



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Laís da Silva Camargo

**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAF EM CIDADE
OCIDENTAL
(ARTIGO)**

Brasília

2018

Laís da Silva Camargo.

TÍTULO

Artigo apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro, como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu*, na área de Avaliação de Políticas Públicas.

Brasília, 10 de julho de 2018.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Prof. Mestre Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

RESUMO

O PRONAF, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, é analisado neste trabalho na microrregião da Cidade Ocidental, levando-se em conta o ponto final de uma política pública desenvolvida em esfera federal, pensada em sua construção e estrutura até chegar aos pequenos agricultores em municípios espalhados pelo país. Nesse trabalho observamos o processo de implementação, buscando observar se há falhas no atendimento à população alvo da política por meio da percepção dos atores envolvidos no processo. Os resultados apontam problemas na implementação da política, especialmente no desequilíbrio na concessão de crédito resultante da incompreensão e da vinculação imperfeita dos agentes financeiros ao processo do programa.

Palavras-chave: Pronaf, implementação, Cidade Ocidental, Emater.

ABSTRACT

PRONAF, the National Program for Strengthening Family Agriculture, is analyzed in this work in the micro-region of the Cidade Ocidental, taking into account the final point of a public policy developed at a federal level, designed in its construction and structure until reaching small farmers in municipalities throughout the country. In this work, we observe the implementation process, seeking to observe if there are failures in serving the target population of the policy through the perception of the actors involved in the process. The results point to problems in the implementation of the policy, especially in the imbalance in the granting of credit resulting from incomprehension and the imperfect linkage of financial agents to the program process.

Keywords: Pronaf, implemetation, Cidade Ocidental, Emater.

INTRODUÇÃO

Analisar a percepção do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e seu impacto na zona rural de Cidade Ocidental, região do entorno de Brasília, pelos atores que participam e que são beneficiários desse programa é o objetivo do presente artigo. O enfoque é o processo de implementação. O objetivo será analisar essa modalidade de política pública para as famílias residentes na área rural de um município observando, por meio dos perfis tomadores de crédito e de sua distribuição entre as famílias locais, verificando os desafios e possíveis falhas de implementação deste programa.

Esta pesquisa também verificará a percepção de servidores e de beneficiários dos programas sobre a facilidade ou dificuldade na integração do programa, e como as informações são repassadas ao cliente considerando a Agricultura Familiar e as respectivas Políticas Públicas, analisando a importância do programa como política pública devido à ausência ou não de uma política agrária efetiva e, sobretudo, pelo alcance social junto a agricultores familiares.

1. DESCRIÇÃO DO PROGRAMA E DO PROBLEMA DE PESQUISA

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas (PORTAL BRASIL, 2015). São beneficiários do (Pronaf) os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da “Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)”.

Segundo dados do Portal Brasil, mais de 2,6 milhões de famílias beneficiadas, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) transformou a vida dos brasileiros residentes no campo e, hoje, seria exemplo mundial de política pública de sucesso. Nesses 20 anos, 5.379 municípios foram contemplados com cerca de R\$ 156 bilhões em projetos cujo financiamento partiu de contratos assinados no âmbito do Pronaf.

Pode-se compreender as diferentes interpretações sobre políticas públicas para agricultura familiar, considerando que são refletidas ideias em atores e grupos distintos. A partir das ideias e interesses do fórum da comunicação política, o Pronaf foi criado reconhecendo assim a importância social e econômica da agricultura familiar.

O Pronaf é uma política pública que se tornou fundamental na formação de econômica de pequenos municípios, que, por sua vez toma a proporção federal. A falta de crédito e investimento para o aproveitamento da terra e da mão de obra familiar fez surgir uma demanda de facilidades, informações e acesso a créditos para famílias agricultoras. As transformações na agropecuária nacional aconteceram depois da década de 60, o que havia até então era um modelo estabelecido na década de 30, que por sua vez rompera uma estrutura primária e de exportação tornando a indústria presente e mais urbana. Desde então ocorreram evoluções entre governos. A tecnologia passou a fazer parte do campo mesmo que em pequenas escalas como subentendesse por agricultura familiar. O problema é que esse processo de modernização foi conservador como explica Pires:

“ A agropecuária nacional avança em seu processo de modernização conservadora por meio de adoção de tecnologias provenientes da Revolução Verde, as quais foram aplicadas na agropecuária com o objetivo de incrementar o seu produto, mas sem alterar profundamente e radicalmente a estrutura fundiária” (Pires,2014, p. 97).

A chamada “Revolução Verde”, que tomou conta dos campos e colocou o agronegócio em evidência, acabou por dividir e expulsar da terra boa parte dos produtores que não conseguiram incorporar suas unidades de produção as inovações tecnológicas, mecânicas e biológicas. Tal fenômeno criou verdadeiras categorias entre os que se beneficiam dessa política pública, os assalariados que ofertam sua mão de obra e os agricultores familiares que usam sua própria mão de obra em cultivos agropecuários e propriedades da família.

A ideia de modernização agropecuária teve um grande avanço durante o regime militar, que criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) que foi fundamental para financiar as inovações provenientes da Revolução Verde. Porém, com o decorrer de uma crise fiscal e financeira na década de 80, ocorre uma redução dos recursos do SNCR, em especial nas rubricas que tem o Orçamento Geral da união (OGU) e do Tesouro Nacional como fonte de repasse dos recursos, aumentando a escassez de crédito para os produtores rurais. Em meio a esse panorama que em 1990, para uma inserção da economia brasileira num mundo cada vez mais globalizado, que é ordenado o Decreto nº 1.946, de 28 de julho de 1996, instituindo o Pronaf.

