



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Cristiane Vasconcelos Martins

ANÁLISE DA GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS  
PÚBLICOS: O CASO DAS ORGANIZAÇÕES COMUNITÁRIAS DE  
PEQUENOS PRODUTORES RURAIS EM PERNAMBUCO,  
NORDESTE DO BRASIL, CONTEMPLADAS COM O PCPR II

Dissertação de Mestrado em Gestão, apresentada à Faculdade de Economia  
da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre

Orientadores: Professora Doutora Maria Inmaculada Buendia Martinez e  
Professora Doutora Ana Maria Gomes Rodrigues

Coimbra, Fevereiro de 2016

## **AGRADECIMENTOS**

O buscar, o ver chegar, traz o imenso reconhecer de uma quantidade de pessoas que muito me, motivaram, ensinaram e contribuíram. Por todos, revive em mim o maior sentido de gratidão.

A minha família: queridos pais, irmãos, tias, esposo André e a Vovó Terezinha, por terem acreditado em mim e por estarem sempre a postos a ajudar.

Meu reconhecimento e apreço as minhas orientadoras, a Professora Doutora Maria Inmaculada Buendia Martinez e a Professora Doutora Ana Maria Gomes Rodrigues, por terem me aceitado como orientanda, por toda atenção, pelo aprendizado proporcionado e pela contribuição dada a este trabalho.

Em especial agradeço a Maria Luiza, minha querida mãe do coração. O acolhimento em sua residência, o direcionamento aconselhado e o constante incentivo e apoio dados a mim, foram essenciais para que o foco fosse mantido. Foi um grande desafio em minha vida conseguir conciliar o desenvolvimento da dissertação e a descoberta da maternidade, com a chegada da minha querida filha Sofia.

Ainda à espreita da minha felicidade, não posso deixar de citar: Os amigos e amigas que estiveram presentes e disponíveis; Os colegas do ProRural, por toda a atenção que me foi dada e pelo acesso as informações necessárias para o desenvolvimento da pesquisa; Assim como, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e as Associações Rurais, com os quais estabeleci contato e que se disponibilizaram, desde o momento em que foram solicitados, a contribuir com o desenvolvimento desse trabalho.

## RESUMO

Este trabalho discute a gestão de recursos financeiros de programas governamentais realizada por organizações comunitárias de pequenos produtores rurais, tendo como referência empírica o Programa de Combate a Pobreza Rural II (PCPR II), desenvolvido pelo Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (ProRural), no Estado de Pernambuco (nordeste do Brasil), no período de 2007 a 2010. Mais particularmente, volta-se para identificar as principais dificuldades enfrentadas durante o processo de prestação de contas a que estas entidades são obrigadas a realizar. Tal programa insere-se no âmbito do esforço do governo estadual em viabilizar o repasse de aporte financeiro às organizações comunitárias de pequenos produtores, de modo a garantir-lhes o provimento das suas necessidades básicas - por meio do acesso à sistemas simplificados de abastecimento de água, de cisternas e a banheiro com fossa séptica - bem como permitir-lhes a aquisição de equipamentos de apoio a atividade produtiva e a estruturas de comercialização. Assim, o combate à pobreza, por meio da ampliação do bem estar e das oportunidades produtivas com vistas ao desenvolvimento local constituía o foco deste Programa. Como se deu o processo de monitoramento e suporte técnico prestado às associações durante o processo de elaboração da prestação de contas? Quais as principais dificuldades enfrentadas nesse processo? E, finalmente, que aspectos poderiam ser melhorados para garantir o êxito na prestação de contas, por parte das organizações rurais financiadas? Essas questões foram analisadas com gestores de 20 associações, de um universo de 35 entidades contempladas com financiamento de subprojetos. Foi possível constatar que, dentre as principais dificuldades elencadas pelos gestores, a realização do processo licitatório e a oferta da contrapartida, foram as mais frequentes. Constatou-se também que, embora a quase unanimidade dos gestores das associações tivesse admitido como satisfatório o acompanhamento técnico do ProRural, reconhecia-se a necessidade de um maior espaço de tempo para o treinamento na gestão do financiamento dos subprojetos. A quase inexistência de situações finais de irregularidade é atribuída ao acompanhamento do ProRural, dos Conselhos de Desenvolvimento Rural e a experiência prévia dos gestores com gestão financeira de Programas dessa natureza. A importância deste trabalho está em poder contribuir para o aprimoramento do processo de prestação de contas, minimizando, assim, as dificuldades ainda vivenciadas pelas associações nas diversas fases desse processo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Pública; Desenvolvimento Rural; Prestação De Contas; Associação Rural; Conselhos Municipais.

## ABSTRACT

This work discuss the financial resources management of small rural producers communities' governmental programs, the program "against the rural poverty II (PCPRII)" is used as the empirical reference for this work. This reference was developed by the "Small Rural Producers Support Program – (ProRual)", from Pernambuco State (Brazilian Northeast), from 2007 to 2010. Particularly, this work means to identify the major difficulties that these entities need to confront during the process of accountability. Such program enters in the state government effort to enable the financial transfer to small producer communities. This way, it ensures basic necessities provision – by the access to simplified water supply systems, construction of cisterns and toilets with septic tank - as well as allowing the acquisition of equipments that supports the productive activity and the commercialization structure. Hence, the focus of this program was poverty fight, using the extension of wellbeing and productive opportunities towards the local development. How did the monitoring and technical support process to the association during the elaboration and accountability occurred? Which were the main difficulties faced in this process? Finally, which aspects could have been improved to ensure the accountability success, from financial rural association? Those questions were analyzed with managers from 20 associations, from a universe of 35 different entities that were contemplated with the financial subprojects. It was possible to find that between the main difficulties listed from the managers, the most frequent was licensing process and counterpart offer were the most frequent. It was also realized that despite the high number of managers considered satisfactory the technical support, it was recognized a necessity of a higher amount of time in subprojects financial management training. The absence of final irregularities is attributed to ProRual attendance, from the rural development municipalities and the manager's previous experience with this nature of financial management. The importance of this work is related to the contribution of the accountability process enhancement, minimizing the difficulties experienced by the associations in the several phases of this process.

**Key words:** Public Policy, Rural Development, Accountability, Rural Associations, Municipal Councils. .

## RESUMEN

El presente trabajo discute la gestión de recursos financieros de programas gubernamentales realizada por organizaciones comunitarias de pequeños productores rurales y tiene como referencia empírica el *Programa de Combate a Pobreza Rural II (PCPR II)*, desarrollado por el *Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (ProRural)* en el estado de Pernambuco (nordeste de Brasil) en el periodo de 2007 a 2010. El enfoque del trabajo es identificar las principales dificultades encontradas durante el proceso de ejecución del informe de gastos que dichas entidades están obligadas a cumplir. El Programa es parte del esfuerzo del gobierno estadual y posibilita el aporte financiero a las organizaciones comunitarias de pequeños productores, garantizándoles así el proveimiento de las necesidades básicas –a través del acceso a sistemas simplificados de suministro de agua, cisternas y aseos con fosa séptica– además de permitirles adquirir equipos para realizar actividades productivas y estructuras de comercialización. De esa manera, la erradicación de la pobreza a través de la mejora del bien estar y de las oportunidades productivas con vistas al desarrollo local constituye el enfoque del Programa. ¿Cómo sucedió el proceso de monitorización y soporte técnico prestado a las asociaciones durante la elaboración del informe de gastos? ¿Cuáles fueron las principales dificultades encontradas durante ese proceso? Y, por fin, ¿qué aspectos podrían mejorarse para garantizar el éxito del informe de gastos por parte de las organizaciones rurales financiadas? Estas cuestiones fueron analizadas por gestores de 20 asociaciones de un universo de 35 entidades beneficiadas por la financiación de subproyectos. Se constató que entre las principales dificultades listadas por los gestores, la realización del proceso licitatorio y la oferta de contrapartida fueron las más frecuentes. Se constató también que aunque la mayoría de los gestores de las asociaciones tuviera admitido como satisfactorio el acompañamiento técnico de ProRural, se reconocía la necesidad de un entrenamiento más profundizado en la gestión de la financiación de los subproyectos. La casi inexistencia de situaciones finales de irregularidad se atribuye al acompañamiento del ProRural, de los Consejos de Desarrollo Rural y a la experiencia previa de los gestores en gestión financiera de programas de esta naturaleza. La importancia de este trabajo es la posibilidad de contribuir para la mejora del proceso de informe de gastos, minimizando así las posibles dificultades encontradas por las asociaciones en varias fases de ese proceso.

**Palabras-Clave:** Política pública, Desarrollo rural, Informe de gastos, Asociación rural, Consejos municipales.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

Banco Mundial (BIRD)

Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)

Conselho de Desenvolvimento Rural (CMDR)

Controladoria Geral do Estado (CGE)

Desenvolvimento Rural Integrado (DRI)

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

Organização das Nações Unidas (ONU)

Orçamentos Participativos (OPs)

Plano Plurianual (PPA)

Plano Integrado de Desenvolvimento Local (PIDL)

Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI)

Programa de Combate a Pobreza Rural (PCPR)

Programa de Combate a Pobreza Rural II (PCPR II)

Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (ProRural)

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE),

Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE)

Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER),

Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA)

Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA)

Programa de Integração Nacional (PIN)

Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)

Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (PROJETO SERTANEJO)

Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (PROHIDRO)

Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (PROCANOR)

Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP)

Regiões de Desenvolvimento (RDs)

Região Metropolitana do Recife (RMR)

Sistema de Administração Financeira aos Estados e Municípios (SIAFEM).

Tomada de Contas Especial (TCESP).

Unidades Técnicas Regionais (UTRs)

Unidade Técnica (UNITEC)

Unidade Técnica Regional de Recife (UTR/RMR)

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do Brasil com Estados e Regiões	p.17
Figura 2 - Regiões de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco	p.17

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Experiência anterior com gestão de recursos	p.54
Gráfico 2 – Dificuldades na prestação de contas	p.55
Gráfico 3 – Principais dificuldades na execução dos subprojetos	p.56
Gráfico 4 – Subprojetos que sofreram algum tipo de alteração	p.57
Gráfico 5 – Acompanhamento do ProRural na execução dos subprojetos	p.58
Gráfico 6 – Nota para o acompanhamento do ProRural	p.59
Gráfico 7 – Assessoramento dos técnicos do ProRural prestado às associações beneficiadas	p.59
Gráfico 8 – Nota ao acompanhamento da prestação de contas	p.60
Gráfico 9 – Melhorias no acompanhamento da prestação de contas	p.61
Gráfico 10 – Assessoramento dos Conselheiros de Desenvolvimento Rural	p.62
Gráfico 11 – Nota ao acompanhamento dos Conselheiros	p.63
Gráfico 12 – Situação final dos subprojetos	p.64
Gráfico 13 – Subprojeto concluído com sucesso	p.67

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
Procedimentos metodológicos.....	14
CAPÍTULO I - POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO NO ESPAÇO RURAL BRASILEIRO .....	19
CAPÍTULO II - PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE COMBATE À POBREZA RURAL NO NORDESTE .....	27
2.1 O Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) .....	31
2.2 Programa de Combate à Pobreza Rural no Estado de Pernambuco .....	32
2.2.1 O PCPR I .....	36
2.2.2 O PCPR II .....	37
2.2.3 Procedimentos para gestão do PCPR II (segunda fase) .....	40
CAPÍTULO III - O PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	47
3.1. Prestação de Contas .....	47
3.2. Principais dificuldades com a execução dos subprojetos e com a elaboração da prestação de contas. ....	54
3.3. O processo licitatório e o compromisso com a contrapartida .....	56
3.4. Alterações no subprojeto .....	57
3.5. O assessoramento prestado pelo ProRural .....	58
3.6. O assessoramento prestado pelos Conselhos.....	61
3.7. Situação final das associações quanto a prestação de contas .....	63
3.8. O julgamento da conclusão do processo .....	65
CONCLUSÃO .....	69
REFERÊNCIAS .....	73
ANEXOS.....	77
ANEXO A - Tabela dos subprojetos executados na UTR/RMR .....	77

ANEXO B - Questionário .....	80
------------------------------	----

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute a gestão de recursos financeiros oriundos de programas governamentais por meio das organizações comunitárias de pequenos produtores rurais, procurando identificar as principais dificuldades enfrentadas durante o processo de prestação de contas a que são obrigadas a realizar. E estabelece como referência empírica o Programa de Combate a Pobreza Rural II (PCPR II), em sua segunda fase, desenvolvido pelo Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (ProRural), entre os anos de 2007 a 2010, em municípios da Região Metropolitana, Região da Mata Sul e Região da Mata Norte do Estado de Pernambuco, Nordeste do Brasil.

As organizações comunitárias de pequenos produtores rurais, citadas nesse trabalho, são as constituídas formalmente como associação ou cooperativa pertencentes a zona rural de um município e seus associados são os diretamente beneficiados com os projetos desenvolvidos através de Programas Governamentais.

O PCPR II constitui uma política pública desenvolvida pela Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária do Governo do Estado de Pernambuco, por meio do ProRural<sup>1</sup>, responsável pela gestão e implementação do mesmo. Os recursos oriundos da segunda fase do PCPR II são fruto da renovação do acordo de Empréstimo nº 4625-BR, firmado entre o Governo do Estado de Pernambuco e o Banco Mundial (BIRD) e o objetivo ao qual se propõe está alinhada ao Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, como cita o documento que relata a proposta do Governo:

(...)cujo o foco é o enfrentamento da exclusão social, adotando como estratégia o desenvolvimento local, com ênfase na dimensão e na gestão territorial integrada para atender a população mais pobre do Estado, de forma a diminuir as disparidades socioeconômicas entre as Regiões de Desenvolvimento. (Pernambuco,2005:6)

---

<sup>1</sup> Com a conclusão do PCPR em 2010, o ProRural está, hoje, vinculado a outros Programas de Governo, a exemplo do Projeto Pernambuco Rural Sustentável (PRS). Este programa, objeto de uma parceria entre o Governo do Estado de Pernambuco, Banco Mundial, Organizações de Produtores Familiares (OPFs), também está voltado à criação de oportunidades, redução das diferenças socioeconômicas, expansão e melhoria de infraestruturas e serviços públicos nos espaços rurais. (Pernambuco 2012: 11).

O seu modelo de gestão tem como referência o Plano Integrado de Desenvolvimento Local (PIDL), priorizando os municípios que possuem o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média. Assim, o Programa, se volta para atender àqueles que vivem abaixo da linha da pobreza e que precisam ter as suas necessidades básicas – por meio do acesso ao sistema simplificado de abastecimento de água, cisternas e banheiro com fossa séptica - asseguradas. Bem como permiti-lhes a aquisição de equipamentos de apoio a atividade produtiva (trator, sistemas de irrigação) e a estruturas de comercialização (agroindústria, pesca, apicultura). Assim, o combate à pobreza, por meio da ampliação do bem estar e das oportunidades produtivas com vistas ao desenvolvimento local constituía o foco deste Programa

Os programas e ações do Governo são distribuídos por região de desenvolvimento, com o intuito de melhor direcionar os investimentos. Tal estratégia pauta-se na ideia de que cada região tem particularidades a serem consideradas, analisadas e compreendidas, conferindo-lhe uma dinâmica própria. O Estado de Pernambuco, alvo das ações aqui analisadas, está situado no Nordeste do Brasil, dividindo-se em doze regiões caracterizados pelas semelhanças geográficas, culturais, sociais e econômicas.

Para se beneficiar dos recursos oriundos do PCPR II, a associação rural precisa estar formalmente constituída e legalizada, ser membro do Conselho de Desenvolvimento Rural (CMDR) do seu município e ter sua necessidade priorizada e aprovada para execução. É no Conselho que as necessidades das entidades são expostas e eleitas em ordem de prioridade, para serem encaminhadas ao ProRural, órgão responsável por analisar o pleito e aprovar a sua execução.

Além de analisar e aprovar a proposta encaminhada pela associação, o ProRural tem o papel de repassar os recursos, monitorar e dar o suporte técnico na obra ou serviço em execução e na prestação de contas a ser realizada pela associação.

Ao se beneficiar com a execução de subprojetos oriundos do PCPR, a associação tem a obrigação de acompanhar a obra ou serviço e prestar contas física e financeira dos recursos repassados, o que requer, por parte da

entidade, uma gestão sistemática dos recursos financeiros recebidos. Para isso, faz-se necessário apresentar um relatório de prestação de contas com uma descrição pormenorizada e documentação comprobatória dos recursos financeiros utilizados, comprovando a execução do objeto em conformidade com a proposta de financiamento do subprojeto. Cabe também ao ProRural orientar e impor mecanismos de controle durante a execução da obra, com o intuito de evitar que ocorram irregularidades.

Assim, com base na proposta do PCPR II desenvolvida pelo ProRural, especificadamente no que se refere a capacidade das organizações rurais em gerir os recursos financeiros repassados através do financiamento, surgiram as seguintes questões:

- Como se deu o processo de monitoramento e suporte técnico desenvolvido pelo ProRural na gestão do PCPR II e, mais particularmente, no assessoramento prestado às associações durante o processo de elaboração da prestação de contas?
- Como se realizou o apoio dispensado pelos Conselhos ao acompanhamento das obras?
- Quais os pontos desse processo que mereciam ser melhorados?
- Quais os resultados decorrentes desses processos de monitoramento e que aspectos poderiam ser melhorados para garantir o êxito na prestação de contas, por parte das organizações rurais financiadas?

Com base nestas inquietações, o presente estudo tem como objetivos:

**Objetivo Geral:** Identificar as principais dificuldades na prestação de contas enfrentadas por entidades beneficiadas através de financiamento público, tendo como referência empírica a segunda fase do PCPR II desenvolvido no Estado de Pernambuco.

**Objetivos Específicos:**

- Analisar como se deu o processo de assessoria do ProRural às entidades beneficiadas.
- Situar o papel exercido pelos Conselhos Municipais no acompanhamento da execução dos subprojetos

- Elencar as dificuldades apresentadas pelos gestores das entidades na administração dos recursos recebidos;
- Identificar as razões que contribuem para o êxito da gestão.

