



**Universidade Federal do Ceará**

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**GLÁUCIO DE MELO PINHEIRO**

**ANÁLISE DA AMBIÊNCIA INSTITUCIONAL NA OPERACIONALIZAÇÃO DO  
PRONAF B NO MUNICÍPIO DE BATURITÉ-CE.**

**FORTALEZA  
2009**

GLÁUCIO DE MELO PINHEIRO

ANÁLISE DA AMBIÊNCIA INSTITUCIONAL NA OPERACIONALIZAÇÃO DO  
PRONAF B NO MUNICÍPIO DE BATURITÉ-CE.

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas, sob a orientação do Prof. Dr. Francisco Amaro Gomes de Alencar.

FORTALEZA  
2009

P719a Pinheiro, Gláucio de Melo

Análise da ambiência institucional na operacionalização do PRONAF B no município de Baturité - CE / Gláucio de Melo Pinheiro

99 f ; il. enc.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Amaro Gomes Alencar

Área de concentração: Políticas Públicas

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Fortaleza, 2009.

1. Políticas de financiamento. 2. AGR. Cultura familiar. 3. Ambiente institucional. I. Alencar, Francisco Amaro Gomes (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas. III. Título

CDD 320.6

GLÁUCIO DE MELO PINHEIRO

ANÁLISE DA AMBIÊNCIA INSTITUCIONAL NA OPERACIONALIZAÇÃO DO  
PRONAF B NO MUNICÍPIO DE BATURITÉ-CE.

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas, sob a orientação do Prof. Dr. Francisco Amaro Gomes de Alencar.

Aprovada em 12/02/2009.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Francisco Amaro Gomes de Alencar (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará-UFC

---

Dr. José Lima Castro Junior  
IDACE/SDA

---

Prof. Dr. Levi Furtado Sampaio  
Universidade Federal do Ceará-UFC

Ao Deus da fé, pela luz

Aos meus pais, pelos ensinamentos

À Rachel, pelo companheirismo

Aos meus filhos, pela compreensão

A todos que amo, perdão pela ausência

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente a Deus, por proporcionar-me saúde, paz e condições de vida plena.

Ao Banco do Nordeste do Brasil S/A, pelo custeio desse curso de mestrado e pela disponibilização de sua biblioteca ao Superintendente José Andrade Costa, pela compreensão de minhas ausências ao trabalho para dedicar-me aos eventos do mestrado, bem como aos Gerentes Edílson da Silva Medeiros, Elano de Freitas da Costa, Liliana de Miranda Coelho e Sérgio Guimarães Pereira por sua também valorosa compreensão.

Aos representantes das instituições visitadas, pelo apoio decisivo à consecução dos objetivos do presente trabalho de pesquisa.

Ao meu professor orientador, Doutor Francisco Amaro Gomes de Alencar, pelo seu apoio e orientação quanto às fontes de pesquisa a serem consultadas, bem como por sua permanente disposição em receber-me pessoalmente para tratarmos de assuntos afeitos a esta dissertação e, principalmente, pela acolhida e ajuda nos momentos difíceis.

Aos professores, Doutores José Lima de Castro Junior e Levi Furtado Sampaio, pelas críticas e recomendações feitas no exame de qualificação.

À professora, Doutora Sylvania Monte, e ao amigo Gilson Fernando Alves, pelas discussões proporcionadas e por suas significativas contribuições.

A todos os professores e funcionários da coordenação do curso de Mestrado Avaliação de Políticas Públicas, da UFC, pelo empenho, profissionalismo, amizade e compreensão demonstrados ao longo de nossa convivência.

Aos meus colegas mestrandos, pelo espírito de cordialidade, companheirismo e senso de trabalho em equipe.

Aos meus pais, Pinheiro (*in memoriam*) e Terezinha, meus filhos Rhayssa, Dyeggo e Sarah, meus irmãos Celso, Robério e Leila e meus amigos e companheiros, Ricardo e Selma, por me motivarem a seguir em frente.

À Rachel, mulher, amiga e companheira, pelo amor, compreensão e incentivo de sempre e por sua contribuição valiosa a este trabalho.

## RESUMO

Trata sobre a existência do ambiente institucional, visando à implementação de políticas de financiamento direcionadas à agricultura familiar, mediante uma análise sobre as ações integradas entre o Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB e seus parceiros, no intuito de consolidar a agricultura familiar como fonte geradora de emprego e renda, através da operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF B, no município de Baturité, Estado do Ceará, atentando para as situações mais críticas e apresentando propostas que visem à melhoria dessa relação para alcançar os resultados almejados. Tem como objetivo principal verificar se as ações desenvolvidas pelo Banco e seus parceiros foram eficazes e se as famílias beneficiadas pelo PRONAF B podem integrar-se em melhores indicadores sociais e econômicos, considerando a renda familiar e o apoio creditício que visa uma melhor estruturação das condições de exploração da atividade rural e das ações estruturadoras desenvolvidas de forma integrada pelo arranjo institucional local, ou seja, Banco do Nordeste, EMATER, Sindicato Rural, Conselho de Desenvolvimento Rural e Prefeitura Municipal, a maior parceria já firmada no município, com o objetivo de atingir melhores índices sociais e econômicos da população rural. Para o desenvolvimento do trabalho, optou-se pelo método de pesquisa denominado estudo de caso, considerando-se as características do mesmo. Foram realizadas entrevistas abertas com parceiros do programa, além da aplicação de questionários fechados com o público diretamente beneficiado – pesquisa bibliográfica. Os resultados indicam que há uma maior disponibilidade de recursos nos últimos anos, e conseqüentemente, um aumento da base de agricultores familiares atendida. Entretanto, o bom nível de satisfação dos pronafianos junto ao programa e a evidente melhoria nos aspectos econômicos e sociais do banco, apontam empecilhos ao tanto no que diz respeito ao avanço do PRONAF B como no aperfeiçoamento que se faz necessário para ampliar os objetivos e metas deste programa. Os parceiros institucionais, apesar do reconhecido esforço, sob a percepção dos pronafianos ainda não conseguiram desenvolver suas atribuições dentro de um mesmo direcionamento. O PRONAF B, como política pública, tem levado seus beneficiários a terem, de si mesmos, uma percepção jamais imaginada. Todavia, estes ainda se sentem órfãos no tocante ao trabalho desenvolvido em conjunto pelo arranjo institucional. Este, incluindo o Banco do Nordeste, deve estimular, não somente recorrendo ao crédito, novas oportunidades de negócios agrícolas e não-agrícolas para as famílias rurais mais pobres, buscando o uso mais intensivo dos meios de produção e, particularmente, do fator terra. Para isso, devem ser consideradas as particularidades dessas famílias quanto às suas vocações, seus desejos e à localização de suas residências e locais de trabalho. Deve, articulando uma pressão política sobre os demais parceiros institucionais, promover nos serviços públicos de atendimento ao cidadão do meio rural, um caráter que não apenas o identifique, mas que também lhe facilite o conhecimento dos seus direitos e dos deveres que a cidadania lhe impõe. A percepção desses cidadãos sobre os resultados de uma política pública com o caráter do PRONAF B está condicionada pelas particularidades da realidade rural em que eles vivem e pelas condições do ambiente institucional em que o programa se desenvolve.

Palavras-chave: Ambiente institucional. Políticas de financiamento. Agricultura familiar.

## ABSTRACT

This research investigates the existence of an adequate institutional environment for the implementation of financing policies for the family farming sector through an analysis of the integrated initiatives carried out between the Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB and its partners, seeking to consolidate family farming as a source of employment and income through the National Program to Strengthen Family Farming – PRONAF B, in the Municipality of Baturité, Ceará State. The objective is to take care of the most critical situations, presenting proposals that aim at improving such conditions, seeking to achieve expected results. More specifically, the main object is to verify if the necessary initiatives for the families that benefit from the program to improve their social and financial conditions, and especially to increase their family income, are being developed by the Bank and its partners through credit destined to offer better structural conditions to exploit rural activities. Here, we shall focus on the existence of integrated structuring initiatives developed by the institutional organization composed by the Banco do Nordeste, EMATER, the Sindicato Rural (Rural Syndicate) and the Conselho de Desenvolvimento Rural e Prefeitura Municipal (Rural Development Council and the Municipality). This is the most ambitious partnership ever created in the municipality, seeking to improve socioeconomic indicators in the rural community. The work was developed through the case study research methodology, considering individual features. Open interviews with program partners have been carried out, besides the application of closed questionnaires for program beneficiaries and the use of bibliographic research. Results suggest that even with the more availability of funds in recent years and the consequent growth in the number of family farmers included in the program, the good level of satisfaction of program beneficiaries and the obvious improvement in their socioeconomic situation, there are still some obstacles for the improvement of PRONAF B and its necessary upgrading, seeking to widen program goals and objectives. According to program beneficiaries, institutional partners, despite their recognized effort, have yet to develop their attributions in a more coordinated fashion. The PRONAF B, as a public policy, has lead its beneficiaries to have a self-perception never imagined before, however they still feel orphans with regards to the work developed by the institutional partnership as a team. This arrangements, which include the participation of the Banco do Nordeste, must stimulate, and not just through credit, the development of new business opportunities, both agricultural and non-agricultural, for the poorest rural families, considering a more intensive use of production means and particularly the land, also taking into account the peculiarities of each of these families with regards to their vocation, their desires and the location of their residencies and places of work. It is therefore necessary to exercise political pressure on the other institutional partners in order to grant permanent public services for rural citizens, not just to identify them, but rather to offer them knowledge and access to their citizenship rights and obligations. The perception theses citizens have on the results of a public policy like the PRONAF B, is affected by the peculiarities of the rural reality in which they live and the institutional environment conditions in which the program is being developed.

Keywords: Institutional environment. Implementation of financing policies. Family farming.

## LISTA DE TABELA

1. Número de Estabelecimentos, Área e Valor Bruto da Produção / Categorias Familiares por Tipo de Renda e Patronal.....	37
2. Número e área dos imóveis rurais, por classificação das áreas, segundo as classes de área total – Ceará.....	48
3. Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF.....	61
4. Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF em Baturité-Ce.....	62
5. Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF em Baturité-Ce. – Carteira Ativa.....	63
6. Situação geral dos técnicos entrevistados que atuam na extensão rural.....	71

## LISTA DE QUADROS

1. Quadro comparativo dos modelos patronal e familiar.....	36
2. Modelo de Agricultura Familiar.....	41
3. Técnicos responsáveis pela operacionalização do PRONAF B, no município de Baturité-Ce.....	66
4. Representação dos agricultores e trabalhadores rurais investigados.....	81
5. Para que pretendia utilizar os recursos do PRONAF B.....	86
6. Em que aplicou realmente os recursos do PRONAF B.....	87
7. Em que modificou a sua vida após a utilização do PRONAF B.....	87

## LISTA DE SIGLAS

ANCAR	Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BACEN	Banco Central do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S/A
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CAIs	Complexos Agroindustriais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CATI	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CMDRS	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CMN	Conselho Monetário Nacional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Documento de Aptidão do PRONAF

DATER	Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
DI	Desenvolvimento Institucional
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
EMATER	Empresa Brasileira de Extensão Rural
EMATERCE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Food and Agricultural Organization (Organizações das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação)
FETRAECE	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará
GSN	Gerente de Suporte a Negócios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEC	Instituto Nordeste Cidadania
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MB-OC	Manual Básico de Operações de Crédito do Banco do Nordeste
MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
PIB	Produto Interno Bruto
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PRRA	Plano Regional de Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAF B	Linha de adequação ao grupo B do PRONAF
PROVE	Programa de Verticalização da Pequena Produção Familiar
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SERASA	Centralizadora dos Serviços dos Bancos S/A
SINTRAF	Sindicato dos Agricultores Familiares
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPÍTULO 1</b>	
1. Políticas Públicas no Brasil.....	18
1.1. Políticas Públicas – Contextualização.....	19
1.2. Políticas públicas para a agricultura familiar.....	22
1.3. Políticas Públicas – Ações Integradas.....	26
1.4. Atores Políticos.....	27
1.5. O que é parceria.....	28
1.6. Por que fazer parceria.....	31
<b>CAPÍTULO 2</b>	
2. Agricultura familiar e o PRONAF.....	33
2.1. Breve histórico da agricultura familiar.....	33
2.2. Crédito Rural.....	45
2.3. A agricultura familiar – A terra no Ceará.....	46
2.4. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.....	49
<b>CAPÍTULO 3</b>	
3. Ambiência institucional para operacionalização do PRONAF B no município de Baturité-Ce.....	55
3.1. Caracterização dos parceiros.....	58
3.1.1. Banco do Nordeste do Brasil S/A;.....	58
3.1.2. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural;.....	68
3.1.3. Sindicato dos Trabalhadores Rurais.....	77
3.1.4. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).....	81
3.1.5. Beneficiários do PRONAF B.....	84
<b>CAPÍTULO 4</b>	
4. Conclusões.....	91
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	96

## INTRODUÇÃO

O intenso processo de inovação e experimentação em políticas, quaisquer que sejam as inúmeras modalidades de representação de interesses, além de haver despertado uma enorme curiosidade sobre os “micros” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, revela o grande desconhecimento sobre as ações decorrentes dos arranjos institucionais que movem tais políticas e a sua relação, na essência, com a consolidação das conquistas sociais.

Pelo que se sabe, o pilar de sustentação de qualquer arranjo institucional é a sua capacidade, gerada por meio das ações integradas de seus parceiros, de criar uma ambiência receptiva à implantação das políticas públicas. Contudo, o papel destas, para a maioria da população rural brasileira, restringiu-se quase sempre a programas compensatórios e de alcance social limitado.

Estas políticas, quando implantadas de forma isoladas, provam-se ineficazes. Mesmo os grupos sociais que conseguem se organizar para ter acesso a políticas de promoção, carecem de representação suficiente, o que resulta em uma participação apenas pontual nas agendas de governo. Isso exige desses grupos sociais uma permanente mobilização para sustentar uma expectativa de mudanças que leve em conta a seriedade de suas demandas.

A não existência de uma ambiência institucional adequada converte-se na falta do sentido de coletividade, no descrédito e na negação do próprio reconhecimento como um mediador social capaz de se conhecer e se organizar. Em face disso, a política implantada se apresenta como um meio de ascensão social capaz de atender aos seus anseios.

Particularmente, a política de crédito rural em vigor desde o período da modernização, comprovou a ineficácia de suas ações praticadas quase sempre isoladamente. Neste contexto, tanto os programas desenvolvidos pelo Estado e, de modo geral, pelo próprio Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR continham, em todas as situações, um tratamento diferenciado para os agricultores familiares.

Em meados da década de 1990, atendendo a um antigo anseio das representações dos agricultores familiares, e às reivindicações de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e a Alimentação — FAO, surge o Programa

Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, direcionado exclusivamente aos agricultores familiares. Saliente-se que a concepção desse programa representou um avanço significativo em relação a outras políticas semelhantes, em virtude de constituir-se, principalmente, em uma política de crédito direcionada à agricultura familiar, em apostar na mobilização dos beneficiários e em exigir parcerias locais.

Essa política pública, durante sua operacionalização, vem promovendo diversas mudanças, visando ao aperfeiçoamento das normas, uma vez que foram direcionadas ao atendimento dos agricultores familiares, promovendo juros mais baixos e prazos maiores de amortizações. Ao que parece, tem sempre objetivado atender a um maior número de beneficiários, apesar das dificuldades históricas de levar adiante o propósito de ampliar o atendimento à referida categoria.

Observa-se que o esforço do Estado para ampliar a eficácia do programa, recorrendo ao aumento da quantidade de agricultores familiares<sup>1</sup> beneficiados, bem como a uma maior disponibilidade de recursos, não teve o sucesso almejado. Isso revela que apenas essas ações não são as garantias efetivas de acesso às oportunidades, e que, embora se constituam sempre em prioridade por parte dos governos, não resultam em distribuição mais eqüitativa dos resultados.

Considerando que o público-alvo desse programa compõe-se, em sua grande maioria, de uma população rural mais pobre e desorganizada, fez-se a opção para estudar os mecanismos institucionais que intermedeiam seus atores quando da operacionalização de políticas públicas no Brasil. Estudo este que foca, notadamente, o âmbito da agricultura familiar e de seu programa de maior evidência, o PRONAF B, situando-se, mais diretamente, nas estruturas constituídas historicamente como produto das mediações existentes, aqui denominadas genericamente de instituições.

Busca-se, pois, analisar, primeiramente, se o arranjo institucional local é capaz de credenciar a agricultura familiar através da operacionalização do PRONAF B, num meio rural

---

<sup>1</sup> Como evidencia LAMARCHE (1993, p.18), “as explorações familiares agrícolas não constituem um grupo social homogêneo, ou seja, uma formação social que corresponda a uma classe social no sentido marxista do termo”. Então, apesar de explanar mais adiante as várias denominações e conceitos, preferimos adotar o termo “agricultor familiar” pelo fato do mesmo ser utilizado quando das disposições normativas do PRONAF B.

situado num universo onde predomina a exclusão social. Para isso investiga-se o PRONAF B atua como fonte que consolida as conquistas sócio-econômicas dos agricultores familiares, ainda que os seus atores atuem isoladamente, e secundarizem a importância da mobilização.

Para subsidiar essa pesquisa, utilizamos os seguintes objetivos específicos:

- Investigar a existência de uma de ambiência favorável, no município de Baturité, para operacionalização do PRONAF B que contemple: o apoio político e logístico; o comprometimento e transparência nas ações de todos os parceiros e a disseminação do programa; facilidade no acesso ao crédito; a infraestrutura agrária aos projetos financiados; acesso e engajamento das famílias quanto ao uso de técnicas, métodos e equipamentos para a boa prática de produção; programas de incentivo ao processo de organização e cooperação entre os Pronafianos e melhoria na Assistência Técnica e Extensão Rural;
- Qualificar as melhorias reais nas condições de desenvolvimento das atividades rurais das famílias beneficiadas, utilizando, como fonte de informação, alguns indicadores, tais como: aumento da renda familiar;
- Identificar a satisfação do cliente do PRONAF B.

As informações que subsidiaram esta pesquisa foram obtidas em três etapas:

- Na primeira, foi reunindo um referencial teórico adequado ao presente empreendimento, o qual se compõe de pesquisas bibliográficas e documentais, cujas fontes são: projetos, artigos, livros e endereços eletrônicos de instituições oficiais das esferas governamentais e acadêmicas. Estes, entendidos como instrumentos indispensáveis à construção das idéias de arranjo institucional e de ambiente institucional, tratam sobre: ambiência institucional nas políticas públicas, sociologia das organizações e ações integradas de desenvolvimento ligado à agricultura familiar. Estas leituras e releituras tiveram visaram conhecer os diversos subsídios científicos sobre o assunto a ser pesquisado mediante dados atuais e relevantes relacionados ao tema, os quais contribuíram, sobremaneira, com a construção do trabalho, evitando desvios no tema a ser estudado;
- A segunda etapa constou de pesquisa documental, tendo como base de informação o ambiente gerenciador dos ativos do Banco, documentos de

ministérios, do governo do Estado do Ceará, do BNB, cópias dos próprios projetos constantes nos dossiês dos Pronafianos, além de páginas eletrônicas institucionais de órgãos federais, dentre outros;

- A terceira etapa foi composta de uma pesquisa de campo para obter informações junto a (os): agricultores familiares beneficiários do PRONAF B e representantes do arranjo institucional local, tais como: Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará - EMATERCE, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS e Banco do Nordeste do Brasil - BNB e Prefeitura<sup>2</sup> Municipal de Baturité-Ce.

Foram realizadas visitas aos agricultores familiares, distribuídos entre os clientes do PRONAF B, já com acesso a todos os financiamentos cobertos pelo bônus de adimplência. Estes foram escolhidos de forma aleatória entre clientes residentes nas áreas urbana e rural, mas privilegiando as áreas com a maior quantidade de financiamentos contemplados. No caso dos parceiros, as visitas foram realizadas nas sedes locais das respectivas instituições.

Saliento que atividades inerentes à pesquisa foram realizadas por mim, após as visitas às comunidades, durante as quais recorri à sondagem realizando questionários fechados. Quanto à preparação das entrevistas, esta foi realizada utilizando-se, inicialmente, um teste piloto, com vistas a rever e ajustar técnicas e procedimentos para a aplicação dos questionários.

O levantamento dos dados, mediante a pesquisa de campo, foi realizado no município de Baturité-Ce com a aplicação de questionários fechados para os Pronafianos; e, para os parceiros institucionais, entrevistas compostas de questões abertas, permitindo uma maior flexibilidade nas respostas com o conseqüente enriquecimento das informações a serem coletadas.

O município de Baturité, criado em 1858, tem 29.861 habitantes, representando 0,40% da população do estado, sendo 20.846 habitantes na zona urbana (69,81%) e 9.015

---

<sup>2</sup> Era desejo, desse pesquisador, inserir o poder público local entre os entrevistados, não sendo possível, tendo em vista não haver tido resposta nas diversas tentativas de contato com os titulares (ex-prefeito e atual prefeito).

habitantes na zona rural (30,19%). Com área de 308,8 km<sup>2</sup>, representando 0,21% da área do estado, sua densidade demográfica é de 86,21 habitantes por km<sup>2</sup> e seu IDH é de 0,642. (IBGE. 2008).

A escolha do município deveu-se, principalmente, a uma forte aproximação do pesquisador com a população local, o que facilitou, sobretudo, a realização dos trabalhos, além de facilitar a questão de estrutura logística, considerando sua proximidade de Fortaleza.

Os resultados da pesquisa realizada com os agricultores e parceiros locais do PRONAF B ratificaram a importância das percepções dos diversos agentes que atuam sobre ela e, por consequência, do ambiente institucional onde essa política está sendo posta em prática.

Estes domonstram que a maior dificuldade de se promover um apoio mais eficaz aos agricultores familiares, público-alvo do PRONAF B, decorre de uma ambiência institucional existente para operacionalizar as intervenções, muito mais adequada ao produtivismo e com pouca sensibilidade para perceber a natureza complexa das demandas existentes.

Neste contexto, as políticas públicas no âmbito da agricultura familiar, mesmo contendo regras que privilegiam os mais pobres, não promovem mudanças substantivas, por conta de uma ambiência institucional inadequada, na qual os parceiros, dentre estes o próprio Pronafiano, estão carregados de velhas convicções que impedem a apropriação das transformações necessárias à sobrevivência das populações excluídas.

O desempenho institucional também está relacionado com a “qualidade” dos organismos que fazem parte do arranjo institucional, observando-se, nesse caso, deficiências relevantes para um indicador dessa ordem, como: falta de infraestrutura, deficiência de pessoal, dificuldades em fazer parcerias, rotinas de trabalho inadequadas, cristalização de procedimentos impróprios às regras e a falta de interesse do poder público local.