Levando isso em consideração, é importante avaliar nessa política pública problemas em sua evolução no que influenciou na construção dessa política pública e na concessão de crédito do SNCR, examinar com mais profundidade a neutralidade dessa política de concessão de crédito, especialmente sua distribuição entre produtores rurais, privilegiando, produtores comprometidos com a modernização da média e grande propriedade rural.

Durante sua implementação, o PRONAF seguiu sendo gerido com incentivos à distribuição de forma seletiva as concessões para grupos beneficiados, como também entre regiões geográficas. Com a evolução da agroindústria externa, o mercado brasileiro teve que seguir uma demanda interna para conseguir acompanhar um panorama que demandava uma economia mais estruturada em um mundo cada vez mais globalizado.

Partindo sempre do ponto de vista de que o Pronaf enquanto política pública tem a função de ajudar no desenvolvimento dos agricultores familiares nacionais, logo, o programa tem como objetivo quebrar a inércia através de investimentos que ajudam a reorganizar, incrementando as formas de trabalho e os produtos. A agricultura familiar tem um estrato social heterogêneo, o que, por sua vez fez com que o governo federal criasse algo mais específico dentro do Pronaf para atender as demandas a camada de agricultores familiares mais empobrecidos, com baixíssima escolaridade, com escasso acesso a assistência técnica. Trata-se do PRONAF B, que assiste esta camada de agricultores para o acesso ao crédito para incorporarem tecnologias conforme a necessidade produtiva.

No entanto, segundo Silva (2006), há um descompasso entre uma modalidade de oferta do Pronaf Microcrédito (Grupo B), doravante, Pronaf B, devido a restrições por parte das instituições financeiras que acabam reduzindo o público potencial:

Diante das análises feitas através dos dados agregados do PRONAF, a liberação dos recursos referentes à modalidade de crédito permanece inserido na lógica de liberação bancária. Os principais indícios que pudemos constatar referem-se, em primeiro lugar, à permanência da forte retenção de recursos. Em segundo lugar, os agricultores que conseguem dar garantias mais consistentes são aqueles que já estão integrados e captam a maior parte dos recursos, confirmando a lógica pretérita de distribuição verificada na fase inicial do programa (SILVA, 2006, p. 120).

Através dessas restrições podemos explicar em grande parte, a redução do estrato agricultores Pronaf B concedidos aos agricultores familiares, e ainda assim há demandas por

parte desse seguimento de agricultores. As demandas não são maiores devido ao próprio modelo de desenvolvimento rural. O processo de modernização conservadora restringe, canaliza e condiciona os recursos através de instituições financeiras.

O conceito de agricultura familiar ainda é recente no Brasil, há pelo menos uma década que se vem trabalhando a ideia do termo, que, por sua vez era tratado como pequeno agricultor, devido a pequena produção (DENARDI, 2001). O termo se aplica na medida em que as produções sejam de fato administradas pelo núcleo familiar, que trabalham diretamente com agricultura, sem uma terceirização.

Parece então haver restrições que reduzem o estrato agricultores beneficiados pelo Pronaf B agricultores familiares, mesmo havendo demandas por parte desse seguimento de agricultores. As demandas ficariam estranguladas devido ao próprio modelo de desenvolvimento rural. O processo de modernização conservadora restringe, canaliza e condiciona os recursos através de instituições financeiras. É com base nesses indícios que faremos a avaliação de implementação do programa.

O Pronaf foi instituído para aumentar o acesso das famílias ao crédito rural. Destina-se ao financiamento de mão de obra familiar em atividades agropecuárias. São beneficiados produtores rurais e suas famílias. É necessário que estes estejam enquadrados nos critérios para obterem DAP's. Precisam seguir um teto de receita de tanto pessoa jurídica quanto física no valor de R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais). Os seguimentos das DAP's são subdivididas em três categorias:

O grupo A, que são agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Ou grupos que não utilizaram o Programa de Crédito Especial Para Reforma Agrária (Procera).

Grupo B, que possuam renda familiar bruta de até R\$ 20.000,00(vinte mil reais). Que não contrate trabalho assalariado permanente e que nos últimos doze meses antes da solicitação da declaração tenha mantido tal renda. O microcrédito para esse grupo, voltado para empreendimentos rurais familiares de mais baixa renda bruta anual seguindo o valor acima estipulado para esse grupo, têm taxas de 0,5% ao ano. São atendidos agricultores, pescadores, extrativistas, ribeirinhos, quilombolas e indígenas que desenvolvam atividades produtivas no meio rural.

Grupo A/C, beneficiários do PNCF, ou agricultores familiares beneficiados pelo PNRA que contratam uma primeira operação pelo grupo A e que não tenham contratado financiamentos de custeio.

Outros agricultores familiares que podem se encaixar e estarem aptos a receber as DAP's; posseiros, arrendatários, comodatários, parceiros ou concessionários do PNRA, ou permissionários da rede pública que utilizem a terra como agricultor familiar. Ou, resida no estabelecimento ou local próximo do cultivo. Enquadram-se também, pescadores, aquicultores, silvicultores, desde que, apresentem DAP's e se enquadrem em algum dos perfis apresentados anteriormente.

