

Estado, descentralização, políticas públicas e novas instâncias participativas: o caso da agricultura em Santa Catarina¹

Eros Marion Mussoi²

Universidade Federal de Santa Catarina - Professor Adjunto

Resumo

Considerando a necessidade de estudar as relações entre Estado e Sociedade, este trabalho enfoca transformações recentes ocorridas no serviço público agrícola catarinense, principalmente pelo foco da participação cidadã, tanto no que se refere à política e estruturação dos serviços de produção e difusão de conhecimento técnico-científico, quanto da formulação de políticas públicas municipais. Especial atenção é dada à criação de novas instâncias participativas como é o caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento.

Abstract

Considering the need to study the relationship between government and society, this paper focuses on recent changes of the agricultural public service in the State of Santa Catarina, Brazil. Emphasis is placed on the citizens participation as much in the policies and building up of the services of production and the diffusion of techniques and scientific know-ledge as well as in the formulation of local public policies. Particular attention is given to the creation of new participative levels like, for example, the Councils for Township Development.

¹ State, decentralization, public policies and new participative levels: the case of agriculture in Santa Catarina State (Brazil).

² Engenheiro-agrônomo, PhD, técnico da EPAGRI-SC. E-mail: eros@epagri.rct-sc.br

Palavras-chave: Estado; municipalização; descentralização; Conselhos de Desenvolvimento; integração pesquisa e extensão rural; participação política; representatividade.

Keywords: State, municipal centralisation, decentralization, Councils for Development, integration of agricultural research and fieldwork, political participation, representativeness.

Introdução

Uma série de transformações estão ocorrendo no âmbito da relação Estado/Sociedade que merecem ser analisadas com atenção. Por um lado, a sociedade manifesta um desejo de maior participação e protagonismo efetivo na determinação e gestão das políticas públicas que lhe dizem respeito. Por outro lado, o Estado busca formas de ajuste que indicam seu afastamento de funções tradicionalmente por ele desempenhadas, sendo isto justificado pela busca de “maior racionalidade administrativa” e coerência com a “capacidade de financiamento público”. Se por uma parte, estas duas posições podem confluir em “desejos comuns” como a própria descentralização do aparelho estatal, por outra parte podem transformar-se em um mecanismo enganoso na medida em que esta “transferência” de atribuições se reflete em encargos para outras instâncias de gestão (municípios ou comunidades, via de regra despreparadas para assumir este novo encargo) e em gradual privação do acesso da população a determinados serviços que historicamente eram mantidos pelo Estado.

É neste horizonte geral de preocupações, no qual se situa o presente trabalho,³ na medida que se analisa o processo de “municipalização da

³ Este trabalho é resultado de uma pesquisa realizada em 1996/97 no Estado de Santa Catarina, abrangendo 8 regiões geográficas e 12 municípios, através de entrevistas individuais abertas e semi-estruturadas e grupos de debate envolvendo 209 atores de diversas categorias sociais/funcionais.

agricultura” e a fusão das instituições de pesquisa e extensão rural que se efetuaram concomitantemente no estado de Santa Catarina.⁴

Como entendimento básico deve se esclarecer que “municipalização da agricultura” consiste num processo no qual o governo repassa aos municípios a responsabilidade da realização dos serviços de extensão rural.⁵ Paralelamente, tem lugar a fusão das instituições de pesquisa agropecuária e extensão rural, que historicamente eram organizações que atuavam isoladamente em dimensões funcionais específicas. Isto significa que, sob o pretexto de “descentralizar” e “racionalizar a administração”, por não haver nenhuma preparação prévia dos municípios e nenhum debate precedente com a sociedade e muito menos com o corpo funcional das empresas envolvidas, se instala um verdadeiro “caos institucional” que indica uma clara desvinculação do Estado com relação a estas atividades, e a despreocupação com o conjunto da população (principalmente os pequenos agricultores familiares)⁶ que dependem de serviços desta natureza. O que justifica ainda mais o aprofundamento desta questão, é que as transformações provocadas em Santa Catarina passam a servir de “exemplo” para o Brasil, sem a mínima análise crítica.

Referencial teórico-metodológico

Assume-se como vertente teórica geral para o presente trabalho, a teoria geral do Estado e suas variantes teóricas de centralização-descentralização, pelo entendimento que os temas “municipalização da

⁴ Para maior aprofundamento ver MUSSOI, Eros Marion. *Integración entre investigación y extensión agraria en un contexto de descentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo: el caso de Santa Catarina- Brasil*. Córdoba (España) : Universidad de Córdoba. 1998. 420 p. Tese de Doutorado em Agronomia - Programa de Agroecologia, Campesinato e História.

⁵ No âmbito da agricultura, outros serviços foram também municipalizados, como por exemplo os serviços de sanidade animal e assistência médico-veterinária, mecanização agrícola e inseminação artificial. Mas é na extensão rural que se sentem maiores reflexos das mudanças.

⁶ Sem pretender entrar em grandes discussões teóricas, considera-se “agricultura familiar” aquela em que os trabalhos são exercidos predominantemente pelo agricultor e sua família, mantendo eles a iniciativa, o domínio e o controle do *que* e do *como* produzir, havendo uma relação estreita entre o que é produzido e o que é consumido (ou seja, são unidades de produção e consumo), mantendo também um alto grau de diversificação produtiva mas tendo alguns produtos relacionados com o mercado. Normalmente são unidades pequenas (possuindo uma média de 25 hectares).

agricultura” e “integração pesquisa-extensão rural” acontecem na realidade estudada, como uma expressão de ajuste do Estado, na medida que ao mesmo tempo em que este tenta “racionalizar seus gastos” (com uma reorganização burocrático-administrativa), se reduz, repassando atribuições a outros níveis.

Desta forma, ao discutir-se tanto os modelos de desenvolvimento como a função do Estado e suas instituições na implementação destes modelos, é fundamental abordar a *participação cidadã* nas diversas perspectivas políticas que refletem movimentos em direção à centralização da esfera decisória em alguns momentos e descentralização em outros. Trata-se pois, de resgatar a efetividade da participação cidadã tanto na formulação e gestão das políticas públicas, como na produção de conhecimentos que foram e são “gerados e difundidos” para implementação destes modelos.

Este resgate possibilitará comprovar a importância da *participação e da representatividade dos cidadãos e dos diversos grupos de interesse* e a conseqüente ampliação ou diminuição da base social da cidadania com relação aos projetos de desenvolvimento.

Segundo JELIN (1994:45),⁷ observando desde uma perspectiva analítica ampla, o conceito de cidadania refere-se a uma prática conflitiva vinculada ao poder, que reflete as lutas sobre *quem poderá dizer o que*, ao definir quais são os problemas comuns e como serão tratados. Tanto cidadania como direitos estão sempre em processo de construção e de mudança. Isto implica conceber a ação cidadã em termos de suas qualidades de automanutenção e expansão. Citando GUNSTEREN e LECHNER, a autora sustenta que as ações próprias dos cidadãos são só aquelas que tendem a manter, e se possível incrementar, o exercício futuro da cidadania.

BENEVIDES (1994:5)⁸ debate a questão da cidadania entendida como consciência e desfrute de direitos. Afirma que o debate sobre cidadania permanece associado à discussão sobre virtudes e perspectivas da consolidação democrática no caso brasileiro. Em sua retrospectiva histórica, discute a questão das características da cidadania excludente ou regulada (mais vinculada aos direitos sociais ou laborais), assim como sobre o conjunto de obstáculos à extensão da cidadania, próprias

⁷ JELIN, Elizabeth. Construir a Cidadania: uma visão desde abaixo. In: *Cidadania*. Lua Nova n. 33. São Paulo : CEDEC, 1994.

⁸ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. In: *Cidadania*. Lua Nova n. 33. São Paulo : CEDEC, 1994.

da tradição oligárquica, autoritária populista e corporativista, afirmando também que, no campo dos direitos políticos dos cidadãos, é bem conhecida a crítica à representação e ao sistema eleitoral. A autora aponta para a necessidade de

realizar indagações sobre a própria noção de cidadania e, mais especificamente, sobre dois temas correlacionados: a-) o aperfeiçoamento dos direitos políticos do cidadão através da prática da democracia direta, e b-) a educação política do povo, como elemento indispensável - convertendo-se em causa e consequência - da democracia e da cidadania.