A escolha do PRONAF B veio atender a um antigo anseio deste pesquisador que trabalha no BNB há aproximadamente de 25 anos com o foco direcionado, principalmente, para apoio à implantação de programas de financiamento voltados para o atendimento aos

pequenos e micro-agricultores. Nesse período, trabalhei em diversas unidades do Banco, dentre elas, a do município de Baturité, Ceará, local de realização da pesquisa.

Estive na função de Agente de Desenvolvimento<sup>3</sup> na década de 1990, durante a qual tive a oportunidade de vivenciar várias experiências com atividades ligadas à agricultura familiar de forma integrada, quais sejam, o Programa de Verticalização da Pequena Produção Familiar - PROVE, implantado no Distrito Federal.

Seu principal objetivo foi o de inserir e garantir renda a agricultores familiares de baixa renda, residentes em áreas marginais e consideradas abaixo da linha de pobreza. A experiência do desenvolvimento do PROVE possibilitou-me compreender que se pode buscar, sem paternalismo, democratizar oportunidades e gerar renda e emprego.

Identifiquei, neste íterim, a necessidade de pesquisar elementos que me permitissem formular, com maior segurança, algumas propostas de ações que possam ser observadas quando da concepção e implementação dos projetos financiados no âmbito do PRONAF B.

Essas experiências me estimularam a elaborar um programa de pesquisa que me possibilite identificar se existe uma ambiência institucional adequada, que possa melhorar significativamente as condições de exploração da atividade rural e, conseqüentemente, aumento da renda familiar, após a respectiva assistência creditícia do PRONAF B. Se a mesma não existir, qualificar e quantificar as causas prováveis da ausência dessa e sugerir ações a serem consideradas pelos diversos atores envolvidos, quando da preparação do ambiente para implantação de projetos no âmbito desse programa.

A tarefa é árdua principalmente em sua construção, quando estão envolvidos os tradicionalmente deserdados das políticas públicas.

Este trabalho está constituído de três capítulos, sendo o primeiro uma revisão teórica a respeito das políticas públicas no Brasil e da importância das instituições como

---

<sup>3</sup> É um agente estruturador do ambiente econômico de sua área de atuação, segundo o enfoque do BNB, visando ao desenvolvimento sustentável da Região.

mecanismos definidores das escolhas individuais e coletivas, tendo como referência os autores vinculados à economia, à sociologia das organizações e à ciência política. Ressalta referido capítulo o problema da exclusão da maioria da população rural desse processo de mudança, e o surgimento do PRONAF como um esforço do Estado para retomar a regulação. O propósito da recuperação dessa discussão foi construir uma concepção de ambiente institucional e de arranjo institucional mais apropriada para a leitura de cenários de mudanças decorrentes da implementação de políticas públicas de crédito rural.

O segundo capítulo apresenta uma breve contextualização da agricultura brasileira e das pressões dos movimentos sociais. No sentido de explicar essa exclusão para as especificidades do Nordeste, foram desenvolvidos dois tópicos: o primeiro sobre a modernização conservadora da agricultura brasileira e o segundo relativo à importância econômico-social da agricultura familiar para o Brasil, para o Ceará e para o município de Baturité, além de um tópico sobre o próprio surgimento do PRONAF.

O terceiro capítulo tem o propósito de analisar o desempenho do arranjo institucional no apoio a políticas de crédito. Para isso foi pesquisada a atuação desses no município de Baturité-Ce, e os resultados da aplicação do PRONAF B entre 1999 e 2008.

“As citações, observações, análises e conclusões relacionadas a quaisquer referências ao Banco do Nordeste do Brasil contidas neste trabalho acadêmico, e suas eventuais implicações, são de inteira responsabilidade do(s) autor(es) e não representam, necessariamente, o pensamento ou a concordância do Banco nem de seus administradores.”

## CAPÍTULO 1

### POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Este capítulo discute as políticas públicas do Brasil, procedendo à abordagem de alguns conceitos básicos da agricultura familiar, historicamente e como política pública, o que visa contextualizar o objeto de estudo desta pesquisa. Assim, averigua-se se o arranjo institucional local, através das ações integradas é capaz de credenciar a agricultura familiar, mediante a operacionalização do PRONAF B como fonte consolidadora das conquistas socioeconômicas dos agricultores familiares, tais como: melhorias significativas nas condições de exploração da atividade rural e conseqüentemente melhoria da qualidade de vida e aumento da renda familiar dos beneficiários do PRONAF B.

São ressaltadas ainda algumas características do segmento de agricultura familiar, recorrendo-se a um breve levantamento histórico da sua origem, bem como da sua evolução tecnológica, econômica e social no Brasil e no Estado do Ceará, seguindo-se dos debates em torno deste segmento.

#### 1.1. Políticas Públicas – Contextualização

O autor Gapi – UNICAMP (2002, *apud* EASTON, 1953, p. 130) considera “uma política (policy) uma teia de decisões que alocam valor”. Mais especificamente, Jenkins (1978, p. 15) vê política como um “conjunto de decisões interrelacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada”.

Ainda em Gapi – UNICAMP (2002, *apud* WILDAVSKY, 1979), o termo política é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões, mas, também, ao produto desse processo.

Para resumir, conforme Gapi (2002) pode-se criar um “decálogo” como o que segue. Este nos lembra que para entender o conceito de política é necessário levar em conta:

- a distinção entre política e decisão: a política é gerada por uma série de interações entre decisões mais ou menos conscientes de diversos atores sociais (e não somente dos tomadores de decisão);

- a distinção entre política e administração;
- que política envolve tanto intenções quanto comportamentos;
- tanto ação como não-ação;
- que pode determinar impactos não esperados;
- que os propósitos podem ser definidos ex post: racionalização;
- que ela é um processo que se estabelece ao longo do tempo;
- que envolve relações intra e inter organizações;
- que é estabelecida no âmbito governamental, mas envolve múltiplos atores;
- que é definida subjetivamente segundo as visões conceituais adotadas.

A Política pode ser considerada, também, um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução dos conflitos. Assim, as políticas públicas podem ser entendidas como sendo o conjunto de planos e programas de ações governamentais voltados à intervenção no domínio social. Deste modo, as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado podem ser traçadas considerando-se os planos e programas das referidas ações, particularmente visando às suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica.

Segundo Arretche (2003, p. 01), “é inegável o recente crescimento dos estudos na área de políticas públicas no Brasil”. Considerando que, de fato, nas últimas décadas, o tema ganhou mais espaço e importância dentro das ciências política e administrativa, encontram-se aqui discutidas as implicações dessas abordagens, surgidas nos países desenvolvidos como regimes democráticos estáveis e consolidados.

Em virtude de a autora considerar que o crescimento dos estudos na área de políticas públicas no Brasil está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira, a prática da análise de tais públicas no contexto político-administrativo justifica o crescente interesse por esta temática.

As implicações dessas abordagens, que surgiram nos países desenvolvidos como regimes democráticos estáveis e consolidados, são aqui discutidas. Segundo a autora, por estar diretamente relacionada às mudanças recentes da sociedade brasileira, a prática da análise de

políticas públicas no contexto político-administrativo, justifica o crescente interesse por essa temática.

O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais, quaisquer que sejam as inúmeras modalidades de representação de interesses, despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre suas causas e consequências das ações governamentais.

No intuito de buscar explicar essas causas e consequências, citamos Gapi (2002, *apud* HAM e HILL, 1993, p. 004) quando menciona que “os cientistas políticos têm-se concentrado nas instituições e nas estruturas de governo, só há pouco se registrando um deslocamento para um enfoque comportamental”.

Neste contexto, como ressalta Hölling (2001), se faz necessário um entendimento do que seja o Estado e qual o seu papel nas políticas públicas demandadas pela sociedade. Em face dessa necessidade, faz-se imprescindível mencionar que é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do governo. Já Governo pode ser considerado um conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para si própria como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. E políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Esclarece-se que as políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais.

Na América Latina, por exemplo, onde o tema da pesquisa tem estado fortemente subordinado à sua agenda política; a economia e a sociedade foram os grandes atores demandadores das políticas públicas.

Como forma de aumentar seu leque de alternativas políticas, o Estado busca, incessantemente, entender da maneira mais simples o comportamento desses atores para,

mediante esse entendimento, tomar decisões, fazer escolhas, implementar e traçar uma estratégia de intervenção governamental qualquer e os modelos de avaliação aplicados.

Esse contexto vem abraçando através dos tempos diferentes modelos de desenvolvimento que vão “desde o desenvolvimento autárquico do período do pós-guerra, com o dirigismo estatal, até a disciplina macroeconômica e a liberalização do comércio exterior do Consenso de Washington, na década de 1990” (STEIN *et al.*, 2006.p. 03).

O chamado “Consenso de Washington” que foi adotado pelas sociedades latino-americanas, a título de saída para todos os males, tinha na “globalização”, seu pseudônimo, e vendia a idéia de um novo mundo perfeitamente “harmônico” e “integrado”.

Tal como aconteceu com outros modelos, as evidências refutam essa tendência. “A região perdeu o entusiasmo com o Consenso de Washington e está, agora, à procura de um novo paradigma que oferece melhores resultados econômicos, mais estabilidade e maior equidade” (STEIN *et al.*, 2006.p.03).

Essas provam, também, que as mudanças prometidas, de forma geral, tiveram um impacto negativo no bem-estar dos indivíduos, grupos e comunidades do mundo afora, e têm implicações negativas para o desenvolvimento futuro.

No crescente debate sobre o aumento da pobreza nos Países do Terceiro Mundo, boa parte dos analistas econômicos independentes e observadores políticos concordam, em escala mundial, que o fenômeno da globalização não cria novos empregos permanentes, mas o perfil das economias globalizadas enseja a criação de múltiplos postos de trabalho.

Experiências econômicas frustradas nos países dos cinco continentes demonstram que a única mobilidade global que existe é a financeira. São US\$ 92 trilhões que estão esterilizados na especulação financeira - apartada da produção e oriundos do saque às nações em desenvolvimento, do narcotráfico e do contrabando de armas -, acentuando ainda mais as desigualdades entre as nações. (OIT, 2004).

Na agenda global, ao que parece, estão ausentes temas de importância para países em desenvolvimento, a exemplo da eficácia das políticas de desenvolvimento que depende, diretamente, do modo como são discutidas, aprovadas e executadas essas políticas.

Constata que um dos principais entraves no combate à pobreza é a incapacidade, dos atores envolvidos de conjugarem seus esforços em ações integradas. A continuidade das políticas públicas implementadas só terá sentido se os seus beneficiados puderem continuar com seus próprios recursos a sua trajetória de emancipação.

Na análise e avaliação de políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes. Especialmente quando se focaliza as políticas sociais (usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc.) os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou “fracasso” são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise.

Assim “o processo mediante o qual as políticas são discutidas, aprovadas e executadas (o processo de formulação de políticas) tem um impacto significativo na qualidade das políticas públicas [...]”. (STEIN *et al.*, 2006, p. 07).

Deve-se considerar que estruturas econômicas e sociais diferentes geram diferentes necessidades e configurações de atores, segundo o país e a época. Esses atores econômicos e sociais influenciam não só no processo de elaboração de uma política, como também a criação das instituições e programas de governo.

O poder público, sem dúvida, alavancador das políticas públicas, cumpre um papel fundamental. Quanto mais estas políticas, planejadas e integradas entre si, conseguirem se transformar em respostas à estratégia geral de desenvolvimento com sustentabilidade e, ao mesmo tempo, às demandas concretas e imediatas da realidade conjuntural, mais adequadamente cumprirão o seu papel.

## **1.2. Políticas públicas para a agricultura familiar**

O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições como um todo. No caso da agricultura familiar, dentro dessa conjuntura, pode-se afirmar que o modelo de políticas públicas para a agricultura no Brasil, “sempre foi injusto e excludente, favorecendo uma divisão social do trabalho em que a agricultura de exportação ficava por

conta da grande exploração, enquanto a pequena propriedade se dedicava à agricultura de subsistência”. (MATTEI, 2005, p. 12).

No Brasil, ainda segundo o autor, a ação governamental, no âmbito das políticas agrícolas, sempre foi direcionada segundo o padrão de interesses da agricultura latifundiário-exportadora que ao país servia como geradora de divisas. A observação da realidade rural em nosso país indica que, em graus diferenciados por regiões, nas unidades produtivas até 100 hectares há predominância de agricultores familiares.

No entanto, para compreender o espaço de reprodução da agricultura familiar no Brasil não basta apenas desenhar os seus contornos, calculando sua dotação em recursos produtivos. Será preciso, igualmente, entender que este é um espaço em construção, na maioria das vezes, precário e instável, cuja viabilidade depende frequentemente da tenacidade dos agricultores e da adoção de complexas estratégias familiares. (WANDERLEY, 1995).

Para Neves (1995), é importante salientar também que por agricultura familiar não se deve entender uma categoria de análise acabada e definida em determinada tipologia rigidamente definida, pois a noção de unidade nem sempre é a melhor forma de pensar o social. Sob a perspectiva da autora, a posição dos agentes e sua diferenciação podem ajudar a entender as novas exigências e estilos de vida que conduzem a mudanças: tanto nas unidades familiares como nas unidades de produção; tanto no sistema local como na intercomunicação, nas formas diversas de inserção social.

Saliente-se que têm surgido alguns esforços para avaliar a importância social e econômica da agricultura familiar no Brasil, caracterizando seus principais segmentos. Mas o conhecimento científico acumulado sobre a real situação econômica da agricultura familiar brasileira continua, ainda, muito precário. Não somente em razão da falta de dados estatísticos apropriados, como, também, devido à dispersão e heterogeneidade metodológica dos estudos de caso. Desse modo, é urgente a necessidade de se promover um amplo programa de pesquisas empíricas que tenha como objetivo a caracterização do maior número possível de sistemas agrários em que predomine a forma familiar de produção agropecuária.

Ressalta Bastos (2006, p. 37), “o padrão de desenvolvimento da agricultura no Brasil é que determinou essas formas de representação dos interesses agrários patronais”. Portanto, segundo Mattei (2005)

De um modo geral, pode se dizer que, até o início da década de 90, não existia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social de agricultores familiares, o qual era, inclusive, caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito da burocracia estatal brasileira. (MATTEI, 2005, p. 11).

O Brasil tem 189.820 mil habitantes, de acordo com o IBGE (2007), sendo 158.453 mil habitantes na zona urbana (83,48%) e 31.368 mil habitantes na zona rural (16,53%). Com área de 8.502.015,4 km<sup>2</sup>, sua densidade demográfica é de 19,92 habitantes por km<sup>2</sup> e seu IDH é de 0,766.

O Nordeste com os seus 1.542.000 km<sup>2</sup> abrange, de acordo com o IBGE (2007), cerca de 18,3% do espaço territorial nacional. Esta região tem 52.845 mil habitantes, representando 27,84% da população do país, sendo 36.500 mil habitantes na zona urbana (69,07%) e 16.345 mil habitantes na zona rural (30,93%), e uma diversidade de climas e culturas.

Este contingente rural está com sua reprodução, como agricultores, ameaçada. Esta ameaça decorre, dentre outros fatores, das adversidades climáticas, da falta de crédito agrícola e da dificuldade de acesso à tecnologia, à saúde, às escolas e à informação. Este cenário que, ao mesmo tempo, dificulta a permanência dessa massa no campo, torna-se, também, um dos principais entraves do seu êxodo para os grandes centros, tendo em vista a sua capacidade geradora de excluídos.

Estes excluídos, segundo Andrade (2005, p. 35), são sempre lembrados ora por causa da seca, quando esta, destruindo a sua estrutura produtiva e de subsistência, leva a sua condição de sobrevivência ao limite; ora por causa da necessidade dessa mão de obra, que enriquecem uns poucos em detrimento do empobrecimento de muitos; ora por causa da sua baixa renda *per capita*. Referido autor afirma ainda que:

Dentre esta gleba, [...] temos de salientar os grandes desníveis econômicos entre a população rural, uma vez que há uma grande massa de trabalhadores rurais

assalariados, pequeno número de grandes e médios proprietários com elevado padrão de vida. (ANDRADE, 2005, p. 62).

Neste momento, tendo em vista a crise da sociedade industrial, o desemprego tecnológico, e a ampla discussão que gira em torno de um desenvolvimento sustentável torna-se de fundamental importância a permanência dos agricultores em suas atividades.

A agricultura familiar, na opinião de Mattei (2005), pode vir a tornar-se a maior geradora de renda, bem como a atividade que promoverá a fixação do homem no campo. Mencionada atividade se caracteriza pela forma de produção em que predomina a interação entre gestão e trabalho. São os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, enfatizando a diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado. A assistência a essa atividade representa uma alternativa que pode funcionar como uma ação capaz de erradicar o êxodo rural, o desemprego, e o modelo de desenvolvimento agrícola dominante.

De acordo com Guanzirole *et al* (2001, p. 15), os países que atualmente detêm os melhores indicadores de desenvolvimento são justamente aqueles que tiveram a agricultura familiar como um dos principais estruturadores de suas economias, contribuindo, também, para a construção de sociedades mais democráticas e equitativas.

O autor ressalta que os países que insistiram no estímulo das grandes propriedades tradicionais, recorrendo a subsídios, provocaram uma considerável redução da necessidade de mão-de-obra agrícola. E, mediante a supervalorização do preço das terras, acirraram os conflitos no campo, a exemplo dos países latino-americanos. Um dos percussores dessa estratégia, o Brasil, tem, hoje, um dos piores indicadores de desenvolvimento humano para nações do mesmo nível de renda per capita, conforme explicita Guanzirole (2001):

A adoção destas estratégias urbanas de desenvolvimento rural, que implicaram o abandono do segmento da agricultura familiar, se explica por razões políticas e econômicas específicas a estes países, em geral relacionadas ao poder das oligarquias rurais em manter o status quo marcado pela alta concentração dos recursos fundiários. (GUANZIROLE *et al.*, 2001, p. 15).

Em se tratando da agricultura familiar, este trabalho demonstra que o verdadeiro sustentáculo do desenvolvimento do Brasil requer a implementação de políticas, tendo o Estado como o seu principal alavancador, com um foco nas ações integradas, a exemplo do

PRONAF B. Tais políticas devem promover a elevação substancial da produtividade da terra e da mão-de-obra, da geração de emprego no próprio núcleo familiar, aliados à construção de parcerias puramente comerciais com a iniciativa privada. Convém enfatizar que os pequenos projetos gerados por intermédio de ações denominadas integradoras – verdadeira parceria público-privada – tornar-se-ão uma eficaz alternativa no combate à volatilidade e à antropofagia do capital, do desemprego e, principalmente, da redução das desigualdades sociais.

### 1.3. Políticas Públicas – Ações Integradas

Há de se esclarecer, porém, que Política Pública não é o mesmo que Decisão Política, pois, uma Política Pública envolve mais que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais, pois as ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados.

Esses resultados diferentes dos esperados são possíveis de ocorrer, especialmente porque, se direcionadas a grupos diferentes, o impacto das políticas sociais implementadas pelo Estado sofrem o efeito de interesses divergentes expressos nas relações sociais de poder.

Características das Políticas Públicas:

- As decisões e ações são revestidas pela autoridade do Poder Público – Caráter imperativo;
- Diferenciam-se das políticas privadas ou apenas coletivas pelo seu caráter imperativo;
- São “outputs”<sup>4</sup>, resultantes da atividade política;
- São geradas por “inputs”<sup>5</sup> originários do meio ambiente e do próprio sistema político (withinputs<sup>6</sup>).

---

<sup>4</sup> Outputs = Tipos de políticas.

<sup>5</sup> Inputs = Demandas do meio-ambiente processadas pelo sistema político, podendo transformar-se em Políticas Públicas;

<sup>6</sup> Withinputs = Demandas do próprio sistema político.

Convêm esclarecer que quando se acumulam as demandas, e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis, ocorre o que se denomina de “sobrecarga de demandas”, uma crise que ameaça a estabilidade do sistema. Dependendo da sua gravidade e da sua duração leva à crise de governabilidade e até mesmo à ruptura institucional.

- Demandas novas – elaboradas por novos atores políticos ou surgimento de novos problemas;
- Demandas recorrentes – expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos.

#### **1.4. Atores Políticos:**

As demandas por políticas e ações políticas são geradas pelos interesses de diversos atores:

- Atores públicos - Os políticos e os burocratas;
- Atores privados - (empresários e trabalhadores);
- Agentes internacionais;
- A mídia.

Para um problema chegar a ser enfrentado por políticas públicas, é necessário que os atores políticos se mobilizem a fim de provocar “inputs” que sejam processados pelo sistema político e inseridos na Agenda Governamental. Um problema que incomoda e que gera insatisfação, mas, não mobiliza as autoridades encontra-se num “estado de coisas”. Quando esse “estado de coisas” passa a preocupar as autoridades torna-se um “problema político”. “Problemas políticos” compõem a Agenda Governamental.

Condições da passagem do “estado de coisas” para “problema político” na agenda governamental:

- Mobilização de ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;
- Situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo;

- Situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.

O que garante que uma decisão se transforme em ação de regimes democráticos é a efetiva resolução de todos os pontos de conflito envolvidos naquela política pública. Isso não significa nada tecnicamente perfeito, mas, uma decisão em que todos os atores, baseados em ações integradas, sintam que ganharam alguma coisa, e nenhum se sinta completamente prejudicado, observando os limites das condições e do momento específico da decisão. Observer-se que

Em democracias presidencialistas como as dos países latino-americanos, o processo de adoção e implementação de políticas públicas ocorre em sistemas políticos que contam com a participação de uma variedade de atores, desde o presidente até eleitores de pequenas comunidades rurais, passando por congressistas, juizes, formadores de opinião e empresários. (STEIN *et al.*, 2006, p. 12).

Quando o desenvolvimento e a implantação de uma política despreza esse jogo, ele ignora as fases de discussão, negociação, aprovação e execução, não levando em consideração os vínculos inexoráveis existentes entre eles. Esse desprezo conduz, na maioria das vezes, à falta de compreensão das limitações e potenciais das políticas propostas, levando ao fracasso das metas almejadas.

### **1.5. O que é parceria**

Quando falamos de parceria, logo nos vem a idéia de união, associação, proximidade. O parceiro é um amigo, um aliado. O conceito de parceria remete à união com fim específico, normalmente um projeto ou uma ação. De acordo com o dicionário MICHAELIS (2002) parceria é a reunião de pessoas para um fim de interesse comum; sociedade; companhia. Podem, ainda, ser observados outros conceitos de parceria ligados à área comercial, significando sempre associação nas quais os integrantes da parceria se ajudam mutuamente.

