

A atuação do Programa de Microcrédito Rural – AGROAMIGO: uma análise do PRONAF como Política Pública de fomento ao desenvolvimento rural e sua aplicação através do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Itabaiana – PB.

Cris Anderson Pessanha

Pós-graduando *lato sensu* em Gestão Pública Municipal - UFPB

Maria Elizabeth Batista Pimenta Braga

Professora do Departamento de Administração - UFPB

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo investigar o tema da política pública representada pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), através do seu Programa de Microcrédito Rural – AgroAmigo, no município de Itabaiana, localizado no Estado da Paraíba e a sua operacionalização envolvendo a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) daquele município. A importância do estudo e investigação das problemáticas pretendidas pela pesquisa, tendo como foco o microcrédito rural, se dá sob o contexto de sua atuação estratégica, enquanto política pública conduzida por instituição financeira do Governo Federal em um dos municípios do Estado da Paraíba, o qual possui um dos menores índices de desenvolvimento do Nordeste. Por tratar-se de tema com forte dimensão social, o estudo contempla a participação da parcela da população diretamente envolvida, através de sua representação no CMDRS de Itabaiana, funcionando como ferramenta para melhoria de renda e condições de vida dos beneficiários, e sendo um exemplo positivo da participação popular no processo de consolidação de uma política pública. Dessa forma, através do embasamento bibliográfico trazido e fundamentado na reflexão teórica sobre os principais temas desse estudo, a pesquisa de campo - tendo como estudo de caso o município de Itabaiana – PB, revela uma experiência inovadora, cuja metodologia própria de atendimento – através da concessão de financiamentos para a área rural, demonstra a evolução do ideário democrático e do aperfeiçoamento de políticas públicas voltadas ao efetivo desenvolvimento municipal.

Palavras-chave: Políticas Públicas, PRONAF, AgroAmigo, Desenvolvimento, Conselhos Municipais

1 – INTRODUÇÃO

Diante de sua extensão territorial e considerando sua formação histórica, o desenvolvimento do Brasil, por inúmeros motivos, não ocorreu de forma linear. Como corolário de tal cenário, a desigualdade regional que o país construiu, surge como um dos principais desdobramentos negativos que fazem o delineamento das condições e níveis distintos de desenvolvimentos experimentados pelas cinco regiões brasileiras.

Além dos próprios níveis diferenciados de desenvolvimento em cada região, ainda há as desigualdades vivenciadas entre a população urbana e rural de cada uma delas, dando destaque às fragilidades que ainda assolam o meio rural do País, em especial o da Região Nordeste, onde se concentra significativa parcela da população carente do Brasil.

Considerando o contexto de desigualdade em que coexistem os diversos níveis sociais do país, as políticas públicas desenvolvidas pelas diferentes esferas governamentais assumem um importante papel na busca por um caminho que conduza a novos patamares de desenvolvimento, visando à diminuição das desigualdades sociais que assolam o Brasil.

Entre as diversas políticas públicas desenvolvidas no Brasil, o Governo Federal brasileiro criou no ano de 1996, uma política pública direcionada à realidade da zona rural do país, denominada de Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e, que, apesar de criada pelo Governo Federal, tem sua ação propriamente dita, acontecendo no âmbito municipal, onde, através dos agentes financiadores, ocorre a concessão de financiamentos a atividades produtivas desenvolvidas pelos agricultores familiares.

Ainda dentro do contexto da política pública do PRONAF e, considerando, mais especificamente, a realidade da Região Nordeste do País, surge entre os anos de 2004 e 2005, através de uma parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), o Programa AgroAmigo, cuja metodologia consiste na concessão de microcrédito rural aos agricultores familiares de baixa renda, havendo, em sua premissa de desenvolvimento, um caráter diferenciado, voltado à orientação técnica e gerencial, além do acompanhamento do crédito de forma mais estreita e realizada pelos assessores de microcrédito rural do próprio AgroAmigo, visando o desenvolvimento mais efetivo da zona rural daquela Região.

Objetivando esse desenvolvimento e voltando-se à idéia de política de integração participativa perante a comunidade a ser beneficiada com o Programa AGROAMIGO, é que

em alguns municípios, onde já há, entre sua população, uma maior disseminação da consciência e importância do papel participativo da sociedade frente os seus problemas, o AgroAmigo vem sendo uma política pública trabalhada em parceria com as entidades e comunidades associativas locais, possuindo uma forte integração junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) desses municípios.

Assim, na condição de espaço participativo público, o CMDRS efetivamente atuante de cada um desses municípios, passa a ter um importante papel na dinâmica democrática da aplicação da política pública do PRONAF – representada pelo AgroAmigo – compartilhando as ações e construindo os resultados do referido Programa, tendo como premissa, a estruturação e consolidação de um caminho voltado ao desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida da população da zona rural.

Considerando a união dos temas postos para o presente estudo e visando a delimitação do universo a ser trabalhado em relação ao tema, o autor traz como estudo de campo para a análise da experiência da política pública do AgroAmigo e sua integração ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, a realidade contemporânea do município de Itabaiana, localizado no agrupamento das regiões do Brejo e Agreste do Estado da Paraíba. É importante ressaltar que essas regiões possuem um papel de destaque na economia e uma estratégica localização, inclusive pela suas confrontações geográficas com o Estado de Pernambuco.

Neste sentido, e por todo o contexto trazido acima, tendo por base a política pública do AgroAmigo, sua integração participativa e seu impacto na zona rural de Itabaiana – PB, o presente trabalho busca responder de que maneira e quais são os caminhos e resultados experimentados para o desenvolvimento rural municipal no município de Itabaiana - PB, através da política pública do PRONAF com base no Programa AGROAMIGO e sua experiência participativa de atuação com o CMDRS daquele município.

2 - JUSTIFICATIVA

As justificativas para a realização do presente estudo têm sua origem na relevância que o papel das políticas públicas de alcance municipal possui na busca pela redução das desigualdades sociais e de uma melhor justiça social. A história da construção social do Brasil

nos revela que o combate às mazelas sociais do País não deve dar-se somente com a realização de programas emergenciais elaborados pelo Estado ou pela iniciativa privada.

Para o alcance de uma promoção mais efetiva da justiça social no Brasil é necessário se pensar em políticas estratégicas com ações integradas, de caráter duradouro e que consigam satisfazer os objetivos propostos em sua filosofia. E, é nesse contexto, que as políticas públicas regidas pelas diferentes esferas governamentais do País, representam uma excelente ferramenta na busca pelo desenvolvimento social do Brasil, tanto nas zonas urbanas, como também nas zonas rurais do nosso território.

Não obstante a importante premissa do desenvolvimento social que é intrínseca ao ideal das políticas públicas, de pouco adianta a existência das mesmas, se estas não são trabalhadas dentro da realidade de cada segmento ou população em que se pretende atuar na busca pela melhoria da qualidade de vida. E é pensando em um trabalho voltado à realidade vivenciada pela população a ser beneficiada pela política pública, que se levanta neste estudo, a importância e análise de caso concreto de experiência social onde o exercício da política pública do AgroAmigo dá-se em parceria institucional com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Itabaiana – PB. Através desta integração, tem-se o conhecimento da realidade e a manifestação dos anseios e necessidades, a partir de discussões e participação social no espaço do CMDRS, tornando-se fator fundamental para os avanços sociais e diferenciais pretendidos com a política pública do PRONAF que, no caso, é representada pelo Programa AgroAmigo.

3 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 – O caráter social e importância das Políticas Públicas no Brasil

Em princípio, previamente à resumida abordagem aqui pretendida acerca do papel das políticas públicas no Brasil, é importante deixar, de logo, ressaltado que, pela complexidade e extensão temática que o estudo das políticas públicas apresenta, tal qual outros assuntos de gênero similar, não se tem um arcabouço teórico uniforme para o tema, havendo naturais divergências literárias, incluindo-se aí, as críticas e diferentes reconhecimentos positivos às diversas maneiras que tais políticas são encaradas e trabalhadas pelas esferas de governo.

Considerando a amplitude que as políticas públicas atingem em diversos segmentos desdobrados entre políticas de caráter econômico, ambiental, social, entre outros aspectos relevantes para a sociedade, este estudo se limita a contextualizar as políticas públicas através

de seu lado social, oriundo de iniciativa política e buscando a melhoria da qualidade de vida da população através da oportunização de geração de emprego e renda, aqui representada pelo Programa AgroAmigo, a ser objeto de análise mais detidamente adiante.

Abrangendo inúmeros aspectos históricos que englobam, em especial, interesses políticos e econômicos, o Estado brasileiro, através dos seus Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, enquanto governo e entre outras funções, é responsável pelo estudo, criação, implementação e execução das políticas que, em um regime democrático vivenciado na época contemporânea do país, deve, prioritariamente, vislumbrar o atendimento às necessidades de cunho social por meio de ações que se traduzam em efetivos resultados para a sociedade.

Neste contexto, entre as suas ações, as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, podem ser entendidas como o conjunto de ações e programas de ordem governamental, direcionadas para intervir em problemas relevantes que atingem a sociedade. Segundo Rua (2009, pg.19) as políticas públicas requerem diversas ações que, de forma estratégica, possa ser selecionadas para implementar as decisões tomadas no ambiente político.

Dentro de uma ótica mais simplista, sob o ponto de vista social, pode-se entender como política pública, a reunião de estratégias, planos e ações políticas das diferentes esferas de governo que, sob uma determinada ótica, e muitas vezes trazida através de Programas de Governo, tem como filosofia a minimização ou erradicação de mazelas sociais que atingem uma significativa parcela da sociedade, determinadas camadas sociais e/ou minorias da população, buscando assim, a efetivação e garantia de um direito social de interesse público e em busca do desenvolvimento e transformação da realidade para o bem-estar da sociedade.

Segundo conceito atribuído por Bucci (2002, pg. 141), as políticas públicas podem ser entendidas como Programas governamentais que têm como princípio, fazer com que o Estado se utilize dos meios que dispõe e os coordene para, inclusive podendo contar com a participação privada, realizar objetivos previamente determinados sob o ponto de vista política e que sejam importantes para a sociedade.

É bem verdade que apesar do ideário social em prol do coletivo que permeia a idéia de políticas públicas intentadas pelo Estado – representado através de suas diferentes esferas de governo – grande parte das políticas públicas experimentadas no Brasil não são criadas exclusivamente a partir da iniciativa do Estado, mas sim, de pressões e conflitos de interesse da sociedade, frente às omissões governamentais. E a partir das reivindicações surgidas, dá-se início ao processo de formulação de uma dada política pública, tal qual o exemplo da criação do PRONAF, objeto de estudo desta pesquisa e surgido, como se verá a seguir, a partir de um cenário que envolve a articulação de vários movimentos sociais do setor agrário.

