

Ilza Araújo Leão de Andrade

Doutora em Políticas Públicas, professora titular de Ciência Política da UFRN. E-mail: ilza@cchla.ufrn.br.

CONSELHOS DO PRONAF: QUANDO A PARCERIA FAZ A DIFERENÇA

RESUMO

O PRONAF é um programa governamental cujo objetivo é apoiar a pequena agricultura familiar, criado a partir da participação ativa do movimento sindical rural. O objetivo desse artigo é analisar os conselhos do PRONAF, enfatizando as diferenças, em termos de participação, em relação a outros tipos de conselhos. O principal argumento explorado no artigo é que é a parceria entre o movimento sindical e o governo o elemento diferenciador da participação na experiência do PRONAF.

Palavras chaves: Participação, agricultura familiar, movimento sindical.

ABSTRACT

PRONAF is a government program aimed at supporting small-scale family agriculture. Its conception had the participation of rural workers movement. The aim of this article is to analyze the dynamics of the management of PRONAF's councils, and to compare it to other programs, emphasizing the differences, in terms of participation. The main argument is that the partnership between rural workers movement and government is the explanation for the observed differences in participation.

Key words: Participation, farm family, rural workers movement.

O PRONAF – Programa Nacional de Agricultura familiar é uma experiência pioneira de formulação/implementação de políticas públicas no Brasil, com a participação conjunta Governo/ Sindicatos. Ele nasceu de uma reivindicação histórica da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG, de uma política de crédito rural específica para os pequenos e médios agricultores, e caracteriza-se pela integração de ações que vão, do crédito individual ao agricultor, até investimentos em infra-estrutura municipal de forma a viabilizar o incremento das mudanças pretendidas na produção. Para implementação dessa última linha ele supõe a existência de um Conselho de Desenvolvimento Rural, em cada município, que deve ser responsável pela formulação, acompanhamento e controle do Plano de Desenvolvimento local, um padrão de gestão semelhante ao que vem sendo utilizado em quase todos os programas da área social.

Uma das grandes preocupações dos estudiosos do processo de descentralização das políticas públicas desencadeado após a Constituição de 88 tem sido a viabilização concreta do modelo de gestão baseado na idéia de parceria governo-sociedade, como o proposto para o PRONAF.

Esse é o ponto polêmico da descentralização das políticas sociais, na medida em que retira do governante o monopólio do processo decisório e introduz a possibilidade do controle e fiscalização da sociedade. A existência de gestão social supõe requisitos societários que não estão presentes na realidade brasileira – uma sociedade organizada, uma valorização da participação política e um processo de engajamento social na discussão dos problemas vivenciados na prática cotidiana dos indivíduos.

Esses são problemas observados na prática dos Conselhos Municipais, principalmente nas áreas da assistência, da educação e da criança e do adolescente e em menor escala na área de saúde. Nesta o desenho foi estabelecido a partir de um projeto vindo da sociedade (movimento de reforma sanitária), enquanto que, nas demais políticas resultou da difusão do padrão descentralizador para toda a área social.

O objetivo desse trabalho é demonstrar as peculiaridades da gestão do PRONAF, um programa também originário da mobilização da sociedade civil, que continuou envolvendo os atores mobilizados (o movimento sindical) tanto na elaboração dos planos e na mobilização social

necessária à formulação/implementação das propostas, quanto no acompanhamento do processo de execução dos recursos.

1. PRONAF: UM NOVO MOMENTO DA POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL

A história da intervenção governamental no contexto produtivo no Brasil é marcada pela priorização da grande produção e, no caso da agricultura, da grande produção voltada para a exportação. A política agrícola desde os seus primórdios teve como eixo central de atuação a idéia da “modernização conservadora”, que consistia na tecnificação da produção e na manutenção da grande propriedade como lastros fundantes do desenvolvimento agrícola. Em outras palavras, o processo de intervenção do Estado, através da política agrícola, compreendia o processo produtivo focado nas mercadorias para exportação e no grande latifúndio. Incrementava-se, por exemplo, a produção da cana de açúcar, do café, da soja, do algodão, através da compra de pacotes tecnológicos, numa nova estratégia de acumulação que relacionava agricultura e indústria. A agricultura era incorporada pela lógica do processo industrial, comercial e financeiro, em curso no Brasil, expresso nos chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Esse modelo de desenvolvimento agrícola, no entanto, era um modelo que incorporava poucos (os grandes proprietários), deixando de fora a grande massa de agricultores familiares baseados na pequena e na média propriedade rural, tradicionais produtores de alimentos para consumo interno. Para esse enorme filão de produtores rurais restavam apenas: a vulnerabilidade aos fatores econômicos e climáticos, a aposentadoria, muitas vezes decorrente de favores políticos, ou a migração para os centros urbanos mais próximos ou para as grandes cidades.