Parceria significa uma associação em que a soma das partes representa mais que o somatório individual de seus membros, pois por meio da parceria há um fortalecimento mútuo para atingir um determinado fim. Essas partes se envolvem em uma mesma situação e comungam habilidades e talentos para criar uma meta compartilhada. Caminhar juntos em

direção a essa meta, conscientes do processo que isso implica é a verdadeira parceria, na qual todos descobrem que são absolutamente complementares. Para o mundo empresarial, parceria é aliança estratégica. Habitualmente define-se o parceiro como aquele que é semelhante, igual; o que está de parceria, de sociedade, cúmplice. Estabelece-se, portanto, um significado de união profunda, usando a idéia de cumplicidade.

Uma parceria tem sempre um duplo ponto de partida. De um lado, a constatação da existência de um problema cuja magnitude e complexidade transcendem as forças de cada parceiro. De outro, a certeza de que, apesar de todas as diferenças, existe entre os parceiros uma convergência de crenças, valores, pontos de vista e interesses que os leva a um posicionamento comum e a uma atuação conjunta diante de uma determinada realidade. A lógica da parceria é a da intercomplementariedade de recursos e capacidades entre as organizações parceiras. A parceria é um poderoso instrumento para se alcançar os objetivos estabelecidos.

Segundo Pereira (1996), uma das vertentes de significação do conceito de parceria obedece a uma racionalidade econômica. Este parte do diagnóstico de que a crise do Estado brasileiro é de natureza fiscal e sua gênese reside no esgotamento da forma de intervenção estatal na economia vigente até os anos 1980. Nessa perspectiva, a retomada do crescimento econômico exigiria movimentos coordenados simultaneamente pelo Estado e pelo mercado, a começar pelo ajuste fiscal e a reforma do próprio aparato estatal.

Sustenta Pereira (1996) que o Estado deve ser pequeno e forte para assumir um novo papel estratégico na promoção do desenvolvimento, distinto daquele preconizado pelo modelo keynesiano. Para que o Estado adquira o tamanho e a eficiência requeridos ao desempenho dessas funções, seria necessário substituir o padrão burocrático de administração pública por um modelo gerencial inspirado no setor privado, em que as atividades não exclusivas do Estado seriam objeto de privatização, terceirização, ou – quando se trata de serviços de educação, ciência, saúde, cultura e assistência social – de "publicização" em favor de organizações civis de direito privado sem fins lucrativos.

Na visão de Pereira (1996) as razões éticas e econômicas impõem o financiamento público das atividades sociais que, embora não sejam atividades monopolistas do Estado, acabam por lhe ser exclusivas, uma vez que o mercado não as remunera devidamente. O

próprio autor da proposta, entretanto, distingue as funções de formulação e financiamento das políticas sociais, reservadas ao Estado, das funções de execução que, a seu juízo, são passíveis de concessão a organizações sociais, num processo que ele denomina "publicização", para distingui-lo da privatização.

Na proposta de Pereira (1996), as organizações civis de direito privado sem fins lucrativos assumiriam o "status" de instituições públicas não-estatais quando viessem a estabelecer parceria com organismos governamentais para prestar serviços sociais básicos.

O que esse modelo de "publicização" não esclarece satisfatoriamente são os mecanismos pelos quais, as instituições democráticas e a sociedade podem submeter tais organizações sociais a um controle público efetivo.

Nesse raciocínio está implícito que a noção de serviço público não-estatal é meramente econômico-instrumental, reduzindo o cidadão à condição de consumidor e as organizações sociais à condição de prestadoras de serviços públicos, abstraindo totalmente as questões ético-políticas implicadas no conceito de esfera pública democrática, tais como os requisitos de transparência e de participação da sociedade civil nos processos de deliberação do objeto de interesse público, na formulação das diretrizes das políticas governamentais, no controle sobre a quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados, etc., requisitos estes que conformam as bases da legitimidade da ação estatal.

Segundo Pereira (1998), a dupla condição negativa de organização não-governamental sem fins lucrativos é suficiente para sua conversão em instituição pública não-estatal com acesso a recursos governamentais, sem necessidade de outras mediações políticas para sua legitimação. Além disso, as práticas de parceria entre governos e organismos da sociedade civil inspiradas por essa concepção distinguem as funções de formulação e controle da política social, reservadas ao núcleo estratégico da administração estatal, daquelas funções de execução, transferidas às organizações sociais. Isso implica a admissão *a priori* de uma relação de comando e subordinação entre os parceiros, o que pode comprometer a horizontalidade do diálogo e da negociação e atingir, ainda, a autonomia das organizações sociais, resultando em sua cooptação e instrumentalização.

Uma outra vertente de significação da parceria e do conceito de serviço público não-estatal encontra-se, ainda, em delineamento. Referida vertente aborda a necessidade de reforma do Estado que deve partir de uma perspectiva ético-política, visando sua desprivatização e subordinação à racionalidade societária, mediante a ruptura do monopólio estatal da esfera pública e o alargamento dos espaços de co-gestão democrática das políticas governamentais. (DAGNINO *et al.*, 1999).

Nesta ótica inscrevem-se, dentre outras, as experiências dos conselhos de gestão de políticas sociais e fundos públicos, as câmaras setoriais (hoje desativadas), o orçamento participativo e os movimentos de alfabetização de jovens e adultos. (DAGNINO *et al.*, 1999).

O caráter público das políticas resultantes desse padrão de gestão compartilhada resultaria da necessidade de justificação racional por categorias universais da legitimidade das demandas e interesses particulares negociados em espaços públicos democráticos, nos quais se estabelece uma relação dialógica horizontal e crítica cujas regras são pactuadas previamente entre os partícipes. (AVRITZER, 1999).

Nesta perspectiva, a desigualdade entre os parceiros e a existência de conflitos de interesses particulares é admitida “a priori”. Entretanto, não assume a forma de anulação, e sim de reconhecimento mútuo, substituindo a relação de cooptação e instrumentalização que Dagnino, et al. (1999) denominou "antagonismo convergente" ou "confronto propositivo" entre agentes dotados de autonomia.

É importante lembrar ainda que, no terceiro setor, as parcerias estão voltadas para importantes objetivos ligados à transformação da realidade, buscando ideais de justiça social. A união de forças no terceiro setor permite a transformação social.

Toda a teoria sobre parcerias é emprestada da administração, na qual as empresas percebem que só há uma forma de sobrevivência em um mundo altamente competitivo e globalizado: a união e a soma de esforços.

## **1.6. Por que fazer parcerias?**

Podemos elencar pelo menos três fortes razões para o surgimento de uma parceria:

- Recursos escassos;
- Crescente necessidade de intervenção na problemática social;
- Lacuna entre o que uma organização gostaria de realizar e o que, levando em conta a realidade e seus recursos próprios, ela pode realizar.

Ao perceberem que há, de fato, uma lacuna entre aquilo que gostariam de fazer e o que concretamente podem fazer, as organizações despertam para a necessidade de somar forças e descobrir formas de otimizar seus recursos, conhecimentos e potencialidades bem como o fato de que a melhor maneira de fazê-lo é agregando esforços com organizações afins. Somado a isso o avanço da administração moderna, que nos pressiona a fazer cada vez mais com menos recursos e em menos tempo, gera um desafio concreto para as organizações sociais.

Recorrendo a parcerias, as organizações podem desenvolver novas atividades, iniciar novos projetos, abrir frentes de atuação, fortalecer projetos em andamento, ampliar o leque de conhecimentos, captar recursos, economizar seus recursos humanos e materiais sem prejuízo do trabalho e aumentar a capacidade de intervenção. Com as parcerias, uma organização pode superar suas lacunas e preencher espaços importantes onde não é tão forte. Saliente-se que a parceria funciona melhor quando cada parceiro reconhece que não pode evoluir tanto sem a ajuda ou o aporte de recursos do outro. No terceiro setor, as parcerias visam somar forças. As ações são voltadas para trabalhos em projetos específicos. É interessante salientar que examinar oportunidades de parcerias sem definir estratégias e objetivos para tal fim é um erro grave. É fundamental saber por que e como se quer uma parceria.

## CAPÍTULO 2

### AGRICULTURA FAMILIAR E O PRONAF

Este capítulo faz uma análise da agricultura familiar e do PRONAF no sentido de contextualizar o objeto de estudo desta pesquisa. Inicialmente ressaltam-se algumas características da agricultura brasileira, e logo após o segmento da agricultura familiar no Brasil, no Estado do Ceará e no município de Baturité, seguindo-se dos debates em torno deste segmento e o conseqüente surgimento do PRONAF.

#### 2.1. Breve histórico da agricultura familiar

A Agricultura Familiar, como sujeito do desenvolvimento político, econômico, cultural e social, é ainda um processo em consolidação. Para melhor compreendê-la se faz necessário um entendimento mais conceitual dos processos diretamente ligados à sua construção. Conceituar um tema, tendo em vista a complexa variedade de significados e expressões que dele advém, não pode ser encarado como uma tarefa das mais simples.

Dentre os significados e expressões que eram utilizadas como representativos da categoria, hoje denominada agricultura familiar, destacam-se a pequena agricultura, a agricultura camponesa, a agricultura de subsistência ou agricultura de baixa renda, e outros.

No que concerne às diversas definições utilizadas para caracterizar os agricultores familiares, será utilizada neste trabalho, inicialmente uma síntese da pesquisa desenvolvida pela IAPAR (1997) citado por (BRASIL, EMBRAPA, 2005), considerando que esta pesquisa levou em conta as transformações históricas na agricultura brasileira. Eis, pois, as inúmeras definições relativas aos sujeitos agriculturais:

- Semiassalariado – é o agricultor totalmente descapitalizado, com elevado grau de assalariamento e valor de produção insuficiente para subsistência;
- Agricultor Simples – é o agricultor com baixo grau de capitalização, uso predominante de mão-de-obra familiar, baixo grau de assalariamento, baixo valor bruto da produção e baixo potencial de acumulação;

- Empresário Familiar – é o agricultor de capitalização média a alta, uso predominante de mão-de-obra familiar, baixo nível de contratação de mão-de-obra, valor bruto de produção alto e com potencial de acumulação;
- Empresário Rural Tecnicado – é o agricultor com elevado grau de capitalização e de contratação de mão-de-obra, valor bruto de produção elevado e com elevados potenciais de acumulação;
- Empresário Rural Não-Tecnicado – é o agricultor com baixo grau de capitalização e elevado grau de contratação de mão-de-obra, apresentando baixo valor bruto de produção. Esta categoria se diferencia do agricultor simples, principalmente pela composição da mão de obra.

Estes sujeitos demonstram as características das formas de produção agrícola, sem evidenciarem, contudo, os complexos aspectos individuais, sociais agrários e, principalmente o contexto histórico que estabeleceu as suas bases.

Para uma compreensão mais correta desse contexto e levando-se em consideração alguns aspectos mais importantes, deve-se analisá-lo considerando uma enorme gama de fatores, tais como: especificidades regionais, modelo de agricultura (modelo patronal e modelo familiar), classificação dos agricultores e propriedades (módulos fiscais), de acordo com a renda e região, renda da operação agrícola, dentre outros.

Em relação aos fatores acima, e como forma de reforço conceitual, Veiga (1996) apresenta com clareza algumas das principais diferenças entre os modelos de agricultura desenvolvidos no Brasil: a agricultura familiar e agricultura patronal. A agricultura familiar é “aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo”, conforme Brasil (2005 *apud* (WANDERLEY, 1996, p. 32).

Há de considerar-se, portanto, que a construção da identidade do agricultor familiar é fruto, tanto das relações estabelecidas no trabalho compartilhado com a família quanto da constante e necessária integração com a natureza, visando em tais ações sempre o cultivo da terra. Vê-se, então, que a percepção da natureza como garantia de reprodução da vida, por sua vez, confirma uma lógica de tomada de decisões diferenciada da lógica adotada por outras categorias de agricultores.

Esta lógica diferenciada determina a aceitação ou rejeição de interferências no seu sistema de cultivo, como por exemplo, a adoção ou não de determinada tecnologia. Por outro lado, as decisões são tomadas, considerando primeiramente o atendimento das necessidades básicas da família e a manutenção das capacidades produtivas do meio natural, considerado patrimônio familiares. (PETERSEN, 1998). Entende-se, desta forma, que o lucro não é o objetivo primordial dos agricultores familiares que utilizam de estratégias variadas, no sentido de minimizar os riscos e garantir a reprodução da família. Portanto, a racionalidade dos agricultores familiares se expressa também na forma de organização da unidade produtiva, considerando que a gestão e a execução das atividades são realizadas pela família. (PORTO, 2003)

A síntese apresentada acima tem um caráter meramente didático, no sentido de situar a discussão proposta. Àqueles que estão iniciando pesquisas com agricultura familiar reforça-se a necessidade de exames mais aprofundados das características deste sistema nos diferentes tempos e espaços nos quais ele se insere.

Quadro 1 - Quadro comparativo dos modelos patronal e familiar.

MODELO PATRONAL	MODELO FAMILIAR
Completa separação entre gestão e trabalho.	Trabalho e gestão intimamente relacionados.
Organização centralizada.	Direção do processo produtivo assegurada diretamente pelo agricultor e pela sua família.
Ênfase na especialização	Ênfase na diversificação
Ênfase nas práticas agrícolas padronizáveis.	Ênfase na durabilidade de recursos e na qualidade de vida.
Trabalho assalariado predominante	Trabalho assalariado complementar.
Tecnologias dirigidas, eliminação de decisões de “terreno e de momento”.	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo.
Tecnologias voltadas principalmente à redução das necessidades de mão-de-obra.	Tomada de decisões in loco, condicionadas pelas especificidades do processo produtivo.

Fonte: BRASIL, EMBRAPA, 2005, p.10

O primeiro conjunto constitui a agricultura patronal, correspondente a cerca de 560.000 estabelecimentos (quadro 1), em que predomina a completa separação entre gestão e trabalho, organização centralizada, ênfase na especialização, práticas agrícolas padronizáveis e trabalho assalariado.

O segundo conjunto está constituído pela agricultura familiar, correspondente à aproximadamente 4.150.000 estabelecimentos (tabela 1), em que predomina a interação entre gestão e trabalho, a direção do processo produtivo pela família, a ênfase na diversificação, na

durabilidade dos recursos e na qualidade de vida, e o trabalho familiar complementado por trabalho assalariado.

Tabela 1 - Número de Estabelecimentos, Área e Valor Bruto da Produção, Categorias Familiares por Tipo de Renda e Patronal.

Categorias	Estabelecimentos		Área Total		Valor Bruto da Produção	
	Número	%	Hectares	%	1000 Reais	%
<b>TOTAL</b>	<b>4.859.864</b>	<b>100,0</b>	<b>353.611.242</b>	<b>100,0</b>	<b>47.796.469</b>	<b>100,0</b>
Total Familiar	4.139.369	85,2	107.768.450	30,5	18.117.725	37,9
maiores rendas	406.291	8,4	24.141.455	6,8	9.156.373	19,2
renda média	993.751	20,4	33.809.622	9,6	5.311.377	11,1
renda baixa	823.547	16,9	18.218.318	5,2	1.707.136	3,6
quase sem renda	1.915.780	39,4	31.599.055	8,9	1.942.838	4,1
Patronal	554.501	11,4	240.042.122	67,9	29.139.850	61,0
Instituições Religiosas	7.143	0,1	262.817	0,1	72.327	0,2
Entidades Públicas	158.719	3,3	5.529.574	1,6	465.608	1,0
Não Identificado	132	0,0	8.280	0,0	960	0,0

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96, IBGE.

Elaboração: Convênio INCRA/FAO.

Enfatize-se que, estabelecer conceitualmente a diferença entre os modelos de agricultura citados acima é importante. Da mesma forma é de fundamental importância para uma denominação mais clara, resgatar o papel histórico do funcionamento da exploração familiar, de maneira que evite dubiedades conceituais como, por exemplo, dar sentidos únicos à exploração camponesa<sup>7</sup> e a exploração familiar<sup>8</sup>. Não se pretende, com esses conceitos, exacerbar uma discussão teórica sobre as suas reais definições que, apesar de importantes, não são o foco desse trabalho, cabendo-lhes, em outra oportunidade, um estudo mais apurado.

Imagina-se que a constituição de uma estrutura agrícola, tendo como alicerce a unidade familiar, tem como objetivo, a exemplo da exploração camponesa, apenas um meio de subsistência do grupo. Faz-se interessante informar que este julgamento precipitado tem levado os pesquisadores mais incautos ao erro da análise simplista. Assim ocorre quando não percebem os vínculos mercantis, a organização trabalhista, as organizações associativas, a

<sup>7</sup> A exploração camponesa pode ser definida, de acordo com alguns autores, a partir de vários princípios, dentre eles: uma forte ligação entre a produção e o consumo; a característica familiar do trabalho; a relação social como um forte elo; um forte papel da estrutura doméstica; uma hierarquia decisória estabelecida e etc. Ao destacar estes princípios como indicativos de uma atividade estritamente de cunho sócio-familiar, ou seja, “a agricultura camponesa tradicional vem a ser uma das formas sociais de agricultura familiar, uma vez que se funda sobre a relação já indicada entre propriedade, trabalho e família”. (WANDERLEY, p. 21).

<sup>8</sup> Há diferentes maneiras de se denominar o explorador agrícola e, segundo o caso, os nomes são mais ou menos portadores de simbologias. Se o produtor, explorador agrícola e cultivador aparecem como termos genericamente neutros, o mesmo não ocorre absolutamente com os de camponês, agricultor, chefe de empreendimento, trabalhador da terra etc. Frequentemente o termo explorador familiar caracteriza mais uma exploração individual, de preferência tradicional, e, por isso, naturalmente, tende a ser confundido com o de exploração camponesa. (LAMARCHE, 1993, p.15).

propriedade da terra, hierarquização e domínios familiares, seus processos de produção, a pluriatividade e, principalmente, a sua incrível adaptabilidade graças a sua capacidade de enfrentar os desafios com os meios que dispõe.

Como evidencia Lamarche (1993, p. 18), “as explorações familiares agrícolas não constituem um grupo social homogêneo, ou seja, uma formação social que corresponda a uma classe social no sentido marxista do termo”. Assim sendo, devemos destingi-las, recorrendo a uma diversidade de modelos<sup>9</sup> de produção que adotam e que variam segundo suas condições objetivas para a exploração da atividade que desempenham sem perder a particularidade familiar característica do modo de exploração da sua atividade e/ou do seu estilo de vida.

Estes modelos indicam que, mesmo na agricultura familiar, os sistemas de valores dos agricultores e as suas ambições futuras, podem ser distintos, podendo, ainda, variar dentro do próprio núcleo social. Tal referencial permite concluir que, na verdade, existe uma diversidade de formas de se apresentar a agricultura familiar, onde o termo, em si, engloba uma infinidade de circunstâncias extremamente variadas e diferentes, devendo ser encarado como uma formação social heterogênea.

Vale salientar que, em cada modelo, a capacidade de adaptação e reprodução dos agricultores familiares deve variar consideravelmente. Tal variação se processa em função de variadas combinações que permeiam as suas condições objetivas de produção (características edafoclimáticas, superfície, grau de mecanização, nível técnico, capacidade de financiamento, etc.) e a natureza do contexto social, cultural e político onde estão inseridos, bem como suas relações com a economia global. É importante registrar que o modelo de futuro, como ressalta Lamarche (1993, p. 19), pode “explicar ora a dominação de certos tipos de exploradores familiares, ora sua estagnação, diminuição ou mesmo sua eliminação”. Escarece-se que esse modelo de futuro é individualmente projetado de um agricultor para outro, em razão da conjuntura histórico-cultural que cada indivíduo ou segmento vivenciou.

---

<sup>9</sup> LAMARCHE (1993), para explicar o funcionamento de uma exploração familiar, bem como o seu sucesso ou insucesso, utiliza-se de uma dinâmica que encere alguns aspectos de suma importância, entre os quais, a denominação de dois modelos para reconhecer o papel fundamental do modo de funcionamento da exploração familiar. O primeiro, denominado de “Modelo Original”, como sendo um modelo anterior a situação desejada e, no qual, todo agricultor, conscientemente ou não do seu status, faz referência. Por outro lado, devemos contrapor um segundo modelo, que é idealizado por todo explorador e consiste em uma determinada imagem futura de sua exploração, chamado de “Modelo Ideal”. É ele que serve de referência para que o agricultor organize suas estratégias e tome suas decisões segundo uma orientação que tende sempre, mais ou menos, em direção a uma situação esperada.

A agricultura familiar e sua aptidão de permanecer como uma vigorosa fonte de cooptação social deve ser analisada seguindo um preceito que considere, inicialmente, a sua definição como categoria social que, segundo parece, não é tão recente como se imagina. No entanto, esta, pela sua relevância, principalmente nos campos político, econômico e social, ostenta certa contemporaneidade, afastando-se do agricultor tradicional, em virtude de sua extraordinária capacidade de adaptação as diferentes realidades, sem, contudo, perder seus vínculos tradicionais. Na verdade “a exploração familiar, tal com a conhecemos, corresponde a uma unidade de produção agrícola em que a propriedade e trabalho, estão, intimamente, ligados à família”. (LAMARCHE, 1993).

Este caráter familiar não deve ser visto apenas como um detalhe superficial; pelo contrário, pois o fato desta estrutura produtiva associar família-produção-trabalho tem conseqüências socioeconômicas fundamentais, dentre elas a continuidade do próprio núcleo<sup>10</sup> e, historicamente, a “[...] transição socialmente equilibrada entre a economia de base rural para uma economia urbana e industrial”. (GUANZIROLI *et al.*, 2001, p.15).

No contexto histórico, por exemplo, a agricultura familiar se caracterizava, basicamente, durante o período feudal na Europa pela presença de um modelo de economia e classe camponesa. Isso implica dizer que funcionava como uma estrutura econômica e social de pequenos agricultores familiares individuais, constituída de unidades familiares voltadas essencialmente para a produção de subsistência no interior da qual o mercado representava papel secundário e subsidiário.

O tipo de exploração familiar, exemplificado no caso europeu, demonstra perfeitamente este modelo de estrutura em que os servos impedidos pelos seus senhores de ter acesso à propriedade da terra, estabeleceram suas bases produtivas através do trabalho familiar. E, em troca de proteção e cessão de terras, pagavam impostos, prestavam dias de trabalho gratuito e serviam ao exército dos senhores feudais. Acrescente-se que “todo este sistema era regido por um conjunto de lealdade e obrigações, baseado na observância de normas coletivas estabelecidas nos costumes e tradições”. (PEIXOTO, 1998).