Nesse contexto de reivindicação social surgem importantes partícipes que, na condição de “provocadores” das políticas públicas, adquirem um importante papel neste processo, passando a fazer parte do mesmo, como atores sociais, ou seja, representantes da sociedade que, de forma organizada – através de Sindicatos, Movimentos Sociais, ONGs, Conselhos - estão, de alguma maneira, atrelados ao objeto da política pública trabalhada. Dentro desse cenário, importante é a definição dada por Teixeira (2002, p. 3), onde aquele autor define políticas públicas como sendo “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediação entre atores da sociedade e do Estado.”

Como forma de melhor reunir em uma só palavra o significado do termo “políticas públicas” indo ao encontro das reivindicações sociais que a elas dão início, tem-se a consideração atribuída por Néri (2005) quando, em seu estudo sobre os direitos da pessoa idosa, traz, acertadamente, o seu registro de que o conceito de política pública possui uma íntima e estreita ligação com o conceito de cidadania, ou seja, pode-se resumir que as políticas públicas devem estar voltadas aos interesses do cidadão, tendo como premissa maior, exatamente os interesses coletivos.

De acordo com estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2010), muitos dos avanços sociais do Brasil no que diz respeito ao combate da pobreza e da redução das desigualdades sociais, encontram-se diretamente relacionados à estruturação de políticas públicas, em especial, através da intervenção direta do Estado a partir do texto constitucional da Carta Magna de 1988, a qual traz a necessidade de se garantir ao País, em nível macro, políticas nas mais diversas áreas como saúde, educação, trabalho, infraestrutura social, entre outros. No entanto, ainda que elaborada e coordenada pelo Governo Federal, a aplicação das políticas públicas ocorre diretamente na ponta, ou seja, nos milhares de municípios do nosso País, onde as estratégias e ações delineadas devem então criar novas condições para a transformação, para melhor, da realidade local. E é com essa premissa, sobretudo através da transformação social, que as políticas públicas vêm ao encontro da criação de novos cenários, buscando novas condições de vida, cuja melhoria se dê sob as mais diversas óticas, seja na saúde, na educação, na geração de emprego e renda, entre outros.

Mesmo o objetivo de uma dada política social se restringindo, a princípio, somente a um dos segmentos citados acima, o impacto benéfico trazido pelo sucesso daquela política pública, como dito, ainda que específica, traz conseqüências e implicações positivas que também são sentidas em outros setores da vida daquela mesma população beneficiada. Dessa maneira, é possível considerar que uma política pública ainda que voltada especificamente à

educação, possa, em tese, perfeitamente trazer impactos também em outros campos da vida daquela população, como por exemplo, desencadear maiores prevenções e melhores cuidados com a saúde, adquiridos a partir da consciência proporcionada por um maior grau de estudo adquirido através da política pública educacional.

Da mesma forma, e trabalhando-se com uma ótica de maior amplitude social, uma política pública voltada à estruturação da geração de emprego e renda, não tem somente como objetivo trazer uma “ocupação de trabalho” à população ou segmento desejado, mas sim, trazer inúmeros outros impactos ocasionados pelo emprego e maior renda, como por exemplo, melhores condições de estudo, maiores cuidados com a saúde, menores chances de marginalização, e, no caso específico desta pesquisa, também evitar o êxodo rural, fazendo com que o homem do campo nele se mantenha e se fixe, com condições adequadas de vida e tirando seu sustento do seu próprio empreendimento rural.

Por fim, ainda que o objetivo deste tópico esteja voltado à exploração conceitual do termo “políticas públicas”, é necessário também registrar que a política pública deriva de uma série de etapas previstas dentro do seu processo político de concepção. Sobre tal perspectiva, Rua (2009, p. 36) considera que as políticas públicas acontecem em um ambiente tenso e dotado de alto teor político, envolvendo os atores representantes do Estado e da sociedade civil. Para Rua (2009, p. 37), nesse cenário denso e complexo, as políticas públicas devem ser analisadas de maneira seqüenciada, em etapas, dentro de um ciclo de políticas, de forma a trazer uma melhor compreensão do assunto e formado pelas fases a seguir:

- a) formação da agenda, onde há o reconhecimento do problema político e dá-se início às discussões nas atividades de um dado grupo de autoridade, seja interna ou externa ao governo;
- b) formação das alternativas e tomada de decisão, onde após o reconhecimento do problema, tem-se a sua análise e o início das sugestões e propostas para a sua resolução, buscando, nesta fase, uma solução que seja adequada para a maior parcela de atores envolvidos, de forma que se caminhe até a tomada de decisão;
- c) tomada de decisão, onde se chega a uma decisão – ainda que não única e conclusiva – acerca do tema central da política em construção;
- d) implementação, onde há uma série de decisões relacionadas à operacionalização das rotinas das várias organizações intrínsecas à políticas, incluindo aí, o monitoramento da política;

- e) avaliação, onde, por fim, há uma série de parâmetros que permitam julgar os resultados da política, de acordo com critérios que possam ser mensurados em números, servindo inclusive para eventuais necessidades de ajustes frente os objetivos pretendidos.

Para Holanda (2006, p. 3), a consideração das diferentes que compõem o ciclo das políticas públicas – desde a formulação até os resultados - é de fundamental importância para o êxito de uma dada política pública, devendo a etapa de avaliação estar sempre presente em cada uma delas. Como se vê, o processo de elaboração e implementação de uma política pública é dotado de certo grau de complexidade, sobretudo no Brasil, uma vez que abrange o estudo voltado a diferentes camadas sociais, envolve inúmeros atores e contempla a administração de diversas áreas que necessitam da ação estatal, a qual deve e necessita, contar com o apoio de parceiros institucionais, da iniciativa privada e da própria sociedade, de maneira que possa melhor alcançar seus objetivos.

3.2 – A Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) enquanto política pública

O segmento da agricultura familiar figura na economia do Brasil como o principal responsável pela produção de vários dos principais alimentos consumidos pela população brasileira. Dados do site do Banco do Nordeste do Brasil S/A revelam que a agricultura familiar produz 84% da mandioca, 67% do feijão e 54% do leite consumido no país, sendo na Região Nordeste o segmento responsável por 83% da mão-de-obra na zona rural.

Não obstante a sua tradicional relevância para a dinâmica da economia do país e mesmo se configurando como um importante segmento para a manutenção do homem no campo, historicamente, as políticas desenvolvimentistas do Brasil sempre deixaram a zona rural do País em segundo plano, priorizando, via de regra, as ações voltadas à expansão urbana e, com isso, ao longo de décadas, amargou, entre outros problemas, o inchaço das cidades brasileiras, com o fenômeno do êxodo rural e da migração rural-urbana.

Sobre o assunto, Evangelista e Carvalho (2001, p. 7) em estudo sobre o êxodo rural nordestino, evidenciam que há nas políticas públicas brasileiras, um reconhecido viés urbano, onde a maioria das intervenções governamentais propiciou melhorias muito mais intensas nas

condições de vida das cidades do que no campo, fazendo com que as pessoas se vejam obrigadas a deixar o meio rural em função da falta de condições adequadas de sobrevivência.

Corroborando o pensamento acima, Tonneau (2005, p. 64) registra que a agricultura familiar sempre foi um setor historicamente marginalizado e que tal situação é fruto da herança colonial do Brasil que, combinada com o processo desigual de modernização da agricultura do País, resultou em um modelo de desenvolvimento agrícola excludente.

Buscando obter uma maior atenção das classes políticas do País, e contextualizando brevemente a criação do PRONAF, pode-se dizer que a década de 1990 foi marcada por algumas atuações que se tornaram preponderantes para se fazer fortalecer o desenvolvimento rural, sobretudo, no que diz respeito às políticas trabalhadas pela esfera governamental.

Por meio da união do movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) com Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), o Brasil passa a presenciar um cenário onde a organização dos agricultores familiares - através de suas entidades representativas - e, agora, unidas, inicia a luta pelo atendimento de diversas reivindicações dos agricultores, então afetados num contexto globalizado, pelo processo de abertura comercial da economia, a partir da ocasião de implantação, à época, do Mercosul. Desta forma, as reivindicações dos trabalhadores rurais, já sinalizadas com o advento da Constituição de 1988, passam a ter destaque nas “Jornadas Nacionais de Luta”, já no início da década de 1990, passando a denominar, a partir de 1995, como “Grito da Terra Brasil”.

Paralelamente à realização e atuação dos movimentos organizados, e aflorados os problemas sociais dos trabalhadores rurais, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em parceria com a FAO, criam um conjunto de diretrizes voltadas à formulação de políticas públicas direcionadas às particularidades da realidade vivenciada pelos grupos de agricultores familiares, ponderando as inúmeras condições adversas, contemplando desde as intempéries da natureza até a baixa instrução escolar dos mesmos, fazendo com que tais estudos servissem para balizar as novas ações e desdobramentos direcionados à agricultura familiar do Brasil. Sabe-se que esses foram utilizados como parâmetros e referências para aquelas que seriam as primeiras formulações do PRONAF.

Assim, diante da inegável expressividade e da importância da agricultura familiar para o desenvolvimento e a economia do Brasil, o Governo Federal criou, em 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), voltado exatamente a atender os anseios da classe dos agricultores familiares e seus movimentos sociais, e visando estabelecer uma política definitivamente voltada à melhoria de vida das famílias do campo.

Então, desde a sua criação, o PRONAF representa uma das maiores e mais importantes políticas públicas do Brasil, voltada, exclusivamente ao segmento da agricultura familiar, se configurando como uma das principais ferramentas ao desenvolvimento na zona rural do País, fortalecendo o homem do campo e criando condições para a geração de emprego e renda.

Para Schneider, Cazella e Mattei (2004) o PRONAF significa:

[...] o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos de pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência. (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004, p. 21)

Segundo Cerqueira (2002, p. 110), o segmento da agricultura familiar vem, desde o início dos anos 1990, adquirindo posição de destaque nas agendas voltadas ao debate sobre políticas públicas, sobretudo, a partir de estudos que têm consolidado a importância da agricultura familiar para um processo de desenvolvimento socioeconômico dotado de maior equilíbrio e sustentabilidade. Apesar de criado desde o ano de 1995, somente no ano de 2006, através da Lei 11.326/2006, é que a Agricultura Familiar teve seu reconhecimento institucionalizado como segmento produtivo, sendo a partir daquele ano, garantida a institucionalização de políticas públicas para os agricultores familiares.