Foi, justamente, o inchamento das grandes cidades e a explosividade dos problemas decorrentes da grande concentração humana e da falta de mecanismos reais de incorporação dessa grande massa, ao contexto produtivo urbano, que começaram a provocar uma reflexão diferenciada em relação aos problemas do campo. Não o campo desenvolvido, incluído do ponto de vista do modelo econômico dominante – o campo do agronegócio, mas, principalmente, o campo dos excluídos das políticas públicas: os pequenos produtores – pobres, sem crédito, sem terra suficiente para sustentar uma família, viventes de uma condição sempre transitória, porque extremamente precária.

Essa reflexão foi também motivada pelo aguçamento da chamada “questão da terra”, repolitizada pelo MST, ator político fundamental no debate sobre a situação social no campo. A “crise no campo” exposta pela exacerbação dos conflitos sociais trouxe, para a agenda pública, questões que nunca haviam tido lugar na política agrícola brasileira, embora fossem, há muito tempo, objeto de preocupação do movimento sindical rural. Este, curiosamente dominado por pequenos produtores rurais, há muito tempo tinha como bandeira de luta a definição de uma política de apoio à pequena produção, uma política que conseguisse integrar: crédito, assistência técnica, infra-estrutura pública.

É importante chamar a atenção para a conjugação desses fatores: **o aumento explosivo da pobreza urbana, o surgimento do MST, com toda a radicalidade de suas ações, e a existência de uma demanda não atendida, historicamente formalizada pelo movimento sindical rural**, para a introdução da agricultura familiar na agenda do atual governo brasileiro.

Foi a explosão do problema da pobreza urbana, objeto de intervenção de programas assistenciais no país, como o Comunidade Solidária, e a incapacidade de se responder com políticas compensatórias ao alarmante quadro social, que motivou, dentro das próprias instituições governamentais, uma mudança de enfoque no tratamento da questão da pobreza. Era preciso ir às origens do problema para enfrentá-lo com mais eficiência. Isso de alguma forma estava ligado a concepção de política social do governo Fernando Henrique Cardoso, que entendia o social não como um setor isolado de política pública, mas como uma dimensão presente em todas as áreas estruturantes da sociedade (o que levou ao desmantelamento de toda a estrutura burocrática da assistência no início de seu governo). Nessa concepção, uma política agrícola voltada para a agricultura familiar era uma política social muito mais eficiente do que os numerosos programas assistencialistas tradicionalmente presentes no sistema de proteção social brasileiro.

Por outro lado o fortalecimento do MST como protagonista principal na luta por melhores condições de vida no campo, reivindicando não somente terra, mas, também, uma política voltada para a realidade da pequena produção familiar, tornavam urgente uma mudança de rumos na intervenção governamental que fosse capaz não somente de neutralizar a força dos conflitos, mas que fundassem um novo padrão de políticas, que incorporasse, de uma forma menos pontual, tão sérias questões.

Diante desse quadro o governo vai, estrategicamente, procurar uma parceria com o movimento sindical organizado. Este não tinha uma relação orgânica com o MST, embora servisse, em alguns momentos, de interlocutor de suas reivindicações. Nesse sentido é importante lembrar que a estrutura organizativa do movimento sindical rural – a CONTAG e as federações estaduais têm estabelecido, no decorrer da história recente, alianças com os grupos no poder, numa estratégia de aproximação, tanto ao nível do governo central quanto ao nível dos estados, marcando a sua atuação muito mais pela conciliação do que pela oposição.

Como afirmamos anteriormente este movimento era portador de uma demanda histórica por uma política agrícola especificamente voltada para o pequeno produtor, categoria que constitui a base de sustentação do movimento sindical rural no Brasil. Dessa forma, abrir espaço para a formalização de uma política voltada para a agricultura familiar propiciaria ganhos políticos, tanto para o governo (em voltas com a radicalização das lutas no campo e com a necessidade de dar respostas públicas positivas) quanto para o movimento sindical que vislumbra a possibilidade de ver realizada uma antiga reivindicação.

2. A MONTAGEM DO PROGRAMA

A concepção inicial do PRONAF surgiu então de uma proposta feita pelo Ministério da Agricultura – INCRA com o apoio da CONTAG em 1994, e incorporava diretrizes da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO. Esta última elaborou “... uma nova estratégia para a agricultura brasileira, incluindo a construção de um conjunto de diretrizes para a agricultura familiar e a elaboração de uma avaliação dos custos dos assentamentos de reforma agrária e de diretrizes que aumentassem a eficiência do processo de reforma agrária” (Rosa, 1998:89). Esta proposta inicial foi objeto de um amplo debate que incluiu a CONTAG e as federações estaduais em diversos seminários regionais realizados em 1995. A CONTAG, desde o início, entra na condição de “parceira prioritária do programa, podendo incluir suas pautas de reivindicações e introduzir sugestões, inclusive discutindo recursos e prioridades” (Silva, 2000:24). Decorrido esse período de discussão da proposta inicial foram introduzidas alterações a partir das sugestões apresentadas e o documento final foi aprovado em junho de 1996.

