



A GESTÃO SOCIAL NO ÂMBITO PRONAF

Claudiana Aparecida Leal de Araujo¹

Resumo:

O processo de planejamento e gestão da política pública de desenvolvimento territorial rural privilegia o local, e nele protagoniza os atores sociais, os agricultores familiares. Neste cenário, discutir políticas públicas e gestão social para o envolve uma complexidade questões. Por isso, buscou-se realizar um estudo sobre a gestão social no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento rural, a saber, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- PRONAF. O programa aponta para a prática da gestão social, adotando a participação no processo de implementação nos processos de políticas públicas, ressaltando o envolvimento das organizações governamentais e da sociedade civil na gestão.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Gestão Social, Desenvolvimento Rural

Abstract:

The process of planning and management of territorial development policy favors rural location, and it carries social actors, family farmers. In this scenario, discuss public policy and management for social involves complex issues. Therefore, we sought to conduct a study on the social management in the context of rural development policies, namely, the National Program for Strengthening Family Agriculture-PRONAF. The program points to the practice of social management, adopting participation in the implementation process in public policy processes, emphasizing the involvement of government and civil society in management.

Keywords: Public Policies, Social Management, Rural Development

¹Estudante de Pós-Graduação. Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). E-mail: claudiana_ala@yahoo.com.br



1 INTRODUÇÃO

No cenário atual, discutir políticas públicas e gestão social para o desenvolvimento rural envolve uma complexidade de questões, a começar pela conceituação dada ao termo. De modo geral, a concepção de desenvolvimento está ligada à transformação social, a busca pelo bem-estar, pela melhoria nas condições de vida, a construção de valores. No entanto, a discussão é bem mais ampla, a trajetória veio ganhando novas dimensões, novas adjetivações, que se relacionam entre si, ampliando a liberdade do ser humano, que na concepção Sen (2010) significa a capacidade do indivíduo em fazer escolhas. De maneira geral, o processo de planejamento e gestão da política pública de desenvolvimento territorial rural privilegia o local, e nele protagoniza os atores sociais, em especial, os agricultores familiares. Não obstante, serem necessárias as ações conjuntas entre representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado.

Neste contexto, este estudo tem como questão norteadora: como ocorre o processo decisório, sob o enfoque da gestão social, no âmbito da implementação das políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural, conforme previsto nas disposições regulamentares do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF? Nessa perspectiva, o objetivo geral é realizar um estudo acerca das disposições regulamentares, sob o enfoque da gestão social no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento rural, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

O estudo foi realizado com base na pesquisa documental do referido programa. Dessa forma, foram coletadas informações em Leis, Decretos e Portarias que dispõem sobre o programa; bem como os documentos e mídias institucionais elaborados pela Secretaria da Agricultura Familiar (e pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Para análise da gestão social foram definidos os critérios para avaliação de processos decisórios participativos. Como modelo, utilizou-se um quadro metodológico semelhante ao elaborado por Kronemberger e Guedes (2011), o qual apresenta Dimensão, Critérios, Categorias e Detalhamento do Método da Pesquisa.



Quadro 1 – Dimensão, Critérios, Categorias e Detalhamento do Método da Pesquisa

Dimensão	Categoria	Critério	Detalhamento
Gestão Social	Processo de discussão	Órgãos existentes	Existência de uma instância de participação decisória.
	Inclusão	Valorização cidadã	Relevância da participação de representantes da sociedade civil.
	Pluralismo	Participação de diferentes atores	Atuação de múltiplos atores sociais no processo decisório da política.
	Igualdade Participativa	Valorização da participação	Envolvimento dos participantes nas ações a serem implementadas no território.
	Autonomia	Alçada dos atores	Centralismo do poder público na condução das ações territoriais.
	Bem Comum	Aprovação cidadã	Ações pactuadas; busca de consenso entre os diversos atores na implementação das ações.

Fonte: Kronemberger e Guedes (2011) adaptado de Tenório (2007)

Por fim, buscou-se uma análise prevalecendo a consistência e a confiabilidade das informações, contribuindo com o conhecimento científico, tornando-se uma importante fonte de consulta para trabalhos futuros sobre a temática.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO SOCIAL PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

Até o início da década de 1990, pode-se dizer que não havia uma política pública, com alcance nacional, que atendesse de forma especial, as necessidades do segmento rural. Essa área era considerada restritamente instrumental e imprecisa no âmbito estatal. Vale lembrar, que nesse período a agricultura brasileira estava densamente comprometida pelo processo de abertura comercial e desregulamentação dos mercados. No entanto, alguns fatores mudaram o rumo do desenvolvimento rural. As reivindicações e lutas dos trabalhadores rurais passaram a ser organizadas e direcionadas para a chamada “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares, pelo movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de



Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT). (SCHNEIDER, 2004)

