

O PLANEJAMENTO COMUNITÁRIO PARTICIPATIVO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO TERRITORIAL: A EXPERIÊNCIA DE PUTINGA/RS

Mauro Fernando Stein¹

RESUMO: A partir do trabalho realizado nas comunidades rurais e no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do município de Putinga, no Vale do Taquari/RS, o artigo analisa as possibilidades e limites da utilização de processos de planejamento estruturados com o uso de metodologias participativas para democratizar a gestão no território, observando o âmbito municipal como espaço geográfico. Foram elaborados dois Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs) e realizados 25 Diagnósticos Rápidos Participativos (DRPs) nas comunidades rurais daquele município no período de 1997 a 2005. Em 2006 foram avaliados os resultados do planejamento participativo. A pesquisa analisou indicadores de modificação no sistema de gestão sócio-estatal no território estudado, concluindo que o processo de planejamento participativo, para o caso em foco, possibilitou ampliar a transparência na gestão e promover uma maior coerência entre a realidade social e as decisões públicas, contribuindo para a modificação parcial do sistema de gestão sócio-estatal e para a democratização da gestão territorial.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Gestão territorial. Planejamento participativo. DRP.

ABSTRACT: From the survey conducted in the rural communities and in the Municipal Council of Rural Development in the city of Putinga, in Valley of Taquari / RS, article examines the possibilities and limits the use of structured planning processes with the use of participative methodologies to democratise the management in the territory, noting the scope and municipal geographical area. Were drawn up two Municipal Plans Rural Development (Planos Municipais de Desenvolvimento Rural - PMDRs) and made 23 Participative Quick Diagnosis (Diagnósticos Rápidos Participativos -DRPs) in rural communities that municipality in the period 1997 to 2005. In 2006 were evaluated results of participative planning. The research examined indicators of change in the socio-state management in the territory studied, concluding that the process of participative planning for the event in focus, allowed to expand the transparency in management and promote greater coherence between social reality and public decisions, helping to partially modify the system of public social management and to democratise territorial management.

KEYWORDS: Territorial management. Participative planning. Participative Quick Diagnosis

¹ Engenheiro agrônomo e extensionista rural da Emater/RS-ASCAR. Concluiu no ano de 2007 o Curso de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural-PGDR, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

Para Buarque (1999), a descentralização gera alguns fatores que favorecem a democracia, tais como uma maior proximidade das comunidades, maior facilidade de diálogo entre os atores sociais², maior conhecimento dos problemas locais, menor escala de negociação e maior capacidade de controle da gestão pública:

[...]a descentralização facilita, significativamente, a participação da sociedade nos processos decisórios e pode, portanto, constituir um passo muito importante para a democratização do Estado e do planejamento. A escala municipal e comunitária cria uma grande proximidade entre as instâncias decisórias e os problemas e as necessidades da população e da comunidade [...] representa, em tese, um avanço nas possibilidades de participação da sociedade, contribuindo para a democratização dos processos decisórios e do planejamento. (BUARQUE, 1999, p. 45).

Porém, o mesmo autor destaca o efeito contraditório que a descentralização exerce sobre a democracia e a participação em que, por um lado, estimula-se o envolvimento e o interesse das comunidades e dos atores sociais, promovendo

² Segundo esse autor, **atores sociais** "são os grupos e os segmentos sociais diferenciados na sociedade que constituem conjuntos relativamente homogêneos, segundo sua posição na vida econômica e na vida sócio-cultural, e que, por sua prática coletiva, constroem identidades, interesses e visões do mundo convergentes, procurando espaços de influência do jogo de poder" (BUARQUE, 1999, p. 48).

a consciência e a reeducação política, ajudando na consolidação da democracia e da gestão pública participativa e, por outro, transfere-se autoridade e responsabilidade decisória para as forças políticas dominantes nesses espaços. (BUARQUE, 1999, p. 46-47).

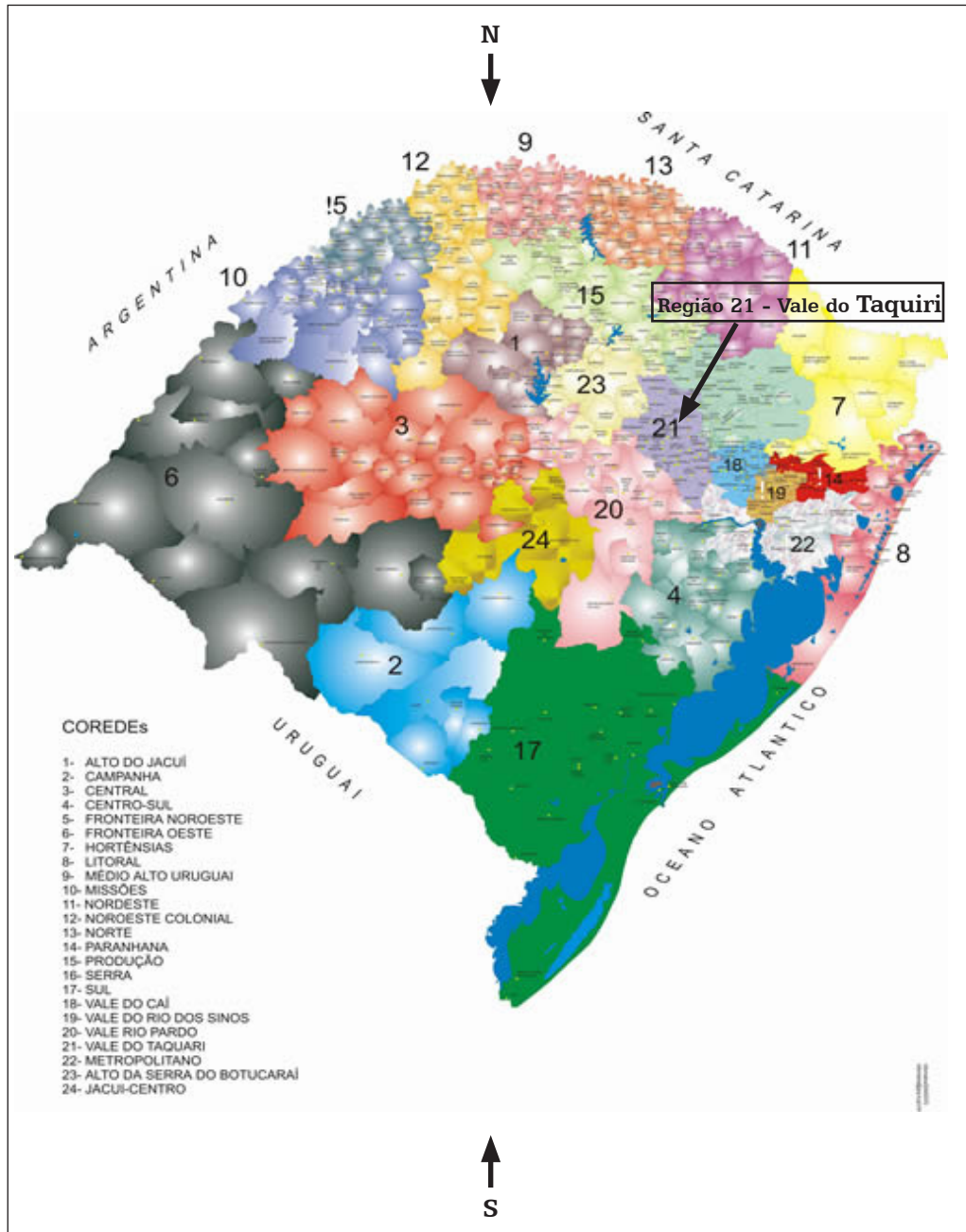
Recentemente, no documento base elaborado pela Secretaria do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) para a Plenária Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, realizada em março de 2006 em Porto Alegre /RS, foi proposto como um dos seis eixos estratégicos do desenvolvimento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