---

<sup>10</sup> “A interdependência desses três fatores no funcionamento da exploração engendra necessariamente noções mais abstratas e complexas, tais como a transmissão do patrimônio e a reprodução da exploração”. (LAMARCHE, 1993, p. 15)

Percebe-se que, de um lado, em virtude da revolução industrial, surgiu a necessidade da construção de uma base produtiva e esta, necessariamente, demandaria o emprego de mão-de-obra. Esta demanda, como consequência, trouxe alterações significativas ao sistema vigente já que grande parte dessa força de trabalho era oriunda do campo. E por outro lado, “a disseminação de novas tecnologias agrícolas elevava os níveis de produção e de produtividade, concorrendo para a dispensa de inúmeros trabalhadores”. (PEIXOTO, 1998). Estes trabalhadores, dada uma considerável redução da necessidade de mão-de-obra agrícola, eram simultaneamente impelidos para os centros urbanos, em razão de sua inacessibilidade à posse das terras, causada, sobretudo pela agregação de valor mercantil às propriedades, fato que acirrava, sobremaneira, os conflitos no campo. Cabe salientar que o processo de exclusão na distribuição de estabelecimentos e produção que se consolidou, notadamente, como um traço marcante no processo agrícola, resultou no acirramento dos conflitos no campo, principalmente na América Latina.

É importante salientar o fato de que em alguns países europeus, o modelo de desenvolvimento agrícola pós-revolução-industrial se baseou na grande empresa capitalista e no trabalho assalariado, levando os agricultores familiares a se transformarem. Isso significa dizer que, os camponeses que produziam a maior parte dos bens para sua própria subsistência, passaram como agricultores especializados na produção de mercadorias demandadas pelo mercado urbano e industrial. Em relação a esta transformação Guanzirole *et al.* (2001) explicita que:

A adoção destas estratégias urbanas de desenvolvimento rural, que implicaram o abandono do segmento da agricultura familiar, se explica por razões políticas e econômicas específicas a estes países, em geral relacionadas ao poder das oligarquias rurais em manter o status quo marcado pela alta concentração dos recursos fundiários. (GUANZIROLE *et al.*, 2001, p. 15)

O autor ressalta, também, que os países que insistiram no estímulo das grandes propriedades tradicionais, através de subsídios, provocaram, a exemplo dos latino-americanos, o aumento das pobreza rural e urbana. Nestes povos, conforme Lamarche (1993, p. 25), a agricultura familiar “permanece arcaica e fundada essencialmente sobre a economia de subsistência [...]”. Um dos percussores dessa estratégia, o Brasil, tem, hoje, um dos piores indicadores de desenvolvimento humano para nações do mesmo nível de renda per capita.

Em contrapartida, em alguns países e, também, em algumas regiões do Brasil, a agricultura familiar tornou-se um empreendimento capaz de absorver inovações tecnológicas e de atender satisfatoriamente às demandas existentes. Mais que isso, conforme Guanzirole *et al.* (2001, p. 15), os países, hoje, com os melhores indicadores de desenvolvimento são justamente aqueles que tiveram a agricultura familiar, como um dos principais estruturadores de suas economias, contribuindo, também, para a construção de sociedades mais democráticas e eqüitativas.

O modelo de agricultura familiar abaixo (quadro 2), se apresenta inicialmente para o PRONAF (programa sobre o qual se insere uma breve introdução na segunda parte deste capítulo) em três modalidades:

Quadro 2. – Modelo de Agricultura Familiar

<b>MODELO DE AGRICULTURA FAMILIAR</b>	
<b>MODELO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
Agricultura familiar consolidada	constituída por estabelecimentos familiares integrados ao mercado e com acesso a inovações tecnológicas e políticas públicas; a maioria funciona em padrões empresariais, algumas chegando mesmo a integrar o chamado agribusiness;
Agricultura familiar em transição	constituída por estabelecimentos familiares com acesso apenas parcial aos circuitos da inovação tecnológica e dos mercados, sem acesso à maioria das políticas e programas governamentais e não estão consolidados como empresa, mas possuindo amplo potencial para sua viabilização econômica;
Agricultura familiar periférica	constituída por estabelecimentos rurais geralmente inadequados em termos de infraestrutura e inviáveis economicamente, e cuja integração produtiva à economia nacional depende das ações de um forte e bem estruturado programa de reforma agrária e de atividades econômicas não-agrícolas compatíveis com sua condição de agricultura de tempo parcial (PRONAF, 1996).

Frise-se que neste estudo foi mantida a denominação consolidados, intermediários e periféricos, visto que era a de conhecimento dos atores sociais nele envolvidos durante o seu decorrer.

De acordo com Graziano (1999, p. 26), “A modernização conservadora da agricultura brasileira<sup>11</sup>” deve ser entendida com a modernização capitalista da agricultura,

<sup>11</sup> O processo de modernização da agricultura brasileira foi implementado fundamentalmente a partir da segunda metade da década de 1960. Vários estudos mostram que as políticas públicas endereçadas ao campo, a partir desse período, conseguiram transformar a base técnica da agricultura nacional. Essa transformação, no entanto, não foi homogênea. A marca do processo pode ser sintetizada na expressão “modernização desigual”. O problema é que o desenvolvimento do setor foi caracterizado pela discriminação, favorecendo os grandes produtores patronais, as regiões mais desenvolvidas e as culturas de exportação. Essa realidade, a despeito dos ganhos de produção e produtividade, contribuiu para agravar os desequilíbrios sociais no país, aprofundando a

caracterizada por profundas transformações na base tecnológica e das formas de produção. Assim entendida, vê-se que tem como fundamento central a introdução do progresso técnico que consiste no incremento da quimificação e da mecanização, caracterizando um processo de industrialização da agricultura que passa, sobretudo a partir da década de 1970 a dirigir as formas e as mudanças em sua base tecnológica. Esta modernização capitalista como modelo de crescimento imposto à agricultura brasileira tem seu processo de desenvolvimento a partir da Segunda Guerra Mundial. No entanto, entre 1930 e 1960 dá-se a integração dos mercados nacionais de alimentos, matérias-primas e trabalho. Implanta-se o setor industrial de bens de capital, internalizando a produção de máquinas e insumos modernos. Desta forma, a progressiva mercantilização da agricultura abre condições para a viabilização e consolidação desse novo ramo industrial.

De acordo com Kageyama (1985), três elementos permearam a configuração da "agricultura moderna" no período após meados da década de 1960:

- a consolidação dos complexos agroindustriais, aprofundando os vínculos entre a forma e o tipo da produção agropecuária e os setores industriais fornecedores de insumos e processadores de matéria prima de origem vegetal e animal;
- a forte presença do Estado, tanto na concepção geral do processo "modernizante", quanto na criação e utilização de instrumentos de política econômica direcionados para esse fim, na qual se destacam o crédito rural, o apoio às exportações agroindustriais bem como os projetos regionais de desenvolvimento baseados em incentivos fiscais;
- a manutenção, em grandes áreas do país, das formas locais de dominação do capital, às quais correspondem muitas vezes formas tradicionais da produção agrícola, sendo exemplo típico as atividades dominadas pelo capital mercantil no Nordeste. Cabe lembrar a extensão rural enquanto instrumento de política econômica do Estado, também direcionada para esse fim.

São três as etapas centrais que caracterizam a passagem do "complexo rural" para o "complexo agroindustrial" na fase de modernização pós-guerra da estrutura da produção agropecuária:

---

pobreza e a exclusão de milhares de pequenos agricultores e suas famílias. (DELGADO, 1985; GONÇALVES NETO, 1997; GRAZIANO DA SILVA, 1996; MARTINE, 1990).

- período de mudança lenta e gradual da base técnica entre os anos de 1950 e 1965
- a fase de internalização, de industrialização da agricultura e de constituição dos complexos agroindustriais de 1965 a 1980
- a fase de integração de capitais, a partir de meados da década de 1980, conforme Martine (1989, *apud* KAGEYAMA e G. DA SILVA, 1983).

Salienta Martine (1989) ao teorizar a modernização recente da agricultura que esta pode ser dividida em três fases ou períodos:

- período de modernização conservadora (1965-1979) em que o Governo induziu a modernização via crédito subsidiado e a internalização do pacote tecnológico da revolução verde que já se caracterizava pela mudança da base técnica da agricultura com a constituição dos complexos agroindustriais (CAIs);
- período de crise (1980-1985), caracterizado pela retirada do crédito subsidiado substituído pelo crédito dirigido;
- período pós-1985, marcado pela colheita de várias supersafras.

Dentre as várias críticas relativas ao processo de modernização conservadora, destacam-se a concentração da renda nas mãos de poucos agricultores, a exclusão dos agricultores familiares desse processo, o êxodo rural e os problemas sociais no campo.

De acordo com Tereso (1992), o modelo promoveu a adoção e a utilização de soluções tecnológicas para a produção agrícola desenvolvidas em países cujas condições diferem bastante das existentes no Brasil, tanto do ponto de vista ambiental, como do ponto de vista sócio-econômico. Esse modelo não procurou fazer um diagnóstico preciso de quais eram, na época, os reais problemas e potencialidades do setor rural, optando por um modelo de solução homogêneo e imposto, sem considerar a grande diversidade de contextos sócio-econômicos e ambientais em que se dá a produção agrícola no país. É interessante mencionar que Bastos (2006) chama a atenção para o fato de que o empobrecimento foi acelerado na fase mais de maior modernização:

[...] o empobrecimento da maior parte da população rural brasileira, embora tenha sua origem na formação política e socioeconômica do país, agravou-se

acentuadamente durante a fase mais intensiva da modernização, na qual o Estado teve o seu papel determinante. (BASTOS, 2006, p. 22).

A observação da realidade rural indica que, em graus diferenciados por regiões brasileiras, nas unidades produtivas de até 100 hectares, há predominância de agricultores familiares. Consoante enfatiza Lima (2001), a importância dessas unidades foi considerada em função da participação importante na produção agrícola do Brasil, o que está inserido no censo agropecuário do IBGE:

[...] conforme o censo agropecuário de IBGE (1985), estes estabelecimentos cujas áreas somadas correspondiam cerca de 21% do total, respondiam na época por uma parcela significativa da produção do país: 87% da mandioca, 79% do feijão, 69% do milho, 66% do algodão, 46% da soja e 37% do arroz produzidos e 26% do rebanho bovino.

No entanto, apesar de os resultados produtivos, segundo Lima (2001), se faz necessário entender que esse espaço, em construção, na maioria das vezes, depende da tenacidade dos agricultores e da adoção de complexas estratégias familiares. Prosseguindo, a autora salienta que, por agricultura familiar não se deve entender uma categoria de análise acabada e definida em determinada tipologia rigidamente definida, pois a noção de unidade nem sempre é a melhor forma de pensar o social. Para a autora, a posição dos agentes e sua diferenciação podem ajudar a entender as novas exigências e estilos de vida que conduzem a mudanças: tanto nas unidades familiares como nas unidades de produção; tanto no sistema local como na intercomunicação, nas formas diversas de inserção social.

No que se reporta ao Brasil, a agricultura familiar foi oficialmente criada pelo Projeto de Lei 3.952 de 2004, que instituiu a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, reconhecendo-a como um segmento produtivo que representa um novo marco para as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento rural, desde a fase de elaboração até a implementação, execução e gestão de recursos, mediante o estabelecimento de seus conceitos, princípios e instrumentos. Conhecida como Lei da Agricultura Familiar, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 4 de julho, e define os conceitos da agricultura familiar e do agricultor familiar e prevê a descentralização – com a participação de municípios, estados, Governo Federal e produtores rurais – no desenvolvimento e gestão dos programas agrários.

Pela Lei da Agricultura Familiar foram instituídos os seguintes parâmetros para enquadramento de um cidadão como agricultor familiar:

- Não deter área maior do que quatro módulos fiscais (unidade-padrão para todo o território brasileiro);
- Utilizar predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu empreendimento;
- Ter renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
- Dirigir o estabelecimento ou empreendimento com auxílio de pessoas da família.

O que ocorre com a nova lei:

- A agricultura familiar passa a ser reconhecida como um segmento produtivo e se encerram as dúvidas sobre a sua conceituação legal.
- Garante a participação de agricultores e agricultoras familiares na formulação e implementação das políticas.
- As relações de trabalho e organizacionais nesse segmento se fortalecem com a aplicação de diversas políticas fundamentais para os agricultores familiares, como a da Previdência Social.
- Os órgãos governamentais poderão adotar esse conceito para aplicar outras medidas em benefício do segmento, além do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Como forma de gerar as ações direcionadas ao desenvolvimento da agricultura familiar a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais promoverá o planejamento e a execução das ações, de forma a compatibilizar as seguintes áreas:

- Crédito e fundo de aval;
- Infra-estrutura e serviços;
- Assistência técnica e extensão rural;
- Pesquisa;
- Comercialização;
- Seguro;

- Habitação;
- Legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária;
- Cooperativismo e associativismo;
- Educação, capacitação e profissionalização;
- Negócios e serviços rurais não agrícolas;
- Agroindustrialização.

## 2.2. O crédito rural

Em sua análise da evolução do crédito agrícola no Brasil como um dos instrumentos mais importantes das políticas de desenvolvimento implementados no país, Cardoso (1980), remete a origem do crédito rural à data de 31 de dezembro de 1964 com a promulgação da Lei n.º 4.595, base da "reforma bancária" brasileira, originando o Conselho Monetário Nacional – CMN e o Banco Central.

Considera-se interessante informar que A Lei n.º 4.829, de novembro de 1965, institucionaliza o crédito rural e estabelece que "o crédito agrícola sistematizado por esta lei será distribuído e aplicado de acordo com a política de desenvolvimento e a produção rural do país e para o bem estar do povo. Como se percebe, forma-se, assim, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), fixando a estrutura definitiva desta política cujas normas passam a vigorar". (CARDOSO, 1980, p.109).

Mostra Cardoso (1980) que a partir de sua institucionalização, de 1965 até 1979, período correspondente à fase de internalização da "modernização conservadora", o crédito foi amplamente subsidiado. Acrescenta, também, que sua distribuição foi concentrada e dirigida para as regiões mais ricas do país como a região sudeste, para os grandes agricultores e para os produtos de exportação em detrimento das regiões menos desenvolvidas e carentes, como a região nordeste dos pequenos agricultores e dos produtos agrícolas destinados à alimentação básica da população.

De acordo com Cardoso (1985), algumas medidas adotadas no intervalo dos anos de 1980 e 1985, correspondente à fase de integração de capitais no processo de "modernização conservadora da agricultura que "caracterizavam a intenção do governo em

promover uma política de produtos como uma política compensatória dirigida aos agricultores familiares a fim de que estes a curto prazo pudessem aumentar a oferta de alimentos básicos para o consumo interno, uma vez que nesta época o grande volume de crédito era dirigido aos grandes agricultores e produtos de exportação”.

O autor observa que, durante referido período, o número total de contratos de crédito segundo as estatísticas, revelam que os empréstimos rurais beneficiam não mais de 25% dos estabelecimentos agropecuários existentes. Isso aponta para cerca de quatro milhões de unidades produtivas – certamente as de menores recursos – ficam fora do sistema institucional de crédito agrícola em nosso país, (CARDOSO, 1985).

Em razão do que ora se discutiu, pode-se concluir que o modelo de "modernização conservadora da agricultura" conseguiu transformar o aparato produtivo e alcançar expressivos níveis de crescimento do produto. Entretanto, manteve elevados índices de pobreza absoluta, fazendo com que grande parte da população continuasse a reproduzir-se em condições miseráveis, acentuando uma das distribuições de renda mais concentradas do mundo.

Como se vê, neste modelo de desenvolvimento, a teoria responsável pela fundamentação do modelo de modernização conservadora que defendia, e ainda defende o fato de que a simples mudança de base tecnológica traria um desenvolvimento generalizado para setor rural, na prática, não ocorreu. Isso levou a sociedade e o próprio sistema capitalista a exigir novos modelos de desenvolvimento.

### **2.3. A agricultura familiar – A terra no Ceará**

O Estado do Ceará está localizado na região Nordeste do Brasil, limitando-se ao Norte com o Oceano Atlântico; ao Sul com o Estado de Pernambuco; a Leste com os Estados do Rio Grande do Norte e Paraíba e a Oeste com o Estado do Piauí.

A área total do Estado é de 148.825,6 km<sup>2</sup>, o que equivale a 9,57% da área pertencente à região Nordeste e 1,74% da área do Brasil. Desta forma, o Estado do Ceará tem a quarta extensão territorial da região Nordeste e dentre os estados brasileiros, é o 17º em termos de superfície territorial. (IBGE, 2008).

Referido Estado tem 7.430.661 habitantes, representando 15,56% da população da macrorregião, sendo 5.315.318 habitantes na zona urbana (71,53%) e 2.115.343 habitantes na zona rural (28,47%). Com área de 148.825,6 km<sup>2</sup>, representando 9,58% da área da macrorregião, sua densidade demográfica é de 50,91 habitantes por km<sup>2</sup> e seu IDH é de 0,700. Na zona urbana 91% da população têm acesso à água tratada, na zona mais de 90% da população têm acesso à energia elétrica em seus domicílios. (IBGE, 2008). De acordo com o IPECE, possui a segunda maior economia da Região do Nordeste Brasileira:

Com um Produto Interno Bruto (PIB) calculado em mais de R\$ 45 bilhões de reais, o Ceará também possui a segunda maior economia da Região Nordeste do Brasil. Com fortes atrativos turísticos, contando com mais de 2 milhões de visitantes por ano, o setor de serviços é o que compreende a maior parte da riqueza gerada no Ceará: 70,91%. O setor da Indústria gera outros 23,07% da riqueza e a Agropecuária 6,02%.”. (IPECE, 2008)

Salienta Paula (2007) que o Estado do Ceará por ser um dos estados que concentra o maior número relativo a mini e pequenas propriedades, cerca 114.528 imóveis, ou aproximadamente 85% de um total de 134.672 (tabela 2), foi particularmente atingido por essa opção, o que contribuiu para o empobrecimento, embora tenha havido um desenvolvimento econômico significativo no fim do século, o qual não atingiu o pequeno produtor rural e o interior do estado.

O conjunto familiar no Estado está intimamente ligado à estrutura fundiária da região. Neste aspecto, é fundamental observar que o setor agrícola cearense apresenta 55,17% de sua área como improdutiva. (CEARÁ EM NÚMEROS, 2006).

Com a sua área produtiva bem reduzida e, tendo em conta que os imóveis rurais se caracterizam pelas áreas de até 100ha (tabela 2), pode-se dizer que o padrão da propriedade rural cearense é de pequena propriedade centrada na agricultura familiar.

Tabela 2 – Número e área dos imóveis rurais, por classificação das áreas, segundo as classes de área total – Ceará – Posição: julho de 2000.

Classes de área total (há)	Total de imóveis rurais	Área total (há)	Classificação de imóveis rurais					
			Minifúndios (1)		Produtiva		Não produtiva	
			Imóveis	Área (há)	Imóveis	Área (há)	Imóveis	Área (há)
Total	134.672	9.343.170	93.948	1.766.136	12.552	2.422.084	28.172	5.154.850
Até 5	22.840	61.270	22.840	61.270	-	-	-	-
Mais de 5 a 10	16.829	128.474	16.803	128.263	8	59	18	152

Tabela 2 – Número e área dos imóveis rurais, por classificação das áreas, segundo as classes de área total – Ceará – Posição: julho de 2000.

Classes de área total (há)	Total de imóveis rurais	Área total (há)	Classificação de imóveis rurais					
			Minifúndios (1)		Produtiva		Não produtiva	
			Imóveis	Área (há)	Imóveis	Área (há)	Imóveis	Área (há)
Mais de 10 a 50	54.731	1.417.078	50.647	1.260.054	1.070	41.268	3.014	115.756
Mais de 50 a 100	20.128	1.436.860	3.556	223.019	5.062	372.027	11.510	841.815
Mais de 100 a 500	17.659	3.541.010	53	9.946	5.606	1.121.485	12.000	2.409.579
Mais de 500 a 1000	1.707	1.186.600	16	14.036	558	388.519	1.133	784.045
Mais de 1000 a 5000	740	1.330.982	32	64.347	235	412.946	473	853.689
Mais de 5000 a 10000	38	240.897	01	5.201	13	85.881	24	149.816

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Sistema de Estatísticas Cadastrais.

A ocupação do Nordeste como um todo é, na verdade, bastante antiga e a história de sua estrutura fundiária teve início nos primeiros tempos da colonização. Segundo Paula (2007, p. 144) “a adoção de sesmarias para o cultivo da cana ainda no primeiro século da colônia determinou o padrão de grandes propriedades, cujos engenhos tinham largos contingentes humanos como dependentes”, o que, certamente influenciou o destino econômico-rural no estado. No entanto, as condições adversas (como a decadência da economia açucareira) e a migração proporcionaram a criação de pequenas propriedades que, usualmente sem posse legal da terra, estavam voltadas ao extrativismo ou à subsistência. No Ceará, a cera de carnaúba foi desde o princípio o produto mais comum destes pequenos produtores.

A estrutura das grandes propriedades era ainda reforçada pela presença de colonizadores mais ricos, se comparados àqueles do centro-sul. A Lei de Terras de 1850 dificultou o acesso a terra por parte dos pequenos, já que proibia a aquisição de lotes de outra forma que não a compra. Explicita Paula (2007, p. 145):

Contudo, desde o aparecimento de concorrentes externos (Antilhas) e com o desenvolvimento da economia do centro-sul, somados às reduções cíclicas do mercado, o sistema “plantation” no Nordeste estagnou-se gradualmente. Tudo isto “contribuiu para o escoamento da população excedente para o interior, para as atividades pastoris, para a produção de subsistência e para a mineração.

Contudo, esta permanência de pequenos produtores descapitalizados associada às secas periódicas e a uma economia (rural) em decadência, apontou, recentemente, para a necessidade de uma ação governamental. Porém, no âmbito geral brasileiro já descrito, esta opção esteve voltada para a grande propriedade.

Quanto ao crescimento agropecuário das décadas de 1970 e 1980, sempre esteve associado à expansão de atividades baseadas em grandes propriedades, que conseguiram ganhos de produtividades, como é o caso da pecuária bovina. Já a agricultura ligada à produção de alimentos para o mercado interno (baseada em pequenas propriedades) esteve estagnada durante o período acima mencionado.

Outro aspecto de considerável importância é o fato de a modernização agrícola ter sido resultado de pressão externa, e não do desenvolvimento autônomo interno. A ocupação antiga das terras, somada à concentração da propriedade e ao baixo uso intensivo do solo, faz coexistirem grandes propriedades, reconhecendo-se que nem todas são grandes produtoras, com uma miríade de pequenos produtores empobrecidos.

Em face dos fatores ora explicitados, o Nordeste seguiu o padrão de concentração regional do desenvolvimento observado no Brasil como um todo, reforçado pela ação governamental. O mesmo vale para o Estado do Ceará, principalmente quando se observa a disparidade entre a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e o interior do estado.

Apesar de o interior absorver praticamente a totalidade dos empregos agrícolas e a metade dos empregos na indústria e nos serviços, sua participação no PIB estadual era de apenas 38%. Segundo os autores, o crescimento econômico impressionante do estado nos últimos decênios deve-se às inúmeras ações de apoio ao setor rural. Contudo, o estado ainda apresenta um dos mais elevados níveis de pobreza do país, com profundas diferenças entre o campo e a cidade.