As razões da escolha do tema devem-se à experiência profissional da autora deste trabalho com o processo prestação de contas e assessoramento e acompanhamento a 35 associações rurais contempladas com financiamento do PCPR II, no período de 2007 a 2010. A razão também se justifica pelas dificuldades vivenciadas pelas associações no que diz respeito ao item relativo à prestação de contas, no âmbito do financiamento de projetos pelo poder público. A importância deste trabalho está em poder contribuir para o aprimoramento do processo de prestação de contas, minimizando, assim, as dificuldades ainda vivenciadas pelas associações nas diversas fases desse processo.

### **Procedimentos metodológicos**

Centrando sua análise no processo de gestão dos recursos financeiros realizados pelas pequenas associações de agricultores rurais beneficiadas pelo PCPR II – segunda fase em Pernambuco, no período de 2007 a 2010, esta pesquisa estabeleceu como eixo teórico a discussão em torno das políticas públicas e do desenvolvimento rural, dando particular destaque ao papel exercido pelos Conselhos municipais na dinâmica participativa dos municípios.

Neste trabalho, os autores que balizam a discussão sobre políticas públicas e desenvolvimento rural são Schwartzman (2008), Fontes (2006); Callou (2007 a e b), Schneider (2010) e Zimmermann et al (2015). As contribuições teóricas de Santos e Gugliano (2015) foram particularmente importantes para a compreensão das ações dos Conselhos dentro do processo de descentralização implementado no país.

Para a abordagem sobre os Programas Governamentais de Combate a Pobreza Rural no Nordeste e a atuação do PCPR em Pernambuco, foram destacados os trabalhos de Parreiras (2007) e Barros (2014), assim como os manuais institucionais do ProRural.

O instrumento de coleta de dados utilizados foi a observação sistemática durante o transcorrer do processo. Além disso, utilizou-se a técnica do preenchimento de questionário junto aos gestores responsáveis pelos subprojetos no período supracitado. Todos os gestores foram inicialmente contatados por telefone. Em seguida, depois de uma consulta prévia, foram-lhes enviados o questionário por e-mail.

O recurso digital facilitou enormemente o processo de coleta de dados, na medida em que evitou grandes deslocamentos entre os diversos municípios da zona rural, que poderiam inviabilizar a realização dessa pesquisa em tempo hábil. Apenas um gestor de uma Associação preferiu realizar o preenchimento do questionário presencialmente, que foi gravada e transcrita, numa ocasião de sua vinda à sede do ProRural, na cidade do Recife.

As perguntas semi-estruturadas das questões fechadas do questionário procuravam dar conta das dificuldades com a execução do subprojeto e a prestação de contas financeira, nas suas diversas fases, vivenciadas pelos gestores das associações contempladas. Interessávamos também em saber se os subprojetos tinham sofrido algum tipo de alteração; o que, poderia, por conseguinte, implicar em alguma dificuldade adicional. Do mesmo modo, desejávamos saber se a associação já havia lidado anteriormente com projetos dessa natureza. Assim, prevíamos que o nível de experiência dos gestores poderia influenciar favoravelmente na execução dos subprojetos. Finalmente, constituía também interesse dessa pesquisa que as associações tanto avaliassem o acompanhamento do ProRural, como dos Conselhos no processo de execução, prestação de contas e conclusão dos subprojetos<sup>2</sup>.

Das 35 associações, foram estabelecidos contatos com a diretoria de 23 delas. Desses 23 contatos estabelecidos, apenas 03 não responderam o questionário enviado por email, permitindo, assim, uma amostragem de 20 casos<sup>3</sup>. As outras 12 associações não foram contatadas por dificuldade de comunicação, tanto em função da mudança de número de telefone das

---

<sup>2</sup> O questionário encontra-se no anexo B deste trabalho.

<sup>3</sup> Na apresentação dos resultados, foi mantido em sigilo a identificação do informante. Cada associação foi identificada por um número.

associações e/ou dirigentes, como em função da falta de sinal de telefonia em algumas áreas rurais.

Tais procedimentos permitiram associar, como recurso de análise, uma abordagem qualitativa a uma abordagem quantitativa. Assim, ao conceber o conjunto dessas associações como um estudo de caso, foi possível realizar exercícios comparativos e relacionais durante toda a *démarche*, corroborando as ideias de Laville e Dionne (1999) sobre as vantagens dos estudos de natureza qualitativa. A partir dos dados colhidos por meio dos questionários, foi criada uma planilha pelo programa Excel, permitindo a melhor visualização da descrição que se desejava realizar, por meio da criação de gráficos.

Todas as associações contatadas estão localizadas no estado de Pernambuco, no Nordeste do Brasil<sup>4</sup>, como mostra a figura 1 abaixo. O Estado de Pernambuco se divide em 12 Regiões de Desenvolvimento, como mostra a figura 2 abaixo. Mais especificamente, as associações que participaram da pesquisa estão assim localizadas: quatro na Região Metropolitana do Recife (RMR), três na Zona da Mata Norte e quatro na Zona da Mata Sul do estado de Pernambuco.

A Região Metropolitana do Recife (RMR) é o maior e mais importante aglomerado urbano do estado de Pernambuco, bem como do Norte-Nordeste do país, situando-se como a sexta maior região do Brasil, com uma população de 3,69 milhões de habitantes. A RMR engloba 11 municípios, concentrando atividades e instituições que fazem dela a mais rica região do Norte e Nordeste, constituindo-se também como importante polo de atração dessas regiões.

A Zona da Mata Norte, com uma área de 8.404,5 km<sup>2</sup> (8,55% da superfície estadual), é formada por 19 municípios, englobando 441.303 habitantes na área urbana e 135.888 habitantes na zona rural, de acordo com o censo demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). A economia da região é predominantemente agrícola, tendo na produção da cana-de-açúcar e seus derivados a sua principal atividade.

---

<sup>4</sup> O Brasil é dividido em cinco regiões: Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sul e Sudeste. São 27 Unidades Federativas (Estados) distribuídas entre essas regiões.

A Zona da Mata Sul, por sua vez, tem uma área de 5.208,6 km<sup>2</sup>, sendo formada por 24 municípios onde englobando 733.447 habitantes, sendo 538.347 habitantes na área urbana e 195.100 habitantes na zona rural, de acordo com o censo demográfico 2010 do IBGE. Essa região também tem na cana de açúcar e seus derivados a sua principal atividade econômica, respondendo por 60% de toda a produção de açúcar e álcool do Estado de Pernambuco, o que corresponde a 12% do PIB estadual (IBGE, 2010).

Figura 1: Mapa do Brasil com Estados e Regiões



Fonte: <http://brasilecola.uol.com.br/brasil/regioes-brasileiras.htm>

Figura 2 – Regiões de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco



Fonte: <http://construirconhecendo.blogspot.com.br/>



## **CAPÍTULO I - POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO NO ESPAÇO RURAL BRASILEIRO**

Via de regra, as políticas públicas são definidas a partir de uma agenda governamental inspirada num ambiente institucional particular (Schwartzman, 2004).

No Brasil as agendas políticas voltadas para o campo, e que se deram sob a nomenclatura de Extensão Rural, estiveram fortemente marcadas por um projeto agroexportador, como sublinhado por Fonte (2010). Esta autora admite que a política de subsídios cambiais, fiscais e creditícios direcionada para a aquisição de insumos e da difusão do uso de tratores foi o elemento principal para desencadear a industrialização da agricultura brasileira, especialmente a partir da segunda metade da década de 1950, repercutindo no grande aumento da produtividade no período de 1946 a 1964 (Fonte, 2010: 58).

Sob a inspiração da Revolução Verde, estas políticas se pautaram em forte utilização de insumos químicos - adubos, fertilizantes e agrotóxicos - e de mecanização. O princípio de produzir a qualquer custo garantiu super safras agrícolas sem, contudo, assegurar que os frutos desse modelo de desenvolvimento chegassem ao conjunto dos habitantes da população rural. O que, repercutiu numa maior exclusão social no campo e na perda de autonomia dos agricultores familiares ao se transformarem em trabalhadores assalariados.

Sobre esse assunto, Vera Lúcia esclarece:

A revolução tecnológica, expressa na modernização da agricultura, a partir da década de 1970, representa uma transformação que, no entanto, não alterou significativamente a configuração do quadro agrário brasileiro. A concentração de terra e de riquezas no campo e na cidade, as disparidades regionais no que tange à renda dos agricultores, ao predomínio de certos cultivos, visando o mercado externo se mantiveram (e se mantêm), reproduzindo e fortalecendo as distorções estruturais que definem e embasam a história da estrutura agrária brasileira (Salazar apud Brandão, 2007)

De forma análoga, observa Wanderley:

Na verdade, o desenvolvimento da agricultura brasileira resultou da aplicação de um modelo modernizante, de tipo produtivista, sobre uma estrutura anterior, tecnicamente atrasada, predatória dos recursos naturais e socialmente excludente (Wanderley, 2009: 45).

Porém, com o fim do regime militar e com a instauração do processo de redemocratização do país, especialmente a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 – 2002) e, em seguida, com o Governo Lula (2003-2010), novos elementos passam a compor o campo de força das agendas governamentais. A ideia de bem estar social, no primeiro caso, e de combate à fome, no segundo caso, implicaram num reordenamento das políticas públicas. Tal reordenamento foi também, em grande medida, motivado pelas demandas oriundas dos movimentos sociais (Schwartzman, 2004). A contestação, sempre maior do modelo da "revolução verde" e a concomitante incorporação da questão ambiental em torno da introdução de modelos tidos como "alternativos", como os ecológicos, orgânicos também ganham força nas discussões. (Schneider, 2010).

É, portanto, no período instituído entre esses dois governos que o Programa de Combate a Pobreza Rural (PCPR) é gestado. Criado em 1998, ainda no governo de FHC, prolongou sua ação em todo o governo Lula, coincidindo o seu final, no Estado de Pernambuco, com o final do governo Lula, em 2010. Desde o início, este Programa esteve voltado para o financiamento de projetos idealizados pelas organizações comunitárias de pequenos produtores, com o intuito de reduzir a pobreza rural e de garantir o seu bem estar.

É, portanto, nesse cenário, que privilegia a década de 1990 até o ano de 2010, o recorte temporal instituído neste trabalho para refletir sobre as ações contidas no PCPR, particularizando, no âmbito dessa discussão, o processo de prestação de contas realizado pelas associações beneficiadas pelo PCPR II - segunda fase, correspondente ao período de 2007 a 2010.

Schneider (2010) destaca três elementos principais para a compreensão da mudança de foco das ações das políticas públicas. O primeiro, o fato de terem entrado em vigor, entre 1993 e 1994, muitas das regulamentações estabelecidas na Constituição de 1988, destacando a que

trata da descentralização política e financeira que faz dos municípios entes federados, outorgando-lhes a responsabilidade na execução de políticas públicas relacionadas à saúde, educação e segurança. O segundo, relacionado às mudanças das organizações e dos movimentos sociais, no âmbito, portanto, da sociedade civil, que passam a assumir um caráter mais proativo e propositivo, e não apenas reivindicativo, como no passado. E finalmente, um terceiro aspecto relacionado à incorporação da noção de sustentabilidade e meio ambiente nas propostas de desenvolvimento rural, situando como marco a realização da Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Meio Ambiente, na cidade do Rio de Janeiro, em 1992 (Schneider, 2010: 512-13)

A criação do PCPR se dá em meio, portanto, a um esforço de descentralização e de participação política já imposto desde a Constituição de 1988, que previa maior autonomia aos municípios e a sua implicação com a definição das prioridades e com a implementação das políticas públicas, de modo a garantir o bem-estar de seus habitantes. Assim, como bem salientam Santos e Gugliano (2015:4), a Constituição de 1988 favoreceu a formação de “uma nova institucionalidade participativa”, especialmente no âmbito local, por meio da criação de Conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos (OPs), consultas populares e planos diretores municipais, que vêm imprimindo um caráter participativo à administração pública brasileira nos últimos anos.

Com a exigência de criação da Lei Orgânica dos municípios, foi outorgado a cada entidade federativa legislar sobre questões de interesse local, elaborando Planos Diretores, nos quais ficasse assegurado a ampla participação popular, via criação de Conselhos, associações representativas dos vários segmentos da população, audiências públicas, de modo a garantir a transparência do processo (Zimmermann; Quintans, 2015).

Assim, como destacam Santos e Gugliano:

Diferentemente dos modelos de gestão pública que preconizam a tomada de decisão por parte de uma equipe técnica de gestores, a participação prevê um processo de compartilhamento de informações e discussões coletivas. Se, no primeiro modelo, as informações

detidas pela burocracia não necessitariam ser públicas ou partilhadas com os atores sociais, nos processos participativos a tomada de decisões se dá frente à necessidade desses atores construírem coletivamente uma solução aos problemas da comunidade (Santos; Gugliano, 2015:4).

Com efeito, numa conjuntura de ampliação da democracia e de maior participação, os anos 1990 sinalizam, como evidencia Schneider (2010) para um novo formato de políticas públicas que se vinculava a uma nova compreensão sobre desenvolvimento rural, diferentemente daquele dos anos 1970, onde o desenvolvimento era concebido como uma intervenção do Estado e/ou de agências de desenvolvimento pautado em ações predominantemente normativas. Esse novo formato, premido pelos movimentos sociais, passou a contemplar o apoio creditício à agricultura familiar, o apoio aos territórios e ações afirmativas para mulheres, jovens e populações tradicionais (quilombolas e ribeirinhos), introdução de temas como segurança alimentar e combate às formas precárias de trabalho, entre outros. Destaca-se, no contexto das políticas públicas e das discussões acadêmicas, o importante papel assumido pela agricultura familiar, que ganha o status de categoria política e que passa a se constituir como opositor ao agronegócio. Agricultura familiar, ligada ao consumo local, e a agricultura patronal-empresarial relacionada à produção de commodities para a exportação vinculada ao agronegócio, passa a ser a fonte de uma oposição de caráter político e ideológico (Santos e Gugliano: 513 -517).

Foi também na década de 1990, particularmente em 1993, que ocorreu a sanção da Lei Agrária e do Rito Sumário favorecendo a aceleração da reforma agrária e a criação da Secretaria Especial Extraordinária de Assuntos Fundiárias que, em 1998, seria transformada no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996, se configura como “ a principal política pública destinada aos pequenos agricultores no Brasil” (Schneider, 2010: 516).

Criado em 1995, o PRONAF se constitui como a primeira política nacional direcionada à agricultura familiar. Mais do que uma política de crédito, este Programa incrementa as possibilidades de reprodução da agricultura familiar, dando provas, assim, do reconhecimento do Estado à importância econômica e social desta categoria social, que até então eram identificados

como “pequeno agricultor”, “produtores de baixa renda” ou “agricultores de subsistência” (Zimmermann et al., 2015).

A elaboração da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), em 2004, é também um marco na visibilidade desse novo ator político e no direcionamento de ações capazes de atingi-lo. A PNATER de 2004 esteve pautada numa filosofia paulofreiriana de participação dialógica, centrada também em forte conteúdo agroecológico<sup>5</sup>.

Com efeito, a PNATER se pauta numa metodologia construída coletivamente, onde se fez presente, além do poder público, vários segmentos da sociedade civil, organizações de agricultores familiares e movimentos sociais ligados às problemáticas do campo (BRASIL, 2008). Entretanto, a questão mais importante liga-se ao conteúdo dos serviços da extensão que abandona os setores da agricultura empresarial capitalista, que no Brasil se identifica com o agronegócio, votando-se para os chamados excluídos do campo: os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos, os agricultores familiares, os silvicultores, apicultores, extrativistas e pescadores entre outros.

Nesse sentido, como observa Callou:

[...] é nesse cenário que surge o reiterado chamamento por parte do Estado para que as populações rurais participem dos processos de “concertação,” através de associações, sindicatos, Conselhos, fóruns, entre tantas outras formas de organização social, como estratégia de desenvolvimento local (Callou, 2007,:105).

É também nesse cenário que, ainda para Callou, se atribui enorme importância à participação, dentro de uma ótica de empoderamento dos atores sociais e de desenvolvimento local.

Com efeito, a introdução da participação na formatação e implementação das políticas públicas constitui uma tentativa de tornar as

---

<sup>5</sup> A Lei Federal nº 12.188/2010 que, hoje, regulariza a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER, 2011), embora, preserve os pilares presentes no documento da PNATER de 2003, quanto à importância atribuída ao desenvolvimento rural sustentável, à valorização do conhecimento tradicional e ao associativismo e cooperativismo, abandona o conceito de Agroecologia, um dos principais pilares do documento anterior. As críticas a essa alteração podem ser encontradas em Caporal (2011).

demandas da sociedade civil mais próximas do Estado, minimizando as lacunas existentes nessa relação. Nesse sentido, Santos e Gugliano chamam a atenção para o fato de que:

Por meio de processos participativos, abre-se a possibilidade de uma maior inclusão da sociedade nos processos decisórios, a partir do pressuposto de que os atores sociais possuem capacidade de propor soluções para demandas e problemas locais, influenciando positivamente na gestão do público. Nesta perspectiva, o voto não é o único elemento legitimador das ações de governo, passando a emergir a possibilidade de interlocução com os atores da sociedade civil (Santos; Gugliano, 2015:3).

De certa forma, ao lado disso, o foco Extensão Rural, e que prevalece até hoje, volta-se para minimizar os efeitos perversos de um modelo de desenvolvimento que, historicamente, privilegiou o agronegócio, esquecendo-se ou negligenciando a importância da agricultura familiar (PIRES, 2003). Não sem razão, Callou (2007b), discorrendo sobre as diferentes fases da Extensão Rural brasileira, sempre associando-as a contextos sócio econômicos e políticos particulares, consegue identificar diferentes significados assumidos pela extensão rural e pesqueira no Brasil, ao longo do tempo. Significados esses que assumem, em sua origem, um caráter persuasivo e antidialógico até o caráter de sustentabilidade e de desenvolvimento local presente, hoje, na PNATER.