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

Para enfrentar os obstáculos existentes no processo de descentralização e democratização das políticas públicas o CONDRAF propôs diretrizes estratégicas tais como: a criação de instrumentos jurídicos e institucionais de descentralização dos processos de decisão, a gestão e controle social e o fortalecimento do papel político dos conselhos, fóruns e consórcios em seus diferentes níveis de atuação, enquanto espaços de formulação e definição do desenvolvimento e das políticas públicas. Outra diretriz proposta com o mesmo objetivo é a capacitação dos diversos segmentos da sociedade para uma melhor participação política. O conselho aponta para a superação da fragmentação e setorialização das práticas institucionais, enfatizando o planejamento e a articulação interinstitucional das ações do Estado (CONDRAF, 2005, p. 14).

O presente artigo analisa as possibilidades e limites da utilização de processos de planejamento estruturados com o uso de metodologias participativas para democratizar a gestão do território, observado o âmbito municipal como espaço geográfico. O território em questão é o município de Putinga, situado na Região do Vale do Taquari/RS. A figura abaixo expõe a localização espacial da região dentro do estado, considerando-se a divisão adotada pelo conjunto dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Sul.

FIGURA 1 - Localização dos Coredes no Estado do RS



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

Este artigo foi elaborado a partir da dissertação³ defendida pelo autor, que teve por base a pesquisa realizada no ano de 2006 nas comunidades rurais e no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Putinga –COMDER-, quando foram obtidas informações e analisou-se a experiência de planejamento participativo desenvolvida naquele município.

2 A EXPERIÊNCIA DE PUTINGA/RS

Putinga é um município do RS situado ao norte da região do Vale do Taquari. Segundo os dados da FEE no ano de 2006 o município possuía uma população total de 4.239 habitantes, sendo 64,17% residentes no meio rural (RS, 2007). De acordo com o Atlas dos Territórios Rurais, em 2004 eram 952 estabelecimentos da agricultura familiar, com uma área média de 16,24 ha/ estabelecimento e ainda outros 18 estabelecimentos da agricultura patronal (BARRETO, 2004). O setor primário do município apresenta um perfil de diversificação das atividades agropecuárias. As principais culturas são as de milho, fumo, erva-mate e feijão e as principais atividades de criações animais são a suinocultura, a bovinocultura leiteira e a avicultura de corte.

A história do município remete na sua origem às povoações indígenas e caboclas que povoaram a região ao longo do tempo. Posteriormente, ocorre a chegada da população proveniente da colonização italiana. Atualmente cultuam-se as tradições e hábitos dos antepassados oriundos da forma de ocupação colonial ocorrida no início do século passado. Realizam-se festas religiosas e comemorações tradicionalistas. A culinária italiana e gauchesca predomina em pratos como a polenta, o pão, o churrasco e o consumo de chimarrão e do vinho colonial. Nas comunidades rurais, que totalizam um número de 29, é mantido o hábito da comunidade de reunir-se nas sedes comunitárias e religiosas nos finais de semana, quando participam das missas e praticam diversões como os jogos de cartas, de bocha ou de futebol. Um outro hábito que persiste apesar de ter sua ocorrência diminuída, é o da realização de mutirões entre vizinhos em atividades produtivas e para a conservação dos equipamentos comunitários.

O contexto político-institucional municipal revela uma tradição histórica de divisão entre dois grupos políticos em torno dos quais se aglutinam as diversas forças políticas do município, ocorrendo a presença de acirramentos em determinados momentos, notadamente nos períodos eleitorais. Na contramão do exposto acima, a história política recente do município registrou a ocorrência de uma espécie de “coalizão” de todos os partidos políticos na realização da eleição municipal de 1996, sendo lançada chapa única que venceu e realizou a

³ A dissertação denominada “O planejamento participativo e a democratização das políticas públicas de desenvolvimento rural: o caso do município de Putinga/RS” foi escrita pelo autor do artigo, com a orientação do Dr. Marcelo K. Silva, e aprovada no mês de julho de 2007, no Curso de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural- PGDR, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

administração municipal no período de 1997 a 2000, no movimento que ficou conhecido localmente como de “consenso” entre as diversas forças políticas.

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

Nesse mesmo período ocorreu a elaboração do Primeiro Plano Municipal de Desenvolvimento Rural -PMDR- e a implementação do programa Pronaf Infra Estrutura e Serviços Municipais- Pronaf IFSM-, bem como a operacionalização de outras políticas públicas estaduais voltadas ao desenvolvimento comunitário, social e ambiental, como os programas RS-Rural e Pró-Guaíba, dentre outros. Como fato relevante, nos anos de 1999 e 2000, ocorreu uma inserção das instituições municipais no processo do Orçamento Participativo organizado pelo Governo do Estado. Outro fato que viria influenciar a realização de ações de planejamento participativo foi a participação de integrantes da equipe do Escritório Municipal da Emater e de conselheiros do COMDER em capacitações sobre diagnóstico e planejamento comunitário e desenvolvimento sustentável, realizadas pela Emater/RS-ASCAR.

Na eleição seguinte, no ano de 2000, desfez-se a “coalizão” e passou a administrar o município, no período de 2001 a 2005, a administração composta por um conjunto de partidos de um dos grupos políticos que disputam o poder local. Nesse novo período foram intensificadas as relações entre a administração municipal e as comunidades rurais e também com o COMDER e outras instituições como o Sindicato de Trabalhadores Rurais -STR- e a extensão rural, em torno do conjunto de políticas públicas e de outras agendas que passaram a fazer parte do debate, desenvolvendo-se com destaque as ações de diagnóstico e planejamento no meio rural.

A partir da proposição do Escritório Municipal da Emater, com o apoio da Secretaria Municipal da Agricultura e do STR, levou-se para o COMDER a proposta de realização dos Diagnósticos Rápidos Participativos – DRPs - nas comunidades rurais. O conselho aprova e passa a preparar e apoiar o trabalho, visando a elaboração do segundo PMDR. Entre os anos de 2001 e 2002 foram realizados 23 DRPs e foi elaborada uma segunda proposta de PMDR.

Alguns fatores foram relevantes para a implementação do processo de planejamento participativo nesse momento: o primeiro deles era o forte

direcionamento institucional da Emater/ Rs-Ascar para o uso de metodologias participativas, que, conforme estava expresso em sua "missão", visava à promoção do desenvolvimento rural sustentável. Outro fator era a recomendação de utilização de metodologias de diagnóstico e planejamento comunitário na operacionalização das políticas públicas voltadas ao meio rural, àquelas citadas anteriormente.