#### **2.4. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é um programa de apoio técnico-financeiro, criado pelo governo federal consoante Decreto n.º 1.946, 28 de junho de 1996.

Mencionado programa propõe-se a estimular o desenvolvimento rural e tem como fundamento o fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de emprego e renda. Deve, então, estabelecer um padrão de desenvolvimento sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais, de forma a produzir um novo modelo agrícola nacional. Suas ações devem ser orientadas por experiências bem sucedidas, por conceitos permanentemente atualizados, pelo dinamismo dos cenários nacional e internacional e por um processo educativo transformador permanente, como instrumento imprescindível à percepção dos processos de mudança.

O PRONAF deve exercitar a participação, compatibilizando seus propósitos e os interesses dos beneficiários com a política agrícola e/ou prioridades do Estado e do Município. Em decorrência de seus objetivos deverá ser um mecanismo de estímulo à municipalização da agricultura, na medida em que mobilizará esforços e talentos de instituições com atuação no município para pensar e agir em relação ao desenvolvimento rural. “Desta forma, o programa estará construindo um novo paradigma de desenvolvimento rural para o Brasil, sem os vícios do passado” ( MAARA, 1996, p. 14 ).

O PRONAF tem como objetivos e principais linhas de ação:

- ajustar políticas públicas à realidade da agricultura familiar.
- viabilizar a infra-estrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural.
- fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar.
- elevar os níveis de profissionalização dos agricultores familiares, propiciando-lhes novos padrões tecnológicos e de gestão.

Esclarece-se que como melhoria das condições de vida entende-se o acesso autosustentado do agricultor familiar relativo à segurança alimentar, à educação, à saúde, à habitação, ao lazer, ao vestuário e à cidadania.

Em relação aos beneficiários, originalmente, a resolução n.º 2.191, de 24 de agosto de 1995 do BACEN, estabelecia que os agricultores familiares eram aqueles que:

- explorassem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro;
- não mantivesse empregado permanente, sendo admitido recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola exigisse;
- não detivessem, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor;
- no mínimo 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual fosse proveniente da exploração agropecuária ou extrativa;
- residisse na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos.

Lembre-se que, conforme visto anteriormente, estes critérios foram alterados e atualmente estão de acordo com a Resolução n.º 2.766, de 10 de agosto de 2000.

No momento atual, a resolução n.º 3.559, de 28 de março de 2008, do Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central (BACEN), altera as normas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) a partir de 1º de julho, do referido ano. De acordo com o MDA, Ministério de Desenvolvimento Agrário, as alterações ocorridas no Programa sugerem uma simplificação na operacionalização dos recursos.

Os Grupos C, D, E foram extintos passando a ter a denominação de Agricultura Familiar, as alterações foram nos juros e nos limites de créditos ampliados. Como segue: Para os financiamentos de custeio desses grupos que estão sendo extintos, que hoje possuem taxas que estão entre 3 e 5,5%, vão para 1,5 e 5,5%. E para as operações de investimento, que atualmente possui taxa entre 1 e 5%, ficarão entre 1% e 5% anuais. Assim, as novas taxas passam a serem definidas pelo valor financiado e, mantendo a equidade do Programa.

Os grupos A e B, voltados para financiamentos do público da reforma agrária e o micro-crédito rural, respectivamente, não sofreram alteração, permanecendo como funcionam atualmente. As linhas especiais (como PRONAF-Floresta e PRONAF-Jovem, entre outras) continuam a existir, mantendo os enfoques sociais e ambientais do Programa e as mesmas

taxas de juros e limites de financiamento das linhas normais. Para essas linhas especiais do PRONAF, passa a valer a queda nas taxas de juros prevista para 1º de julho deste ano.

Alguns exemplos dessa queda nas linhas especiais: PRONAF Agroecologia, PRONAF Mulher, PRONAF Floresta e PRONAF Agroindústria, que passarão a ter taxas entre 1% e 2% ao ano, enquanto hoje elas variam entre 2% e 5,5% anuais.

Saliente-se que o PRONAF, para sua operacionalização apresenta, dentre outras, a linha de ação "apoio aos agricultores familiares no intuito de dinamizar o setor produtivo" (PRONAF B), objeto de estudo desta pesquisa. E que, em todas as suas categorias, o PRONAF tem como objetivo proporcionar à agricultura o "papel de setor protagonista":

[...] "independente de sua configuração, este programa busca assegurar à agricultura o papel de setor protagonista do desenvolvimento, fundamenta no princípio da gestão social, visando construir um novo paradigma de desenvolvimento rural para o Brasil sem os vícios do passado." (LIMA, 2001, apud MAARA, 1996, p. 14).

O PRONAF B, é a linha de microcrédito rural operacionalizada a partir do ano 2000, com o objetivo de combater a pobreza rural voltada mais especificamente, segundo o MDA, para aqueles agricultores que vivem abaixo da linha de pobreza, com um rendimento mensal familiar médio de até R\$ 416,00, totalizando R\$ 5 mil ao ano (MB-OC, 2008, p. 1).

A aplicação dos recursos no PRONAF, nesta linha de ação, é feita pela via direta. Os recursos são repassados diretamente aos agricultores, classificados como familiares, para que procedam às suas aplicações. Os repassadores são os agentes financeiros.

Os recursos serão reembolsáveis, "no caso das operações de investimento em, no mínimo, 2 prestações, com periodicidade bimestral, trimestral, semestral ou anual, de acordo com a capacidade de pagamento do mutuário, sendo fixadas para qualquer dia, ressalvado que, no caso de bovinocultura de corte e no caso em que o prazo concedido seja inferior a 1 ano, o reembolso poderá ser em apenas 1 prestação, desde que a proposta contenha a devida justificção". (MB-OC, 2008, p.7).

Vale ressaltar que, "o prazo das operações de investimento será determinado em função da capacidade de pagamento do mutuário, observado o máximo de até 24 meses, incluídos até 12 meses de carência". (MB-OC, 2008, p.6).

Todos os recursos devidamente reembolsados nos respectivos vencimentos poderão ter bônus de 25% sobre o seu valor, no ato do seu pagamento, observado que o somatório dos valores contratuais dos financiamentos concedidos, com direito a bônus de adimplimento, não excederá a R\$ 4.000,00 por mutuário, ou que este perderá o direito ao bônus caso o pagamento parcial ou total da operação não ocorra até as datas de vencimento ou em caso de desvio ou aplicação irregular do crédito.

De acordo com o (MB-OC, 2008), esses financiamentos só poderão ser pleiteados numa quantidade não superior a 200 operações em cada por município, não devendo, em hipótese alguma, ultrapassar o valor de R\$ 1.500,00 por pessoa.

Alguns critérios operacionais básicos, além das exigências normativas do programa, são utilizados pelo arranjo institucional responsável pela operacionalização do programa para a seleção de beneficiários a serem contemplados pelo PRONAF B, de acordo com o Manual Básico de Operações de Crédito – MB-OC, do Banco do Nordeste do Brasil S/A:

- o cadastro bancário dos proponentes, restringindo as consultas cadastrais externas a SPC, SERASA e CADIN, observado que a existência de restrições impedirá a concessão do crédito, consultando, também, todas as fontes internas de informações, na forma de praxe.
- as entidades credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário emitirão as declarações de aptidão.
- as entidades elaborarão as propostas de crédito, encaminhando-as ao Banco, em 02 vias.
- a agência do Banco examina se as assinaturas dos representantes das entidades emitentes das declarações de aptidão conferem com as registradas nos cartões de autógrafos disponíveis na agência.
- a agência do Banco analisará as propostas, observando, rigorosamente, as normas desse programa;
- a agência contratará as operações, com prioridade, com o objetivo de dar tratamento o mais personalizado e específico possível a esse público-alvo.

- após a contratação da operação, a agência providenciará a liberação dos recursos, que ocorrerá, obrigatoriamente, no prazo máximo de 120 dias, contados da data de emissão do instrumento contratual;
- após contratada a operação e efetuado o desembolso, além das providências de controle de praxe, a agência encaminhará às entidades públicas estaduais de assistência técnica e extensão rural, as operações para fins de fiscalização.

### CAPÍTULO 3

#### **AMBIÊNCIA INSTITUCIONAL PARA OPERACIONALIZAÇÃO DO PRONAF B NO MUNICÍPIO DE BATURITÉ-CE**

O estudo da ambiência institucional baseia-se na compreensão das mudanças (ou não) ocorridas por forças das instituições e seus reflexos para as demais instituições de um determinado arranjo institucional.

Segundo Claro (1998) as instituições são delimitadores impostos pela sociedade no intuito de estruturar as relações políticas, econômicas e sociais que intervêm nos pactos relacionais desenvolvidos entre os atores. No sentido de originar ambientes institucionais favoráveis, as instituições ou arranjos institucionais poderão direcionar ações no sentido de constituir organizações (formais e informais) como sindicatos, cooperativas, redes e associações.

O foco das citadas organizações será defender interesses, provocar transformações nas instituições, reclamar o nascimento de novas políticas que provoquem, inibam ou evitem a entrada de novas instituições, desencadeando mudanças comportamentais em todos os seguimentos do arranjo institucional. Essas mudanças podem ser impulsionadas pelos consumidores também, obrigando os diferentes elos do arranjo institucional a reverem e adequarem suas estratégias conforme as demandas.

Em relação ao ambiente institucional, esclarece-se que este é dado pelo conjunto de regras sociais, legais e políticas que estabelecem as bases para a produção, troca e distribuição, criando um sistema de intervenção externa em que a instituição “obrigue-se” a obedecer e reproduzir. Em Lima (2005) está devidamente clarificado o papel da abordagem institucional:

A abordagem institucional envolve a análise conjunta de regras formais e informais relacionadas com direitos de propriedade, tributos, defesa da concorrência, meio ambiente, qualidade e segurança do alimento e outros aspectos, que regulam a ação dos agentes, assim com as organizações instituídas para criar e aplicar essas regras e solucionar conflitos, como parlamentos, governos, tribunais e instância de arbitragem”. (LIMA, 2005, p.44).

Isso pode, por exemplo, gerar ou reduzir custos. Quando há alterações bruscas neste ambiente pelas novas regras institucionais impostas, abrem-se novas oportunidades e ameaças para os parceiros desse arranjo.

Na visão de Barcelos (2003), as instituições podem ser classificadas em dois tipos: formais e informais. O autor atribui às instituições formais o conjunto de leis, regulamentos, contratos escritos, dentre outras formas pré-definidas, compondo o sistema normativo que deve reger, ou pelos menos indicar, um determinado comportamento esperado ou pretendido entre as partes.

Conforme Lima (2005, p.44) “as regras podem ser formais quando são explícitas, tendo poder legítimo para a manutenção da ordem e do desenvolvimento da sociedade”. Menciona, ainda, referido autor que aspectos legais estão diretamente ligados às intervenções governamentais que geralmente afetam as estruturas produtivas e os comportamentos das cadeias e indústrias e que esse arcabouço legal poderá exercer influência nos custos de transações de uma instituição ou arranjo institucional.

Já as instituições informais formam uma força coercitiva sobre os elementos; contudo essas forças não são visíveis, nem tampouco contratualizadas. De acordo com o pensamento de Lima (2005), referida força está diretamente atrelada aos valores culturais da sociedade transmitidos através das gerações e, normalmente são formadas pelo conjunto de tradições, costumes e ritos da sociedade. A religião, por exemplo, pode ser citada como um ícone importante de instituição informal que exerce pressão sobre os imperativos para comportamentos aceitáveis.

Sob a visão de Williamson (2000), as instituições informais têm a capacidade de provocar constrangimentos ou facilidades responsáveis por restrições, benefícios ou impedimentos às instituições formalmente constituídas.

Cotejando as duas formas de instituições – formal e informal – acredita-se que ambas devem ser consideradas, pois interferem diretamente na conduta e estratégias uma da outra. Deste modo, percebe-se que o ambiente institucional, deve ser compreendido nesse contexto como um conjunto de organismos, regras, convenções e valores, que, na forma como intermedeiam a operacionalização das políticas, entre os parceiros institucionais, terminam

por determinar os resultados das mesmas. Menciona Lima (2005) que as ações institucionais têm o poder de interferir diretamente no desenvolvimento regional ou local, tendo em vista a dependência destes para atingir seus objetivos ou metas da conciliação das políticas públicas que impulsionam o seu crescimento.

A organização dos atores locais pode transformar o crescimento adivindo dos desígnios centrais em efeitos positivos, ou melhor, em desenvolvimento para uma determinada região. O intento desse grupo de atores — parceiros e beneficiários dentro de uma mesma temática – é dar vazão à compreensão que esses grupos possuem de determinados aspectos de seu cotidiano de trabalho, que possam estar influenciando (positivamente ou negativamente) a ampliação da base social do Programa, ou mais objetivamente, em que medida esse arranjo intitucional, no caso dos Pronafianos, vem alavancando a inclusão dos mesmos no universo do sistema de crédito rural, ou a sua continuidade como empreendedores.

Neste contexto, Lima (2005) esclarece que a região deve ser percebida, principalmente, com um elemento social vivo que participa diretamente do processo de planejamento.

O Estado participa estabelecendo as regras do jogo e a região entra como negociadora a inserir-se nos mecanismos de decisão para fazer acordos, transações, dirimir conflitos, por fim, deve ter a capacidade de transformar o impulso externo de crescimento econômico em desenvolvimento. (LIMA, 2005, p. 45).

Um dos pontos de apoio de uma política pública constitui o reconhecimento de que a operação e a eficiência da mesma é limitada pelo conjunto de instituições que regulam as suas regras.

Segundo Lima (2005, p. 45) “instituições são restrições (normas) construídas pelos seres humanos, que estruturam a integração social, econômica e política. Elas constituem em restrições informais (sanções, costumes, tradições e código de conduta) e regras formais (constituições, leis e direito de propriedade)

Estas restrições informais e regras formais são importantes, por exemplo, num sistema econômico se existem diferentes níveis de informação entre os agentes econômicos, de incerteza no mercado, e grande número de concorrentes. Conforme North (2001), aliados a esses elementos, há custos de transações que criam espaços turbulentos e incertos, exigindo regras claras capazes de balizarem e orientarem os direcionamentos a serem traçados no

instuuto de conciliar os conflitos existentes entre os atores, de modo que sejam resolvidos e que os acordo de troca sejam estabelecidos e cumpridos.

Para o autor, a principal contribuição da corrente institucional é o estabelecimento da relação entre instituições e desenvolvimento econômico. Essa corrente parte do pressuposto de que a especialização dos agentes, apesar de gerar ganhos de eficiência, aumenta a quantidade de transações necessárias e a dependência entre as partes, o que eleva os custos da transação. Assim, deve-se buscar um ponto de equilíbrio para o grau de especialização que o agente deve atingir. Portanto, amenizar os custos de transação, tornando as transações viáveis em ambientes com diferentes graus de especialização, seria o papel das instituições .(NOGUEIRA, 2003).

A análise do ambiente institucional tem sido realizada na visão de dois procedimentos: teorizar sobre a criação das instituições e investigar os efeitos de uma mudança no ambiente institucional sobre o resultado econômico. No primeiro, a tecnologia, dotações iniciais e preferências definem os preços relativos das ações humanas, incluindo o oportunismo. O segundo revela, por exemplo, evidências de que a existência de direitos de propriedade bem definidos e o compromisso claro do Estado para com estes favorecem os investimentos e o crescimento econômico. (LIMA, 2005, p. 46)

Um conceito amplamente aceito que trata do papel do Estado baseia-se no trabalho de North (1990). Este define o papel do Estado como o de prover um ambiente promotor e não inibidor da atividade produtiva. De modo mais específico, North define o ambiente institucional como o resultado da ação da sociedade e destaca seu papel de redutor dos custos de transação, garantindo direitos de propriedade e provendo o campo necessário para a ação doa agentes privados atuarem.

Entender a dinâmica e o comportamento, sob a ótica macro, dos parceiros que caracterizam o ambiente institucional, e micro, das estruturas de governança, são importantes para os arranjos institucionais, incluindo os organismos públicos, os quais necessitam tomar decisões e gerenciar as relações do grupo.

### **3.1. Caracterização dos parceiros:**

#### **3.1.1. Banco do Nordeste do Brasil S/A;**

O Banco do Nordeste, criado em 19 de julho de 1952 e instalado em 1954, dentre as instituições de desenvolvimento, tem caracterizado sua trajetória pelo esforço na redução das desigualdades regionais históricas, características marcantes do modelo de desenvolvimento no Brasil. E ao longo desses 56 anos de atuação tem dedicado importantes serviços à Região.

O Banco do Nordeste tem balizado a sua atuação ao atendimento do pequeno produtor rural, com base na visão do desenvolvimento local sustentável, inclusive trabalhando, diferentemente de outros bancos, outros segmentos suplementares ao crédito. Senhor de um vasto acervo de informações ligadas à agricultura familiar, das quais se utiliza para identificação dos problemas internos e externos que afetam, diretamente, o desempenho dessa atividade, atua no reconhecimento das dificuldades nas etapas: anteriores, durante e posteriores ao processo produtivo.

Nesta pesquisa, o desenvolvimento da agricultura familiar é entendido como um enorme desafio e salienta-se que a atuação do banco assume igual importância como agente responsável pela transformação vinculada à agricultura familiar. De fato, o banco tem buscado desenvolver, como política empresarial, a cultura da formação de parcerias para que, neste caso, estimulem o fortalecimento da pequena propriedade rural e seus atores, recorrendo à organização, seja ela em cooperativas ou associações de produção agropecuária, mediante a estruturação dos arranjos produtivos.

Além do fomento financeiro, disponibilizado para agricultura familiar, de 1999 a 2008, na ordem R\$ 6 bilhões de reais (tabela 3), o Banco do Nordeste tem desenvolvido, ao longo de sua história, novos mecanismos que, através da construção de parcerias estratégicas, têm se caracterizado num importante apoio aos pequenos produtores rurais, especialmente aqueles diagnosticados como agricultores familiares.

É interessante mencionar que com base na política de fortalecimento da agricultura familiar, o Banco reconheceu a importância das instituições locais como um forte instrumento de consolidação dessa atividade, como uma fonte geradora de emprego e renda através da viabilização das atividades produtivas do homem do campo, onde as ações e as escolhas dos atores no plano local dependem de um contexto político-institucional, estando fundamentadas em dois elementos básicos que lhe dão sustentação:

- o social – por que é integrada por um grupo de pessoas que precisam viver solidária e harmoniosamente, interagindo entre si;
- e o econômico – porque requer de cada indivíduo um esforço próprio, no sentido de realizar suas próprias atividades de natureza econômica e, a partir daí, unir forças para, de forma solidária e racional, viabilizar as aquisições, a produção, o beneficiamento e/ou industrialização e a comercialização.

Convém citar que a agricultura familiar, de uma forma geral, tem recebido especial atenção da parte do Banco do Nordeste, principalmente quando notamos, a partir de 2003, início da atual gestão, a elevação substancial do número de financiamentos contratados (tabela 2). Nesse sentido, como instituição de fomento ao desenvolvimento, o Banco adotou as seguintes estratégias de apoio às organizações associativas, respaldadas em premissas essenciais:

- estímulo à cooperação como estratégia de desenvolvimento e sustentabilidade do empreendedor de pequeno porte;
- resgate dos valores básicos da cooperação: solidariedade, ajuda mútua, cidadania, democracia, participação e honestidade;
- estímulo à racionalização das atividades empresariais, com foco nas principais etapas integrantes da cadeia produtiva (produção, armazenamento, processamento, distribuição e mercado consumidor);
- estímulo à capacitação para profissionalização da gestão, objetivando incentivar a modernização administrativa, a transparência, a eficiência e a competitividade, evitando o paternalismo, o amadorismo e a ingerência política nas organizações associativas;
- estímulo à reestruturação das cooperativas para conversão de atividades bem como garantir sua inserção no mercado de forma competitiva;
- estímulo à cooperação nos seus diversos níveis: centrais de cooperativas, parcerias, alianças, integração com empresas âncoras, objetivando redução de custos, ganhos de escala, industrialização e comercialização.

Tabela 3 – Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF

<b>Ano</b>	<b>Contratos</b>	<b>Montante (R\$ 1,00)</b>
1999	119.038	410.129.659,85
2000	148.126	383.892.891,22
2001	146.958	218.070.287,96

Tabela 3 – Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF

<b>Ano</b>	<b>Contratos</b>	<b>Montante (R\$ 1,00)</b>
2002	194.877	205.811.340,26
2003	180.849	318.943.991,51
2004	409.285	703.876.696,63
2005	526.556	1.176.669.856,71
2006	644.448	1.538.211.363,17
2007	414.943	1.093.777.075,45
2008	271.344	592.582.616,53
<b>TOTAL</b>	<b>3.056.424</b>	<b>6.641.965.779,00</b>

Fonte: BACEN (Somente exigibilidade bancária)

Dados atualizados até BACEN: 10/2008(\*) - (\*) Últimos três meses sujeitos a alteração.

A participação do Banco do Nordeste como fomentador da agricultura familiar no maciço de Baturité, através da unidade de Baturité, conforme tabela 4 demonstra que, a exemplo da aplicação global desse programa (tabela 3), a região teve um incremento significativo a partir de 2003, quando os valores aportados não ultrapassavam a R\$ 1.000 mil em situação inversa aos dos anos posteriores quando, em todos os casos, os valores superam a marca dos R\$ 3.000 mil, atingindo de 2001 a 2003 o montante de R\$ 23.000 mil aplicados. A carteira ativa da referida unidade atinge cerca de 9.000 operações no valor total de aproximadamente R\$ 10.000 mil.

Ressalte-se que a unidade de Baturité atende aos municípios de Aracoiaba, Aratuba, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Pacoti, Palmácia, Redenção. Neste trabalho abordaremos apenas os pronafianos do município de Baturité, conforme critério de corte específico para clientes já contemplados com todos os financiamentos passíveis de bônus e que se encontrem liquidados, perfazendo um total de 291 pronafianos, dos quais foram escolhidos, aleatoriamente, um total de 40, sendo possível a pesquisa apenas de 33.

Tabela 4 – Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF em Baturité-Ce.

<b>CONTRATAÇÃO PRONAF B - BATURITÉ (CE)</b>		
<b>ANO</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>VALOR</b>
2000	-	-
2001	826	396.349,90
2002	2.639	1.304.161,82
2003	1.246	925.814,79
2004	2.206	2.115.546,82
2005	3.371	3.324.824,48
2006	5.215	5.565.589,55
2007	4.712	6.221.094,90
2008	2.957	3.989.940,96
<b>TOTAL</b>	<b>23.172</b>	<b>23.843.323,22</b>

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil S/A

Tabela 5 – Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF em Baturité-Ce. – Carteira Ativa

<b>CARTEIRA ATIVA - PRONAF B - BATURITÉ</b>		
Posição	Qtde oper "em ser"	Saldo Líquido
<b>28/1/2009</b>	<b>8.975</b>	<b>10.610.581,92</b>

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil S/A

Os projetos apresentados ao Banco do Nordeste para obtenção de financiamentos, pelos agricultores familiares, com recursos oriundos do PRONAF B, têm recebido, desde o lançamento do programa, as devidas atenções. Tais projetos podem contemplar as inversões necessárias a cada empreendimento produtivo, visando estruturá-las em função do desenvolvimento de suas atividades em bases tecnológicas adequadas em que seja agregada a capacitação necessária aos agricultores no desenvolvimento de suas atividades.