Centrando sua atenção em seis políticas públicas voltadas para o mundo rural, Zimmermann et al (20015: 213)<sup>6</sup> chamam a atenção para a importância dessas políticas enquanto mecanismo de “ampliação de direitos e de uma maior equalização da qualidade de vida e de oportunidades no campo e na cidade”, ao permitir a garantia de um lugar para viver, a melhoria da qualidade de vida, o acesso ao consumo de bens e serviços e a informação e a comunicação. Significam, portanto, na concepção desses autores, o reconhecimento dos direitos fundamentais sendo também garantidos no âmbito dos espaços rurais e a quebra do senso comum que atribui ser incompatível a ideia de desenvolvimento com a ideia de rural (Idem: 231). Finalmente, esses

---

<sup>6</sup> Foram esses os programas estudados: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Criação de Assentamentos Rurais; Plano Nacional de Banda Larga (PNBL); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Profissional (PRONATEC) e Programa Minha Casa, Minha Vida Rural (PMCMV Rural).

autores ressaltam a necessidade de se conceber as políticas públicas para o rural a partir de um eixo territorial e de uma perspectiva multidimensional, capaz de incorporar as dimensões social, ambiental, cultura e política, além da dimensão meramente econômica, reduzida à produção agrícola (Idem:232).

É, portanto, no contexto de participação democrática e empoderamento dos sujeitos envolvidos - no caso as associações de pequenos produtores rurais e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento - que o PCPR será situado, como veremos adiante.



## **CAPÍTULO II - PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE COMBATE À POBREZA RURAL NO NORDESTE**

A problemática da seca, da pobreza e do baixo dinamismo de algumas regiões do Nordeste vem atraindo a preocupação das diversas instâncias de Governo, ao longo do tempo. Com efeito, esta região, já desde os anos 1970, tornou-se alvo de ações públicas voltadas para distribuição demográfica espacial tanto para áreas de colonização agrícola como para a construção de grandes rodovias, para o financiamento de aquisição de terras e para minimizar os efeitos das grandes estiagens.

A criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em 1970, é emblemática nesse sentido. Ainda nesse mesmo ano é criado o Programa de Integração Nacional (PIN) e vários outros programas nessa mesma década: O Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), em 1971; o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE), em 1972; o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), em 1974 e o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), em 1974 (Parreiras, 2007).

Desde aquela época, as políticas sociais e programas de desenvolvimento rural no Nordeste contaram com o apoio financeiro de órgãos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)<sup>7</sup>, para financiar projetos de combate à pobreza.

De um modo geral, o objetivo desses programas era o de estimular a criação de polos de desenvolvimento, capazes de incrementar a produção e a renda de algumas áreas dos estados nordestinos. A criação da

---

<sup>7</sup> O BIRD tem contribuído com o Brasil e com o Estado de Pernambuco, alocando recursos para o desenvolvimento de estudos, projetos e programas relacionados ao desenvolvimento sustentável. A linha de financiamento oferecida pelo Banco demonstra condições favoráveis de prazo, carência e encargos, se comparada às condições vigentes no mercado financeiro nacional (Pernambuco, 2012:11).

Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) pela Lei nº 3692, em dezembro de 1959, foi, sem dúvida, um marco decisivo para a alavancagem desse processo. Até então o processo de desenvolvimento nacional conduzido pelo governo federal se concentrava nas Regiões Sudeste e Sul do país (SUDENE, 2015).

O POLONORDESTE, considerado por Parreiras como a primeira geração de projetos desenvolvidos com apoio do BIRD, teve o objetivo de beneficiar o pequeno produtor rural para elevar a sua qualidade de vida, visando atender a dois milhões de famílias, num espaço de quinze anos. Este Programa passava a compor o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI), cuja ideia era de:

Desencadear simultaneamente, em um mesmo espaço e de forma integrada, um conjunto de ações de fomento. Essas ações estavam distribuídas em cerca de 15 componentes (recursos hídricos, estradas, educação, assistência técnica, fomento produtivo etc.) (Parreiras, 2007:17).

Tal perspectiva, entretanto, dependia de articulação entre setores e de uma integração institucional que, na prática, não aconteceu, guiando-se, assim, por interesses particulares das agências (Idem). O objetivo central do POLONORDESTE seria o de:

Promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias/ transformando progressivamente a agropecuária tradicional do Nordeste em moderna economia de mercado (Sampaio et al. (1980:78), citados por Bursztyn (1984:114), *apud* Gomes).

O POLONORDESTE pretendia, na sua concepção inicial, fomentar a criação de pólos de desenvolvimento no interior dos estados nordestinos, tendo mais tarde evoluído para o objetivo de combate à pobreza (Parreiras, 2007:17).

Com a criação do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP) em 1985, pelo Decreto Nº 91.179 de 1985, o POLONORDESTE e demais programas especiais existentes, a exemplo do Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (PROJETO SERTANEJO) (1976), o Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (PROHIDRO) e o Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas

Canavieiras do Nordeste (PROCANOR), ambos também de 1985, passaram, de acordo com o Artigo 11, a serem absorvidos pelo PAPP (Decreto Nº 91.179). O referido Decreto dispunha também *sobre a definição da estratégia de desenvolvimento rural para pequenos produtores, com o objetivo de “promover a melhoria geral das condições de vida da população rural da Região Nordeste (...) através da elevação dos níveis de emprego e renda, e da oferta de serviços sociais básicos à população (Decreto Nº 91.179).*

Com esse propósito, incorporava, no seu Artigo 3º, a execução dos seguintes programas: I - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural; II - Programa de Desenvolvimento de Pequenos Negócios não Agrícolas; III - Programa de Irrigação do Nordeste; IV - Programa de Ações de Saúde no Nordeste Rural; V - Programa de Educação no Meio Rural do Nordeste; VI - Programa de Saneamento Básico no Meio Rural. O mesmo Decreto previa uma ação de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) capaz de permitir a cada família de pequeno produtor, o acesso aos meios de produção, a tecnologia apropriada ao mercado e às formas de associativismo, por meio dos seguintes aspectos: I - Ação Fundiária; II - Recursos Hídricos; III - Crédito Rural; IV - Pesquisa Adaptada; V - Assistência Técnica e Extensão Rural; VI - Comercialização; VII - Apoio às Pequenas Comunidades Rurais.

Entretanto, o PAPP, como admite Parreiras (2007), também foi vítima da falta de integração institucional e mau uso dos recursos do BIRD. A estrutura organizacional era complexa, executado em quatro níveis da administração governamental (federal, regional, estadual e local), com uma série de órgãos envolvidos (havia a coordenação regional na Sudene, a coordenação nacional no Ministério do Interior, a supervisão no Ministério do Planejamento e no Ipea) múltiplas atividades isoladas, o que dificultou a administração integrada da execução das diferentes atividades a nível de cada projeto, o que resultou em uma centralização equivocada e a ausência de uma descentralização na efetiva execução dos mesmos.

Além disso, os mecanismos de gestão eram falhos, tanto dos recursos financeiros, quanto de sua aplicação na ponta do projeto, sendo a maior parte dos recursos utilizada na burocracia das agências executoras.

Um outro aspecto negativo foi o de, através da construção da infraestrutura, tornar os grandes proprietários nos reais beneficiários do Programa, embora tivesse sido dirigido aos pequenos produtores.

Ainda para esse autor, a inoperância da política exigiu reformulações no modelo, fazendo com que se desse particular importância às decisões da comunidade, por meio do associativismo.

A existência de uma associação (se não houvesse, tinha de ser criada) era o ponto de partida para um processo de discussão na comunidade. Os problemas e propostas de solução, uma vez debatidos no âmbito dessa associação, deviam desembocar em uma lista de reivindicações hierarquizadas encaminhadas a um Conselho municipal, que tinha em sua composição os representantes das diferentes associações do município (Parreiras, 2007:19).

Cabia ao Conselho priorizar as demandas das comunidades e eleger as entidades que seriam beneficiadas.

Como veremos em seguida, essa filosofia de trabalho passou a orientar também o PCPR.

Dados sobre o PAPP indicaram que dos 47 projetos, de um universo de 1.810 projetos financiados nos estados de Piauí, Rio Grande do Norte e Pernambuco, entre setembro de 1993 e novembro de 1995, apenas 5 não haviam sido concluídos. A inexistência de orientação adequada foi identificada como causa dessa inconclusão. Vale ressaltar que, mesmo dentre os concluídos, 83% dos projetos se ressentiam da falta de assistência técnica adequada. Além disso, apenas 57% dos 42 projetos concluídos estavam funcionando normalmente. Desses, a grande maioria não tinha nenhuma provisão para a manutenção a longo prazo dos equipamentos. Apenas 5 projetos mostravam-se auto-suficientes a longo prazo. Muitos dos projetos recém-implantados estavam abandonados. A ausência de capacitação e de organização era a mais alegada para o insucesso da atividade (Parreiras, 2007:20).

Dados do IPEA referentes à avaliação de Planejamento e Políticas Públicas, realizada em 1997 junto às associações beneficiadas por projetos financiados pelo PAPP, indicam que as ações que deram provas de

sustentabilidade foram aquelas que estavam vinculadas a uma associação comunitária dinâmica. Do mesmo modo, o relatório também acusava que os projetos sociais e de infraestrutura que tiveram vida útil pequena, foram aquelas em que as comunidades não foram devidamente capacitadas para levar adiante a manutenção dos equipamentos e gestão dos referidos projetos (IPEA, 2000 *apud* Barros, 2014:41). Ou seja, os resultados positivos dos projetos a serem executados pelas associações eram diretamente proporcionais ao nível de organização das mesmas.

Mesmo assim, a falta de integração das ações bem como os elevados gastos em atividades meio, como a administração do programa, foram apontadas como as grandes falhas do Programa (Parreiras, 2007:20).

## **2.1 O Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR)**

O Programas de combate à pobreza rural são geralmente identificados como instrumentos de políticas públicas voltados à redução da pobreza e a melhoria das condições de vida das populações residentes dos espaços rurais (INTERFACE, 2006 *apud* Barros, 2014: 38)

Considerado como a terceira geração de projetos voltados ao combate da pobreza rural no Nordeste financiados pelo BIRD, o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) foi implementado como a continuação, aprimorada do PAPP, especialmente no que diz respeito ao envolvimento da comunidade nas diversas fases do projeto.

Seu modelo institucional foi formulado a partir da experiência obtida com o envolvimento direto das comunidades rurais na identificação, preparação, implementação e na operacionalização de subprojetos de investimentos produtivos, de infraestrutura e sociais (Braceras, 2004 *apud* Barros, 2014: 43).

Uma característica marcante no PCPR foi de ter uma natureza descentralizada, além da realização direta pelas comunidades beneficiárias, ocorre a aprovação das demandas comunitárias, através dos Conselhos de Desenvolvimento Municipais.(Barros, 2014: 43). Além disso, os estados passaram a ter maior envolvimento com o projeto, exigindo-lhes, com isso, maior autonomia e responsabilidade. O que, de certa forma, teria permitido aos estados imprimirem sua marca na condução do processo, favorecendo uma

maior diversidade de situações e de resultados, como enfatizado por Parreiras.

Ao que complementa:

Essa diversidade mais ampla inclui, certamente, diferenças de grau quanto ao êxito alcançado na superação das principais deficiências mostradas pelo PAPP (Parreiras, 2007:24).

## **2.2 Programa de Combate à Pobreza Rural no Estado de Pernambuco**

A situação de pobreza persistente nos espaços rurais do Estado de Pernambuco, vem exigindo do Governo Estadual, ao longo do tempo, a implantação de políticas de melhoria das condições de vida da população rural, com vistas a redução dos indicadores de pobreza. Um dos instrumentos dessa política é o PCPR, que atuou de forma articulada com a sociedade e os governos locais, em ações prioritárias ao desenvolvimento local e microrregional (Pernambuco,s/d:6).

Já desde os anos 1970, o Programa de Apoio ao Pequeno Agricultor do Estado em Pernambuco (ProRural) vem sendo responsável pela condução dessas políticas de combate à pobreza rural em Pernambuco, através dos acordos de empréstimo com o do Banco Mundial.

Na gestão do PCPR, o ProRural, através da sua Unidade Técnica (UNITEC)<sup>8</sup>, tinha por objetivo trabalhar de forma articulada com os 180 municípios das 12 Regiões de Desenvolvimento do Estado, como mostra a figura 2, citada acima. A proposta do ProRural era de melhorar a qualidade de vida e a geração de renda do homem e mulher do campo em situações de pobreza e exclusão social, por meio do financiamento de subprojetos de infraestrutura, desenvolvimento humano e produtivo nas comunidades rurais organizadas de forma associativa, sejam associações ou cooperativas

Baseado na participação popular e na ação integrada entre o governo e a sociedade civil organizada, o ProRural conta com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural como principal parceiro na implementação das suas

---

<sup>8</sup> A UNITEC é responsável pelo gerenciamento técnico, operacional e financeiro do PCPR, desenvolvendo atividades de Coordenação, planejamento, assessoria técnica, capacitação, articulação de ações, aprovação, supervisão e acompanhamento de subprojetos. (Manual de Operações do PCPR II 2ª fase).

ações/subprojetos. Estimular a participação efetiva de mulheres, jovens e grupos étnicos (quilombolas e indígenas), também constitui um dos seus objetivos.

Constitui como missão do ProRural:

Coordenar, implementar e apoiar - de forma democrática, articulada e participativa - os programas de desenvolvimento local integrado e sustentável, voltados para a melhoria da qualidade de vida e geração de renda das comunidades rurais em situação de vulnerabilidade social do Estado de Pernambuco<sup>9</sup>.

Também em Pernambuco, o Projeto de Combate a Pobreza Rural (PCPR) foi concebido como uma continuação do PAPP, introduzindo inovações e aperfeiçoamentos que decorrem do aprendizado da experiência acumulada da UNITEC.

Iniciado em 1997 e finalizado em 2010, o objetivo do PCPR era o de reduzir a pobreza rural, através do financiamento de subprojetos realizados pelas organizações comunitárias de pequenos produtores rurais.

O Programa atuou em todos os municípios do Estado, com exceção dos de grande porte da Região Metropolitana, com alta taxa de urbanização e densidade industrial, a exemplo de Olinda, Paulista, Recife, Jaboatão dos Guararapes. Além desses, também não está incluído no programa o município de Toritama, situado no Agreste Setentrional, que tem como principal atividade econômica a confecção do *jeans*. Assim, de um total de 185 municípios, o Projeto só não atende aos cinco municípios supracitados (Pernambuco, 2005: 21).

O subprojeto comunitário se define como uma proposta técnico-financeira de investimento para financiamento pelo Programa, a ser identificado, executado e mantida pelos beneficiários (...) Representa a principal forma de atuação do Programa, com fomento e apoio direto às ações de desenvolvimento nas comunidades, devendo concentrar 90% do total dos recursos disponíveis (Pernambuco, 2004, pg. 4).

A fonte dos recursos de financiamento dos subprojetos provem do Acordo de Empréstimo entre o Banco Mundial e o Governo do Estado de

---

<sup>9</sup> Sobre os objetivos e a missão. Acesso em 12 de novembro de 2015, disponível em ProRural <http://www.ProRural.pe.gov.br/ProRural.asp>.

Pernambuco que prevê um repasse de 90% do valor total do projeto, ficando a organização a beneficiária responsável pelos 10% restantes. Esse percentual de 10% representa uma contrapartida das organizações comunitárias, que pode ser efetuada sob forma de contribuição financeira direta ou como provisão de mão-de-obra e de materiais de propriedade da comunidade.

A forma de financiamento se deu a fundo perdido, ou seja, não há um reembolso dos investimentos por parte da comunidade beneficiada, mas essa se obriga a realizar a prestação de contas ao Estado, aí incluindo tanto o valor financiado como o valor da contrapartida. Um detalhamento dos procedimentos relativos à prestação de contas será feito adiante.

Os subprojetos podem ser classificados em três tipos diferenciados: produtivos, de infraestrutura e de desenvolvimento humano. Entre os produtivos, estão situados aqueles com financiamento para a implementação, ampliação ou melhoramento das atividades agrícolas, pecuária, pesca, apicultura, agroindústria. Entre os de infraestrutura, estão os de implantação, ampliação ou melhoria das estradas vicinais, açudes, pequenos barramentos, sistema simplificado de abastecimento de água, eletrificação rural, poços, sistema de irrigação. E, finalmente, entre os subprojetos de desenvolvimento humano, estão os relacionados diretamente ao bem estar social, aplicados a educação, creches, saúde, lazer e banheiro com fossa (Pernambuco, 2004: 6-8).

Destacam-se duas características no PCPR: a) a vinculação do financiamento a uma organização social e b) a descentralização da gestão e a participação da comunidade por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. A primeira liga-se à ideia de organização social como instrumento da melhoria das condições de vida e empoderamento da população. E a segunda por envolver a participação de representantes de diversas instancias comunitárias, a exemplo das associações, do poder público; de modo que as duas características possam assegurar uma maior participação da sociedade civil nas decisões sobre a alocação de recursos financeiros (Pernambuco, s/d: 41).

Para se beneficiar do Programa, as comunidades rurais devem estar constituídas como organizações comunitárias, que são aquelas formalmente constituídas como associações, cooperativas, colônias de pescadores, entre outras e estarem aptas a receber recursos, ou seja atender às exigências impostas pela legislação vigente. Com efeito, todos os investimentos financiados tornam-se propriedades da entidade não poderão ser apropriados por membros individuais das comunidades (Pernambuco, 2004:18).

Devem ser selecionadas, portanto, as comunidades do município que apresentem baixa disponibilidade de ativos e elevadas carências sociais, com base em indicadores de condição de vida (Pernambuco, 2004: 11).

Durante a execução do PCPR, exigia-se que o encaminhamento das demandas das associações ao ProRural fossem realizadas via Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs).

Os CMDRs são as instâncias institucionais de direito privado sem fins lucrativos devidamente oficializados através de ata de fundação registrada em cartório, que viabiliza a participação colegiada da sociedade local e através dos quais se materializa a descentralização do processo decisório na implementação do Projeto (Pernambuco, 2004:17).

Estes Conselhos são constituídos por representantes de associações comunitárias rurais, dos sindicatos e das cooperativas devem somar 80% dos membros efetivos, os 20% restantes devem representar o poder público, instituições governamentais e não governamentais, como prefeitura, legislativo municipal, ONG's, igrejas e outras entidades que desenvolvam atividades em prol do desenvolvimento local (Pernambuco, 2004: 2).

No caso de Pernambuco, os Conselhos foram criados com o apoio do ProRural, que também ficou responsável pela assessoria no desenvolvimento das atividades. A assessoria incluía a participação nas reuniões mensais dos Conselhos, bem como a promoção de encontros e/ou oficinas de capacitação, com o propósito de fortalecer esses Conselhos.