Contribuiu para o mesmo fim a presença na cena administrativa de alguns atores sociais que passaram a coordenar e influenciar os processos. Para a Secretaria Municipal da Agricultura foi nomeado um agricultor que havia atuado ativamente no município e na região na articulação do Orçamento Participativo Estadual e, no Escritório Municipal da Emater, ocorre a chegada de novo técnico que havia sido capacitado para a execução dos DRPs, proveniente do município vizinho de Arvorezinha, onde exercera o cargo de prefeito municipal e acumulava experiência político-administrativa.

A experiência de planejamento participativo em análise nesse artigo compreende o período entre 1997 e 2005, com a elaboração pelo COMDER de dois PMDRs, a realização dos DRPs nas comunidades rurais e o planejamento das políticas públicas pelo conselho.

2.1 O primeiro PMDR

A elaboração do primeiro PMDR ocorreu no mês de novembro de 1997, motivado pela implantação do programa Pronaf IFSM. Segundo o relato de conselheiros que participaram na sua elaboração, este plano foi realizado internamente ao conselho, com pouco tempo para a preparação e realização de diagnóstico e planejamento junto às comunidades rurais. Foi feita uma consulta rápida às comunidades, através dos conselheiros, fornecendo subsídios aos representantes das entidades e das comunidades para a elaboração do plano pelo COMDER. O documento que apresentava o plano para o período de 1997 a 2000 conteve um levantamento da realidade do município e apontou, no diagnóstico, como principais problemas a produtividade baixa, a existência de poucas agroindústrias, a evasão de mão-de-obra, a falta de estrutura comunitária e o saneamento ambiental rural.

Nesse primeiro PMDR os projetos previstos foram coerentes com os objetivos comunitários do programa que o motivou (Pronaf IFSM), concentrados em resolver os problemas de falta de infra-estrutura comunitária (redes elétricas, redes d'água, salões comunitários, etc.) e melhoria da infra-estrutura produtiva (máquinas comunitárias, estradas, correção do solo, etc.). Porém, os projetos foram deficientes em relação às propostas de soluções existentes no diagnóstico elaborado pelo conselho, incluindo em pequeno número as iniciativas destinadas ao saneamento ambiental rural, à diversificação das atividades produtivas e ainda àquelas destinadas à organização grupal e comunitária, formação de agricultores e assistência técnica.

Nesse PMDR, além da deficiente elaboração do diagnóstico, ocorreu o mesmo com o prognóstico e a construção de um cenário futuro, que apresentaram limitações em relação às demandas e às potencialidades de desenvolvimento existentes, as quais vão aparecer posteriormente no segundo plano de desenvolvimento. Isso foi reflexo do pequeno grau de articulação do plano com a base das comunidades rurais. A sua elaboração ficou restrita à participação dos conselheiros do COMDER ou de uma pequena parcela das comunidades e dentro dos limites impostos pelo programa Pronaf IFSM, contrariamente à proposta apresentada pelo Conselho Estadual do Pronaf que previa a animação e preparação das comunidades na elaboração do diagnóstico e do planejamento.

Como evolução na participação da população destacou-se nesse momento a ação do conselheiros em relação ao programa Pronaf IFSM, sendo realizadas 23 ações de planejamento, cinco delas de diagnóstico e sensibilização, oito na tomada de decisões e outras dez ações nas etapas de execução e monitoramento, revelando uma inserção ativa do COMDER no ciclo local dessa política pública.

2.2 O segundo PMDR e a realização dos DRPS

A construção do segundo PMDR inicia-se na reunião do COMDER realizada no mês de março de 2001. Nessa oportunidade os conselheiros representantes da extensão rural e da Secretaria Municipal da Agricultura fizeram a motivação para a realização dos DRPs nas comunidades rurais e propuseram que a partir dos seus resultados seria elaborado novo plano municipal.

Os DRPs nas comunidades rurais foram realizados no ano de 2001 e concluídos no mês de julho de 2002. Após a sua realização ocorreu um primeiro momento, no mês de agosto de 2002, em que os conselheiros do COMDER e outras lideranças reuniram-se e debateram os planejamentos comunitários visando à sistematização do PMDR, decidindo remeter a continuidade da elaboração do plano para novas reuniões do conselho.

Seguiram-se reuniões do COMDER nas quais foram debatidos alguns pressupostos para a realização do plano. Como estratégias de construção do plano os pressupostos indicavam a participação do CMDR, das comunidades rurais, das entidades e outras parcerias envolvidas com o setor primário, "Lembrando sempre que: somos todos nós que decidimos que tipo de Plano Municipal de Desenvolvimento Rural queremos para o nosso município.". A estratégia salientava também "[...]o acordo e o compromisso entre agricultores, agricultoras, jovens rurais, governo municipal, estadual e federal, entidades envolvidas com o setor primário e outras parcerias, sobre as prioridades apontadas." (PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, 2002, p. 2).

Entre os objetivos debatidos constava:

Construirmos juntos, um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, respeitando as individualidades, as características locais e as dificuldades,

projetando o futuro com a realidade existente, ouvindo os atores (agricultores, agricultoras e jovens rurais), e buscando o comprometimento de cada um no processo. (PMDR, 2002, p. 1).

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

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

Nas reuniões realizadas posteriormente o conselho realizou a sistematização das demandas resultantes dos DRPs nas comunidades. Os documentos existentes registram como produto deste momento da elaboração do PMDR um conjunto de atividades a serem desenvolvidas. No QUADRO 1, a seguir, apresentamos um comparativo das demandas geradas nos DRPs e as ações previstas no segundo PMDR.

QUADRO 1 - Demandas dos DRPs nas comunidades rurais X Segundo PMDR

GRUPOS DE DEMANDAS GERADAS - DRPS NAS COMUNIDADES RURAIS	AÇÕES PREVISTAS NO SEGUNDO PMDR
EM INFRA-ESTRUTURA SOCIAL BÁSICA, COMUNIT. E MEIO AMBIENTE	AÇÕES PREVISTAS EM INFRA-ESTRUTURA SOCIAL BÁSICA, COMUNITÁRIA E MEIO AMBIENTE
<ul style="list-style-type: none"> - Saneamento básico - Redes d'água e/ou poços artesanais - Estradas - Energia elétrica - Salões comunitários - Igrejas - Moradias - Paradas de ônibus - Calçamento / asfalto - Construção de pontes - Cemitério - Iluminação pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Energia elétrica - poços artesanais e redes d'água - telefonia rural - estradas gerais - estradas para lavouras - terraplanagens - construções rurais - melhorias da habitação - Meio ambiente: proteção de fonte, destino dos dejetos humanos, animais e águas servidas, reflorestamento na beira de arroios, agrotóxicos, estrumeiras, adubação orgânica, planejamento das propriedades, recolhimento de lixo orgânico e seco, plantio direto.