Ao discutir a questão do Estado, BOBBIO (1995:15)⁹ menciona que o Estado, ou qualquer outra entidade donde existe uma esfera pública, não importa se total ou parcial, caracteriza-se por relações de subordinação entre governantes e governados, ou melhor, entre os detentores do poder e destinatários, com dever de obediência, e estas são *relações entre desiguais*. BOBBIO debate também a questão da “publicização do privado” e a “privatização do público” como feitos não incompatíveis. O primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade, representada pelo Estado, que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo, representa a revanche dos que se servem dos aparelhos públicos para a consecução dos próprios objetivos. O Estado pode ser corretamente representado como lugar donde se desenvolvem e se articulam, para novamente desarticular-se e rearticular-se, estes conflitos, através do instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado, representação moderna da tradicional figura do contrato social.

Falando da “publicização” das decisões, BOBBIO (op.cit.:30) afirma que é essencial para a democracia o exercício dos distintos direitos de liberdade, que permitam a formação da opinião pública e assegurem assim que as ações dos governantes sejam subtraídas do funcionamento secreto das câmaras de conselho, “iluminando” as sedes ocultas que procuram fugir dos olhos do público, sendo então detalhadas, julgadas e criticadas quando tornam-se públicas. Como o processo de publicização

⁹ BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade - Para uma teoria geral da política*. São Paulo : Paz e Terra. 1995.

do privado (que jamais é concluído de uma vez e para sempre), agrega-se o processo inverso de privatização do público, a vitória do poder invisível sobre o poder visível tampouco se completa com plenitude. O poder invisível resiste aos avanços do poder visível, inventando modos sempre novos de esconder-se, de observar sem ser observado. Não obstante as profundas transformações nas relações entre governantes e governados induzidas pelo desenvolvimento da democracia, o processo de publicização do poder está longe de ser linear.

OFFE (1995:230),¹⁰ trabalhando sobre a “reordenação do sistema de representação de interesses como nova questão política”, faz ver que apesar de, durante a década de 50, ter prevalecido uma visão harmoniosa e muitas vezes eufórica de uma ordem social e político caracterizada por processos de grupo, a partir da metade dos anos 60 tornou-se proeminente uma atitude muito mais desencantada. Suspeitou-se então, que o poder de negociação e a influência política de interesses organizados debilitavam o governo parlamentar, baseado em partidos políticos e mais que isto, parecia que o conflito entre grupos de interesse mais fortes era resolvido, muito freqüentemente, a custa de categorias sociais pouco organizadas e conseqüentemente, econômica e/ou politicamente vulneráveis. Resulta evidente que estas preocupações inspiram várias tentativas de reorganizar a relação entre os grupos de interesse e o Estado.

Este universo de considerações será de grande importância na análise da descentralização e reorganização do Estado, e da publicização do poder, tendo em conta que, em todos os casos o fundamento lógico consistiu em impor uma certa dose de auto-controle, disciplina e responsabilidade aos grupos de interesse e fazer mais previsível e cooperativa a integração entre os interesses organizados, por um lado, e o legislativo e o executivo do governo, por outro. Em resumo, se considerava que a própria dinâmica do “capitalismo organizado” precisava ser reorganizada.

Isto nos leva a refletir acerca da questão da cidadania, desde uma perspectiva de inclusão e exclusão dos atores sociais. É o que BENEVIDES (op.cit.:9) propõe, recordando CHAUI, a partir da distinção entre cidadania passiva e cidadania ativa. A cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de “espaços sociais

¹⁰ OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado - transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo : Editora Brasiliense. 1995.

de luta” (como movimentos sociais, sindicais e populares) e a definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação e órgãos do poder público. Distingue-se então a cidadania passiva, aquela outorgada pelo Estado com a idéia moral de favor e de tutela, da cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política. Entendendo assim a cidadania ativa, torna-se necessário discutir a possibilidade de ampliar os direitos políticos em direção à participação direta do cidadão no processo das decisões de interesse público.

Por outro lado, SILVA (1994:61)¹¹ ao referir-se à esfera pública e sua relação com a sociedade civil, afirma que na América Latina os problemas de exclusão vêm-se magnificados, uma vez que a dinâmica econômica e política, na maioria das sociedades, enfrentam-se com uma tradição de cultura política que caracteriza-se pela negação de direitos civis e sociais, convertendo-se a luta pela cidadania um dos pontos-chaves de qualquer propósito de consolidação de uma trajetória rumo à uma sociedade democrática, plural e com justiça social. Ao mesmo tempo, assiste-se a uma crise de ordem política e moral que se traduz em uma crise do Estado em suas relações com a sociedade. Segundo a autora, esta crise solapa as bases de uma sociabilidade - política e cotidiana - em que o clientelismo, a corrupção, a falta de ética na política e os particularismos de todo o tipo exacerbam atitudes individualistas e provocam uma descrença profunda nos aparatos públicos e nas instâncias legislativas de formulação de políticas. Cria-se assim uma noção perversa de falta de respeito e desinteresse pelo bem comum ou público.

Hoje a sociedade moderna está constituída por um tecido complexo e extremamente diferenciado de atores sociais. Assim, as políticas globais tornam-se desajustadas frente à complexidade da sociedade, reduzindo-se a capacidade das decisões centralizadas. Como a intensidade das mudanças exige também ajustes frequentes das políticas, é o próprio conceito da grande estrutura central de poder o que se encontra em questão. Situações complexas e diferenciadas, e que se modificam rapidamente, exigem muito mais participação dos atores sociais afetados pelas políticas. Exigem, na realidade, sistemas muito mais democráticos. A implicação

¹¹ SILVA, Ana Amélia da. Esfera Pública e Sociedade Civil - uma (re)invenção possível. *São Paulo em Perspectiva*, 8(2) 1994, 61-67.

prática deste raciocínio é que, mais importante que o dilema privatização/estatização, é a hierarquização adequada dos diversos espaços institucionais (DOWBOR, 1995:05).¹² Problemas mais específicos terão que ser transferidos a espaços de decisão mais próximos do cidadão. A tendência natural é que os municípios assumam gradualmente boa parte das atribuições, antigamente exercidas pelos governos centrais, completando assim a transformação do Estado-Nação em uma nova hierarquia dos espaços sociais.

Mas somente esta nova hierarquização, apesar de fundamental, não é suficiente para garantir a publicização do poder. Segundo SEIBEL (1995:1),¹³ o caráter arcaico do poder no Brasil está representado por sua configuração oligárquico-patrimonialista disseminada nos órgãos públicos e nas instituições, ou seja, na administração pública. A condição de “arcaica” desta estrutura se baseia não somente em contraposição ao desenvolvimento de uma burocracia no sentido weberiano. Este arcaísmo revela-se também por seus limites éticos e na crônica incompetência administrativa. Os limites morais expressam-se na prática da corrupção, inerente às estruturas oligárquico-patrimonialistas, e no caráter de *exclusão política* que esta estrutura impõe, particularmente aos *segmentos sociais subalternos*. A existência e a permanência de uma *cultura patrimonialista de dominação* não seria um mero arcaísmo ideológico ou uma falta de “modernização político-administrativa” das elites dirigentes. É sim, uma expressão de uma estrutura de poder historicamente constituída.

Com estes referenciais teóricos é possível iniciar a transitar pela análise da situação da participação cidadã em três aspectos de particular interesse para o presente trabalho. Primeiro, debater a participação cidadã (e os instrumentos que a favoreçam) na formulação das políticas a nível municipal. Segundo, discutir o grau da participação efetiva dos cidadãos, especialmente na definição da política científico-tecnológica. E como terceiro ponto, debater a articulação das instituições públicas de pesquisa agropecuária e de extensão rural e suas conexões com a sociedade, para o planejamento e a execução da política de desenvolvimento rural e tecnológico.

