

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: o caso do PRONAF Infra-estrutura e Serviços no estado de Santa Catarina

Ademir Antonio Cazella¹
Lauro Francisco Mattei²
Nelson Giordano Delgado³

Resumo

Este trabalho avalia o PRONAF Infra-estrutura e Serviços no estado de Santa Catarina, enfatizando a eficácia dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR) como instrumento de operacionalização desse programa. Inicialmente discute-se as bases de abrangência, o grau de representatividade e os padrões de gestão e de nível técnico dos PMDRs. Finalmente, apresenta-se as principais conclusões do estudo.

Abstract

This paper analyse the *PRONAF Infra-estrutura e Serviços* programme in the Santa Catarina State, given emphasis on the efficiency of the local plan of rural development, like a instrument of execution the general program. In the beginning we discuss the bases of the programs and the representative and technical level of them. Finnnaly, we present the mains conclusions of the research.

1- INTRODUÇÃO

A trajetória da política agrícola brasileira até a década de oitenta, já amplamente estudada, privilegiou as regiões mais desenvolvidas e os produtos mais nobres, a maioria voltado para exportação, assim como favoreceu os estratos de produtores que possuíam áreas maiores, o que facilitou a modernização e a acumulação de capital por parte desse segmento. Em contrapartida, aqueles segmentos de produtores menos capitalizados e com terras de qualidade inferior, sobretudo os mini e pequenos agricultores, foram colocados paulatinamente à margem do processo produtivo.

Esse cenário começou a mudar, principalmente ao longo das duas últimas décadas, graças a um conjunto de acontecimentos mais ou menos articulados,

¹ Professor do Centro de Ciências Agrárias da UFSC. E-mail acazella@cca.ufsc.br

² Professor RD pelo CNPq junto ao Departamento de Ciências Econômicas da UFSC. E-mail mattei@cse.ufsc.br

³ Professor do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da UFRRJ. E-mail nelsongd@unisys.com.br

que coloca no centro do debate a importância socioeconômica da agricultura familiar no processo de desenvolvimento do país: agravamento da crise econômica, com aumento dos índices de desemprego; aprofundamento político dos movimentos sociais e sindical no campo; ampliação do número de estudos relativos à unidade familiar de produção agrícola e, finalmente, a implantação de um programa de política agrícola diferenciado para os distintos segmentos de produtores rurais. Desta maneira, a criação do referido programa atendeu a uma antiga reivindicação das organizações dos trabalhadores rurais, que colocava a necessidade de formulação e implementação de políticas de desenvolvimento rural específicas para o segmento dos agricultores familiares, numericamente o mais importante da agricultura brasileira.

Assim, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) tem como objetivo propiciar condições para aumentar a capacidade produtiva, ampliar o nível de emprego e elevar a renda, de forma a melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. Essas intenções genéricas estão embasadas no ajuste da política agrícola para atender às necessidades desses agricultores, tanto em termos de crédito como de infra-estrutura básica.

Operacionalmente, o PRONAF divide-se em três modalidades: política de crédito rural (custeio e investimento), política de infra-estrutura e serviços municipais, e política de capacitação dos agricultores e de pesquisa. A importância do PRONAF para os agricultores familiares tem suscitado um grande interesse público pelo programa, especialmente pela avaliação dos resultados alcançados pelas modalidades de crédito rural, cuja fonte principal de recursos é o FAT-Fundo de Amparo ao Trabalhador, e de infra-estrutura e serviços, que começou a operar em todo o país a partir de 1997 e cuja finalidade está voltada à melhoria da rede de infra-estrutura básica dos municípios considerados mais carentes.

Nessa perspectiva, o objetivo deste trabalho é avaliar o PRONAF Infra-estrutura e Serviços, tomando como referência o estado de Santa Catarina. Enfatiza-se a análise da eficácia do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) tido como instrumento básico de operacionalização desse programa. Para tanto, o artigo está organizado da seguinte forma. A primeira seção faz uma

abordagem geral referente aos procedimentos metodológicos da pesquisa. A segunda seção discute as bases de abrangência, o grau de representatividade e os padrões de gestão e de nível técnico dos PMDRs. E, finalmente, a terceira seção apresenta as principais conclusões do estudo.

2- PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho é parte integrante do convênio de pesquisa realizado entre o Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas (IBASE) e a Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA). Em meados de março de 2001, a SAF/MDA manifestou a intenção de realizar a avaliação de uma amostra de planos municipais de desenvolvimento rural em cinco estados por ela escolhidos: Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rondônia e Santa Catarina⁴.

A SAF/MDA estabeleceu que tal avaliação deveria ser realizada observando parâmetros e critérios que permitissem conhecer os seguintes aspectos dos PMDRs: o **grau de representatividade**, o **nível técnico** e a **efetividade do uso do plano** no processo de promoção do desenvolvimento rural nos município⁵.

A grande maioria dos 57 municípios do estado de Santa Catarina contemplados pelo PRONAF até o ano de 2001 encontra-se em três regiões geográficas claramente definidas: a região Grande Oeste (GO), com 33 municípios (59% do universo) localizados entre Campos Novos (região Serrana) e Paraíso (Extremo-Oeste); a região Vale do Itajaí (VI), com 12 municípios (21% do universo), e a região Litoral Sul (LS), com 9 municípios (16% do universo). Apenas dois municípios (Mafra e Timbó Grande) não se enquadram em nenhuma dessas três regiões.