GRUPOS DE DEMANDAS GERADAS - DRPS NAS COMUNIDADES RURAIS	AÇÕES PREVISTAS NO SEGUNDO PMDR
EM INVESTIMENTOS E AÇÕES PRODUTIVAS	AÇÕES PREVISTAS EM ÁREAS DE PRODUÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> - Recuperação do solo - Reflorestamento e implantação de ervais - Gado leiteiro / pastagens - Diversificação de atividades nas propriedades - Armazenagem - Açudes - Hortigranjeiros - Apicultura - Criação de animal - Sementes - Máquinas e implementos agrícolas 	<p>Culturas: milho, fumo, feijão, erva-mate, outras... Criações: avicultura (corte), suinocultura, bovinocultura leiteira e outros (aves coloniais, coelhos, codornas, ovelhas, cabritos etc.). Fruticultura: viticultura, pessegueiros, figueiras, laranjeiras, bergamoteiras e outros. Olericultura: brócolis, produção em estufa, outros. Reflorestamento: eucalipto, pinus, acácia, plátano, outros. Apicultura: produção, associação. Agroindústria: vinho, suco de uva, schimias, geleias e conservas, embutidos, outros. Solos: reflorestamento nas propriedades, cobertura do solo, análise do solo, correção da acidez e fertilidade, outros. Açudes: irrigação, criação de peixes, turismo, outros. Secagem e armazenagem: milho, secador, associativismo, outros. Políticas públicas: Pró-Guaíba, RS-Rural, Pronaf A-C-D, Banco da Terra, outros.</p>
EM SAÚDE, EDUCAÇÃO, LAZER, SEGURANÇA ALIMENTAR, ORGANIZAÇÃO RURAL E OUTROS	AÇÕES DIVERSAS PREVISTAS
<ul style="list-style-type: none"> - Ações em saúde - Cursos/treinamentos - Campo de futebol /Quadras de esporte / Ativ. esportivas - Ginásio de esportes - Clube de mães - Ajudamento - Construção de praça - Chancha de bocha - Transporte escolar - Ações em educação - Horta doméstica - Cozinha comunitária 	<p>Saúde: agentes de saúde, análise de água, hospital, posto de saúde, outros. Educação: escola X comunidade, transporte, currículo escolar Turismo: locais para visitação, usina - Salto do Forqueta, barragem Santa Lúcia, cascatas, trilhas ecológicas, grutas, construções com estruturas antigas, outros. Associativismo: formação de grupos para compra e venda. Cursos de Formação: gado leiteiro, viticultura, olericultura, ambiental, administração rural, outros. Excursões: troca de experiências, outros. Dias de campo: educativo, demonstrativo, outros. Confraternização: Dia da mulher, dia do colono, EPT - esporte para todos, outros. Obs: sugestões: fortalecimento do conselho respeitando as suas decisões, outros.</p>

Fonte: Stein (2007).

Apesar de não trazer para o texto a totalidade das demandas formuladas nas comunidades, essa redação do plano aproximou-se bastante da diversidade da pauta estabelecida com a realização dos DRPs, podendo-se considerá-la uma resultante dos mesmos, trazendo para o plano a percepção de desenvolvimento gerada pelos agricultores nas comunidades rurais, agregada à visão estratégica dos setores técnicos que participaram na sua formulação.

A proposta de PMDR elaborada apresentou uma correlação com os resultados dos planejamentos realizados nas comunidades rurais, indicando ter havido uma influência significativa do processo participativo de planejamento

comunitário na elaboração e qualificação do plano e uma inclusão dos agricultores nas decisões sobre os rumos a serem seguidos.

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

Para a continuidade do processo de construção do PMDR a coordenação dos trabalhos propôs a composição de uma matriz de planejamento, semelhante a que já havia sido utilizada na realização dos DRPs nas comunidades, contendo os seguintes aspectos: O Quê? Para quê? Quando? Como? Quem? Recursos? No mês de setembro de 2002 o COMDER e as comunidades rurais se fazem representar no desfile de 07 de Setembro, na sede do município, apresentando os mapas e os planejamentos elaborados nas comunidades rurais e no conselho.

Após esses momentos de elaboração do segundo PMDR não existem referências registradas, nas atas do conselho e nas falas dos atores, quanto a um maior detalhamento das ações a serem realizadas ou aos programas que dariam suporte às ações. Da mesma forma, não há referências quanto ao seu monitoramento e avaliação.

Ao analisarmos sob o referencial metodológico de planejamento para o desenvolvimento local debatido por Buarque (2004), observamos que o segundo PMDR realizou a contento a etapa do conhecimento da realidade ao delimitar claramente o objeto de planejamento, situado nas comunidades rurais e na instância territorial municipal, realizando o diagnóstico e o prognóstico com a participação dos agricultores. Da mesma forma, o segundo PMDR definiu satisfatoriamente as alternativas e estratégias porém, não realizou uma hierarquização das alternativas e não tomou decisões em relação aos objetivos e metas e aos programas, projetos e recursos necessários. Também foi deficiente a definição dos instrumentos de execução e do sistema de gestão do plano, caracterizando-o assim como um plano incompleto ou parcial, não concluído.

A elaboração do plano de forma parcial refletiu-se de duas formas no seguimento do processo. A primeira é que o plano (mais do que o documento, a influência do processo de construção dele) acabou por servir de referência para as atividades das instituições, das lideranças comunitárias e dos agricultores. A percepção do técnico da Emater atuante na época expressa a importância do planejamento participativo a partir das comunidades rurais em relação às ações da extensão rural e das políticas públicas:

[...]ficou mais fácil para nós planejarmos as nossa atividades. Se nós íamos para uma comunidade fazer uma reunião, nós íamos para tratar aquele assunto que foi planejado naquela oportunidade [...]Os próprios agricultores quando vinham

buscar os recursos, os Pronaf no banco, a gente acabava dialogando com eles sobre a aplicação dos recursos no que já que haviam apontado. (STEIN, 2007).

Nas palavras do ex-secretário da agricultura também se verifica a consciência do gestor público em relação à articulação do planejamento das instituições com as necessidades da população:

Com certeza, através deste levantamento que a gente fez nas comunidades o conselho conseguiu montar o seu planejamento [...] foi através dos estudos. Porque o conselho e setores que organizam, [...] nada adianta eles planejar ou buscar algo se não é o que a comunidade realmente tem por anseio. (STEIN, 2007).

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

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

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

Ainda é importante ressaltar a inexistência de um tratamento do planejamento ao qual Buarque (2004) chama de agregado ou descendente, na medida em que o plano construído não debateu com o conjunto de atores a articulação das demandas e da visão de desenvolvimento geradas localmente com outros contextos territoriais e sócio-políticos que influem sobre as mesmas, cuja confrontação poderia gerar estratégias mais plausíveis para a obtenção de resultados que pudessem responder à riqueza da mobilização social e política ocorrida durante a construção do plano municipal.

2.3 Os DRPS nas comunidades rurais e os resultados dos planejamentos

Os denominados Diagnósticos Rápidos Participativos (DRPs) foram trabalhados nas comunidades rurais de Putinga a partir de concepções e estratégias expressas no Programa de Formação Técnico-Social desenvolvido pela Emater/RS-Ascar (1999), do qual participaram conselheiros do COMDER. Para Buarque (2004, p. 127), o DRP é caracterizado como “[...] um processo de apreensão da visão da sociedade sobre a realidade com base em um conjunto de ferramentas, constituindo uma forma simplificada de planejamento local.”. Para este autor, o DRP procura juntar grupos sociais e técnicos como forma de explicitar o confronto e a negociação dos interesses com a racionalidade técnica, utilizando-se de um processo de comunicação racionalmente construído para se obterem informações mais próximas da realidade (p. 127). Para o mesmo autor,

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

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

Ao todo foram realizados 23 DRPs no município de Putinga, abrangendo 25 comunidades rurais. Segundo o relatório de sistematização do trabalho desenvolvido com os DRPs, foram realizadas 130 reuniões, nas quais participaram 3.781 pessoas -homens, mulheres, jovens e escolares- abrangendo 693 famílias, com uma média de 29 participantes em cada encontro (Emater/RS; ASCAR, 2003, p. 2).