A análise da concepção do programa deixa transparecer o *quantum* de novo ele representa em termos de proposta para o desenvolvimento rural. Ele está calcado na idéia de um novo modelo de desenvolvimento defendido pelo Banco Mundial – o desenvolvimento local sustentável. A agricultura e, em especial a agricultura familiar, teria um papel fundamental nesse modelo de desenvolvimento, principalmente no Brasil onde esse tipo de agricultura responde por, aproximadamente, 80% da produção de alimentos do país. Dentro dessa perspectiva o enfoque dado à agricultura familiar “... está respaldado no papel que a agricultura deverá desempenhar no novo contexto de desenvolvimento humano em termos de geração de renda de forma desconcentrada, criação de novas ocupações produtivas no campo, garantia de suficiência, produtividade, qualidade e diversificação voltada para a segurança alimentar, contribuição para maior competitividade da economia e uso de fatores de produção sem degradação ambiental” (Rosa: 1998: 90).

O conceito de sustentabilidade que serve de base à proposta é um conceito amplo que envolve não somente a dimensão ambiental (dimensão mais trabalhada no conceito de desenvolvimento sustentável), mas também as dimensões: econômica, política, cultural e social do desenvolvimento. Do ponto de vista político e social a idéia de sustentabilidade do PRONAF está calcada na proposta de uma **gestão social**, que possibilite maior democratização do processo decisório com a participação de todos os setores vinculados à realidade do campo, em cada município, maior igualdade de oportunidades, e o fortalecimento da cidadania. Isso tudo com a forte participação dos sindicatos rurais que, na condição de representantes locais dos trabalhadores rurais, assumem, ao nível local, o que a CONTAG representa ao nível do governo federal e as federações ao nível dos estados.

Em linhas gerais o desenho que orienta o PRONAF é o mesmo que orienta as políticas sociais no país, hoje. Ele é um programa descentralizado – tem o município como principal protagonista na formulação e execução de propostas; e baseia-se na participação da sociedade no processo decisório – tem a gestão realizada por um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, com composição paritária do governo e da sociedade organizada.

Do ponto de vista operacional o PRONAF também é bastante inovador em relação às demais políticas agrícolas, geralmente voltadas somente para a concessão de crédito aos produtores para financiamento de etapas do processo produtivo, modelo inviável para o agricultor familiar que tinha dificuldades de acesso aos bancos por não pos-

suírem bens que entrassem como garantias para a realização dos contratos de financiamento. O PRONAF, inicialmente, introduziu um modelo integrado de investimento que conjuga: crédito pessoal ao pequeno agricultor (no valor de R\$5.000,00), um crédito coletivo, para associações de pequenos produtores (no valor de R\$16.000,00) e recursos para infra-estrutura direcionados às prefeituras. O investimento em infra-estrutura municipal é feito com base no Plano de Desenvolvimento Municipal, que deve ser elaborado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, com a participação dos diferentes segmentos da sociedade com atividades relacionadas à agricultura.

Essa estrutura de financiamento de natureza integrada na medida em que supõe destinatários diferentes para os recursos, dentro da idéia de investimentos que se complementam, produz, ao nível local, uma aproximação entre os diversos atores envolvidos no processo de planejamento e execução do PRONAF, aproximação essa que se consubstancia no próprio Conselho.

3. OS CONSELHOS MUNICIPAIS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Um dos pilares das propostas descentralizadoras, ora em processo de implementação no país, no tocante às políticas sociais, é a inclusão da participação como mecanismo institucional de formulação/implementação das políticas. A participação descentraliza o processo de tomada de decisões e torna o poder público mais próximo do cidadão. O sentido democratizante da descentralização certamente está relacionado à existência da participação da sociedade nas decisões governamentais.

Há, hoje, quase que um consenso sobre a importância da introdução desse mecanismo no contexto das políticas públicas. As razões apresentadas para isso são várias, e vão, de pontos de vista puramente ideológicos – a participação como mecanismo de politização e inclusão dos excluídos nos processos de tomada de decisões, até defesas essencialmente utilitaristas – a participação como mecanismo de repartição de responsabilidades. No entanto, a participação só se realiza plenamente quando ela tem o sentido de conquista, quando ela resulta da politização dos espaços públicos. Assim, para existir participação é mister que exista uma sociedade civil organizada e forças políticas diferenciadas ao nível local que dêem vitalidade a vida política.

