboração das diferentes representações do conselho não é possível elaborar um Plano de Desenvolvimento ideal para o município. Assim, julga-se indispensável que os agricultores não somente sejam consultados a respeito das suas necessidades, mas que também conheçam o conteúdo do PMDR, enfim que se familiarizem com este documento. E isto parece possível na medida em que o corpo técnico do CMDR crie um momento nas reuniões do Conselho para apresentar o PMDR didaticamente aos conselheiros, fazendo com que eles associem a teoria à prática que lhes é familiar.

CONCLUSÃO

As informações obtidas nesta pesquisa permitem-nos fazer vários questionamentos e indagações a respeito do futuro destes conselhos e, por conseqüência, dos demais CMDR existentes no Estado do Paraná, nos quais os problemas e os pontos de estrangulamento não devem diferir muito.

A primeira questão neste aspecto diz respeito à sustentabilidade desses conselhos, no caso do término do Pronaf, já que várias situações revelaram que a manutenção de alguns conselhos é motivada, exclusivamente, pela garantia de recebimento dos recursos do programa.

Alguns conselhos, em contrapartida, avançaram muito nos últimos anos, conquistando um espaço significativo de atuação nas decisões do município. Nestes municípios, há nitidamente uma administração de parceria, onde o poder público, sabiamente, trabalha sintonizado com o CMDR em prol do desenvolvimento local.

No entanto, é arriscado afirmar que esta sintonia se reflete em autonomia plena e absoluta do CMDR, garantindo ao conselho um caráter mais abrangente, mais deliberativo. O que acontece, em alguns casos, é um bom relacionamento com a prefeitura, que faz com que os conselheiros sintam-se legitimamente decisores, uma vez que participam do processo de tomada de decisão, embora este seja mais impulsionado pelo poder público.

O aumento do tamanho de alguns conselhos para atender às entidades/ organizações/comunidades que reivindicam uma vaga no CMDR pode tornar os conselhos muito grandes e com problemas de controle e organização. Neste sentido, parece interessante a instituição de Câmaras Técnicas (citadas em alguns regimentos internos), com o propósito de descentralizar as ações e organizar melhor as atividades dentro do Conselho. Cabe ao conselho, neste caso, definir pequenas comissões de conselheiros que se especializem e discutam assuntos específicos do CMDR, deixando somente a decisão final para ser tomada em reunião com todos os conselheiros.

A reflexão que deve estar em pauta nos municípios é até que ponto esses conselhos poderão crescer e quais os critérios que devem ser adotados para definir as entidades que devem ou não participar do CMDR, diante de uma pressão inesperada. Aceitar a entrada de todos não parece ser a forma mais adequada de se resolver o problema.

Os estrangulamentos verificados do ponto de vista do funcionamento dos conselhos, dado o estado de amadurecimento em que a maioria deles se encontra, evidenciam a persistência de alguns problemas crônicos que influenciam sobremaneira o melhor desempenho dos CMDR.

Diante disso, indaga-se o seguinte: de que forma o CMDR poderá intervir e contribuir na promoção do desenvolvimento regional se os conselheiros que o integram não forem informados e não participarem das reuniões? Como estes conselheiros poderão sugerir mudanças nas normas que regulam o funcionamento do CMDR se eles não conhecerem o Regimento Interno em vigor? Enfim, como poderão exercer efetivamente a sua função no Conselho se não souberem claramente qual é o seu papel e qual é a sua importância nas definições do CMDR?

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

Rua Marechal Hermes, 999 Centro Cívico CEP 80531-970 Curitiba-PR

Fone: (41)313-5338 Fax: (41)313-5347

<http://www.ipardes.gov.br> ipardes@ipardes.gov.br

EMPRESA PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER

Rua da Bandeira, 500 Cabral CEP 80035-270 Curitiba-PR

Fone: (41)352-1616 Fax: (41)352-1616 ramais 166 e 200

regctba@emater.pr.gov.br

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS RURAIS - DESER

Rua Ubaldino do Amaral, 374 Alto da Glória CEP 80060-190 Curitiba-PR

Fone: (41)262-1842 Fax: (41)362-3679

deser@deser.org.com.br