Esclarece-se que também são financiáveis, se necessário, as inversões de natureza coletiva para integração às ações praticadas por esses agricultores, de forma a possibilitar a realização de compras em comum, produção, armazenamento, agregação de valor aos produtos mediante o beneficiamento e/ou a industrialização, distribuição de bens ao mercado consumidor. Isso visa assegurar maior participação na cadeia produtiva, resultando em maior competitividade e retorno financeiro aos empreendedores.

No histórico das ações desenvolvidas pela instituição para o desenvolvimento das atividades agrícolas familiares, foram disponibilizados, em complemento à estrutura organizacional criada na direção geral, para este fim, outros instrumentos que são operacionalizados em nível local, conforme será informado adiante.

No tocante à capacitação, o Banco, no intervalo compreendido entre 1996 a 2002, colocou à disposição dos pequenos produtores rurais, dentre outros, os seguintes eventos:

- “Jornada do Produtor Rural” – evento de capacitação com duração de 16 horas, que capacitava o produtor a utilizar novas tecnologias e técnicas adequadas à sua realidade local;
- “Seminário de Capacitação de Organizações Associativas” – evento com duração de 24 horas, com o intuito de permitir aos agricultores familiares fazerem reflexões, no sentido de levantar as suas necessidades e limitações, o tipo de demanda por capacitação, inclusive, requeridas para organizá-los.

O modelo de capacitação dos pequenos empreendedores adotado, à época, pelo Banco do Nordeste, visava mudanças comportamentais dos atores sociais com a incorporação de melhorias efetivas em seus empreendimentos. Esse modelo definia a capacitação como um processo educativo e formativo, baseado na troca e produção de saberes. Um processo voltado para o trabalho e a prática social cidadã, promotor da autonomia dos agentes produtivos e institucionais na gestão empresarial, contribuindo para sua inserção no mercado competitivo e para o desenvolvimento sustentável da Região.

As ações locais do Banco do Nordeste eram realizadas por meio de sua rede de agências e do trabalho de 480 agentes de desenvolvimento que atendiam 1.955 municípios localizados no Nordeste, norte de Minas Gerais, incluindo o Vale do Jequitinhonha, e norte do Espírito Santo. Sua atribuição era materializar, em nível local, a missão do Banco, desenvolvendo um trabalho de estímulo à organização social, à modernização e à inserção competitiva dos pequenos produtores no mercado.

Constituía atribuição do agente de desenvolvimento mobilizar a sociedade para gerir seu processo de desenvolvimento numa visão de auto-sustentabilidade. Este se iniciava a partir de questionamentos de seus problemas e levantamentos de suas potencialidades, a fim de fortalecer as organizações associativas, propiciar a melhoria das condições de vida da população nas dimensões econômica, social, política e ambiental. Com a nova gestão, o Banco sentiu a necessidade de promover algumas alterações no quadro de agentes, em virtude da nova estratégia e forma de atuação desses profissionais. Para isso, foi tido como norte de referência inicial as mesorregiões do IBGE. Estas, aparentemente, foram divididas em duas, sem caráter de linearidade, podendo, ainda, uma dessas mesorregiões incorporar municípios de outra, tudo com base nas relações de proximidade que conduzam a uma certa dinâmica econômica e social. A quantidade de agentes necessários à nova roupagem estipulada pelo Banco foi definida posteriormente.

Essa mudança, embora adequada à concepção de política pública ora posta em prática pelo Governo Federal e capitaneada através do MDA, pode encontrar obstáculos na estratégia de atuação dos principais parceiros, tendo em vista que estes ainda não atuam com a dimensão territorial. De fato, o próprio INCRA, só em 2004, quando da elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e do Plano Regional de Reforma Agrária (PRRA),

começa a discutir efetivamente a idéia de áreas reformadas, com base no conceito de “território”.

Objetivando concretizar o apoio aos agricultores, incluindo também os agricultores familiares, de forma individual ou organizada, o Banco criou em 2004, em nível de direção geral, os ambientes: Gerenciamento do PRONAF e o de Programas de Crédito Fundiário, com o objetivo de implementar, operacionalizar e gerenciar as políticas do PRONAF e programas de crédito fundiário e, em 2008, tendo em vista a crescente demanda por essa linha de crédito, bem como o reconhecimento da importância estratégica do fortalecimento da agricultura para a região Nordeste, foi disponibilizada a Área de Agricultura Familiar, Microfinanças Rurais e Crédito Fundiário, em nível de superintendência, com o objetivo de acompanhar as atividades do PRONAF, programas de crédito fundiário e do programa de Agroamigo, além de promover a articulação institucional entre as entidades externas e as unidades do Banco, bem como o desempenho do PRONAF, programas de crédito fundiário e do programa de Agroamigo.

Foi criada, também, a função de Gerente de Suporte a Negócios do PRONAF – GSN-PRONAF, que tem como atribuição o gerenciamento de todos os PRONAF’s na agência em que atua.

Os gerentes de suporte a negócios e os agentes de desenvolvimento, ambos funcionários do Banco, foram inicialmente contratados como escriturários e, posteriormente, recapacitados para atuar nessas funções. Os assessores são colaboradores vinculados ao Instituto NE Cidadania, sem ligação hierárquica com o Banco (ou GSN) e que atuam como facilitadores no processo de concessão e administração do Crédito, conforme termo de parceria formalizado entre aquele INEC<sup>12</sup> e o Banco.

Há um total de 566<sup>13</sup> assessores de crédito, atendendo a 1.206 municípios, através de 161 agências do Banco. Todos estes possuindo, obrigatoriamente, curso de capacitação, específico para a função que desempenham, realizado através do BNB. De modo geral, o assessor entrevistado está, no máximo, com três anos de atuação no local, sendo que metade

---

<sup>12</sup> Trata-se de uma OSCIP criada pelos funcionários e que foi contratada para a prestação de serviços, na condução do Agroamigo, como poderia acontecer com qualquer outra Oscip que tivesse se credenciado para esse fim.

<sup>13</sup> Posição em 13/11/2008.

desses assessores assumiu recentemente a área de trabalho, estando com menos de um ano de permanência, o que sugere limitações de conhecimento mais direto da área de intervenção., haja vista que esse cargo foi criado desde 2005.

Quadro 3 — Técnicos do BNB responsáveis pela operacionalização do PRONAF B, no município de Baturité-Ce.

MUNICÍPIO BATURITÉ	QUANT.	ESCOLARIDADE	VÍNCULO EMPREGATÍCIO	EXPERIÊNCIA NO TRABALHO	PERMANÊNCIA NO LOCAL
GERENTE DE SUPORTE A NEGÓCIOS – GSN	1	Superior	BANCO DO NORDESTE	17 anos	5 anos
AGENTE DE DESENVOLVIMENTO	1	Superior	BANCO DO NORDESTE	14 anos	3 meses
ASSESSOR DO AGROAMIGO	3	Média	INSTITUTO NORDESTE CIDADANIA	3 anos	3 anos

Fonte: PINHEIRO, Gláucio de Melo - Pesquisa de campo, 2008.

Apesar de toda a estrutura de atendimento do Agroamigo ter sido concebida para facilitar o processo de divulgação do programa, elaboração, análise e deferimento das propostas de crédito desse público, existe uma preocupação, percebida durante a entrevista com o agente de desenvolvimento, corroborada pelo assessor de crédito do Agroamigo de Baturité de que, mesmo com a mudança de metodologia e a crescente demanda por crédito, o foco é não desvincular-se da qualidade que antes não existia ou existia em pequena escala. Isto sem levar em consideração um impedimento no normativo interno que diz: “em cada município, só poderão ser contratadas até 200 operações em cada mês”. (MB-OC, p.5), além da necessidade de uma estrutura destinada à administração de crédito. Se faz necessário ressaltar que o limite de operações por município é uma determinação constante no MCR e acatada pelo Banco.

Essa atual metodologia do Agroamigo que parece, inicialmente, criar um paradoxo quando, por uma lado, demonstra uma preocupação maior com a qualidade do crédito, evitando, assim, que o crédito seja direcionado para um público que não se enquadre nas regras do programa; por outro lado, parece contradizer a questão da ampliação da base do PRONAF B, tendo em vista que, com o atual modelo, o número de Pronafianos deveria reduzir. Na verdade, em momento algum atrapalha o atendimento do quantitativo demandado, até porque, no modelo anterior, quando não existia o AGROAMIGO a demanda era espontânea, onde o produtor era quem buscava o escritório da EMATERCE, EBDA, técnicos

autônomos, etc., para tratar dessa questão. Com o advento do Agroamigo o assessor passou a visitar as comunidades estimulando a demanda através de palestras informativas e contato com lideranças locais.

O pouco tempo de atuação na função registrado pelo assessor de crédito em Baturité é importante, pois indica, principalmente, uma ambiência positiva para a construção de relações de parceria que são imprescindíveis ao arranjo institucional preconizado pelo PRONAF.

O tempo de trabalho dos entrevistados, bem como as suas origens agrícolas, também são importantes para que se tenha uma idéia do nível de compreensão desses sujeitos quanto às ações que desempenham e a suas regras de conduta.

No caso de Baturité, o assessor entrevistado está com três anos de atuação no local, sendo que durante um ano e meio esteve atuando em outras agências. Assim, quando foi entrevistado nesta pesquisa havia assumido a área de trabalho há pouco tempo, ou seja, estava com menos de um ano de permanência na assessoria. Então supõe-se, que há limitações de conhecimento mais direto da área de intervenção, haja vista que referido cargo foi criado desde 2005.

Em relação à estrutura de trabalho, os assessores de crédito do Agroamigo, operadores do PRONAF B no Banco do Nordeste, têm, ao contrário de seus parceiros institucionais, toda a estrutura necessária para o desempenho de suas funções, desde a base de apoio até uma infraestrutura tecnológica.

Deve ser ressaltado, também, que a estrutura organizacional do banco vem sofrendo constantes mudanças para adequar-se às exigências dos diferentes programas de crédito que tem sob sua administração, particularmente em se tratando de pessoal técnico de assessoria e de acompanhamento para a agricultura familiar.

Essas mudanças captaneadas, principalmente com o advento do assessor de crédito, tem produzido, mediante visitas aos agricultores, propostas de crédito de melhor qualidade, reduzindo, assim, os riscos operacionais e, principalmente, reduzindo um dos maiores entraves ao agricultor familiar, que é a dificuldade de locomoção, fruto, também, do

ainda reduzido número de agências distribuídas na região, que apresenta uma relação superior a 10 municípios por agência.

Contudo se pode perceber também, ao implantar a metodologia no Agroamigo, o Banco, apesar de utilizar o CrediAmigo como referencial, buscou criar um programa baseado na realidade do produtor, buscando uma solução de crédito mais adequada para o mesmo.

Ao que parece, o foco estratégico de cada um dos parceiros institucionais se diferencia. O Banco, por exemplo, envolve os parceiros em todas as etapas da metodologia. Esse procedimento fica bastante claro quando é realizado o Mapeamento de Mercado. Nesta oportunidade o Banco reúne todos os atores locais (EMATERCE, Secretaria Municipal de Agricultura, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Presidentes de associação, lideranças comunitárias, etc), para explicar acerca do Programa, apresenta o assessor de crédito, relata a metodologia que será aplicada e já agenda algumas reuniões do assessor com as comunidades para realizar a palestra informativa. A prefeitura e o sindicato, no entanto, numa clara disputa pelo espaço político, comprovam que o principal objetivo dessa política pública não foi devidamente discutido e nem absorvido pelos parceiros e está distante do objetivo principal do programa que visa o desenvolvimento da região.

Neste ponto, o assessor de crédito é enfático ao afirmar por várias vezes que, como parceiros institucionais, o poder público e o sindicato assumem papéis exclusivamente coadjuvantes. Esta é uma situação preocupante para os resultados dessa política, uma vez que vista mediante esses posicionamentos individuais, é impossível criar um vínculo institucional, fator tão necessário para que os parceiros venham a absorver o objetivo dessa política.

Deve-se ressaltar, no entanto, que a parceria institucional para operacionalização do PRONAF B, em Baturité, não quer dizer, particularmente, uma estrutura institucional concisa. Ao que parece, a grande responsabilidade pelo programa cabe mesmo ao Banco do Nordeste. Um exemplo dessa afirmação vem de que parte das despesas com o transporte do assessor de crédito, que era custeado através de uma parceria com a prefeitura, teve de ser suspensa, tendo em vista a falta de entendimento por parte desse poder público local, quanto ao uso e posse dos transportes conveniados. No caso da parceria com a prefeitura, esta pode ser considerada perigosa, no sentido de que, como se trata de uma política pública que tem

como carro-chefe o crédito, essa dependência do poder público local pode levar a desconfortos num momento de decisão.

### **3.1.2. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará - EMATERCE**

Fundada em 16 de fevereiro de 1954, o Serviço de Extensão Rural do Ceará recebeu, inicialmente, a denominação de Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural (ANCAR). Naquele ano, os trabalhos de campo começaram pelos municípios de Maranguape, Redenção e Quixadá.

O Governo do Estado criou, com a aprovação da Lei 10.029, de 6 de julho de 1976, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE.

A EMATERCE é um órgão público estadual, de direito privado, sem fins lucrativos, vinculada à Secretaria de Agricultura e Pecuária – SDA, do estado do Ceará,

Em 1981 registra-se uma pequena transformação em sua estrutura, resultando fundamentalmente na separação entre três áreas de atuação: a) Extensão Rural; b) Defesa Agropecuária; c) Sementes, Mudanças e Matrizes. Com o início do processo de redemocratização do país, em meados da década de 1980, a EMATERCE passa por uma profunda revisão de sua filosofia de ação e de suas prioridades, adequando-se aos princípios da participação e da descentralização contidas nas propostas políticas do governo estadual. Nesta fase o enfoque desenvolvimentista do período anterior é substituído por uma nova filosofia de extensão na qual as pessoas passam a ser vistas como sujeitos-agentes do desenvolvimento. Desenvolve então uma ação fundamentalmente educacional que estimula as pessoas e os grupos a se tornarem cada vez mais conscientes, críticas, independentes e habilitadas para o auto-desenvolvimento.

Hoje, a rede de assistência técnica da EMATERCE constitui-se de um centro de gerenciamento, sediado em Fortaleza, além de 71 escritórios locais, todos informatizados e interligados em rede, os quais atendem cerca de 183 municípios do Estado. Com a criação dos escritórios locais, a empresa passou a funcionar de forma descentralizada e participativa, com visão e atuação sistêmica, em que os processos são conhecidos e praticados por todos os servidores. Suas decisões são, atualmente, compartilhadas com os Conselhos Municipais de

Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), de acordo com a realidade e necessidades específicas dos municípios e seus clientes.

Como uma empresa de assistência técnica e extensão rural, a EMATERCE passou a definir, a partir daí, as suas ações para o foco desenvolvimentista em que o fundamento seria a intervenção programada baseada em perfeito conhecimento da realidade social e econômica da comunidade. Dentre os seus objetivos estão:

- Divulgar e executar com excelência as políticas públicas para o setor agrícola do Estado, em particular para a agricultura familiar;
- Elevar a escala de negócios dos agricultores de base familiar;
- Promover o desenvolvimento do negócio familiar;
- Colaborar com os órgãos competentes da Secretaria do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Agricultura na formulação e execução das políticas de assistência técnica e extensão rural do Estado do Ceará;
- Planejar, coordenar e executar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à difusão de conhecimentos de natureza técnica, econômica e social, para agricultores no meio rural, segundo as políticas de ação dos Governos Estadual e Federal;
- Compatibilização dos programas de assistência técnica e de extensão rural com os Planos Nacional e Estadual de desenvolvimento;
- Estabelecimento e manutenção de processos de relacionamento operacional com os sistemas de planejamento Setorial de produção, de abastecimento e de geração de tecnologia da Secretaria de Desenvolvimento Agrário e do Ministério da Agricultura;

A EMATERCE, há cerca de vinte anos, segundo informações da unidade de recursos humanos da empresa, contava em torno de 2.200 funcionários para atingir a esses objetivos. Hoje, tendo em vista tratar-se de uma empresa cinquentenária e que não realiza concurso público há mais de vinte anos, esse contingente foi reduzido para 1.174 profissionais, dividindo-se em 649 funcionários e 525 bolsistas rurais<sup>14</sup> para todo o estado do Ceará.

---

<sup>14</sup> O governo do estado do Ceará, numa forma de minimizar o problema de pessoal da EMATERCE, vem contratando, através de bolsas do CAPES, agentes rurais que somam, hoje, um total de 525 técnicos, divididos entre nível superior e técnico.

Desse total, dividindo-se entre o centro gerencial e o trabalho de campo, 493 pertencem ao quadro técnico, sendo 283 de nível superior – 242 nas áreas vinculadas às atividades fins (agrônomos, veterinários, zootecnistas) – e 153 técnicos agrícolas, 49 extensionistas sociais, e os demais (09) são originários de outras áreas profissionais. Como infraestrutura de logística a empresa conta, ainda, com 06 instalações próprias e uma frota de 380 veículos.

O escritório da EMATERCE, em Baturité-CE, em nível local, dispõe de um gerente regional que é engenheiro agrônomo com especialização em Administração Rural, o qual já conta com 32 anos de empresa, e aproximadamente 15 anos na função de gerente regional.

A região do Maciço de Baturité, jurisdicionada pela regional de Baturité, é composta de 13 municípios. E esses 13 municípios são jurisdicionados por 5 escritórios locais (tabela 3). Cada escritório, pelo que se pôde observar, fica responsável, em média, por três municípios.

Tabela 6 – Situação geral dos técnicos entrevistados que atuam na extensão rural.

Escritório Regional	Município	Quadro Técnico				Transportes
		Engenheiro agrônomo	Técnico Agrícola	Extensionista Agrícola	Agentes rurais	Veículos
Baturité	Aratuba, Baturité e Mulungu	01	01	-	10	03
Pacoti	Pacoti, Palmácia e Guaramiranga.	01	01	-	5	03
Aracoiaba	Aracoiaba e Ocara	02	01	-	5	03
Itapiúna	Itapiúna e Capistrano	01	01	01	5	02
Redenção	Acarape, Barreiras e Redenção	02	02	-	5	04
<b>TOTAL</b>		<b>07</b>	<b>06</b>	<b>01</b>	<b>30</b>	<b>15</b>

Fonte: PINHEIRO, Gláucio de Melo - Pesquisa de campo, 2008.

Esclarece-se que o quadro de funcionários de seus escritórios regionais é semelhante em toda a área de atuação. Este fato é confirmado pelo gerente regional quando diz: “A mesma coisa, por exemplo, lá em Pacoti, também, tem um engenheiro agrônomo e um técnico agrícola para atender aos 03 municípios. No caso de Itapiúna, também há um engenheiro agrônomo e um técnico agrícola. E tem, também, um extensionista social. Já em Aracoiaba tem dois engenheiros agrônomos e um técnico agrícola. E, em Redenção, são dois

engenheiros agrônomos e dois técnicos agrícolas”. (J.O.G.R. 2008). Toda essa equipe tem à sua disposição uma frota de 15 veículos para o desempenho das funções.

Para dar suporte ao trabalho de campo e ao trabalho de assistência técnica, foi criada pelo governo estadual a figura do agente rural (tabela 4), que atualmente, no maciço de Baturité, são em torno de trinta, todos técnicos agrícolas. Na área a ser atendida pelo escritório de Baturité, por exemplo, foram disponibilizados dez agentes rurais. Estes técnicos estão capacitados e são orientados a atenderem em média cem agricultores, ou seja, um técnico para cada cem agricultores, aproximadamente. Supõe-se, então, uma assistência técnica em torno de três mil produtores.

De acordo, ainda, com o gerente regional, todos utilizam motos como meio de transporte. Isto se torna possível através dos contratos elaborados no momento da seleção que ocorre entre os técnicos e o CAPES. Estes contratos, além da bolsa, remuneram os custos de manutenção das motos que são por eles utilizadas para a visita aos agricultores. Isso facilita para o trabalho, bem como àqueles que visam adquirir a moto via empréstimo bancário, pois o transporte próprio é uma exigência do convênio.

Quando da implantação de políticas públicas, alguns papéis são atribuídos aos diversos parceiros. Porém o custo efetivo e sua estruturação necessária ao desenvolvimento desses papéis não está devidamente esclarecido. O custo operacional da EMATERCE para operacionalizar o PRONAF B, por exemplo.

Sabe-se que, em nível federal, toda atribuição à EMATERCE é oriunda do PNATER (Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural), e que, cada Estado tem os seus convênios, exatamente para manutenção do custeio das empresas. Como o custeio é bancado pela própria empresa, os custos deste são bastante elevados, tendo em vista que são 184 municípios no estado do Ceará a serem cobertos por essa estrutura.

Existem as despesas referentes a transporte, diárias dos técnicos e etc. Tudo isso faz parte do custeio de uma estrutura em que o governo do Estado banca uma parte. Toda receita complementar tem que vir da empresa. Parte dessa receita é proveniente da elaboração de projeto de pequeno e grande porte. Afinal, a EMATERCE não trabalha somente com a agricultora familiar.

Quanto à situação de pessoal, como se pode observar diretamente na tabela 4, diferentemente do quadro de funcionários do centro gerencial, existe uma grande concentração de técnicos de nível superior no maciço e, em especial, Baturité, onde esse quadro se inverte, temos uma incidência bem maior de técnicos agrícolas. Isso pode revelar uma tendência da permanência desses técnicos nos escritórios: central e regional, que se contrapõe à necessidade de suas habilidades e conhecimento na área rural. Essa presença maciça de técnicos agrícolas nos escritórios locais, mesmo reconhecendo-se sua importância, significa que, na política do organismo, as atividades de contato direto com o público-alvo, que acontecem no interior, revestem-se de menor relevância, incluindo a remuneração, ao que parece, é bem menos representativa.

No que se refere à infraestrutura, a situação dos escritórios da EMATERCE diferem um do outro, de acordo com as características de seus municípios jurisdicionados. No escritório de Baturité, foco da pesquisa, a infraestrutura disponível, apesar das justificativas de seu gerente não parece adequada, mesmo possuindo todos os equipamentos necessários ao bom desempenho de suas atribuições, como: veículos, mobiliários, telefone e computador e Internet.