Uma amostra de doze municípios foi definida para se obter representatividade de cada uma dessas regiões. Do total de municípios

⁴ Por dificuldades operacionais, a pesquisa não foi executada no estado de Rondônia.

⁵ IBASE, 2001. Avaliação de planos municipais de desenvolvimento rural- PMDRs em quatro estados: ES, MS, PE, SC. Rio de Janeiro, Relatório Final de Avaliação, Contrato n° 003/01 (IBASE-SAF/MDA).

selecionados, sete localizam-se na região Grande Oeste, três na região Vale do Itajaí e dois no Litoral Sul. Tais municípios foram sorteados aleatoriamente. A concentração geográfica da amostra na região Grande Oeste explica-se pela maior incidência das ações do PRONAF Infra-estrutura e Serviços nesta região. A tabela I, a seguir, apresenta as características gerais dos municípios pesquisados.

Tabela 1: Indicadores básicos dos municípios pesquisados

Nome do Município	População Total	População Urbana	População Rural	Densidade (Hab/Km²)	Nº Est. Agrop.	Nº Entrevistas
Agronômica	4.255	872	3.383	36,53	491	5
Anchieta	7.134	2.443	4.691	31,08	1103	5
Botuverá	3.757	803	2.954	11,88	268	5
Cel. Martins	2.387	458	1.929	23,95	539	6
Flor do Sertão	1.607	194	1.413	24,70	324	5
Ipira	4.971	2.208	2.763	33,13	754	5
Lontras	8.372	5.309	3.063	42,45	796	5
Paraíso	4.795	1.302	3.493	26,24	809	6
Princesa	2.608	563	2.045	29,50	506	4
Santiago do Sul	1.696	521	1.175	22,90	308	6
São Martinho	3.274	888	2.386	13,89	594	5
Treze de Maio	6.716	1.764	4.952	37,37	667	5
Santa Catarina	5.349.580	4.211.979	1.137.601	56,14	203.347	62

Fonte: IBGE (Censo demográfico 2000 ; Censo agropecuário 1995/96).

De um modo geral, podemos considerar os municípios de nossa amostra como sendo municípios de caráter eminentemente rural, tendo em vista o pequeno número de habitantes e a baixa densidade demográfica dos mesmos. Além disso, o dinamismo econômico, em praticamente todos eles, é dado pelas atividades agropecuárias. Em termos populacionais, percebe-se que, com exceção do município de Lontras, prevalece a população rural sobre a população com domicílio na área definida localmente como urbana, fato este que acentua as características rurais, tanto na economia como na área social, dessas localidades.

Note-se que dos doze municípios sorteados para a pesquisa de campo, cinco são municípios que foram criados nos anos noventa. Uma das características centrais desses novos municípios é o pequeno número de

habitantes. Flor do Sertão e Santiago do Sul, por exemplo, são o segundo e o terceiro menores municípios do estado em número de habitantes.

A pesquisa de campo previa entrevistas diretas com três segmentos distintos relacionados ao PRONAF: executores, beneficiários e setor produtivo local. Assim, foram feitos contatos com os responsáveis pela Secretaria Estadual do PRONAF, com os secretários executivos dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), com as equipes técnicas existentes nos municípios (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina- EPAGRI e técnicos das Prefeituras) e com as representações dos beneficiários do Programa para planejar a pesquisa em cada localidade da amostra. Ao todo, sete categorias básicas de entrevistados foram definidas, a saber: a) prefeito municipal ou seu representante legal; b) secretário executivo do CMDR; c) diretor do sindicato dos trabalhadores rurais (STR); d) liderança local da agricultura familiar integrante do CMDR; e) representante do setor produtivo local integrante do CMDR; f) liderança local da luta pela terra indicada pelo MST ou Pastoral da Terra; g) liderança feminina local da agricultura familiar indicada pelo movimento das mulheres trabalhadoras rurais.

Em todos os municípios pesquisados as principais obras executadas no âmbito do PRONAF foram, na medida do possível, visitadas, o que também contribuiu para a captação de elementos analíticos adicionais para a elaboração do relatório final.

3 - SITUAÇÃO GERAL DOS PMDRs

3.1- Bases e abrangência dos PMDRs

No tocante à abrangência dos PMDRs torna-se necessário fazer uma distinção entre a interpretação dos planos enquanto documentos e a compreensão que os atores sociais entrevistados têm sobre os mesmos.

Normalmente, a elaboração do documento do PMDR é efetuada pela equipe técnica municipal que, em muitos casos, é constituída, também, por profissionais da EPAGRI. O serviço de extensão rural do estado tem uma longa tradição de elaboração de planos de trabalho das equipes técnicas municipais,

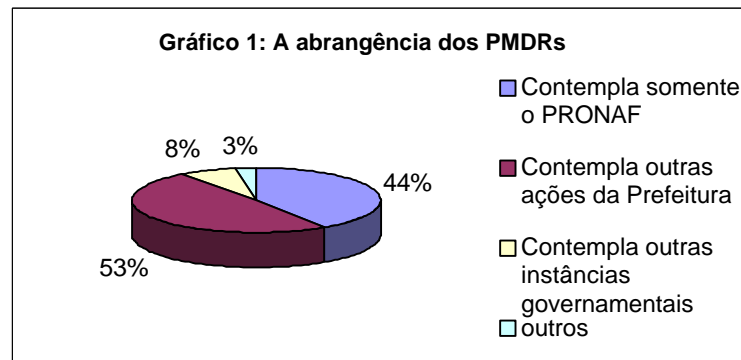
que contemplam as áreas de atuação dos engenheiros agrônomos, médicos veterinários, técnicos em agropecuária e extensionistas domésticas rurais. Ao longo do tempo, o processo de elaboração desses planos eminentemente técnicos foram sofrendo influências de dinâmicas diversas de planejamento municipal que têm por objetivo a elaboração do “plano municipal de desenvolvimento rural”. Por vezes, essas dinâmicas adotam metodologias mais ou menos participativas e definem ações para além do setor agrícola *stricto sensu*. Dessa forma, alguns desses planos contemplam, além da produção agropecuária propriamente dita, ações voltadas para as áreas de saneamento básico, saúde, transformação e processamento artesanal de produtos, etc.