Podem beneficiar-se também, extrativistas artesanais (exceto garimpeiros e fiscoadores), integrantes de comunidades quilombolas rurais, povos indígenas e demais povos de comunidades tradicionais. A política pública tem sido aprimorada e reavaliada desde sua concepção para maior inclusão social. Assim sendo, auxiliar na sobrevivência de culturas, questões sociais e pensa também no êxodo rural. Pensado também na questão econômica há sempre a possibilidade do crescimento do pequeno e médio agricultor que tem como obter o crescimento e ampliação do seu negócio tornando-se investidor e grande produtor rural.

O Orçamento Geral (OGU) e o Tesouro Nacional são os que cuidam da distribuição dos valores e de onde vem o crédito que, por sua vez, tem os bancos como repassadores de recurso. Seguindo a lógica federalista brasileira, os Estados auxiliam nesse repasse e monitoramento, cada qual com sua Emater local para atendimento aos municípios e agricultores. De cima para baixo o Pronaf é uma política pública de desenho federal e de interesse de todos.

São envolvidos os Governos Federal, estaduais e municipais no caso, os atores políticos. Associações e organizações de trabalhadores rurais, sindicatos e bancos, empresas de extensões rurais auxiliam burocratas de ponta que atendem o cliente final da política pública. As condições de pagamentos, taxa de juros e acesso ao crédito são decididos anualmente a cada Plano Safra da Agricultura Familiar, que são divulgados entre os meses de junho e julho de cada ano. Participam os agentes financeiros, agricultores familiares, cada Emater estadual e ministérios das áreas econômicas. A política pública atende com créditos e toda sua formulação um total de 4.963 municípios rurais brasileiros das mais diversas localidades.

Primeiramente, deve-se mencionar a questão do Federalismo brasileiro no desenho das políticas. O Brasil, por ser um país federalista, impõe certas questões na distribuição de poder. A divisão política entre Estados, Municípios e União, interfere em questões tributárias e determinadas prerrogativas no sistema de implementação de Políticas públicas. Com a Constituição de 1988 que descentraliza poderes relacionados a arrecadação e tributos, descentraliza-se também políticas públicas que podem ser afetadas em esferas menores como na questão de municípios.

Isso faz com que políticas públicas cheguem em sua totalidade em esferas menores, porém não menos importantes é desafio dos gestores e de todos responsáveis pela parte de sua implementação. Com o intuito de equalizar as diferenças e de ter maior proximidade entre as tomadas de decisões, o federalismo foi pensado para também viabilizar transferências de recursos, buscando assim aplicar um padrão mínimo nas ofertas dos serviços oferecidos pelos governos.

Assim, estudar um município pode ser importante para analisar mais a fundo a relação com o processo de implementação e recursos. Com uma ideia de cima para baixo, o processo de implementação precisa ser bem arquitetado quando chega aos municípios. A burocracia local precisa ser bem orientada de forma a manter a linha da política pública em sua forma e ideia de concepção. A burocracia participativa e envolvida no processo protege os recursos, aplicando-os com segurança sem abrir mão de viabilizar sua aplicabilidade. Descentralização significa compartilhar o processo decisório e transferência de recursos referente a políticas públicas do nível federal ao nível de estados e municípios. Passando assim a sensação de proximidade do poder público federal ao cidadão.

Outro aspecto fundamental de toda política pública é a transparência. Necessária em todas as fases, inclusive no processo de implementação dos municípios, a transparência ajuda na boa aplicação do recurso e o desenho do nível federal, assegurando a eficiência, eficácia e efetividade dos programas oferecidos a população.

Diante da transferência de recursos deve-se analisar o impacto da má gestão que pode ocorrer, diminuindo a eficiência e da efetividade implementação. Formuladores se encontram mais ao topo e implementadores mais próximos a base da Políticas públicas. É necessário pensar em como as críticas e a comunicação podem ocorrer, devido a sua hierarquia o sistema torna-se propício em gerar possíveis informações confusas dificultando assim o processo da Políticas públicas. Nesse ponto, entra o enfoque em outros atores políticos. Burocratas de ponta,

agentes políticos, econômicos, setores privados, sindicatos, e, nos casos trabalhadores rurais em geral. No processo de implementação passamos pela qualidade na mão de obra, ou seja, do burocrata de ponta, realizada por meio da capacitação fornecido pelo próprio Estado, treinamento e qualificação para exercer determinada função durante os processos.

Não menos importante na composição de uma boa política pública, não podemos deixar de mencionar as relações que precisam ser cuidadosamente traçadas junto aos burocratas que assumem a função de agentes de ponta. Para ser bem-sucedida, a política pública precisa ser inclusiva no planejamento e na formulação. O bom treinamento, remuneração, a proximidade junto ao cliente final da Políticas públicas torna essa fase e os agentes de ponta parte do processo de implementação e de definição de profunda importância.