“Os Conselhos são parte do sistema de gestão do PCPR, com atribuições bastante específicas e que se pautam por diretrizes, critérios e procedimentos também específicos ao Programa” (Pernambuco, 2004: 17).

Assim, é nessa instância que são realizadas as etapas de seleção, priorização e legitimação dos subprojetos encaminhados pelas associações rurais, mediante os critérios definidos e divulgados pelo ProRural. Cabe aos Conselhos, por sua vez, a orientação das associações quanto a execução e supervisão das obras e serviços previstos no PCPR. Para isso, os Conselhos contam com um apoio financeiro de 1% do valor dos subprojetos financiados nos municípios (Pernambuco, 2004: 18 e 25).

### **2.2.1 O PCPR I**

PCPR I foi desenvolvido entre os anos de 1997 a 2001. Esse período ficou marcado pela organização da gestão do Programa pelo ProRural. Uma preocupação foi a de minimizar a forte influência política para o direcionamento das ações e aumentar participação do pequeno produtor rural na gestão do PCPR, que era extremamente limitada (Pernambuco, s/d: 16).

Foi financiado um total de R\$ 28.164.216,26 e beneficiadas 124.603 mil famílias com a construção de casas, banheiros, cisternas, poços, estradas vicinais, eletrificação rural, kits de irrigação e barragens (Pernambuco, s/d: 46).

Desde 1999, os Planos Plurianuais (PPAs) do Estado foram orientados através de um processo de planejamento participativo com uma agenda prioritária para cada Região. A partir dessa estratégia de Governo de implantação de uma política de desenvolvimento local e regional, que busca a participação e a transparência na relação entre o Estado e a Sociedade. O ProRural se adequa e adota um novo modelo gestão ao final dessa fase. Entre as ações, a criação de 8 Unidades Técnicas Regionais (UTRs) atuantes nas doze RDs; e a ampliação a interlocução com as comunidades rurais, através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, que passaram de 38 em 1999, para 138 em 2001 (Pernambuco, s/d: 8).

Foi destaque no final desse período a estratégia do Estado de Pernambuco em dividir seu território em 12 Regiões de Desenvolvimento (RDs), conforme lei estadual nº 12.427 de 25.09.2003, para planejar e gerenciar de forma descentralizada suas ações. Cada uma delas tem seu plano de desenvolvimento, o que permite poder tratar de forma mais adequada as suas características sociais, econômicas, culturais e ambientais.

Duas ações são importantes de serem ressaltadas: Em 2000, começou a ser realizados os encontros regionais com os Conselhos, como parte de aproximação, mobilização e consolidação dos mesmos, com o objetivo de prestar orientação e apresentar nova estratégia de atuação do ProRural para o desenvolvimento do PCPR; Em 2001 foi instituído um calendário para recebimento dos subprojetos, promovendo a ampla divulgação do Programa e dos critérios de elegibilidade, democratizando o processo decisório e sistematizando o recebimento dos lotes de propostas para análise e tramitação, permitindo organizar o tempo e concentrar esforços da equipe técnica. Nesse período também foi criada a marca Projeto Renascer/UNITEC – ProRural, com o objetivo de refletir uma nova imagem do Programa (Pernambuco s/d: 11 e 13).

### **2.2.2 O PCPR II**

PCPR II é uma continuação do PCPR I de forma aperfeiçoada, que se dividiu em duas fases, a primeira iniciada em 2002, e a segunda no ano de 2007. Como já sublinhado, é sobre essa segunda fase que trataremos neste trabalho.

O enfoque foi no fortalecimento do poder local, através do empoderamento dos Conselhos municipais e na busca do exercício da participação da sociedade local nos processos decisórios para implementação do Programa.

#### **a) *Primera fase***

Foi aprovado em 2001 o empréstimo junto ao Banco Mundial do PCPR II no valor de U\$ 36 milhões de dólares, dos quais 72,5% financiamento do Banco Mundial, 17,5% contrapartida do Estado e 10% desembolso da comunidade. Visou beneficiar 110.000 famílias com o financiamento de 1.560 subprojetos. Foi estruturado para ser implementado no período de 2002 a 2006, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável dos municípios e das comunidades rurais pernambucanas pobres (Pernambuco, 2004:2).

Na transição do PCPR I para PCPR II ocorreram importantes mudanças na sua implementação, não só pelo aprendizado institucional por ele proporcionado, mas também pelas novas diretrizes de Governo.

Alinhado ao PPA do Governo do Estado, para o período de 2004/2007, que tinha como objetivo, o enfrentamento da exclusão social para atender a população mais pobre do Estado, de forma a diminuir as disparidades socioeconômicas entre as Regiões de Desenvolvimento. O foco das ações foi nos municípios de mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (Pernambuco, s/d:23).

Os Avanços são observados com a modernização da gestão e com a consolidação da gestão descentralização do Programa: As UTR se fortaleceram a com a ampliação do quadro técnico, entre 2002 e 2004 houve um incremento de quase 100% na equipe multidisciplinar em cada escritório, o que proporcionou mais estrutura para implementar os subprojetos de forma mais ágil; foram constituídos 180 Conselhos Municipais, o que possibilita a concentração das ações nos municípios, enfatizando as capacitações e treinamentos das comunidades rurais, bem como dos conselheiros. Isso consequentemente foi importante para a democratização do Programa, contribuindo cada vez mais com a participação da comunidade (Pernambuco, s/d: 43).

Nesse período, foi destaque a criação de um Manual de Operações definindo diretrizes, normas, procedimentos e instrumentos operacionais, visando apoiar a implementação, execução e efetividade do PCPR (Pernambuco, 2004: 3).

Assim como também a articulação e integração das políticas públicas, a partir da experiência concebido pelo Governo do Estado, do Plano Integrado de Desenvolvimento Local (PIDL), que tinha entre seus objetivos melhorar o IDH em 11 municípios e o desempenho do PCPR II, propondo alterações no seu modelo de implementação, visando incorporar a dimensão territorial como estratégia para o apoio ao desenvolvimento rural integrado aos elos de cadeias produtivas regionais, com a ampliação dos espaços de discussão em nível municipal e regional através dos fóruns, criando ambiente favorável à

participação dos diversos segmentos da sociedade na implementação das ações (Pernambuco s/d,p.37).

### ***b) Segunda fase***

O PCPRII está circunscrito ao período de 2007 a 2010. Com efeito, essa segunda fase não se distingue substancialmente da primeira fase, exceto no que diz respeito ao aprimoramento da implementação da proposta. Sua meta foi atender 80.000 famílias, através do financiamento de 1.100 subprojetos comunitários. Os recursos são da ordem de U\$ 36.000,00, sendo 75% oriundos do BIRD, 15% do Estado e 10% das comunidades (Pernambuco, s/d:7).

A sua aprovação deve-se, em grande medida, ao alinhamento do programa ao Plano Plurianual (PPA) 2004/2007, que já havia sido incorporado no final da primeira fase do PCPR II, pautado na inclusão social e na redução da pobreza como premissas do desenvolvimento.

Constituem seus objetivos: 1) Contribuir para a consolidação da gestão pública descentralizada e democrática capaz de promover a articulação e integração das ações, entre os três níveis de governo, organizações da sociedade civil e da iniciativa privada, nos municípios e RDs, através de uma coordenação interinstitucional; 2) Apoiar as comunidades no incremento de sua capacidade de gestão, de geração de riqueza e inserção dos seus produtos e serviços no mercado; 3) Contribuir para a elevação do IDH dos municípios mais pobres do Estado, através do acesso aos serviços básicos de infraestrutura, desenvolvimento humano, fortalecimento das cadeias produtivas locais, entre outros; e 4) Estimular a participação da sociedade, através das suas organizações, incluindo grupos étnicos, jovens, mulheres, idosos, deficientes, para ocupar os espaços de decisão comunitária, municipal e regional, influenciando na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento (Pernambuco, s/d:7 e 8).

Nessa fase, a metodologia desenvolvida no PIDL se estendeu a mais 58 municípios de menor IDH, localizados em dez RDs do Estado, com o objetivo de realizar o planejamento e a definição de prioridades por município,

implementar as ações, elaborar o Plano de Desenvolvimento Territorial (expressa as potencialidades, os desafios comuns aos municípios que compõem cada território e ações prioritárias ao desenvolvimento territorial, traduzidas em programa e projetos) e executar os subprojetos priorizados para o horizonte de quatro anos.

### **2.2.3 Procedimentos para gestão do PCPR II (segunda fase)**

O ProRural foi estruturado de forma a responder às exigências que lhe são impostas para implementação dos subprojetos. Seu organograma tem uma estrutura matricial com uma unidade principal, denominada UNITEC, onde se concentram a gerência geral e as gerências (técnica, jurídica, de operações, administrativa e financeira) para administrar e controlar todas as atividades desempenhadas pelo Programa, além de oito Unidades Técnicas Regionais (UTRs), divididas por região, em Pernambuco. As UTRs são formadas por uma equipe multidisciplinar composta pela área jurídica, social, financeira e de engenharia. Todas essas áreas trabalham de forma integrada e suas atividades são interligadas com o objetivo de dar suporte às entidades rurais. (Pernambuco, s/d:12 a 14).

Ou seja, a UNITEC-ProRural tem a responsabilidade pela gestão do Programa, desenvolvendo atividades de coordenação, planejamento, articulação de ações, entre outras atividades. Sendo as associações e os Conselhos Municipais assessorados pela UTRs por meio de suas equipes técnicas multidisciplinares, que são orientadas no sentido de contribuir para a complementariedade das ações e a articulação dos subprojetos no nível local (Pernambuco, s/d:12).

Entre as atividades realizadas pela equipe técnica da UTR, tem aquelas que antecedem a aprovação dos subprojetos: recebimento da carta proposta e/ou carta consulta, pré-análise da proposta, visita prévia, análise jurídica e documental da entidade e a elaboração da minuta do Convênio entre o ProRural e a entidade. Já na etapa de execução da obra ou serviço, a UTR supervisiona, através de visitas técnicas, os subprojetos de forma educativa/preventiva; realiza capacitações e orientações às entidades beneficiadas; fiscaliza o cumprimento das etapas do projeto para execução; e,

finalmente, controla a utilização dos recursos financeiros que são liberados por parcelas.

As UTRs atuam com autonomia nessas várias etapas relativas à implementação dos subprojetos. É responsável por fazer a ligação da comunidade com a UNITEC, possibilitando aos agricultores familiares o acesso às informações e orientações para participação no Programa (Pernambuco, s/d:14).

O processo de seleção dos subprojetos tem início com a realização dos Encontros Regionais, que são eventos realizados anualmente com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento e outros agentes, sejam entidades governamentais ou não governamentais nos âmbitos municipal, estadual e federal e demais agentes que atuem em prol do desenvolvimento local. Um dos objetivos desse Encontro é a divulgação do calendário anual de recebimento dos subprojetos, com os períodos e os prazos do processo de recebimento e seleção dos subprojetos (Pernambuco, s/d:14).

Para que as entidades tenham acesso às informações referentes à proposta do PCPR, o ProRural convoca uma reunião no Conselho de Desenvolvimento Rural do município para que possam ser apresentados os objetivos do Programa, os valores que serão disponibilizados e o número de projetos que será beneficiado. São também discutidas as demandas do público alvo. Depois disso, as organizações comunitárias integrantes do Conselho elegem as demandas, por ordem de prioridade, cabendo apenas ao ProRural intermediar esse processo.

Uma vez definidas, as demandas são apresentadas às UTRs vinculadas ao ProRural, por meio de uma carta proposta ou carta consulta, que é um documento padrão para esse tipo de solicitação. Juntamente com essa carta, a entidade apresenta toda documentação que comprove a sua legitimidade, mostrando, assim, que se encontra apta a receber os recursos<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Os documentos exigidos da entidade são: CNPJ, Estatuto, Ata de fundação, Ata de eleição e posse da diretoria, ata de aprovação no Conselho, documentação de identificação do presidente e do tesoureiro, relação original dos beneficiários, ART de elaboração do subprojeto e extrato da conta corrente juntamente com a declaração o proposta de abertura.

Nesse momento, a UTR realiza a análise jurídica dessa documentação apresentada pela entidade, assim como também é verificado se a mesma não apresenta impedimento ao recebimento de recursos públicos, através de uma consulta ao Sistema de Administração Financeira aos Estados e Municípios (SIAFEM).

O segundo passo consiste na realização de uma visita prévia pela UTR, a fim de verificar se a demanda tem possibilidade de se tornar viável quanto ao local e quanto ao interesse da organização para a realização do projeto e para o cumprimento da contrapartida. É realizada uma reunião com a comunidade e os técnicos da UTR para se realizar uma análise prévia sobre a viabilidade técnica, social e financeira da demanda. Essa visita gera um documento chamado de laudo de visita prévia (parecer técnico) que visa reunir o maior número de informações relativas ao pleito, que vão desde a disponibilidade de recursos até o nível de organização do grupo (Pernambuco, s/d:22).

Quando aprovada tais condições, a entidade tem que contratar um elaborador (Pessoa física ou jurídica cadastrada no ProRural mediante convocação pública, o que compreende o credenciamento com a entrega, análise e aprovação de toda documentação exigida e o treinamento), para realizar um subprojeto específico para a sua demanda, o qual será submetido à análise técnica do ProRural. Nesta etapa, será observado se o subprojeto foi bem dimensionado, de acordo com o padrão exigido. Por exemplo, se está de acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e se há viabilidade técnica da proposta de acordo com a realidade da comunidade (Pernambuco, s/d:23 e 25).

Se houver alguma desconformidade nas etapas descritas acima, passível de correção pela Associação, é estabelecido um prazo para que a mesma as solucione. Caso contrário a solicitação da demanda é cancelada e dado a vez a outra Associação da lista de prioridades realizada pelo Conselho.

Com a aprovação do subprojeto, o passo seguinte é autorização e a elaboração do convênio (nesse intervalo ocorre a emissão da nota de empenho, passo importante para que os recursos sejam garantidos a

Associação), a ser celebrado entre o ProRural e a associação, onde estão descritas as obrigações de ambas as partes. Cabe à associação: - executar o objeto do projeto, conforme o que foi aprovado; - realizar a prestação de contas dos valores utilizados; e - executar a contrapartida. Ao ProRural cabe: - orientar, monitorar e dar o suporte técnico na execução do projeto; e - controlar a utilização dos recursos.

É importante ressaltar, que com a assinatura do convênio, o subprojeto deve ser executado acompanhado de sua prestação de contas, no prazo de seis meses. As alterações os prazos de vigência do convênio e de execução do subprojeto, bem como nos valores orçados, licitados e contratados, somente poderão ser feitas mediante termos aditivos, devidamente justificadas as razões da modificação através de pareceres técnico, financeiro e jurídico pela unidade que acompanha o subprojeto (Pernambuco, s/d:27).

Nessa fase de assinatura do convênio, ocorre a reunião preparatória com os beneficiários, para que seja explicado como será executado o projeto na comunidade e fiquem esclarecidas as responsabilidades de ambas as partes. É realizada uma capacitação sobre os procedimentos para aquisição de bens e serviços, execução do subprojeto e prestação de contas.

Em seguida, é realizado o depósito dos recursos financeiros na conta da associação através de transferência bancária para uma conta corrente exclusiva para o subprojeto e lá permanecem bloqueados e aplicados. A liberação dos recursos ocorre mediante autorização do ProRural e por parcelas (Pernambuco, s/d:28).

Para autorizar a execução da obra ou serviço, a associação realiza o processo de cotação de preços, modalidade simplificada de licitação para aquisição de bens e serviço, onde será contratada uma empresa, que apresente a melhor proposta e qualificação para tal. Embora a associação se incumba de realizar a licitação, o ProRural acompanha diretamente, opina e orienta pela validade do processo, aprovando-o ou não a empresa que mais se adequa às exigências da modalidade (Pernambuco, s/d:29).

Depois de escolhida a empresa e liberada a parcela inicial dos recursos e inicia-se a execução do objeto do subprojeto. A execução se divide em etapas que passam a depender das parcelas de liberação dos recursos. A liberação da parcela seguinte está sempre atrelada a aprovação, pelo ProRural, da prestação de contas dos pagamentos realizados da parcela anterior devidamente comprovada e da realização da parte física da obra em conformidade com o subprojeto. O objetivo desse procedimento é permitir um maior controle quanto a utilização dos recursos, diminuindo as chances de irregularidades na gestão dos recursos durante a execução do projeto. Como já citado acima, qualquer tipo de alteração, seja física ou financeira, deve ser previamente solicitada e aprovada formalmente pelo ProRural, através de um termo aditivo ao convênio, para assim ser realizada.

Vale ressaltar que a prestação de contas também inclui a contrapartida da associação, sob pena de ter o subprojeto reprovado, ficando sujeita a devolver o montante dos recursos.

A prestação de contas final só se dá com a finalização da obra, o que significa afirmar que a mera submissão da documentação completa, mesmo que dentro das exigências legais, não assegura a aprovação da prestação. O mesmo pode ser dito em relação a execução da obra que, mesmo tendo sido concluída, mas sem a documentação comprobatória, não assegura a aprovação da referida prestação de contas.

O ProRural, com a obra encerrada e o recebimento da prestação de contas da última etapa de execução do subprojeto, realiza a análise final de toda documentação comprobatória, julga a regularidade ou irregularidade do subprojeto e encaminha uma cópia à Controladoria Geral do Estado (CGE) para análise da aplicação dos recursos.

Uma vez comprovado que os recursos foram corretamente empregados no subprojeto executado, a CGE certifica a prestação de contas, liberando o CNPJ da associação para receber novos recursos. Nos casos em que a prestação de contas não se encontra em conformidade ao objetivo proposto, o processo poderá ser instaurado em Tomada de Contas Especial (TCESP) e/ou encaminhado a outros órgãos de controle do Estado, tais como

Tribunal de Contas, Ministério Público e Procuradoria Geral do Estado, podendo acarretar problemas futuros para a associação, seus dirigentes e associados.

Assim, a associação beneficiada fica responsável pela utilização dos recursos que são financiados. O presidente e o tesoureiro da associação são seus representantes legais e os responsáveis por coordenar todas as etapas de execução da obra ou serviço, incluindo a licitação, fiscalização, realização dos pagamentos e a prestação de contas.