O chamado processo de “municipalização da agricultura” institucionalizou, de certa forma, a elaboração de planos municipais de desenvolvimento rural tendo como orientação geral a necessidade de incorporar nas dinâmicas de planejamento as chamadas “atividades rurais não-agrícolas”, sobretudo aquelas de interesse dos agricultores. Esse tipo de orientação foi fortemente influenciado pelas ações empreendidas pelas ONGs e pelos movimentos sociais. Dessa forma, tornou-se corrente a elaboração de PMDRs que contemplem não só os aspectos ligados à produção agropecuária.

Convém destacar ainda que em Santa Catarina, a EPAGRI tem dedicado uma grande importância nos últimos anos ao “projeto microbacias”, financiado pelo Banco Mundial, e ao programa de “profissionalização de agricultores”. Em decorrência desses programas, diversas ações são realizadas nos municípios referentes ao reflorestamento, saneamento e proteção de fontes d’água, estradas, agroindustrialização e comercialização, etc.

No entanto, para uma parte significativa dos atores entrevistados a abrangência dos PMDRs contempla, na prática, apenas as ações previstas no âmbito do PRONAF. O Gráfico 1, a seguir, ilustra a abrangência dos PMDRs do ponto de vista dos entrevistados. Sobre esse aspecto é elucidativa a opinião dos agricultores ligados aos movimentos sociais. Mesmo que o número de agricultores entrevistados dessa categoria seja pouco expressivo, convém assinalar que a totalidade afirma que o plano municipal de desenvolvimento rural somente

contempla o PRONAF. Se, por um lado, esse programa serviu para relançar e reforçar a importância dos CMDRs, por outro, é marcante o fato de que a maioria das lideranças municipais não aproveitou essa oportunidade para ampliar a discussão sobre o desenvolvimento rural do município.



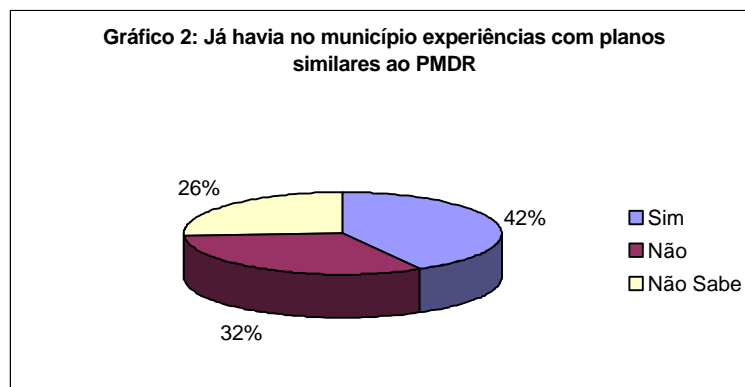
Para uma melhor compreensão dessa estreita relação dos PMDRs, bem como das atividades desenvolvidas pelos CMDRs, às ações previstas no âmbito do PRONAF, passamos então a analisar diferentes indicadores de representatividade política dos planos municipais de desenvolvimento rural.

3.2– Grau de Representatividade dos PMDRs

A representatividade dos PMDRs pode ser medida de diferentes formas. Foi definido na pesquisa um conjunto de questões capaz de responder minimamente ao tema proposto, considerando-se o grau de envolvimento dos diversos atores nas distintas fases do processo de planejamento do desenvolvimento rural, o qual está hoje muito atrelado à elaboração, execução e avaliação de “Planos Municipais de Desenvolvimento Rural”.

O ponto de partida dessa fase foi obter a opinião dos entrevistados sobre as experiências existentes nos municípios, anteriores ao PRONAF, de formulação de propostas de desenvolvimento rural, de forma minimamente articulada. Assim, foi perguntado aos diferentes atores sociais da pesquisa se já ocorrera nos municípios algum tipo de experiência relacionada à elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural.

De um modo geral, observa-se pelo Gráfico 2, a seguir, que 42% dos entrevistados responderam positivamente; ou seja, foram categóricos em afirmar que nos municípios já tinham acontecido experiências anteriores. Porém, 32% dos respondentes, praticamente um terço dos entrevistados, também foram categóricos em afirmar que não existiram experiências anteriores de elaboração de algum plano similar aos atuais PMDRs. Além disso, deve-se considerar o fato que 26% dos entrevistados não souberam responder a questão, o que poderia levar à conclusão que não existe nos municípios pesquisados uma tradição de elaboração sistemática de planos de desenvolvimento rural.



Entretanto, isso precisa ser relativizado, pois muitos dos municípios beneficiados pelo PRONAF foram criados recentemente, não possuindo, inclusive, equipes técnicas para atuar na área de desenvolvimento rural, embora a grande maioria deles tenha uma dinâmica socioeconômica pautada pelas atividades agropecuárias.