Neste contexto, que na década 1990 a 2000, a abordagem territorial ganha importância nos estudos do desenvolvimento rural, considerando a diversidade que envolve o “mundo” rural, o que chamam de “nova ruralidade”. Essa re-significação do rural perpassa pelas dimensões que envolvem as relações rural-urbano, as relações interpessoais e a proximidade com a natureza. O “rural” passa a integrar uma novidade na dinâmica do desenvolvimento, pela unificação dos diferentes mercados: de trabalho, de produtos e serviços e bens de consumo (ABRAMOWAY, 2003; VEIGA *et al* , 2001)

3.1 Gestão Social: aspectos conceituais

A temática gestão social pauta numa discussão inovadora, cujo o conceito, pode se dizer, tem como peça principal a comunicação. É por meio do diálogo que ocorre a participação nas tomadas de decisões. Tenório (2008, p. 158) conceitua gestão social como um “processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. [...] É um espaço onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação”. Assim, caracteriza-se como uma ação comunicativa, que visa o diálogo no espaço das relações sociais, tornando o processo de tomada de decisão mais participativo entre os diferentes atores sociais.

Neste contexto, a categoria processo de discussão parte da concepção que as ações dos indivíduos são orientadas pelos costumes e valores que cada um tem acerca do objeto em discussão, conforme Habermas *apud* Tenório *et al.* (2010, p. 397) por meio do diálogo: “a objetividade de cada intervenção depende do mundo vivido de cada interventor na discussão, sendo assim ela não é linear e muito menos objetiva pois, cada um tem um olhar sobre o mundo, ou seja uma verdade”. A inclusão significa a habilidade dos indivíduos de representarem a coletividade e estarem inseridos nos espaços de decisão. “A categoria inclusão significa a reconsideração do poder de comunicação da sociedade como um todo e principalmente a voz dos excluídos do sistema” (TENÓRIO *et al.* 2010, p. 399). No que se refere ao pluralismo, considera-se a descentralização do Estado, considerando os diversos atores participantes do processo de tomada de decisão das políticas públicas. Em relação a igualdade participativa, os autores, se amparam no



nivelamento das oportunidades de atuação efetiva nos processos decisórios. Para a categoria autonomia, entende-se a apropriação do processo decisório, considerando o direito de escolha e as econômicas, sociais e políticas vigentes, pelos diferentes atores sociais nas políticas públicas. Por fim, a categoria bem comum importa a disposição de realizar integração social baseada no consenso. “A análise não deve ser utilitarista, mas sim das melhorias de condições de vida refletidas no bem-estar das comunidades envolvidas nas políticas” (SEN *apud* TENÓRIO *et al.*, 2010, p. 401).

3.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

O programa tem por finalidade o fortalecimento da agricultura familiar, por meio de apoio técnico e financeiro, para promover o desenvolvimento rural sustentável. Seu objetivo geral incide em estimular a capacidade produtiva da agricultura familiar, contribuindo para a geração de emprego e renda nas áreas rurais, garantindo melhor qualidade de vida dos agricultores familiares. Não obstante, os objetivos específicos compreendem: a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; b) viabilizar a infra-estrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares; c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos. (MDA/SAF, 2012, p. 120)

Com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, uma nova reformulação ocorreu por meio da Resolução nº 15, de maio de 2001, que, precisou as obrigações do Conselho Estadual do PRONAF, como a elaboração da lista dos municípios beneficiários e a previsão de contrapartidas. Além disso, acrescentou critérios que privilegiava os municípios mais pobres e mais rurais, utilizando-se de indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Mas a mudança mais importante foi exigência de se instituir os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e a elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR), bem como a garantia de funcionamento dos conselhos, que consta no Artigo 9º da referida Resolução. (SCHNEIDER, 2004)



Neste contexto, já se denota a descentralização das ações do Estado na implementação das políticas públicas. Levando as organizações governamentais e da sociedade civil (sindicatos, ONGs, associações de produtores, etc) a participarem da gestão. Segundo Schneider (2004), adotou-se uma metodologia de elaboração de projetos em que se constitui um espaço de participação, coordenação e planejamento das ações e políticas públicas destinadas a agricultura familiar. Nesse processo, envolve as instituições locais da sociedade civil legitimando a condução das iniciativas locais, bem como a administração dos recursos e a sua correta aplicação.

3.3 A gestão social no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento rural

A gestão social reconhece a participação como forma de descentralização da política pública. Por meio da participação ocorre o **processo de discussão**, formulação e decisão da política (MDA, CONDRAF, 2003). Os Conselhos de Desenvolvimento Rural, presentes nos três níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal, se constituem com a participação de representantes governamentais e da sociedade civil, particularmente do meio rural, sindicatos, associações comunitárias. A atuação do conselho coloca os agricultores familiares como atores do Programa, envolvendo-os no processo de discussão tomada de decisão na implementação da política pública. Neste espaço é que são definidas as prioridades, é nele, que ocorre a participação política dos atores sociais.

Além da participação social, há a inclusão e integração de ações para a população rural, subdividindo-as, ou melhor, direcionando a diversas linhas de atuação, Pronaf Custeio, Pronaf Jovem, Pronaf Investimento, Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco, Pronaf Mulher, além de outros. Dessa forma, ocorre o fortalecimento da gestão social pela **inclusão** dos atores sociais e direcionamento objetivo das ações e aplicação de recursos, considerando as diferentes realidades para o desenvolvimento territorial.