Cabe ao ProRural a supervisão dos subprojetos, que tem início com a sua aprovação, obedecendo ao cronograma físico e financeiro de execução, de acordo com o prazo de vigência do convênio firmado entre a Associação e a UNITEC. Além de monitorar, orientar e assessorar o desenvolvimento dos subprojetos, faz parte também dos seus objetivos, fiscalizar a aplicação dos recursos programados. A equipe da UTR atua de forma educativa junto às comunidades rurais beneficiárias do PCPR, auxiliando no processo de execução, para também redirecionar as ações quando necessário, evitando execução incorreta ou a não execução; para apoiar o desenvolvimento da capacidade de autogestão dos grupos e articular parcerias que apoiem o desenvolvimento de subprojetos (Pernambuco, 2004:32 e 33).



## CAPÍTULO III - O PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

### 3.1. Prestação de Contas

Segundo o artigo 207 do Capítulo III da Legislação Estadual do Código de Administração Financeira de 23/10/1978, entende-se por Prestação de Contas *o demonstrativo da aplicação de recursos organizado pelo próprio responsável ou entidade beneficiária, acompanhado dos documentos comprobatórios*. Trata-se de uma exigência constitucional a sua realização pela unidade executora, conforme artigo 70 da Constituição Federal, também presente no parágrafo 2<sup>a</sup> do artigo 29 da Constituição Estadual.

No Manual de Prestação de Contas das Despesas Públicas do Estado de Pernambuco (2014:7-8), existe a seguinte descrição:

O Processo de Prestação de Contas será constituído do conjunto desses documentos comprobatórios organizados em pasta, onde estão dispostos os empenhos das despesas realizadas, acompanhados de toda a documentação exigida para sua comprovação (notas fiscais, recibos, guias de recolhimento dos impostos ...) É obrigatória a prestação de contas por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda ou que em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária.

No manual de Prestação de Contas utilizado pelo ProRural, descreve-se esse procedimento como sendo um mecanismo de controle que demonstra transparência junto às associações que desenvolvem os subprojetos (PERNAMBUCO, s/d, p. 1)

A Prestação de contas final é classificada como regular, regular com ressalvas ou irregular. Segundo o Manual de Prestação de Contas do Projeto Renascer, para ser considerada regular devem ser apresentados os seguintes documentos comprobatórios pela entidade: processo licitatório, cópia do extrato bancário de toda movimentação de recursos, notas fiscais de vendas ou serviços e recibos correspondentes quando for pessoa jurídica, ou apenas o recibo quando for pessoa física, guias de recolhimento de encargos (quando houver), junto com os comprovantes de pagamento, cópias de cheque (os

recursos só podem ser utilizados através de cheque) e pela apresentação dos formulários de relação de pagamentos e relatório de execução da receita e despesa padronizados pelo ProRural. Todos esses documentos são apresentados em cada fase da prestação de contas para a liberação de uma nova parcela. Na última fase, junta-se o termo de aceitação definitivo da obra ou a relação de bens e a relação dos doadores de serviço, isto é da contrapartida (PERNAMBUCO, s/d).

Os recursos só podem ser utilizados de acordo com as rubricas estabelecidas no subprojeto, assim como o objeto de execução da obra ou serviço. Toda mudança tem que ser formalmente solicitada e aprovada tecnicamente e juridicamente para poder ocorrer. Quando isso não ocorre, ou quando a entidade deixa de apresentar a prestação de contas, a mesma é classificada como irregular. Para resolver tal irregularidade, é instaurado um processo de Tomada de Contas Especial (TCESP) para averiguar a real situação do subprojeto.

A TCESP se impõe como um mecanismo destinado à recuperação dos recursos públicos mal geridos decorrentes de ações ou omissões ímprobas, negligentes ou desconformes com os princípios da administração pública. Seu objetivo é apurar responsabilidade daquele que der causa ou perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, com levantamento dos fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento. (Pernambuco, 2014. p 6)

Os procedimentos quanto a prestação de contas são comuns em todos os casos, ainda que respeitando as especificidades de cada subprojeto, como é o caso, por exemplo, da relação de bens, que é um documento exigido apenas às associações responsáveis pelos subprojetos de ordem produtivo. Assim também, o recolhimento do INSS ou ISS fica restrito apenas aos casos em que ocorre a contratação de pessoa física ou jurídica para realização de um serviço.

De um modo geral, a assessoria da UTR, no quesito prestação de contas, se pauta nos seguintes passos:

- 1) Orientação: Acontece na primeira reunião com os beneficiários dos recursos. Nesse momento, apresenta-se o projeto, munindo o conjunto

dos associados com as informações preliminares sobre a sua execução física e financeira, bem como sobre a forma como a prestação de contas deve ser apresentada. Nas ocasiões seguintes, o processo de orientação volta-se especialmente para o presidente e para o tesoureiro da associação, uma vez que são eles que respondem pela prestação de contas. Em função disso, eles recebem uma orientação detalhada sobre os formulários que precisam ser preenchidos e apresentados, junto com a documentação comprobatória, relativos a cada parcela liberada. Durante a execução, são esclarecidas as dúvidas e reforçadas as orientações relativas à realização dos pagamentos e à elaboração da prestação de contas.

2) Solicitação da liberação dos recursos: Esta solicitação ocorre por parcelas depositadas na conta bancária das associações. A liberação da primeira parcela está relacionada aos serviços realizados antes do início da execução do subprojeto, a exemplo do pagamento dos custos relativos à elaboração do subprojeto, a compra de materiais e aos custos de assessoramento aos Conselhos. A liberação das parcelas seguintes, por sua vez, está condicionada ao aval do engenheiro da UTR responsável por supervisionar a obra ou serviço, atestando a etapa física como concluída. Exige-se, do mesmo modo, que a prestação de contas tenha sido devidamente apresentada e aprovada.

3) Monitoramento: Nesta fase, são feitos contatos telefônicos frequentes com os dirigentes das associações, bem como realizadas reuniões na UTR e/ou visitas técnicas de campo para acompanhamento de todos os itens relativos aos procedimentos para prestação de contas. O número de contatos e de visitas vai variar de acordo com a maior ou menor necessidade da associação, no que diz respeito à realização de pagamentos, retenção dos encargos, emissão de guias de recolhimento, preenchimento dos formulários, dentre outras atividades.

4) Análise da prestação de contas. Nesta análise, que acompanha cada liberação de parcela, são verificadas e julgadas toda a documentação comprobatória - nota fiscal, recibo, cópia de cheques, guias de

recolhimento, juntamente com o comprovante de pagamento, formulários de receita e despesa e relação de pagamentos, entre outros - como já mencionado no segundo capítulo deste trabalho. Esta atividade é concluída com um parecer técnico atestando o cumprimento das obrigações por parte da associação. Porém, quando as exigências não são devidamente atendidas, a associação é notificada e um prazo fica estabelecido para que as pendências sejam sanadas. Somente após a análise da última parcela, é dado um parecer geral sobre o subprojeto, atestando a situação da associação em três tipos de condição: regular, regular com restrição e irregular.

5) Organização do processo e encaminhamento à CGE. Nesta fase, uma nova verificação da documentação é realizada para que, em seguida, seja organizada a partir da formatação exigida pelo Projeto. Tal formatação inclui desde a carta proposta ou carta consulta até o relatório final. Fazem parte dos documentos o subprojeto, o convênio, o processo licitatório, laudos, pareceres, solicitação de liberações, bem como todas as fases da prestação de contas financeira. Depois disso, são realizadas duas cópias da documentação, uma para ser entregue a associação e outra para posterior encaminhamento à CGE. Tal procedimento faz com que a associação fique isenta de qualquer responsabilidade a partir do momento em que a prestação de contas é encaminhada à Controladoria.

O cumprimento de todas essas etapas permite com que o processo de prestação de contas se constitua como um instrumento de monitoramento de todo o subprojeto.

O processo de prestação de contas no âmbito PCPR II – segunda fase, objeto deste estudo - inclui 35 subprojetos desenvolvidos por associações comunitárias, sob a assessoria da Unidade Técnica Regional de Recife (UTR/RMR), no período de 2007 a 2010. Essas associações estão distribuídas em 09 municípios da Região Metropolitana, 05 da Região da Mata Norte e 04 da Região da Mata Sul, como apontado na tabela dos subprojetos executados na UTR/RMR (Anexo A).

Pode-se observar que todos os subprojetos estão vinculados a investimentos em obras capazes de permitir a melhoria da qualidade de vida dos habitantes da zona rural, subdivididos em três campos principais: infraestrutura, produtivo e desenvolvimento humano, conforme Manual de Operações – PCPR II – 2ª fase. Constatou-se uma maior concentração no campo da infraestrutura, no qual, 21 subprojetos, ou seja, 60% dos subprojetos estão vinculados ao abastecimento de água, barragem e construção de cisternas. Um total de 10 subprojetos, correspondente a 28,57%, encontra-se no campo produtivo, seja para a mecanização agrícola, aquisição de equipamentos ou kit feira. É no campo do desenvolvimento humano onde se concentra um menor percentual dos subprojetos, 4 apenas, isto é, 11,43%, vinculados à construção de banheiro com fossa.

Assim, como é possível constatar, a maior parte das demandas solicitadas pelas comunidades rurais está no campo da infraestrutura hídrica, uma necessidade ainda muito presente no meio rural. Nesse sentido, como sublinham Costa e Guilhoto (2011), estima-se uma população de 23 milhões de pessoas no mundo rural brasileiro, isto é, cerca de 75% daquela população, que não dispõem de coleta de água e tratamento de esgoto adequados. Para esses autores, tal situação traz impactos sociais, ambientais e econômicos que não podem ser negligenciados.

A tabela indica ainda que o conjunto dos subprojetos envolveu valores que variaram de R\$ 33 783,71 a R\$ 232 589,84, representando um montante na ordem de R\$ 4.371.634,44. A principal fonte provedora de tais recursos, isto é, 75% do valor, ficou sob a responsabilidade do BIRD. O restante foi proveniente do Estado e das associações nos valores de 15% e de 10% respectivamente. (Pernambuco, s/d:7)

A abrangência do Programa, ao beneficiar um número de 2.702 famílias por meio dos 35 subprojetos é um dado que merece ser particularmente destacado na tabela. Essas famílias, por meio das 35 associações a que estão vinculadas, têm participação na execução do projeto, seja doando uma contrapartida financeira, seja disponibilizando a mão de obra

para a sua execução. Entretanto, a forma de contrapartida disponibilizada irá depender do tipo do objeto do subprojeto.

Assim, em se tratando da construção de banheiros ou cisternas, na qual o bem é individual, cabe a cada família beneficiada se responsabilizar com os serviços de ajudante de pedreiro. Já quando se trata de um objeto para uso coletivo, como abastecimento de água, por exemplo, os beneficiários, junto com a empresa contratada pela obra, participam de várias etapas previstas na execução do subprojeto, como a escavação manual das valas para assentamento da tubulação, preparação da base da caixa d'água, entre outros serviços.

É importante ressaltar que, de todas as associações contempladas com os subprojetos de abastecimento de água, apenas uma associação - a Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Engenho Cachoeira - optou pela possibilidade de depositar o valor correspondente a contrapartida na conta corrente do subprojeto, pagando, assim, a empresa para realizar os serviços de mão de obra que seriam disponibilizados pelas famílias. Essa possibilidade também estava prevista no Edital. Para os subprojetos de mecanização agrícola, cabia a associação a construção de um galpão para guardar o trator e os implementos agrícolas adquiridos. Condição essa necessária para que a empresa fornecesse os equipamentos. Como já frisado, a construção do galpão ou de qualquer outra ação realizada sob a responsabilidade da associação precisava ser acompanhada dos documentos comprobatórios da referida ação.

Com efeito, o PCPR foi estruturado no sentido de estimular a participação da coletividade, por meio das suas associações, em todos os momentos vivenciados do processo. Isso porque, na concepção do Projeto, estimava-se que o envolvimento dos beneficiários, via associação, em todas as etapas do subprojeto garantiria mais facilmente o êxito do processo.

No Brasil, o estímulo ao associativismo, enquanto uma forma coletiva de defesa de interesses comuns, está sempre associado às políticas públicas, como já destacado por Pires (2003), como forma de assegurar a participação popular, comprometendo-a na condução das iniciativas. Tal estímulo é sempre

identificado como uma estratégia eficaz de superação da pobreza dos agricultores.

Nesse sentido, como observam Veiga e Rech (2001:10):

Os sindicatos, os partidos políticos, os movimentos sociais, as cooperativas e as associações de diversos segmentos e finalidades são formas de organização dos trabalhadores que se constituem ao longo da história, com o objetivo de encontrar alternativas para a superação dos múltiplos problemas de sobrevivência, do desrespeito aos direitos e da má qualidade de vida [...].

Eis a razão também pela qual sempre se constitui como um instrumento de fundamental importância no âmbito das políticas de Extensão Rural (Pires, 2012). Não sem razão, portanto, “apoiar o associativismo e o cooperativismo, bem como a formação de agentes de assistência técnica e extensão rural” constitui um dos principais objetivos da atual política de Extensão Rural (Brasil, 2011).

Assim, também no âmbito do PCPR, o associativismo, via associação dos agricultores, constitui o alicerce desse Programa, onde estão assentadas a responsabilidade de ofertar uma contrapartida para a realização do projeto, o acompanhamento de todas as fases de execução do projeto, bem como a realização da prestação de contas no término do processo.

Entretanto, no transcorrer do processo, foi possível constatar que muitas associações tiveram dificuldade de conseguir a efetiva participação da comunidade, principalmente nos subprojetos de abastecimento de água, que exigia um maior número de adesões. Assim, embora admita-se que, nas práticas associativas, o “nós” deva se sobrepôr ao “eu” para garantir o interesse da coletividade, essa dinâmica nem sempre é observada na realidade das associações. (VEIGA; RECH, 2001). Via de regra, constata-se ainda nas associações muita dificuldade dos associados em “sentirem-se donos”, isto é, de se envolverem com os destinos comuns, partilhando as decisões de interesse do grupo, como observado por Rech (2005).

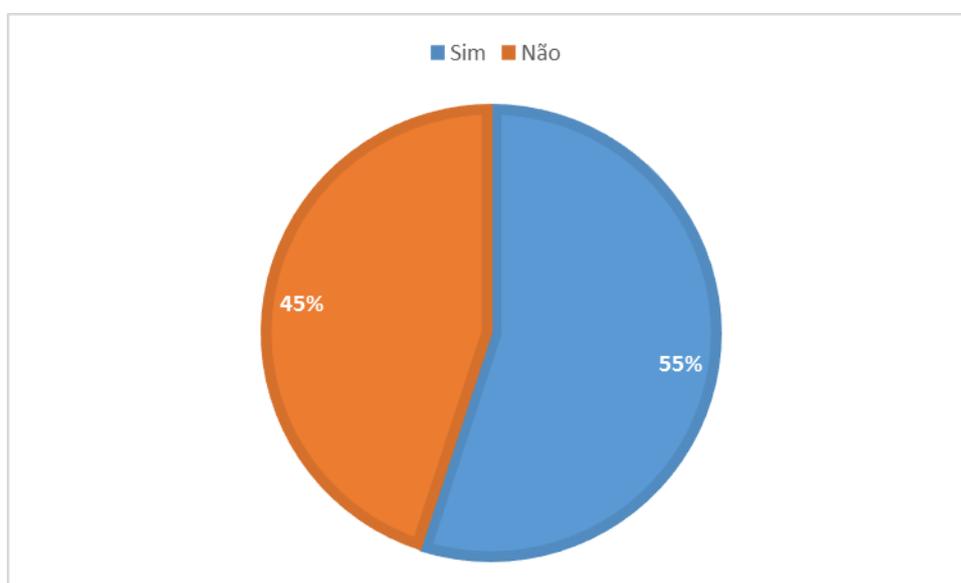
Uma vez beneficiária dos recursos, a associação se comprometia a cumprir com todas as exigências para realização da prestação de contas, como descrito no segundo capítulo deste trabalho. Entretanto, para assegurar o

cumprimento satisfatório de tais exigências, a associação contava, desde o início do processo até a prestação de contas final, com a assessoria fornecida pela UTR.

### 3.2. Principais dificuldades com a execução dos subprojetos e com a elaboração da prestação de contas.

A experiência dos gestores das associações com a elaboração de relatórios de prestação de contas tende a facilitar a compreensão do processo, minimizando os riscos de desacerto. Vale ressaltar, nesse sentido, que mais da metade dos gestores das associações beneficiadas, isto é 55% dos informantes, já haviam recebido recursos anteriores ao PCPR, como indica o gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Experiência anterior com gestão de recursos

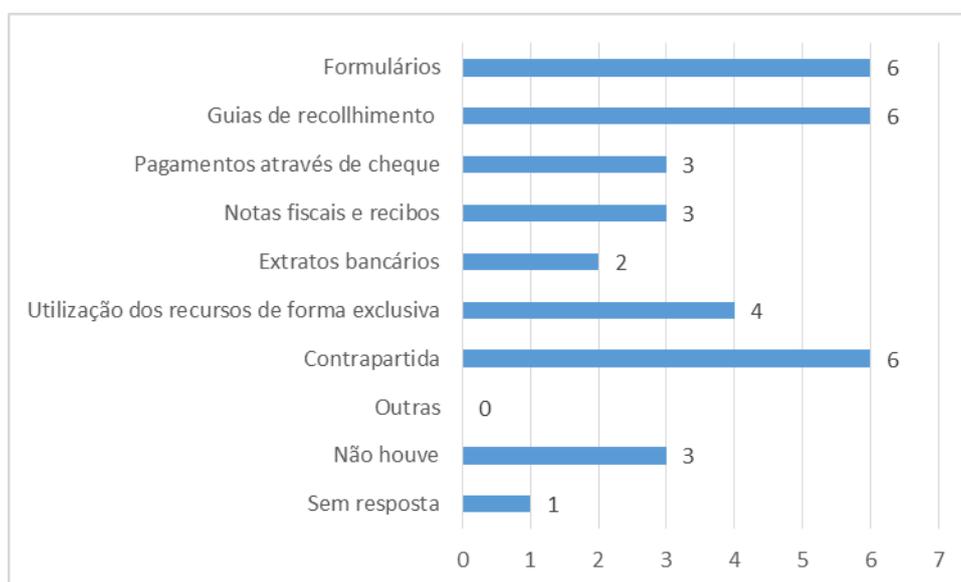


Fonte: Autoria própria

Mesmo assim, o preenchimento dos formulários (relação de pagamentos, execução da receita e despesa e outros), apresentação das guias de recolhimento (INSS e ISS) e seus comprovantes de pagamentos e a realização da contrapartida foram eleitas as ações mais difíceis de executar na elaboração da prestação de contas. Em seguida, o item que se destacou foi a utilização dos recursos exclusivamente na realização do subprojeto. Embora exija-se uma conta específica para o recebimento dos recursos, muitas vezes tais recursos são usados com outros propósitos ou em ações que não constam

nas rubricas permitidas pelo edital. Outras dificuldades elencadas dizem respeito ao preenchimento de pagamentos realizados por meio de cheque, bem como a organização das notas fiscais e dos recibos. O acesso e a consulta aos extratos bancários também foram identificados como uma dificuldade.