De um modo geral, a unidade local não dispõe de infra-estrutura suficiente para o trabalho, embora possua uma boa estrutura física, pois a quantidade de veículos, mesmo parecendo razoável (três para o município de Baturité) não se mostra suficiente para atender à demanda existente. Atende apenas a agricultores rurais sindicalizados, ou seja, uma média de dez mil destes. Há, também, que se mencionar a falta de boas vias de acesso às localidades, o que impedindo a empresa consiga atingir seus objetivos, fator indispensável à manutenção da parceria da qual a EMATERCE faz parte e à própria estruturação das tarefas do organismo.

Sem dúvida, a EMATERCE, hoje, é uma parceria extremamente importante. Tanto que se não vislumbra a execução de nenhuma política pública ligada à área agrícola, sem a sua participação. Quanto à lotação de seus funcionários, esta será motivo de estudo posterior. No momento, deve-se discutir o papel da EMATERCE como parceira institucional para operacionalização do PRONAF B, em Baturité, ou seja, qual a sua contribuição efetiva como empresa de extensão rural e parceira do programa junto ao agricultor, no dia-a-dia.

No pronunciamento do gerente regional, durante a entrevista, ficou evidente que o termo “parceria” estava mais ligado a relacionamento institucional. Essa afirmação é corroborada quando o entrevistado diz: “[...] felizmente nós temos uma parceria muito boa aqui com o sindicato, com o Banco do Nordeste, com a Secretaria de Agricultura [...] esses quatro, sempre estive [*sic*] muito integrado [...] nós nunca tivemos nenhuma dificuldade em termos de relacionamento”. (F.O.G.R. 2008).

Uma das principais alegações dos entrevistados de todas as instituições parceiras é a questão da resistência às mudanças por parte do agricultor familiar. O entrevistado da EMATERCE, por exemplo, ressalta que: “[...] ele é muito conservador” (F.O.G.R. 2008), ao passo que o representante do sindicato rural o denomina: “[...] muito lento”. (I.F.A., 2008).

Não se questiona, em momento algum se a metodologia aplicada para assimilação dessa tecnologia pelo agricultor familiar é a mais adequada. Nem se a questão da resistência tem como epicentro a questão financeira, tendo em vista que, no caso de novas tecnologias não se deve esquecer que a mesma, às vezes custa muito caro. Isso leva o agricultor a compreender e querer a mudança, mas não pode bancá-la. Quando inquirido a respeito do uso de trabalhos de extensão, considerando a natureza do público agora trabalhado, poucas respostas apontaram para a utilização de metodologias de comunicação, mesmo que usando recursos mais tradicionais. Então, a questão tradicional é muito forte, mas a financeira também. O quadro técnico da empresa demonstra até o conhecimento necessário dos métodos, mas não os aplica em suas especificidades, evidenciando isso quando o entrevistado afirma: “[...] você tem que começar a trabalhar é com o povo mais novo [...]”. (F.O.G.R. 2008).

Parece que o fato de utilizar formas alternativas de comunicação, aparentemente trabalhosa, não racionaliza o trabalho, e não dá sentido à ação social, além de impor certa marca ao produto oferecido, no caso a extensão rural, em seu sentido mais amplo, o que é lamentável. No entanto, de um modo geral, parece que os técnicos da EMATERCE são bem treinados, carecendo, talvez, de um sistema permanente de atualização, principalmente no tocante à capacitação para o desenvolvimento de habilidades que reforcem a construção de relações sociais.

Essa capacitação revelaria aos técnicos a importância de instrumentos adicionais para que os extensionistas possam desempenhar suas atividades em arranjos organizacionais

multidisciplinares, como é o caso da parceria institucional para operacionalização do PRONAF B, composto de diferentes organizações, para intervir em realidades cuja crescente complexidade exige esforços comuns e diferenciados. O que, infelizmente, parece não existir a nível local.

Diversamente dos assessores do Agroamigo, que são profissionais responsáveis pela promoção do crédito orientado e acompanhado e, essa orientação, está relacionada a elaboração de proposta considerando todas as condições da unidade produtiva e sua relação com o mercado, a aplicação do crédito, ao pagamento em dia para recebimento do bônus, dentre outras. Já o pessoal da assistência técnica possui experiência na atividade e conhecimento local adequado para a execução de políticas com essa exigência, tal como o PRONAF, inclusive para identificação do público-alvo. Isso por estar na área de trabalho com tempo suficiente para uma compreensão da vida dos seus potenciais clientes e das respectivas experiências e estratégias de sobrevivência. Por outro lado, até pelo notório excesso de atribuições, o hábito de trabalhar a assistência técnica sem os vínculos necessários com a extensão rural, fragiliza a atuação do órgão, especialmente neste momento, quando se amplia o número de beneficiários do PRONAF, particularmente para o Grupo B.

As evidências demonstram mediante as entrevistas realizadas em Baturité junto aos representantes das outras instituições parceiras e com os agricultores familiares, a pouca familiaridade com metodologias necessárias à implantação e operacionalização de uma política pública. Isso ocorre, sobretudo, àquelas que se referem ao trabalho em parceria, ao quais se aplicadas corretamente, permitiriam que um número maior de beneficiários pudesse ser orientado, de maneira mais eficiente e de forma que os resultados fossem mais eficazes.

No tocante à sua presença mais efetiva nas áreas rurais, hoje, principalmente com o advento do PRONAF, ao que parece, a EMATERCE de Baturité procura valorizar o trabalhar em grupos, como as associações, ou seja, abranger o maior número possível de agricultores num único trabalho.

Nesse questionamento o entrevistado alega que: “antigamente se prestava assistência técnica ao produtor individual, de um por um, mas só que essa é uma assistência técnica extremamente cara, e na verdade ela é pouco produtiva”. (F.O.G.R., 2008).

Pelo que se percebeu com relação à inaptidão da sua estrutura, em relação aos desafios que tem, parece que, como diz o seu representante: “eu uso o que eu tenho”.

Quanto ao número de técnicos nos locais, este apresenta quantidade insuficiente, mesmo se aplicados métodos de trabalho mais adequados para o público do PRONAF B. evidenciando que a existência de uma quantidade de agricultores inversamente proporcional ao número de técnicos locais, ratifica a insuficiência desses, recursos humanos. Isso demonstra que a própria relação, num universo de 10.000 sendo atendidos por 12 técnicos, representa uma média de 800 agricultores/técnicos, comprometendo a qualidade do serviço prestado, o que reforça esse ponto de vista.

Levando esse questionamento, constata-se, através das nas entrevistas de campo, o quanto foram recorrentes as reclamações dos agricultores familiares quanto à falta da visita de técnicos da EMATERCE, como extensionistas rurais, sendo registrado, por diversos entrevistados, que só tem contato com os técnicos da EMATERCE no momento da emissão das DAP's ou na fiscalização da aplicação correta do crédito do PRONAF B.

Analisando-se o quadro técnico do referido órgão sob vários pontos de vista, como: a atual complexidade do meio rural, a crescente pluriatividade na estratégia de sobrevivência das famílias, as perspectivas de formação de renda através de atividades não-agrícolas e a relevância atual de outras informações para a vida no campo, pode-se concluir que o quadro funcional também se revela inadequado. Inadequado porque as atividades técnicas mais próximas das famílias estão submetidas exclusivamente às informações agrícolas e, com menor regularidade, às informações da assistência social. Em face de carências é que atividades não-agrícolas com potencial para fazer crescer a renda da família, muitas vezes, são relegadas ao segundo plano e priorizadas inversões sem qualquer perspectiva de transformar-se minimamente em negócio.

Registre-se, portanto, o louvável esforço que vêm despendendo esses técnicos. Não apenas o esforço como também os ideais que nutrem em seu trabalho, os quais em muitos casos ainda norteiam suas atuações. Na verdade o corpo técnico poderia ser mais bem aproveitado com um trabalho de gestão eficaz, resolvidas, naturalmente, pendências cruciais para isso, mediante sua valorização, uma vez que esses técnicos atuam diretamente com as famílias e a atualização das parcerias locais. Neste último caso, é urgente uma redefinição de

tarefas, uma ampliação no arranjo organizacional de apoio às políticas públicas (no caso, ao PRONAF) e um ajustamento dos acordos de cooperação para a manutenção dos escritórios.

O PRONAF tem ensejado uma grande oportunidade para se efetivarem essas medidas porque existe uma “vontade política” entre instâncias de governo, disponibilidade de recursos, demanda local crescente por parte das famílias rurais e suas representações, mais interesse dos agentes financeiros e apoio das forças políticas, para as quais parece unísono um certo propósito de carrear recursos para o município.

A pressão para atendimento de novas famílias e a deficiência de infraestrutura, além de prejudicar o acesso dos agricultores, tem acentuado os problemas de qualidade nos serviços prestados. Tanto é que tem havido reconhecimento de que, no PRONAF, sobretudo, a assistência técnica não é adequada. A investigação realizada denuncia isso, pois os entrevistados fizeram apenas referência vaga a reuniões realizadas nas comunidades, sem qualquer especificidade, além das que realizam os demais parceiros do arranjo institucional.

Em suma, é necessário entender que a atuação da assistência técnica prescinde de um adequado Desenvolvimento Institucional (DI). Este deverá, além de oferecer condições mais operativas para se enfrentarem os desafios do cotidiano em infraestrutura, política de estímulo e capacitação, fomentar um processo de mudança de comportamento e de conduta individual e coletividade. Uma mudança entre os parceiros e o público-alvo, para que se potencialize o resultado de políticas como a do PRONAF B. Para isso, é importante, nesse DI, o desenvolvimento e a implantação adequada de um sistema de informações e a readequação de sua infraestrutura física, desde a organizacional, até a disposição de meios para o trabalho.

### **3.1.3. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Baturité**

Apesar de o município contar com dois sindicatos ligados à agricultura - o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Baturité - STR e o Sindicato dos Agricultores familiares de Baturité - SINTRAF - que possuem conjuntamente, de acordo com seus representantes, em torno de 10 mil filiados, têm em comum algumas características positivas, como: facilidade para acesso a políticas públicas e promoção de ações assistenciais na área de saúde, principalmente.

Mesmo com as semelhanças, optamos pelo primeiro, principalmente, por ser o único mencionado, quando das entrevistas com agricultores beneficiados pelo PRONAF B e com os outros parceiros institucionais, além desse agregar, ao que parece, uma maior quantidade de filiados.

O sindicato escolhido dispõe de uma logística, senão a mais adequada, pelo menos, se comparado ao outro, apresenta melhor estrutura. Este possui sede própria, na qual se localizam seu controle financeiro, o administrativo e o operacional. Esta estrutura conta um pequeno centro informatizado dotado de linha telefônica, 03 (três) computadores com acesso à Internet, além de impressora. Para atingir as demais localidades o sindicato conseguiu montar, utilizando telefones públicos, uma rede de comunicação que, por intermédio dos delegados sindicais, atinge todo o município.

Além do acesso à Internet, que já reduz as distâncias, foi desenvolvido, no intuito de fazer chegar a toda região as notícias de interesse dos agricultores, um acordo de cooperação com a rádio local (Rádio Maciço). Este acordo é utilizado, principalmente para: convocação das assembleias; aviso das datas de distribuição das sementes pela EMATERCE; aviso para convocação das reuniões com o Banco do Nordeste e qualquer outro serviço de interesse dos agricultores.

No entanto, isso não é suficiente para contrapor ao desinteresse demonstrado pela maioria dos seus filiados, como foi dito pelo secretário geral do Sindicato dos Trabalhadores Rurais: “Olha o trabalhador é muito lento, muito acomodado, ele só vem mais para o movimento quando está em situação difícil [...]”. Percebe-se uma forte conotação política no posicionamento dos dirigentes, a predominância de certo “presidencialismo” na gestão, uma prática paternalista na relação do gestor com seus filiados e uma baixa capacidade de mobilização.

De modo geral, o agricultor, não enxerga a sua entidade representante como um instrumento a ser utilizado na conquista e manutenção de seus direitos. Essa característica pode ser comprovada, tendo em vista que os filiados em dia com as anuidades, de acordo com o representante sindical entrevistado, são torno de apenas 20%. (vinte por cento). Ressalta-se que essa inadimplência, obviamente, não é toda motivada apenas pela insatisfação do

agricultor com a sua entidade representativa, podendo também, dentre outros motivos, ser pela dificuldade financeira característica dessa população.

A participação financeira do agricultor, segundo as entrevistas realizadas, está diretamente ligada às demandas solicitadas e atendidas pelo sindicato. Esta afirmação pôde ser constatada através de vários depoimentos de beneficiários do programa.

Apesar do elevado índice de inadimplência, o número de filiação ao sindicato cresceu expressivamente com o advento do PRONAF B. Porém não se deve, *a priori*, afirmar que esse crescimento pode ser atribuído exclusivamente ao programa. É interessante observar que, mesmo havendo aumentado a filiação ao sindicato, a presença em assembleias ainda é insignificante, embora divulgadas através de emissoras de rádio com dias determinados antecipadamente e coincidentes com a realização das feiras-livres locais. Mesmo ainda com o programa, ainda é baixo o índice de envolvimento com as assembleias. O representante do sindicato ressalta que: “Difícilmente você vê um trabalhador ativo, que venha para reunião e se manifeste [...]”. (I.F.A., 2008), o que significa dizer que a presença de quem comparece às reuniões não corresponde exatamente à participação.

Saliente-se que intermediação mais relevante dos programas de governo por essa entidade é feita mediante as políticas de aposentadoria e pensão, seguro acidente de trabalho – bastante citado pelos agricultores entrevistados – auxílio-doença, auxílio-maternidade e, atualmente, o PRONAF.

A implantação do PRONAF B no município, tendo em vista a enorme quantidade de pessoas envolvidas, motivou a criação, por outras vertentes políticas, de mais um sindicato que se autointitula como representante dos agricultores familiares, denominado de Sindicato dos Agricultores Familiares de Baturité – SINTRAF. Essa divisão política tem se caracterizado, não só em Baturité, com a criação de diversas entidades, cada uma delas ligada a uma central ou federação diversa, que por sua vez tem ligação direta com grupos ou partidos políticos ou ambos.

O representante do sindicato dos trabalhadores rurais ressaltava a todo instante: “que a nossa base e a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado

do Ceará – FETRAECE é ligada a Central Única dos Trabalhadores - CUT, e ela, por sua vez, é ligada ao Governo”. (I.F.A., 2008).

A criação dessas poderia ter efeitos positivos, tendo em vista que seria mais fácil de direcionar e organizar as suas ações. Este evento levaria a uma melhor distribuição de atribuições e evitaria que uma única entidade ficasse responsável por todo o universo agrícola. Infelizmente, aos seus olhos dos dirigentes, essas representam apenas um prenúncio de perda do poder, o que pode ser confirmado pela afirmação do representante sindical ao dizer: “Aqui é a casa do trabalhador, aqui é onde resolve a situação”. (I.F.A., 2008).

Essa situação parecer causar certa acomodação de ambas as partes. Todavia, para a direção da entidade, pode ser benéfica no sentido de se garantir a manutenção dos cargos de direção, inibindo as vocações e desestimulando, através da desmobilização da categoria, da ausência de relações com os filiados, da falta de participação e mesmo do próprio desinteresse diante da qualidade do serviço prestado, o nascimento de grupos opositoristas.

Neste contexto, parece existir um caminho político necessário a ser seguido para se chegar à dirigência sindical. No caso de Baturité, por exemplo, o atual dirigente começou sua carreira sindical numa associação comunitária da localidade de Corrente. A vida nas associações comunitárias, pelo que se percebe, tem uma forte ligação político-partidária, exercendo e sofrendo influência do meio sindical, para onde, naturalmente, migram os seus dirigentes.

A eleição da atual diretoria do sindicato se realizou com apenas uma chapa. Este tipo de eleição pode caracterizar vários cenários; de um lado, pode demonstrar que o agricultor tem total confiança na atual diretoria; de outro, caracterizar um distanciamento ou desinteresse do agricultor pela entidade representante. A entidade só é acionada quando o filiado necessita de um atendimento pessoal e pontual. Esse hábito reforça um conveniente afastamento, que garante à própria direção das entidades um controle sobre os seus filiados, na medida em que se perpetua como a única apta a “conceder favores” e para dispensar exigências, angariando, assim, um determinado respeito e lealdade.

Como se pode observar nas informações abaixo (quadro 4), somente um, dos dois representantes entrevistados, estava no segundo mandato, outro estava no primeiro mandato.

O primeiro, quando concorreu ao segundo mandato, ressaltou categoricamente que participou de uma eleição com uma única chapa. Demonstrado fica, portanto, a falta de envolvimento na vida sindical por parte dos filiados, o que inibe o surgimento de novas lideranças locais, tendo em vista que, no atual modelo, concentrador de poder e informação, este não é estimulado.

Quadro 4 – Representação dos agricultores e trabalhadores rurais investigados

Município	Instrução	Função	Órgão	Direção	Capacitação
Baturité	Primário	Secretário geral	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	5 anos	Associativismo (FETRAECE e SEBRAE)
Baturité	Primário	Assessor	Sindicato dos Agricultores Familiares de Baturité	3 anos	Associativismo (FETRAECE e SEBRAE)

Fonte: PINHEIRO, Gláucio de Melo - Pesquisa de campo, 2008.

Obs: A capacitação refere-se apenas a cursos de associativismo, o que pode ter resultado em alguma confusão nas respostas, incluindo-se o organismo que promoveu o evento.

O baixo nível de escolaridade e a busca pela capacitação parecem caracterizar o STR e o SINTRAF, demonstrando, inicialmente, que a plena capacidade para o exercício da função resume-se à participação em cursos ligados ao tema sindical e ao associativismo e parece nortear o conceito, como afirma um dos representantes: “de está preparado para função”. (I.F.A., 2008).

Entretanto, como esses cursos devem ser realizados para todos os representantes, a ausência dos filiados, conforme constatado nas entrevistas, além do afastamento das entidades, pode ser em decorrência, como também foi constatado nos dados levantados pelos questionários, de uma menor escolaridade ou da metodologia utilizada nesses eventos.

No caso do dirigente entrevistado, a sua participação nos referidos cursos não foi refletida nas respostas, tendo em vista não haver sido demonstrado, em nenhum momento, um conhecimento muito aprofundado a respeito do assunto.

Ao afirmar que: “[...] o sindicato o tempo todo trabalha com parcerias” (I.F.A., 2008), o representante parece não enxergar a importância das parcerias. Esta cegueira está clara quando no momento em que foi questionado, o entrevistado não foi capaz de mencionar qualquer tipo de ação que tenha sido definida conjuntamente pelos parceiros, com regras claras e atribuições bem definidas, incluindo-se, nesse mote, o poder público local, e que se pudesse denominar de uma ação integrada.

Neste contexto, as ações desenvolvidas pelos parceiros no âmbito do programa resumem-se, na maioria das vezes, à operacionalização do crédito, deixando sempre em segundo plano o que poderíamos classificar de pós-venda, ou seja, a sobrevivência dos projetos financiados.

#### **3.1.4. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)**

Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) definiu-se como um espaço social específico, caracterizado pela presença de uma rede de relações de poder, envolvendo agricultores familiares e os diversos agentes sociais que participam dessas instâncias: representantes do poder público, de sindicatos, de associações, de cooperativas, de câmaras de vereadores, de técnicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública e privada, e vários outros.

Estes deliberavam sobre a aplicação dos recursos que eram concedidos às prefeituras municipais, através do PRONAF Infra-estrutura. Quando o PRONAF B começou a funcionar, a relevância desses colegiados locais foi intensificada com a obrigação de que todas as propostas de crédito fossem submetidas à sua aprovação.

Os CMDRS, na qualidade de espaços colegiados, são sistematicamente direcionados a manter sua objetividade na busca efetiva e legítima da gestão social. Esta se dá por meio de uma ampla representatividade, diversidade e pluralidade dos diversos agentes sociais envolvidos nas diferentes dimensões do desenvolvimento rural (social, econômica, cultural, política e ambiental), cujo fundamento reside nos pressupostos da participação democrática.

Em Baturité, tem de fato ocorrido a presença majoritária de representantes dos agricultores familiares. Contudo, a mera paridade numérica não tem significado ou garantido a suposta simetria entre os parceiros do Conselho, como afirma um dos representantes ao expressar-se: “quando eles chamam agente pra participar [...]...tem deles que só faz balançar a cabeça” (I.F.A., 2008).

Na arquitetura de relações de poder, a questão da paridade é, sem dúvida, relevante; todavia, a mera distribuição equitativa dos assentos entre os diferentes segmentos torna-se uma variável limitada para a compreensão de como essa configuração realmente está

sendo operacionalizada. Isso significa que a igualdade numérica por si só não garante e nem tem condições de garantir a equidade de capacidades e competências na definição e operacionalização das políticas públicas.

Alguns fatores determinam a hierarquização das forças na participação nos Conselhos, que em geral privilegiam os representantes do poder público, tanto do executivo municipal quanto das instituições oficiais de assistência técnica e extensão rural. Dentre os quais, temos:

- custos de participação – estadia, transporte, alimentação e o próprio valor do dia de trabalho, dentre outros – para que os representantes governamentais exerçam a atividade de conselheiro há remuneração garantida, visto que essa atividade faz parte de sua jornada de trabalho. No caso dos agricultores familiares, os custos são arcados por eles próprios, situação que torna precária sua participação;
- diferencial de recursos – os agricultores familiares em relação aos representantes governamentais são os que apresentam as menores possibilidades de acesso aos recursos – conhecimentos, informações, de comunicação e relacionais – e os maiores custos no processo de participação.

Particularmente, em relação ao CMDRS, a estratégia da estrutura dominantes nesse espaço social é utilizar os capitais econômico, cultural e simbólico de que dispõem para impor suas categorias de percepção e apreensão do mundo social, atuando assim para reproduzir e reforçar as relações de força que constituem a estrutura do espaço social, cujo objetivo é a perpetuação de sua posição dominante nesse espaço.

Após as modificações que se realizaram em 2003, provenientes da pressão para a desburocratização do programa, a demanda de crédito dos agricultores passou diretamente à avaliação do agente financeiro, o que deixou, pelo menos temporariamente, esses organismos “órfãos” da principal estrutura de apoio então concebida. Naquela ocasião, o PRONAF Infra-estrutura também passava por modificações, adotando critérios de territorialidade, o que veio reforçar mais ainda essa interrupção.

Saliente-se que o debate sobre o desenvolvimento sustentável e solidário, vem ganhando força na sociedade e nos seus espaços representativos, como o Conselho Nacional

de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), instância de proposição e controle social de políticas públicas. O CONDRAF vem fazendo o exercício de debater o desenvolvimento rural sustentável no intuito de construir uma política nacional que promova a sustentabilidade, a inclusão, a diversidade, a igualdade e a solidariedade no Brasil rural. A construção dessa política passa pela participação dos diversos segmentos e atores sociais, no estudo e aprofundamento de proposições que considerem as novas ruralidades e suas dinâmicas a partir de um processo plural e democrático de conferências.