Os espaços para a gestão social devem está em constante articulação com atores sociais representantes do poder público, sociedade civil, possibilitando o envolvimento e comprometimento desses atores com política de desenvolvimento territorial (MDA, CONDRAF, 2003). Percebe-se, no PRONAF, uma atenção especial ao agricultores familiares, produtores rurais, como participantes do processo decisório ocorrendo o **pluralismo**, no qual há a descentralização do Estado.



A gestão social do desenvolvimento territorial rural implica a descentralização do processo decisório das ações do Estado na implementação das políticas públicas, permitindo a **igualdade participativa** no processo de gestão das organizações governamentais e não governamentais. Nesse sentido, no processo de concessão do crédito do PRONAF aparece a figura da instituição financeira, que pode observar as seguintes condições: a assistência técnica facultativa para os financiamentos de custeio ou investimento, cabendo à instituição financeira, requerer a prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater).

De acordo com o previsto nos documentos regulamentares do PRONAF, constam que o Estado, a sociedade civil e os atores sociais estejam atuantes na condução da política pública, desde a mobilização, organização, acompanhamento e controle social das ações realizadas, o que indica a **autonomia**, ou seja a apropriação do processo decisório. No programa há uma centralidade da gestão pelo poder público, haja visto que, o Conselho deliberativo do programa, é Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável com maioria dos componentes ligados ao governo federal, sendo este, instância decisória e de gestão, uma vez que a Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, é designada como gestora do PRONAF, a esta compete a deliberação final, após aprovação pelos conselhos estaduais e municipais. Além disso, a operacionalização é feita por uma agente financeiro em comum acordo com a SAF/MDA.

O **bem comum** compreende o bem estar social, é a capacidade da integração social para realização de suas ações baseada no consenso (TENÓRIO, *et al*, 2008). Neste sentido, nota-se que, há um consenso entre os diversos atores sociais na implementação das políticas públicas. Importa dizer que, essa ação ocorre por uma metodologia participativa, de integração, de envolvimento dos beneficiários como atores do seu próprio desenvolvimento.



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao realizar um estudo sobre as disposições regulamentares, sob o enfoque da gestão social no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento rural, observa-se que o PRONAF tem por finalidade o fortalecimento da agricultura familiar, por meio de apoio técnico e financeiro, para promover o desenvolvimento rural sustentável. E adota a prática da gestão social, adotando a participação no processo de implementação nos processos de políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural. Nota-se que há uma descentralização das ações do Estado nesse processo, ressaltando o envolvimento das organizações governamentais e da sociedade civil (sindicatos, ONGs, associações de produtores, etc) na gestão. Por fim, este estudo comparativo traz uma contribuição significativa para os reflexões sobre o desenvolvimento territorial rural a partir da implementação de políticas públicas. No entanto, o presente trabalho não esgota a discussão dessa temática, é necessária uma reflexão mais aguçada, devido as particularidades e amplitude de um programa extenso, como é o PRONAF.

REFERÊNCIAS

ABRAMOWAY, Ricardo. **O Futuro das Regiões Rurais**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2003.

BRASIL/MDA. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: CNDRS/CONDRAF/NEAD, 2003. (Texto para discussão nº4).

FISCHER, Tânia Maria D; MELO, Vanessa Paternostr; ALMEIDA JR, Ademario de Jesus; SILVA, Renata de Andrade Almeida da; CARVALHO, Mércya Rose de Oliveira; WAIANDT, Claudiani. **Perfis Visíveis na Gestão Social do Desenvolvimento**. Revista de Administração Pública (RAP), 40 (5), Rio de Janeiro. Set / Out, 2006.

FAVARETO, A., DEMARCO, D. **Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros**. In: Schneider, S.; Silva, M. K., Marques, P. E. M. (orgs). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

KRONEMBERGER, T.S. GUEDES, C. A. M.. **Desenvolvimento Rural com Gestão Social: um Estudo Comparativo sob o Enfoque Territorial entre Brasil e Argentina**. Trabalho apresentado nas VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudos Agrários y Agroalimentares. Universidad de Buenos Aires, Novembro de 2011. Disponível em: http://fich.unl.edu.ar/CISDAV/upload/Ponencias_y_Posters/Eje05/Kronemberger_Guedes/ArtigoKronembergerGuedes2011.pdf. Acesso 01/09/ 2012.



MARTINS, Gilberto de Andrade. THEOPHILO, Carlos Renato. **Metodologia de Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo. Atlas. 1997.

PRONAF-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Disponível em <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>. Acesso em 22/11/2012

SCHNEIDER, S. et al. orgs. (2004). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TENÓRIO, Fernando G. et al. **Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas**. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 3, 2008, Salvador. Anais. Curitiba: ANPAD, 2008.

_____. **Metodologia de construção dos critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas**. In: ENAPEGS, 3, 2009, Juazeiro. Anais... ENAPEGS, 2010.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do Século XXI**. Rio de Janeiro. Garamond, 2010.