¹² DOWBOR, Ladislau. *Da Globalização ao Poder Local: a nova hierarquia dos espaços*. São Paulo : PUC, junho de 1995. Mimeo.

¹³ SEIBEL, Erni J. *Cultura Política, Ética e Gestão Pública*. Florianópolis : UFSC, 1995. Mimeo.

Será analisado o modelo de desenvolvimento rural, visto que parte-se do princípio de que este modelo definiu papéis específicos tanto para a pesquisa agropecuária como para a extensão rural. Neste modelo estas instituições assumem papéis particulares dentro de uma concepção linear para gerar e transferir a “moderna tecnologia” aos agricultores. O *focus* da presente análise será a pesquisa agropecuária e a extensão rural estatais. Em relação a este campo recentemente tem-se tentado algumas experiências de “descentralização”, como forma de superar a incapacidade do Estado para formular políticas realmente alternativas ao modelo convencional de desenvolvimento.

O Estado como indutor e mantenedor do modelo convencional de desenvolvimento, de corte neoliberal, demonstra cada vez mais sua incapacidade e desinteresse em manter os serviços públicos e sociais. Por outro lado, recebe críticas dos movimentos sociais organizados e da sociedade em geral que espera dele soluções frente ao agravamento dos problemas sociais, econômicos, ambientais e políticos.¹⁴ Isto leva o Estado a buscar formas de re-estruturar-se (mas sem perder o poder), encontrando na “descentralização” uma resposta adequada a uma série de problemas que enfrenta, como a incapacidade de manutenção de alguns instrumentos de políticas públicas (extensão rural, educação e saúde, por exemplo) e a necessidade de criar um aparente aumento da participação dos cidadãos na formulação e gestão das políticas públicas (pela “municipalização”).

De partida, não se coloca aqui em questão a necessidade de descentralizar o Estado. Trata-se pois de analisar algumas categorias, como cidadania, participação, representação, para debater a efetividade dos procedimentos de descentralização empregados, principalmente, tendo em conta a crise do modelo de desenvolvimento convencional e das instituições de ciência e tecnologia, frente às demandas globais da sociedade e aos problemas gerados por este modelo.

¹⁴ É conveniente recordar, segundo IANNI (1992:31) que algumas das realizações/conquistas mais avançadas de regimes social-democratas tem sido impulsionadas por movimentos sociais e partidos políticos de cunho propriamente socialista (IANNI, Octavio. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro : Editora Civilização Brasileira. 1992).

Modernização da agricultura e a organização institucional centralizada e descendente

É fundamental procurar entender o processo que determina a formulação da política de ciência e tecnologia na agricultura para possibilitar uma maior clareza no que se refere à gestão pública deste setor. Fica evidente que esta definição, a nível macro, está perfeitamente vinculada com as condicionantes mais globais da política de desenvolvimento econômico. A partir deste entendimento, pode-se visualizar como o Estado se organiza para proceder a gestão “pública” a curto, médio e longo prazos, e suas conseqüentes necessidades operacionais.

A mudança no padrão tecnológico na agricultura nos últimos 50 anos tem sido crescente e não menos surpreendente. A transformação da base técnica na agricultura, enquanto processo de alteração dos meios de produção utilizados, passando do uso de insumos naturais a fatores de produção industriais, vem dada como o resultado da implantação depois da Segunda Grande Guerra, de um modelo que buscava o aumento da produtividade agrícola mediante alterações na base genética de um conjunto de espécies vegetais (e posteriormente animais) articulada com o emprego de um pacote integrado de técnicas que incluía sementes, adubos corretivos do solo, fertilizantes, pesticidas, herbicidas, irrigação, mecanização, etc.¹⁵ Tal concepção encontra-se claramente expressa na proposta de articulação do tripé : pesquisa, extensão e crédito rural. Ou seja, é o padrão tecnológico dominante nos países desenvolvidos a matriz que havia de ser difundida e financiada (com recursos públicos) por todo o mundo. Como resultado deste modelo reforça-se a tendência da pesquisa reducionista “por produto” e atendendo demandas específicas de setores hegemônicos, buscando o máximo da produtividade possível, sem medir as possíveis conseqüências sócio-ambientais, e igualmente um serviço de extensão rural que tinha por função “transferir” a tecnologia gerada para uma massa passiva de agricultores “atrasados”, transferência esta viabilizada pelo crédito rural.

¹⁵ A nível mundial, este processo foi convencionalmente chamado de “Revolução Verde” e teve amplo apoio de agências internacionais como a USAID, FAO, Fundações Rockfeller, Ford e Kellog. Para maiores aprofundamentos sobre o processo da “Revolução Verde” e suas conseqüências, ver PEARSE, Andrew. *Seeds of Plenty, Seeds of Want - Social and Economic Implications of Green Revolution*. Oxford : Clarendon Press. 1980, e GEORGE, Susan. *O Mercado da Fome - as verdadeiras razões da fome no mundo*. Rio de Janeiro : Editora Paz e Terra. 1978.

Este modelo leva a agricultura a um novo dinamismo, sem dúvidas. O aumento de produtividade e de produção física agrícola expressam transformações significativas desde o ponto de vista econômico e técnico para uma determinada área do setor agropecuário e para os setores agroindustrial, comercial e financeiro. Por outro lado, são percebidas sérias conseqüências para a agricultura como um todo, especialmente para a agricultura familiar. Resulta evidente a enorme contradição entre o progresso técnico alcançado na agricultura (no sentido do seu crescimento, de sua produção, de sua tecnologia e de seus resultados econômicos) e as conseqüências que este modelo tem trazido para um importante contingente de agentes deste processo, que são os pequenos agricultores familiares. O progresso técnico não foi acompanhado por transformações sociais equivalentes. Se, por um lado, observa-se um grande avanço tecnológico-econômico, por outro, constata-se uma notável regressão social (CHONCHOL, 1983: 137-154)¹⁶ e sérias conseqüências desde o ponto de vista ambiental. O modelo “modernizador” mostrou claramente seu caráter socialmente excludente e ecologicamente degradante.

Mais que analisar com profundidade as conseqüências da implantação deste modelo de desenvolvimento político-econômico, a preocupação central destetrabalho é trazer a debate a forma como o Estado/setor público se organizou para atender a demanda de crescimento econômico, frente ao papel reservado para a agricultura. Partindo das relações que se estabelecem entre os setores agrário e urbano-industrial, pode-se analisar o papel do Estado na conformação de um determinado padrão de desenvolvimento agrário e compreender seu comportamento com relação à ciência e tecnologia.

A “modernização” da agricultura dá-se, em termos nacionais, em função de um conjunto principal de fatores como: construção de um setor industrial de bens de produção para a agricultura; expansão de uma forma de produção integrada a outros setores da economia, especialmente as indústrias de insumos agrícolas; crescimento da agroindústria de processamento e transformação, que produzia para os mercados interno e externo; ampliação da eficiência das diferentes estruturas organizacionais mais diretamente ligadas ao desenvolvimento agropecuário, como a pesquisa agrícola, a assistência técnica e a extensão rural, e a estrutura de armazéns; as expansões dos mercados interno e externo; e o fundamental aporte do crédito

¹⁶ CHONCHOL, Jacques. Políticas de desenvolvimento rural integrado na América Latina nos últimos 10 anos. In: *Seminário Agricultura - Horizonte 2000: Perspectivas para o Brasil*. Brasília - DF. Anais. Brasília : MA/SUPLAN/FAD. 1983, p. 137-154.

rural, financiando a agricultura de forma altamente subsidiada, mais especificamente nos anos 70' e princípios dos 80'.

Os vetores da mudança estão localizados no desenvolvimento técnico-científico dos setores responsáveis pela geração das inovações, sejam públicos ou privados. A lógica inovativa das indústrias de pesticidas, fertilizantes, máquinas e sementes (*oferta* de tecnologia), assim como das técnicas produtivas agrônômicas e das variedades de grande cultivo extensivo saídas da pesquisa pública (em atenção às *demandas* do setor industrial e de parte do setor produtivo agrícola), respondem em grande medida ao perfil tecnológico da agricultura contemporânea. Para dar viabilidade e suporte a este “novo” modelo modernizador, o Estado se organizou e ampliou no que refere-se à produção e gestão da ciência e à tecnologia agrícola.