Gráfico 2 - Dificuldades na prestação de contas

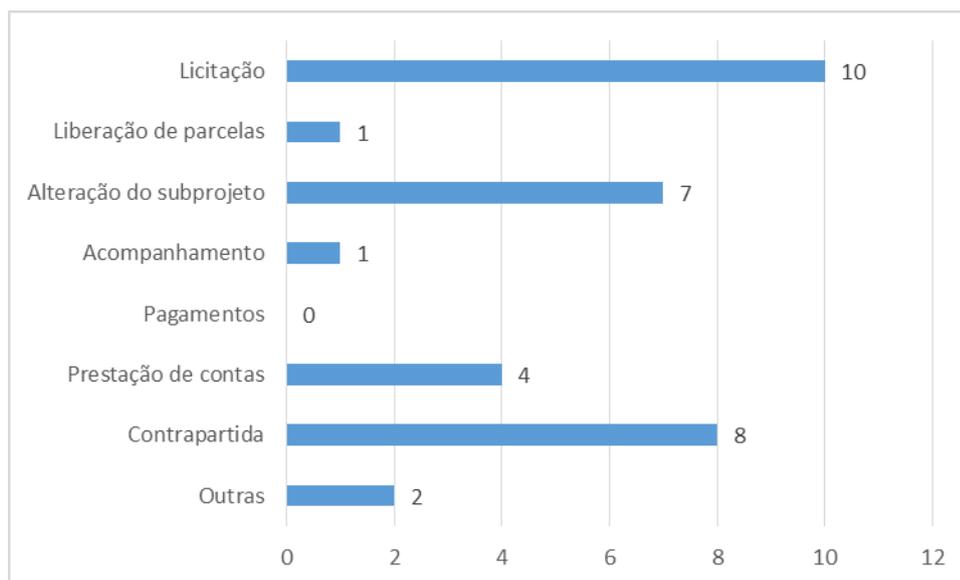


Fonte: Autoria própria

Tais dificuldades foram, em parte, justificativas pelas associações por uma série de razões: - o fato de não contarem com um contador para se responsabilizar pelas finanças da associação; - a pouca habilidade para preenchimento dos formulários; o pouco envolvimento dos beneficiários, especialmente para a realização da contrapartida; - a sobrecarga de trabalho para a diretoria da associação; - a burocracia para a apresentação das guias de recolhimento; - as falhas contidas nas notas fiscais e nos recibos apresentados pelas empresas.

Mesmo assim, foi interessante constatar que as maiores dificuldades apresentadas não estão, necessariamente, na elaboração da prestação de contas propriamente dita. Segundo afirmaram, outras ações são consideradas mais difíceis de serem realizadas, como o processo licitatório, a realização da contrapartida e os procedimentos exigidos para a realização de alterações na obra/serviço ou nos valores do subprojeto, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Principais dificuldades na execução dos subprojetos



Fonte: Autoria própria

### 3.3. O processo licitatório e o compromisso com a contrapartida

Dentre as justificativas apresentadas pelas associações para a dificuldade de participação no processo licitatório, foram citados: a falta de experiência na realização do dito processo, as exigências burocráticas em torno das fases constitutivas da licitação e, principalmente, a dificuldade em conseguir empresas qualificadas e que se adequem aos requisitos do edital a um preço equivalente ou menor que o aprovado para a execução do subprojeto. Dada as dificuldades inerentes a etapa do processo licitatório, todo o processo é também acompanhado e monitorado pela Unidade Técnica do ProRural.

A contrapartida, por sua vez, tanto aparece tanto no gráfico relativo às dificuldades na prestação de contas como no rol das dificuldades de execução do projeto. Esta ação, tanto quanto a licitação, antecede a feitura do próprio relatório de prestação de contas. Porém, diferentemente da licitação, a contrapartida não implica numa maior ou menor competência administrativa/financeira do gestor da associação, embora possa estar associada a liderança dos gestores, que se reflete na forma de recrutamento das famílias envolvidas para a disponibilização da mão de obra. Nesse sentido, houve quem admitisse que, diante da carência em que viviam as

famílias, o poder público deveria ser acionado para sanar essa dificuldade, como ilustra o discurso a seguir:

*“Buscar soluções sobre a contrapartida, pois as famílias beneficiadas são carentes, buscando soluções com poder público municipal.”(Informante 4)*

Diferentemente dessa postura que coloca a dificuldade na carência das famílias, outro informante identifica no não envolvimento do associado nas questões de interesse comum a origem do problema, ao afirmar:

*“A contrapartida em parte foi um obstáculo, haja visto que os proprietários das casas nem sempre cumpriam a sua parte com mão de obra do servente”.*

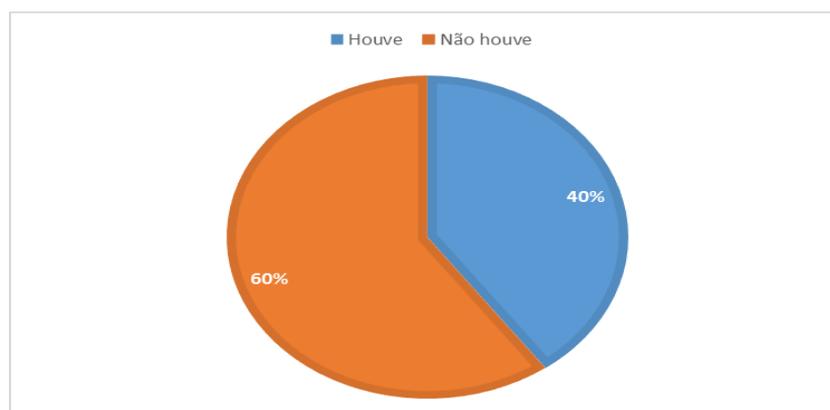
Como já sublinhado neste trabalho, a realização da contrapartida é de total responsabilidade da associação, seja disponibilizando a mão de obra das famílias envolvidas com o subprojeto, seja desembolsando recursos para suprir a ausência dessa mão de obra.

Salientamos que esta questão também foi colocada na intenção de verificar se a realização da prestação de contas estaria entre as dificuldades mais citadas. Mas a quantidade não foi relevante

### **3.4. Alterações no subprojeto**

Em relação a realização de alterações no subprojeto no decorrer de sua execução, terceiro item mais votado entre as dificuldades, foi verificado que 40% das associações questionadas precisaram fazer algum tipo de alteração na proposta inicialmente aprovada.

Gráfico 4 - Subprojetos que sofreram algum tipo de alteração



Fonte: Autoria própria

O intuito foi verificar se esta questão, qual seja, a realização de modificações no objeto e/ou no valor financiado, foi ou não considerada um problema para as associações. Como já sublinhado, o atraso na execução do subprojeto e a burocracia para aprovação das alterações foram algumas das questões colocadas pelas associações.

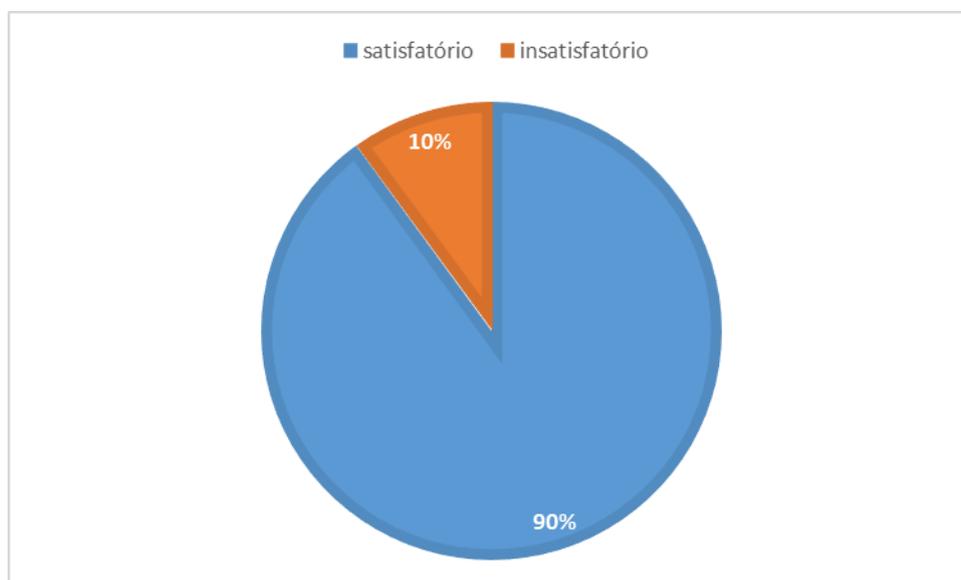
### 3.5. O assessoramento prestado pelo ProRural

O assessoramento do ProRural acompanhava as associações contempladas com os subprojetos durante todo o processo de execução da obra e de gestão dos recursos. Cabia ao técnico do ProRural avaliar o nível de dificuldade dos gestores das associações para, diante disso, dispensar uma maior ou menor dedicação à entidade beneficiada. O que tendia a assumir um caráter de assessoria personalizada.

Possivelmente, esta forma de acompanhamento tenha favorecido um nível de satisfação elevando dos gestores das associações beneficiadas com a assessoria técnica prestada pelo ProRural durante todo o decorrer do processo.

Esse acompanhamento na avaliação das associações questionadas ocorreu de forma satisfatória para 90% delas, de acordo com o gráfico abaixo.

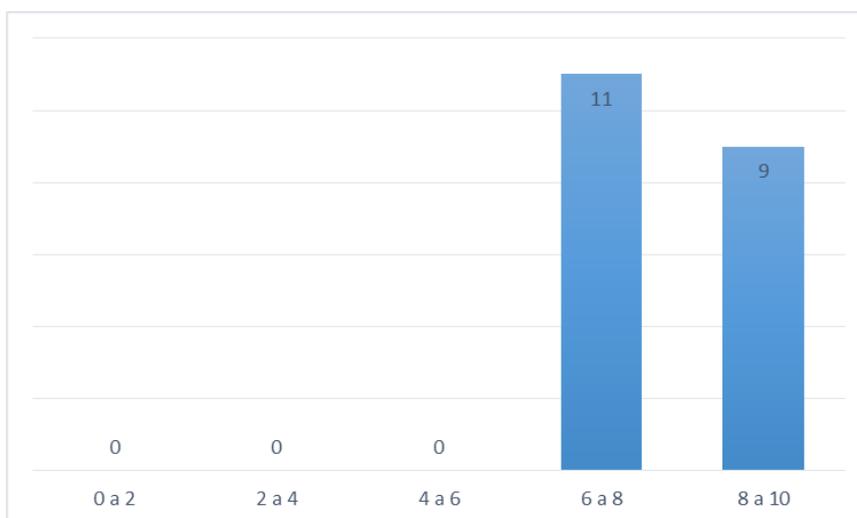
Gráfico 5 - Acompanhamento do ProRural na execução dos subprojetos



Fonte: Autoria própria

A nota atribuída por essa assessoria acompanha o nível de satisfação, fazendo com que as notas compreendidas no intervalo entre 8 e 10 fosse o mais sublinhado.

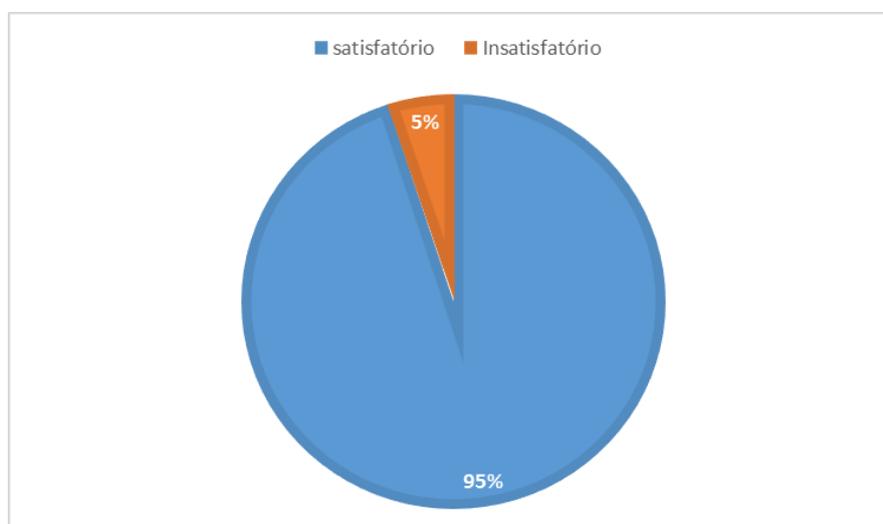
Gráfico 6 - Nota atribuída ao acompanhamento do ProRural



Fonte: Autoria própria

Vale destacar que, quando informantes sobre o assessoramento prestado pelos técnicos do ProRural no quesito prestação de contas, o nível de satisfação ainda manteve-se mais elevado, envolvendo 95% dos informantes, como indica o gráfico a seguir:

Gráfico 7 – Assessoramento dos técnicos do ProRural na prestação de contas prestado às associações beneficiadas



Fonte: Autoria própria

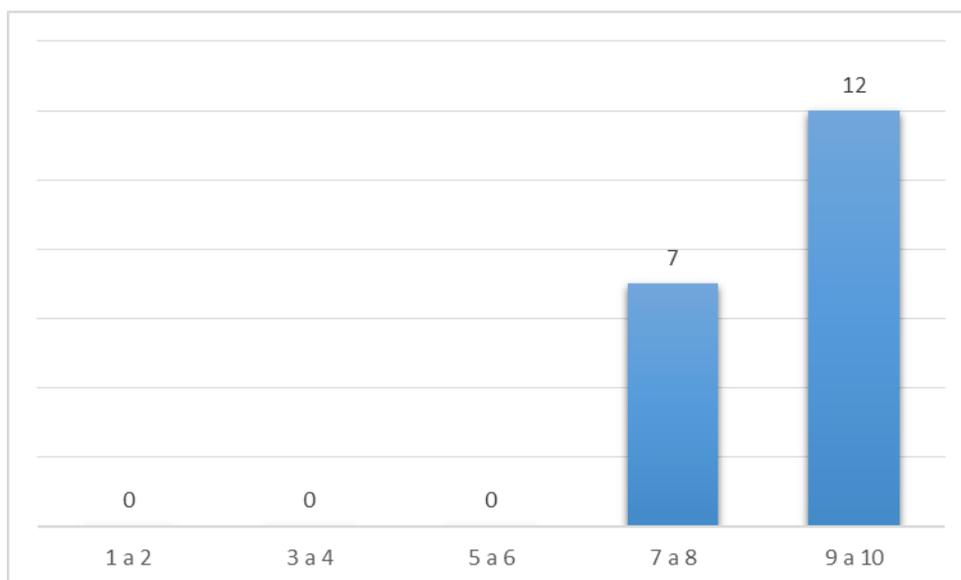
Ainda que se considere que o item satisfação envolva uma escala de diferentes níveis de satisfação, o que nos interessa é constatar que esse item deve expressar a funcionalidade do processo, isto é, o cumprimento do objetivo para o qual foi definida a assessoria. Algumas falas dos gestores das associações evidenciavam o nível de satisfação com o processo de prestação de contas vivenciado, como ilustradas a seguir:

*“A equipe acompanhou passo a passo a prestação de contas, isso foi fundamental para que não tivesse qualquer dificuldade na prestação de contas”* (Informante3).

*“Os técnicos nos forneceram as orientações que precisávamos para a devida prestação de contas”*. (Informante 8).

Do mesmo modo, o nível de satisfação se fez sentir com a nota atribuída ao processo de acompanhamento da equipe técnica da ProRural, quando a quase totalidade dos informantes (95%) atribuiu nota entre 8 e 10, como explicitado no gráfico abaixo:

Gráfico 8 - Nota atribuída ao acompanhamento da prestação de contas

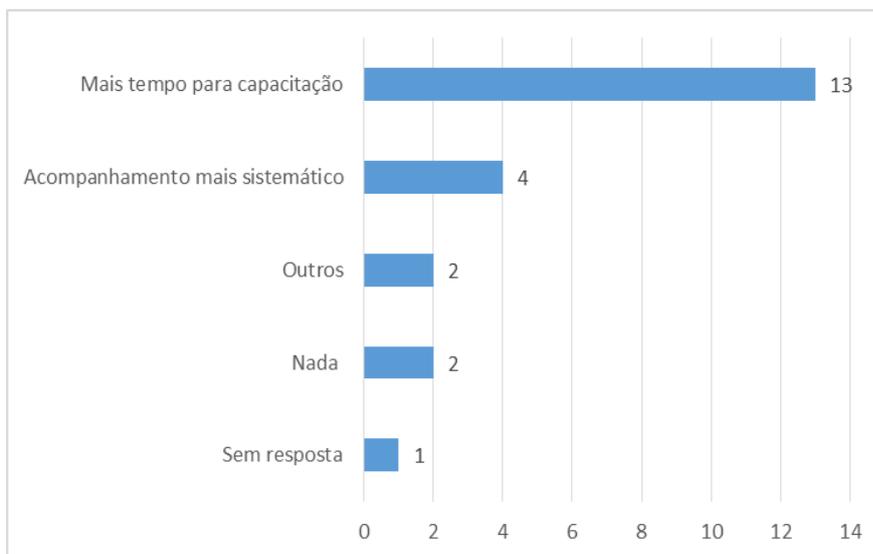


Fonte: Autoria própria

Vale ressaltar, entretanto, que o alto nível de satisfação e a concomitante boa pontuação atribuída ao assessoramento prestado às associações não impediram que os seus gestores desejassem uma maior disponibilidade de tempo dedicada à capacitação no campo da prestação de

contas, bem como prescindissem de um acompanhamento mais sistemático às associações, como ilustrado no gráfico abaixo:

Gráfico 9 – melhorias no acompanhamento da prestação de contas



Fonte: Autoria própria

*“Os discursos reconhecem que “capacitação nunca é demais” (Informante 4).*

Geralmente a dificuldade em lidar com muitos itens, a exemplo das notas fiscais, cálculos matemáticos, etc. esbarram na baixa escolaridade dos gestores das associações, que também são agricultores. A fala de um dos informantes expressa bem essa situação ao afirmar: *“Os agricultores têm dificuldade no que diz respeito a questão jurídica e contábil”* (Informante 4). Ou ainda: *“Prestação de contas é um item importantíssimo e que as entidades não dão a atenção devida”* (informante 6).