Os diversos estudos que analisam a descentralização das políticas sociais no Brasil têm colocado como o maior ponto de estrangulamento da proposta descentralizadora a gestão dessas políticas através de Conselhos Municipais. O pressuposto da idéia de Conselhos gestores é a democratização do processo decisório que se realiza com a aproximação das decisões relativas a políticas públicas dos verdadeiros usuários dessas políticas e com a possibilidade da fiscalização e do controle dos recursos públicos por parte da sociedade.

A viabilização desse novo padrão de gestão passa por uma série de dificuldades que têm a haver com a história política de nosso país, com as práticas dominantes de governo e com o total alijamento da grande maioria da nossa sociedade aos espaços políticos.

Os estudos realizados sobre o processo de descentralização das políticas públicas no Nordeste se deparam com esses problemas. A grande maioria dos municípios da região convive com formas conservadoras e autoritárias de poder ao nível local e, em algumas áreas a violência é uma marca da dinâmica política. Este poder local, tradicional e autoritário, funciona à base de relações políticas de troca com parlamentares e/ou governadores, que lhes facilitam o acesso a recursos públicos para realização de obras, distribuição de bens que se revertem no apoio político eleitoral de grande parte da população. A realidade da dívida ao invés do direito, tão cara ao clientelismo político, ainda é dominante no contexto da política nordestina. A renovação política, onde existe, está, na maioria das vezes, atrelada a essa dimensão. A visão do benfeitor, do que tem algo para dar a quem tem muito a receber, continua ditando a lógica político-eleitoral.

Assim, se a descentralização significa também a partilha do poder de decisório e a incorporação da sociedade organizada na burocracia pública, o projeto em curso está longe de se realizar. Apesar do processo de descentralização na área social, supor a participação da comunidade, ora na formulação, ora no controle do processo de implementação, os mecanismos institucionais garantidores da participação – os Conselhos Municipais, ou não funcionam ou têm o seu funcionamento comprometido pela interferência dos prefeitos.

O modelo participativo baseado na formação de Conselhos Municipais está longe de refletir a realidade das esferas locais do Nordeste. Primeiro, porque apoia-se no pressuposto de uma sociedade organizada, ao nível local, o que não corresponde a grande maioria dos municípios; segundo, porque pressupõe um tipo de relacionamento

entre governantes e governados, baseado na concepção de partilha do poder de decisões, o que é de difícil aceitação por parte daqueles que tem o monopólio do poder; terceiro, porque está pautado no pressuposto de que a comunidade deseja participar, o que nem sempre corresponde à verdade. A participação supõe determinados custos, que a grande maioria não está disposta a pagar.

A estes elementos poderíamos somar a falta de abertura nas instituições governamentais de práticas fomentadas da participação assim como a inexistência de uma cultura política democrática capaz de produzir novas atitudes políticas ao nível municipal. Na verdade, foram renovados os procedimentos em termos formais, sem que a prática política se modificasse.

A gestão participativa inclui um ideal de gestão que ultrapassa as autoridades municipais. Ela inclui o poder de gestão dessas autoridades formais, mas outorga também um direito de gestão a indivíduos, grupos e comunidades ao nível local, o que é difícil de ser concretizado porque a quebra do monopólio do poder dos governantes é algo ainda inaceitável na cultura política das pequenas cidades da região.

A experiência concreta de formação de Conselhos Municipais tem sido extremamente complicada. Em pesquisa realizada sobre as experiências de participação nas áreas de Saúde e do Menor (Conselhos Municipais de Defesa da Criança e do Adolescente) no Rio Grande do Norte, foram detectadas inúmeras dificuldades em relação a este mecanismo institucional, que problematiza o ideal de participação embutido nas atuais políticas governamentais, no Brasil.

Um exemplo concreto do problema pode ser a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente. A partir da constituição de 88 ficou estabelecido que as políticas relativas ao menor seriam de base municipal e deveriam ser formuladas por Conselhos Municipais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Estes deveriam ser criados em todos os municípios brasileiros, pois deles deveria advir toda e qualquer ação em relação ao menor.

No Rio Grande do Norte, em 1996, dos 152 municípios do estado, somente 29 municípios haviam criado os seus Conselhos Municipais. Dentre eles encontram-se os dois maiores municípios do estado – Natal e Mossoró, 9 municípios de tamanho médio e 18 municípios pequenos, sendo a maioria com mais de 10.000 habitantes. Em 62 municípios não havia qualquer articulação com vistas a

criação dos conselhos, enquanto que nos 61 restantes, ainda estavam sendo realizados “estudos”, com vistas a criação dos mesmos¹. É interessante observar que os 62 municípios sem articulação para a criação de Conselhos são municípios pequenos, a maioria com menos de 10.000 habitantes, o que demonstra a dificuldade presente em municípios desse tamanho, para a montagem desses mecanismos de gestão participativa.