Para dar a resposta requerida pelo modelo geral de desenvolvimento, o setor público agrícola a nível nacional, organiza a pesquisa e a extensão rural, de forma a que estes instrumentos sejam os viabilizadores do modelo “modernizador” preconizado. Pelo lado da pesquisa é criado em 1962 o Departamento Nacional de Pesquisa e Experimentação Agropecuária (DNPEA) que coordena Institutos Regionais de Pesquisa e Experimentação (IPEAS, no caso do sul). As pesquisas no âmbito do DNPEA são classificadas dentro de algumas prioridades de cultivo que produzem divisas; pesquisas fundamentais; pesquisas zootécnicas; pesquisas veterinárias e pesquisas em tecnologia de alimentos. Com o DNPEA surge uma relação mais intensa com o serviço de assistência técnica e extensão rural (representado na época pela ABCAR - Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural). Estruturam-se então no Brasil duas instituições que correspondem a um pré-requisito fundamental da “Revolução Verde”.¹⁷ uma instituição geradora de tecnologia e outra

¹⁷ Não é demais recordar que a Revolução Verde, nasce nos escritórios da Fundação Rockefeller em 1943, que financia a quatro geneticistas norte-americanos para, no México, buscar através da criação de variedades de milho e trigo aumentar o grau de produtividade destas culturas agrícolas. Deste trabalho, surge o CIMMYT - Centro Internacional de Melhoramento de Milho e Trigo. Mais tarde, a Fundação Rockefeller se alia à Fundação Ford para repetir a atuação na Ásia, fundando o IRRI - Instituto Internacional de Pesquisa em Arroz, para buscar a alta produtividade em arroz (GEORGE, Susan. *O mercado da fome - as verdadeiras razões da fome no mundo*. Rio de Janeiro : Editora Paz e Terra, 1978). É sabido também, a notável dependência à indústria (de insumos químicos e metal-mecânicos) que esta “modernização” trouxe à agricultura, além das já conhecidas conseqüências à degradação do meio ambiente.

“difusora” dos pacotes tecnológicos. O caráter centralizador e descendente deste arranjo institucional vai implicar na organização de entidades estaduais (associações de crédito e assistência rural, no caso da extensão rural e institutos de pesquisa, no caso da investigação agropecuária) que implementassem as determinações da “nova” política de modernização da agricultura.

Centralização: a forma de cumprimento da função reservada

No caso da extensão rural, a organização destas associações em forma de “sistema” (SIBRATER - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural) é fundamental para que este setor cumpra sua função no ideário desenvolvimentista em vigência. Se nos primeiros momentos a concepção de “desenvolvimento de comunidade” pode haver sugerido uma perspectiva de desenvolvimento “desde dentro”, com uma perspectiva “localizada” a nível comunitário, com base na “solução dos problemas locais” (e localmente), logo vai se perceber uma gradual mudança em direção ao entendimento da extensão como um claro instrumento da modernização conservadora, ou seja, um instrumento da mudança técnica sem mudanças estruturais significativas. É possível aprofundar, conhecendo as origens e patrocínios da extensão rural no Brasil (e na América Latina), que tratou-se de um procedimento estratégico com vistas a uma “preparação prévia” para a introdução da Revolução Verde, como processo de “modernização da agricultura”.

Para a viabilização deste novo modelo agrícola e a garantia de sua difusão, tanto os serviços de pesquisa agropecuária como de extensão rural estruturam-se de maneira descendente e centralizada. No caso da pesquisa agropecuária, com a criação da EMBRAPA e dos institutos estaduais e suas correspondentes estações de pesquisa, tem-se uma estrutura que permite que o modelo seja concebido e financiado a nível centralizado (via projetos/linhas de pesquisa prioritárias). Da mesma forma acontece na extensão rural, com a criação da ABCAR (e posteriormente da EMBRATER), das associações estaduais e seus respectivos escritórios regionais que concebiam e coordenavam (para não dizer “fiscalizavam”) as ações das equipes de execução municipal. É fácil constatar, que as estruturas organizacionais vão se tornando mais complexas, na medida em que o modelo agrícola vai exigindo maior grau de especialização.

A lógica geral que dava suporte a este sistema estava alicerçada na superioridade do “saber científico” que deveria ser gerado pelos centros de pesquisa (ou adaptado da investigação internacional, como foi o caso da Revolução Verde), e transferido pelos serviços de assistência técnica e extensão rural, dentro de uma estrutura organizativa tipo piramidal (e bem supervisionada para garantir sua adoção).

No caso da extensão rural, a criação da ABCAR em 1956 e da sua sucessora EMBRATER em 1974, dá contornos definitivos à necessidade de uma disciplina programática e metodológica por parte das instituições estaduais que cresciam em número e em tamanho. A ligação estreita com o Ministério da Agricultura, de onde recebia a maior quantidade de recursos que haviam de ser transferidos aos estados, lhe proporcionava a “autoridade” de formulação de programas (dentro da política desenvolvimentista-modernizadora) e dotação destes recursos conforme a prioridade dos programas definidos. Ou seja, o plano de desenvolvimento nacional e seu evidente reflexo nas políticas estaduais definiam funções específicas à extensão rural (assim como à pesquisa agropecuária) que eram executadas e controladas por imposições orçamentárias e organizativas. Os programas prioritários eram gestados a nível nacional e levados à prática a nível estadual, pois as definições de recursos e a correspondente transferência eram também decididas centralmente a nível nacional. Esta característica de “linha descendente” e centralização programática dava muito poucas possibilidades de manejo das “prioridades locais” e de atenção à pequena agricultura familiar. A natureza das políticas desenvolvimentistas e seu componente modernizador da agricultura definiam um modelo tecnológico que demarcava um estrato de produtores que seriam beneficiados com assistência técnica e crédito. Desta forma, os agentes de extensão na esfera municipal eram meros executores de programas que vinham “de cima” e aos agricultores era reservado o papel de “adotantes” de um “pacote tecnológico”. Os níveis intermediários da estrutura organizativa de extensão rural (regionais e estaduais), dentro desta funcionalidade específica, atuavam como “controladores e supervisores” dos programas, no intuito de garantir sua aplicação e sucesso.

Os organogramas funcionais utilizados a nível nacional e estadual baseavam-se na concepção centralizada, copiada do modelo norte-americano, definindo uma enorme quantidade de esferas intermediárias entre o centro de poder e os “beneficiários”. Ficava claro que a estas esferas intermediárias correspondia a função de controle, supervisão e

assessoria para a boa execução dos programas/projetos determinados. Em alguns casos haviam organismos locais com a presença de “liderança” municipal, mas sua função era legitimadora das diretrizes estaduais/nacionais. Estes “conselhos de desenvolvimento” reunia-se uma ou duas vezes por ano para aprovar planos apresentados pela instituição de extensão rural. No entanto, a formalização e atuação destes organismos locais não podem ser categorizados como um sinal de participação da população “beneficiária” na discussão dos programas agrários locais e, muito menos, na definição das políticas de desenvolvimento rural para determinada região.

Com o crescimento do número de empresas estaduais, tanto a pesquisa como a extensão rural, caracterizam duas vertentes em termos de gestão de políticas públicas para estes dois setores: se, por um lado, havia um alto grau de centralização com os novos modelos do SIBRATER e EMBRAPA, por outro havia um determinado grau de “descentralização” com a “estadualização” definitiva dos serviços, na medida em que os estados deveriam tornar viáveis suas organizações e aportar uma grande parte dos recursos (chegando a alcançar 70/80%, e as vezes mais), o que significou o início do colapso para algumas instituições estaduais.