Como fruto do processo de mobilização dos agricultores familiares e suas representações organizadas através de Sindicatos, Federações e Associações, o PRONAF é uma resposta às reivindicações feitas para acesso ao crédito, de maneira subsidiada, e com as condições diferenciadas de taxa de juros, prazos e os leques de opções de financiamentos, tornando-se um Programa relevante para o desenvolvimento rural do Brasil.

Enquanto política pública, e atualmente sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o PRONAF tem como principal premissa, contribuir para o desenvolvimento rural de maneira contínua e sustentável, atendendo às necessidades do homem do campo através de taxas de juros subsidiadas para financiamentos a atividades rurais, de acordo com o enquadramento do agricultor, e promovendo, de maneira integrada, orientação técnica, através das entidades parceiras de extensão e assistência técnica no País.

Segundo Abramovay e Magalhães (2005), a oportunidade do crédito traz a abertura de um novo caminho para que aquelas populações que vivem em situação de pobreza possam passar a participar de um mercado onde até então, estavam excluídas. Assim, o investimento de recursos financeiros, ainda que com pequeno valor, pode, em propriedades com uma

estrutura mínima, trazer um significativo impacto em um horizonte para geração de renda. Diante de tal constatação, o acesso ao crédito é um dos meios para a promoção do desenvolvimento na zona rural do País, uma vez que traz como objetivo intrínseco a ele, a ampliação das oportunidades de melhorar a inserção social das famílias agricultoras.

De acordo com o Manual de Crédito Rural – MCR (2011), o PRONAF tem como objetivo maior, proporcionar apoio financeiro às atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas através do emprego direto da força de trabalho familiar rural. Concretizando uma das preocupações da Carta Magna Constitucional de 1988, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar se concentra em 3 (três) grandes linhas de atuação, a saber: financiamentos rurais; assistência técnica e o desenvolvimento rural municipal, pautando-se também na parceria entre as diferentes esferas de governo e também com a iniciativa privada, tendo os agricultores familiares e suas organizações, como os principais atores sociais do processo (IBASE, 1999, p. 26).

Em seu processo contínuo de implementação, o PRONAF desenvolve negociações de outras políticas públicas junto a órgãos setoriais e através de outras entidades governamentais, buscando agregar o financiamento à infraestrutura e serviços públicos nos municípios, na busca por formação de cadeias produtivas e programas de Governo para a comercialização da produção oriunda do Programa e a profissionalização dos agricultores familiares, por meio de estratégias e ações, sob a tutela da Secretaria da Agricultura Familiar.

De acordo com os relatórios e dados disponibilizados no site do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no que diz respeito às linhas de financiamento disponibilizadas através das instituições financeiras oficiais responsáveis pela operacionalização das linhas de crédito do PRONAF no País (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil), as linhas de financiamento do PRONAF variam de acordo com o limite a ser financiado, havendo taxas de juros subsidiadas para cada uma delas.

Ainda segundo os mesmos relatórios e dados do site do MDA, entre as linhas de crédito voltadas diretamente às pessoas físicas dos agricultores familiares, o Programa se divide em 2 (dois) grupos, a saber: a) Custeio – voltado ao financiamento das atividades agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização e comercialização de produção própria ou de terceiros agricultores familiares enquadrados no PRONAF; b) Investimento – voltado ao financiamento da implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e serviços agropecuário ou não agropecuários no estabelecimento rural ou em área comunitárias rurais próximas. Para as linhas de investimento, há ainda, uma subdivisão feita dentro do próprio PRONAF, segregando as diversas finalidades que o Programa contempla, a exemplo

de linhas de crédito específicas para atender, por exemplo: agroindústrias; empreendimentos no semi-árido; financiamentos voltados exclusivamente a mulheres e a jovens.

Quanto ao seu público-alvo, de acordo com o Banco do Nordeste do Brasil (2008), o PRONAF possui como beneficiários, os produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovarem seu enquadramento mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), emitida por uma entidade credenciada para tal, sendo normalmente, uma entidade oficial de prestação de assistência técnica ou um sindicato da zona rural. Emitida a DAP, de acordo com a renda anual auferida pela Unidade familiar e de acordo com as atividades desenvolvidas no empreendimento rural, o agricultor, definidos os itens a serem financiados, fica habilitado a obter financiamento do PRONAF junto às instituições financeiras oficiais que operacionalizam o Programa.

Entre os Grupos existentes para enquadramento no PRONAF, pode o agricultor familiar, em função de sua renda e da sua realidade com a posse da terra, de acordo com o Manual de Crédito Rural (MCR), ser enquadrado em uma das seguintes linhas: PRONAF Grupo A; PRONAF Grupo A/C; Microcrédito Produtivo Orientado (PRONAF Grupo B) e PRONAF Agricultores Familiares (Comum). Considerando o objeto de estudo delineado para o presente trabalho de pesquisa, o Grupo a ser analisado a seguir, será o de Microcrédito Produtivo Orientado (PRONAF Grupo B), exatamente por representar a linha de crédito com caráter mais social entre todas as linhas do PRONAF.

3.3 – A criação do Programa de Microcrédito Produtivo (PRONAF Grupo B) e o desenvolvimento do AGROAMIGO

Desde a sua implementação, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) já experimentou inúmeras alterações em sua metodologia, sempre com o objetivo de buscar melhorias sob o ponto de vista de operacionalização do Programa, bem como também propiciar maior acesso ao seu público-alvo, resultados esses que podem ser constatados a partir da simples verificação da evolução dos números aplicados pelo PRONAF no Brasil. Dados do MDA registram que tomando como parâmetros os biênios 1999/2000 e 2005/2006, o montante disponibilizado pelo PRONAF para 1999/2000 foi de pouco menos de R\$ 3,3 bilhões, alcançando em 2005/2006 um volume disponível de R\$ 10 bilhões, o que representa em um espaço de 6 anos, um incremento de cerca de 200% (duzentos por cento).

As constantes mudanças sofridas no PRONAF a cada ano agrícola e a cada Plano Safra são desdobramentos naturais e passíveis a uma política pública, que conforme já registrado nesse mesmo trabalho quando da referência ao ciclo de políticas, buscam uma melhor compreensão do processo que envolve uma política pública, desde sua concepção até a avaliação de seus resultados.

À medida que os agricultores familiares, as instituições financeiras oficiais que operacionalizam o Programa aos agricultores, e o próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário vão experimentando a dinâmica do processo de concessão de crédito e as necessidades dos agricultores, são implementadas a cada ano novas modificações no Programa. Quando se trata do PRONAF, destacam-se as inúmeras medidas de desburocratização que foram impressas ao processo de crédito PRONAF no ano de 2005, visando a maior facilidade e agilidade aos financiamentos concedidos.

Neste contexto, para Santos e Gois (2011, pg. 207) o PRONAF é uma política pública que apresenta seguidos aperfeiçoamentos, exatamente no sentido de se transformar em um efetivo instrumento que seja capaz de atender ao conjunto dos agricultores familiares em todos os municípios do Brasil, dentro de uma visão que priorize a inclusão desses agricultores, tornando-os cidadãos brasileiros. Ainda para os mesmos autores, o PRONAF atravessa um conjunto de mudanças que englobam praticamente todas as variáveis que podem influenciar no seu sucesso, quer seja nas áreas institucional, operacional e/ou financeira, propriamente dita, tendo essas mudanças, a característica de alinhar o PRONAF com as próprias transformações sociais e as demandas a elas implícitas.

Segundo Sousa (2010, p. 19) o PRONAF vem passando por modificações e aprimoramentos em suas diretrizes e processos operacionais, incluindo desde a definição do público, a classificação dos agricultores em categorias, redefinindo valores de financiamento por Grupo, buscando o envolvimento dos atores locais e estaduais das esferas públicas e da sociedade civil no processo de decisão e aperfeiçoando as suas linhas de atuação, tendo como foco o desenvolvimento territorial.

Entre tais mudanças, um dos aperfeiçoamentos do Programa ocorreu no ano de 1999, quando então ocorreu a classificação dos beneficiários do PRONAF em grupos que iam do “A” ao “D” para fins de acesso ao crédito. Tendo em vista a segregação de letras que qualificam cada grupo do PRONAF, a escolha pela análise do PRONAF Grupo B se deu por ser uma linha de microcrédito rural voltada aos agricultores familiares com menor renda anual bruta, e, portanto, mais carentes.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Microcrédito Produtivo Rural (PRONAF Grupo B) é voltado a famílias agricultoras, pescadoras, extrativistas, ribeirinhas, quilombolas e indígenas que desenvolvam atividades produtivas no meio rural, cuja renda bruta familiar anual seja de até R\$ 6.000 (seis mil reais), englobando assim, as famílias agricultoras de mais baixa renda no meio rural. A referida linha de crédito possui um limite de crédito atualmente vigente de até R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por operação, com taxa de juros de 0,5% (meio por cento) ao ano e prazo de até 2 (dois) anos para reembolso para cada financiamento obtido.

Outra forma de subsídio da linha de crédito do PRONAF – Grupo B refere-se à existência de bônus de adimplência (desconto) de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o valor do financiamento para aqueles agricultores familiares que pagarem suas prestações dentro de cada prazo previsto. Ou seja, não obstante a baixíssima taxa de juros anual, o microcrédito rural ainda conta com desconto sobre o próprio valor do montante financiado, caso pago até a data do vencimento, o que corresponde a dizer que considerando o limite de crédito atualmente em vigor para a linha, cada agricultor familiar poderá ter até R\$ 625,00 (seiscentos e vinte e cinco reais) de desconto sobre o principal de cada operação concedida. Assim, no caso concreto, os agricultores familiares do PRONAF – Grupo B pagam um valor menor do que aquele propriamente financiado, caso façam seus pagamentos nas datas aprazadas.

Neste cenário, e por estar exatamente direcionado ao público de menor renda entre os Grupos do PRONAF, o PRONAF – Grupo B se configura como a linha de microcrédito rural que dispensa a exigência de garantias e é voltada a combater a pobreza no meio rural, sendo direcionada àquelas famílias que vivem no campo e se encontra em patamares abaixo da linha da pobreza, cuja produção no seu empreendimento rural é considerada baixa e com pouco potencial de desenvolvimento e incremento de sua produção dentro de um horizonte curto.