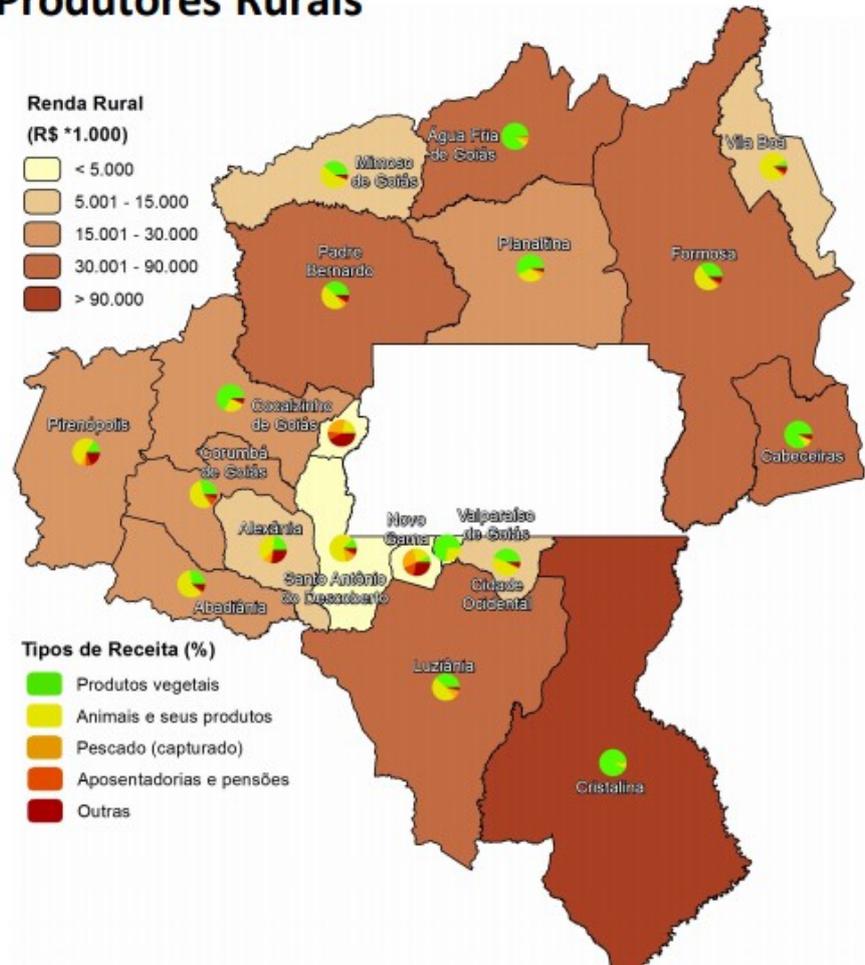
No caso dos atores políticos, podemos mencionar as influencias relacionadas à politização das agências, cargos de burocratas de confiança que são relevantes para o processo de implementação. Atores políticos tendem a manter o interesse do poder político, o que nem sempre condiz com necessidade da tomada de decisão naquele determinado momento. As indicações por sua vez, podem também flexibilizar a máquina pública. A capacidade de politização de envolvimento com o processo pode diferenciar e auxiliar no processo de implementação.

2. METODOLOGIA DA PESQUISA

O município escolhido para a pesquisa foi o da Cidade Ocidental. Cidade Ocidental conta com um grande percentual de zona rural. Segundo dados do IBGE 2013(vide tabela). Contamos com a população rural de mais de nove mil habitantes. São 182 DAP's (Declaração de Aptidão) nas quais 109 estão ativas e 73 inativas. Devido ao fato de o município de Cidade Ocidental ficar entrelaçado ao vizinho Valparaíso, a pesquisa estendeu-se para entender essa correlação e compreender em sua importância ambas as dificuldades enfrentadas durante o processo de implementação.

No mapa abaixo podemos visualizar a região relativamente ao entorno do Distrito Federal:

Renda dos Produtores Rurais



Fonte: EMATER, Atlas Rural e Agropecuário 2017: Regional Planalto.

Nesse município, temos as questões complexas por ter que se interligar com o município vizinho Valparaíso-GO pela questão financeira como visto em capítulo anterior. O Banco do Brasil mais próximo fica no outro campo. Ou seja, a cidade conta com uma grande população rural e terras que seguem os padrões burocráticos exigidos pelo banco, mas não tem o executor financeiro. Além disso, o município de Cidade Ocidental conta com agentes implementadores, no caso do Pronaf local, algumas associações e agentes da EMATER local, movimentam essa política.

Nossa metodologia para fazer a pesquisa foi essencialmente trabalho de campo com entrevistas não estruturadas. Foram realizadas quatro entrevistas. A primeira com o Coordenador da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER de Cidade Ocidental da Secretaria de Agricultura de Cidade Ocidental o engenheiro agrônomo Joaquim

Amilton Ribeiro Garcia. A segunda, entrevistamos a representante dos produtores e Coordenadora de Núcleo da Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Cidade Ocidental, Rosa da Silva Rodrigues que é uma das beneficiadas pelo programa.

Também entrevistamos dois coordenadores e responsáveis pela EMATER local para buscar informações acerca da importância da atenção a ser dada ao processo de implementação a essa política nas esferas finais e não menos importante. Os entrevistados foram a coordenadora Darlene Barbosa da Emater, do município de Valparaíso, e Joaquim Ribeiro, agrônomo e coordenador da EMATER de Cidade Ocidental.

Pudemos assim comparar os dados prestados e as questões colocadas pela Secretaria, com a realidade e os desafios de quem usa o programa de políticas públicas dessa cidade sob óticas distintas, bem como analisar através de DAPs e entrevistas com os usuários da política pública, como a demanda é atendida e o acesso ao crédito ocorre no município.