A característica de sentido “descendente” da política modernizadora, encontra neste novo modelo a perfeita coerência institucional para fazer com que o projeto modernizador tenha fluxo direto desde os gabinetes da capital federal, passando pelas capitais estaduais, para chegar às regiões e municípios, de uma forma autoritária e sem participação do conjunto da população.

Na verdade, este modelo institucional centralizado não é resultado da “criatividade brasileira”, como se observou anteriormente. É sim um mecanismo de “ajustes” para fazer factível, o mais rápido possível, os resultados no campo produtivo, integrando definitivamente a agricultura à indústria e à produção de exportação. Neste modelo, a extensão rural deveria cumprir seu papel, agora mais claro, de “ponte” entre a pesquisa agropecuária e os agricultores (agora um grupo bem definido e seletivo), com suporte do crédito agrícola altamente subsidiado.

Reforçando a análise da questão do centralismo institucional, ABRANCHES apud LACERDA (1993:147)¹⁸ afirma que, “as duas décadas

¹⁸ LACERDA, Guilherme Narciso de. Reforma Administrativa, Desregulamentação e Crise do Setor Público. In: *Crise Brasileira - Anos Oitenta e Governo Collor*. São Paulo : Instituto Cajamar. 1993.

de autoritarismo deixaram deformações e marcas profundas na administração pública. O processo decisório era oculto, elaborado nas intimidades do Estado. O autoritarismo exacerbou certas tendências perversas de nosso processo burocrático”. Continuando seu raciocínio, LACERDA diz que “o resultado mais contundente da centralização do processo de decisão, simultaneamente à fragmentação do aparato estatal, foi a *personalização da ação administrativa*. Quer dizer, a moeda de câmbio na condução da coisa pública foi preferencialmente a definida por privilégios, clientelismos e acordos particularistas, em uma dinâmica totalmente ausente de uma valorização dos direitos universais de cada indivíduo, tomando a dimensão maior de *ser cidadão* e de constituir todos uma Nação” (grifo do autor). Neste processo, o resultado é a perda de qualquer controle das decisões tomadas no interior do setor público, pois de um lado há uma perda de controle da sociedade sobre o Estado e de outro um descontrole do próprio Estado sobre si mesmo.

Fusão da pesquisa agropecuária com a extensão rural e municipalização da agricultura: duas caras da mesma moeda?

Os papéis específicos reservados à pesquisa agropecuária e à extensão rural impuseram que estas instituições seguissem uma estrutura operacional centralizada e descendente, com rigoroso controle dos programas. A natureza centralizadora impede um maior grau de participação na formulação dos determinantes da política técnico-científica, tanto de pesquisadores como de extensionistas e, principalmente, dos agricultores, entendendo estas categorias separadamente ou as três fundamentalmente em conjunto.

No início dos anos 90, por uma medida do governo do estado de Santa Catarina, as instituições de pesquisa e extensão rural sofreram uma fusão administrativa. No Plano SIM (Saúde, Instrução e Moradia),¹⁹ documento de campanha eleitoral do que iria se transformar em Governo Wilson Kleinübing (1991- 1994), já constava a intenção de “reordenamento e redução dos órgãos públicos” que reservava grandes modificações institucionais e operacionais para a extensão rural:

¹⁹ KLEINÜBING, Wilson e KONDER REIS, Antônio Carlos. *Plano SIM - para viver melhor em Santa Catarina*. Florianópolis : Grupo Coordenador do Plano de Governo, agosto de 1990.

...a extensão rural deverá ajustar-se a uma nova mentalidade de ação, integrando-se à pesquisa e aos serviços de fomento públicos e privados para, somando esforços, melhor servir às famílias rurais... Toda a ação olhará ao município e se subordinará a sua realidade e a suas necessidades... Assim para o desenvolvimento das atividades e programas propostos, deverá-se proceder a ajustes na estrutura da Secretaria de Agricultura e suas empresas vinculadas, procurando adequá-las às exigências atuais de descentralização e modernização do serviço público, de tal forma que se obtenha uma maior eficiência e efetividade de sua ação (op.cit.: 7-9/11).

Isto definia as grandes linhas que deveriam ser seguidas na reestruturação do setor público agrícola do estado: a fusão administrativa das instituições de Extensão Rural e de Pesquisa Agropecuária²⁰ nos níveis estadual e regional, e a municipalização dos serviços de execução de extensão rural (o que significava repassar a administração destes serviços ao âmbito municipal, ou seja, às prefeituras).

Adiantando-se à investidura do novo governo, ainda no final do ano de 1990, um grupo de técnicos do Instituto de Planejamento Agrícola da Secretaria da Agricultura - ICEPA, baseando-se nas premissas fundamentais do plano de governo, faz sua interpretação da realidade catarinense e propõe um conjunto de drásticas transformações na estrutura do serviço público agrícola do estado. As idéias são apresentadas ao governador eleito que as aprova e se propõe em levá-las à prática. O mesmo grupo elabora então o documento "Planejamento Estratégico do Setor Público Agrícola de Santa Catarina" (SAA/SC, 1991)²¹ que vai servir de base para um amplo conjunto de reformas administrativas determinadas pelo governador. Pela natureza metodológica de sua elaboração (altamente centralizada) e pelas conseqüências dos resultados de implantação de suas idéias (com forte grau de concentração e autoritarismo), cabe uma análise mais detalhada deste processo.

²⁰ Participam também desta fusão administrativa, as instituições de extensão pesqueira (ACARPESC - Associação de Crédito e Assistência Pesqueira de Santa Catarina) e de fomento à apicultura (IASC - Instituto de Apicultura de Santa Catarina), que por não ser objeto de análise do presente trabalho, não recebem um tratamento particular.

²¹ SAA/SC - SECRETARIA DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. *Planejamento Estratégico do Setor Público Agrícola de Santa Catarina*. Florianópolis : SAA, 1991. Mimeo.

O “Planejamento Estratégico do Setor Público Agrícola de Santa Catarina” (PE) apresenta uma orientação geral para dez anos, o que é extremamente louvável se não fosse pelo “pano de fundo” que traz consigo, que é a perspectiva de distanciamento do aparato e das ações do Estado e, principalmente, pelo discurso de que “quem é eficiente permanece no setor e quem não é será superado e ficará para trás”. Se este documento tem como mérito o fato de apresentar propostas de médio e longo prazos, e apresenta uma coerência interna (dentro de uma perspectiva neoliberal) entre seus diversos segmentos como Missão (para o setor público catarinense), Diretrizes e Objetivos Estratégicos, Estratégias, Diretrizes e Objetivos Funcionais, por outro lado apresenta incoerências, equívocos e omissões que, como não foram consideradas, trouxeram consequências sérias para o serviço público agrícola catarinense.

O PE parte da análise de um único cenário possível, o que limita sobremaneira a seriedade do exercício.²² O cenário assumido é o mais “otimista” (ou talvez “desejado” pelo grupo elaborador) possível, o que reflete a ideologia dos autores, como por exemplo quando se afirmou que a diminuição do tamanho e reorientação das ações do Estado dar-se-á em um contexto de ajuste da economia até 1992; que a inflação será mantida sob controle; que haverá uma melhor distribuição de rendas com a ampliação do mercado de alimentos; redução relativa do processo de favelização a partir de 1992-93; crescentes dificuldades de instalação de equipamentos sociais no campo; maior disponibilidade de recursos públicos para investimentos; eliminação gradual da agricultura de subsistência; depois de 1995, o Brasil tornar-se-ia um dos grandes exportadores líquidos de produtos agrícolas. Algumas destas “previsões” sequer resistiram ao primeiro ano.