Quando essas informações são cruzadas com as categorias dos entrevistados, nota-se a existência de um quadro interessante. Ao considerar os executores do programa (membros das administrações municipais e secretários executivos dos CMDRs), verifica-se que a ampla maioria respondeu que os municípios já tinham experiências de elaboração de planos de desenvolvimento rural. Já os beneficiários do programa (lideranças municipais da agricultura familiar e lideranças sindicais) foram majoritários em afirmar que não existia experiências anteriores com planos locais de desenvolvimento rural. Finalmente, o setor

produtivo local (cooperativas agropecuárias e associações comerciais municipais), em sua ampla maioria, não soube responder à questão.

Essas respostas diferenciadas suscitam algumas questões importantes. Em primeiro lugar, é possível afirmar que o processo de criação ou reativação de conselhos e a elaboração de planos desencadeado pelo PRONAF acabou mexendo com a forma tradicional das políticas locais e estimulou uma maior participação das lideranças dos agricultores familiares. Entretanto, a qualidade dessa participação precisa ser melhor compreendida, tanto em termos da formulação de propostas como em termos de acompanhamento das atividades planejadas, temas que serão retomados nas seções seguintes.

Em segundo lugar, chama a atenção o alto índice (70%) de desconhecimento desse processo por parte do setor produtivo local. De algum modo, esse fato indica o baixo nível de envolvimento desses setores com o processo local de planejamento do desenvolvimento rural, mesmo que em muitos municípios esses atores façam parte dos CMDRs.

Finalmente, deve-se prestar atenção às respostas bastante favoráveis por parte dos executores do programa nos municípios, as quais podem estar sofrendo os efeitos dos vícios tradicionais de implementação das políticas públicas. Dito de outra forma, elas podem estar viesadas pelo entendimento de que apenas reunir as comunidades e apresentar as propostas formuladas pelas equipes técnicas já é suficiente para democratizar a política e, mais do que isso, estimular os beneficiários a incluírem as propostas em suas agendas de trabalho.

Essa última constatação revela-se importante na seqüência da pesquisa, quando os entrevistados foram solicitados a responder quais os segmentos sociais que participaram efetivamente da elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural. Constata-se que os representantes da administração municipal e da extensão rural foram os mais indicados, ao passo que as representações de lideranças municipais da agricultura familiar e dos STRs foram bem menos mencionados. Além disso, verifica-se uma baixíssima presença dos setores produtivos locais no processo de elaboração dos Planos Municipais. Isso sugere que toda a parte de elaboração dos Planos fica restrita às equipes técnicas

das prefeituras municipais e aos órgãos de extensão rural, o que era esperado e nem poderia ser muito diferente, tendo em vista as condições locais e os próprios limites que os agricultores familiares e suas organizações enfrentam para ter uma participação mais efetiva nesse processo de descentralização das políticas públicas.

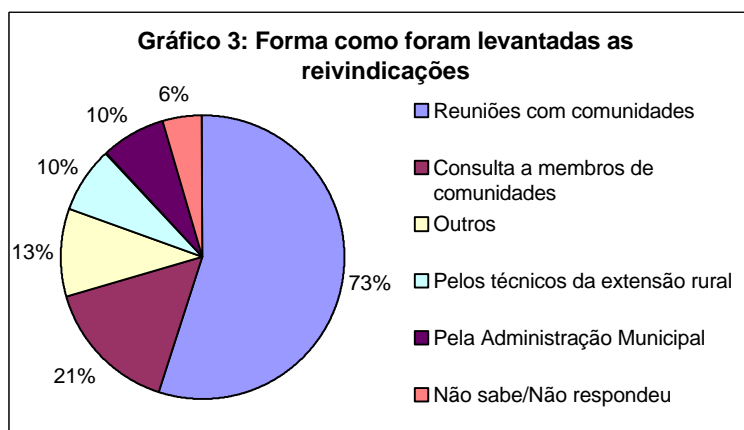
Porém, ao serem indagados sobre quais os setores que deveriam ter participado desse processo, mas que não participaram, os entrevistados deram respostas bastante dispersas. Mesmo assim, chama a atenção as informações referentes a dois importantes atores sociais. Por um lado, foram poucas as citações relativas às organizações das mulheres trabalhadoras rurais, enquanto segmento que deveria ter estado mais presente no processo de elaboração dos planos municipais. Em grande medida, essa ausência é explicada pelo fato de que em apenas dois municípios existe organização formal do movimento das mulheres agricultoras. No entanto, não se deve perder de vista que em diversos municípios existem os chamados “grupos de mães”, na maioria das vezes, animados pelas extensionistas domésticas rurais. Além disso, as próprias lideranças da agricultura familiar e os dirigentes sindicais fizeram poucas menções em relação à ausência desse segmento.

Por outro lado, observa-se que os entrevistados fizeram uma forte menção à ausência do setor produtivo local no processo de elaboração dos PMDRs. Isso indica, de algum modo, que esses setores (cooperativas agropecuárias, associações comerciais, agentes financeiros, etc.), mesmo que, em alguns casos, envolvidos indiretamente com as atividades rurais, têm demonstrado pouco interesse em participar, sobretudo quando o assunto diz respeito a programas especiais, como é o caso do PRONAF. Talvez essa seja uma das razões que explique porque os PMDRs ainda mantêm um viés fortemente agrícola.