Através disso podemos traçar um perfil entre os tomadores de créditos, grupo A (Assentamento do MST) grupo B (Moradores do Quilombo Mesquita) grupo C (donos de propriedades rurais e produtores locais). Definido os grupos, e com os levantamentos das DAPs traçaremos um perfil tomador de crédito local com a expectativa de auferir se há ou não um grupo privilegiado ou qual grupo tem mais acesso ao crédito rural. Focando nos atores que compõem essa política pública, pode-se ligar a uma possível diferenciação nas tomadas de crédito. Os grupos são definidos por ordem geográfica. Núcleos que são bem divididos no município. **Mapa 1.**

3. RESULTADOS E ANÁLISE

O Pronaf é a primeira política pública diferenciada em favor dos agricultores familiares brasileiros (DENARDI, 2001, p. 58). Segundo Denardi, até agora, o programa tem permitido a massificação ou socialização do acesso ao crédito de custeio para considerável número de famílias. No caso do Povoado Mesquita (considerado remanescentes de quilombo) e segundo a Sra. Rosa Rodrigues, há um destaque ao número de mulheres chefes de família que assumem a agricultura familiar e produzem com a ajuda do Pronaf. O destino dos recursos do programa, segundo o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), é:

(...) o atendimento de propostas de crédito de mulher agricultora, conforme projeto técnico ou proposta simplificada. Tendo como objetivo apoio financeiro a atividades agropecuárias ou não-agropecuárias, para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos, destinando-se a promover o aumento da produção e da produtividade e a redução dos custos de produção, visando à elevação da renda da família produtora rural.

(...)

Mulheres agricultoras integrantes de unidades familiares de produção enquadradas no PRONAF, independente de sua condição civil, que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da "Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP" ativa.

(FAQ, 2015, p.1)

O programa tem financiado o custeio de produtos, sistemas e pacotes tecnológicos tradicionais. Segundo o Sr. Joaquim Amilton Ribeiro há atualmente de 150 a 200 DAPs ativas na cidade. O coordenador menciona que os principais desafios dessa política pública estão ligados com o fato de que o povoado Mesquita, onde está a maior concentração das famílias produtoras, tenha que lidar com algumas questões do reconhecimento como terras Quilombolas, por envolver a demarcação de terras que ainda não foram feitas pelo Incra. Por conseguinte, sem a demarcação das terras, a Emater, responsável por viabilizar os projetos, fica limitada a uma informação importante para a liberação do Pronaf. Esse povoado é importantíssimo para a cidade, menciona o coordenador. O caderno cidade do Jornal Correio Braziliense destaca que:

Povoado do Mesquita, na Ocidental, concentra algumas das mais fortes lembranças do regime escravocrata nas terras hoje ocupadas pelo DF e as cidades do Entorno. Lá, parte das cerca de 300 famílias negras vivem como os ancestrais há 200 anos, sem luxo, conforto, assistência médica, comendo apenas o que tiram da terra. Reconhecido pelo governo federal como área remanescente de quilombo, o lugarejo cultiva goiaba, laranja, cana-de-açúcar e mandioca, entre outras culturas. Mas nenhuma é tão marcante como o marmelo, fruto usado na produção da marmelada, doce quase em extinção. (CORREIO BRAZILIENSE, Cidades. 2016.)

Algumas famílias não aderem ao programa devido à questão judicial que ainda está em trâmite. Por não saberem se serão ou não terras declaradas e demarcadas como quilombolas deixam de investir e aguardam por um sinal da Justiça, afirma Garcia. Segundo ele, o Pronaf é uma política pública importante para as pequenas famílias. O coordenador informa sobre as dificuldades quando há alternâncias de poder e que existem muitas questões a serem resolvidas em trocas de governo. “Quem já estava habituado com trabalho já não faz mais parte da equipe, daí tem-se de capacitar outra pessoa indicada o que demanda algum tempo até que esse pessoal fique familiarizado com o programa, as necessidades de cada família e tramites a serem adotados”, conclui.

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA é um programa do governo federal de ajuda ao combate a fome e que auxilia a agricultura familiar. O governo federal adquire de forma direta os alimentos das famílias. São subgrupos que compõem o Pronaf seguem a ideia de aproveitamento das produções locais na fase mais complicada da agricultura familiar que é comercialização de maneira rápida. O governo compra e repassa pra instituições que necessitam, ou grupos que estão em necessidade nutricional. É coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS e Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA executado pelos estados e municípios e em âmbito federal pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. Esse programa estava ativo na cidade. Foi suspenso devido a problemas na cooperativa. Há certa dificuldade em organização dos cooperados por questões políticas e por discordâncias quanto ao processo sobre legalização da área em quilombo. O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE funciona através de licitação e quem atende a essa demanda nos últimos anos é a CAPRUL, uma cooperativa de pequenos produtores de Luziânia-GO. A agricultora Rodrigues, foi perguntada sobre as mesmas questões que o Sr. Garcia. Segundo essa beneficiária do Pronaf, na verdade nem todos tem acesso à informação sobre o programa; muitas famílias ainda não sabem por onde começar.

Segundo Rodrigues os maiores desafios como pequenos produtores é a indefinição da destinação das terras. Falta documentação o que nos impede de completar a documentação exigida pelo Banco e cartórios. A questão quilombola de fato burocratiza muito e nos deixa em espera. Quem nos auxilia de fato é a Rede Terra¹¹, infelizmente o PAA está suspenso, mas cre

¹ O Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Apoio à Agricultura Familiar – Rede Terra é uma entidade da sociedade civil, de direito privado e sem fins lucrativos, fundado em 1999 por agricultores familiares, técnicos agrícolas e educadores. Há 10 anos nasceu a Rede Terra com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento sustentável da região da bacia do Baixo Rio São Bartolomeu, no Entorno do Distrito Federal. A missão da Rede Terra é contribuir na construção de modelos de desenvolvimento sustentável, com foco na agricultura familiar,

que o programa poderia ser feito pela Emater. “Estamos colocando o PAA nos trilhos novamente nesse novo governo temos mais acesso ao prefeito”, opina.