As dificuldades vão desde a falta de interesse do poder municipal em criar condições institucionais para a criação e o funcionamento dos Conselhos até a inexistência, nos municípios, de organizações populares, que possam tomar parte no referido Conselho. A situação dos Conselhos existentes é também muito variável: ou eles estão totalmente atrelados ao poder municipal, ou, ao contrário, totalmente desligados deste, o que tem como resultados, a falta de recursos, de infra-estrutura e de apoio para encaminhamento de suas propostas.

O resultado deste quadro, em termos de ação governamental, é a total ausência de uma política para o setor, o que significa a convivência da sociedade com os graves problemas sociais, vivenciados por crianças e adolescentes, principalmente no espaço urbano.

O mecanismo da gestão social precisa ser problematizado em nosso meio e encarado, fora de sua dimensão ideal para que possa realmente produzir bons frutos. Em termos de Nordeste, pode-se afirmar que

... as condições necessárias à instrumentalização da participação não estão dadas. Os governos locais ainda permanecem controlados pelos grupos econômicos tradicionais. Faltam principalmente instrumentos legais que institucionalizem e impulsionem a descentralização, a participação popular e a democratização da gestão pública. A representatividade que se registra é de caráter puramente formal, transformando-se a Prefeitura no lugar onde se concretizam os confrontos de interesses (ARIDAS, 1994: 15).

Esse monopólio do poder, por parte dos governantes municipais, alimenta o patrimonialismo que caracteriza a política nos pequenos municípios da região. A fragilidade dos partidos, ao nível local, e a inexistência de organizações políticas independentes, acabam dando aos prefeitos uma grande autonomia para definir prioridades, estabelecer relações de troca, usufruir dos bens públicos, sem a necessidade de prestar contas de suas ações a comunidade. A autonomia municipal, do ponto de vista político é,

¹ Dados fornecidos pela Fundação Estadual da Criança e do Adolescente – FUNDAC / RN.

portanto, inversamente proporcional à autonomia de seus governantes em relação a população.

Alguns analistas do problema têm destacado a cultura política como um fator determinante para a impossibilidade de efetivação de uma real democratização das instâncias de poder, no Brasil. Não há dúvida de que a existência de uma “cultura cívica” joga um peso significativo na possibilidade de se efetivarem mudanças nas formas de governo. PUTNAM (1996) demonstra isso em suas análises sobre a descentralização das ações governamentais em diferentes regiões da Itália. Isso, no entanto, não garante à cultura política o poder de explicação do sucesso ou do insucesso de processos de mudança.

Olhando diretamente para a experiência da grande maioria dos Conselhos Municipais e Estaduais, enquanto mecanismo de realização de uma governança democrática, observamos, de perto, o quanto está longe a concretização desse ideal. Não há vontade política dos governantes para assegurar a participação popular, e não há, no meio social, qualquer mobilização que indique o desejo dos setores organizados, em participar desse tipo de experiência.

A grande maioria dos conselhos municipais são ainda uma ficção, no sentido de que são apenas uma peça na montagem burocrática de planos e programas governamentais sem qualquer sustentação real. Isso se explica pelas dificuldades existentes em nossa sociedade de se constituírem espaços de convivência, de discussão e de representação de interesses diferentes e às vezes divergentes em situações montadas segundo princípios de igualdade.

4. AS PECULIARIDADES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

As dificuldades de implementação do modelo participativo de gestão baseado nos Conselhos gestores de políticas públicas são gerais e apontam para os fatores políticos que levantamos anteriormente. No entanto, as peculiaridades do PRONAF em relação às outras políticas – o seu papel protagônico no desenvolvimento local, principalmente nos pequenos municípios, os seus mecanismos de funcionamento e a parceria do poder público com as entidades representativas do movimento sindical,

dão ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (o Conselho do PRONAF, como é comumente denominado nos municípios) um diferencial em relação aos demais Conselhos Municipais.

A aproximação com a realidade desses Conselhos em 28 municípios do Nordeste² levou-nos a identificar três diferentes situações de funcionamento, situações diferenciadas em termos da dinâmica de participação de seus membros e de sua capacidade propositiva:

Situação A: Conselho com participação ativa. Estes tinham uma diversidade em termos de representação das comunidades rurais, chegando esta, algumas vezes, a ser maior do que a representação do poder público. Observa-se uma paridade não somente numérica, mas também uma paridade política, em termos decisórios. Esses conselhos encontram-se, geralmente em municípios onde existe um trabalho de base da Igreja, uma história de associativismo ou de forte liderança do sindicato rural.

Situação B: Conselho com participação manipulada. Estes, apesar da paridade em sua composição e da presença ativa do sindicato de trabalhadores, é homogeneizado pelo poder público que detém o controle da situação e das decisões. Na maioria dos casos a política do município é marcada por uma história de violência, que inibe a participação e constrange qualquer possibilidade de oposição às posições do governante ou de seus representantes.