Ao mesmo tempo o documento prevê o crescimento da insatisfação no campo e a aceleração do êxodo rural (em escala nacional), a aceleração do êxodo nas unidades agrícolas de menor tamanho e também nos estratos de maior potencial agrícola (à nível estadual), prevendo-se também a redução do processo de favelização, a melhor distribuição de renda com ampliação do mercado interno de alimentos, sem a correspondência de uma política clara de geração de empregos e recuperação do poder de compra dos salários. Por outro lado, o documento afirma que o modelo

²² A metodologia do “planejamento estratégico” recomenda trabalhar-se com todos os cenários possíveis, desde o mais pessimista ao mais otimista, visando adequações institucionais de acordo com a dinâmica da realidade.

agrícola catarinense está “em cheque”, sem considerar o modelo econômico no qual ele está inserido. É certo que não é “o modelo catarinense que está em cheque”, e sim o modelo econômico que explora este tipo de agricultura até as últimas conseqüências. Sem dúvidas, está “em xeque” também, e em conseqüência, a forma histórica de desprevilegiamento do Estado pela agricultura familiar. Fica evidente que, definitivamente, “em xeque” está o modelo urbano-industrial assumido e, em conseqüência, o paradigma tecnológico que lhe dá sustento que, além de insustentável desde o ponto de vista energético-ambiental, é concentrador em termos de oportunidades e acesso a seus benefícios. Igualmente evidente é que, “em xeque” está também o modelo de gestão política, altamente centralizado e nem um pouco participativo, o que implica que todas as decisões que se relacionam com o desenvolvimento da sociedade, são colocadas nas mãos dos grupos hegemônicos que estão no poder e da tecno-burocracia a seu serviço.

A proposta contida no PE, ainda que de maneira explícita não diga isto, remete à potencialização do modelo modernizador com todas as suas já conhecidas conseqüências (crescimento dos agricultores financeira, material e tecnicamente desenvolvidos; e exclusão, marginalização da grande maioria, elitização, especialização e integração agroindustrial dentro da forma convencional; discriminação da assistência em favor dos “potencialmente produtivos”).

Com referência à “análise ambiental do setor público”, apesar de apresentar epígrafes sem grandes aprofundamentos, pode se considerar como uma das partes fundamentais do documento. Reconhece-se que a “administração é circunstancial” em função de tendências diversas tais como: a característica conjuntural da programação; execução orçamentária dissociada da programação; desenho organizacional inadequado; inadequada política de recursos humanos; descontinuidade administrativa. Contudo, omite-se a associação direta destas questões com o uso histórico do aparato estatal para beneficiar a grupos econômicos e/ou regiões, e promoção política-partidária, o que serviu para a perda da credibilidade de instituições e profissionais da área agrícola diante de seus “usuários”. Sem esta relação de entendimento, que responderia à pergunta “a quem beneficiou a política agrícola oficial e a atuação das instituições públicas nas últimas décadas?”, é impossível realizar uma ação “estratégica” imparcial.

Por conseguinte, as ações que resultam deste tipo de análise (que é caracterizada pela parcialidade), reproduzem mais uma vez “vontades

políticas”, desarticuladas das necessidades básicas da maioria da população rural catarinense. Do conjunto de ações que o PE propõe, por sua importância e reflexo na estrutura produtiva do estado e para o setor público agrícola, deve-se considerar na presente análise alguns pontos, em especial por serem questões mais contundentes:

- inicia-se, a partir de abril de 1991, uma série de modificações na estrutura do aparelho estatal, sem ter um Plano de Desenvolvimento Rural, Produção e Abastecimento para o Estado, onde fosse possível verificar com clareza algumas questões fundamentais e precedentes a qualquer transformação puramente administrativa, na medida em que deviam ter caráter (ai sim!) estratégico, para possibilitar a melhor definição do papel do Estado. Questões estas que possibilitassem a definição de vários cenários para a agricultura do estado, caracterizando a importância da agricultura familiar, e os papéis dos instrumentos de políticas públicas (entre eles a pesquisa e a extensão rural). Este Plano de Desenvolvimento deveria nascer de uma ampla consulta e participação popular. Sem esta base programática, o PE se torna um mero exercício de ficção e arranjos administrativos, sem a mínima fundamentação que apresente a credibilidade suficiente para sua aplicação... e ainda mais, sua aceitação pela sociedade e inclusive pela tecno-burocracia do corpo estatal.
- sem um maior aprofundamento em termos de redefinição programática, metodológica e operacional, uma das primeiras medidas do governo em função do PE foi a fusão administrativa das instituições de pesquisa agropecuária (EMPASC), de extensão rural (ACARESC), de extensão pesqueira (ACARPESC) e de fomento à apicultura (IASC). A extinção sumária destas instituições, historicamente constituídas, e sua fusão em uma só, somada à municipalização dos níveis de execução da extensão rural, sem uma prévia preparação dos recursos humanos envolvidos, resulta num caos institucional sem precedentes.²³

²³ A fusão administrativa destas instituições, resulta na constituição da EPAGRI-SC (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Difusão de Tecnologia de Santa Catarina), através do Decreto Estadual nº 1.080, de 20 de abril de 1991. Do ponto de vista de recurso, somente para se ter uma idéia, a extinção da ACARESC que era considerada “entidade filantrópica” por lei (e por isto tinha uma série de isenções fiscais), provoca uma perda financeira de aproximadamente 25% do total do orçamento para salários.

- a descentralização do processo decisório na gestão dos serviços públicos é um fator recomendado e buscado com grande interesse nas sociedades democráticas. A democratização das decisões pela proximidade e ativação concreta dos usuários diretos tem demonstrado ser elemento fundamental para a adequação dos serviços prestados às necessidades reais da população (GENRO e SOUZA, 1997).²⁴

Sendo assim, a proposta de municipalizar a agricultura²⁵ poderia significar o início de um real processo de participação de *publicização* na tomada de decisões de políticas públicas. O que se observa, ao contrário, com a implantação do Plano de Modernização do Setor Público,²⁶ é um verdadeiro processo de *prefeiturização* (para não dizer “descarte”) de algumas atividades fundamentais (entre elas alguns serviços voltados à agricultura), caracterizando a realização da maior desmontagem já vista da estrutura dos serviços públicos do estado (MUSSOI, 1992: 4-5).²⁷ A importância da idéia contida nos pressupostos da descentralização administrativa, de maior autonomia municipal e da racionalização administrativa (inclusive, de integração efetiva entre pesquisa e extensão

²⁴ GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo - a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 1997.

²⁵ Municipalizar a agricultura deve ser, segundo a EMBRATER (1989:3), como um processo de gestão integrada dos recursos da união, estados e municípios, conduzido de forma descentralizada numa perspectiva de valorização da autonomia municipal na definição dos rumos e da operacionalização das ações de natureza pública, viabilizadas pelos diversos órgãos vinculados (ou não) aos três níveis de governo, fundamentando-se este processo no planejamento integrado e participativo (EMBRATER. *Municipalização da Agricultura - contribuição da extensão rural*. Brasília : EMBRATER. 1989).

²⁶ O referido Plano de Modernização, que é aprovado através da Lei nº 8.245 em 18 de abril de 1991, entre outras providências, determina fusões institucionais no setor público, e transfere aos municípios os serviços de execução entre os quais educação, assistência técnica e extensão rural, educação sanitária animal, assistência médico-veterinária, inseminação artificial, mecanização agrícola e abastecimento (SANTA CATARINA. *Lei nº 8.245, de 18 de abril de 1991 - Dispõe sobre a organização da administração pública e sobre as diretrizes para a reforma administrativa do Poder Executivo e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, v. 56, n. 14.174, 18 abr. 1991, p. 3-14).

²⁷ MUSSOI, Olga Celestina Durand. *Autonomia e Abandono: a proposta educacional do governo Kleinübing*. In: *Em Defesa da Escola Pública*, ano 1 - nº 1 - nov. de 1992. Florianópolis : Fórum Catarinense em Defesa da Escola Pública. 1992.

rural), foi reduzida a um conjunto de ações que, em geral, trouxeram conseqüências desastrosas, tanto no que se refere à estrutura dos serviços públicos como, e principalmente, à assistência aos agricultores.