Acrescente ainda que “com o último governo quase não conseguíamos dialogar e hoje no município restam poucas políticas públicas, certamente a agricultura não foi prioridade da nossa última gestão”, deixando claro que os problemas internos são grandes e precisam ser resolvidos.

Na troca de governo que ocorre no ano seguinte, a representante diz ter mais acesso e diálogo com o prefeito. Segundo Rodrigues, são realizados projetos para os que sofrem com o impasse das terras e precisam da mesma para sustentar suas famílias. Há um plano de governo que mira em uma Central de Associações que ajudará as famílias com impasse de terras até o resultado final do processo, conforme menciona a representante dos agricultores, fato esse que corrobora com a hipótese levantada por Garcia sobre as dificuldades que essa agenda sofre com as alternâncias de poder.

Apesar de sua grande capacidade de produção e movimentação da economia local, Cidade Ocidental sofre falhas junto à aplicação da política pública, mesmo entre os três grupos pertencentes (Quilombola, MST e Agricultores comuns). O agente financiador, Banco do Brasil, só tem agência prestadora de serviços dessa modalidade no município vizinho, Valparaíso de Goiás. O que dificulta a convivência e a necessidade de interação dessa parte da Políticas públicas junto aos agricultores. Com esse gargalo as reclamações locais e de deslocamento surgem com certa força nas queixas dos produtores.

Valparaíso conta com 250 DAP's e entra em concorrência direta em relação ao financiamento mesmo não existindo área rural como Cidade Ocidental. O PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa Nacional Alimentação Escolar) são ativos em Valparaíso, que, por sua vez também reclama da burocracia do crédito rural. O Grupo do MST conta com autorizações do INCRA para sua agricultura o que também reduz o fato desse grupo ter pouco acesso aos créditos locais.

fundamentado na agroecologia e que estimule a autonomia dos agricultores. Atualmente o trabalho da Rede Terra abrange 300 famílias de agricultores familiares organizados em cooperativas, associações, sindicatos de trabalhadores rurais e coletivos de produção nos municípios goianos de Cristalina, Luziânia, Cidade Ocidental, Valparaíso e Novo Gama.

Devido as garantias exigidas pelo Banco do Brasil, o MST encontra dificuldades em implementar o PRONAF em Cidade Ocidental. O grupo dos Quilombolas, por sua vez, enfrentou grandes impasses diante do processo de reconhecimento como Quilombo. O processo ainda corre, mas com algumas demarcações já estipuladas pelo INCRA a EMATER local conseguiu deslanchar um pouco a Políticas públicas nessa região, e por fim o grupo dos agricultores locais que, conseguem mais acesso a modalidade do PRONAF.

Alguns entram em demarcações de terras quilombolas e recorrem junto ao INCRA e a justiça o direito de não o ser, pois os conflitos locais são grandes. Associações e Cooperativas compõem o restante do quadro que diz em seu desenho como essa política pública é implementada no município. Apesar de o agente político, prefeitura, ter certo empenho em desenvolvimento da agropecuária local, algumas falhas de implementações como, ausência de agência, ampliação no quadro de funcionários, fortalecimento de convênios, enfraquecem a aplicação da política pública local. A economia do município necessita da zona rural local, boa parte dos supermercados, feiras do produtor e abastecimento provem da zona produtora da cidade.

O processo de implementação em níveis municipais tem como fazedores de políticas públicas os agentes de ponta. No caso da Cidade Ocidental, temos as questões complexas por ter que se interligar com o município vizinho (Valparaíso) pela questão financeira como já dissemos. O Banco do Brasil mais próximo fica no outro campo. Ou seja, a cidade conta com uma grande população rural e terras que seguem os padrões burocráticos exigidos pelo banco, mas não tem o executor financeiro.

Nesse ponto encontramos a falha de implementação. Não ter um agente responsável por uma parte tão importante no desenho, formulação e concepção da política pública traz atrasos, desistências e por vez o processo político se torna mais forte causando desequilíbrio entre aos agentes. No caso estudado, temos os tomadores de crédito que podem ter certa resistência junto ao poder público por divergências ideológicas e políticas. A cidade conta com os Quilombolas, ainda em processo de regularização que por sua vez complica a tomada de crédito por não ter uma documentação definitiva junto ao banco, que possam dar por garantias exigidas para a tomada de crédito. Temos o grupo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que representa em menor número em tomadores de créditos por questões governamentais.

Devido à falta de legalização das terras que precisam ser concedidas pelo governo e tem todo um processo de desapropriação, a financeira, no caso o Banco do Brasil, não pode conceder

sem a garantia de pagamento o que por sua vez complica a tomada de crédito assim como grande parte dos Quilombolas da Cidade. Juntos, esses dois grupos ocupam boa parte da extensão rural da cidade. O terceiro grupo analisado que são dos proprietários de terras que não ocupam essa fase dos demais e tem condições de obter créditos para o desenvolvimento dos projetos, esbarram na burocracia que de certa forma é uma proteção do Estado necessária para a garantia de pagamento e continuidade da política pública.