### 3.6. O assessoramento prestado pelos Conselhos

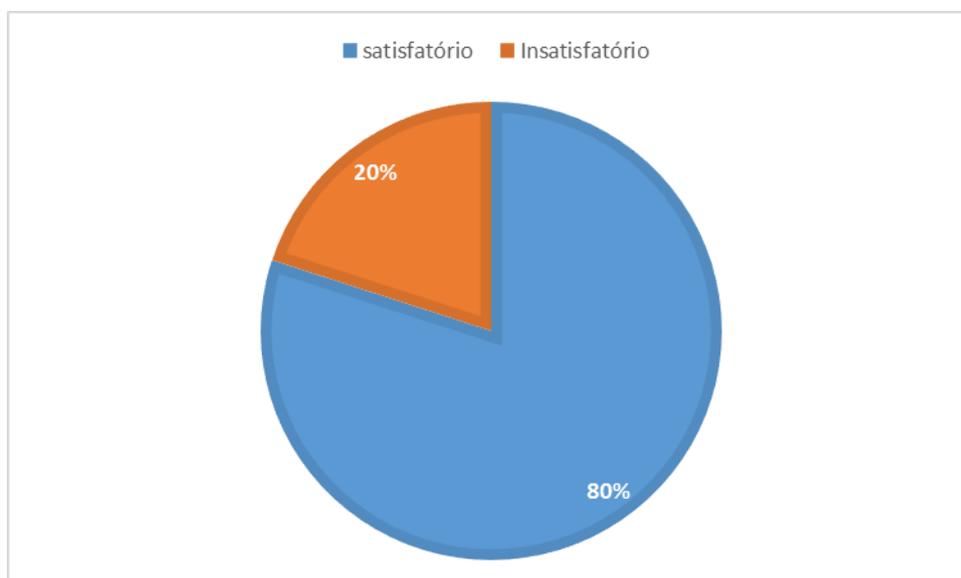
O assessoramento prestado pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural na execução dos subprojetos também foi alvo de investigação desta pesquisa. Isso porque os Conselhos recebem um 1% sobre o valor do subprojeto para prestar esse assessoramento. A sua participação é também situada como um fator essencial para a conclusão da obra e para o sucesso do processo de prestação de contas.

Assim, no caso aqui analisado, cabia aos Conselhos a função de indicar os subprojetos para concorrer ao financiamento, bem como o de acompanhar o processo de execução da obra e da prestação da contraproposta, quando aprovado o financiamento.

Desejávamos, do mesmo modo, saber sobre o nível de satisfação dos gestores das associações quanto a esse assessoramento, o que poderia ser melhorado e que nota atribuíam a esse processo.

Embora a satisfação com esse assessoramento não fosse tão elevada quando comparada a assessoria do ProRural, não se pode negar que a atuação dos Conselhos foi também bastante favorável, uma vez que 80% dos informantes revelaram satisfação com o processo.

Gráfico 10 - Assessoramento dos Conselheiros de Desenvolvimento Rural



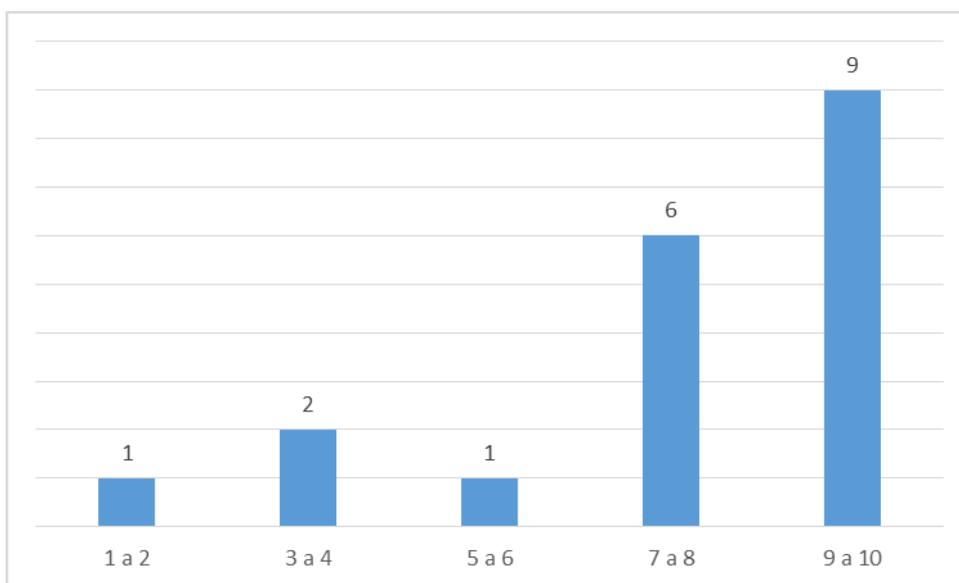
Fonte: Autoria própria

Entretanto, o alto nível de satisfação não impediu que os informantes elencassem, dentre outras questões, a necessidade de uma presença mais sistemáticas dos Conselhos no acompanhamento da execução da obra e na feitura da prestação de contas. Houve também quem acusasse o Conselho de sofrer influências políticas no município na indicação dos subprojetos que deveriam ser beneficiados com os subprojetos.

Sobre esse assunto, Silva e Pires (2015), centrando sua análise no Projeto Modelo de Gestão Comunitária de Saneamento nas áreas rurais, realizado no Estado de Pernambuco, chamam a atenção para o jogo de interesses, resistências e conflitos que se fazem presentes na implementação de projetos, embora admitam também da necessidade de criação de consensos e estratégias em torno de objetivos comuns como forma de garantir a viabilidade da implementação dos processos.

Entretanto, as críticas atribuídas ao papel dos Conselhos no acompanhamento do processo não comprometeram a sua avaliação, na qual (65%) atribuíram a nota de 8 a 10, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 11 - Nota ao acompanhamento dos Conselheiros

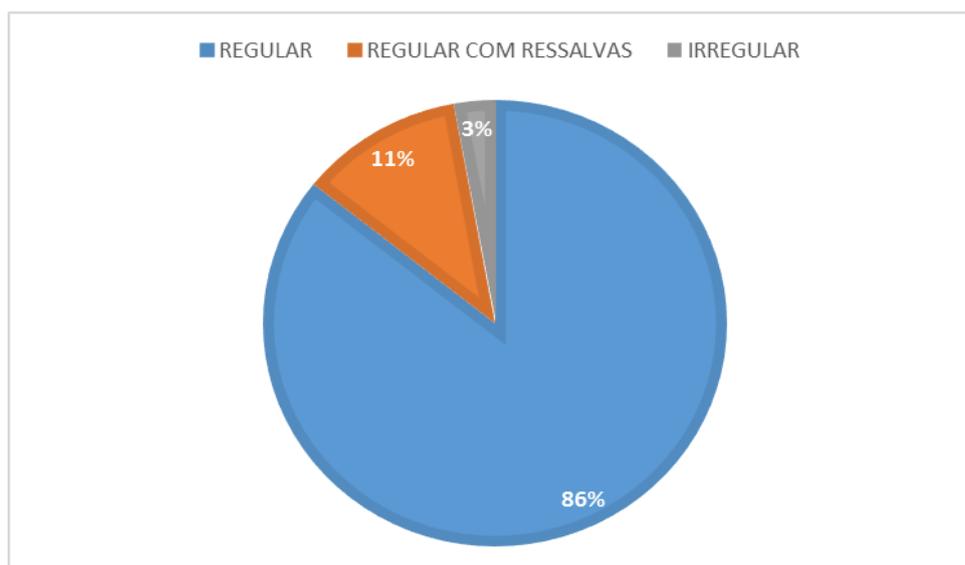


Fonte: Autoria própria

### 3.7. Situação final das associações quanto a prestação de contas

O objetivo da assessoria prestada pelos técnicos do ProRural e pelos Conselhos era o de permitir que as associações fossem capazes de, ao final do processo, puderem atender, de forma satisfatória, as exigências do Projeto. E, atender satisfatoriamente tais exigências significava a não apresentação, por parte das associações, de quaisquer tipos de pendências na prestação de contas.

Gráfico 12 - Situação final dos subprojetos



Fonte: Autoria Própria

A situação de regularidade foi encontrada na grande maioria dos casos. Assim, de um contingente de 35 subprojetos beneficiários dos recursos, um número de 30, o que representava 85,72% dos casos, atendeu adequadamente aos procedimentos operacionais do PCPR. O que significa afirmar que essas associações tanto cumpriram as exigências contidas no manual de prestação de contas, como também executaram devidamente o objeto a que se destinava os recursos.

Já os outros 5, que representam 14,28% dos subprojetos, foram finalizados como “regular com ressalvas” ou “irregular”. Os motivos que levaram 3 dos subprojetos a serem identificados como regulares com ressalvas devem-se a apresentação de pendências de ordem formal, devidamente justificadas, e que não causaram prejuízo ao erário. Os casos mais comuns enquadrados nessa situação foram: a não apresentação de uma cópia de cheque ou a não devolução de despesas bancárias. O outro caso referia-se a inconclusão da totalidade da obra, uma vez que, no projeto, havia banheiros que não foram construídos. Porém, como os recursos não utilizados foram devidamente devolvidos, bem como justificados os motivos que impediram a conclusão da obra, o subprojeto foi finalizado como “regular com ressalvas”. Apenas um subprojeto foi finalizado na rubrica de “irregular”. As razões para isso estavam relacionadas à utilização de parte dos recursos do subprojeto

para outra finalidade, sem a devida devolução e pela movimentação de recursos de outras procedências na conta bancária do subprojeto.

Via de regra, as pendências mais corriqueiras a nível de prestação de contas foram as seguintes: apresentação dos formulários preenchidos incorretamente; utilização de recursos de forma indevida, seja por erro de pagamento ou pela realização de despesas bancárias não previstas no convênio; apresentação cópias de cheque (os pagamentos são realizados através de cheque e quando emitidos é retirada uma fotocópia, antes de efetuar o pagamento ao prestador de serviço); emissão e pagamento incorreto das guias de recolhimento dos encargos (ISS e INSS) relacionados à pessoa jurídica ou física responsável por executar alguma etapa do subprojeto. Esse último caso ocorre muitas vezes, devido a incidência de multas e juros por atraso no pagamento, tendo a associação que arcar com esse prejuízo, sem utilizar os recursos do convênio, o que se torna um complicador do processo. Essas pendências também estavam relacionadas às dificuldades mais habitualmente reveladas pelos informantes, como já discutido anteriormente.

Entretanto, é importante frisar que nenhuma dessas questões pode, por si só, responder pelo processo de prestação de contas dos subprojetos. O conjunto de todas as etapas é que é capaz de atestar a situação final do subprojeto, seja como regular, regular com ressalvas ou como irregular. Para isso, cabe às associações o papel de executar todas as etapas do subprojeto e ao ProRural realizar o acompanhamento de todas elas.

Vale ressaltar que a regularidade final dos subprojetos não implicou na ausência de eventuais pendências no decorrer do processo. Pendências essas que iam sendo paulatinamente atendidas, de modo a permitir que a associação estivesse apta a concorrer à liberação da parcela seguinte. Tal metodologia impediu o acúmulo de pendências no final do processo, facilitando a agilidade na operacionalidade do processo como um todo.

### **3.8. O julgamento da conclusão do processo**

Os gestores das associações ressaltaram, na ocasião das questionadas, os aspectos positivos e negativos de todo processo gestão dos

subprojetos. A intenção foi, portanto, a de identificar as razões que contribuíram para o êxito e o que precisaria ser melhorado em subprojetos futuros. Eis alguns elementos subtraídos das suas falas:

Aspectos positivos:

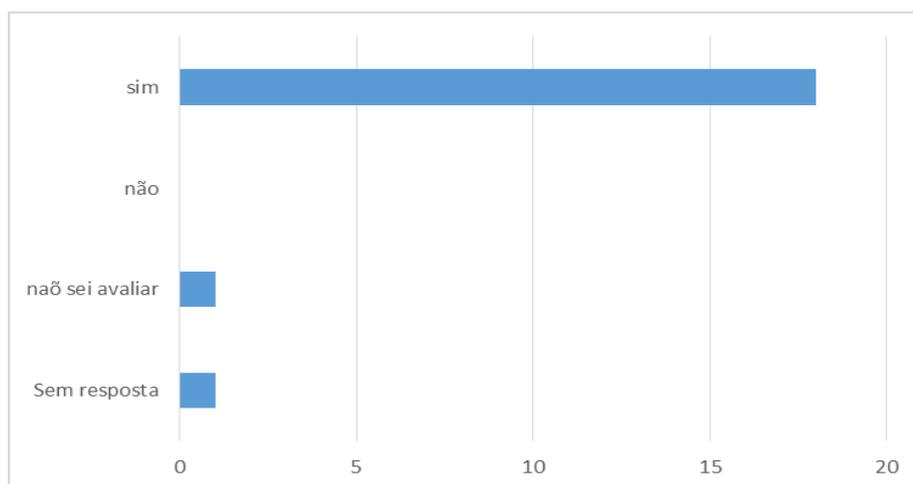
- O acompanhamento da equipe técnica do ProRural;
- Os beneficiários cumpriram com a contrapartida;
- Na prestação de contas, fomos bem assessorados;
- A empresa prestadora do serviço executou adequadamente o contratado;
- Conclusão da sua totalidade, contemplando as famílias necessitadas;
- O bom empenho do ProRural, tanto na liberação dos recursos como também no acompanhamento da prestação de contas.
- O engajamento das entidades envolvidas que deram total apoio
- Foi concluído no tempo certo, atendendo a demanda da comunidade
- As famílias são carentes e tiveram o direito de abastecimento de água nas casas
- Os benefícios adquiridos através dos subprojetos
- Os beneficiários ficaram satisfeitos na implantação do subprojeto.

Aspectos negativos:

- Demora da empresa em executar o subprojeto
- Burocracia
- Morosidade na liberação dos recursos para execução do subprojeto
- As alterações ocorridas com o subprojeto
- Pouca participação dos beneficiários durante o processo.
- A falta de acompanhamento pós execução do subprojeto
- Existência de poucos subprojetos
- Poucas oportunidades de capacitação para os produtores rurais

Entretanto, foi possível constatar que, apesar das ressalvas e das dificuldades encontradas, um total de 18 dos 20 gestores das associações questionadas, julgaram como exitosa a realização do subprojeto.

Gráfico 13 - Subprojeto concluído com sucesso



Fonte: Autoria própria

Tal constatação nos leva a considerar que as dificuldades alegadas no decorrer do processo não tiveram implicações capazes de comprometer o resultado final almejado. E reforça, do mesmo modo, o alto índice de satisfação em relação ao acompanhamento do ProRural no decorrer de todo o processo e, particularmente, no assessoramento prestado às associações no que diz respeito à elaboração da prestação de contas. Revela ainda a importância dos Conselhos no acompanhamento da execução da obra e da oferta da contrapartida como instâncias comprometidas com o êxito da proposta.



## CONCLUSÃO

Como sublinhado neste trabalho, a compreensão da natureza das políticas públicas voltadas para o rural brasileiro passa, necessariamente, pela compreensão das forças antagônicas que marcam a formação econômica, política e social do país. Um país que ostenta um dos maiores volumes de *commodities* agrícolas do mundo é o mesmo que é responsável pela manutenção de bolsões de pobreza no campo, pelo êxodo rural, pelas grandes concentrações de terra e pela pouca importância atribuída à agricultura familiar.

Tal problemática não implica em desconsiderar o esforço do governo federal, especialmente a partir dos anos 1990, em abrir fontes de crédito para a agricultura familiar, em promover políticas para os excluídos do campo, com vistas a ampliação das oportunidades produtivas e ao desenvolvimento local, como descrito no primeiro capítulo deste trabalho.

Assim, longe de pretender esgotar a discussão sobre tais políticas públicas, esse trabalho procurou restabelecer o nexo entre as peculiaridades do rural desses últimos vinte anos, com o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), voltado para minimizar os efeitos da exclusão social imposta aos residentes dos espaços rurais, pequenos agricultores em sua maioria.

Com efeito, no PCPR, a ideia de bem estar, de inclusão social, de combate à pobreza, de desenvolvimento rural se mostravam refletidas na ideia de elevação do IDH dos municípios mais pobres do Estado; de apoio ao incremento da capacidade produtiva e da capacidade de gestão das comunidades, favorecendo a articulação dos atores sociais com vistas à geração de riqueza e à construção do desenvolvimento local. Inicialmente, este trabalho procurou situar a contextualização sócio-política que originou o projeto e que definiu suas linhas orientadoras. A grande incidência de subprojetos no campo do abastecimento de água constitui prova evidente da precariedade desse serviço, a que estão submetidas as populações rurais.

Foi, entretanto, em torno do processo de realização da prestação de contas do PCPR que esta pesquisa focou a sua atenção. Por esse meio, procurou-se identificar as principais dificuldades vivenciadas pelas associações que tiveram seus subprojetos financiados. Ao fazer isso, esta pesquisa também pôde colher sugestões em torno da forma de condução e aprimoramento das etapas relacionadas a esse processo.