Inicialmente, após a tomada de decisão do COMDER para a realização desse trabalho no município, passou-se a divulgar o processo através de visitas nas comunidades, contatos com as entidades e programas de rádio. Os DRPs começaram a ser realizados naquelas comunidades que, após motivadas no conselho, solicitaram a sua realização. Os principais articuladores do trabalho nas comunidades foram os conselheiros do COMDER, os delegados do Orçamento Participativo Estadual (OP), os representantes do STR, as lideranças dos clubes de mães e os agentes da extensão rural.

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

As ferramentas⁴ foram selecionadas pelas comunidades para a realização do diagnóstico e do planejamento a partir da proposição de um conjunto de ferramentas apresentadas pelos técnicos da extensão rural, quais sejam: o "Histórico da Comunidade", o "Mapa da Comunidade", a "Caminhada Transversal", o "Desenho da Propriedade", a "Rotina Diária" os "Desejos e Sonhos da Comunidade" e a "Matriz de Planejamento". Em geral, as comunidades utilizaram quatro ferramentas: o histórico, o mapa, os desejos e sonhos e a matriz de planejamento. O passo seguinte foi a execução conjunta das ferramentas pela comunidade e os técnicos, dividindo-se em grupos pelos interesses dos participantes.

Posteriormente à execução das ferramentas, seguia-se a reunião chamada de "restituição" ou "devolução", em que responsáveis escolhidos nos grupos apresentavam os produtos gerados no diagnóstico para toda a comunidade reunida, que os debatia, complementava, modificava, enfim, fazia a validação, ou não, das informações que foram apresentadas pelos grupos. A seguir, marcava-se nova reunião para continuar os trabalhos, quando seriam tomadas as decisões necessárias para dar seqüência ao planejamento, utilizando-se da matriz de planejamento.

O processo de diagnóstico e planejamento durou, em cada comunidade, na média, quatro a cinco meses, com reuniões intercaladas a cada mês ou período próximo a isso. As comunidades geraram produtos como os mapas, os seus históricos e os planejamentos comunitários que expressaram na sua totalidade um conjunto de 275 demandas, das quais 235 tiveram continuidade. Em relação à essas demandas elaboramos uma tipologia por áreas de ação das políticas públicas e por grupos de demandas, que são apresentadas na TABELA 1, a seguir. Na mesma tabela encontra-se a freqüência e o grau de execução de cada grupo de demandas planejado.

⁴ Consultar Stein (2007) para um maior detalhamento das "ferramentas" utilizadas nos DRPs em Putinga e sobre outros métodos, técnicas e conceitos utilizados em processos de Aprendizagem e Ação participativas -AAP-.

TABELA 1 - Tipologia, frequência⁵ e grau de execução⁶ das demandas geradas nos 2 DRPs realizados nas comunidades rurais de Putinga / RS

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

⁵ Na TABELA 1 a frequência refere-se ao percentual de comunidades que incluíram a demanda no seu planejamento. A demanda "saneamento básico" aparece com 100% de frequência porque foi manifestada em todas as comunidades e porque na mesma consideramos a soma do conjunto de demandas intituladas 'proteção de fontes', 'fossa séptica', 'melhoria de águas servidas', 'saneamento básico' e 'banheiros'. Optamos por separar a demanda "Rede d'água e/ou Poço artesiano" do saneamento básico, devido à sua alta frequência nas comunidades.

⁶ O Grau de Execução (GE) expressa a média percentual de execução das demandas. Foi calculado com base nas respostas dos conselheiros agricultores a uma questão do questionário aplicado nas comunidades durante a realização da pesquisa, que perguntava sobre o percentual de execução de cada demanda planejada nos DRPs. Para obtenção das respostas foram utilizados intervalos de execução e considerado a média do intervalo.. Por exemplo: respostas com execução da demanda entre 0 e 30%, consideramos 15%. Entre 30 e 70%, utilizamos 50% e, entre 70 e 100%, utilizamos 85% . Desprende-se que, com a utilização desta metodologia, não chegamos em nenhum momento a um percentual de 100% de execução. Da mesma forma, não aconteceu o zero por cento de execução. Optamos por estes intervalos para facilitar a obtenção da resposta dos agricultores, não exigindo precisão matemática por parte dos mesmos para definir o grau de execução.

GRUPOS DE DEMANDAS	Nº de demandas	FREQUÊNCIA (%)	GE (%)
- Armazenagem	04	34,7	50,0
- Financiamentos e programas especiais	07	30,4	80,0
- Esterqueiras	06	30,4	50,0
- Agroindústrias	04	26,0	50,0
- Trabalho de máquinas nas propriedades	06	26,0	73,3
- Açudes	04	21,7	41,2
- Sementes	04	21,7	58,7
- Máquinas e implementos agrícolas	04	17,3	67,5
- Hortigranjeiros	03	17,3	15,0
- Apicultura	02	8,7	15,0
TIPO 3- INFRAESTRUTURA E AÇÕES VOLTADAS À SAÚDE, EDUCAÇÃO, LAZER, CAPACITAÇÃO, ORGANIZAÇÃO RURAL E OUTRAS DEMANDAS			
- Ações em saúde	14	65,2	65,0
- Cursos / treinamentos	10	47,8	60,5
- Campo de futebol /Quadras de esporte/ Atividades esportivas	07	39,1	65,0
- Outras demandas (turismo, delegacia de polícia, correio etc.)	02	34,7	15,0
- Ações de organização	06	26,0	61,6
- Ginásio de esportes	02	17,3	85,0
- Clube de mães	03	17,3	38,3
- Ajardinamento	03	17,3	85,0
- Transporte escolar	02	8,7	85,0
- Ações em educação	01	8,7	15,0
- Horta doméstica	02	8,7	67,5
- Cozinha comunitária	01	4,3	85,0

Fonte: Stein (2007).

Observou-se que o conjunto das demandas dos DRPs apresentou um perfil ampliado de atividades e ações a serem realizadas, o que pode ser creditado à sua formulação através da percepção diversificada obtida dos agricultores e dos outros atores sociais participantes dos processos de diagnóstico e planejamento. As demandas apresentadas foram os resultados da experiência acumulada pelos mesmos a partir da sua inserção ativa em três níveis territoriais: comunidade, município e região. Nesse último nível, através, principalmente, da sua relação com o mercado. O conjunto das demandas revela um conhecimento da realidade e das suas necessidades prementes e futuras, produzindo um prognóstico e uma visão de desenvolvimento a partir do local. Não entramos aqui no mérito se essa

formulação é adequada, articulada, suficiente, ou qualquer outro adjetivo que possa ser utilizado, para promover o desenvolvimento sustentável. Essa questão merece ser tratada em outros trabalhos de pesquisa estruturados com este objetivo.