Ainda neste ponto das ausências, chama a atenção o elevado número de respondentes que entendem que não houve exclusões e que todos os segmentos sociais dos municípios participaram do processo de elaboração dos PMDRs. Quando cruzamos estas respostas com a categoria do entrevistado, a grande maioria dessas respostas incide com as opiniões dos prefeitos municipais, os

quais procuram reafirmar, com esse tipo de informação, o caráter democrático de suas gestões municipais.

É inegável que esse sistema de formulação dos planos municipais tem influência direta sobre a forma como foram levantadas as demandas nas comunidades, questionamento este feito na seqüência das entrevistas realizadas. A grande maioria respondeu que as demandas incorporadas aos planos foram coletadas a partir de reuniões com as comunidades, sendo importante também as respostas que dizem ter sido feitas consultas às comunidades, como ilustra o Gráfico 3, a seguir.



Novamente, quando essas informações são cruzadas com as categorias dos entrevistados, percebe-se que a alternativa “reuniões com as comunidades” recebeu altos índices de menção por todas as categorias. Esta situação merece alguns esclarecimentos adicionais, pois ela evoca o que poderíamos chamar de predomínio da “prática participatória” em oposição à “prática participativa”⁶ no processo de elaboração dos PMDRs. A diferença fundamental entre uma e outra reside na função educativa que a equipe técnica deve desempenhar ao longo das diferentes fases do processo de planejamento. O técnico no planejamento participativo auxilia, mas nunca dirige o processo. Ele é necessário, mas não suficiente. A noção de participação pode, portanto, representar um importante

⁶ PINTO, J. B., 1996. Planejamento participativo: rito ou prática de classe? Ed. UNIJUI.

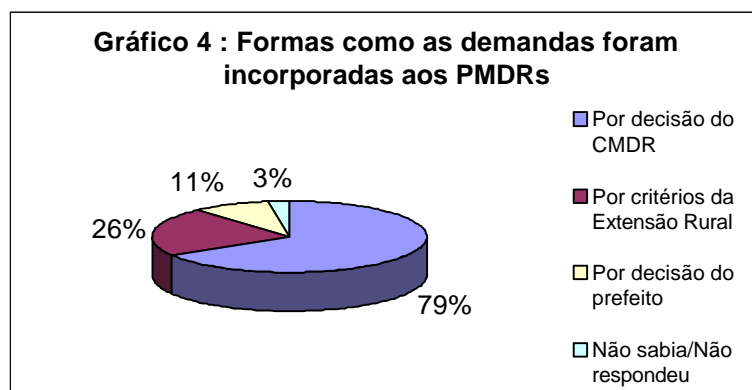
método de planejamento que auxilia tanto evitar, como solucionar problemas. O perigo está em reduzir o método a um conjunto de técnicas e instrumentos de comunicação⁷.

Os processos de elaboração dos PMDRs sugerem que existe uma preocupação referente à participação dos agricultores. O PRONAF reforçou e induziu, sem dúvida, a adoção de algum procedimento nessa direção. Entretanto, como sabem todos os estudiosos de experiências de participação em processos de planejamento, a mera realização de reuniões e/ou consultas às comunidades não é suficiente para estimular os agricultores e suas organizações a ter uma prática contínua de participação e de engajamento nas discussões dos problemas das localidades, não se restringindo somente às questões especificamente rurais.

Percebeu-se, de modo geral, no decorrer da pesquisa que o espaço propiciado pelo programa não foi capitalizado pelas municipalidades no sentido de construir fóruns de debate acerca da problemática rural e das alternativas que poderiam ser buscadas. Na maioria das vezes, isso decorre do fato de que as comunidades e suas lideranças têm suas participações limitadas apenas ao ato de referendar as propostas das equipes técnicas e/ou dos dirigentes políticos municipais.

Esse é um aspecto que, de alguma maneira, fica encoberto quando os entrevistados respondem a pergunta sobre a forma como as demandas foram incorporadas aos PMDRs. Segundo o Gráfico 4, a seguir, para a maioria absoluta dos respondentes, o espaço do CMDR transforma-se no epicentro das decisões, sendo ele o espaço catalisador das distintas propostas. Entretanto, um número expressivo de entrevistados também entende que pleitos e demandas incorporadas aos PMDRs derivam de critérios dos técnicos da extensão rural. Há, ainda, um número reduzido de pessoas que entende que os prefeitos mantêm o poder de incorporar determinadas demandas e pleitos nos planos, sem a necessária decisão dos CMDRs.

⁷ Para aprofundar essa discussão ver, dentre outros, SEN, A., 1999. *L'économie est une science morale*. Paris, La découverte, 126 p. e OLIVIER de SARDAN, J.-P., 1995. *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris, Apad- Karthala, 221 p.



Ao se cruzar essas respostas com as categorias dos entrevistados, verifica-se que - para o caso da assertiva de que parte das demandas são incluídas nos PMDRs em função de critérios da assistência técnica - o maior percentual dessa indicação advém justamente das lideranças da agricultura familiar. Isso pode estar reforçando a hipótese de que reuniões e consultas às comunidades acabam sendo um processo meramente formal para atender a alguns dos pré-requisitos do programa.

Na sequência, os entrevistados foram convidados a opinar se as atividades previstas nos PMDRs eram as mais importantes para o desenvolvimento rural do município. Para mais de 80% dos entrevistados, as atividades previstas nos PMDRs foram consideradas as mais importantes, sendo que a maior parte das justificativas a essas respostas reporta-se ao fato de que no momento de elaboração do plano as obras previstas visavam a atender as necessidades mais prementes das comunidades.