Situação C: Conselho com participação passiva. Nesses casos encontramos uma participação muito diversificada, um respeito ao conjunto de representações, mas uma certa passividade dos membros. Na maioria dos casos há uma hegemonia das posições governamentais, decorrente da inexistência de experiência e de preparo por parte da representação da comunidade do que por um controle ou manipulação por parte dos governantes. Encontram-se também nessa condição as experiências desenvolvidas em municípios onde há uma forte articulação política entre o sindicato e os governantes municipais.

Essa diversidade de situações que existem em todos os outros tipos de Conselhos tem a ver com as características políticas de cada realidade. No caso do PRONAF elas estão diretamente relacionadas com a capacidade organizativa dos produtores familiares em cada município, com a qualidade da liderança dos sindicatos rurais, com o perfil e o projeto político dos governantes e com o tipo de articulações políticas envolvendo os diferentes segmentos par-

² Fizemos parte do trabalho de capacitação em gestão social para os Conselhos Municipais de desenvolvimento Rural, realizado no período de Junho a agosto, em todos os estados brasileiros.

ticipantes dos Conselhos gestores. A despeito disso, no geral, esses Conselhos apresentam diferenciais muito grandes em relação aos outros Conselhos Municipais específicos, como os das áreas de: Saúde, Educação, Merenda Escolar, Assistência Social e Menor e Adolescente.

A primeira constatação foi a existência de um certo envolvimento dos membros do Conselho, no processo de preparação do I Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (1996-2000), requisito essencial para a liberação de recursos de infra-estrutura do PRONAF. Diferentemente das outras áreas de políticas onde a maioria dos planos municipais é formulada sem qualquer participação dos Conselhos, muitas vezes fora do próprio município, os Planos Municipais de Desenvolvimento, na maioria dos municípios analisados, contaram com a participação dos Conselhos na sua elaboração e em muitos momentos de preparação do processo. É importante ressaltar a existência de uma série de problemas no processo de elaboração desse primeiro plano. Este ocorreu de forma atípica ao que estava proposto na própria concepção do programa e esta atipicidade foi conseqüência do confronto entre o *timing* do funcionamento da burocracia e o *timing* da experiência democrática da participação, que exige organização, mobilização e criação de mecanismos garantidores da gestão social. Assim a necessidade de cumprir prazos para envio dos planos e o caráter de emergência que marcou a primeira liberação de recursos, dificultou a realização do planejamento nos moldes propostos pela concepção do programa, o que motivou uma crítica de alguns sindicatos.

A segunda constatação diz respeito à observância do princípio de paridade na composição dos mesmos, fato que não é sempre observado nos outros conselhos, onde tem-se registro da inobservância da igualdade de participação entre o poder público e os representantes da comunidade, muitas vezes na própria lei municipal que regula o funcionamento do Conselho.

A terceira constatação refere-se à realização de um trabalho, ainda que precário, de consulta às comunidades para auferir as suas necessidades e definir as prioridades do Plano. Em outras palavras, uma parte dos planos analisados teve por base reivindicações dos produtores familiares locais, a partir de um processo de consulta às comunidades rurais, o que representa um avanço em relação ao padrão anterior de planejamento e ao funcionamento desse tipo de conselho em outras áreas.

A quarta constatação é relativa à existência de uma força aglutinadora da representação da sociedade – o sindicato

de trabalhadores rurais, que acompanha de perto todo o processo de implantação do programa, exercendo um certo controle na institucionalização da experiência. Certamente não podemos esquecer a articulação política existente em muitos municípios entre os grupos no poder e as lideranças sindicais, isso, no entanto, não invalida o caráter de novidade que tem o acompanhamento do programa pelos sindicatos. Em alguma medida representa uma abertura, ainda que em alguns casos diminuta, das instâncias governamentais para a representação da sociedade.

A quinta constatação diz respeito às atitudes dos governantes locais em relação ao padrão participativo de planejamento do PRONAF. Diferentemente das experiências dos demais Conselhos, onde os governantes resistem à abertura do processo aos setores organizados da sociedade e chegam a impedir o funcionamento dos mesmos, no caso dos Conselhos de Desenvolvimento Rural, estabelece-se uma relação de, no mínimo, tolerância em relação aos parceiros.

Em avaliação do PRONAF realizada por Veiga e Abramovay (1998), é ressaltada a capacidade que o programa tem tido de desencadear, ao nível local, um processo de discussão inédito e muito positivo, sobre os rumos do desenvolvimento rural, que pode ter como conseqüência o fortalecimento real da agricultura familiar. Para eles, o PRONAF está “... conseguindo produzir o ambiente institucional necessário à ampliação da base social da política nacional de crédito e desenvolvimento rural”.