O microcrédito pode ser encarado como uma política desenvolvida pela administração pública, no entanto, com premissas do setor privado, tendo seu sucesso baseado, sobretudo, no fato de se estruturar bases incentivadoras de acesso ao crédito, permitindo elaborar ações mais efetivas e resultados mais eficientes, de maneira que as instituições que o operacionalizam, possam contribuir para o combate à pobreza, através de serviços financeiros a pessoas de baixa renda e até então, excluídas do setor bancário. Um outro aspecto de tal tipo de política, refere-se à atuação de forma a se ganhar economia de escala, ou seja, na condição de política pública, destinar-se a um número significativo de pessoas, utilizando-se de informações e trabalhos diretamente com grupos de comunidades de baixa renda, articulando uma saída da linha da pobreza de maneira focada e estruturada.

Para o economista Muhammad Yunus (2006), fundador do Banco Grameen em Bangladesh – pioneiro em microcrédito, o acesso ao crédito financeiro deveria ser um direito universal, em função do seu forte poder de transformação junto à sociedade e da sua íntima ligação como ferramenta indutora do desenvolvimento entre comunidades integradas. De acordo com Yunus, o acesso a dinheiro é o que a parcela pobre da população mais necessita, pois, de alguma maneira, cada cidadão já possui intrinsecamente a ele, alguma habilidade capaz de prover a geração de renda, faltando, de fato, recursos financeiros para desenvolver esta atividade. Para o economista, é necessário ainda que o microcrédito não seja encarado como uma mera política de assistencialismo, devendo ter sua administração realizada por gestor privado ou público, porém, sempre voltada a garantir resultados positivos e voltados a um cenário econômico sustentável.

Neste contexto de desenvolvimento e cenário econômico sustentável, em que pese o louvável papel de acesso ao crédito que o PRONAF – Grupo B ocupa, esta linha de financiamento, apesar de possuir um público bem delineado, possui, exatamente, problemas de conjuntura estrutural que foram observados através dos anos – especialmente entre 1999 e 2004 - sobretudo relacionado à baixa capacitação, assistência técnica e acompanhamento do crédito abaixo do desejado, além da inadimplência do próprio Programa, o qual, apesar de conceder considerável incentivo para que os agricultores se mantivessem adimplentes, não vinha obtendo a resposta desejada no que se refere ao retorno dos capitais empregados pelas instituições financeiras oficiais de crédito.

Corroborando o cenário desfavorável ao Programa, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) em estudo elaborado no ano de 2009 voltado à análise dos impactos e resultados do PRONAF, concluiu que apesar dos efeitos benéficos que o PRONAF traz para os agricultores familiares, há, entretanto, alguns problemas históricos que depõem contra o Programa como, por exemplo, os elevados índices de inadimplência, sobretudo, exatamente os do PRONAF B.

Entre os motivos enumerados como fatores contributivos à causa da inadimplência o IICA (2009) traz como exemplos: as frustrações das atividades financiadas ocasionadas por intempéries da natureza; deficiência e até ausência da assistência técnica; baixa capacitação do público-alvo e, fatores mais graves, como o enquadramento, por parte das entidades credenciadas, de pessoas que não se enquadram como beneficiários de direito ao Programa e o desvio da finalidade do crédito por parte dos agricultores familiares, seja por má-fé ou absoluta carência financeira para aquisição de alimentos em prol de sustento próprio.

Considerando o ciclo intrínseco às políticas públicas, e sendo o PRONAF uma política pública, é que, dentro das etapas de seu monitoramento e avaliação do Programa, acontecem algumas mudanças que podem impactá-lo, de maneira que se torne cada vez mais eficiente sob o ponto de vista dos seus objetivos e desenvolvimento, sobretudo através da geração de emprego e renda. Para Toneto e Gremaud (2002, p. 94), a avaliação de um programa de política pública destinado a financiamentos, deve estar calcado no alcance que o mesmo possui, bem como também na sua sustentabilidade, de forma a garantir a continuidade da mesma. No que diz respeito a programas de financiamento rural, como é o caso do PRONAF, na visão dos autores, os objetivos desse programas devem “ampliar o acesso aos tomadores, expandir a renda rural e reduzir a pobreza ao menor custo possível para a sociedade.”

Pensando nisso e se antecipando à busca por soluções para problemas já conhecidos, o Banco do Nordeste do Brasil S/A, na condição de uma das instituições financeiras responsáveis pela operacionalização do PRONAF, criou, também em 2005 – ano de profundas transformações no PRONAF para a sua desburocratização – o Programa AgroAmigo, o qual viria a representar uma nova formatação ao PRONAF – Grupo B, no sentido de proporcionar a este público, uma estrutura específica de financiamento voltada a permitir um melhor acompanhamento do crédito nesta linha de crédito que representa um dos maiores volumes entre as linhas de crédito do PRONAF.

Na condição de política de microcrédito, o AgroAmigo foi concebido no ideal de democratizar ainda mais o crédito à parcela da população rural que não possui acesso aos serviços bancários, contribuindo para a redução da exclusão social e servindo como ferramenta voltada ao homem do campo no sentido de contribuir para a saída de milhares de agricultores familiares da zona de pobreza e mesmo da indigência, permitindo aos sem capital, acesso a recursos financeiros subsidiados, de forma orientada e participativa.

O Programa AgroAmigo tem como gestor o Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), instituição financeira oficial de desenvolvimento regional e idealizadora do referido Programa, possuindo, até os dias de hoje, a exclusividade da marca “AgroAmigo” e servindo de inspiração para disseminar outras políticas de microcrédito entre outras instituições financeiras e entidades governamentais nos Estados de sua atuação. A operacionalização do AgroAmigo é feita pelo BNB em parceria com o Instituto Nordeste Cidadania, cuja institucionalidade se dá na condição de uma organização da sociedade civil de interesse público (Oscip), com fundação datada de 1993 e inspirada na Campanha Nacional de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida, por iniciativa dos próprios funcionários do Banco do Nordeste. A metodologia do Programa AgroAmigo tem por base a dinâmica de outro

Programa de Microcrédito, o CrediAmigo, este voltado a área urbana e que também já é operacionalizado pelo Banco do Nordeste em parceria com o Instituto Nordeste Cidadania.

De acordo com Santos e Gois (2011, pg. 181) o Programa AgroAmigo fora inspirado na metodologia do microcrédito e teve o início de suas operações em 2005, onde, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), passou a contemplar, de maneira específica, o público do PRONAF B, o qual se constitui entre as linhas de crédito do PRONAF, como aquele que enquadra o núcleo familiar de menor renda bruta anual (até R\$ 6.000,00/ano), sendo este, segundo os autores, a maior parcela do público do PRONAF.

O AgroAmigo se configura como de um Programa pioneiro em nosso País e que se encontra voltado ao desenvolvimento da área rural, tendo como pilares principais, a filosofia da concessão de financiamentos de maneira orientada, cujo acompanhamento ocorre de forma mais estreita através das figuras dos assessores de microcrédito rural, funcionário do Instituto Nordeste Cidadania e que atuam em parceria através das Agências da área de atuação do BNB. É exatamente através da figura do assessor de microcrédito, que obrigatoriamente deve possuir formação técnica, que o Programa guarda um de seus principais trunfos, qual seja: a capacidade de avaliação das condições do cliente e de seu empreendimento rural.

Segundo Santos e Gois (2011, pg. 181) o AgroAmigo possui como proposta, a melhoria do perfil econômico e social do agricultor familiar de baixa renda dos Estados do Nordeste e do norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo – área de atuação do Banco do Nordeste do Brasil S/A – através da concessão de crédito e orientação técnica e gerencial aos agricultores familiares. Possuindo uma filosofia própria e diferente do PRONAF – Grupo B tradicional, o AgroAmigo se volta à prestação de um atendimento personalizado ao agricultor familiar, na sua própria comunidade rural, ou seja, através de visitas *in loco*, de maneira que estas visitas possam subsidiar a decisão sobre o crédito a ser financiado, o qual, no momento, chega a até R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por operação.

Enquanto o PRONAF B tradicional tem um processo de crédito totalmente dependente da elaboração da proposta de crédito e prestação de assistência técnica através das entidades oficiais de extensão rural, em cada Estado, o AgroAmigo tem suas propostas de crédito elaboradas por assessores de microcrédito que possuem a função exclusiva de atuar no Programa, visitando cada cliente e personalizando cada proposta de acordo com suas necessidades de crédito.

Da mesma forma que o Grupo B, o AgroAmigo possui juros mais baixos e bônus de adimplimento de até 25% sobre o montante financiado, se o cliente pagar suas obrigações em dia. Ademais, enquanto política pública, o Programa apresenta condições especiais de

atendimento ao produtor rural na sua própria formatação do processo de crédito, dispensando exigências como garantias e prestado de forma desburocratizada, tudo, visando atender o público a que se propõe, de forma mais efetiva e célere.

De acordo com o Banco do Nordeste do Brasil S/A (2011) entre os principais objetivos do Programa AgroAmigo, se encontram: conceder crédito orientado e acompanhado aos agricultores familiares; apoiar as atividades agropecuárias e não-agropecuárias; agilizar o processo de concessão de crédito; expandir de forma quantitativa e qualitativa o atendimento aos agricultores familiares, com redução de custos para o cliente; atender o cliente na própria comunidade/associação rural a que pertence, através do assessor de microcrédito rural; promover a inclusão financeira do agricultor familiar e seu acesso ao Banco; sensibilizar o agricultor familiar quanto à importância da educação financeira e possibilitar o aumento da renda familiar e a qualidade de vida da população rural.

Através do assessor de microcrédito rural, em suas visitas *in loco*, há o conhecimento da real necessidade dos agricultores familiares, ou seja, a proximidade e a verificação da realidade local, contribuindo para que a política de microcrédito se torne muito mais eficiente, além de coibir, sobremaneira, eventuais casos de que clientes sem perfil para o Programa sejam beneficiados e, por conseguinte, evitar ocorrências de desvio de crédito.

Como já visto acima, o ganho de escala é uma das características positivas das políticas públicas, e o AgroAmigo, por meio dos seus atendimentos feitos em reuniões com comunidades e associações rurais, consegue englobar e atingir um maior número de clientes, reunindo a um só tempo e lugar, beneficiários com intenção da oportunidade do crédito.