No entanto, quando argüídos se existiriam outras demandas que não foram incluídas nos PMDRs, mas que deveriam ter sido contempladas, 76% dos entrevistados responderam de forma positiva. Cruzando-se essa questão com as categorias dos entrevistados, percebe-se que, indiferentemente da categoria, todos apresentam sugestões de novas demandas, embora os maiores percentuais provêm do setor produtivo, das lideranças locais da agricultura familiar, das

lideranças das mulheres trabalhadoras rurais e dos secretários executivos dos CMDRs.

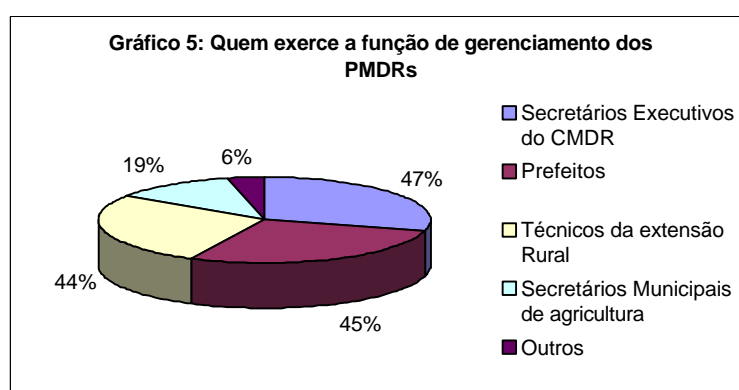
Aparentemente esse comportamento poderia sugerir uma contradição com as opiniões expressas anteriormente, mas pode-se compreendê-lo à luz de algumas considerações. Um primeiro aspecto está relacionado à existência de uma gama de necessidades nas comunidades, sobretudo naqueles municípios recentemente emancipados, às quais o programa não consegue atender globalmente. Um outro aspecto está relacionado às próprias expectativas criadas nas comunidades, a partir do momento que o programa começou a ter maior visibilidade.

Além disso, essa perspectiva de incorporar novas demandas sugere a inexistência de um processo de avaliação e acompanhamento contínuo sobre o que foi feito até a presente data. Muitos entrevistados apresentavam suas sugestões em contraposição a determinadas obras e serviços que, até o momento, não alcançaram os resultados esperados. Outros viam nessa pergunta a possibilidade de reforçar a necessidade do município em continuar recebendo recursos do PRONAF.

De todo modo, a avaliação sobre a representatividade dos PMDRs foi considerada boa por 69% dos entrevistados; ótima por 11% e regular por apenas 13%. Apenas 5% consideraram esse item ruim ou péssimo e 2% não souberam opinar sobre o assunto. Cruzando-se essa questão com as categorias dos entrevistados, constata-se que as poucas menções negativas (ruim ou péssimo) sobre a representatividade dos PMDRs partem, em sua maioria, dos representantes das administrações municipais. Em grande medida, isso está relacionado ao processo político de sucessão municipal, já que a oposição ganhou as eleições na metade dos municípios da pesquisa. Nesses casos, alguns efeitos sobre a implementação do PRONAF foram constatados, tais como: a reformulação dos CMDRs, a troca de conselheiros e a reprogramação de obras, etc.

3.3- Gestão e Nível Técnico dos PMDRs

A opinião dos entrevistados, ao serem questionados sobre “quem exerce na prática a função de gerenciamento do PMDR”, incide, fundamentalmente, sobre quatro categorias sociais, como ilustra o Gráfico 5, a seguir: o secretário executivo do CMDR, o Prefeito, o representante da EPAGRI e, finalmente, o Secretário Municipal de Agricultura. Na ampla maioria dos municípios visitados, o PRONAF serviu, dentre outras coisas, para relançar os CMDRs, ou nos casos dos municípios emancipados recentemente para estimular a criação dos mesmos. Nos municípios que constituíram seus conselhos no início dos anos 90 pode-se verificar uma renovação dos conselheiros, principalmente, no interior da categoria de agricultores representantes das comunidades rurais. Ou seja, as equipes técnicas municipais, constituídas por membros das prefeituras e da EPAGRI, instigaram as comunidades rurais a escolher seus representantes para o Conselho. No entanto, a maioria dos entrevistados afirmam que esse processo de escolha ocorreu por indicação consensual, muitas vezes em reuniões informais realizadas após o culto religioso. O recurso à eleição secreta figura como exceção no processo de escolha dos representantes comunitários.



Em determinados municípios, o sentimento de exclusão externalizado por algumas comunidades rurais, em forma de crítica ao CMDR, relativamente aos benefícios do PRONAF, é comumente associado por membros do Conselho ao

fato dessas comunidades terem indicado representantes que não participam assiduamente das reuniões do Conselho. Esta situação condiz, de certa forma, com a opinião de um número significativo de entrevistados que reconhecem que as comunidades rurais “organizadas” obtêm maiores benefícios na execução do PMDR. O significado do adjetivo “organizadas” pode, no limite, ser interpretado como a capacidade do representante comunitário fazer valer os interesses da sua localidade. Portanto, a indicação de agricultores capacitados e capazes de articular e defender politicamente os interesses das suas comunidades no interior do Conselho parece ser um aspecto estratégico. Como a maioria desses planos apresentam uma estreita relação com o PRONAF, pode-se concluir, portanto, que os principais beneficiados pelo programa fazem parte dos segmentos ditos organizados da sociedade civil e, no caso específico, da agricultura familiar.