Devido ao fato de o município de Cidade Ocidental ficar entrelaçado ao vizinho Valparaíso, à pesquisa procurou encontrar respostas para essa correlação e compreender as dificuldades enfrentadas durante o processo de implementação. Nas entrevistas com os dois coordenadores e responsáveis pela EMATER local tivemos informações relevantes.

A coordenadora Darlene Barbosa da Emater do município de Valparaíso, confirma a quantidade de DAP's maiores que Cidade Ocidental, conforme já citado no texto. A coordenadora menciona a quantidade de pequenas chácaras que são cadastradas e que foi por incentivos da Emater como empresa de assistência técnica e extensão rural, cadastrar os interessados e prestam o apoio necessário em desenvolvimento dos projetos para apresentarem junto ao banco e obterem a concessão do crédito.

Barbosa relata a diferença entre os municípios, apesar da quantidade maior de pessoas cadastradas, Valparaíso não tem nenhum projeto aprovado junto ao banco. A burocracia² e as áreas não regularizadas fazem o município não obter aprovação junto aos projetos apresentados. A coordenadora enfatiza essa parte com certa frustração por não conseguir dar continuidade na política pública. Mesmo contando com algumas extensões, como PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) o município sente o fato de ter se industrializado em pouco tempo e segundo Darlene Barbosa, o poder público local focar mais no processo de industrialização do que em manter o abastecimento e ampliação da agricultura familiar no município. Relata também que, de certa forma a dificuldade pela falta de uma zona rural e a burocracia causada por esse fator tem despertado a concorrência junto a outros bancos em conceder créditos com menos burocracia.

² WEBER, Max. Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma Construção do Tipo Ideal. In: CAMPOS, Edmundo (organização e tradução). Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro, Zahar Editôres, 1966, p. 16.

A coordenadora relata que bancos como o BRB e Caixa Econômica já se organizam para entender o problema local e ajudar os agricultores e suas chácaras com o desenvolvimento de projetos e ampliação do PRONAF no local. Barbosa relata ainda que, pode-se desenvolver muito mais o município e a política pública local aproveitando o gancho de ser um polo industrial e com possível equilíbrio entre as ações desenvolvidas no município.

Partindo em outra perspectiva, o Sr. Joaquim Ribeiro que é o agrônomo e coordenador da EMATER de Cidade Ocidental, ele compreende a burocracia como uma questão necessária e questiona um maior comprometimento e estruturas das instituições com a política pública.

Ele cita uma falta de estrutura do Banco do Brasil que é o maior repassador de recursos, a própria EMATER que é um dos atores desse processo de implementação. Ele considera a carência da EMATER e as dificuldades da financeira em conhecer as necessidades locais, já que Cidade Ocidental tem uma população rural considerável, menos DAP's e mais projetos aprovados para concessão de crédito. Um município tem a repassadora de recursos, o Banco do Brasil, e o outro uma parcela grande voltada a agricultura familiar. Cidade Ocidental tem uma relação econômica importante com a zona rural. Existem escolas em região quilombola, e outras que atendem a população em geral da zona rural. As feiras locais são abastecidas pela agricultura familiar, assim como supermercados e escolas públicas que são abastecidas através do Pronaf.

Ribeiro também afirma a necessidade de descentralizar do poder estadual as EMATERS, cita a importância da criação da ANATER (A Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural foi instituída pelo Decreto 8.252, de 26 de maio de 2014), que, segundo o entrevistado ajuda a desafogar e a regular a política pública.

Outra dificuldade que ambos os coordenadores citam, é a necessidade de mão de obra qualificada e treinada sobre o processo de implementação e conhecimento sobre repasses e aplicação dos recursos. Isso ajudaria, segundo Ribeiro a EMATER a prestar serviços mais pontuais aos agricultores. Ele relembra as demandas e obrigações da empresa de extensão rural, que envolvem desde de o apoio junto ao banco com os projetos como parte obrigatória para concessão de crédito rural até a parte social envolvida no PRONAF.

Ribeiro também crítica a estruturação e, principalmente a parte financeira, que foi o gargalo já citado no artigo como um problema na implementação até a falta de conhecimento, dos agentes bancários que pouco conhecem a realidade do município de Cidade Ocidental e,

por sua vez, não concedem a atenção necessária devido ao distanciamento geográfico com a realidade da zona rural da Cidade Ocidental aos projetos e participação junto à comunidade. O coordenador ainda cita o empasse e a necessidade da burocracia como forma de proteção do banco, afirmando que falta certo comprometimento dos que detêm de fato o recurso e os gestores. A questão seria de cima para baixo, os gestores, pensadores da política em si precisam rever a descentralização e melhor capacitação dos agentes de ponta.

CONCLUSÕES

No que se refere a políticas públicas o PRONAF é de profunda importância para o desenvolvimento da Cidade Ocidental, bem como sua importância em extensão nacional. No caso apresentado pode ser observada a aplicabilidade de uma política pública, sua demanda específica e as dificuldades e desafios em adequá-las às novas demandas e alternâncias de governos.

Se por um lado especificamente nesse município há entraves diferenciados como a questão quilombola e a falta de informações diante dessa mudança nas normas e a espera por decisões judiciais, por outro lado, a Emater vê grandes avanços quanto ao Pronaf em Cidade Ocidental e constata a necessidade de uma estrutura melhor para a expansão dessa política pública.