Outra característica intrínseca e necessária às políticas públicas de êxito, diz respeito ao papel integrador que as políticas públicas devem ter, ou seja, no caso concreto, não basta somente conceder os recursos financeiros. Considerando o público-alvo do AgroAmigo, de baixa renda e também com baixos índices de escolaridade, não basta somente a concessão do crédito, mas sim, também, a orientação e o seu acompanhamento. E como registrado acima, este é um dos principais objetivos do Programa. Indo ao encontro do aspecto educador do Programa e de uma boa política pública, como forma de se conscientizar a população beneficiada, há a realização de palestras informativas prestadas pelo assessor de microcrédito sempre quando da oportunidade de sua visita inaugural a estas comunidades rurais.

A própria existência de um bônus de adimplência aplicado sobre o valor total financiado para hipóteses de pagamentos até a data de vencimento de cada prestação prevista no contrato, no significativo percentual de 25% (vinte e cinco por cento), confere ao Programa AgroAmigo a filosofia da educação financeira, ou seja, demonstrar ao agricultor a

importância de se honrar suas obrigações de maneira pontual e, com isso, além de garantir o retorno dos recursos à instituição financeira para que sejam reaplicados, ainda proporcionar ao cliente, uma bonificação financeira. Conforme se vê de sua metodologia, o Programa AgroAmigo traduz-se como uma importante política pública para a zona rural dos municípios de sua área de atuação.

3.4 – O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável enquanto Conselho Participativo e sua contribuição à implementação das Políticas Públicas

No mundo contemporâneo há um constante debate sobre a necessidade de chamamento da população para que esta, enquanto representante da sociedade civil, possa, de forma cada vez mais presente, participar de maneira interativa com a gestão pública, sobretudo na esfera municipal, buscando reivindicar seus direitos, externar suas necessidades e fiscalizar todos os atos da administração política, assim como as políticas públicas desenvolvidas nas diferentes esferas governamentais.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 um novo modelo de gestão foi proposto para a sociedade, onde, de uma maneira participativa, esta também pudesse atuar no processo de decisão, elaboração e implementação das políticas sociais, de maneira que as mesmas pudessem atuar de forma mais eficiente e ouvindo, acima de tudo, os anseios e necessidades locais, propiciando assim, melhores ações a cada segmento da população, de acordo com sua própria realidade.

Neste contexto, a grande parte das políticas sociais desenvolvidas a partir da década de 1990, passou a contar com a criação de Conselhos Participativos de Gestão, os quais apresentam em sua filosofia, o estabelecimento de uma nova relação entre o Estado e a sociedade sob a premissa de compartilhar os poderes de decisão sobre as ações que vão diretamente ao encontro dos interesses da própria sociedade.

Decorridos mais de 20 anos desde seu primeiro marco legal, os Conselhos de Políticas, nos dias atuais, possuem presença - nas mais diversas áreas (saúde, educação, etc), em grande parte dos municípios do Brasil, apresentando um importante papel no sentido de proporcionar uma maior democratização do Estado e, também, na atuação quanto à elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas.

Reunindo a essência dos diversos conceitos de nossa literatura sobre o assunto, e considerando um contexto mais amplo, pode-se entender os Conselhos de políticas públicas como espaços de caráter público institucionalizados pelo Estado e que têm por objetivo maior, fazer com que a sociedade, de maneira organizada e, devidamente representada, participe de maneira mais intensa e direta, da formulação e do controle das políticas públicas.

Segundo Tatagiba (2004), apesar dos Conselhos de Políticas estarem como parte integrante da estrutura da atuação do Estado, tais espaços constituem-se como instituições de ordem híbrida intermediando os interesses da sociedade e do Estado, restando a seguinte definição para a autora:

Os Conselhos não são espaços do governo, tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais os representantes da sociedade e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas em áreas específicas. (TATAGIBA, 2004, p. 348)

Ainda para Tatagiba (2002), os Conselhos de Políticas constantes das 3 esferas de governo, possuem atribuições legais e que devem atuar em consonância com a formulação e implementação das políticas, devendo seus conselheiros, agirem como atores presentes nas etapas de planejamento e fiscalização das ações públicas. Segundo a autora, a principal força dos Conselhos, na condição de espaços capazes de induzir relevantes transformações na realidade local, se dá exatamente através de sua competência legal para deliberar sobre as políticas públicas.

Corroborando o poder de representação com a instituição dos Conselhos Participativos, Daniel (2000) em sua obra sobre a relação entre os Conselhos e gestão pública, entende que os Conselhos cumprem um relevante papel no processo de definição de políticas públicas, uma vez que possuem a capacidade de abordar novos temas para a agenda pública e promover uma maior democratização da maneira pela qual as decisões políticas são tomadas.

Para Avritzer (2000, p. 18), os Conselhos Participativos voltados à gestão pública devem se consolidar como instituições verdadeiramente mistas, formadas tanto por representantes do Estado como também por representantes da sociedade civil, possuindo poderes consultivos e/ou deliberativos que reúnam os elementos democráticos pretendidos com a Constituição de 1988.

Neste horizonte democrático, a criação dos Conselhos no Brasil foi louvada por vários atores sociais, políticos e acadêmicos estudiosos do assunto, gerando a expectativa de se tornar uma das principais ferramentas institucionais para o período de redemocratização do País e promover, de maneira participativa, as necessárias reformas do Estado.

Coadunando com a premissa acima, Teixeira (2002) ressalta que o papel dos Conselhos é permitir a “inserção” da sociedade no Estado, e, assim, abrir caminho para a democratização da agenda pública. O autor finaliza seu argumento, entendendo que os Conselhos representam:

[...] uma forma de processamento das demandas balizada no interesse público e constituída não apenas pelas representações sociais que fazem parte do Conselho, mas pelo processo de discussão pública, de explicação de interesses, de negociação. (TEIXEIRA, 2002, p. 104)

Neste contexto de gestão pública social compartilhada entre a sociedade e o Estado, é imprescindível que a população participe e seja ouvida em todas as etapas das políticas sociais desenvolvidas, desde a sua definição até a consolidação das ações a serem priorizadas. E é com esta perspectiva que os Conselhos Municipais devem se configurar como um espaço social aberto e de gestão democrática que possibilite, sobretudo, a inclusão da sociedade nas discussões daquilo que afeta o seu dia-a-dia nas mais diversas áreas, seja de maneira direta ou indireta. É assim que Tenório (1998) entende a relação entre a participação popular, as políticas públicas e os Conselhos Municipais:

Na relação sociedade-Estado, a gestão social se efetiva quando os governos institucionalizam modos de elaboração de políticas públicas que não se refiram ao cidadão como “alvo”, “meta”, “cliente” de suas ações ou, quando muito, avaliador de resultados, mas sim como participante ativo no processo de elaboração dessas políticas. Este processo deve ocorrer desde a identificação do problema, o planejamento de sua solução e o acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado. (TENÓRIO, 1998, p. 32)

Labra e Figueiredo (2002) relacionam o processo de democratização política vivenciado pelo Brasil com a pressão dos movimentos sociais, os quais trouxeram a abertura dos Conselhos como espaços consultivos e/ou deliberativos, havendo a estruturação dos

Conselhos Municipais de gestão, a exemplo dos Conselhos de Saúde, educação, meio-ambiente, e, posteriormente, os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) são órgãos cuja deliberação ocorre de maneira colegiada e descentralizado, com caráter permanente e uma dinâmica participativa. Segundo o Decreto Presidencial brasileiro nº 3508, do ano 2000, cada CMDRS deverá manter a paridade entre os membros da sociedade civil e do poder público municipal. No que diz respeito à estrutura do referido Conselho, esta se apresenta de maneira estruturada a atuar diretamente nos assuntos voltados ao PRONAF, devendo possuir, no mínimo, 50% de seus membros com assento e direito a voto, sendo representantes de agricultores familiares no município. Para Marques e Flexor (2006), o CMDRS passou a contemplar novos parâmetros na elaboração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, com foco na priorização à agricultura familiar.

Nesse contexto, os CMDRSs possuem como principais objetivos, o acompanhamento, a fiscalização, avaliação e priorização das políticas e ações previstas no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de cada município, colaborando na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas ao segmento da agricultura familiar, pautando-se nas oportunidades de inclusão social e atuando na sugestão e apoio a projetos que se traduzam em efetivos benefícios para o homem do campo. As reuniões do CMDRS devem ocorrer de maneira aberta ao público, o qual deve possuir direito à voz, cabendo as deliberações aos Conselheiros com direito a voto.

Com difusão entre vários municípios do nosso País, a grande maioria dos CMDRSs foi criada por força de lei para que os municípios pudessem receber oficialmente, recursos no âmbito do PRONAF, possuindo como filosofia, a expectativa de se tornar uma importante ferramenta na busca por uma aliança de sucesso entre a democracia participativa e o desenvolvimento sustentável.

Não obstante sua premissa participativa e seu ideal democrático, verifica-se que a literatura traz uma forte preocupação quanto à efetividade da atuação dos Conselhos Municipais, uma vez que, infelizmente, verifica-se, em muitos deles, uma disputa de poderes e um conflito de interesses individuais que prejudica a realização de ações voltadas, de fato, aos interesses comuns da parcela da população afetada diretamente pelo Conselho. No caso do CMDRS, verifica-se, em sua essência, que as diferentes formas de poder se encontram segmentadas e conflitantes entre o poder político da prefeitura e da câmara de vereadores, o poder representativo conferido ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), o poder técnico das empresas de assistência técnica e extensão rural, e por fim, o poder participativo dos

agricultores, havendo entre muitos conselheiros, uma tendência a defender nos Conselhos, suas próprias opiniões e não as propostas e posicionamentos de interesse comum.

De acordo com Tatagiba (2002), os Conselhos Municipais, de maneira geral, também têm contribuído pouco para a transformação da realidade local, assim como pouca também seria a sua contribuição para alterar a forma como as decisões políticas são tomadas pelo governo, exercendo uma reduzida influência na implementação de políticas públicas.

Muitas ponderações presentes na literatura relacionada ao assunto revelam outras deficiências na dinâmica dos Conselhos Municipais, a exemplo da pouca importância que muitos governos municipais dão aos seus Conselhos, despreparo e baixa capacitação dos conselheiros membros para tratar sobre o assunto das políticas públicas, capacidade de influência de alguns membros mais preparados ou dominantes sobre o ponto de vista político, fazendo prevalecer suas opiniões e vontades pessoais.

Assim, diante dos exemplos de deficiência na atuação de alguns Conselhos registrados em nossa literatura, é que o presente trabalho se faz relevante na abordagem dada através da experiência positiva do CMDRS de Itabaiana – PB, pois, conforme se verá, o mesmo configura-se como um bom exemplo na relação que os Conselhos Participativos devem ter frente às políticas públicas desenvolvidas em seus municípios, visando o desenvolvimento.