Com referência à “municipalização” da agricultura é fundamental estabelecer suas características principais. A transferência da responsabilidade de gestão das estruturas de execução (entendendo com isto, a transferência de pessoal, veículos e materiais) às prefeituras municipais, dava-se pela necessidade de firmar um convênio próprio, no qual ficavam expressos os câmbios de responsabilidade e compromissos: por parte da prefeitura havia a necessidade de formação de um Conselho Municipal de Agricultura e a elaboração de um Plano de Ação para o desenvolvimento da agricultura no município. Além disto deveria assumir as responsabilidades dos custos de manutenção de veículos, escritórios e demais custos operacionais derivados das atividades conveniadas, assegurando infraestrutura adequada em referência a instalações físicas, meios de comunicação e de locomoção, máquinas, equipamentos e materiais necessários. O governo estadual teria como responsabilidade pagar os salários do pessoal de seu quadro funcional que eram mantidos no município, e contribuir mensalmente com um valor correspondente a 500 litros de gasolina por veículo da Secretaria Estadual localizado em regime de comodato no município.

Este tipo de transferência unilateral, pois nem a sociedade nem os técnicos/funcionários foram consultados, teve uma característica claramente compulsória, mas recebeu a princípio aprovação por parte dos técnicos municipalizados, que viram esta possibilidade como uma alternativa de “libertar-se” dos controles e relatórios exigidos pela estrutura de supervisão tanto regional como estadual. Os prefeitos olhavam pela perspectiva de uma melhor autonomia de mando sobre estes serviços e sua “utilização” mais efetiva em função de diferentes aspectos, desde o uso para fins político-eleitorais, passando por projetos pessoais que significavam mais poder, como também a colocação em prática de um programa de desenvolvimento rural adequado a seus municípios. Mas logo foi possível constatar que nem uma nem outra perspectiva seriam viáveis, na medida que: os recursos financeiros da Secretaria da Agricultura não foram transferidos nos prazos estabelecidos e, quando eram, se revelavam insuficientes para cobrir todos os compromissos assumidos, o que provocou uma determinada imobilidade funcional; os

técnicos/funcionários perceberam logo seu equívoco de interpretação, na medida em que se sentiram isolados, técnica e metodologicamente, e enredados em outro emaranhado político-administrativo que não lhes dava muito espaço profissional, além de sofrerem fortes pressões político-partidárias e estarem submetidos à falta de condições concretas de trabalho pelo uso, por exemplo, dos veículos para atividades alheias ao serviço por determinação das prefeituras.

Por outro lado, os Conselhos Municipais de Agricultura, que poderiam ser entendidos como fóruns definidores da política municipal para o setor, a partir de uma concepção mais democrática e participativa, com alto grau de representatividade dos agricultores familiares, na verdade transformaram-se em organismos (quando o foram) *legitimadores* de decisões da tecno-burocracia ou dos políticos de plantão. A “representação dos agricultores” normalmente era indicada pelo prefeito municipal ou pelo secretário municipal de agricultura, e de acordo com os interesses destes.

Esta situação nos remete a refletir sobre a questão da qualificação da participação e da representatividade dos agricultores nos Conselhos Municipais. Participação, no sentido de constatar a efetividade da presença e grau de interferência dos conselheiros nos debates e decisões do Conselho. Representatividade, pela importância fundamental de observar, além dos critérios de “seleção” dos conselheiros, a questão da articulação entre “representantes” e “representados”. Com referência à questão *participação*, no sentido de capacidade de *estar presente* e em condições de *manifestação das representações* correspondentes a seu papel social outorgado como “representante de alguém”, dois indicadores devem ser analisados. Primeiro, as condições concretas de caráter, por assim dizer, “administrativo”, que se relacionam com as “convocações para participar em reuniões”, “periodicidade de reuniões”, e “conhecimento antecipado da pauta das reuniões”, são extremamente desfavoráveis a uma participação efetiva dos conselheiros (em especial, os pequenos agricultores, por suas dificuldades naturais de locomoção, características de trabalho e dificuldades em tratar aspectos administrativos) e, principalmente, aos objetivos que se propõe teoricamente um Conselho de Desenvolvimento (a gestão de um plano municipal de desenvolvimento).

Analisando os estatutos dos conselhos nos municípios estudados, observa-se que existem as mais variadas situações. Desde conselhos que não mencionam a periodicidade de suas atividades a outros que tem por norma reunir-se duas vezes por ano, e outros inclusive em que os estatutos

determinam que se reúnam doze vezes por ano. No que se refere às convocatórias, segundo as normas estatutárias, deveriam ser remetidas com antecedência mínima de 48 horas a 15 dias, existindo casos em que não se remete convocação para as reuniões. Mas tudo isto está muito longe da realidade na medida em que, no estudo realizado, foi constatado que: são comuns (quando são recebidas) que são remetidas com um ou dois dias de antecedência; que os conselheiros não são convocados para reuniões importantes; que a ordem do dia (pauta das reuniões) não são recebidas. Este conjunto de anormalidades mostra a inviabilidade do preparo e articulação prévia, bem como a discussão dos temas a serem decididos com as bases comunitárias/representados. Mais ainda, a periodicidade das reuniões dos conselhos dificilmente possibilitam o ambicioso objetivo de “gestão coletiva” de um plano municipal de desenvolvimento. No máximo pode viabilizar alguns controles pontuais, como por exemplo a “gestão” de patrulhas mecanizadas.

Considerando este conjunto de pontos, somado ao fato de que não existe um projeto claro de representatividade por parte de 100% dos conselheiros entrevistados,²⁸ o que determina que, no máximo, a posição do conselheiro evidencia a sua posição pessoal, e não a posição do conjunto de representados, os conselhos municipais são fóruns onde se estabelece um alto grau de manipulação e dependência dos conselheiros pelos políticos, pelos técnicos e/ou pelas pessoas mais “influentes” e que melhor articulam discursos para defender as suas idéias (além, é evidente, do claro processo de discriminação sofrido pelos agricultores, inclusive por parte de extensionistas que deveriam ser “animadores” do processo). A maioria dos entrevistados se refere ao conselho do seu município como o “Conselho ‘da’ Prefeitura” ou o “Conselho ‘da’ Epagri”.

Fica evidente pelas observações realizadas, que a lógica que se estabelece em fóruns com esta natureza, está fundamentada na “propriedade dos argumentos”, no “monopólio da palavra”, e no “uso ostentoso de um funcionalismo ocupacional”, o que leva a um grau muito baixo de possibilidade de participação autêntica e não reprimida. Como

²⁸ Além da falta de um projeto de representatividade claro, 100% dos conselheiros “representantes” não tem contato sistemático com os seus “representados”, e jamais foram estimulados para buscar este contato sistemático, entendido como ação imprescindível a um processo mínimo de representatividade. Ou seja, os conselheiros se “auto-representam”. Pode-se verificar que isto não se aplica somente às funções de conselheiros dos Conselhos Municipais de Agricultura senão também à relação entre vereadores e eleitores.

pode-se constatar, a composição dos conselhos com representações de políticos, bancos, agroindústrias, profissionais liberais e empresários, praticamente todos do meio urbano, transforma-se em um conjunto extremamente heterogêneo de interesses e de manifestações que, em absoluto estimulam o exercício da cidadania e da livre manifestação, característica primeira a ser perseguida em fóruns realmente comprometidos com o desenvolvimento da sociedade entendida em seu conjunto. Neste contexto, é comum o uso de prerrogativas funcionais para defender e impor idéias. Ou seja, uma relação de poder que se expressa a partir das funções desempenhadas no corpo social e técnico-administrativo. Certamente o que se verifica é um “diálogo entre desiguais”, na medida em que a intervenção dos pequenos agricultores é dificultada, seja pela “representação numérica”, seja pela dificuldade de exteriorizar suas idéias sem nenhum tipo de repressão. Também percebe-se um determinado grau de submissão exteriorizado pelos agricultores em relação à elite, quando estes se submetem “passivamente” aos desígnios dos demais representantes nos Conselhos. Certamente isto deve-se ao fato provável de serem compartilhados alguns valores ideológicos²⁹ que justificam sua própria dominação, negando sua própria realidade.