A pesquisa revelou que do total de 275 demandas planejadas nos DRPs, 235 (85,45%) tiveram continuidade de ação. Em relação à execução dos planejamentos, no tipo Infra-Estrutura Comunitária e Social obteve-se um grau médio de execução⁷ de 43,07%, abaixo do grau médio de execução do tipo Investimentos e Ações Produtivas (63,37%) e do grau médio de execução do tipo Infra-Estrutura e Ações Voltadas à Saúde, Educação, Lazer, Capacitação, Organização Rural e Outras Demandas (62,53%). Essa diferença pode ser explicada, em parte, pelo elevado volume de recursos necessários para a execução das demandas de infra-estrutura pública e comunitária. Outros diferenciais existentes foram a operacionalização das políticas de desenvolvimento rural como suporte aos investimentos e ações produtivas e, em relação ao terceiro tipo (saúde, educação...), a existência de estrutura institucional e programas para responder às demandas, bem como devido aos menores valores de recursos necessários para suprir as mesmas.

O grau médio de execução de todas as demandas, considerando-se as 235 demandas que tiveram continuidade do planejamento, foi de 55,41%. Podemos considerar como relevantes os valores de execução dos planejamentos, tendo em vista o número elevado de demandas e recursos necessários e o curto período de tempo para a sua execução - quatro anos - até o momento da avaliação realizada através da pesquisa de Stein (2007).

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

A partir da percepção dos agricultores expressa nas respostas sobre os motivos para o planejamento realizado estar na situação atual, observamos que as políticas públicas foram importantes e determinantes para conseguir os resultados, porém, foi fundamental a ação dos grupos organizados, das instituições e dos indivíduos para concretizar os mesmos. A pesquisa revelou a importância de um elevado número de instituições e de outros atores sociais que participaram com o objetivo de alcançar os resultados para os planejamentos. Citou-se, com destaque, a ação da Prefeitura Municipal através das suas secretarias nas atividades de infra-estrutura das propriedades (máquinas, energia elétrica, secadores, saneamento...), na conservação de estradas e nas atividades de saúde, através

do PSF e dos postos e agentes comunitários de saúde. A Emater na orientação técnica, no planejamento e na elaboração de projetos. As diretorias, conselheiros e lideranças das comunidades no encaminhamento e organização das atividades e ainda a ação das associações e grupos de produtores.

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

Observou-se que do amplo espectro de atores que atuaram nos processos derivou uma variada forma de ações, atividades, posturas e práticas político-administrativas, decorrentes da sua diversidade. Entre as respostas da pesquisa foram destacadas aquelas práticas de caráter de união e organização que ocorrem nas comunidades rurais através de mutirões e outras ações de grupos organizados em associações, sendo relevantes para a obtenção dos resultados planejados. Outros tipos de ações destacadas foram aquelas de caráter individual, na busca de resultados através de esforços e recursos próprios. Com menor frequência foram citados os trabalhos de planejamento e capacitação e ainda a ação dos "padrinhos", caracterizados por serem pessoas, geralmente ocupando cargos políticos, vereadores e deputados que contribuíram doando recursos para obras comunitárias..

Consideramos que a obtenção dos resultados ocorreram a partir de uma intensa mobilização de recursos e de energia individual e comunitária, das instituições e da administração pública, nos seus três níveis de governo, formando uma rede de pessoas e instituições que trabalhou os interesses coletivos a partir da orientação obtida no planejamento comunitário realizado participativamente.

2.4 O planejamento das políticas públicas no COMDER

O terceiro tipo de ação de planejamento desenvolvido no Conselho foi aquele que aconteceu em relação às políticas públicas de desenvolvimento rural, as quais normalmente são postas na agenda do conselho a partir dos programas federais e estaduais e, secundariamente, pelas políticas públicas municipais. Essas ações aconteceram na rotina das reuniões do conselho, concentrando-se em determinados períodos sobre uma ou sobre um conjunto de políticas. Na TABELA 2 são apresentadas as políticas públicas que sofreram a ação do COMDER no período pesquisado, detalhando o n. total de ações de planejamento para cada política e a qualificação das ações de planejamento, sob o referencial das etapas do processo de planejamento.

TABELA 2 - Qualificação, por etapas do planejamento, das ações desenvolvidas nas políticas públicas no COMDER de Putinga, entre os anos de 1997 a 2005

POLÍTICA PÚBLICA	Nº total de ações	Nº de ações informações/ Sensibilização/ Diagnóstico	Nº de ações planejamento / tomada de decisões	Nº de ações monitora - mento./ avaliação	Nº de reuniões - debate critérios
Fundo municipal / patrulha agrícola	35	07	15	13	04
Pró-rural 2000	10	02	02	06	Não
Pronaf – IFSM	23	05	08	10	10
Programa troca x troca de elementos	21	05	08	08	04
Aquisição adubo/ ureia	09	02	04	03	02
Pró-guaíba	11	05	02	04	02
Cheque seca (1998)	04	01	01	02	Não
Pronaf investimento e custeio	09	05	02	02	01
Banco da Terra	20	03	11	06	06
prog. documentação da mulher rural	04	01	02	01	02
RS-rural	20	07	08	05	03
Seguro agrícola	05	05	--	--	Não
Crédito fundiário	13	02	06	05	02
Pronaf a (fundião)	03	02	01	--	Não
Bolsa estiagem (rebate pronaf)	12	06	04	02	03
Milho de balcão – CONAB	05	01	04	--	Não
Totais	204	59	78	67	39

Fonte: Stein (2007), com base nos Livros de Atas do COMDER de Putinga.

Observa-se na tabela anterior a efetivação de 204 momentos que têm características de ações de planejamento de políticas públicas (média de 12,7 por política), revelando uma grande participação do conselho no planejamento local das políticas. O percentual de ações revela um equilíbrio entre as ações de diagnóstico, planejamento/tomada de decisões e de monitoramento/ avaliação, com um pequeno predomínio das ações de tomada de decisão no planejamento propriamente dito (38,2%), seguindo-se das ações de monitoramento e avaliação (32,9%) e por último as ações de sensibilização, circulação de informações e de diagnóstico (28,9%). Nesse artigo trouxemos somente os dados quantitativos para

referenciar a existência de ações de planejamento sobre as políticas públicas. A análise qualitativa mais apurada poderá ser buscada pelo leitor na dissertação de Stein (2007) na qual se encontrarão ainda o levantamento e a análise de outras agendas debatidas pelo conselho, afora as políticas públicas.

3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO SÓCIO-ESTATAL NO TERRITÓRIO MUNICIPAL

O surgimento, estabelecimento e desenvolvimento do Estado no Brasil é considerado pela literatura sociológica como tendo um padrão patrimonialista de gestão sócio-estatal, caracterizado pela predominância do sistema de dominação tradicional-patrimonialista na sociedade. Autores como Schwartzman (1988) e Sacramento (2004), consideram que na sociedade brasileira atualmente, predomina um sistema considerado como neo-patrimonialista, com características do sistema patrimonialista convivendo lado a lado com características do sistema racional-legal. Para Sacramento (2004), são as características do sistema patrimonial que marcam a administração pública no Brasil, transformando-se em um modelo neo-patrimonialista na medida em que a burocracia que faz a gestão do Estado passa a se orientar em um sistema de dominação racional-burocrático, convivendo lado a lado com o patrimonialismo.