Como explicar essas diferenças? O que atribui ao PRONAF um diferencial em termos de interesse pela participação e, acima de tudo, a possibilidade de ações cooperativas entre os setores organizados da comunidade e o poder público? Essas são questões que motivaram a nossa investigação sobre esse tipo de programa.

Um grande número de estudiosos da participação e em particular da participação social no desempenho governamental tem demonstrado que inúmeros fatores têm importância na concretização dessa possibilidade. Primeiro, a existência de um certo capital social disponível para ser carregado na direção de planos e programas governamentais, entendido o capital social como um conjunto de “... características da organização social como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996: 177). O capital social seria assim a resposta ao dilema neoclássico da ação coletiva na medida em que está fundamentado em regras de reciprocidade, cooperação e sistemas de “participação cívica”.

Um outro fator importante na explicação da participação é o interesse dos atores no processo participativo. O interesse é um forte motivador à participação, na medida em que a participação envolve custos de diversas naturezas para os indivíduos. Nesse sentido, a existência de incentivos materiais e políticos funcionam positivamente na decisão da participação. Como afirma Lucas:

A participação leva tempo e a vida é curta. Existem coisas melhores para se fazer, para a maioria das pessoas do que participar de debates intermináveis a respeito das conveniências públicas (...) e a participação não só toma tempo, como também envolve a personalidade e a busca de acordo (Lucas, 1985: 126).

Além de tudo isso a participação supõe compromisso, envolvimento, tomada de posições muitas vezes arriscadas e temerárias que potencializam os seus custos, principalmente em contextos marcados pelo autoritarismo e pela violência.

Analisando todos os elementos para compreendermos melhor o diferencial de participação nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, vinculados ao programa PRONAF, encontramos pistas significativas para a explicação do fenômeno, pistas que estão não somente nos mecanismos operacionais do programa, em sua concepção de desenvolvimento mas, acima de tudo, em sua origem no movimento sindical e na relação de “parceria prioritária” que o governo estabeleceu com esse ator.

Em relação aos dois primeiros pontos é necessário lembrar que o PRONAF se diferencia dos demais programas voltados para a agricultura, por não estar direcionado somente ao crédito pessoal, mas envolver investimentos em crédito pessoal, crédito coletivo e investimento público em infra-estrutura (construção de estradas, açudes, perfuração de poços, ampliação de escolas rurais, e outros tipos de obras). A complementariedade desses três tipos de investimentos possibilita a produção de resultados singulares: um ganho organizativo – com a proliferação de associações de pequenos produtores para organização de suas demandas e para viabilização do crédito coletivo; uma atitude de aproximação do governo local das instâncias organizadas da agricultura familiar, pelo interesse na obtenção de recursos para infra-estrutura municipal.

Nesse sentido a engenharia operacional do programa fomenta as bases da cooperação, ainda que essa cooperação seja muitas vezes produzida artificialmente por aquela. Como as normas são muito claras, em relação aos investimentos em infra-estrutura municipal, os prefeitos ou

seus representantes, têm que se acomodar às regras do jogo, se tornar parceiro, se desejam auferir benefícios financeiros do programa para as suas administrações. E é com esse espírito que eles cooperam, participando, inclusive, das atividades promovidas pelo sindicato e pela federação, como reuniões, treinamentos, etc.

Não podemos esquecer que esses parceiros estabelecem relações de cooperação, acima de tudo por estarem em jogo, benefícios materiais. Tanto os produtores rurais, quanto os dirigentes sindicais e os representantes do poder público que participam do processo têm consciência dos benefícios que podem advir de sua participação nos foruns de decisão do PRONAF e nas atividades realizadas pelo programa. O seu engajamento tem assim um componente explicativo forte nos interesses materiais dele decorrentes.

No entanto, apesar da importância que o modelo operacional joga na conformação dos mecanismos participativos e na aproximação dos diversos atores envolvidos, o grande diferencial na participação está no papel desempenhado pela estrutura sindical nesse contexto. O movimento sindical assume de forma muito clara a visão não somente da paternidade do programa, em termos de concepção, além de ter um lugar privilegiado na condução do mesmo. A CONTAG, as federações e grande parte dos sindicatos rurais assumem a condição de parceiros privilegiados do governo e é na condição de parceiros que participam da socialização das informações, da mobilização da categoria nos momentos de decisão, do acompanhamento e fiscalização do uso dos recursos, dos treinamentos, etc. Em recente processo de capacitação dos membros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, as federações estaduais de trabalhadores rurais em conjunto com o órgão estadual executor do programa (Secretaria Executiva do PRONAF), coordenaram todo o processo de preparação e realização do treinamento, do qual participaram não somente trabalhadores rurais mas também prefeitos, secretários municipais de agricultura, de planejamento, numa condição de igualdade de situações.