4 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Zanella (2009, p. 61) o termo metodologia pode ser entendido como “o estudo dos caminhos a serem percorridos para se realizar uma pesquisa”, citando ainda, sua tradução, sob a ótica da ciência, onde a metodologia se configura como o caminho que o pesquisador deve percorrer para a busca da compreensão da realidade, do fato, do fenômeno.

Corroborando tal conceito, Gonsalves (2001) entende que a metodologia de um trabalho de pesquisa “significa o estudo dos caminhos a serem seguidos, incluindo aí, os procedimentos adotados”. Sob esta ótica, o presente capítulo tem por objetivo detalhar os procedimentos adotados para fins de realização deste estudo de caso relacionado ao microcrédito rural, enquanto Política Pública, através do Programa PRONAF AgroAmigo e sua relação com a participação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Itabaiana – PB.

De acordo com a primeira grande classificação feita por Zanella (2009, p. 72) quanto aos tipos de pesquisa, este pode ser classificado como uma pesquisa aplicada ou empírica, uma vez que além do arcabouço teórico, o presente trabalho reservou pesquisa de campo, presenciando as relações sociais ocorridas na dinâmica das reuniões do CMDRS.

Já no que diz respeito ao método e à forma de abordagem do problema objeto de pesquisa, conforme citado por Zanella (2009, p. 75/76) a mesma pode ser definida como uma pesquisa qualitativa, considerando que a preocupação do trabalho voltou-se à sua forma empírica, ou seja, como a política pública do AgroAmigo é trabalhada pelo CMDRS de Itabaiana-PB, cabendo a descrição a ser feita quando da análise dos resultados. Acerca dos objetivos da pesquisa, há no presente trabalho, as características de uma pesquisa explicativa, uma vez que seu objetivo é pautado na identificação de como o CMDRS de Itabaiana-PB contribui para o desenvolvimento da política pública do AgroAmigo.

No que se refere aos procedimentos adotados na coleta dos dados, reuniu-se os dois grandes grupos citados por Zanella (2009, p. 82), uma vez que o trabalho, por um lado, traz um forte arcabouço teórico oriundo de bibliografias e documentos disponíveis sobre os quatro grandes assuntos aqui trazidos: Políticas Públicas, PRONAF, AgroAmigo e Conselhos Municipais, através da leitura e análise de uso de material de domínio público, a exemplo de livros, artigos de periódicos, revistas e dissertações de mestrado, assim como o uso de documentos – atas de reuniões do CMDRS, relatórios e números do PRONAF, MDA, IBGE, BNB, etc, além do levantamento de dados pré-existentes, os quais, juntos, permitirão realizar uma análise conceitual e histórica sobre os objetos do presente estudo.

Por outro lado, a pesquisa também se valeu como forma de enriquecimento, de um estudo de campo, ou seja, a aplicabilidade dos quatro principais tópicos abordados no trabalho, relacionados, na prática, à realidade do município paraibano de Itabaiana.

No que concerne às técnicas de coleta de dados, sob uma ótica qualitativa de análise, o estudo contou com a observação e também com a pesquisa documental. De acordo com Zanella (2009, p. 119), a técnica da observação consiste na utilização do sentido visual para se ter informações da realidade investigada. Assim, entre as possibilidades de técnica de observação, a pesquisa contou com uma observação do tipo participante, onde houve a integração do autor, na condição de observador, como membro do CMDRS em uma das reuniões mensais daquele Conselho. Acerca da pesquisa documental, como já dito, esta se valeu de relatórios, manuais e publicações governamentais envolvendo, sobretudo, no caso em questão, os Programas PRONAF e AgroAmigo, além de alguns documentos disponibilizados pelo próprio CMDRS de Itabaiana – PB.

Definidos os temas trabalhados neste estudo e estabelecidos os caminhos a serem percorridos para o desenvolvimento da pesquisa, o município de Itabaiana – PB foi escolhido para a realização do estudo, não só em virtude de sua importância para o Estado da Paraíba, mas também em função da experiência profissional do autor enquanto participante de algumas reuniões do CMDRS envolvendo a política pública do PRONAF naquele município. É importante ressaltar que após a definição do tema, a participação e observação feita na reunião do CMDRS, a pesquisa foi feita de maneira mais intensa e focada sob os aspectos aqui abordados.

5 - ANÁLISE DE RESULTADOS

5.1 – O município de Itabaiana – PB no contexto da pesquisa

Localizado na região entre o Agreste e o Brejo paraibano, e a uma distância de 57 km da capital do Estado da Paraíba, o município de Itabaiana – PB obteve sua emancipação no ano de 1891 e possui uma extensão territorial de 218 km², contando com uma população de 24.481 habitantes, tendo uma população rural de 4.750 pessoas, conforme dados do último censo demográfico do IBGE, havendo um significativo equilíbrio entre homens e mulheres, sendo 2.399 homens e 2.351 mulheres, ou seja, uma maioria de apenas 48 pessoas do sexo masculino.

Dos seus 10.127 endereços, 2.091 famílias residem na zona rural do município, sendo que destes, ainda de acordo com dados do IBGE, somente 787 estabelecimentos agropecuários possuem sua condição legalizada enquanto proprietário da terra, o que demonstra o grande caminho que ainda há de se percorrer naquele município para uma melhoria da qualidade de vida do home do campo.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o município de Itabaiana – PB possui 2.011 Declarações de Aptidão ao PRONAF (DAPs) ativas, o que equivale a dizer que 2.011 famílias possuem classificação em alguma linha de crédito do PRONAF. Se comparado aos números do IBGE no que se refere aos endereços localizados em zona rural daquele município, a quantidade de DAPs ativas demonstra que a grande maioria dos produtores rurais de Itabaiana – PB já possuem seu enquadramento realizado de acordo com as regras do PRONAF, o que os torna aptos a obter crédito junto às instituições financeiras oficiais. No que diz respeito às instituições financeiras que operam o PRONAF no município

de Itabaiana – PB, o mesmo é atendido pelo Banco do Brasil S/A que possui sede na própria cidade e pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A, que, apesar de não possuir sede naquele município, o atende através de visitas semanais realizadas por prepostos da Agência do BNB localizada em Sapé – PB e que é responsável pelo atendimento jurisdicional a Itabaiana – PB.

De acordo com o mapa da pobreza e desigualdade dos municípios brasileiros realizado no ano de 2003, Itabaiana – PB possui uma incidência da condição de pobreza da ordem de 62,05%, índice este, que por si só, já denota a importância da implementação de políticas públicas no município, de forma a se buscar um caminho pela transformação da realidade local. Já o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é de 0,612.

A economia do município de Itabaiana – PB teve seu desenvolvimento baseado, sobretudo, através da pecuária e da agricultura, fato este que também é relevante na conjuntura deste estudo, uma vez que demonstra a aptidão histórica do município em atividades rurais e a importância destas para a base econômica da cidade. Apesar da preponderância da atividade pecuária, entre as atividades agrícolas, as culturas do amendoim, milho e feijão se destacam entre as mais produzidas pelo município.

Em sua gestão político-administrativa, Itabaiana conta com uma Secretaria de Agricultura para cuidar dos assuntos e aspectos que dizem respeito à agropecuária da cidade e a população da zona rural é representada através do Sindicato dos Trabalhadores com sede no município. A prestação de assistência técnica fica a cargo da EMATER – PB, administrada pelo Governo do Estado da Paraíba e que possui uma de suas regionais na localidade analisada.

5.2 – O Programa PRONAF - AgroAmigo no município de Itabaiana – PB

Um dos princípios que norteiam a operacionalização do PRONAF, na condição de política pública, é a participação das instituições e das organizações sociais como atores importantes no processo de concessão do crédito do Programa.

Como primeiro passo da estruturação do processo de crédito no âmbito do PRONAF tem-se, no município de Itabaiana, a emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) – documento que credencia o agricultor familiar e o enquadra entre as linhas de crédito do PRONAF. No caso de Itabaiana – PB, a DAP é emitida tanto pela EMATER como também pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Cumprida a primeira etapa – qual seja o credenciamento do agricultor, fica, para a Programa AgroAmigo, cumprido o primeiro papel da EMATER ou Sindicato, e passa-se a seguir ao trabalho do assessor de microcrédito rural. Itabaiana dispõe de um assessor de microcrédito rural do Instituto Nordeste Cidadania que trabalha para o Programa AgroAmigo, visitando clientes naquela cidade, com periodicidade semanal. Desde 2006 o município foi contemplado com a atuação do Programa AgroAmigo através do Banco do Nordeste do Brasil S/A – Agência de Sapé- PB, tendo, desde então, de acordo com levantamento do CMDRS, mais de 300 famílias atendidas na zona rural e movimentando cerca de R\$ 500.000 (quinhentos mil reais) ao longo desse período.

A atuação do AgroAmigo no município se dá através de algumas etapas que vão desde as visitas preliminares do assessor de microcrédito, até a fiscalização sobre a aplicação dos recursos financiados. Como primeira etapa do Programa, o assessor de microcrédito responsável, realiza, mensalmente, palestras informativas de promoção do AgroAmigo, as quais, além de trabalharem com a prospecção de financiamentos, também trazem, conforme já visto, entre seus objetivos, a busca por uma maior conscientização dos agricultores, englobando o aspecto da educação financeira.

No que diz respeito à educação financeira, é importante ressaltar que quando comparado à metodologia antiga do PRONAF – Grupo B, o município de Itabaiana chegou a ter suas operações suspensas para a contratação de novos créditos, isto porque, o município teria ultrapassado, de acordo com parâmetros estabelecidos pelo próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário, o limite admissível de inadimplência para tal linha de crédito. Já a partir da nova sistemática do PRONAF AgroAmigo, a esfera municipal retomou o acesso ao crédito, possuindo atualmente, de acordo com o próprio assessor de microcrédito rural responsável pelos trabalhos naquela cidade, uma inadimplência inferior a 8%, índice este que apesar de ser considerando um pouco elevado para os moldes do AgroAmigo, é muito mais baixo que os índices apresentados nos anos anteriores à implantação do Programa naquele município.

Através das reuniões realizadas mensalmente nas próprias comunidades/associações rurais do município, o assessor de microcrédito consegue, conforme a própria filosofia da política pública, atingir um maior número de clientes, a um só tempo e um só lugar, dentro das expectativas do ganho de escala do Programa. Em tal oportunidade, cada pretense beneficiário do AgroAmigo em Itabaiana, é entrevistado pelo assessor, o qual registra os dados cadastrais preliminares do agricultor e vai conhecendo a sua realidade, de maneira que então, possa ser formatada a proposta de crédito de acordo com as necessidades do agricultor.