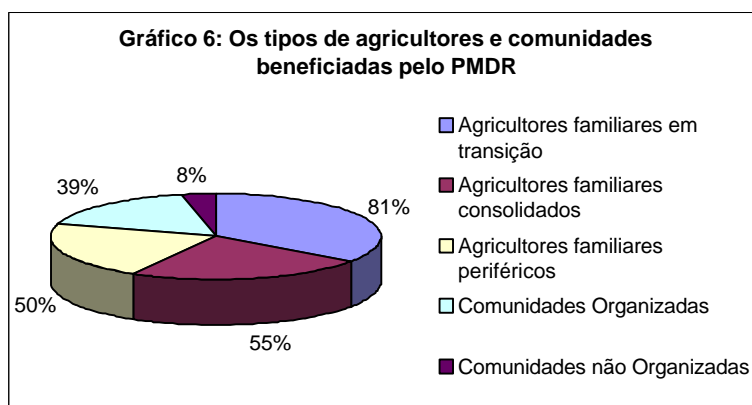
Além disso, a pesquisa procurou identificar quais são os principais segmentos sociais da agricultura familiar contemplados pelo PMDR. A maioria dos entrevistados classifica os beneficiários como sendo, em ordem de importância, os agricultores “meio fortes” (em transição), seguidos pelos “fortes” (consolidados) e por último os agricultores tidos como “fracos” (periféricos)⁸. A intensidade de acesso dos agricultores “periféricos” aos benefícios propiciados pelo plano e, conseqüentemente pelo PRONAF, é baixa. A referência mais recorrente para exemplificar essa situação são os serviços prestados pelas Patrulhas Mecanizadas. A maioria dos agricultores “em transição” possui terras aráveis, mas suas propriedades raramente são equipadas com máquinas e equipamentos automotrizes. Nesse sentido, a Patrulha Mecanizada representa uma boa oportunidade de acesso a esses maquinários. Já para os agricultores “consolidados”, a Patrulha Mecanizada serve de complemento ao seu próprio parque de máquinas e implementos. Finalmente, a situação dos agricultores “periféricos”, na maioria arrendatários e parceiros, é menos favorável, uma vez

⁸ Para uma discussão dessas categorias de agricultores familiares ver, principalmente, as seguintes bibliografias:
FAO/INCRA, 1994a. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasília, FAO/INCRA, 98 p.
FAO/INCRA, 1994b. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento. Brasília, FAO/INCRA, Versão resumida do relatório final do projeto UTF/BRA/036, 24 p.

que esse segmento não dispõe sequer de terras mecanizáveis. A seguir, o Gráfico 10 representa os tipos de agricultores e de comunidades beneficiadas pelo PMDR.

Quando essas informações são cruzadas com as categorias dos entrevistados, observa-se a existência de um quadro bem diverso. Para os prefeitos municipais (75%) e para os secretários dos CMDRs (51%), o PRONAF também atendeu aos agricultores periféricos. Já as lideranças sindicais, as lideranças de agricultores familiares e os representantes do setor produtivo local entendem que esses agricultores foram pouco beneficiados pelo programa. Quanto à categoria dos agricultores em transição, há uma opinião bem mais homogênea entre os entrevistados, uma vez que todos os respondentes consideraram a mesma como sendo a mais beneficiada. Com relação aos agricultores consolidados, apenas os representantes do setor produtivo local entenderam que essa categoria não foi muito beneficiada; todos os demais entrevistados consideraram esses agricultores como sendo o segundo grupo mais beneficiado pelo PRONAF.

Deste modo, fica colocada a questão se o PRONAF não deveria atender, de forma prioritária, as comunidades rurais mais deficientes em infra-estrutura e, politicamente, menos organizadas. Para que o programa atinja, também, os segmentos sociais mais vulneráveis da agricultura familiar, a representatividade das comunidades rurais no interior do CMDR e a forma de gestão do PMDR precisam ser repensadas. No longo prazo, pode-se prever a capacitação de conselheiros e a mobilização das comunidades menos organizadas. Mas, no curto prazo, o posicionamento dos conselheiros que não representam diretamente as comunidades rurais (técnicos, STR, setor produtivo, administração municipal, etc.) em favor dessas comunidades parece ser uma das alternativas para solucionar o problema acima mencionado.



No período de vigência do PRONAF, os CMDRs passaram a ter reuniões periódicas realizando, com frequência, encontros de caráter extraordinário para resolver questões relativas ao programa. Com isso, todas as categorias de entrevistados afirmaram que o conselho mantém um acompanhamento constante no tocante à execução das atividades dos PMDRs. No conjunto, para 52% dos entrevistados esse acompanhamento é feito de forma parcial, contra 32% que o qualificam como sendo pleno. Apenas 6% afirmam que o Conselho não acompanha a execução dos planos e 10% não sabem qual é o grau de acompanhamento.

Finalmente, quando os entrevistados foram questionados sobre quem acompanha mais ativamente a execução dos PMDRs, chama a atenção o baixo índice de respostas dadas aos representantes dos STRs e das Câmaras Municipais de vereadores. A maioria respondeu, em ordem de importância, como sendo os representantes das prefeituras, da EPAGRI e das comunidades rurais aqueles segmentos que mais se envolvem com o acompanhamento das atividades. As lideranças comunitárias são apontadas como atores ativos nesse processo, mas com a qualificação de que seu acompanhamento mais sistemático fica circunscrito às obras realizadas na própria comunidade. Quando necessário, as lideranças comunitárias organizam mutirões, definem os locais para as construções e, muitas vezes, auxiliam na dinâmica de definição dos processos administrativos de ações específicas. Como exemplo dessas formas de gestão

comunitária, podemos citar as associações ou diretorias que gerenciam os sistemas de abastecimento de água, de telefonia rural e de secagem de grãos.

4- PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Para um número significativo de municípios, o PRONAF representa o aporte de um volume importante de recursos financeiros a ser utilizado num curto espaço de tempo. Esse aspecto ganha maior relevância quando se considera a dinâmica dos municípios pesquisados, onde cerca de 50% deles foram criados recentemente. Nessas localidades, as carências estruturais são mais expressivas que nas demais. Nesse contexto, a disponibilidade de recursos a fundo perdido é muito importante e sua aplicação, quando feita com transparência, recebe uma ampla aprovação das populações necessitadas. Os processos locais de discussão e de encaminhamento de propostas pelos membros dos CMDRs variam, significativamente, de município para município. Diversos deles são literalmente “atropelados” pelos prazos impostos pelos agentes financeiros e pelos gestores do programa.

Na maioria dos municípios onde houve mudanças político-partidárias nas eleições do ano 2000 ocorreu uma reestruturação dos CMDRs, acompanhada de avaliações, por vezes críticas, em relação ao executado no período anterior. Diversos entrevistados manifestaram preocupações, por um lado, com os investimentos realizados em obras que se encontram concluídas- em alguns casos há mais de dois anos -, mas que ainda não estão sendo utilizadas, ou, por outro, com projetos cujas finalidades e formas de operacionalização não foram suficientemente discutidas com os agricultores. Frequentemente, os projetos de agroindústrias de pequeno porte- que, além de envolverem poucos agricultores, não foram acompanhados por estudos de mercado e de viabilidade econômica- preocupam a maioria dos atores locais entrevistados.

O poder público municipal pode desempenhar um papel de destaque na promoção de dinâmicas participativas de planejamento e de desenvolvimento rural. Durante a pesquisa, várias menções positivas foram feitas ao fato de estar ocorrendo um maior envolvimento do setor público municipal com os problemas do

mundo rural, especialmente naqueles aspectos mais relacionados às questões agrícolas. Na verdade, a instituição do PRONAF foi um fator importante que contribuiu para aumentar o envolvimento das administrações municipais com o setor agrícola, pois obrigou-as a reverem sua forma de atuação junto às comunidades rurais.

Um dos pontos destacados por praticamente todos os entrevistados foi o aumento considerável do grau de participação dos agricultores na tomada de decisões referentes às políticas públicas no âmbito municipal, viabilizado pelo PRONAF. Essa observação parece indicar que o programa ajudou a ampliar o nível de conscientização dos agricultores, ao mesmo tempo que lhes propiciou condições para repensar suas próprias formas de organização, fundamentais para o desempenho das políticas públicas a eles endereçadas.

Essa colocação precisa, no entanto, ser devidamente qualificada, pois todos os atores entrevistados também fizeram críticas acerca da forma como essa participação foi exercida. De um modo geral, essas críticas estão fundamentadas na generalizada falta de preparo dos conselheiros do CMDR para o exercício da função e na própria fragilidade das organizações dos trabalhadores rurais, que não têm capacidade de acompanhar adequadamente esse processo.

De modo geral, os entrevistados consideram que os benefícios do PRONAF incidiram mais sobre os agricultores de comunidades “organizadas” do que sobre aqueles que pertencem a comunidades consideradas, no âmbito local, como “não organizadas”. Essa constatação não é nada surpreendente, pois as comunidades organizadas, além de terem maior participação nos CMDRs, têm também, usualmente, mais influência sobre os membros da administração municipal, os representantes do STR e os agentes da extensão rural. Com isso, seu poder de barganha é maior e suas demandas tendem a estar melhor posicionadas na estrutura de tomada de decisões dos Conselhos Municipais.

Ademais, os 62 entrevistados que responderam à questão acerca de que tipos de agricultores familiares foram mais beneficiados pelo PMDR destacam que os principais beneficiários foram os agricultores em transição (meio capitalizados ou meio fortes), seguido pelos agricultores familiares consolidados (capitalizados

ou fortes) e pelos agricultores periféricos (descapitalizados ou fracos), cuja frequência nas respostas é relativamente alta.

Finalmente, quando se considera a réplica que cada categoria de ator deu à pergunta sobre as ausências que não deveriam ter acontecido no processo de planejamento municipal, o representante local do setor produtivo/financeiro foi uma das mais correntes, estando presente nas respostas de todos os atores sociais entrevistados.

5 - BIBLIOGRAFIA

FAO/INCRA, 1994a. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasília, FAO/INCRA, 98 p.

FAO/INCRA, 1994b. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento. Brasília, FAO/INCRA, Versão resumida do relatório final do projeto UTF/BRA/036, 24 p.

IBASE, 2001. Avaliação de planos municipais de desenvolvimento rural- PMDRs em quatro estados: ES, MS, PE, SC. Rio de Janeiro, Relatório Final de Avaliação, Contrato nº 003/01 (IBASE-SAF/MDA).

OLIVIER de SARDAN, J.-P., 1995. Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social. Paris, Apad- Karthala, 221 p.

PINTO, J. B., 1996. Planejamento participativo: rito ou prática de classe? Ed. UNIJUI.

SEN, A., 1999. L'économie est une science morale. Paris, La découverte, 126 p.