Neste contexto, se faz necessária uma reflexão quanto às verdadeiras funções do CMDRS, decorrência do aparelhamento realizado pelo poder local e do viés burocrático que vinha assumindo e que praticamente imobilizou esse espaço de negociação.

As entrevistas desta pesquisa, com alguns poucos conselheiros ainda atuantes, apesar de não participarem mais das decisões com relação ao PRONAF B, revela a enorme expectativa para continuação das reuniões, no intuito de promover debates sobre os problemas existentes. Isso significa que, mesmo não se constituindo em objetivo principal, nas sessões do conselho os problemas eram tratados durante as deliberações relativas às demandas de crédito. Em 2003, em média, foram realizadas quatro reuniões desses conselhos, sendo que, até a data das entrevistas, no final de dezembro de 2008, nenhuma convocação havia sido formalizada, em virtude de motivos vários, como por exemplo, a indecisão decorrente das mudanças que se verificaram no PRONAF B.

Dentre os colegiados cuja atuação extrapolava o aspecto puramente burocrático, ainda que reconhecendo a interferência do poder local nas decisões, sua importância se mantinha, pois funcionavam como um filtro. Além disso, tinham a capacidade de mobilizar, organizar, cobrar resultados e direcionar esforços para o ponto que se fazia mais necessário.

Para outros, a maioria, o conselho é bom, mas não consegue mobilizar, pois as pessoas não foram capacitadas para atuar, falta estímulo (remuneração) para despertar interesse, dentre outros problemas. Mesmo reconhecendo essa prioridade, as pessoas questionam a autonomia das decisões dos CMDRS diante das limitações de participação, confinada que fica uma parte de seus membros às relações autoritárias que prevalecem no seu funcionamento.

Um dos representantes desses conselhos municipais revela as dificuldades por que passam as comunidades para expressar suas demandas, pois o presidente do CMDRS, que era também o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais no local, detinha cargo de confiança na Prefeitura.

### 3.1.5. Beneficiários do PRONAF B

Para os agricultores familiares pesquisados, num total de 33, o crédito disponibilizado pelo PRONAF B é para eles cheio de significados, que são muito peculiares a cada agricultor familiar. Empréstimo para muitos deles era considerado sinônimo de agiotagem, em função da dependência histórica dessa forma de acesso a recursos financeiros.

Para a maioria dos entrevistados, o PRONAF B proporcionou o primeiro contato com um mundo totalmente desconhecido, ou seja, ofereceu-lhe a oportunidade de estar não somente realizando um empréstimo, mas, sobretudo lhe afirmando o direito de poder entrar em um banco e, como qualquer outro cidadão, ser recebido e convidados a participar dessas relações de contrato.

Em relação à intenção dos agricultores familiares em utilizar o crédito do programa, 70,0% afirmaram ter planejado usá-lo para a compra de animais, 2,0% pensaram em utilizar o crédito para o custeio das atividades agrícolas e 5,0% planejaram fazer o empréstimo para quitar dívidas existentes e investir no custeio pecuário, como mostra o quadro 5.

Quadro 5 - Para que pretendia utilizar os recursos do PRONAF B

Para que pretendia	Município	
	Baturité	
	No.	%
Custeio agrícola	2	6
Custeio pecuário	3	10
Cerca	1	2
Compra de animais	23	70
Pagar dívida	2	6
Material de pesca	1	4
Empréstimo para amigo	1	2
Compra de Motociclete		-
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>100</b>

Fonte: PINHEIRO, Gláucio de Melo - Pesquisa de campo, 2008.

Os dados do quadro 5 evidenciam que a maioria das respostas dos agricultores familiares entrevistados tem como objetivo inicial usar o crédito do programa para aquisição de animais, e dessa forma seguem as orientações fornecidas pelos parceiros do programa.

O quadro 6 a seguir, mostra de que forma os agricultores familiares utilizaram o crédito disponibilizado pelo programa. Seus dados demonstram que uma enorme proximidade com os resultados apontados anteriormente pela quadro 5, ou seja, os agricultores familiares, na maioria das situações encontradas, responderam que estão investindo o crédito, de fato, naquilo que eles inicialmente planejaram.

Cerca de 68,0% dos entrevistados afirma que o crédito do PRONAF B foi aplicado na compra de animais, geralmente vacas ou garrotes e em alguns casos, também utilizados na compra de cabras e ovelhas. Os que afirmaram terem aplicado o recurso no custeio agrícola somam 8,0% dos entrevistados e 1,0% revelou que investiu na reforma ou construção de instalações, conforme se pode observar no quadro abaixo.

Quadro 6 - Em que aplicou realmente os recursos do PRONAF B

Descrição	Município	
	Baturité	
	No.	%
Custeio agrícola	3	8
Custeio pecuário	3	8
Compra de animais	23	68
Reforma de instalações	1	4
Pagar dívida	1	4
Comprar roupa	1	4
Empréstimo para amigo	1	2
Compra de Motociclete		
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>100</b>

Fonte: PINHEIRO, Gláucio de Melo - Pesquisa de campo, 2008.

Os resultados nos quadros 5 e 6 ressaltam que, a partir dos aspectos levantados, intenção e aplicação, não há diferença de resultados que aponte desvios graves na utilização do crédito. Em Baturité, os agricultores familiares quando perguntados sobre o que pensaram fazer com o crédito do PRONAF B, 70% disseram ter planejado comprar animais, e 68% confirmou que de fato comprou animais.

As respostas fornecidas pelos agricultores familiares mostram que, depois da utilização do PRONAF B, 46,% destes passaram a viver melhor e 22,8% estão produzindo mais e com maior qualidade (quadro 7). Os dados revelam que mais de dois terços dos entrevistados atestaram que o PRONAF B, em alguma medida, proporcionou um impacto positivo em suas vidas.

Quadro 7 - Em que modificou a sua vida após a utilização do PRONAF B

Opinião do entrevistado	Município	
	Baturité	
	No.	%
Passou a produzir mais e melhor	7	22
A família passou a viver melhor	15	46
As pessoas se organizam mais	1	2
Em nada modificou	6	16
Não teve impacto importante	4	14
Perdeu a tranquilidade		-
Ajudou a pagar dívidas		-
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>100</b>

Fonte: PINHEIRO, Gláucio de Melo - Pesquisa de campo, 2008.

Para 6,0% dos agricultores entrevistados a utilização do PRONAF B em nada modificou suas vidas e apenas 4,0% responderam que não houve impacto importante (quadro 7).

Para esses agricultores o programa não significou mais do que um pequeno empréstimo, e na maioria das situações, resultou de investimentos mal sucedidos, ou seja, o uso do crédito não produziu os resultados esperados.

A falta de uma orientação técnica adequada aos empreendimentos realizados com o crédito do programa muitas vezes leva os profanianos a investir de forma inadequada. Assim, em algumas situações, estes compram animais de má procedência e sem capacidade de reprodução, Isso é prejudicial para os envolvidos no processo de investimento (PRONAF B e agricultores), haja vista que essa capacidade de procriar do animal constitui condição indispensável para que o agricultor, decorrido o prazo um ano, consiga vender o bezerro ou a própria vaca, a fim de que sua dívida com o banco seja devidamente saldada. Em decorrência desse ponto fraco no processo, quando o animal não consegue se reproduzir, os agricultores familiares concluem que o investimento planejado com o crédito não foi bem sucedido.

Há, também, aquelas situações em que o animal morre. Nesse caso os agricultores reclamam da falta de um seguro que os proteja dessas eventualidades, e, em meio a tantos outros fatos, esse acaba produzindo inadimplência dos agricultores junto ao programa.

Analisando os depoimentos dos parceiros institucionais do PRONAF B e, principalmente, o discurso dos próprios beneficiados do PRONAF B, conclui-se que, para o bom êxito do investimento, é necessário reunir o pronafiano algumas características ora sistematizadas:

- que ele tenha terra própria, pois a terra arrendada na maioria dos casos implica em divisão da renda da unidade produtiva com o dono da terra, e isso significa dificuldades para obter retornos concretos com o investimento; essa condição também pode ser fundamental para possibilitar que o agricultor possa ascender para o grupo C do PRONAF;
- a unidade produtiva tem que ter um mínimo de infraestrutura, como açude, curral, pasto e etc, que ofereça condições para criação dos animais aptos à produção e;
- que seja bom negociador e tenha visão empreendedora tanto na hora da aquisição dos insumos e de animais quanto na comercialização dos produtos.

Para que o programa faça seus beneficiados ascenderem economicamente a ponto de assegurar o direito de acessar outras linhas de crédito com valores maiores, como é o caso do PRONAF C, na análise dos representantes do BNB, por exemplo, é necessário que o agricultor familiar também reúna mais duas condições:

- a primeira depende do tipo de atividade que é realizada. Por exemplo, a criação de bodes e de galinhas é citada como um investimento que para alguns tem dado resultados satisfatórios. Nesse sentido, a habilidade do agricultor em lidar com aquilo que ele pretende trabalhar é crucial.
- a segunda condição é que o beneficiado pelo crédito tenha condições de se autossustentar sem precisar utilizar recursos do empréstimo ou recorrer ao investimento já realizado na primeira necessidade que aparecer. Muitos são tão pobres e na maioria das vezes aguardam que o crédito investido traga um retorno imediato para assegurar sua sobrevivência. Quando isso não acontece

há uma tendência do agricultor se desfazer do investimento, até mesmo para comprar alimentos ou artigos de primeira necessidade.

Mesmo em relação a possíveis e esperados resultados do programa como impacto na renda do agricultor, a capacidade do PRONAF B não pode ser compreendida isoladamente; caso contrário, apenas se está perante uma modalidade de crédito de valor irrisório diante de um público extremamente carente.

Saliente-se que, no contexto agropecuário assistido pelo PRONAF B, a compra da matriz bovina ou caprina pode significar uma maior produção de leite, a motocicleta adquirida com o pagamento parcelado em inúmeras vezes ajudará no transporte do leite, a nova geladeira ajuda no armazenamento dos produtos primários e de seus derivados. Isso expressa que se o programa for visto de forma articulada a outras políticas e principalmente a outras iniciativas do próprio agricultor, pode contribuir em alguma medida com uma melhoria na condição de vida desse segmento na agricultura familiar.

Um dos aspectos lembrado pelos entrevistados envolve a educação e a questão do emprego como condições para que a família melhore de vida, e, infelizmente, o trabalho agrícola é visto como algo que impossibilita o jovem de estudar. Também, a falta de irrigação e de um crédito maior para que eles aumentem a produção constitui outro fator apontado pelos agricultores como desestímulo à agricultura familiar.

Mesmo em face aos problemas estruturais dessa realidade, a exemplo da situação das vias de acesso às localidades, classificados entre regular e ruim, percebe-se que há um sentimento muito forte de integração unindo uma concepção própria de vida, que lhes é peculiar com o tipo de trabalho que historicamente desenvolvem. Para muitos não é ainda clara a adequação dessa natureza singular com oportunidades de “melhorar de vida”, decorrentes de uma possível inserção no mercado. Segundo afirma Putnam (1996), as possíveis resistências que surgem desse processo de inserção muitas vezes são decorrentes de uma trajetória de frustração frente a outras tentativas de intervenção.

Os sindicalistas entrevistados destacaram como condição primordial para a emancipação social e econômica dos agricultores a busca e a consolidação de suas relações comerciais com os mercados consumidores. No entanto, é fato reconhecido que as políticas

públicas destinadas a áreas rurais estão contribuindo para acentuar as dificuldades nas condições de vida dos agricultores familiares. Para os parceiros do programa, de uma forma geral, faz-se necessário que os agricultores busquem um “desprendimento” das políticas governamentais. Estas, na maioria das vezes, são circunstanciais para os agricultores, na medida em que atendem a um determinado público, mas que, posteriormente há o risco de deixar de ser prioridade para um outro governo. Fato é que somente assegurando as condições de produção e comercialização que os beneficiados pelo programa alcançarão patamares dignos de vida conseguindo assegurar sua reprodução social e econômica de forma autônoma e que os possibilite viver sem preocupar-se com a continuidade dessas políticas.

Enfatiza Amartya Sen (2000) que o acesso aos mercados é também um direito universal e condição para o desenvolvimento dos grupos humanos. Para os agricultores familiares de nada valem os incentivos governamentais se “as porteiças do mercado continuarem fechadas”, principalmente para o segmento mais vulnerável da agricultura familiar brasileira, em particular os do grupo B do PRONAF.

Nesse sentido, é necessário que o PRONAF, de uma forma geral, atuando como uma forma presencial cada vez mais efetiva do Estado, consiga proporcionar a esse segmento da agricultura familiar maiores oportunidades de acesso aos mercados. Isso poderia ocorrer, segundo os sindicalistas entrevistados, com uma oferta de crédito maior, empréstimos com valores mais significativos que possam realmente oportunizar aos agricultores familiares o desenvolvimento de empreendimentos mais sustentáveis, assegurando assim sua ameaçada reprodução econômica e social.

## CONCLUSÕES

É inegável o fato de que têm surgido alguns esforços para avaliar a importância social e econômica da agricultura familiar no Brasil, caracterizando seus principais segmentos. Entretanto, o conhecimento científico acumulado sobre a real situação econômica da agricultura familiar brasileira continua muito precário. Não somente em razão da falta de dados estatísticos apropriados, como, também, em função da dispersão e heterogeneidade metodológica dos estudos de caso. Portanto faz-se urgente a necessidade de se desenvolver um amplo programa de pesquisas empíricas que tenha como principal objetivo a distinção da maior quantidade possível de sistemas agrários em que prevaleça a forma familiar de produção agropecuária.

Na verdade, quando da criação do PRONAF, sobretudo em sua modalidade para o Grupo B, um dos seus principais objetivos foi proporcionar aos agricultores familiares mais pobres o acesso ao sistema de crédito bancário, contribuindo para realização de pequenos investimentos produtivos destinados ao segmento da agricultura familiar mais vulnerável seja no plano econômico, seja no plano social.

Esta pesquisa demonstra que, recorrendo ao PRONAF B, muitos agricultores familiares realizaram seu primeiro investimento produtivo. Os resultados apontados ora demonstram que a utilização do crédito está direcionada majoritariamente para a compra de animais. Essa concentração de investimentos resulta na pouca diversificação das atividades desenvolvidas com o crédito.

Para parceiros e beneficiados essa realidade pode ser explicada por pelo menos por três razões:

- Falta de opção dos agricultores familiares diante das adversidades do clima, estiagens prolongadas, e dos entraves da economia do semi-árido nordestino, especialmente, por seu reduzido dinamismo, pouco apoio do poder público local, bem como do não acesso a terra. A criação de animais acaba sendo vista como uma das poucas opções de investimento vislumbrada pelos beneficiados do programa;
- Valores emprestados muito baixos e insuficientes para que os agricultores realizassem empreendimentos maiores, e por último;

- Falta de tradição em lidar com atividades não agrícolas. A grande maioria dos pesquisados possui uma trajetória de trabalho relacionada com ocupações agropecuárias, e não conseguem se imaginar praticando algo diferente daquilo que fazem tradicionalmente. Por outro lado, o núcleo de parceiros do programa, e em particular a assistência técnica, que para a grande maioria não existe, não acredita no sucesso de atividades diferentes das já realizadas por esse grupo.

A aquisição de uma matriz bovina, por exemplo, na maioria das situações encontradas pela pesquisa, não tem um impacto significativo na renda dos pesquisados.

No entanto, o leite produzido pode ser utilizado pela família ou vendido e o recurso obtido pode ser revertido para a compra de outros artigos de primeira necessidade. A propósito da compra de bovinos deve-se registrar que essa opção tem um simbolismo importante para a autoestima desses agricultores, pois a posse desses animais (re) significa as suas expectativas de melhoria de vida no meio rural. Por outro lado, os riscos da agricultura são maiores que o da pecuária, mormente no município pesquisado, apesar de não pertencer ao semi-árido, quando a frustração da safra tem muito mais antecedência que a morte de animais pela falta de água.

A oportunidade de “fazer negócio”, proporcionada pelo programa, tem apontado seus melhores resultados para além dos impactos econômicos na renda dos pesquisados.

No que envolve a oferta de crédito proporcionada pelo PRONAF B, consta-se ter sido esta uma disponibilização financeira importante, como lembrou um mediador entrevistado, para o resgate de uma cidadania quase esquecida por esse segmento da agricultura familiar.

O pagamento do empréstimo ao banco é algo fundamental para a manutenção do que muitos entrevistados chamaram de “dignidade do homem do campo”, pois a possibilidade de tornarem-se, inadimplentes, conseqüentemente os impossibilitaria de realizar novas operações de crédito.

A grande maioria dos entrevistados respondeu que faz questão de pagar o empréstimo no vencimento, ou mesmo antes. Quanto ao papel desempenhado pelos parceiros, percebe-se que, apesar dos avanços constatados, ainda há uma frágil articulação entre as instituições. Isso ocorre principalmente quando se busca uma melhoria na circulação de informações sobre o programa junto a seus beneficiados, na infraestrutura no escritório local do organismo de assistência técnica, que não condiz com a geração efetiva de recursos financeiros para o órgão, originados da cobrança de uma taxa de assistência técnica.

Quando as entrevistas foram feitas, alguns questionamentos a respeito do custo operacional da entidade se fizeram necessários. Nestes, alegado ficou que, apesar da existência de uma fonte de receitas, a estimativa dos valores necessários para o custeio da máquina estava além dessa fonte. Neste caso essa possível deficiência financeira não se justificava e o fato de, se possível supri-la através de parceria com o poder público, ocasionaria uma excessiva dependência para com a prefeitura local, fato que não pode, em hipótese nenhuma, ser confundido com uma suposta parceria.

Os CMDRS, parceiros institucionais do município, mesmo excluídos do processo de operacionalização do PRONAF B, não têm apresentado soluções mais criativas para a efetivação dos financiamentos na realização de oportunidades voltadas para melhoria de vida das famílias rurais mais pobres, embora realizadas modificações. Isso se dá apesar do relativo controle do poder local sobre as decisões dos conselhos e de, aparentemente, desburocratizar as solicitações de crédito.

As mudanças nas normas do programa que possibilitaram a ampliação do número de beneficiados não foi acompanhada de mudanças ou de um aperfeiçoamento na infraestrutura responsável pela operacionalização do PRONAF B. A falta de pessoal é uma das principais dificuldades para a gestão do programa no município pesquisado, assim como a falta de uma estrutura agrária local.

Os agricultores entrevistados não têm uma percepção burocrática em relação ao processo de solicitação do crédito. A maioria até pensa que os documentos solicitados pelos parceiros, principalmente, após as mudanças nas normas do programa, são fáceis de serem encaminhados. No entanto, a falta de pessoal, por um lado é apontada pelos beneficiados

como causa dos atrasos na liberação do crédito; de outro é responsabilizada pela falta de informações e acompanhamento das atividades produtivas desenvolvidas com o crédito.

Planejar o investimento e realizar um empréstimo no banco é para muitos dos pesquisados algo inusitado e cheio de significados, que os encham de orgulho. De alguma maneira, os agricultores se sentem “importantes”. Apesar disso, a grande maioria ainda não internalizou o PRONAF B como uma conquista, referindo-se ao mesmo como “como uma forma de ajudar os mais pobres”.

Isto se deve ao fato de que, além de outros fatores, o pronafiano desempenha dentro do arranjo institucional dois papéis, quais sejam: o primeiro como tomador de dinheiro que é a representação do cliente; o segundo, é que ele tem de assumir seu papel de parceiro para que a engrenagem desse arranjo funcione. Também existe para alguns, um sentimento de que, através do programa, o governo está “acreditando que eles são capazes” de responder aos possíveis estímulos proporcionados pelo acesso ao crédito. Nessa perspectiva, a vida nas áreas rurais para os agricultores passa a apresentar sinais de revitalização em virtude de uma maior percepção da presença das políticas públicas.

O aumento da autoestima dos agricultores familiares e da confiança no trabalho realizado por eles, a partir do uso do crédito, é algo inegável e constatado nas análises dos resultados do programa. Nesse sentido, o grande mérito do PRONAF B é o de está contribuindo com a possibilidade des seus beneficiados reagirem a um processo que, para muitos, implicaria condená-los ao atraso social e à inviabilidade econômica. De fato, o PRONAF B, atualmente, conjugado a outras políticas públicas que hoje são essenciais ao segmento da agricultura familiar brasileira, tem trazido importantes resultados nas relações sociais no campo.

Segundo ressaltado anteriormente, o impacto do PRONAF B não pode ser visto apenas sobre o ponto de vista econômico, visto que desempenha, sobretudo, uma função edificante para o resgate da autoestima de um numeroso grupo social das áreas rurais mais pobres e marginalizadas do país.

Detecta-se nesta pesquisa que, a partir da maior disponibilidade de recursos nos últimos anos foi possível a ampliação do número de agricultores familiares que hoje têm

acesso ao crédito. Quanto à identificação dos empecilhos ao avanço do PRONAF B, e do consequente aperfeiçoamento que se faz necessário, será possível ampliar os objetivos e metas dessa modalidade de crédito. Tal ampliação possibilitará contribuir em diversos aspectos dentro de um processo articulado com outras políticas públicas, com a geração de renda e com uma mudança significativa na qualidade de vida de milhares de agricultores familiares pobres do rural nordestino.

Os parceiros institucionais, apesar do reconhecido esforço, na percepção dos pronafianos ainda não conseguiram desenvolver suas atribuições dentro de um mesmo direcionamento. O PRONAF B, como política pública, tem levado seus beneficiários a terem uma percepção de si mesmos, jamais imaginada, mas, com certeza, estes ainda se sentem órfãos no tocante ao trabalho desenvolvido pelo arranjo institucional.

Este arranjo institucional, incluindo-se o Banco do Nordeste, deve estimular sem recorrer apenas ao crédito novas oportunidades de negócios agrícolas e não-agrícolas para as famílias rurais mais pobres. Oportunidades em que além do uso mais intensivo dos meios de produção e, particularmente, do fator terra, também levem em conta as particularidades dessas famílias quanto às suas vocações, seus desejos e a localização de suas residências e locais de trabalho.

A ausência do poder público local na vida desse grupo social tem implicado sérios obstáculos para a inserção dos agricultores no sistema produtivo. Deve-se, portanto, através da pressão política dos demais parceiros institucionais, dar caráter permanente aos serviços públicos de atendimento ao cidadão do meio rural que não apenas o identifiquem, mas que facilitem seu conhecimento dos seus direitos e dos deveres que a cidadania lhe impõe.

Assim, considerando as diversas questões apontadas nesta investigação, conclui-se que a percepção desses cidadãos sobre os resultados de uma política pública com o caráter do PRONAF B está condicionada pelas particularidades da realidade rural em que eles vivem e pelas condições do ambiente institucional em que o programa se desenvolve.