A entrevista é embasada em uma perspectiva de crédito orientado e produtivo, em função dos potenciais que cada empreendimento rural possui, incluindo aí, a possibilidade de financiamento a atividades não-agropecuárias, como por exemplo, salões de beleza, comércios, lanchonetes, oficinas, entre outros empreendimentos comerciais que estejam localizados no meio rural, sendo este, um dos diferenciais do Programa, pois abre espaço para aqueles clientes que já possuem negócios extra-rurais em seus empreendimentos, mas que até então, se viam sem a oportunidade do crédito.

Concluída a etapa de cadastro dos agricultores de Itabaiana – PB, o assessor se dirige até a Unidade do Banco do Nordeste em Sapé – PB, e lá, elabora as propostas de crédito dos clientes daquele município, em formulário simplificado próprio, repassando-as à Agência para aprovação pelo Comitê de Gestores e posterior instrução operacional da proposta. Na agência, as propostas são analisadas e colocadas à aprovação, considerando os principais aspectos: capacidade de pagamento e viabilidade técnica do empreendimento rural, informações cadastrais do agricultor, seu limite de endividamento.

Após análise e, em sendo aprovada, a proposta de crédito segue diretamente para a etapa de contratação, onde o financiamento é formalizado através da assinatura do cliente no instrumento de crédito. Assim, o assessor se direciona até o município de Itabaiana – PB para colher a assinatura do cliente. Vencida a etapa de contratação da proposta, o Banco do Nordeste realiza a liberação do crédito ao cliente, na qual o mesmo fica, mais uma vez informado das datas de vencimento das suas parcelas, do bônus a que faz jus e da importância da aplicação dos créditos nos itens previstos no contrato, de forma a assegurar o sucesso do empreendimento.

Decorrido um período de 30 a 60 dias da liberação dos recursos ao agricultor, outro assessor de microcrédito, que não aquele responsável diretamente pelo município de Itabaiana – PB, se desloca até aquela cidade para, lá, também diretamente na propriedade do cliente, realizar a chamada visita de verificação, a qual, por amostragem, tem como objetivo verificar a situação da aplicação dos créditos, ou seja, assegurar-se se, de fato, o cliente investiu os recursos financiados nos itens previstos inicialmente e registrados no contrato feito com o Banco do Nordeste do Brasil S/A, garantindo a avaliação dessa política pública.

Como se vê, a operacionalização do AgroAmigo, dentro de sua metodologia diferenciada, se configura como uma política pública que adota, em etapas, critérios para a concessão e fiscalização do crédito, de forma a garantir os resultados desejados pelo programa de microcrédito, enquanto política pública governamental. Não obstante as próprias ações desenvolvidas pelo AgroAmigo na busca por conhecer, de perto, seus clientes, no caso

concreto do município de Itabaiana – PB, o Programa conta com o forte apoio do CMDRS, o qual contribuiu, conforme se verá a seguir, para com o controle e fiscalização sobre o público-alvo do AgroAmigo, servindo de exemplo positivo que coaduna o ideal da gestão de uma política pública com a gestão participativa de um Conselho Municipal.

5.3 – O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Itabaiana e sua participação na gestão da política pública representada pelo AgroAmigo

Criado em 2001 para que o município de Itabaiana – PB pudesse contar formalmente com recursos do PRONAF, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Itabaiana – PB conta atualmente com 32 (trinta e dois) membros titulares com direito a voz e voto, distribuídos da seguinte forma: vinte e três representantes de Associações/comunidades rurais do município; dois representantes da Câmara Municipal, sendo um vereador da situação e outro de oposição; um da Prefeitura Municipal; um do Sindicato dos Trabalhadores Rurais; um da EMATER; um da Igreja Católica; um do Projeto Cooperar e um representante de uma Organização não-governamental existente no município, além do Presidente do Conselho. Em uma eventual ausência de algum dos titulares de cada um dos assentos, fica facultada a participação ao suplente indicado por cada entidade membro, para que nas reuniões do CMDRS, atue com o mesmo poder de voz e voto,

Conforme se vê, a composição do CMDRS de Itabaiana – PB é predominantemente formada pela maioria de representantes dos agricultores familiares, pois, dos 32 assentos, 23 são reservados diretamente a presidentes de associações e comunidades rurais, além do assento destinado ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Assim, conforme visto na literatura trazida nesta pesquisa, a composição do CMDRS aqui estudado, atende, com folga, à determinação legal de que, no mínimo 50% dos assentos do CMDRS sejam destinados à representatividade dos agricultores familiares.

Não obstante a sua composição formal não trazer representantes de Instituições Financeiras com atuação no município, o CMDRS de Itabaiana – PB sempre coloca o espaço de suas reuniões à disposição para a participação de Bancos como o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste, além de outras entidades ou parceiros institucionais que necessitem do espaço e possam utilizá-lo para agregar valor às ações desenvolvidas pelo Conselho.

Através de sua organização e com um espírito voltado ao comprometimento para com o desenvolvimento da zona rural do município, o CMDRS de Itabaiana – PB traz em sua dinâmica, ações e estratégias diferenciadas nas tomadas de decisão que atinjam os interesses da população rural de Itabaiana.

Conforme oportunidade de observação participativa do autor em reunião do CMDRS, e buscando entender o retrospecto da filosofia que aquele Conselho busca imprimir de forma participativa entre seus membros, foi relatado por representantes dos agricultores familiares que há muito já integram aquele Conselho, que a partir do ano de 2007, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) determinou aos Bancos oficiais, índices de inadimplência que seriam aceitáveis para as linhas de crédito do PRONAF nos municípios de atuação do Programa, ficando suspensa a concessão de novos créditos no âmbito do PRONAF sempre que o município ultrapassasse os limites de inadimplência aceitáveis. E o município de Itabaiana – PB, naquela oportunidade de interrupção dos créditos, foi um dos municípios da Paraíba onde a contratação de novas operações no PRONAF ficou suspensa em virtude da inadimplência nas linhas de crédito do Programa. Segundo os agricultores e o representante do Sindicato, este momento foi decisivo na história do Conselho para que, segundo os mesmos, aquele espaço deixasse de ser somente uma mera obrigação formal, para se tornar um espaço que pudesse, verdadeiramente, ajudar aqueles que tiram seu sustento da zona rural.

De acordo com alguns dos conselheiros do CMDRS de Itabaiana – PB, muitas são as causas que levam à inadimplência no PRONAF, sendo destacados entre elas, os problemas de ordem natural, como as prolongadas estiagens, doenças de alguns agricultores e, problemas mais graves, como por exemplo - segundo os mesmos - os desvios de crédito por parte de alguns beneficiários do Programa e a concessão de financiamentos a pessoas que não possuíam direito ao PRONAF, mas que, em algum momento foram erroneamente enquadradas pelas entidades credenciadas para tal atividade. Aliados a essas ocorrências, outros problemas estruturais se faziam presentes no município, como por exemplo, o baixo aproveitamento do potencial produtivo da vocação de suas atividades econômicas e a pouca instrução técnica dos agricultores familiares.

Diante das ponderações acima observadas e traçando um paralelo com o arcabouço teórico trazido ao longo deste estudo, vê-se que alguns dos problemas trazidos pelos agricultores para justificar a inadimplência, são comuns para o PRONAF como um todo, o que levou inclusive, à nova formatação do PRONAF – Grupo B, a partir da criação do AgroAmigo. E foram motivados pela busca de tentar se transformar o cenário negativo quanto à inadimplência do PRONAF no município e suas causas, que os líderes do CMDRS de

Itabaiana – PB resolveram unir seus esforços para que, de maneira organizada e participativa, trilhassem novas estratégias e ações em um horizonte de médio prazo, que pudessem trazer uma nova realidade para a zona rural do município.

Também foi relatado pelos conselheiros que a linha de crédito que possuía a maior inadimplência, à época, em Itabaiana – PB, era exatamente a linha do PRONAF – Grupo B, a qual também era a mais difundida entre os agricultores da região, de acordo com seu enquadramento no Programa. Assim, aproveitando a recém-chegada implantação do AgroAmigo naquele município, e considerando que aquele Programa permitia novas contratações independente da inadimplência, foi que, com menos de um ano de atuação do AgroAmigo na cidade, à época, os conselheiros, em decisão histórica, deliberaram em reunião que, doravante, todas as propostas de crédito no âmbito do PRONAF que fossem elaboradas para apresentação aos bancos oficiais, deveriam obrigatoriamente, e previamente, serem trazidas pelo presidente de cada Associação rural, de acordo com o endereço residencial de cada pretense beneficiário, e discutida em reunião do CMDRS, onde somente após a aprovação do Conselho, a proposta deveria seguir adiante.

Neste contexto, cada candidato a beneficiário do PRONAF – AgroAmigo tinha seu enquadramento e proposta levada pelo presidente da associação rural da qual aquele membro fazia parte e discutida previamente perante os demais membros - incluindo a participação, ainda que sem poder de voto, do assessor de microcrédito rural do AgroAmigo nas reuniões, para posterior encaminhamento ao Banco responsável pela concessão do crédito.

A iniciativa acima relatada trouxe consigo um processo natural de inibição de eventuais propostas a terceiros que não fossem verdadeiramente o público-alvo do Programa. Ou seja, ainda que haja, como há, a visita prévia do assessor de microcrédito rural nas comunidades e seu diálogo com os agricultores, mesmo assim, tal visita trata-se de uma oportunidade que, apesar de louvável, não é plenamente suficiente para se conhecer, em absoluto, o perfil de um determinado cliente. Já ao passo em que o próprio presidente da associação a qual pertence o candidato ao crédito, traz a proposta para discussão, há naturalmente, um ganho maior de informações, inclusive, algumas de caráter mais subjetivo, mas que fazem diferença na hora da decisão sobre concessão do crédito e da perspectiva de seu retorno, pois é natural que aqueles que comungam do convívio diário de forma associada, reúnam informações mais completas sobre os seus associados, revelando o caráter do cliente, o desenvolvimento de atividades anteriores, se de fato reside naquela comunidade, entre outros aspectos relevantes.

Assim, através de um horizonte pró-ativo e participativo, a comunidade de Itabaiana - PB, através do CMDRS, avocou para si, o compartilhamento da responsabilidade sobre o desenvolvimento da política pública do microcrédito rural representada pelo AgroAmigo naquela cidade, pois fizeram com que ao Programa, desde o início, fossem evitadas distorções no enquadramento de seus beneficiários, permitindo um monitoramento ainda maior nos recursos financiados, desde o nascimento da proposta de crédito. Então, através de suas reuniões mensais, os conselheiros do CMDRS analisavam as propostas elaboradas.