Essa análise parte dos conceitos weberianos dos tipos e sistemas de dominação e legitimação do poder no seio da sociedade, que podem ser de cunho carismático, tradicional ou racional-legal, dos quais derivam as formas de poder político estabelecidas. No sistema tradicional, as fronteiras entre o território público e privado são obscuras, os atos dos gestores são arbitrários e se baseiam em julgamentos subjetivos. As normas são aplicadas tendenciosamente, favorecendo alguns cidadãos. Aos indivíduos não se concedem muitas oportunidades para questionar a qualidade dos serviços que lhe são prestados (WEBER, 1986).

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

No QUADRO 2 são relacionadas as principais características de sistemas racionais-legais de gestão sócio-estatal e os indicadores propostos para realizar a operacionalização da análise da pesquisa realizada no município de Putinga, indicadores esses, considerados apropriados ao objeto do estudo e que apontam para as características opostas às dos sistemas tradicionais de gestão. Tomou-se como pressuposto que a efetividade desses indicadores nos processos estudados opõe-se e tem o potencial de inibir a ocorrência de práticas e comportamentos

políticos de cunho patrimonialista, indicando, na medida em que os mesmos são efetivos, uma transposição para um sistema de gestão com características racionais-legais, apropriado para a democratização da gestão territorial.

QUADRO 2 – Indicadores analisados X características do sistema de gestão racional-legal

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

Fonte: Stein (2007) com base em Fedozzi (1996).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES

Os resultados da análise dos indicadores indicaram que o processo de planejamento participativo desenvolvido no município de Putinga possibilitou uma maior inserção dos agricultores no ciclo das políticas públicas de desenvolvimento rural, proporcionando a ampliação dos espaços de formulação, implementação, avaliação e controle para a maior parte das políticas. As políticas públicas submetidas antes, tradicionalmente, a uma elaboração restrita a poucos espaços de participação e poucos atores sociais, agora chegaram à instância de participação do conselho, bem como receberam a influência direta dos agricultores no espaço das comunidades, incluindo um maior número de agricultores nas suas definições.

Porém, nem todas as políticas públicas passaram pelo COMDER, ou então passaram parcialmente, apenas em algumas fases do ciclo das políticas. Essa situação de não inserção ou de inserção parcial do conselho em algumas políticas revelou a dificuldade de articulação entre os diversos níveis de formulação e implementação das políticas. Decorreu também de um padrão de operacionalização de políticas e de resolução de conflitos ao nível municipal que indica a persistência de um padrão de gestão sócio-estatal de cunho patrimonialista, associado a comportamentos e sistemas tradicionais de gestão dos recursos públicos, nos

quais alguns atores, em especial àqueles detentores das melhores posições políticas, administrativas e econômicas no meio local, determinam a gestão dos mesmos, apresentando características contrárias a um padrão racional-legal de gestão pública.

Quando analisado o indicador da inclusão dos agricultores nas decisões públicas, verificou-se uma participação quantitativa expressiva, cerca de 70% número total de agricultores participaram durante a realização dos DRPs nas comunidades, com boa participação das mulheres nesse momento. Da mesma forma, os dados apontaram para uma boa representatividade das comunidades no COMDER, na medida em que todas as 29 comunidades mantêm representação no conselho, sendo majoritária a participação dos agricultores nessa instância pública. A representação no conselho apresentou deficiência em relação à participação das mulheres, sendo essas representadas por apenas uma pessoa. De modo semelhante, a representatividade dos conselheiros pode ser questionada quanto à forma de renovação dos mesmos nas comunidades, na medida em que não se desenvolveram processos de escolha que questionassem a atuação dos conselheiros, dificultando a sua renovação.

Através da maioria dos depoimentos obtidos nas entrevistas constatamos que o processo de decisão interno ao conselho sofreu uma maior influência de representantes das instituições, porém isso não impediu que os agricultores expressassem as suas opiniões e participassem ativamente das decisões tomadas. Nas comunidades rurais as decisões incluíram os agricultores e foram qualificadas pela utilização de técnicas de promoção da participação baseadas em metodologias participativas. A ampliação dos espaços de decisão ocorreu nas comunidades rurais ao realizar-se a definição de problemas e alternativas participativamente, com a presença de agricultores, técnicos e outros gestores públicos através dos DRPs, no momento da realização do diagnóstico e da elaboração de um conjunto de demandas que pudesse responder às suas necessidades, potencialidades, desejos, vontades e sonhos.

Constatamos que o processo de planejamento participativo em Putinga promoveu uma maior equivalência entre as decisões públicas e a realidade social pois possibilitou o surgimento de novas agendas de debates no conselho, orientando a utilização das políticas públicas de desenvolvimento rural e as ações dos diversos atores sociais e das instituições. Como indicadores desse fato relacionamos a continuidade dos planejamentos dos DRPs que foi significativa, de cerca de 85%, bem como o grau médio de execução das demandas, de 55,41%. Isso pode ser creditado, em parte, à ação de planejamento do conselho sobre as políticas de desenvolvimento rural. Outros fatores que influíram no grau de execução foram a própria existência dessas políticas em bom número e ainda o fato de haver, para ações em saúde e outras demandas, uma adequada estrutura institucional no município, assim como a existência de programas de suporte nessas áreas.

Em relação aos indicadores de transparência na gestão sócio-estatal constatou-se a ocorrência da inclusão de um número relevante de critérios locais durante a realização do planejamento das políticas públicas no conselho, contribuindo para que a tomada de decisões fosse racionalizada através da participação coletiva, minimizando a influência pessoal de determinados atores e determinando a inclusão, como beneficiários das políticas, de setores antes excluídos das mesmas. Foram formulados um total de 39 diferentes critérios, em 11 programas, conforme pode ser observado na TABELA 2. A ação do COMDER contribuiu para a ocorrência de uma melhor distribuição das políticas no território municipal ao utilizar o critério de maior necessidade e direcionar os projetos "integrados", de caráter comunitário, do Programa RS-Rural, para as comunidades consideradas mais carentes e ainda outros programas para os que mais necessitavam. Nas comunidades rurais o principal critério determinante das tomadas das decisões foi o interesse dos participantes. A adoção de critérios universais, ou mesmo seletivos, adotados ou formulados coletivamente, indica ter havido uma racionalização do processo decisório e de gestão dos recursos públicos.

Da mesma forma contribuiu para a ampliação da transparência na gestão dos processos, a realização de ações de monitoramento e avaliação das políticas públicas, indicando haver um maior controle social sobre o sistema de gestão. Ocorreram ações de monitoramento e avaliação pelo COMDER, em 67 momentos, em 13 políticas, conforme pode ser observado na TABELA 2. Somente três políticas não sofreram essa ação no interior do conselho. Analisando-se esse indicador em relação aos processos de planejamento, constatou-se que foi deficiente a ação do conselho no monitoramento e avaliação dos PMDRs e DRPs, refletindo-se esse fato, negativamente, na execução posterior dos mesmos.