Como foi possível observar, algumas associações apresentaram mais dificuldades do que outras para dar conta dos vários requisitos relacionados à elaboração da prestação de contas. Essa necessidade sentida de forma diferenciada implicou também numa disponibilização diferenciada de apoio institucional às associações, no transcorrer do processo de elaboração da prestação de contas. Tal estratégia trazia implícita a ideia de uma atenção personalizada, na qual se respeitava o tempo de aprendizado para apreensão do processo. O que, de certo modo, afastava-se de procedimentos que se pautam simplesmente numa quantificação de ações desenvolvidas pelos técnicos ou de entidades visitadas.

Foi possível constatar que, embora a quase unanimidade dos gestores das associações tivesse admitido como satisfatório o acompanhamento técnico em torno da prestação de contas, houve também, na mesma intensidade, um reconhecimento da necessidade de um maior espaço de tempo disponibilizado para o treinamento nesse campo de gestão do financiamento dos subprojetos.

As opiniões divergiram em torno do papel dos Conselhos. Houve quem criticasse a gestão do Conselho, embora a grande maioria reconhecesse a sua importância no acompanhamento do processo.

Dentre as principais dificuldades vivenciadas pela associação e que se encontram intimamente vinculadas à feitura da prestação de contas, estão a realização do processo licitatório e da contrapartida. O primeiro justificado em parte pelos entraves burocráticos inerentes ao processo e em parte pelo desconhecimento dos gestores com a complexidade das exigências. O segundo justificado pela dificuldade enfrentada pelas associações em mobilizar a mão de obra das famílias em algumas fases da execução da obra. Houve

quem identificasse nessa oferta da contrapartida a principal dificuldade encontrada para a execução da obra e realização da prestação de contas.

É bem verdade que, embora as vezes envolta em tensão, a oferta da contrapartida se constituía como uma forma de sedimentar o processo em bases participativas, dividindo entre as partes, a preocupação e a responsabilidade com o sucesso ou insucesso do processo.

É possível afirmar que o elevado percentual de associações que concluiu o processo em situação regular deveu-se aos mecanismos de monitoramento utilizados pelo ProRural para gerenciar o subprojeto, com particular destaque ao assessoramento prestado pelos técnicos no quesito prestação de contas. Também contribuiu para tal situação a assessoria prestada pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural. Entretanto, é possível também afirmar que, não fosse o empenho das associações beneficiadas em executar a obra prescrita no subprojeto, atendendo ao conjunto das exigências ali vinculadas, tanto o assessoramento prestado pelo ProRural como aquele prestado pelos Conselhos teria sido inócuo. É possível também inferir que o fato de mais da metade dos gestores das associações já terem tido experiência prévia com os procedimentos relacionados à prestações de conta, teria facilitado a execução de cada fase dos projetos, minimizando as situações de irregularidade.

Finalmente, um dado que merece particular destaque diz respeito ao pleno reconhecimento dos informantes em relação ao êxito do processo, independentemente da maior ou menor dificuldade sentida em cada um dos casos.

Todos os resultados aqui reconhecidos como favoráveis ao acompanhamento por parte da equipe técnica e do Conselho não eximem um reconhecimento das dificuldades vivenciadas pelos gestores durante o percurso. Como já elencado dentre os aspectos negativos, a burocracia, a demora da empresa em executar os subprojetos, a morosidade na liberação dos recursos, a pouca participação dos beneficiários durante o processo são alguns dos elementos que não podem ser negligenciados na análise. O grande desafio está em alcançar a população pobre com ações capazes de permitir a

melhoria do seu nível de bem-estar com programas que não se pautem em altos investimentos e que nem impliquem em desperdício de recursos, como indicam alguns trabalhos sobre esse tema (Miranda e Costa, 2007). Eis a razão que reitera a importância de um monitoramento permanente das ações vinculadas às políticas públicas.

Assim, mesmo considerando esses aspectos, os dados trazidos nesta análise sinalizam um esforço exitoso na gestão do processo, tanto por parte da unidade técnica como por parte das associações, o que tende a repercutir num processo de melhoria da infraestrutura dos pequenos espaços rurais, contribuindo, paulatinamente, para o empoderamento das associações e para o desenvolvimento local.

## REFERÊNCIAS

### 1.1. Fontes Impressas

Barros, Ana Valéria Marques. *Economia Solidária Em Portalegre - RN: As experiências do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP e Programa de Combate a Pobreza Rural – PCPR*. Monografia apresentada em 2014 na UERN.

Brasil – MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*. Brasília, Secretaria da Agricultura Familiar, [2003] 2008.

Brandão, Carlos Rodrigues. *Tempos e espaços nos mundos rurais no Brasil*. *Ruris*. V.1, nº1, março de 2007.

Callou, Angelo Brás Fernandes. *Extensão Rural, Polissemia e Memória*. Recife: Bagaço, 2007a,

Callou, Angelo Brás Fernandes. *Extensão Rural no Brasil: da modernização ao desenvolvimento local*. Revista UNIRCOOP, Vol. 5, Université de Sherbrooke, Québec, Canadá, 2007b,

Caporal, Francisco Roberto. *Exclusão da Agroecologia e Outras Armadilhas*. Revista de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, V.4, n.1, 2011.

Costa, Cinthia Cabral da. GUILHOTO, Joaquim José Martins (2011). *Impactos sociais, econômicos e ambientais da melhoria no saneamento básico rural no Brasil*. Trabalho apresentado no IX Encontro Nacional da Economia Econômica realizado no período de 04 a 08 de outubro em Brasília, 22 p.

Fonte, Eliane da. “As Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil a Partir de 1930”. In. *Agricultura Familiar e Gênero: Práticas, Movimentos e Políticas Públicas*. SCOTT, Parry. CORDEIRO, Rosineide. (orgs). 2ª ed.: Recife, Editora Universitária – UFPE, 2006.

- Gomes, José Menezes. “Uma retrospectiva dos Programas de Desenvolvimento Regional Integrado – PDRI’s”, s/d.
- Kato, Karine; GRISA, Cátia. “A(s) ruralidade(s) nas políticas públicas brasileiras. Limites e Possibilidades para o rural contemporâneo”. In: GUIMARÃES, Gisela Martins, BALEM, Tatiana, SILVEIRA, Paulo Roberto, ZIMMERMANN, S. Aparecida (orgs). *O rural contemporâneo em debate: Temas emergentes e novas Institucionalidades*, Ijuí: Ed. Unijuí, 2015. (Coleção Ciências Agrárias).
- Laville, Christian. DIONNE, Jean. *A Construção do Saber, manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda.; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999,.
- Miranda, Carlos; COSTA, Cristina (orgs). *Ações de combate à pobreza rural: metodologia para avaliação de impactos*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2007. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 6.)
- Parreiras, Luiz Eduardo. *Negócios Solidários em Cadeias Produtivas: Protagonismo Coletivo e Desenvolvimento Sustentável*, Rio de Janeiro, IPEA, 2007.
- Pernambuco, Secretária de Desenvolvimento Social e Cidadania, Governo do Estado, Projeto Renascer, *Manual de Operações PCPR II, 2004*.
- Pernambuco, Secretária de Desenvolvimento Social e Cidadania, Governo do Estado, Projeto Renascer, *Proposta PCPR II – 2ª fase, 2005*.
- Pernambuco, Secretária de Desenvolvimento Social e Cidadania, Governo do Estado, *Trajetória do Projeto Renascer 1999 a 2006*.
- Pernambuco, Secretária de Desenvolvimento Social e Cidadania, Governo do Estado. Projeto Renascer, *Manual de Operações da 2ª fase do PCPR II, s/d*.

- Pernambuco, Secretária de Agricultura e Reforma Agrária, Governo do Estado, ProRural, Manual de Operações, Pernambuco *Rural Sustentável (PRS)*, 2012.
- Pernambuco, Secretária da Controladoria Geral do Estado, Governo do Estado *Cartilha Tomada de Contas Especial (TCESP)*, 2ª edição, 2014.
- Pernambuco, Secretária de Desenvolvimento Social e Cidadania, Governo do Estado. *Manual de Prestação de Contas do Projeto Renascer*, s/d.
- Pernambuco, Secretária da Controladoria Geral do Estado. *Manual de Prestação de Contas das Despesas Públicas do Estado de Pernambuco*, 2014.
- Pires, Maria Luiza, ALBUQUERQUE, Pedro, OLIVEIRA, Manuella. *A contribuição das cooperativas agrícolas para o desenvolvimento local. Em análise algumas experiências do nordeste brasileiro*. Trabalho apresentado na XVI Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VIII del Mercosur, em Concórdia, Argentina, no período de 7 a 9 de novembro.
- Pires, Maria Luiza. *A (Re) Significação da Extensão Rural a Partir da Ótica da Inclusão: A Via Cooperativa em Debate*. In *Extensão Rural e Desenvolvimento Sustentável*. LIMA, Jorge Tavares de. (org) et al. Recife: Bagaço, 2003.
- Rech, Daniel. *Cooperativas: uma alternativa de organização popular*. Rio de Janeiro, DP&A, 2005.
- Rios, Gilvando. *O que é cooperativismo*. Editora Brasiliense, [1987] 2007.
- Santos, Priscilla Ribeiro dos; Gugliano, Alfredo Alejandro. “Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social” In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 23, n. 56, dez. 2015:
- Schneider, Sérgio. “Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate”. *Revista de Economia Política*, vol.30, nº3 (119), julho-setembro de 2010: 511-531.

Shwartzman, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 2008.

Silva, Luciano Cirpiano da e Pires, Maria Luiza. *Gestão comunitária de saneamento em comunidades rurais: Cooperativismo e oferta de serviços públicos na Zona da Mata de Pernambuco*. In. *Revista Raízes*, 2016 (no prelo)

Veiga, Sandra M. RECH, Daniel. *Associações. Como construir sociedades sem fins lucrativos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

Wanderley, Maria Nazareth Baudel. *O Mundo Rural como Espaço de Vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, 330p.

Zimmermann, S. Aparecida; Quintans, Mariana T. Dallalana. "Marco jurídico do rural e do urbano no Brasil. Entre a legislação e a realidade". In Guimarães, Gisela Martins, Balem, Tatiana, Silveira, Paulo Roberto, Zimmermann, S. Aparecida (orgs). *O rural contemporâneo em debate: Temas emergentes e novas Institucionalidades*, Ijuí: Ed. Unijuí, 2015. (Coleção Ciências Agrárias).

## 1.2. Fontes Extraídas da Internet

PE A-Z Portal de Pernambuco. [www.pe-az.com.br](http://www.pe-az.com.br). Capturado em 22/12/2015.

SUDENE, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. <http://www.sudene.gov.br/sudene#instituicao%20sudene>. Capturado em 12/01/2016.

ProRural, Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural. <http://www.ProRural.pe.gov.br>. Capturado em: 12/11/2015.

## ANEXOS

### ANEXO A - Tabela dos subprojetos executados na UTR/RMR

Nº	MUNICÍPIO	ASSOCIAÇÃO	OBJETO	Nº DE FAMÍLIAS	VALOR
1	Abreu e Lima	Associação dos Produtores Rurais de Barro Branco	Abastecimento de Água	65	191 499,35
2	Abreu e Lima	Associação dos Trabalhadores Rurais da Área I – Pitanga II	Abastecimento de Água	44	109 271,71
3	Cabo de Santo Agostinho	Cooperativa Agropecuária dos Agricultores Familiares do Cabo – COOPEAGRI	Mecanização Agrícola	105	120 176,14
4	Camaragibe	Associação dos Moradores de Vera Cruz	Abastecimento de Água	200	91 676,89
5	Chã de Alegria	Associação Rural de Chã de Aldeia	Abastecimento de Água	59	150 156,64
6	Chã de Alegria	Associação Progressista Rural Alegriense	Construção de banheiro com Fossa	69	193 569,49
7	Chã de Alegria	Associação dos Pescadores do Vale do Tapacurá	Mecanização Agrícola	80	150 905,91
8	Chã de Alegria	Associação Comunitária dos Trab. na Agricultura de Chã de Alegria	Abastecimento de Água	23	112 876,98
9	Chã Grande	Associação Sal e Luz	Kit Irrigação	19	191 920,60
10	Chã Grande	Associação dos Trab. Rurais da Comunidade Japaranduba	Barragem	39	96 607,71
11	Chã Grande	Associação Terra Viva de Produtores Orgânicos	Barragem	62	120 444,67
12	Escada	Associação Criméia	Kit Irrigação	19	174.720, 00
13	Escada	Associação dos Trabalhadores Rurais de Giqui	Mecanização Agrícola	105	154 896,16
14	Igarassu	Associação dos Moradores do Córrego da Jacoca	Abastecimento de Água	50	173 727,76
15	Igarassu	Clube de Mães Três Ladeiras	Construção de Banheiro com Fossa	53	110 025,64

<b>Nº</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>ASSOCIAÇÃO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>Nº DE FAMÍLIAS</b>	<b>VALOR</b>
16	Ipojuca	Associação dos Agricultores do Assentamento Gaipió	Mecanização Agrícola	106	155 281,98
17	Ipojuca	Associação do Pequenos Produtores Rurais do Engenho Cachoeira	Abastecimento de Água	60	100 708,39
18	Ipojuca	Associação dos Moradores e Pequenos Agricultores do Engenho Santa Rosa	Abastecimento de Água	70	116 635,46
19	Itamaracá	Associação da Ilha de Itamaracá	Abastecimento de Água	110	186 883,35
20	Itambé	Associação das Mulheres de Caricé	Aquisição de Equipamentos	25	90 748,33
21	Itapissuma	Associação dos Trabalhadores Rurais do Engenho Ubu	Abastecimento de Água	70	232 589,84
22	Itapissuma	Associação Centro de Apoio Comunitário Mangabeira	Abastecimento de Água	150	162 650,00
23	Moreno	Associação dos Trabalhadores Rurais do Assentamento Jaboatão	Mecanização Agrícola	200	151 017,00
24	Nazaré da Mata	Associação dos Pequenos Produtores de Lagoa do Ramo	Construção de Banheiro com Fossa	10	66 909,67
25	Nazaré da Mata	Associação do Pequenos Produtores de Babilônia	Construção de Banheiro com Fossa	17	33 783,71
26	Paudalho	Associação dos Agricultores de Souto Maior	Mecanização Agrícola	210	147 629,77
27	Pombos	Associação dos Trabalhadores de Porteiras I	Barragem	100	46 415,94
28	Pombos	Associação Comunitária Produtores Rurais do Sítio Camela	Construção de Cisternas	50	77 507,91
29	Pombos	Associação Comunitária Pequenos Produtores Sítio Tamanduá e Adjacências	Construção de Cisternas	50	77 507,91
30	São Lourenço da Mata	Associação dos Moradores e Agricultores de Lajes	Mecanização Agrícola	154	131 862,52

<b>Nº</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>ASSOCIAÇÃO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>Nº DE FAMÍLIAS</b>	<b>VALOR</b>
31	Tracunhaém	Associação Assentamento Nova Canaã	Abastecimento de Água	42	136 572,54
32	Tracunhaém	Associação Pequenos Produtores Rurais de Penedo Velho	Mecanização Agrícola	80	146 922,16
33	Vitória de Santo Antão	Associação dos Oliveira Cabral do Sítio Boto	Abastecimento de Água	61	129 649,09
34	Vitória de Santo Antão	União das Mulheres Mariana Amália da Vitória	Kit Feira Ambulante	60	42 674,24
35	Vitória de Santo Antão	Associação dos Agricultores de Chã de Batinga	Abastecimento de Água	85	169 934,98

Fonte: Processos arquivados na UTR/RMR, referentes aos subprojetos financiados durante a segunda fase do PCPR II.

## ANEXO B - Questionário

### Subprojetos financiados pelo PCPR II – 2ª fase, através do ProRural

Nome da Associação:

Nome do informante:

Função:

Idade:

Escolaridade:

Tempo de mandato:

1. Quais as principais dificuldades enfrentadas para a execução do subprojeto? (Pode assinalar mais de uma)

- Realização da licitação
- Liberação das parcelas
- Alteração do subprojeto
- Acompanhamento da obra ou serviço
- Realização dos pagamentos
- Prestação de contas
- Realização da contrapartida
- Outras. Quais?

- 1.1. Detalhar as principais dificuldades assinaladas

2. Quais as principais dificuldades enfrentadas especificadamente com a prestação de contas do subprojeto? (Pode assinalar mais de uma)

- Preenchimento dos formulários (relação de pagamentos, execução da receita e despesa e outros)
- Apresentação das guias de recolhimento (ISS e INSS) e seus comprovantes de pagamento
- Realização de pagamentos através de cheque
- Apresentação das notas fiscais e dos recibos referentes aos pagamentos realizados
- Apresentação dos extratos bancários
- Utilização dos recursos de forma exclusiva para o subprojeto
- Apresentação da contrapartida
- Outras. Especifique:

- 2.1. Qual desses itens foi considerado o mais difícil de realizar? Por quê?

3. Se o subprojeto sofreu algum tipo de alteração durante a execução, qual foi a principal dificuldade enfrentada?

4. Foi a primeira vez que recebeu recursos para financiamento de subprojetos?

sim

não

4.2. Que outros subprojetos você recebeu?

5. Como você avalia o acompanhamento do ProRural na execução do subprojeto?

Satisfatório

Insatisfatório

Justifique:

5.1. O que poderia ser melhorado?

Mais tempo para capacitação

Acompanhamento mais sistemático

Outros:

Justifique:

5.2 Numa escala de 0 a 10, que nota você atribuiria ao acompanhamento do subprojeto pelo PRORURAL?

6. Como você avalia o acompanhamento do ProRural na prestação de contas do subprojeto?

Satisfatório

Insatisfatório

Justifique:

6.1. O que poderia ser melhorado?

Mais tempo para capacitação

Acompanhamento mais sistemático

Outros:

Justifique:

6.2 Numa escala de 0 a 10, que nota você atribuiria ao acompanhamento da prestação de contas pelo PRORURAL?

7. Como você avalia o acompanhamento do Conselho?

Satisfatório

Insatisfatório

Justifique:

7.1. O que poderia ser melhorado no acompanhamento?

7.2. Numa escala de 0 a 10, que nota você atribuiria ao acompanhamento do conselho?

8. Você acha que o subprojeto foi concluído com sucesso?

sim

não

Não sei avaliar

Justifique:

9. Na sua opinião, quais foram os aspectos positivos e negativos de todo o processo de gestão do subprojeto?