A cada presidente ou vice-presidente das associações rurais que viessem a participar da reunião e que tivessem algum de seus associados pleiteando financiamento com recursos do PRONAF, cabia a verificação das propostas apresentadas e se as mesmas guardavam coerência com o comprometimento, responsabilidade e a capacidade empreendedora do pretense beneficiário daquela política pública, ou seja, o histórico do comportamento daquele proponente ao crédito junto à associação da qual faz parte, contribuía para consolidar o entendimento de que o mesmo reunia condições para receber o crédito e administrá-lo de forma adequada, e conduzisse-o de maneira responsável, podendo ao final de seu vencimento, honrar as prestações para com o Banco e permitir que novos créditos continuassem sendo financiados ao município.

A iniciativa também contribuiu para coibir a concessão de financiamentos a pessoas, que de alguma forma, buscava driblar a seriedade do Programa, e sequer sem residir em zona rural, tentavam obter financiamento e em seguida se utilizavam dos recursos para adquirir outros bens de caráter não produtivo e/ou inclusive se evadir do município, deixando o Programa nestes casos, sem nenhuma perspectiva de ver o retorno dos créditos ao Banco e elevando os percentuais de inadimplência do município.

Como conquistas e resultados práticos de tal iniciativa, desde o ano de 2007 até os dias atuais, o CMDRS de Itabaiana – PB, entendendo a importância da política pública do microcrédito rural e em parceria com o PRONAF- AgroAmigo, contribuiu para uma considerável diminuição de constatações de desvio de finalidade do crédito, além da saída estratégica de um amargo índice de inadimplência no PRONAF – Grupo B, de aproximadamente 50%, para índices inferiores a 10% no AgroAmigo, fazendo com que o Programa chegasse a mais de 300 famílias daquelas comunidades.

Consoante aquilo que se viu acerca da importância da integração de uma determinada política pública e suas implicações positivas em outros aspectos que a ela se integram, no caso da gestão participativa do CMDRS de Itabaiana – PB, para a política pública do AgroAmigo, outros ganhos também foram observados, além da própria concessão de crédito com mais

qualidade. A partir de iniciativa dos conselheiros, e através de agendamentos realizados nas reuniões do CMDRS, os agricultores familiares passaram a contar com agendas mensais de prestação de assistência técnica, de forma grupal, por comunidade, através também de parceria com a EMATER – PB. Outro acerto da iniciativa foi a criação de um banco de dados sobre a produtividade média para as atividades rurais desenvolvidas em cada associação rural daquele município, permitindo inclusive que as propostas elaboradas pelo AgroAmigo priorizassem a própria vocação natural da região, sendo este, mais um fator condicionante de sucesso dos empreendimentos rurais atendidos pela política pública do PRONAF.

Desta maneira, a sociedade organizada, através do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Itabaiana – PB dá provas de que, diferentemente daquele cenário de pouca representatividade de alguns Conselhos Municipais do País relatado por algumas bibliografias, é possível fazer com que a busca pelo desenvolvimento e transformação da realidade de um dado município se dê sim, com a participação daqueles que se sentem diretamente atingidos pelos benefícios ou pelo insucesso de alguma política pública, como é o caso do PRONAF – AgroAmigo, o qual, no caso de Itabaiana, mostrou-se como um verdadeiro instrumento de expressão da democracia e de cidadania ao homem do campo.

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os temas abordados no presente trabalho e a importância de uma política pública bem conduzida aliada à participação da sociedade em sua gestão, depreende-se que o estudo aqui trazido contempla importantes reflexões para nossa sociedade. Por um lado, a elaboração de políticas públicas deve ser desenvolvida pelas esferas governamentais sempre voltadas ao interesse comum, realizando, sempre que necessário, eventuais ajustes que se façam vitais à busca pelo atingimento dos objetivos pretendidos. Neste contexto, a criação do PRONAF como política pública voltada ao desenvolvimento específico das zonas rurais do País e a sua nova metodologia através do Programa AgroAmigo é um exemplo positivo no que tange o reconhecimento das melhorias constantes que as políticas públicas devem estar passíveis, com inovações e ações estratégicas que possam, efetivamente, trazer a transformação da realidade local objeto da política inicialmente elaborada.

Por outro lado, não obstante as constatações bibliográficas envolvendo exemplos de Conselhos Municipais que exercem pouca ou nenhuma representatividade frente os problemas locais, a iniciativa do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Itabaiana – PB, enquanto espaço público para discussão e abordagem dos problemas locais, se configura como uma experiência positiva no que se refere à gestão participativa de seus membros atuando na política pública do PRONAF voltada à zona rural daquele município, podendo servir, inclusive, como exemplo válido para outras cidades.

Ao longo deste estudo, dentro do contexto que pretendeu abordar, ficou clara a importância de permitir que a sociedade, através de suas representações organizadas, tenha voz ativa no processo de formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas, de maneira que seja alcançada uma melhor eficácia das mesmas. A mudança de postura dos membros do CMDRS de Itabaiana – PB traz o compartilhamento das responsabilidades da política pública que é voltada ao município e, assim, a sensação do “pertencimento” daqueles membros, estimula um cenário onde a própria conscientização dos agricultores familiares ganha força. Ainda que com pouca escolaridade, faz com que estes adquiram a maturidade necessária para atuarem de maneira diligente, pró-ativa e com responsabilidade na busca por uma melhor qualidade de vida a ser comungada por todos, e não somente vista sob o aspecto individual.

O estabelecimento de parcerias e a presença de atores efetivamente engajados no propósito e objetivos do Conselho, podem garantir e honrar o ideal democrático dos espaços participativos que ganharam força a partir da Constituição Federal de 1988. Enquanto espaço democrático, a concepção de um Conselho Municipal deve, como no caso concreto deste estudo de caso, servir como instrumento para alavancar os resultados das políticas públicas de interesse da sociedade e permitir a construção de novos caminhos voltados ao desenvolvimento local, e, acima de tudo, honrar e consolidar as premissas do ideal democrático tanto batalhado pela nossa sociedade.

Cris Anderson Pessanha. Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Juiz de Fora (MG). Pós-graduado em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Universidade Potiguar (PB) e em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (MG), com MBA Executivo em Negócios Financeiros pela PUC – Rio (RJ). Atualmente é Gerente Geral do Banco do Nordeste do Brasil S/A em Sapé (PB). E-mail: crisanderson@bol.com.br

7 - REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R. **A agricultura familiar entre o setor e o território**. Relatório de Pesquisa. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FEA/USP, 2005.

AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação política**. Lua nova – Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 50, 2000.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Manual do crédito rural – MCR**. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Banco do Nordeste do Brasil . **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar Pronaf** – Relatório de Resultados 2008. Fortaleza, 2010.

BRASIL. **Banco do Nordeste do Brasil S/A**. Disponível em:
http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Pronaf/agricultura_familiar/gerados/apresentacao.asp. Acesso em: 30 nov. 2011;

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 01 dez. 2011

_____. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Disponível em:
<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2258856>. Acesso em: 29 nov. 2011.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Disponível em:
<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>. Acesso em: 29 nov. 2011.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Disponível em:
<http://smap13.mda.gov.br/ExtratoDap/PesquisaMunicipio.aspx>. Acesso em 03 dez. 2011

BUCCI, M.P.D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CERQUEIRA, P. S., ROCHA, A. G. **A agricultura familiar e o Pronaf**: elementos para uma discussão. BAHIA ANÁLISE & DADOS, Salvador, v. 12, n. 3, 2002.

DANIEL, C. **Conselhos, esfera pública e co-gestão**. In: CARVALHO, Maria do Carmo A.A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C.(org). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo, Polis, 2000.

GONSALVES, E.P. **Iniciação à Pesquisa Científica**. 2 ed. Campinas: Alínea, 2001.

HOLANDA, N. **Avaliação de Programas**: conceitos básicos sobre a avaliação “ex-post” de programas e projetos. Rio – São Paulo – Fortaleza. ABC Editora, 2006.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA – IICA (2009). **Situação e perspectivas da agricultura brasileira – 2008** – a experiência da cooperação técnica do IICA, 2009.

IPEA. **Pobreza, desigualdades e políticas públicas**, n. 38, 2010.

LABRA, M; FIGUEIREDO, I. **Associativismo, participação e cultura cívica**. O potencial dos Conselhos de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, 2002.

MARQUES, P.E.M.; FLEXOR, G. **Conselhos municipais e políticas públicas de desenvolvimento rural**: indagações em torno de papéis sociais e ambientais da agricultura. 2006.

NERI, A.L. **As políticas de atendimento aos direitos da pessoa idosa expressa no Estatuto do Idoso**. *A Terceira Idade*, v. 16, n. 34, p. 7-24, 2005.

SANTOS, A.; GOIS, F.F. **Microcrédito e desenvolvimento regional**. Fundação Paulo Bonavides. Instituto para o desenvolvimento de estudos econômicos, sociais e políticas públicas. Fortaleza: Premius, 2011.

SOUSA, J. M. P. JUNIOR, A.S.V.; MACIEL, I.S.R. **Avaliação do Pronaf B no Banco do Nordeste do Brasil S.A.** Fortaleza, 2010.

TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, E. (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002

_____. **A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo**. In: *A participação em São Paulo*. AVRITER, Leonardo (org). São Paulo: Editora UNESP, 2004.

TEIXEIRA, E.C. **O papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da realidade**. 2002.

TENÓRIO, F.G. **Gestão Social:** uma perspectiva conceitual. In: Revista de Administração Pública, EBAP/FGV. Vol. 32, n. 5, 1998.

TONETO JUNIOR, R.; GREMAUD, A.P. **Microcrédito e o financiamento rural:** recomendações de desenho e gestão a partir da experiência mundial. Nova Economia (UFMG). Belo Horizonte, v. 12, n. 2, 2002.

TONNEAU, J. P.; AQUINO, J.R.; TEIXEIRA, O.A. **Modernização da agricultura familiar e exclusão social:** o dilema das políticas agrícolas. Cadernos de Ciência e Tecnologia (Embrapa), Brasília, v. 22, n. 1, 2005;

YUNUS, M. **O Banqueiro dos Pobres.** São Paulo: Ática, 2006.

ZANELLA, L.C.H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** Florianópolis: Departamento de Ciências de Administração. UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.