Existem várias vertentes que poderiam surgir dessa atividade socioeconômica, há artesãos, pessoas que trabalham com setores de serviços e várias outras demandas que surgem nesse meio rural. O pouco que é feito, na visão dos agricultores já não é bem assistido e em breve não será suficiente, por isso a necessidade de organização em grupos e fortalecimento das cooperativas existentes. Apesar das dificuldades os produtores fornecem suas folhagens, legumes e verduras que fomentam os supermercados e feiras locais. Existem reuniões em outros municípios para troca de experiências.

A prefeitura disponibiliza ônibus e alimentação para o deslocamento para feiras agrícolas, como por exemplo, o Programa de Assentamento Dirigido do Distrito Federal - PAD-

DF³ que todo ano realiza uma feira de agronegócios. Atraem pessoas de todo país e do exterior. São expostas novas tecnologias para área do desenvolvimento agrário, e outras feiras e exposições que ocorrem em municípios vizinhos.

As questões burocráticas ainda são barreiras a serem superadas, porém, não desanima as famílias que tiram seu sustento da zona rural. As políticas públicas devem estar em constante atualização para acompanhar as novas demandas e manter um fundamento interessante dessa área de pesquisa, aumentar o grau de conscientização da população sobre e interferência do Estado na vida social.

A distribuição de créditos advém de uma educação financeira e de acesso as informações que podem mudar o quadro e os perfis das famílias que de fato possam necessitar de acesso a tais créditos. A educação financeira entra nessa parte de tomada de decisão como uma maneira de ensinar a população a acessar as políticas públicas disponíveis com mais segurança e clareza. Programas muitas vezes de fácil acesso não conseguem atingir excelência por não ter agentes finais, no caso à classe mais necessitada do PRONAF, instruída para que exerçam com mais propriedades seus direitos e políticas públicas que ajudem no desenvolvimento.

A utilização das ferramentas disponíveis da economia para esclarecer os atores e como a mesma se porta diante das leis e como ela pode ser maximizada aumentando assim os benefícios incorrendo o menor custo possível. O que facilita as tomadas de decisões. Partindo da ideia de que o objetivo do direito é o de analisar as normas legais de modo a promover a eficiência e potencializar o bem-estar social, leis ou políticas públicas mal elaboradas levam à insegurança jurídica, reduzindo o bem-estar. Prever-se a necessidade de uma revisão no sentido de concessão de crédito aos dois públicos apresentados para que essa política pública não se torne cada vez mais fragmentada e distante do seu fundamento inicial, uma vez que sua importância econômica e social faz com que a agenda, atores e Estado se entrelacem e o assunto seja latente em meios políticos e setores privados.

Cidade Ocidental tem um grande potencial para ampliar sua agricultura familiar local, ajustar os fatores econômicos que fazem toda a diferença na sobrevivência das famílias. Uma junção dos atores envolvidos e correções pontuais no processo de implementação podem fazer

³ Foi um programa concebido e implantado pelo Governo do Distrito Federal, através da Secretaria de Agricultura e Produção e executado pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, com início em 1977, visando incorporar ao processo produtivo áreas rurais do Distrito Federal, até então inteiramente inexploradas.

do PRONAF local um bom exemplo de governos federais, estaduais e municipais que ajudam a conter o êxodo rural, a movimentação econômica e manutenção de uma política pública que ganhou seu espaço e sua importância a cada governo.

Não é um desejo das famílias deixarem seus locais para mudar-se para as cidades e sim, uma forma de continuar em suas propriedades com qualidade de vida e boa formação. Devemos pensar em como o campo pode ser atraente para alguns que estão na cidade. Aposentados, pessoas que buscam melhor qualidade de vida buscam formas de investimentos e de desobstruir um pouco as cidades. Agricultura familiar tem sua importância reconhecida por empresas importantes como a EMBRAPA, por exemplo, que pensar sobre a produção tanto em grande escala quanto em pequena escala. Há divergências sobre a definição do que é Agricultura Familiar e como mensurar seus dados. Porém, há o consenso sobre sua importância e necessidade de manutenção e avaliação constante do PRONAF.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Periódicos

CORREIO BRAZILIENSE. Brasília Colonial. Edição de 22 de jan de 2012. Disponível em <<http://www2.correiobraziliense.com.br/colonial/index.htm>>. Acesso em 02/02/17.

DENARDI, Reni Antonio, Agroecologia e Desenvolvimento rural sustentável, Porto Alegre-RS, v.2, n.3, jul./set. 2001.

EMATER, ATLAS RURAL E AGROPECUÁRIO 2017: REGIONAL PLANALTO. Disponível em <Mapas http://www.emater.go.gov.br/arquivos/atlas/Planalto%20-%20Atlas_Agro.pdf> Acesso: 08/07/2018

FAQ. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. Atualizado em jul. 2015. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp> Acesso: 20/12/2016

PIRES, Murilo José de Souza. Um Estudo da Estrutura e Evolução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): 2000 a 2010, Rev. Econ. NE, Fortaleza, v. 45, n.4, p.97-110, out/dez., 2014

PORTAL BRASIL. Entenda o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Publicado: 31/08/2015. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/08/entenda-o-programa-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf>> Acesso: 20/12/2016.

REDE TERRA, Quem somos? Disponível em <<http://www.redeterra.org.br/?sessao=quemSomos>> Acesso: 02/02/2017.