Buscando não concluir

Uma análise conjunta dos dois processos (municipalização da agricultura e fusão administrativa das instituições de pesquisa agropecuária e de extensão rural) permite caracterizar ambos como uma ação de Estado de natureza autoritária e centralizadora, nos quais a categoria “participação” dos atores sociais envolvidos foi negada e desconsiderada (seja nas decisões de políticas agrícolas, seja em decisões específicas enquanto processo de produção de ciência e tecnologia, seja em decisões de transformação de instituições públicas).

Esta postura autoritária e centralizadora subjaz a uma intenção maior de minimização do Estado. Isto fica claro ao se perceber o propósito de “desfazer-se” do nível de execução do serviço de extensão rural

²⁹ Como por exemplo “ter estudos”, “falar bem”, ou inclusive “ter recursos”, como fatores que autorizam o monopólio ou supremacia na hora de decidir algo. Ao mesmo tempo fica clara, entre os agricultores entrevistados, a expressão de que “temos que participar mais” e “articular-nos para impor nossa vontade”, como forma de superação desta subordinação.

transferindo-o aos municípios (sem a mínima preparação prévia destes e sem dar as condições posteriores para este serviço desenvolver-se) e, através da fusão administrativa das instituições de pesquisa e extensão rural (considerando esta última com seu papel “cumprido”), “racionalizar” as ações de Estado, potencializando a “função difusão” (que pode ser realizada pela pesquisa agropecuária). Esta conclusão é reforçada pelo incremento de equipes específicas (de nível regional) que promovem capacitação para agricultores selecionados em Centros de Treinamento, em detrimento da assistência executada diretamente nas “comunidades rurais”.

Esta atitude do Estado reflete a nível operacional o que se planeja oficialmente em termos de idéias gerais (dentro da concepção de “globalização neoliberal da economia”): “para haver desenvolvimento econômico há que se ‘modernizar’ a agricultura e, para isto, há que se especializar os poucos agricultores que permaneceriam no trabalho agrícola”. Agricultores especializados demandam assistência técnica altamente especializada com tecnologias sempre inovadoras para aumentar seu “poder de competitividade”. Para manter estes (poucos) agricultores informados basta organizar um bom programa de “difusão” ou, em definitivo, equipes específicas de capacitação responsáveis por “treiná-los” periodicamente. Este serviço pode ser feito por instituições privadas ou pelo menos do “terceiro setor” (ONG’s).

É evidente que o processo mostra que o Estado prepara sua saída da “obrigação” de manter um serviço de extensão rural (principalmente quando este se converte numa estrutura pesada e com dificuldades de responder às necessidades da realidade, seja do ponto de vista deste mesmo Estado, seja do ponto de vista das famílias rurais). Esta “saída” não está, de partida, considerando a grande maioria dos agricultores de caráter familiar em Santa Catarina, que não estão em condições de pagar pela assistência técnica necessária para seu progresso sócio-econômico. Não estão sendo considerados os mínimos critérios de cidadania, de participação cidadã, pois tudo isto forma parte de um processo encoberto e decidido nos gabinetes estatais, no qual os “cidadãos” são informados das decisões... e sofrem as conseqüências.

A perspectiva de “democratização” da gestão pública pela ação de Conselhos Municipais é ainda um desafio pois, se não se tem em conta alguns pontos essenciais, é bem provável que, na melhor das hipóteses, termine-se por cair em uma perspectiva reformista, sem

câmbios significativos na questão do poder, não conseguindo por sua vez transformações fundamentais no modelo de desenvolvimento.

Torna-se necessário iluminar as sedes do poder (como antítese ao que BOBBIO chama de “as obscuras sedes do poder”), para que se instale um verdadeiro processo de *publicização* do poder. É evidente também que se vive um processo de *cidadania excludente* ou “*regulada*” resultado de uma tradição oligárquica, autoritária e corporativista, que determina direitos “controlados” aos cidadãos. Para que isto aconteça o Estado mantém seu poder coercitivo e manipulador, utilizando para isto suas instituições e seu discurso ambíguo, tentando dar à população a ilusão de participação. Pois, se o Estado nem sempre dá a conhecer sua estratégia em favor das classes dominantes é porque receia desmascarar suas verdadeiras intenções às classes dominadas. O “silêncio burocrático” não passa, na maioria dos casos, de organizador da palavra.

As propostas de descentralização efetiva implicam em novas formas de articulação entre o Estado (reinventado) e a sociedade. Estas novas formas de articulação obrigatoriamente passariam pela formação de um “poder público não estatal” no qual as comunidades serão protagonistas efetivas das decisões que lhes afetam. A descentralização, como “utopia possível”, deve ser muito mais que um processo de restabelecimento do aparato político-administrativo em uma determinada região. Deve, isto sim, representar a possibilidade de fazer uma construção social desde e com a embrionária sociedade regional, potencializando a capacidade de auto-organização, de coesão, de mobilização, e de protagonismo.

Referências bibliográficas

- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. In: *Cidadania*. Lua Nova, n. 33. São Paulo : CEDEC. 1994.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade - Para uma teoria geral da política*. São Paulo : Paz e Terra. 1995.
- CHONCHOL, Jacques. Políticas de desenvolvimento rural integrado na América Latina nos últimos 10 anos. In: *Seminário Agricultura - Horizonte 2000: Perspectivas para o Brasil*. (Anais). Brasília : MA/SUPLAN/FAD, 1983, p. 137-154.
- DOWBOR, Ladislau. *Da Globalização ao Poder Local: a nova hierarquia dos espaços*. São Paulo : PUC, junho de 1995. Mimeo.

- EMBRATER. *Municipalização da Agricultura - contribuição da extensão rural*. Brasília : EMBRATER. 1989.
- GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo - a experiência de Porto Alegre*. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo. 1997.
- GEORGE, Susan. *O Mercado da Fome - as verdadeiras razões da fome no mundo*. Rio de Janeiro : Editora Paz e Terra. 1978.
- IANNI, Octavio. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro : Editora Civilização Brasileira. 1992.
- JELIN, Elizabeth. Construir a Cidadania: uma visão desde abaixo. In: *Cidadania*. Lua Nova, n. 33. São Paulo : CEDEC. 1994.
- LACERDA, Guilherme Narciso de. Reforma Administrativa, Desregulamentação e Crise do Setor Público. In: *Crise Brasileira - Anos Oitenta e Governo Collor*. São Paulo : Instituto Cajamar. 1993.
- KLEINÜBING, Vilson e KONDER REIS, Antônio Carlos. *Plano SIM - para viver melhor em Santa Catarina*. Florianópolis : Grupo Coordenador do Plano de Governo. 1990, ago.
- MUSSOI, Eros Marion. *Integración entre investigación y extensión agraria en un contexto de descentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo: el caso de Santa Catarina - Brasil*. Córdoba (Espanña) : Universidad de Córdoba. 1998. 420p. Tese de Doutorado em Agronomia - Programa de Agroecologia, Campesinato e História.
- MUSSOI, Olga Celestina Durand. *Autonomia e Abandono: a proposta educacional do governo Kleinübing*. In: Em Defesa da Escola Pública, ano 1, n. 1 - nov. 1992. Florianópolis : Fórum Catarinense em Defesa da Escola Pública. 1992.
- OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado - transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo : Editora Brasiliense. 1995.
- PEARSE, Andrew. *Seeds of Plenty, Seeds of Want - Social and Economic Implications of Green Revolution*. Oxford : Clarendon Press. 1980.
- SAA/SC - SECRETARIA DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. *Planejamento Estratégico do Setor Público Agrícola de Santa Catarina*. Florianópolis : SAA. 1991. Mimeo.
- SANTA CATARINA. *Lei n° 8.245, de 18 de abril de 1991 - Dispõe sobre a organização da administração pública e sobre as diretrizes para a reforma administrativa do Poder Executivo e dá outras*

providências. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, v. 56, n. 14.174, 18 abr. 1991, p. 3-14).

SEIBEL, Emi J. *Cultura Política, Ética e Gestão Pública*. Florianópolis : UFSC. 1995. Mimeo.

SILVA, Ana Amélia da. Esfera Pública e Sociedade Civil - uma (re)invenção possível. In: *São Paulo em Perspectiva*, 8(2) 1994, 61-67.