Essa importância atribuída à estrutura sindical é um elemento importante também para a mobilização do segmento dos agricultores familiares no processo de participação. O sindicato é visto pelo pequeno produtor como o espaço da sua representação e as suas lideranças, os seus companheiros mais próximos. Isso fomenta a confiança necessária à existência de projetos cooperativos envolvendo os governos locais.

Com isso não estamos querendo passar a idéia de uma transformação radical nas estruturas de poder local ou no formato do processo decisório. Certamente que os governantes e os grupos de poder na esfera local têm formas políticas de acomodar os seus interesses e de atrelar a estrutura sindical aos mesmos, quando isso é possível. Estamos advogando sim, uma ampliação do espaço público, com a entrada de novos atores ao processo decisório, o que torna esse processo mais político e menos pessoal.

Assim, diferentemente dos outros tipos de Conselhos, onde o governo local assume a direção do Conselho e monopoliza o processo decisório, nos Conselhos de Desenvolvimento Rural, isto só acontece quando o sindicato local está atrelado aos grupos no poder ou quando as relações de poder são baseadas na violência e no medo e o sindicato rural não têm legitimidade política. Nas demais situações, o sindicato assume de fato a condição privilegiada de parceiro e consegue ser parte ativa em todo o processo.

Isso só se torna possível pela condição de “parceiro privilegiado” que o movimento sindical vem assumindo face ao governo federal e pela situação estratégica dessa parceria para o próprio grupo no poder. Num momento de recrudescimento das lutas no campo, nenhuma relação política seria mais profícua para o governo do que a parceria com o movimento sindical dos trabalhadores. Isso funciona como uma estratégia de enfraquecimento do próprio MST que se realiza por fora da estrutura do sindicalismo oficial.

Todas essas constatações feitas em relação ao PRONAF, não indicam, no entanto, que esses novos gestores do desenvolvimento local, realizam a contento os propósitos firmados na concepção do programa, que conseguem trabalhar um padrão de gestão pública totalmente diferenciado dentro da nova perspectiva de desenvolvimento sustentável. Faltam as referências institucionais e políticas básicas (conhecimento, informação, articulação, acompanhamento, assessoria) para alavancar um projeto realmente diferenciado.

No entanto, é possível concluir que do ponto de vista da participação, o desenho da política, e as parcerias realizadas em sua formulação são fatores importantes para a definição do tipo e da qualidade do envolvimento dos atores e que, na ativação dos mecanismos participativos é a parceria que faz a diferença.

Finalmente, é importante lembrar que o próprio PRONAF e a condição de parceiro do movimento sindical são

vistas pelo movimento como uma conquista e que só a participação ativa pode preservá-la e ampliá-la.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, R. (1998). PRONAF: Construindo as instituições do Desenvolvimento Rural. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

ABRAMOVAY, R. & VEIGA, E. (1998). Análise (diagnóstico) da inserção do PRONAF na política agrícola. São Paulo (Relatório Final: versão provisória)

ANDRADE, Ilza Araújo Leão (1998). Descentralização e Poder Municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda. In: Soares, José Arlindo. O Orçamento dos municípios do Nordeste Brasileiro. Brasília: Edit. Paralelo 15.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão (1995) Cultura Política e Participação. Revista Odisséia (2-3), Março/Outubro.

PROJETO ÁRIDAS (1994). Uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste. Brasília, SERPLAN (Relatório Final).

COHEN, Joshua & ROGERS, Joel (1995). Associations and Democracy. Londres/New York, Verso.

FAO (1992). Participacion popular en el desarrollo rural: el plan de accion de la FAO. FAO, Roma.

FUNDAÇÃO LYNDOLPHO SILVA (2000). Agricultura Familiar no contexto do desenvolvimento sustentável: capacitação de conselheiros municipais de Desenvolvimento Rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília.

GOVERNO FEDERAL – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO (1996). PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília: Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

LUCAS, John Randolph (1985). Democracia e Participação. Brasília: Edit. UNB.

MERINO, Maurício (coord.) (1994). En busca de la democracia municipal: la participacion ciudadana en el gobierno local mexicano. México, Centro de Estudios Internacionales.

PATEMAN, Carole (1992). Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro, Paz e terra.

PUTNAM, Robert. (1996). Comunidade e Desenvolvimento. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, Edit. Fundação Getúlio Vargas.

ROSA, Sueli L. Couto. (1998) Os desafios do PRONAF: os limites de sua implementação. In: RAÍZES, Ano XVII (17), junho/98.

SUDENE/JOSUÉ DE CASTRO. Poder municipal: participação, descentralização e políticas inovadoras. Recife: Centro Josué de Castro (Relatório de Pesquisa).