O processo de planejamento participativo desenvolvido no município de Putinga caracterizou-se por realizar mediações institucionais entre os agricultores e os demais atores sociais e instituições do contexto local, na medida em que contribuiu para trazer para a agenda pública e contemplar nas políticas, os interesses, valores e experiências dos agricultores, tendo sido importante para isso, a utilização de metodologias participativas como instrumentos de aprendizagem e ação. A realização dessas mediações institucionais contribuiu para modificar as relações de dependência entre os agricultores e os técnicos, antes condicionadas à visão técnico-científica e burocrática, agora mais consolidadas na interação e troca de saberes, obtida através dos DRPs e na prática cotidiana no conselho. Da mesma forma, o planejamento contribuiu para incentivar e obter uma maior responsabilização dos agricultores em relação à execução das demandas e à fiscalização das políticas.

De outra forma, podemos concluir que não ocorreram modificações nas relações entre os agricultores e os políticos, na medida em que houve um distanciamento dos últimos do processo de planejamento realizado. O distanciamento da Câmara Municipal de Vereadores, expresso na percepção dos

agricultores manifestada nas entrevistas e observado na análise da postura desta instância de representação durante a resolução dos conflitos que surgiram, acaba por dificultar a institucionalização normativa do planejamento participativo no município, o que poderia ter sido alcançado com a sua contribuição.

Pode-se concluir que a realização dos PMDRs e DRPs e o planejamento das políticas públicas no COMDER e nas comunidades rurais de Putinga promoveu uma alteração no padrão tradicional de gestão territorial ao proporcionar maior acesso da população às decisões e ampliar a transparência na operacionalização das políticas públicas e na gestão do planejamento. Também possibilitou a alteração nas relações tradicionais de dependência e poder entre os atores sociais ao promover a realização de mediações institucionais que possibilitaram uma maior aproximação e coerência entre a realidade social e as decisões públicas.

Constatamos a importância da realização desses processos como instrumentos orientadores das ações dos diversos atores sociais, seja para o planejamento das políticas públicas, seja para o planejamento comunitário visando o desenvolvimento sustentável. Porém, constatamos não haver ampliação da autonomia em relação à organização de novos processos de planejamento. Os indicativos de autonomia obtidos com a realização dos processos de planejamentos não se refletem na ação dos agricultores para replicar autonomamente os mesmos processos de planejamento, ocasionando um refluxo na sua realização, na medida em que as instituições e demais atores sociais não continuaram a sua atenção a eles.

Enfim, a análise dos indicadores para a experiência de planejamento participativo desenvolvida em Putinga indica que a mesma contribuiu para a democratização da gestão no território municipal na medida em que ocorreram modificações no sistema tradicional de gestão sócio estatal em direção a um sistema de gestão com características racionais e legais. Há de se ressaltar que a realização desses processos submeteu-se aos diferentes contextos político-institucionais locais e aos diferentes atores sociais que interagiram com os mesmos ao longo do período pesquisado, não impedindo a existência e manifestação de comportamentos políticos de caráter tradicional-patrimonialista associados à gestão sócio-estatal.

De forma complementar, com caráter operacional e normativo, afirmamos a importância das ações de formação de conselheiros e de agricultores como estimuladoras e orientadoras para a realização dos processos de planejamento. Reafirmamos a necessidade de ampliação das atividades com essa finalidade e de que as mesmas possam debater os princípios da participação e do desenvolvimento sustentável, bem como orientem para o conhecimento dos princípios e etapas do planejamento para o desenvolvimento local e ainda para o conhecimento do ciclo das políticas públicas. É fundamental também que os atores sociais sejam capacitados na utilização de metodologias que promovam a Aprendizagem e a Ação Participativas.

Em relação às políticas públicas de desenvolvimento rural, entendemos como importante que a sua elaboração inicial nos níveis federal, estadual ou municipal, possa contemplar, desde a origem, normas que indiquem e promovam a participação das instâncias representativas locais, na sua formulação, implementação e controle.

Também é importante que as diversas e numerosas políticas sejam articuladas, agrupadas e orientadas por uma visão conjunta dos atores sociais sobre o desenvolvimento, consolidadas na elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, elaborado de forma participativa com as comunidades rurais e com o conselho gestor do município. Para tanto é importante que ocorra, por parte dos governos nos seus diversos níveis, a continuidade dos estímulos para a formulação desses planos, retomando a realização desses trabalhos nas instâncias municipais, em complementação e qualificação à política de desenvolvimento territorial realizada atualmente no nosso país, que prioriza como espaço territorial a base geográfica regional.

Manifestamos a nossa pretensão de que este artigo, elaborado a partir de um trabalho de pesquisa realizado em diversas instâncias e níveis de planejamento e da sua articulação com o conjunto das políticas operacionalizadas em um pequeno município rural, possa ter contribuído para a análise e avaliação do planejamento e das políticas públicas de desenvolvimento rural, visando a democratização da gestão territorial.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL; ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL. **Sustentabilidade e cidadania**: módulo I: contextualização de cenários. Porto Alegre: Programa de Formação Técnico-Social da EMATER/RS – Convênio MA/PRONAF/EMATER-RS, 1999. (Apostila do Curso de Desenvolvimento Rural Sustentável e Planejamento Municipal).

BARRETO, A. G. O. P. (Coord.); Atlas territórios rurais. Piracicaba: ESALQ, USP; Brasília: NEAD, MDA: SDT, MDA, 2004. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS; UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de Apoio à Pesquisas sobre Democratização e Desenvolvimento. **Consórcio de Informações Sociais**. São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.nadd.prp.usp.br/cis/index.aspx>>. Acesso em: 5 mar. 2007.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento Local e Municipal Sustentável**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1999.

_____. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**: metodologia de planejamento. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

CHAMBERS, R.; GUIJT, I. **DRP - depois de cinco anos, como estamos agora? Bosques, Arboles y Comunidades Rurales**, Uppsala, n. 26, p. 4-15, 1995. (Tradução de Maria Ruth Freitas Takahashi e Marcos A.O. Gomes).

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Documento-base para a Plenária Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília: MDA, 2005.

Emater/RS-ASCAR. **Sistematização de Diagnóstico e Planejamento Participativo**. Putinga: E. M., 2003.

FEDOZZI, L. J. **Do patrimonialismo à cidadania: participação popular na gestão municipal: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 1996. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1996.

PMDR - Plano Municipal de Desenvolvimento Rural. Putinga, 2002.

PUTINGA. Prefeitura Municipal. **Lei n. 877 / 97, de 10 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Putinga, para o período de 1998 à 2001. Putinga, 1997.

_____. **PMDR: Plano Municipal de Desenvolvimento Rural: Período de 1997 - 2000**. Putinga, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. Secretaria de Planejamento e Gestão. Fundação de Economia e Estatística. **Estatísticas FEE**. 2007. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/imp_REM.asp>. Acesso em: 14 jul. 2007.

SACRAMENTO, A.R.S. **Lei de Responsabilidade Fiscal, Accountability e Cultura Política do Patrimonialismo: um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador**. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: uma análise do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul (1997-2000). In: SCHNEIDER, Sérgio et al. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 147-174.

STEIN, M.F. **O planejamento participativo e a democratização das políticas públicas de desenvolvimento rural**: o caso do município de Putinga/RS. 2007. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento Rural)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2007

WEBER, M. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, G. (Org.) **Max Weber**: sociologia. São Paulo: Ática, 1986. p. 128-141.

